VITOR COELHO NISIDA

DESAFIOS DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA NO TERRITÓRIO DAS FAVELAS

FAUUSP
SÃO PAULO | 2017

VITOR COELHO NISIDA

DESAFIOS DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA NO TERRITÓRIO DAS FAVELAS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO
HABITAT

ORIENTAÇÃO
RAQUEL ROLNIK

SÃO PAULO | 2017

Nisida, Vitor

N724d Desafios da regulação urbanística no território das favelas / Vitor Nisida ; orientadora Raquel Rolnik. - São Paulo, 2017. 241 p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat

1. Favela. 2. Habitação. 3. Regulação Urbanística. 4. Planejamento Territorial Urbano. 5. Direito Urbanístico. I. Rolnik, Raquel, orient. II. Título.

Foto da capa: Favela Sacadura Cabral em Santo André (Nisida, 2016)

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

vitorcoelhonisida@gmail.com

AGRADECIMENTOS

Aos trinta e dois moradores de favela que concederam muito mais do que apenas seu tempo para as entrevistas de pesquisa. Adão, Adauto, Amaro, Angelina, Antônio, Clécia, Cleonice, Dalva, Edileuza, Ethieney, Fátima, Fernando, Fuscão, Geraldo, Laércio, Luís, Marcelo, Neide, Neuza, Ronaldo, Roni, Sandra Aparecida, Tamires, Tatiane, Toninho, Umbelinda, Wanderley, Zé Ferreira, Zé Paraná, (Seu) Zé e Zéquinha, obrigado por compartilharem a experiência e o saber que nutriram esta pesquisa.

Às professoras e aos professores convidados para as bancas de qualificação e de arguição final por toda contribuição direta e indireta: Adriana Lima, Alex Magalhães, Caio Santo Amore e Rosana Denaldi.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de pesquisa concedida, essencial para o desenvolvimento de todo o trabalho.

À Raquel Rolnik, pela orientação, parceria, inspiração e energia, sem as quais este trabalho não se realizaria.

À Mati Uemura e Dani Klintowitz pela compreensão e todo o apoio dado: essenciais.

Às amigas e amigos que, pacientes e muito solidários, não desistiram de mim e ainda têm aquela estranha qualidade de me aturar.

Ao LabLaje, pela certeza de novas e incríveis realizações. Felipe, Lara, P2, Rodrigo, Victor, bora fazendo com Ká.

À minha família: mãe, pai, irmã e irmão, avós e avô. Por tudo!

RESUMO

As favelas possuem sua própria lógica de regulação da produção do espaço e suas regras têm origem nas práticas cotidianas da autoconstrução desses assentamentos. As categorias tradicionais do urbanismo e seus instrumentos de planejamento, contudo, encontram dificuldade de assimilar tais práticas, simplificando a visão sobre a produção das favelas a um mero problema da irregularidade e da cidade informal. A reflexão sobre as possibilidades de regulação urbanística desses territórios deve ter como base suas especificidades, a ação e a motivação dos atores envolvidos em sua promoção, assim como suas expectativas e formas de pactuação das regras comunitárias vigentes. Este trabalho busca construir uma perspectiva crítica sobre a informalidade urbana a partir da pesquisa empírica, demonstrando que o território das favelas tem sua própria lei e seu próprio modo de reger a produção cotidiana dos espaços. A construção ideológica da cidade informal, taxativa quanto a sua condição irregular e ilegal, não permite a leitura da favela como um território repleto de formas e formalidades, as quais têm muito a dizer e contribuir para os instrumentos de planejamento e regulação da cidade.

ABSTRACT

Slums have their own regulation logic for the production of space and its rules are originated from the daily practices of self-construction. The traditional categories of urbanism and its territorial planning tools, however, find it difficult to assimilate such practices, simplifying the view on slum's production to an issue of land irregularity and informality. The pondering upon the possible ways for an urban regulation of those territories should be based on their specificities, on its social actors' practices and motivations, their expectations as well as the agreement methods within the existing rules of the communities. The present dissertation seeks to shape a critical perspective on urban informality based on empirical research, demonstrating that there is law and a way to regulate the daily production of space in slums' territories. The ideological construction of the informal city, limited to its irregular and illegal condition, does not allow the reading of slums as a territory full of forms and formalities, which have much to say and contribute to city planning and its regulation instruments.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
-------------------	-----------

CAPÍTULO 1 **O LUGAR DAS FAVELAS NA LEI**

1.1 A invenção da informalidade	16
1.2 O papel excludente da lei	22
1.3 A favela como forma de problematizar a “informalidade” e a cidade	26
1.4 A favela pode ter um limite?	32
1.5 O percurso até a pesquisa de campo	34

CAPÍTULO 2 **A AUTORREGULAÇÃO NAS FAVELAS**

2.1 Elementos da autorregulação da produção do espaço nas favelas	64
2.2 Princípios	71
2.3 Regras	90
2.4 Atores	141

CAPÍTULO 3 **O LUGAR DA LEI NAS FAVELAS**

3.1 Instrumentos de regulação diferenciada	164
3.2 Aplicação dos parâmetros especiais	170

CONSIDERAÇÕES FINAIS Desafios e Reflexões	216
--	------------

REFERÊNCIAS	229
--------------------	------------

ANEXOS	240
---------------	------------

Favela Edmar Rabelo, SBC Nisida, 2016

INTRODUÇÃO

O caráter excludente da regulação urbanística foi o elemento que deu origem a reflexão central desta pesquisa. Os parâmetros que regulam o parcelamento, o uso e a ocupação do solo, bem como alguns aspectos construtivos da moradia são fatores que delimitam as margens da legalidade, criando barreiras ao acesso à terra e operando como a via à segregação.

A lei, ao definir que num determinado espaço pode ocorrer somente um certo padrão, opera o milagre de desenhar uma muralha invisível e, ao mesmo tempo, criar uma mercadoria exclusiva no mercado de terras e imóveis. (Rolnik, 1999a, p.3)

Nosso pressuposto é de que a lei é uma ferramenta de exclusão, mas também de que o Direito é um forte dispositivo de sonegação de direitos. Não apenas o conteúdo, mas a formulação das regras, bem como sua aplicação discricionária dos instrumentos de regulação urbanística nas cidades brasileiras, impediu o ingresso da população mais pobre na cidade urbanizada, fazendo com que esta procurasse meios informais de acesso à terra como lotes não urbanizados e/ou irregulares ou ocupações de terra.

Não se trata apenas do quê a lei determina, mas de como ela o faz e do modo como ela é aplicada. A linguagem e os códigos utilizados pelo direito oficial dificultam a compreensão e os tornam pouco acessíveis, o que também vale para as peças que tratam do planejamento urbano e os instrumentos de regulação urbanística (Santos, 2014). A aplicação das leis, descrita por autores como Rolnik (1997a), ora mais rigorosa ora mais flexível, ainda agrava o caráter excludente da legislação cuja seletividade prática privilegia certos grupos, e reitera as margens da ilegalidade para outros setores da sociedade, transformando a ordem legal em capital político na mão de quem detém o poder decisório no campo da política urbana.

O “Direito projetado pela sociedade burguesa capitalista” (Wolkmer, p.153, 2001) possui um viés de dominação social que corrobora com a tese da exclusão que a própria legislação gera, fazendo com que a informalidade urbanística seja, na realidade, um subproduto da própria regulação (Rolnik, 1997a). O monopólio da produção jurídica formal, reflete, em uma sociedade patrimonialista cujos espaços decisórios são fechados e elitistas, um padrão de regulação urbanística incapaz de dialogar com os diversos modos de produção do espaço, transcrevendo, em lei e em parâmetros, modelos espaciais inacessíveis e por consequência excludentes.

Se o direito¹ é um campo de domínio técnico (e político) exclusivo, se a lei não é feita por e para todos e, se a legislação urbanística não rege todos os modos de produção dos espaços da cidade, quem, ou quais parâmetros e lógicas dariam conta de regular a autoprodução no território popular? Que mecanismos, de fato, incidem sobre a autoconstrução da moradia e que critérios são seguidos na produção desses territórios? Qual matriz reguladora existente, ou que ainda precise ser formulada, é capaz de criar um outro modelo de planejamento e regulação da cidade condizente com seus diferentes espaços, formas, dinâmicas e modos de produção?

Inicialmente, esta pesquisa tinha como pretensão contribuir para o debate colocado, aventando as possibilidades de regulação urbanística no território informal das cidades como um todo, propondo levantar as características físicas, os aspectos sociais, bem como as dinâmicas econômicas que fazem parte dos modos de produção desses espaços e que deveriam ser incorporadas na formulação de parâmetros regulatórios, para que estes fossem mais coerentes com as lógicas cotidianas de construção e modificação do território informal. Apesar de o objetivo central do estudo

¹ Aqui, usamos a concepção hegemônica de um direito positivo não pluralista, característico do Estado moderno liberal burguês (Wolkmer, 2001, p.57).

ter se mantido, o desenvolvimento das primeiras leituras acabou induzindo um recorte que desse mais objetividade à pesquisa delimitando-a ao território das **favelas**.

O enfoque mais objetivo sobre as favelas está relacionado ao seu grande potencial de levantar questões significativas sobre os modelos de regulação urbanística em um contexto de informalidade urbana. Esta objetividade teve, ao mesmo tempo, a intenção de escolher uma direção de pesquisa que pudesse corresponder à complexidade do tema, encontrando, no recorte das favelas, o campo de discussão mais apropriado para a reflexão sobre as possibilidades de incidência dos instrumentos de regulação urbanística no território informal das cidades e sobre outras possibilidades de regular a produção do espaço urbano.

Entende-se que os meios dessa regulação territorial podem ser construídos por processos, parâmetros, instrumentos urbanísticos e formas de controle que incidem sobre a produção do espaço nas favelas e, portanto, definem sua morfologia e seus usos. A contribuição que esta pesquisa pretende dar, entretanto, não parte exclusivamente do desejo de aproximar o planejamento urbano - seus instrumentos e regras - do território informal das favelas, que historicamente estiveram dissociados um do outro, mas da necessidade imperativa de se refletir sobre os processos de produção da cidade, de que a favela faz parte, como forma de levantar questões que deem suporte à revisão de algumas categorias e ferramentas de ação de que o urbanismo tradicional dispõe, mas que nunca dialogaram com o território das favelas.

O tema da regulação sobre a produção do espaço nas favelas pode soar estranho ao senso comum, que, não raramente, entende este tipo de território como sendo produto da absoluta ausência de leis e regras, como se a associação dos conceitos de “parâmetros” e “controle” urbanísticos ao processo de construção nas favelas, já

que esses assentamentos são eminentemente produzidos à revelia das normas oficiais e, portanto, das concepções mais comuns atribuídas àqueles instrumentos do planejamento urbano tradicional. É verdade, as favelas das cidades brasileiras não foram produzidas a partir das definições de uso e ocupação do solo dos zoneamentos municipais e contrariam de sobremaneira o que determinam as legislações fundiária, urbanística e edilícia. Contudo, essa visão - bastante seletiva e que rejeitamos - caracteriza a favela como um território sem lei, e, portanto, ilegal, irregular e informal, onde o planejamento urbano não tem vez e onde discutir formas de regular a produção do seu espaço não faz sentido.

Esta pesquisa se alia a um conjunto de autores, pesquisadores e profissionais técnicos que, com sua produção e prática cotidiana (muitas vezes, um verdadeiro exercício de militância), construíram ao longo dos anos uma literatura e uma visão sobre a cidade muito mais próxima às suas complexidades e contradições do que a dicotomia simplista entre o **legal** e o **ilegal** consegue proporcionar. Um dos pressupostos de toda a discussão feita aqui é de que a favela faz parte da cidade. Não se trata de um simples território à margem da lei e tampouco da “cidade informal” como se fosse uma versão irregular daquilo que se tem por ideal de cidade.

Em que pese o grau de exclusão social de seus moradores e de práticas informais que, de fato, não seguem os parâmetros legais do direito estatal, as favelas estão, desde sua origem, integradas à cidade por inúmeras maneiras e desenvolveram em seu âmbito comunitário um outro nível de legalidade que possui formalidades próprias. Não se trata de um território cindido e apartado da cidade, mas a cidade propriamente dita; produzida e reproduzida de formas diferentes e através de processos distintos daquilo que se convencionou chamar de “cidade formal”, e que é, todavia, apenas a representação de uma fração do território urbano existente.

Neste sentido, alguns conceitos como o da própria informalidade ou da exclusão serão constantemente

questionados num esforço de afirmação e reafirmação de que a discussão da produção do espaço nas favelas é uma discussão da cidade e não de um corpo estranho a ela. Diversos autores do urbanismo e do direito já apresentaram estudos e discussões que aqui serão mobilizados para reiterar esta relativização necessária à desconstrução de alguns sentidos comuns hegemônicos, porém equivocados, sobre aspectos das favelas relacionados à sua integração na cidade.

A parte inicial deste estudo (**Capítulo 1**) se baseou na utilização de referenciais históricos e marcos teóricos que abordassem questões urbanísticas, econômicas, fundiárias e jurídicas para contextualizar a discussão. Uma das formulações teóricas mais importantes para este trabalho é a do “pluralismo jurídico” (Santos, 2014; Wolkmer, 2001), cunhado no campo do direito alternativo pela sociologia e filosofia do direito e que dá as bases para a compreensão de que não apenas existe lei na favela como também sua construção social ocorre com muito mais concretude e legitimidade do que o direito oficial (do Estado) tem condições de promover. Outros estudos que analisam e descrevem o mercado imobiliário de dentro das favelas (Abramo, 2009; Silva, 2000) também trazem subsídios fundamentais para algumas das discussões que se pretende desenvolver aqui, uma vez que as dinâmicas do mercado informal do solo observadas nesses territórios também incidem sobre aspectos relevantes à sua produção do espaço.

É importante destacar desde já, contudo, que esta é uma pesquisa eminentemente voltada à análise e ao levantamento empíricos, cujo trabalho de campo constitui um eixo central para todas as discussões aqui desenvolvidas. Para refletir acerca das possibilidades de regulação urbanística em favelas, foram estudadas experiências de municípios da Região Metropolitana de São Paulo que elaboraram instrumentos de regulação diferenciada e cuja proximidade permitiu a realização dos levantamentos de campo em favelas onde foi adotado este tipo de prática.

Os municípios escolhidos foram Diadema, Osasco, Santo André e São Bernardo do Campo cujas experiências de urbanização e regularização fundiária, promovidas por suas gestões democráticas e populares ao longo dos últimos trinta anos (Denaldi, 2003), propuseram a formulação de um ordenamento urbanístico diferenciado para estabelecer um novo padrão de regulação de uso e ocupação do solo nas áreas irregulares dos seus assentamentos precários.

Em um primeiro momento da pesquisa de campo (**Capítulo 2**), o estudo focou o processo histórico de produção do espaço em algumas favelas, com o objetivo de compreender as lógicas estruturantes da autoprodução da moradia (antes e depois das urbanizações). Assim, foi possível elaborar interpretações sobre quais regras, parâmetros e acordos existentes, que, no âmbito comunitário, definiram a morfologia, as características construtivas e dinâmicas de uso daqueles assentamentos. Trata-se de uma leitura que procurou entender a forma e os processos que caracterizam a regulação não estatal, e que determinam a produção do espaço, com destaque para a ação cotidiana dos próprios moradores, que são os agentes produtores do espaço em que vivem, assim como os sujeitos da autorregulação no território das favelas.

E, finalmente, na última parte (**Capítulo 3**), procuramos avaliar o processo de regulação urbanística feito a partir de parâmetros diferenciados propostos para favelas em que o poder público promoveu intervenções, como uma forma de costurar as reflexões sobre as possibilidades de regulação do território das favelas. Mais do que analisar as práticas de regulação diferenciada em favelas, essa leitura tentou examinar sua incidência no território, não apenas demonstrando uma suposta (in)eficácia dos parâmetros propostos, mas como meio de repercutir quais são os elementos que, de fato, constituem um processo regulador da produção do espaço nas favelas e que, portanto, devem estar no centro de qualquer modelo de regulação urbanística dedicado a esses territórios da cidade.

Favela Sacadura Cabral, Santo André (Nísida, 2016)

CAPÍTULO 1

O LUGAR DAS FAVELAS NA LEI

1.1

A INVENÇÃO DA INFORMALIDADE

É prudente que o conceito de “informalidade urbana” seja utilizado com muita cautela, de modo que a visão crítica do presente trabalho não seja afetada pela simplicidade e insuficiência da dicotomia categorizada pelas “cidade formal” e “cidade informal”. Apesar da aparente clareza que há na entre elas, para esta pesquisa, é importante delimitar o entendimento sobre como se constitui a tal informalidade urbana de que as favelas fazem parte. Trata-se de um conceito relativamente abrangente, já que, do ponto de vista urbanístico, há uma diversidade de situações no espaço urbano (formas e modos de produção) que configuram padrões diferentes de irregularidades.

[...] a condição de irregularidade não se refere a uma configuração espacial, mas a múltiplas. Assim, não se pode falar de irregularidade como se fosse um atributo intrínseco de um espaço urbano, como sua topografia ou a composição de seu solo. Não somente porque existem, na própria ordem jurídico-urbanística, muitos tipos de irregularidade, mas também porque as normas jurídicas podem ter na prática diferentes significados para os atores sociais, dependendo das condições políticas e culturais prevaletentes. (Rolnik, 1997a, p.132)

Porém, mais importante do que entender a amplitude do “problema”, é fundamental verificar no processo histórico de formação das cidades brasileiras as contradições que nos colocam a “informalidade urbana” na condição de um falso problema, ou, de uma categoria insuficiente para interpretar os diferentes modos de produção do espaço urbano, dos quais muitos são simploriamente tachados de “informais”, “irregulares” ou “ilegais”. A informalidade não é mera consequência da desobediência às leis, ou de sua suposta ineficácia, pois cumpre um papel central no modelo de desenvolvimento urbano brasileiro e ainda opera como um

instrumento ideológico de negação de direitos. Não nos cabe, aqui, formatar uma crítica extensiva para desconstruir tal matriz analítica do território urbano, já que não é este o foco do presente trabalho. Contudo nos interessa problematizar alguns de seus aspectos que se relacionam com os diferentes padrões de produção do espaço urbano.

A produção da “cidade informal” não é apenas resultado da irresponsabilidade e/ou ausência do Estado. O território informal, e toda sua complexidade, é um produto direto das políticas públicas planejadas e executadas pelo Estado brasileiro em seus diversos níveis e esferas. O mito da ausência do poder público no processo de urbanização deriva de uma visão histórica equivocada, já que as políticas oficiais estiveram sempre presentes promovendo e estimulando, deliberadamente, o processo de expansão periférica das cidades, de ocupações de terra e de irregularidades do ponto de vista urbanístico.

A participação ativa do Estado na reprodução do território informal foi decisiva tanto no caso das grandes reformas e melhoramentos urbanos, operadas nas grandes cidades do começo do século XX e que expulsaram moradores de cortiços para os morros, subúrbios e áreas ambientalmente frágeis, quanto no período desenvolvimentista industrial dos Governos Federais da década de 1950 em diante, que preconizavam um padrão de “urbanização com baixos salários”,¹ às custas do crescimento descontrolado dos territórios populares da cidade.

O mercado formal de terras restrito às camadas de média e alta renda, a queda da oferta de aluguéis para a classe

¹ A formulação da “industrialização com baixos salários” proposta por Francisco de Oliveira (2003), como modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro, é utilizada para construir o paralelo com a “urbanização de baixos salários” por Emlin Maricato (1995) para elaborar o padrão de desenvolvimento urbano no Brasil.

trabalhadora (em virtude da Lei do inquilinato de 1942), a parca provisão habitacional voltada à população mais pobre são fatores que limitaram as opções que famílias de menor renda tinham para equacionar sua demanda por moradia, a qual passou a ser, notadamente, solucionada através da autoconstrução em loteamentos irregulares periféricos e/ou pela ocupação de terras. Ignorar este processo passou a ser conveniente ao Estado, que se eximiu da obrigação de promover políticas sociais voltadas à demanda habitacional, mesmo que isso custasse a franca expansão dos territórios irregulares e de todas as precariedades que eles implicassem.

Com a oferta de moradia de aluguel em declínio, e sem que o Estado suprisse a consequente demanda por habitações, restava à população pobre uma solução que, na prática, “liberava” tanto o Estado quanto o mercado da responsabilidade pela questão da moradia: a ocupação pura e simples das terras, ou o loteamento das periferias, estimulado pela chegada do transporte público sobre rodas, que garantia o necessário acesso, mesmo que precário, aos loteamentos mais distantes, que sequer recebiam a infraestrutura urbana necessária (Maricato, 1997, p.36). Estava começando a delinear-se o que seria a matriz do crescimento urbano no Brasil a partir de então. (Ferreira, 2005, p.10)

O padrão de urbanização periférico e informal está intimamente relacionado ao papel que a produção das cidades teve dentro das estratégias de desenvolvimento econômico nacional, sobretudo, a partir dos anos 1950. A atração do capital internacional para impulsionar o crescimento econômico brasileiro através da indústria de bens de consumo dependia, dentre outras coisas, porém fundamentalmente, de uma mão-de-obra excedente e barata. Mesmo que o foco principal dessas indústrias que se

instalariam no Brasil fosse exportar, (e não necessariamente suprir o mercado consumidor nacional, ainda muito residual naquela época) a urbanização e o crescimento econômico com baixos salários “...não era apenas uma consequência da injustiça inerente aos sistemas capitalistas, mas a própria condição para a nossa industrialização...” (Ferreira, 2005, p.13). Ou seja:

[...] no processo de urbanização brasileiro, a exclusão é estrutural, o que exige uma reflexão mais aprofundada sobre o papel da regulação urbana na construção da cidadania ou da qualidade ambiental urbana para todos [...] (Maricato, 1995, p.25)

O desenvolvimento industrial do país se baseou, portanto, na instalação da mão-de-obra nos centros urbanos como exército de reserva, e também na redução dos custos de reprodução desta força de trabalho ao mínimo, possibilitando, assim, a depreciação dos salários pagos. A autoconstrução e demais meios de se garantir minimamente uma moradia, ainda que irregular, permitia excluir o gasto com habitação do custo de reprodução da classe trabalhadora. Como a população de menor renda empenhava um trabalho adicional e conseguia construir sua própria casa, os gastos com a aquisição ou aluguel de um imóvel formal não compunham o cálculo dos salários, o que alimentou e impulsionou a expansão do território informal; tudo com o consentimento do Estado.

[...] uma não-insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga e fins de semana. Ora, a habitação, bem resultante desta operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força

de trabalho, pois o seu resultado — a casa — refletia-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho — de que os gastos com habitação são um componente importante — e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. (Oliveira, 2003, p.59)

As periferias autoconstruídas sem qualquer tipo de infraestrutura, serviços urbanos básicos e com formas de ocupação e edificação totalmente à margem das normas que tratavam da regulação urbanística e edilícia foram se expandindo. Citando o exemplo do crescimento periférico por que passou a cidade de São Paulo a partir dos anos 1940, através da proliferação de loteamentos periféricos irregulares ou clandestinos, Nabil Bonduki (2004) afirma claramente que o poder público não era apenas omissor, por não conter o processo, como também estimulava este padrão de urbanização. A permissividade da administração municipal em relação a todo tipo de ilegalidade e informalidade na autoconstrução em loteamentos irregulares era a estratégia do governo de “solucionar” a questão habitacional dentro de um quadro social de trabalhadores sub-remunerados. Bonduki ainda cita a regulamentação federal sobre parcelamento do solo, editada durante o Estado Novo em 1937, que dava proteção jurídica aos compradores de lotes - independentemente da situação fundiária -, não penalizava loteadores clandestinos e tampouco estabelecia padrões mínimos para novos loteamentos, o que assegurava e estimulava este tipo de prática de baixos custos.

[...] o Estado não só deixou de combater como estimulou a abertura de loteamentos clandestinos e sua ocupação pela moradia popular, ao mesmo tempo que punia os que ali iam residir com uma legislação que impedia a instalação de serviços urbanos. (Bonduki, 2004, p.288)

No período que se inicia com o Golpe de 1964, o Regime Militar passa a destinar um grande volume de recursos federais para produção habitacional com fundos públicos, algo sem precedentes na história do país até então. Contudo o programa federal de produção imobiliária dirigido pelo Banco Nacional

de Habitação (BNH), foi pouco expressivo no atendimento às demandas dos setores mais pobres da população. Esta é a fase de maior crescimento das cidades brasileiras (Maricato, 2000), alavancado, principalmente, pela forte expansão do território informal constituído pela autoconstrução em loteamentos clandestinos/irregulares e em favelas. Um fenômeno sem qualquer aderência ao pretensão planejamento tecnocrático característico daquele momento de autoritarismo político que, contraditoriamente, produzia inúmeros planos territoriais, cujo principal objetivo era, teoricamente, regram e conter a expansão urbana nas cidades.

Nas décadas de 1960 e 1970, quando a prática do planejamento territorial se tornou mais corrente enquanto instrumento de regulação do Estado sobre as cidades, foram produzidos inúmeros Planos Diretores. Também foi estruturado um sistema nacional de desenvolvimento urbano com fundos e instituições gestoras, para viabilizar o planejamento e a implementação de políticas urbanas e habitacionais.

O prestígio do planejamento urbano, no anos 70, acarretou na proliferação de órgãos públicos municipais de planejamento e as escolas de arquitetura viram aumentar seus cursos ou disciplinas da matéria [...] Foi exatamente durante a implantação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto, que as grandes cidades brasileiras mais cresceram...fora da lei. Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano [...] (Maricato, 2002, p.139)

O desenvolvimento das cidades se deu à despeito dos planos territoriais, que, por sua vez, cumpriam um papel ideológico, mantendo distância da realidade concreta e complexa do espaço urbano, contribuindo para ocultar a cidade real e formar um mercado imobiliário restrito. Os instrumentos de planejamento, em sua enorme maioria, sequer incluíam a cidade produzida fora dos padrões legais em sua cartografia ou suas diretrizes e, ao ingorá-la, reafirmava sua condição de ilegalidade.

No caso da Cidade de São Paulo, os assentamentos populares desse tipo não são classificados na Lei de Zoneamento, conjunto de normas que regulam o uso e ocupação do solo para todo o território da cidade, em vigor desde 1972.⁴ Nos mapas que delimitam os perímetros das zonas, o que é considerado “subnormal” não aparece, dando lugar algumas vezes a claros e interrupções no desenho da cidade. Em outras, é pintado com a mesma cor da zona onde se insere, sem “existir” dentro dela. (Rolnik, 1997b, p.133)

O modelo único da propriedade privada, dificultou o acesso às linhas de crédito imobiliário do BNH (1964-1986) por parte dos trabalhadores de menor renda, que, justamente, por morarem em assentamentos informais e não terem qualquer título de propriedade ou posse reconhecidos oficialmente, não conseguiam contrair financiamento para aquisição ou melhoria de imóveis (Bueno, 1998, p.29). Por outro lado, o trabalhador que autoconstruiu sua residência em um loteamento irregular ou em uma ocupação de terra via nesta prática a possibilidade de constituir um patrimônio, que lhe desse estabilidade e segurança a sua família, além de lhe conferir uma relativa ascensão social ao status de “proprietário” - ainda que irregularmente.

Bonduki (2004) destaca a importância deste processo vinculado à expansão do ideal da casa própria entre os trabalhadores de baixa renda e, dialogando com Oliveira (2003) e Kowarick (1993), reforça o peso deste padrão de urbanização no processo de “espoliação urbana” como forma de super-exploração e privação da população trabalhadora de baixa renda, não apenas pelo trabalho extra e pela depreciação dos salários, mas também pela reafirmação da segregação urbana como um padrão de organização sócio-territorial das cidades brasileiras.

Assim, os assentamentos informais, representados por loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares e pelas favelas, definiram o padrão de crescimento dos grandes centros urbanos brasileiros na segunda metade do século XX, o que gerou uma taxa de informalidade que, em muitas de nossas grandes cidades, atinge ou ultrapassa os 50% do território urbano. Autores como Adauto Cardoso (2003) e Edésio

Fernandes (2011) afirmam que essa taxa pode ser ainda maior e alcançar os 70%, mas também fazem muitas ressalvas quanto à forma de cálculo desse valor e sugerem cautela no uso do dado. Ele deve ser utilizado para indicar a escala de grandeza da questão, mas não para aferir uma porcentagem exata, pois não há metodologia única e precisa para isso. O que nos importa é problematizar a relação existente entre o padrão de produção do espaço urbano às margens da lei oficial e as delimitações das fronteiras que definem os padrões de cidadania consequentes:

A cidade real é consequência da relação que a legalidade urbana estabelece com o funcionamento concreto dos mercados imobiliários que atuam na cidade. Entretanto, ao definir formas permitidas e proibidas de produção do espaço, a legislação define territórios dentro e fora da lei. Essa delimitação tem consequências políticas importantes, na medida em que pertencer a um território fora da lei pode significar uma posição de cidadania limitada. Não existir, do ponto de vista burocrático ou oficial para a administrada cidade, é estar fora do âmbito de suas responsabilidades para com os cidadãos. (Rolnik, 1999a, p.2)

Dentre as modalidades do território urbano informal que são recorrentes em nossas cidades e também estão no centro dos programas de regularização fundiária locais, é obrigatória a menção aos **loteamentos irregulares**, mencionados anteriormente, que são promovidos em desacordo com as regras de parcelamento do solo como, por exemplo, área mínima do lote e destinação de áreas ao sistema viário, às praças e ao uso institucional. A execução do parcelamento difere do projeto original aprovado pela prefeitura para que os lotes possam ser comercializados a famílias de baixa renda com preços abaixo daqueles praticados pelo mercado formal de terras. Quando feitos burlando as regras de parcelamento e sem qualquer fiscalização e/ou anuência do poder público municipal são chamados de **loteamentos clandestinos**, igualmente comercializados a famílias de baixa renda (Saule Júnior, 2009; Fernandes, 2011).

Outro exemplo: muitos **empreendimentos habitacionais** populares promovidos pelo próprio Estado foram construídos em desacordo com a legislação urbanística e edilícia dos municípios, revelando uma das facetas da informalidade urbana, que é também produto da ação direta do poder público.

Os conjuntos habitacionais promovidos por órgãos e instituições do Poder Público responsáveis pela execução de programas habitacionais, muitas vezes são construídos sem atender às exigências da lei de parcelamento do solo e da legislação municipal de uso e ocupação do solo. Situação comum é a falta de infraestrutura ou do registro público do empreendimento no Cartório de Registro de Imóveis competente. (Saule Júnior, 2009, p.254)

A participação da gestão pública na produção - e na reprodução da informalidade - vai além da provisão direta de conjuntos habitacionais irregulares. Um estudo conduzido por Adauto Cardoso (2003) na cidade do Rio de Janeiro mostra que o desacordo às regras urbanísticas que as legislações municipais determinam não é um fenômeno exclusivo do território urbano da baixa renda, favelas ou periferias, tendo a burocracia da Prefeitura Municipal um papel central nesse processo. Ponderando as diversas tipologias de irregularidade existentes, o autor destaca que a mais recorrente entre elas diz respeito à falta de licença para realização de obras, o que refletiria, à época da pesquisa, uma “clandestinidade” de cerca de 70% dos processos analisados:

Ou seja, a irregularidade deriva, antes de tudo, do fato de que se urbaniza ou se constrói na cidade sem levar em conta os constrangimentos legais pertinentes, não pelo desejo de transgredir a lei para obter alguma vantagem específica, mas por desconhecimento e por deslegitimação da capacidade de regulação do poder público. (Cardoso, 2003, p.38)

Essa lógica se aplica à compra de lotes em parcelamentos irregulares e clandestinos, mas também à licença de construção,

o que, mesmo em loteamentos legais, gera irregularidades quanto à edificação erguida ou reformada. Ao mesmo tempo, as dificuldades geradas pela falta de legitimidade da lei e pela inexistência de um aparato institucional que viabilize a ação fiscalizadora da Prefeitura do Rio de Janeiro fazem com que os técnicos do poder público municipal prefiram regularizar, depois de feito, o que está irregular a realizar a aprovação de acordo com os trâmites e parâmetros legais, por ser este um processo moroso, pouco claro, complexo e dispendioso.

De acordo com o estudo, a fiscalização é muito deficiente, os embargos a obras irregulares são raríssimos e as poucas muitas aplicadas estimulam a transgressão às regras pelo seu valor insignificante. A reedição de decretos municipais que anistiam as irregularidades urbanísticas corroboram com este padrão de produção irregular do espaço em que a ação informal particular é balizada - e até induzida - pelo próprio poder público. Este exemplo da pesquisa feita na capital fluminense ajuda a mostrar que a informalidade não é produzida apenas no territórios populares, cuja origem se baseia na irregularidade fundiária e urbanística, mas também é resultado de uma predisposição do poder público em relação à cidade como um todo ao ignorar as próprias normas, preferindo lidar com as consequências das irregularidades em vez de preveni-las.

Os próprios técnicos da prefeitura passaram a orientar os cidadãos no sentido de substituir o licenciamento pela realização da obra sem licença e pela posterior regularização com benefício da “flexibilização” permitida por decreto. (Cardoso, 2003, p.38)

O exemplo citado acima serve para ilustrar a abrangência que o conceito de informalidade pode adquirir se a mera desobediência da lei for adotada como critério. Ela não é exclusividade dos territórios populares de baixa renda e sua concepção calcada na simples ideia de negação daquilo que é formal - legal ou regular - não basta para defini-la. Daí, decorre uma leitura que deve ser feita acerca do caráter ambíguo que a informalidade urbana apresenta na conformação histórica

das cidades brasileiras. O Estado possui um papel central na reprodução da informalidade para reprodução das relações de poder político.

A “extralegalidade” (Rolnik, 1997b, p.145) fortaleceu a ambiguidade sobre o status da “cidade informal”, de modo que a dúvida sobre a possibilidade de prestação de serviços públicos e instalação de infraestruturas básicas foi transformada em uma moeda de troca em um jogo político do qual o território urbano se transformou em seu tabuleiro. A permissividade em relação a produção informal da cidade adquiriu um importante valor político de troca, traduzindo um “pacto territorial” (Rolnik, 1997a), cuja tolerância seletiva às transgressões da legislação urbanística gerava territórios onde o Estado provedor poderia oferecer melhorias na forma de favores e não na condição de direitos.

Apesar dos planos, leis e regulamentos que ao longo do século rejeitaram e proibiram as favelas e os bairros periféricos precários, estes não desapareceram. Costuma-se, nos meios urbanísticos, atribuir o fato à falta de planejamento associada à falta de fiscalização. Procurando raízes mais profundas, o argumento atribui a expansão desta cidade selvagem à falta de ética que impele governantes a negociar diretamente, segundo seus interesses (sem seguir planos), com construtores, moradores e fiscais, e a criarem uma relação de compra e venda de direitos e sanções. Entretanto, como vimos, a partir dos anos 30 se estabelece um pacto territorial, no qual a ilegalidade é tolerada para poder ser posteriormente negociada pelo Estado. Uma das condições para que esse pacto possa ocorrer é o Estado assumir o papel de provedor e os habitantes do território ilegal, de devedores de um favor do Estado, já que do ponto de vista estritamente legal, ali caberiam punições e não responsabilidades e direitos. O pacto com a periferia consolidou-se no contexto da redemocratização [pós Ditadura Vargas], em que melhorias urbanas se transformam em votos e lideranças de bairro, em cabos eleitorais. (Rolnik, 1997b, p. 154)

A autora ainda conclui:

Esse pacto territorial, esboçado desde os anos 30, mas definido mais claramente no contexto da redemocratização e do populismo, nunca mais foi desmontado. Nem mesmo durante os anos de ditadura [militar] o esquema foi interrompido... (Rolnik, 1997b, p.156)

Está claro que o modelo de urbanização brasileiro, também enraizado em um modelo político-econômico de desenvolvimento e de poder, se estrutura a partir do descolamento entre as definições reguladoras propostas pelo ordenamento urbanístico e o território real das cidades. A discordância entre as regras urbanísticas e o modo de produção do espaço urbano não é simples resultado da mera desobediência ou do questionamento dos parâmetros impostos pela ordem vigente. O processo histórico e social de formação da “cidade informal”, ou da extralegalidade urbanística, não está relacionado a uma postura insurgente contrária à lei por parte das classes de menor renda. A informalidade e a irregularidade são fatores estruturantes no processo de urbanização brasileiro e foram institucionalizados pelo Estado, pelo “...mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas públicas sociais.” (Maricato, 2002, p.152).

1.2

O PAPEL EXCLUDENTE DA LEI

A antítese que contrapõe a informalidade, de maneira reducionista, à formalidade, como o correto em oposição ao errado ou o apropriado em oposição ao condenável estará, permanentemente, em cheque durante toda esta pesquisa. A abordagem deste estudo parte do pressuposto de que o território ilegal da cidade é um subproduto da legalidade e que os instrumentos de regulação urbanística e edilícia, que disciplinam o uso e ocupação do solo urbano são, na verdade, ferramentas de exclusão e de dominação sociais. Se considerarmos o papel que o planejamento, junto com as grandes intervenções urbanísticas promovidas pelo Estado, teve no processo de exclusão e segregação da população urbana mais pobre, como faremos mais adiante na abordagem sobre as favelas, fica clara a importância que as legislações que determinam os padrões de produção do espaço - e, portanto, que determinam o certo o errado - tiveram para a conformação da cidade informal.

O poder aquisitivo da massa trabalhadora nunca pode arcar com os custos do padrão construtivo determinado pelo ordenamento territorial e pelos códigos de edificações, os quais só tinham respaldo nos modos de produção da cidade formal, idealizada por tais instrumentos urbanísticos. Não fossem os parâmetros sobre parcelamento da terra, ocupação do solo e de construção tão estritos, a ponto de inviabilizarem as formas de moradia popular nas áreas mais valorizadas dos centros urbanos já na virada do século XIX para o XX (Rolnik, 1997a), as famílias de menor renda teriam encontrado menos obstáculos - ao menos regulatórios - para se instalarem em áreas mais bem localizadas.

À exemplo da formação dos bairros residenciais de alto padrão em São Paulo ainda no fim do século XX, Raquel Rolnik narra como a definição de normas específicas, que definem a legalidade urbana da cidade, eram uma garantia de proteção dos territórios das elites, trazendo consigo o modo de produção do espaço da alta renda “com todas as suas letras

físicas e morais: a casa unifamiliar isolada em grande terreno e separada da rua e dos vizinhos.” (Rolnik, 1997a, p.46). A autora ainda prossegue:

A chave da eficácia em demarcar um território social preciso reside evidentemente preço. Lotes grandes, grandes recuos, nenhuma coabitação é fórmula para quem pode pagar. A lei, ao definir que num determinado espaço pode ocorrer somente um certo padrão, opera o milagre de desenhar uma muralha invisível e, ao mesmo tempo, criar uma mercadoria exclusiva no mercado de terras e imóveis. (Rolnik, 1997a, p.47)

Ao mesmo tempo, os códigos normativos paulistanos passaram a proibir os cortiços nas áreas centrais, as quais concentravam valores imobiliários mais elevados e tinham regras construtivas que impediam a formação de moradias mais populares, condizentes com o padrão de renda da classe trabalhadora. Já em 1900, o município isentava a construção de vilas operárias como forma de afastar as moradias populares do centro das elites, pois os estímulos fiscais só valeriam para aquelas que fossem construídas fora do perímetro urbano.

Neste sentido, a formatação do “legal” e do “ilegal”, que a regulação urbanística tradicional propõe do ponto de vista da forma de configurar o conjunto do espaço urbano, passa a seguir critérios extremamente seletivos, privilegiando um modelo de cidade que não comporta todos os modos de produção do espaço e tampouco encontra respaldo no poder econômico da população mais pobre (Nery Jr., 2003). Isto criou um padrão de regulação no qual este modelo de cidade, definido pelos critérios das classes dominantes e detentoras de poderes decisórios, era introduzido na legislação e reproduzido por seus parâmetros urbanísticos de maneira excludente, reafirmando o um padrão de segregação urbana.

O que Rolnik e Nery Jr. afirmam, portanto, é que, ao longo do tempo, a legislação urbanística definiu o que é legal e o que é proibido, usando como referência um ideal de cidade pouco relacionado com aquela que se desenvolveu nos bairros populares, assentamentos informais, loteamentos clandestinos ou quaisquer outras morfologias, que caracterizam de maneira mais representativa o território urbano de muitas de nossas cidades, produzido fora da lógica do mercado formal. O próprio fato de as regras se traduzirem em parâmetros intralotes, que ditam como o edifício deve se inserir e se comportar dentro da propriedade, é um modo de regulação alheio às conformações espaciais das favelas, por exemplo, onde a unidade fundiária do lote não preexiste à ocupação em grande parte dos assentamentos existentes. A regulação urbanística que tem como referência o lote urbano é um pressuposto de qualquer parâmetro urbanísticos. Recuos em relação às divisas ou taxas de ocupação e aproveitamento do terreno são exemplos de parâmetros, amplamente utilizados pelo ordenamento territorial brasileiro, que se aplicam tendo base uma unidade fundiária, portanto, são mensurados em sua relação com o lote.

O caráter ilegal do território produzido irregularmente nas cidades não é uma fatalidade resultante do mero descumprimento das leis. A estrutura da regulação fundiária e construtiva no ordenamento urbanístico brasileiro é excludente, estruturada para não contemplar a totalidade do território das cidades e para impor a ilegalidade àqueles cujo padrão de renda não é compatível com o padrão urbano desejável no âmbito legal. A própria lei se encarrega de criar a ilegalidade ao incorporar valores morais e ideológicos aos seus parâmetros de regulação do espaço urbano: “De saída criminalizado, o espaço não é eliminado, é apenas rejeitado” (Rolnik, 1997b, p.132).

Alex Magalhães, ao tratar do histórico da regulação sobre as favelas no Rio de Janeiro, expõe o caráter ambivalente que a legislação urbanística sempre teve em relação às ocupações

precárias nos morros cariocas. Na virada do século XIX para o XX, a lei restringia cada vez mais a possibilidade de cortiços se instalarem nas áreas centrais do Rio de Janeiro, inclusive impondo a demolição de muitos, por sua inadequação às regras construtivas de inspiração higienista. Contraditoriamente, embora apontasse para regras rígidas que tinham o objetivo de “combater” a precariedade das habitações da população de baixa renda, a legislação que proibiu os cortiços também incentivou a formação “embrionária” das favelas. Isto porque a proibição das casas populares precárias não valia para as áreas fora do centro, como era o caso dos bairros periféricos ou até mesmo dos “cumes de morros” (Magalhães, 2013, p.37).

A ação do Estado, fosse através de intervenções ou de sua prerrogativa reguladora, preconizava a garantia da qualidade e dos valores (imobiliários) da cidade formal: da cidade das elites. Não havia uma regulação exercida diretamente sobre o território popular, no sentido de estipular regras que dialogassem com os modos de construção do espaço urbano da baixa renda e que objetivasse, de fato, qualificá-lo. As leis, pelo contrário, acabavam promovendo uma precarização ainda maior destas áreas, já que não permitiam a instalação de infraestruturas e serviços urbanos por sua condição jurídica irregular, o que, na prática, operava como um mecanismo de segregação urbana assim como de constrangimento da cidadania de seus moradores. De maneira geral, as normas eram restritivas ou proibitivas e partiam de princípios relacionados à ordem e ao modo de formação do espaço das elites.

Esta pesquisa, portanto, parte da premissa de que a “informalidade urbana” é uma construção ideológica; um prisma que distorce a realidade oferecendo uma visão dual equivocada sobre o espaço urbano, criando a ilusão de que as cidades estão divididas, como se fossem constituídas de duas partes distintas, antagônicas e apartadas uma da outra. A **favela**, objeto ampliado de nosso estudo, é comumente considerada

expressão máxima da informalidade e da precariedade habitacional no espaço urbano. Ela é derivada de ocupações de terra que ignoram as regras de parcelamento estipuladas pela legislação fundiária e, quando ocupam áreas verdes como, por exemplo, as Áreas de Proteção Permanente (APP) em beiras de córregos, infringem ainda a legislação ambiental. A população trabalhadora de baixa renda que constrói a própria moradia neste tipo de assentamento utiliza meios e materiais precários para fazê-lo, além de não seguir os parâmetros de uso e ocupação do solo e tampouco as regras de edificação que os planos diretores, zoneamentos e códigos de obras determinam. A terra que ocupam não lhe pertence e, para agravar a precariedade construtiva das habitações, a situação fundiária irregular dessas ocupações impõe empecilhos para a instalação de infraestruturas e prestação de serviços urbanos básicos.

Entretanto optamos por problematizar a produção do território das favelas não por sua inconformidade às regras da legislação urbanística, mas pela relação ambígua que a lei estabelece com os territórios populares nas cidades. A reflexão de como a legislação urbanística pode ou deve incidir sobre este espaço, como meio de reconhecê-lo como parte integrante do conjunto da cidade, é fundamental para também assegurar o direito de seus moradores. Trata-se, de certa forma, de uma subversão da função excludente que os instrumentos de regulação urbanística operam historicamente e que estão no cerne da produção social do espaço informal nas cidades.

As favelas foram consideradas “caso de polícia” durante muito tempo com ações de controle repressivo contra seus moradores. As legislações ou proibiam seus tipos construtivos de moradia ou determinavam a demolição sumária dos barracos e sua total erradicação (Bonduki, 2004). A visão hegemônica no início do século XX, mas que perdurou por muitos anos, era de que os territórios das favelas eram o lócus da marginalidade, da promiscuidade, da falta de ordem e moralidade, onde vivia a escória da sociedade (Zaluar & Alvito, 2006). Não à toa as políticas de teor higienista tinham tanta penetração nestes assentamentos populares, já que, na visão das elites - sempre muito bem articuladas aos centros de decisões políticas - as favelas precisavam ser radicalmente combatidas, como se

fossem uma “doença urbana” (Magalhães, 2013, p.40). A construção ideológica da favela enquanto um problema de natureza moral, bem como a ideia de que se tratavam de assentamentos temporários com construções provisórias (Cardoso, 2007), pautou até os anos 1980 grande parte das políticas e programas voltados para essas áreas. Até as últimas décadas do século XX, o território das favelas sequer era reconhecido pelo ordenamento urbanístico dos municípios brasileiros, não constando nos diagnósticos, nas bases cartográficas e tampouco nas diretrizes dos planos diretores e leis de zoneamento.

Parafraseando as reflexões de Zaluar e Alvito (2006) sobre a oposição “favela x asfalto” na cidade do Rio de Janeiro, mas estendendo-as a uma escala mais abrangente no país, a dualidade entre a “cidade formal” e a “cidade informal” ou entre “cidade” e “favela” - como se uma não integrasse a outra - foi usada com diferentes conotações para expressar a superioridade de uma coisa sobre a outra.

O artificialismo das divisões espaciais duais muitas vezes foi antes o resultado da ideologia daqueles que as concebia do que uma realidade na vida dos cidadãos. [...] Mas essa maneira de pensar a cidade se manteve e foi confirmada pela própria maneira de fazer a pesquisa urbana [...] (Zaluar & Alvito, 2006, p.16)

Novamente, os objetivos desta pesquisa pressupõem que a dicotomia entre o “legal” e o “ilegal” seja terminantemente desfeita num esforço de reconhecer a ambiguidade e as contradições no processo histórico de produção das cidades e, especificamente, das favelas. Como propõe Vera Telles (2015a), as fronteiras do legal e ilegal são incertas, porosas e estão em constante disputa. Nosso olhar para as favelas e para as formas de regulação da produção de seu espaço urbano assume que a “informalidade” pura e simples não as representa. O termo cumpre seu papel ideológico de ocultar o papel das favelas no modelo de desenvolvimento urbano brasileiro, impondo uma carga negativa a qualquer sentido que se possa extrair de seu território ou de sua gente. Neste sentido, nosso esforço até aqui de trazer à discussão o papel central do Estado e da própria lei na produção desses territórios.

Favela Dom João VI, Diadema, antes da urbanização de 1983
(Arquivo pessoal de Sandra Aparecida, moradora entrevistada)

1.3

A FAVELA COMO FORMA DE PROBLEMATIZAR A “INFORMALIDADE” E A CIDADE

Até aproximadamente os anos 1920, os cortiços e casas coletivas, de baixíssima qualidade construtiva e de péssimas condições de habitabilidade que propiciavam a disseminação de doenças contagiosas, foram uma modalidade habitacional popular muito comum nos centros urbanos. Diversos trabalhos atestam a gênese da favela como o resultado da ação estatal sobre esse território popular das cidades. Nabil Bonduki (2004) descreve como as políticas sanitárias lograram institucionalizar a repressão aos cortiços - e à moradia de baixa renda em geral - por meio de um controle higienista, às vezes, muito violento que estipulava regras bastante rigorosas, proibia a construção e até demolia as habitações coletivas existentes.

Em sua tese de doutorado, por exemplo, Rosana Denaldi (2003) afirma que muitas favelas surgiram no início do século XX como uma alternativa de moradia para os extratos sociais mais pobres que foram expulsos das áreas urbanas centrais, por efeito das ações reguladoras do Estado. Além da ação policial e do controle bastante restritivo das moradias da classe trabalhadora urbana, as obras sanitárias de intervenção direta no espaço físico das cidades também corroboraram para a expulsão da população de baixa renda das áreas mais centrais para as áreas periféricas, ou, de menor valor no mercado formal de terras.

Sob a justificativa de adequar as infraestruturas urbanas às demandas higienistas¹ de salubridade ambiental e de embelezar as cidades com projetos de transformação da paisagem urbana, governos operaram significativas reconfigurações nas áreas mais valorizadas de suas cidades, promovendo demolições

¹ A correlação feita entre a pobreza com a imoralidade e o contágio de doenças ganhou força no início do século XX e criou as bases do movimento sanitário, um componente ideológico muito presente no ordenamento urbanístico brasileiro desta época (Rolnik, 1997a, p.42).

e o consequente deslocamento de moradores encortiçados para as bordas dos centros urbanos. Desta forma, tanto a legislação proibitiva quanto a ação intervencionista do poder público promoveram a remoção da população de baixa renda e a consequente ocupação ilegal de morros, áreas periféricas ou terrenos ambientalmente frágeis.

João Whitaker Ferreira (2005) lembra que os planos e as intervenções urbanísticas de “embelezamento e melhoramentos” da primeira metade do século XX, responsáveis pelo processo de deslocamento de trabalhadores mais pobres e da consequente formação de assentamentos urbanos informais, foram executados em cidades como Rio de Janeiro, Recife, São Paulo, Santos, Curitiba, Porto Alegre, Manaus e Belém. Sobre os padrões construtivos e urbanísticos exigidos por legislações locais, que impunham regras bastante rigorosas às moradias da população de baixa renda, quase sempre, inviabilizando-as enquanto um modo legal de habitação na cidade - ou ao menos em parte dela - Suzana Pasternak Taschner comenta:

A normatização dos subúrbios, onde antes o espaço não era regulamentado, dificultou a ocupação pelos segmentos populacionais mais pobres. Dialeticamente, a regulamentação acabou gerando o espaço totalmente à margem da norma: a favela. (Taschner, 1993, p.39)

Analisando o histórico das favelas na cidade do Rio de Janeiro, Alex Magalhães demonstra o caráter ambíguo e discricionário das leis. Para o autor, a legislação da cidade no início do século passado, bem como sua aplicação prática - às vezes

mais tolerante e às vezes mais rigorosa - tinham um caráter bastante contraditório, pois condenavam a cortiço, tornando-os irregulares, porém não reconheciam o fato de que tal medida estimulava o surgimento de favelas. O autor mostra que, no Rio de Janeiro da década de 1920 a legislação municipal já fazia referência ao termo “favela” como habitações precárias e cuja aglomeração deveria ser “combatida”. A proibição a este tipo de moradia não era, entretanto, uma medida homogênea para todo o território da cidade e tampouco tinha a “nobre” pretensão de eliminar os assentamentos informais por sua precariedade, comprometimento da qualidade ambiental do meio urbano e possível mal à saúde pública.

A legislação local da então Capital Federal tinha um conteúdo claramente excludente que promovia, expressamente, a segregação de quaisquer formas de moradia precária, já que as proibia apenas em determinadas áreas - notadamente nos setores mais centrais e valorizados do Rio de Janeiro - e, inclusive, determinava regras de afastamento para que elas pudessem existir, porém fora das visuais da elite carioca, como os bairros da zona sul. As casas de madeira (principal tipo construtivo das favelas), por exemplo, eram permitidas nas zonas de bairros dos subúrbios e até em morros, desde que não fossem aqueles próximos da região central, os quais eram citados nominalmente nos textos da lei. A política carioca para a segregação das favelas também tinha sua componente estética e paisagística, pois a construção dos barracos (ou “galpões”) até era permitida em zonas centrais desde que escondidos por outros edifícios ou, suficientemente, afastados dos logradouros públicos para não serem reparados (Magalhães, 2013, p.39).² Segundo Denaldi (2003), na década de 1930 foram promulgadas leis mais sistêmicas que proibiam a construção de casas precárias nos perímetros urbanos do Rio de Janeiro e de Recife como forma de coibir o surgimento e o crescimento das favelas nestas respectivas cidades. Algumas legislações, como o Código de Obras da Capital Federal de 1937, determinavam explicitamente a eliminação dos núcleos de favelas, proibindo

² Trata-se do processo de “invisibilização” das favelas, originalmente formulada por Betânia Alfonsin (2000) e utilizada por Alex Magalhães (2013) para discutir o caráter “ambivalente” das legislações cariocas em relação às favelas do Rio.

qualquer tipo de ação de melhoria naquelas já existentes (Denaldi, 2003; Magalhães, 2013).

Muito embora estes assentamentos fossem totalmente irregulares e também apresentassem precariedades habitacionais, que as leis, teoricamente, buscavam combater, as favelas passaram a representar uma alternativa para acomodar a população removida das áreas centrais, não sendo toleradas, somente, em regiões próximas aos bairros mais ricos. Na década de 1930, apesar de se instituir legalmente a proibição das favelas e do fato de alguns planos municipais de remoção compulsória realocarem famílias faveladas em abrigos temporários - os quais terminavam se tornando soluções definitivas e igualmente precárias - a disseminação e o crescimento das favelas não foram controlados, se intensificando nas décadas seguintes. Na verdade, a despeito da visão política hegemônica sobre a remoção das favelas que perdurou até o fim da década de 1970, esses territórios se expandiram e se estabeleceram como a principal porta de acesso à moradia nas grandes cidades para a população de baixa renda, sobrevivendo a um longo ciclo de políticas que visavam basicamente sua extinção.

Apesar do caráter excludente da legislação e da ação do Estado em relação às favelas, é fundamental ponderar a própria noção de exclusão social que pode corroborar com uma ideia enganosa de segregação urbana, cujo conceito, formulado por Flávio Villaça (2012)³ se define por um instrumento espacial de reprodução da desigualdade e de dominação social.

[...] a segregação é a mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade. No caso das metrópoles brasileiras, a segregação urbana tem outra característica, condizente com nossa desigualdade: o enorme desnível que existe entre o espaço urbano dos mais ricos e o dos mais pobres. (Villaça, 2012, p.44)

³ É importante deixar claro que o padrão territorial da segregação urbana da cidade brasileira não se baseia na clássica oposição centro-periferia do modelo de anéis concêntricos, formulada pela Escola de Chicago, mas sim por “setores” radiais, como o urbanista Flávio Villaça (2001) defende. O termo “periferia” ou “espaço periférico”, aqui, faz referência ao território informal ou popular.

Tal concepção da produção do espaço urbano de forma desigual não elimina, entretanto, a possibilidade de que seus vários e diferentes territórios intraurbanos interajam entre si. Pelo contrário a relação social, econômica e até jurídica é um pressuposto para o modelo de desenvolvimento urbano que viemos tentando problematizar.

[...] em que pese os processos reais de segregação urbana com os quais as favelas têm historicamente se defrontado, elas não constituem regiões apartadas ou excluídas da cidade e da sociedade - seja o olhar desde o ângulo físico, social, econômico ou cultural - mas sim regiões de integração contraditória, conflituosa e/ou tensa com a cidade [...] (Magalhães, 2013, p.17)

Favela e cidade, se é que podem ser colocadas separadamente como corpos distintos ou dissociáveis, possuem em sua gênese laços de interação permanente, ainda que conflituosa e repleta de contradições. Considerando o fato de que grande parte da população moradora - e produtora - das favelas esteve historicamente inserida de alguma forma no mercado formal de trabalho e passou a residir neste tipo de assentamento como resultado de um processo descendente de mobilidade social, a favela pode ser interpretada como o modelo espacial que viabilizou a integração, ainda que de forma subordinada de uma população trabalhadora na economia urbana (Cardoso, 2007, p.4). Não vamos nos estender sobre as diversas dimensões, sociais, culturais e políticas - para além da econômica - através das quais o território das favelas estabeleceu suas formas de interação, mas reforçamos a ideia de que o padrão excludente de nossas cidades pressupõe graus e escalas diferentes de integração, o que nos faz lançar luz sobre o quanto as favelas estão excluídas e até que ponto elas lograram se integrar à cidade.

A favela enquanto território da exclusão traz esse paradoxo que vale ser debatido, sobretudo pelo fato de este trabalho propor discutir as possibilidades de regulação urbanística nesses territórios como um meio de integração deles através de uma ordem jurídica que os reconheça como cidade. Na década

de 1980, as favelas voltaram a ser objeto de regulação da legislação urbanística quando governos municipais, já com uma outra postura em relação àqueles territórios, inverteram a lógica de ação: em vez de rejeitá-las insistindo na penalização por sua condição de ilegalidade, passam a procurar meios de integrá-las à cidade, seus serviços básicos e também ao ordenamento oficial. Esta época foi marcada pela trajetória de redemocratização do país com a universalização do voto e a possibilidade legítima de organização social, política e partidária (Rolnik, 2015). Neste contexto, o direito à moradia e o direito à cidade eram vistos, por movimentos sociais urbanos e coalizões de esquerda, como elementos fundamentais para a constituição de um Estado de Direito, naquele momento, em vias de se reestruturar.

Nesta mesma fase de transição democrática, os paradigmas neoliberais começaram a penetrar no Estado brasileiro, introduzindo o consenso de reformas fiscais e de redução dos investimentos públicos, ou, no redirecionamento destes para as estratégias de inserção do país e das cidades no capital financeirizado global. A crise econômica e financeira, relacionada à reestruturação produtiva internacional, empobreceu a população urbana, precarizou as relações trabalhistas e promoveu um agressivo crescimento da cidade informal com um forte aumento das camadas mais pobres (Rolnik, 2015).

Além dos princípios econômicos liberais de diminuição do papel do Estado nas políticas sociais, também foram importados modelos de desenvolvimento urbano, que se apoiavam em um suposto discurso modernizante, para justificar grandes intervenções em favor da inserção das cidades no contexto econômico globalizado (Ferreira, 2005). No âmbito federal das políticas habitacionais, foram lançados programas pontuais e pouco expressivos, que buscavam viabilizar a autoconstrução de moradias, porém sem uma gestão integrada. Com a fraca inserção do Governo Federal nas políticas habitacionais, especialmente para as favelas, foi na década de 1980 que ocorreram importantes experiências de urbanização e regularização de assentamentos precários. Diversos governos locais passaram a implementar suas próprias políticas de promoção habitacional com investimentos na implantação

de infraestruturas para posterior regularização fundiária de favelas. Embora tivessem uma base fiscal comprometida com uma dotação orçamentária limitada e os repasses da União tivessem sido drasticamente reduzidos, o protagonismo dos municípios na criação e gestão de programas para intervenção nos núcleos habitacionais precários dos territórios informais tinha certa consonância com os princípios de descentralização federativa e maior empoderamento político das gestões locais que se consolidariam, posteriormente, na Constituição Federal de 1988.

A gestão municipal do Rio de Janeiro, por exemplo, passou a investir em serviços urbanos desde 1982, quando iniciou uma progressiva mudança na prática das remoções em direção a uma diretriz oficial de reconhecimento e de consolidação das favelas (Magalhães, 2013, p.67). Em virtude destas novas premissas, leis municipais foram aprovadas como instrumentos jurídicos para viabilizar a instalação de equipamentos, serviços e infraestruturas urbanas nos assentamentos irregulares, procedimentos estes que encontravam diversos impeditivos legais até então. Na Grande São Paulo, outro exemplo: os municípios de São Bernardo do Campo e Diadema usaram, de forma pioneira, o instrumento jurídico da Concessão Real de Direito de Uso (CDRU) para regularização de interesse social em seus núcleos de favelas.

Também em outras cidades como Recife, Belo Horizonte, Santo André, Santos e também São Paulo, por exemplo, experiências de urbanização de favelas por iniciativa das gestões municipais marcaram este período em que governos locais protagonizaram⁴ as políticas habitacionais investindo em infraestrutura, melhorias (muitas vezes por mutirões) e promovendo a regularização jurídica dos assentamentos informais. Muitas destas cidades, como a capital pernambucana, a capital mineira e municípios do

⁴ Uma inversão de papéis, que, no reequilíbrio de forças da transição democrática, elevou a autonomia local dos municípios, inclusive, no campo da habitação. Anteriormente, durante os anos de operação do BNH, os municípios tinham tido uma função bastante limitada na definição das políticas habitacionais locais e não eram um ator tão estratégico em sua implementação, já que a grande maioria não contava com recursos próprios e dependiam das COHABs estaduais para operar a produção nas cidades e intermediar o financiamento entre o BNH e seus mutuários beneficiários (Bueno, 2000).

ABCD Paulista⁵ inovaram nas estratégias legais para conduzir estes processos de consolidação dos assentamentos precários e se utilizaram de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (as ZEIS ou as AEIS), que possibilitavam regulações diferenciadas nas porções dos territórios que demarcavam, além de garantirem a permanência da população local em melhores condições de habitabilidade (Denaldi, 2003).⁶

Os novos arranjos sociais de forças políticas, a inserção de representantes alinhados às pautas de movimentos sociais urbanos nos legislativos, bem como a eleição de gestões mais progressistas em prefeituras de importantes cidades brasileiras implicou uma nova fase das políticas públicas para favelas. A implementação de estruturas e formas de gestão participativa, como os Orçamentos Participativos, fóruns e conselhos de habitação, foram alguns dos expedientes utilizados para democratizar os processos decisórios das políticas sociais locais, o que resultou na priorização de áreas como a habitação de interesse social e refletiu em práticas pioneiras de urbanização de favelas.

Muitas políticas habitacionais e urbanas inovadoras, originárias da agenda pela reforma urbana, foram desenvolvidas por essas coalizões democrático-populares locais em algumas cidades: participação direta no processo decisório por meio da eleição de conselhos e câmaras populares, orçamento participativo, mutirões, programas de regularização de assentamentos informais e uso do zoneamento como instrumento para reconhecer ocupações e prover segurança da posse para assentamentos informais. (Rolnik, 2015, p.214)

Algumas dessas experiências pioneiras compreendem um ponto crucial de inflexão não apenas das políticas e programas

⁵ O ABCD Paulista, originalmente formado pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, também é composto por Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra (Nakamura, 2014).

⁶ Segundo Denaldi (2003, p.17), entre 1987 e 1990 a SEHAC desenvolveu o Programa Nacional de Apoio às Comunidades (Fala Favela), sobre o qual não foram encontradas mais informações.

públicos habitacionais direcionados às favelas, como também da relação entre estes territórios e a legislação. A lei e a legalidade, que antes eram negadas às favelas e rejeitavam suas formas urbanas e tipos habitacionais - penalizando-as como ilegais -, passam a incidir sobre seus territórios reconhecendo-os ao mesmo tempo em que procuram propor um ordenamento jurídico próprio a eles. O direito oficial passa a admitir a possibilidade de definir um novo quadro urbanístico normativo extraído a partir dos processos sociais que dão origem àqueles assentamentos urbanos em vez do caminho inverso, pelo qual se espera que os regramentos inscritos em lei bastam para determinar as ações e práticas cotidianas.

As propostas de regulação urbanística diferenciada em favelas através da formulação de parâmetros especiais para cada núcleo habitacional representaram, nos anos 1980 e 1990, uma tentativa de transpor a lei para dentro das favelas como forma de garantir aos seus moradores direitos básicos, antes sonegados, paralela e articuladamente às intervenções físicas e processos de regularização fundiária (Cardoso, 2007; Denaldi, 2003). Tais avanços trouxeram consigo alguns desafios e a elaboração de parâmetros que correspondessem às especificidades daqueles territórios produzidos às margens da lei oficial, porém totalmente de acordo com lógicas e procedimentos sociais próprios de cada um se mostrou um dos mais complexos.

Pesquisas como as de Adriana Lima (2013; 2016) e Milton Nakamura (2014) mostram como governos locais propuseram alternativas para a regulação urbanística em alguns de seus núcleos habitacionais informais, derivados de ocupações de terra. Em 1978, Salvador (BA) já havia elaborado, através de decreto municipal, normas fundiárias e construtivas específicas como forma de atender as “reivindicações do movimento social urbano para promoção do reconhecimento dos seus territórios e regularização fundiária” (Lima, 2013, p.12). Deste marco, deu-se origem a zonas especiais, as APSES, que permitiam a definição de índices urbanísticos que considerassem as especificidades dos territórios populares (Lima, 2016, p.203). Em 1985, Diadema passou a instituir parâmetros urbanísticos

diferenciados para alguns de seus núcleos habitacionais que estavam sendo urbanizados, também visando estabelecer um novo ordenamento jurídico-territorial; uma regulação diferenciada do resto da cidade procurando se adequar às características territoriais de suas favelas (Nakamura, 2014).

Com instrumentos e metodologias diferentes, a década de 1990 trouxe novas experiências e os municípios de Santo André (SP) e Rio de Janeiro (RJ) passaram a utilizar a demarcação das AEIS para também instituir regramentos especiais às suas favelas urbanizadas por programas locais. Na capital fluminense, o Programa Favela Bairro criado em 1993 propunha estratégias de formalização das favelas do ponto de vista administrativo e edilício através da edição de uma sequência de leis e decretos que passavam a reconhecê-las como, finalmente, parte integrante do conjunto da cidade e estabeleciam um novo ordenamento jurídico-urbanístico para elas. As novas regras eram determinadas por decreto do Poder Executivo e passaram a normatizar o uso e ocupação do solo, segundo parâmetros urbanísticos e edifícios que o poder público controlaria através de um posto avançado, o POUSO, instalado dentro da favela urbanizada: o objetivo era instituir um novo patamar de regularidade urbanística ao local através do controle urbano.

Os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs) foram instalados nas favelas onde se concluíram as primeiras obras de urbanização a partir de 1997 com a missão de observar, fiscalizar e garantir o cumprimento das novas regras de uso e ocupação do solo que eram elaboradas no bojo do processo de urbanização e regularização destes assentamentos. Eles eram compostos por técnicos de nível superior (arquitetos, engenheiros, assistentes sociais) e agentes comunitários e visavam a fiscalização urbanística e edilícia das favelas, para controlar o crescimento e a expansão das mesmas, tendo como objetivo final evitar a “refavelização” das áreas atendidas por projetos de urbanização” (Magalhães, 2013, p.83).

O processo de introdução das normas legais estabelecidas pelo Estado é visto como um processo de assimilação de novos padrões de uso das áreas públicas e privadas [...] O POUSO é, talvez, o principal instrumento dessa mudança, estando entre seus objetivos a orientação social dos moradores visando a sua mudança de comportamento, através de um trabalho educativo. (Magalhães, 2013, p.103)

Embora as tentativas de regulação urbanística diferenciada no território das favelas tenham sido promovidas em gestões municipais de forma isolada e em contextos históricos e políticos diferentes sem representar uma tendência homogênea de experimentações pelo país, a ideia de que assentamentos informais devam ser incluídos no ordenamento territorial das cidades e de que regras específicas precisam respeitar suas especificidades físico-espaciais ganhou novos contornos e foi inscrita no principal marco regulatório da política urbana nacional em 2001.

O Estatuto da Cidade adota como diretriz da política urbana, nos termos do inciso XIV de seu art. 2º, “a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o **estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo, ou edificação**, levando-se em consideração a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. No intuito de conferir operacionalidade à regularização fundiária e à urbanização em áreas informais, esse diploma legal prevê, em seu art. 4º, dentre outros instrumentos, as Zonas Especiais de Interesse Social [...] (Lima, 2013, p.8, grifo da autora)

Ainda segundo Adriana Lima (2013), a definição de normas de uso e ocupação do solo e parâmetros edilícios especiais adequadas à regularização fundiária de assentamentos informais também foi objeto de recomendação da Resolução Nº 34 do Conselho das Cidades no ano de 2005.

1.4

A FAVELA PODE TER UM LIMITE?

O título desta seção é uma alusão a uma das perguntas feitas por Raquel Rolnik em seu artigo de 1997 *São Paulo, um século de regulação urbanística: para quem, para quê?*. No texto, a autora propõe uma avaliação histórica e crítica sobre legislação urbanística da capital paulista, analisando seu papel político na produção da cidade, dos seus espaços e dos seus valores, bem como na concentração de riquezas e de poder, colocando a seguinte questão (dentre muitas outras): “A cidade pode ter um limite?” (Rolnik, 199b, p.142). Não propomos construir, aqui, um paralelo com aquela análise transpondo sua visão crítica e suas categorias para o território das favelas, mas sugerimos adaptar o enunciado daquela indagação para introduzir e elucidar as questões que dirigem o presente estudo. A favela pode ter um limite? A favela **deve** ter um limite? Como estabelecê-los? Que padrões urbanísticos, valores, ou modelos de cidade podem servir de base à definição de uma regulação que, de fato, incida sobre o território das favelas e dialogue com seus modos de produção do espaço?

Quando marcos regulatórios, como os mencionados anteriormente, estipulam que normas especiais devem atender às características e demandas dos assentamentos informais de modo a viabilizar a regularização fundiária das terras ocupadas, pressupõe-se que a legislação urbanística elaborada por cada município deve buscar meios para adaptar os parâmetros de seus quadros normativos para estabelecer uma regulação adequada à realidade morfológica e às dinâmicas de transformação do território das favelas. É importante deixar claro que o paradigma regulador com que tais marcos legais e instrumentos urbanísticos trabalham está estruturado sobre uma concepção positivista do Direito, para a qual o Estado é a única fonte possível e legítima de leis, de regras e, portanto, da própria legalidade.

Entretanto destacamos que a visão de regulação neste trabalho deve e será ampliada através de um espectro mais pluralista,

que reconheça outros padrões normativos e outros padrões de legalidade, engendrados no seio das práticas sociais cotidianas de produção do espaço nas favelas.

[...] o Direito, por estar inserido nas e ser fruto das práticas sociais, emerge de vários e diversos centros de produção normativa, tanto na esfera supra-estatal (organizações internacionais) como no nível infra-estatal (grupos associativos, organizações comunitárias, corpos intermediários e movimentos sociais). Como afirma Eugene Ehrlich, **o ponto de partida para a constituição e o desenvolvimento do Direito vivo comunitário não se prende nem à legislação, nem à ciência do Direito e tampouco à decisão judicial**, mas às condições de vida cotidiana, cuja real eficácia apoia-se na ação de grupos associativos e organizações comunitárias. (Wolkmer, 2001, p.153, grifo nosso)

Embora a criação de um novo ordenamento jurídico pelo Estado para as favelas também seja objeto de nossa análise (**Capítulo 3**), a discussão de fundo que adotamos para este trabalho propõe retirar do Estado o monopólio da produção do Direito. Assim, a lei escrita (lei formal) é o instrumento que simboliza e opera somente o Direito estatal, e, como tal, “só atinge parcelas da ordem social, achando-se quase sempre em atraso, relativamente às aspirações jurídicas mais desejadas, vivas e concretas da sociedade como um todo” (Wolkmer, 2001, p.152). A presente pesquisa adota a perspectiva de que o Direito nas favelas não corresponde tão somente ao que determinam os dispositivos legais oficiais, mas, principalmente, é síntese da ordem social estabelecida nesses territórios e, acima de tudo, de suas **práticas construtivas cotidianas**.

Cabe um alerta: não se trata de negar, logo de partida, as possibilidades de regulação estatal através de seus quadros e parâmetros reguladores tradicionais, afinal, um dos objetivos deste trabalho é justamente explorar meios de se testar a viabilidade da regulação urbanística tradicional no território das favelas. O diálogo com os instrumentos urbanísticos, como, por exemplo, Planos Diretores, leis de zoneamento, e códigos de obras, se estabelecerá de forma permanente em nossa análise. Entretanto é preciso ponderar a capacidade de adesão desses instrumentos e de sua racionalidade científica, em contextos cujas lógicas de produção do espaço seguem padrões normativos próprios, diferentes do que se consagrou pelos coeficientes e índices urbanísticos da cidade produzida formalmente pelo mercado.

Portanto nosso entendimento sobre o que é regulação, o qual dita toda a abordagem deste trabalho, procura um sentido mais amplo, resumido por Alex Magalhães em sua obra *O Direito das Favelas*, ao afirmar que a regulação é um:

[...] conjunto de mecanismos, estatais ou não, de diversas escalas, que se articulam no sentido de definir, fixar, divulgar, legitimar, impor e modificar as normas, regras ou parâmetros que visam controlar (ou reger) as atividades acima aludidas (apropriação, uso e aproveitamento). Um modo de regulação decompõe-se em instituições, regras e processos, bem como nos três princípios debatidos na obra de Boaventura Santos (Santos, 2011) - o princípio do Estado, o princípio do mercado e o princípio da comunidade - que ora ganham, ora perdem força, dentro de cada modo de regulação. (Magalhães, 2013, p.15)

A regulação urbanística operada pelo Estado está, convencionalmente, estruturada sobre a imposição/flexibilização de limites através dos parâmetros que dialogam com a lógica formal sendo um produto finalizado, sempre respondendo à **idealização de um ambiente construído**. Por outro lado, a regulação urbanística praticada nas favelas, que é característica da **autoconstrução da moradia**, parte de outros pressupostos e se viabiliza a partir das ações de seus agentes produtores, de suas necessidades e das condições materiais que criam possibilidades ou ditam impedimentos para a autoprodução do espaço.

Não propomos aqui alimentar um debate epistemológico a partir do significado e da natureza do termo “regulação”. O objetivo é esclarecer um sentido e ancorar nossa compreensão acerca da **regulação urbanística** para o que entendemos ser o centro deste trabalho: a pesquisa empírica. Para discutir as possibilidades de regulação urbanística nos territórios das favelas, optamos por explorar os modos de produção do espaço de alguns desses assentamentos localizados em municípios da Região Metropolitana de São Paulo. A pesquisa empírica buscou tanto constituir subsídios para a análise crítica sobre as experiências de regulação urbanística diferenciada, proposta por gestões públicas de governos municipais, como construir um objeto de análise em si, capaz de oferecer elementos para uma outra forma de olhar os pactos e práticas que regulam a produção do espaço nas favelas.

1.5

O PERCURSO ATÉ A PESQUISA DE CAMPO

Para formular outras análises que contribuam para o tema central desta pesquisa, propomos levar para o campo as questões colocadas até aqui sobre as possibilidades de regulação urbanística no território das favelas. Por exigir uma estruturação metodológica, a aproximação do campo foi definida por uma série de critérios e organizada através de um recorte territorial que selecionou (1) os municípios de estudo, (2) as favelas para os levantamentos empíricos e (3) os moradores para a coleta de depoimentos.

1.5.1

OS QUATRO MUNICÍPIOS DE ESTUDO

CRITÉRIOS DE ESCOLHA

A pesquisa definiu seu foco de estudo sobre quatro municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP): Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema (do ABCD Paulista) e Osasco. A Grande São Paulo foi delimitada, inicialmente, como o recorte territorial desta pesquisa pela combinação de dois fatores. Primeiramente, trata-se de uma área onde existe uma notável experiência prática, acumulada desde os anos 1980, de intervenções em favelas e de políticas que visam a regularização urbanística e jurídica desses assentamentos, priorizando a permanência de sua população moradora (Denaldi, 2003; Saraiva & Marques, 2007). Os quatro municípios, portanto, constituem um campo de estudo com grande potencial para servir às questões colocadas por este trabalho, sobretudo porque propuseram alternativas de regulação urbanística no contexto de seus programas locais de urbanização de assentamentos precários.¹

¹ Embora Osasco também tenha uma prática de intervenção em favelas que remonta às décadas de 1980 e 1990, a experiência local de urbanização atrelada à introdução de um novo ordenamento, através de parâmetros urbanísticos diferenciados, teve início nos anos 2010 (Gonçalves et al., 2014; Carvalho, 2009).

Vale destacar aqui a importância dos executivos locais na promoção de melhores condições de vida nos municípios. Nesse particular é notável o caso das favelas de municípios como Diadema, Santo André e São Bernardo do Campo, que contam com autarquias municipais de águas e esgotos, assim como com programas municipais de urbanização de favelas já há algumas administrações de forma continuada. Nesses municípios as favelas apresentam indicadores de cobertura da infraestrutura urbana muito superiores a outros como São Paulo, em que a ação pública em núcleos de favela apresenta caráter descontínuo e pouco sistemático. (Saraiva & Marques, 2007, p.24)

O protagonismo desses municípios na elaboração de políticas habitacionais e, mais especificamente, programas e projetos de intervenção em favelas para integração físico-urbanística delas à cidade nas últimas três décadas, propiciou uma produção acadêmica que nos oferece uma significativa literatura crítica sobre o tema. De certo modo, a escolha desses quatro municípios metropolitanos também é uma forma de criar um diálogo necessário com outras pesquisas que têm problematizado questões afins, no âmbito das práticas de intervenção física e normativa em favelas dos municípios da Grande São Paulo.²

Em segundo lugar, mas não menos importante, está o fator de proximidade e facilidade de deslocamento para a realização dos levantamentos empíricos, indispensáveis para as reflexões aqui propostas, seja para que o trabalho de campo forneça subsídios para dialogar com as referências que tratam dessas

² Destaque para pesquisa de Milton Nakamura (2014) que discute controle urbano em favelas urbanizadas de Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema e, portanto, problematiza aspectos importantes sobre a regulação urbanística nesses territórios.

FIGURA 1 - Identificação dos municípios de estudo na RMSP (Elaboração: Nisida, 2017)

TABELA 1 - População, área e densidade demográfica dos quatro municípios de estudos em comparação com a Capital e Região Metropolitana.

	POPULAÇÃO 2016 (hab)	ÁREA (km ²)	DENSIDADE (hab/km ²)
SANTO ANDRÉ	712.749	175,8	4.055
SBC	822.242	409,5	2.008
DIADEMA	415.180	30,7	13.510
OSASCO	696.382	64,9	10.721
TOTAL	2.646.553	681	3.886
SÃO PAULO (CAPITAL)	12.038.175	1.521,1	7.914
RMSP	21.242.939	7.946,8	2.673

Fonte: IBGE, 2016

experiências locais, seja para ampliar as leituras com a coleta direta de informações, através das entrevistas com moradores. Assim, os levantamentos têm um papel chave nesta pesquisa e consistem em:

- Entrevistas com técnicos gestores das políticas locais de regularização fundiária e urbanização em favelas nos quatro municípios estudados;
- Entrevistas com moradores de favelas específicas, que compõem o conjunto de estudo em cada um daqueles quatro municípios;
- E análise territorial das favelas estudadas e que se complementa à leitura das entrevistas com os moradores.

Por esta razão, ao delimitar o estudo a assentamentos de municípios da Grande São Paulo, esta pesquisa assume que suas reflexões estão circunscritas somente às características e particularidades históricas, políticas, sociais e morfológicas das favelas da metrópole paulistana, especificamente, dos núcleos habitacionais nos municípios escolhidos para este estudo. Portanto o recorte territorial adotado também implica

uma delimitação tipológica dos assentamentos precários analisados, com consequências diretas para os resultados da pesquisa.

Não estamos, com isto, ignorando a relevância numérica das favelas da RMSP, já que os dados do Censo 2010 para os *aglomerados subnormais*, nome dado ao grupo censitário que integram as favelas, mostram que existe, claramente, uma relevância estatística no estudo de favelas da Grande São Paulo, que representam cerca de 27% do total de aglomerados no Brasil (Pasternak & D'ottaviano, 2016). Contudo, não se trata apenas de uma representatividade numérica. Para as premissas de nossa pesquisa, por mais diversificada que possa ser a escolha do conjunto de favelas estudadas naqueles quatro municípios metropolitanos, não é possível sustentar uma representatividade tipológica em relação à totalidade de favelas existentes nas demais metrópoles brasileiras, que apresentam realidades urbanas muito distintas da Região Metropolitana de São Paulo.

No Rio de Janeiro, por exemplo, as favelas estão associadas à ocupação dos morros, marcos da paisagem local e presentes por todo o sítio geomorfológico da cidade desde os primeiros anos do século XX. Em um determinado momento, a ocupação dos morros esteve diretamente relacionada à própria legislação municipal que proibia este tipo de assentamentos na cidade, mas autorizava a construção de “barracões toscos” nas cotas mais altas (Magalhães, 2013, p.37). A origem das favelas em Salvador, por outro lado, está vinculada a processos organizados de ocupação coletiva de glebas relativamente grandes nos anos 1940 e 1950, como reflexo da concentração fundiária que manteve grandes extensões de terra da capital baiana nas mãos de pouquíssimas famílias, em um contexto de forte crescimento populacional, principalmente, das classes mais pobres, que não tinham renda suficiente para ingressar no mercado formal de terras (Lima, 2016).

Na capital São Paulo e nos municípios do ABCD Paulista estudados (Denaldi, 2003, p.132), as favelas têm origem, preponderantemente, nos anos 1970, a partir da ocupação de espaços remanescentes dos loteamentos periféricos, em sua maioria com extensões reduzidas, que seriam destinados

FIGURA 2 - Identificação das áreas ocupadas por favelas até 1979 (Elaboração: Nisida, 2017)

às áreas verdes ou institucionais mas que nunca foram devidamente utilizadas (Pasternak, 2006, p.182). De forma semelhante, as favelas de Osasco surgiram entre os anos 1980 e 1990 com a progressiva ocupação das áreas livres, quase todas de propriedade municipal (Osasco, 2006), remanescentes dos loteamentos irregulares, abertos nos anos 1970 e onde a infraestrutura urbana básica só foi instalada gradualmente nos anos subsequentes (Bonduki & Rolnik, 1979).

Um dado territorial marcante da região do ABCD é a presença das represas Billings e Guarapiranga, dois importantes reservatórios de água que são estratégicos para o abastecimento da Região Metropolitana. A ocupação desordenada e irregular das margens desses mananciais, decorrente do padrão de expansão urbana local, é uma ameaça às fontes de água potável ao mesmo tempo que impõe um desafio extra às políticas locais urbana e habitacional, que precisam lidar com o regramento imposto pela legislação ambiental que protege as represas, definida no âmbito estadual (Martins, 2014).

Como um dos pressupostos adotados aqui é de que há uma correlação entre a morfologia das favelas e o processo histórico de sua formação em um determinado contexto urbano, territórios informais produzidos em condições físicas e sociais diferentes devem apresentar não apenas características morfológicas diferentes, mas também aspectos comunitários e até econômicos que revelam outros padrões de produção social do espaço, o que, para o estudo sobre a regulação dessa produção, implicaria resultados distintos.

Assim, é importante reafirmar que as reflexões desenvolvidas neste estudo não valem para qualquer realidade e dizem respeito somente aos assentamentos pesquisados, oferecendo alguma possibilidade de extensão das análises para as demais favelas da região metropolitana, observadas as diferenças que existem entre elas, já que dentro da Grande São Paulo também há uma variedade de tipos de ocupações sob o ponto de vista social, urbanístico e morfológico. Afinal, trata-se de uma metrópole com mais de 6,7 milhões de domicílios (IBGE, 2010), dos quais quase 10% estão em favelas (Pasternak & D'Ottaviano, 2016).

Para citar alguns aspectos que ajudariam a diferenciar o heterogêneo universo de 1.703 aglomerados subnormais da Grande São Paulo (IBGE, 2010), vale mencionar elementos como: o estágio de consolidação das construções, a existência e a situação de infraestrutura urbana, o porte da favela, o nível de organização comunitária dos moradores, a proximidade ou a inserção do assentamento em área de proteção ambiental, o grau de verticalização das moradias, a densidade das construções, o perfil demográfico de seus moradores, entre tantos outros.³

A localização dos aglomerados subnormais (IBGE, 2010), ajuda a entender o lugar da favelas na metrópole paulistana, quando sobreposta com dados como a renda média domiciliar e o IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (SEADE, 2010). Com poucas exceções, a maioria das favelas apresenta um padrão periférico de localização, situando-se fora das áreas de concentração de maior renda da região metropolitana. Quase um quinto dos domicílios em aglomerados subnormais, medidos pelo Censo de 2010, estão nos quatro municípios estudados: eles somam 112.999 domicílios, correspondendo a quase 19% do total da Grande São Paulo. Esses números demonstram que os municípios estudados são centralidade econômicas que não apenas concentram empregos e atividades econômicas, mas também informalidade e precariedade habitacionais.

Sabe-se que a medição do IBGE para aglomerados subnormais utiliza uma metodologia que, reconhecidamente, subdimensiona a identificação e o cálculo do número de favelas (Pasternak, 2006). A metodologia também incorre em outra distorção: também é comum que o perímetro dos aglomerados não coincida exatamente com o dos assentamentos. Quando comparados com os diagnósticos dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (ver Tabela 2), nota-se tal diferença em cada um dos municípios estudados, com uma precisão muito maior nos números produzidos localmente.

³ Para desconstruir o mito da pobreza uniforme e demonstrar a heterogeneidade nos territórios urbanos ocupados por favelas, metodologias de análise por tipologia das favelas têm sido empregadas a partir dos dados censitários ao longo dos anos como, por exemplo, os estudos de Suzana Pasternak Taschner (2006 e 2016), Camila Saraiva e Eduardo Marques (2007) e Pedro Abramo (2003).

FIGURA 3 - Localização dos aglomerados subnormais em relação às áreas mais pobres e socialmente vulneráveis (Elaboração: Nisida, 2017).

TABELA 2 - Dados censitários dos aglomerados subnormais e informações sobre as favelas de cada município.

	TOTAL DE DOMICÍLIOS (unid)	DOMICÍLIOS EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS		POPULAÇÃO EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS		TOTAL DE AGLOMERADOS SUBNORMAIS	FAVELAS (PLHIS)	DOMICÍLIOS EM FAVELAS (PLHIS)	
SANTO ANDRÉ	240.635	23.806	9,9%	85.468	12,6%	56	172 (2015)	44.439	18,5%
SBC	260.637	43.072	16,5%	152.780	19,9%	58	278 (2010)	100.590	38,6%
DIADEMA	124.308	24.616	19,8%	87.944	22,8%	101	232 (2010)	26.040	20,9%
OSASCO	214.592	21.505	10,0%	80.276	12,0%	71	166 (2009)	33.703	15,7%
TOTAL	840.172	112.999	13,4%	406.468	16,3%	286	848	204.772	24,4%
SÃO PAULO (CAPITAL)	3.935.645	355.756	9,0%	1.280.400	11,4%	1.020			
RMSP	6.710.623	596.479	8,9%	2.162.368	10,1%	1.703			

Fonte: IBGE, 2010 / Planos Locais de Habitação de Interesse Social

CONTEXTUALIZAÇÃO

Osasco, a oeste da capital, Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema, na região do ABCD Paulista, são municípios que somam uma população de cerca de 2,5 milhões de habitantes em uma área de 681 km² (IBGE, 2010). São cidades que guardam entre si características comuns no que diz respeito ao processo histórico de estruturação da metrópole paulistana. Esses quatro municípios metropolitanos estiveram em uma condição periférica durante a primeira metade do século XX e adquiriram um novo papel durante o processo de industrialização que impulsionou um forte movimento de expansão urbana da região como um todo nas décadas seguintes. Tanto os três municípios do ABCD Paulista como Osasco se tornaram importantes áreas industriais que, além de pólos de emprego formal, constituíram importantes frentes de expansão da metrópole, na qual a formação de territórios populares de trabalhadores de baixa renda teve peso significativo (Meyer & Grostein & Biderman, 2004, p.36).

Em 1955 e 1960, com um novo ritmo no processo de industrialização e instalação do setor automobilístico, a cidade [de São Paulo] superava os 3.700.000

habitantes e se tornava a mais populosa do Brasil. Os municípios que depois integrariam sua região metropolitana, [de São Paulo] com quase 1.082.000 habitantes apresentavam um novo ritmo de crescimento. [...] com características de subúrbios eram apenas os que estavam contíguos às áreas já edificadas de São Paulo, separados em alguns casos por pequenas distâncias: os do ABC, Guarulhos e Osasco, também com características industriais [...] (Reis Filho, 2006a, p.85)

Nessas áreas da RMSP, a massa trabalhadora sub-remunerada empregada nas fábricas da cadeia produtiva automobilística e na indústria metalúrgica autoproduziram suas moradias em terrenos adquiridos através do mercado fundiário informal ou por ocupação (Bonduki & Rolnik, 1979; Denaldi, 2003). A região do ABCD Paulista se tornou um importante vetor de expansão metropolitana por força do eixo ferroviário definido pela Estrada de Ferro Santos-Jundiaí (São Paulo Railway), que ligava, desde o século XIX, o interior do Estado, produtor cafeeiro, ao complexo portuário de Santos através da Capital. Posteriormente, este vetor seria reiterado potencializado pela construção da Via Anchieta (inaugurada em 1948) e da Rodovia

dos Imigrantes (1976), que, até hoje, fazem a interligação viária entre a Capital e a Baixada Santista, porta de entrada e saída estratégica para a economia nacional (Almeida & Abiko, 1994). Osasco, distrito emancipado da Capital em 1962, também se estabeleceu como um pólo atrator de indústrias e outras atividades econômicas ao longo das décadas. No caminho da Estrada de Ferro Sorocabana, que também ligava São Paulo ao seu interior cafeeiro, e, mais tarde, atravessado pelas estradas Via Anhanguera ao norte (1940) e a Rodovia Castelo Branco (1968), que corta o município ao meio, Osasco se consolidou como uma das centralidade secundárias da RMSP (Reis Filho, 2006a; Rolnik & Caldeira, 2012). Assim, apesar do status periférico em relação ao centro comercial, econômico e financeiro da capital, esses municípios se transformaram, progressivamente a em centralidades de relevância metropolitana, com empregos e uma significativa atividade terciária, muito diferente de outras cidades da região.

A formação das favelas nos quatro municípios de estudo está muito associada ao acelerado processo de urbanização de baixos salários, característico da economia industrial que alavancou o desenvolvimento urbano na Grande São Paulo entre os anos 1950 e 1970, mas, principalmente, ao empobrecimento da população trabalhadora a partir da década de 1980 (Pasternak, 2006; Maricato, 2008). Nesta mesma fase de transição democrática, os paradigmas neoliberais começaram a penetrar no Estado brasileiro, introduzindo o consenso de reformas fiscais e de redução dos investimentos públicos, ou, no redirecionamento destes para as estratégias de inserção do país e das cidades no capital financeirizado global. Embora o surgimento das favelas na região tenha ocorrido durante a crise rentista nos anos 1940, até a década de 1970, os loteamentos irregulares foram a principal alternativa de acesso à moradia para as famílias de baixa renda em São Paulo (Bonduki, 2004). A crise financeira, a recessão econômica e o impacto da reestruturação produtiva na economia industrial da região aumentaram os índices de desemprego a partir dos anos 1980, e foram fatores determinantes para o empobrecimento da população, assim como para a precarização das relações trabalhistas (Rolnik, 2015), promovendo um aumento vertiginoso do número de favelas e, já na década seguinte, o adensamento desses territórios populares em toda a região (Denaldi, 2003).

Autores como Nestor Goulart Reis Filho (2006a) e Clélio Diniz (2015)⁴ descrevem o fenômeno da dispersão urbana relacionada à desconcentração industrial, que tirou fábricas do Estado de São Paulo e, principalmente, da região metropolitana como um processo de reestruturação da economia, que, a partir da década de 1980, gerou impactos significativos no território da Grande São Paulo. Blanco Jr. narra o crescimento do desemprego em Santo André como reflexo daquele fenômeno, atrelado à recessão econômica - o que pode ser estendido aos demais municípios da região:

[...] Santo André assistiu ao fechamento de várias de suas indústrias e a dispensa de seus operários, sendo muitas dessas empresas transferidas para o Interior do Estado e outras regiões do país. Esse processo de reestruturação produtiva também atingiu outros municípios da RMSP, causando altos índices de desemprego, precarização das relações de trabalho e das condições de moradia. (Blanco Jr., 2006, p.99)

Não havendo absorção imediata da mão de obra industrial ociosa por outros setores da economia local, como o terciário, as demissões agravaram a situação econômica das famílias que compunham a força de trabalho fabril da Grande São Paulo. A crise associada ao restrito acesso ao mercado imobiliário formal de moradia corroborou com o processo de crescimento do número de favelas e, posteriormente, com seu incremento populacional, com consequências diretas para o aumento dos índices de densidade populacional (Cardoso, 2007; Pasternak & D'Ottaviano, 2016). Vale lembrar que a maior política habitacional desde os anos 1960 era definida pela ação do BNH, que, entretanto, teve um alcance muito pequeno na provisão de

⁴ Diniz (2015, p.33) elenca alguns fatores que seriam responsáveis, no processo de reestruturação produtiva da economia nacional, pela evasão de indústrias e consequentemente redução de postos de trabalho no setor na RMSP. As deseconomias da aglomeração metropolitana na RMSP, o surgimento de novos pólos econômicos no interior do Estado (e do Brasil), efeitos locais, desenvolvimento das infraestruturas de transporte e de comunicações e busca de recursos naturais são algumas razões apontadas pelo autor. Reis Filho (2006a) corrobora com esta análise e soma a variável espacial das novas plantas industriais que, reestruturando suas linhas produtivas, passaram a demandar áreas mais extensas, o que só encontraria espaço em áreas fora do centro da Grande São Paulo, especialmente, ao longo dos eixos viários que possibilitam o deslocamento de trabalhadores, matéria prima e mercadorias.

moradia para a população mais pobre, produzindo uma oferta pública da habitação de interesse social insuficiente diante do grande e crescente número de famílias trabalhadoras urbanas de baixa renda, que passaram a “ocupar terrenos baldios, onde confeccionavam barracões com madeira e outros materiais improvisados” (Bonduki, 2004, p.262).

Apesar da forte expansão urbana ancorada pela multiplicação dos loteamentos irregulares e clandestinos e, posteriormente, pelas favelas, as legislações urbanas entre os anos 1950 e início dos 1980 continuaram a ignorar a cidade real que se reproduzia em direção às franjas metropolitanas. Assim como no resto do Brasil, leis de zoneamento ou outros códigos municipais rejeitavam, insistentemente, os padrões de uso e ocupação do solo e de construção da moradia das famílias de baixa renda e, muitas vezes, coíbiam os modos de morar - e de produzir a cidade - que caracterizavam os territórios populares (Rolnik, 1997a, Magalhães, 2013).

Citando Diadema como exemplo, havia, ainda, uma gritante contradição entre a política de uso e ocupação do solo, gravada em seu ordenamento territorial, e a demanda habitacional. O município, que priorizava a instalação de fábricas, demarcou diversas áreas como zonas industriais a despeito da urgente demanda por moradia das famílias trabalhadoras, que estavam empregadas justamente nas indústrias que o município visava atrair para aumentar sua arrecadação própria:

Na década de 1970 a cidade sofreu uma explosão demográfica: enquanto a população do ABC aumentou 96% entre 1970 e 1980, nesse mesmo período a população de Diadema aumentou 541,16%, um crescimento de 10% a 12% ao ano (Mourad, 2000, p.53). [...] O primeiro Plano Diretor do Município foi feito em 1973, reservando cerca de 60% do território para uso industrial, justamente as áreas mais bem servidas do ponto de vista da acessibilidade e da infraestrutura. (Cymbalista et al., 2009, p.56)

Do ponto de vista normativo, este quadro só se altera significativamente quando executivos municipais procuram

promover uma inversão de prioridades, logrando alterações no seus respectivos ordenamentos jurídico-territoriais com o reconhecimento dos assentamentos informais, incluindo as favelas. De um modo muito semelhante, e quase simultâneo, os três municípios estudados do ABCD Paulista adotaram estratégias de inclusão da parcela informal da cidade em sua cartografia oficial, em suas leis e na ordem de investimentos municipais. A aprovação das leis de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) nos anos 1980 e a instituição das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS)⁵ em Santo André, SBC e Diadema - no início dos anos 1990 - tem um papel fundamental nesse processo. Osasco, mais tardiamente, também formulou políticas locais para urbanizar suas favelas “integrá-las” à cidade formal realizando investimentos e propondo um ordenamento territorial próprio aos assentamentos informais.

Como mencionado anteriormente, apesar das baixas autonomia financeira e capacidade de investimentos, gestões municipais estruturaram suas próprias políticas locais de habitação a partir dos anos 1980, das quais decorreram importantes experiências de urbanização e regularização de favelas. É muito importante destacar que, durante este período de inflexão política, o papel dos movimentos sociais urbanos em cada município foi fundamental. No campo das lutas democráticas, essas experiências de urbanização de assentamentos informais durante a década de 1980 estiveram intimamente relacionadas à mobilização dos movimentos populares de moradia e demais grupos organizados que lutavam pelas bandeiras da Reforma Urbana no Brasil. Essas lutas, lideradas pelos movimentos sociais urbanos (de moradia, transporte, saneamento), algumas categorias profissionais (arquitetos, advogados, assistentes sociais), ONGs e entidades sindicais (Maricato, 2010), culminaram na formulação e inclusão do capítulo da política urbana na nova Constituição Federal de 1988, consolidando o princípio da função social da propriedade.

O protagonismo desses movimentos populares engajados na luta por direitos urbanos, atrelados à inclusão dos territórios populares à cidade e a prestação de serviços básicos

⁵ Depois, alteradas para ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, nomenclatura mais comum, utilizadas pelos municípios atualmente.

marcou esta fase em que muitas decisões governamentais eram orientadas por conferências e audiências públicas participativas, nas quais a população tinha voz e voto. Foi um período de efervescência política com claras consequências para a consolidação das políticas sociais locais⁶ e que corria em paralelo com a redemocratização do país (Rolnik, 2015).

Desta forma, houve um redirecionamento político com a destinação de recursos dos orçamentos municipais para habitação e saneamento, investidos na urbanização de favelas. Essas experiências locais, com destaque para as prefeituras dos municípios estudados, por muito tempo, representaram o principal modo de intervenção em favelas no país até os anos 2000. Os programas locais dos municípios de Santo André, SBC, Diadema e Osasco, que interessam particularmente a este trabalho, serão exploradas em profundidade mais adiante, pelo que cada um propõe para a regulação diferenciada em suas favelas.

O contexto de formulação dos programas de urbanização e regularização de assentamentos informais dos quatro municípios estudados se assemelham em diversos aspectos. Nos municípios do ABCD Paulista, os programas municipais de urbanização de favelas foram estruturados em um contexto no qual coalizões políticas de esquerda, com forte base sindicalista (Rolnik, 2015) foram eleitas para assumir as administrações municipais na esteira do processo de redemocratização do país, para implementar bandeiras sociais que estavam na agenda dos movimentos urbanos durante a transição democrática. Especificamente em Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema, os governos eleitos na década de 1980 buscaram implementar estratégias de participação social, que garantissem o envolvimento direto da população na definição das políticas sociais e na destinação dos recursos do orçamento municipal. De maneira geral, o desenho da política habitacional nessas cidades seguiu esse modelo de gestão participativa redirecionando a prioridade de investimentos na cidade informal, notadamente, nos núcleos habitacionais das favelas (Denaldi, 2003; Blanco Jr., 2006; Cirera, 2008, Realli, 2010).

⁶ Destaque para o processo de construção participativa conduzido em Diadema desde os anos 1980 ao qual muitos autores dão destaque como, por exemplo, Almeida e Abiko (1994), Denaldi (2003), Cirera (2008), Realli e Alli (2010) e Cordido (2014).

Por este aspecto, é possível encontrar muitas semelhanças entre a forma de ação nas favelas desses três municípios. Alguns nomes de profissionais envolvidos na execução dos seus programas habitacionais se repetem, como é o caso do arquiteto Luís Fingerman que coordenou a elaboração dos programas de urbanização tanto em Diadema quanto em São Bernardo do Campo durante aqueles anos (Denaldi, 2003). Não à toa, estes dois municípios em particular adotaram as mesmas metodologias de intervenção e estratégias de regulação diferenciada para suas favelas.

A utilização das AEIS ou das ZEIS e dos instrumentos de concessão como a CDRU também são aspectos que aproximam as estratégias adotadas pelos municípios do ABCD na década de 1980 e por Osasco. Hoje, todos eles contam com o amparo legal não apenas do capítulo de política urbana da Constituição Federal (1988), mas também do Estatuto da Cidade (2001) e de legislações como a Lei Federal 11.977/09 que introduz novos instrumentos para a regularização fundiária junto com a criação do programa Minha Casa Minha Vida.

Assim como defendem os autores das referências consultadas, no discurso dos gestores entrevistados (**Capítulo 3**), também é patente o argumento de que o princípio da participação popular ainda é determinante nos encaminhamentos das políticas municipais de habitação. Entretanto ainda faltam estudos que avaliem o real grau de participação da população no âmbito mais local de discussão e elaboração dos planos de urbanização e regularização das favelas. São eles os instrumentos de planejamento que definem as estratégias de intervenção e - o que nos interessa particularmente - de regulação urbanística que incide sobre a produção do espaço das favelas após sua urbanização e que terão, ao mesmo tempo, que lidar com seu crescimento, possibilitando um controle urbano que garanta a qualidade dos espaços construídos.

Em tese - ou até onde o discurso teórico dos programas conseguem alcançar - as definições dos projetos de urbanização, bem como os parâmetros de regulação das favelas deveriam ser discutidos com a população moradora, de modo que plano e projeto correspondessem a uma construção conjunta das regras que definiriam o modo de ocupar e construir os núcleos

habitacionais. Nos municípios estudados, a Comissão de Urbanização é uma organização obrigatória na urbanização e na discussão em cada favela em que o poder público intervém. Os nomes variam de município para município, porém as atribuições e o poder que elas possuem são os mesmos. Toda favela urbanizada, ou ainda a ser urbanizada, possui a sua comissão e cada uma é composta paritariamente por representantes dos moradores e por técnicos dos setores envolvidos no programa de urbanização e regularização das respectivas prefeituras. Além de discutirem o processo de regularização e as determinações gerais dos projetos de intervenção, nos casos em que se avança até o nível da regulação urbanística, as comissões também definem e aprovam os parâmetros diferenciados que passam a valer para as favelas consolidadas como a nova ordem legal do local.

Nesta pesquisa, procuramos também avaliar o alcance “extensa participação”, tão mencionada, no que diz respeito à construção coletiva dos parâmetros especiais que compõem o novo quadro normativo daquelas favelas onde se propôs a criação de um ordenamento territorial diferenciado.

1.5.2 AS DEZ FAVELAS DE ESTUDO

Para contribuir à discussão sobre quais metodologias, parâmetros e meios poderiam servir a um processo de regulação urbanística em favelas que, de fato, consiga incidir sobre sua produção social do espaço, o presente estudo investiu em uma grande incursão empírica que buscou, em favelas e na história de seus moradores, elementos que ajudem a entender as regras que compõem a regulação do processo de autoconstrução das favelas. Parte da pesquisa empírica, portanto, foi dedicada a entender quais são as regras que, a despeito da legislação urbanística oficial, os próprios moradores elaboram no escopo de suas práticas cotidianas as quais resultam no território real das favelas.

Dentro dos quatro municípios estudados, foi definido um conjunto de dez favelas para pesquisa de campo: três em Santo

André, duas em São Bernardo do Campo, três em Diadema e duas em Osasco. A escolha desses núcleos habitacionais que serviram ao levantamento de campo deveria acompanhar, idealmente, a avaliação sobre os instrumentos de regulação urbanística diferenciada que aquelas cidades utilizaram e/ou utilizam até hoje, de modo que o estudo sobre a regulação interna das favelas pudesse ser feito no mesmo território em que o poder público propôs parâmetros diferenciados, visando um padrão de regulação, em tese, mais adequada às condições urbanísticas de cada favela. Entretanto nem todas as favelas levantadas se enquadram nesse critério, o que não se revelou um problema grave à metodologia e às análises da pesquisa: em SBC, Diadema e Osasco, ao menos um dos assentamentos estudados foi objeto de algum tipo de instrumento de regulação urbanística diferenciada por parte do poder público. Somente em Santo André, não foi possível abordar moradores dos núcleos habitacionais que tiveram parâmetros urbanísticos próprios definidos em seus planos de urbanização e regularização fundiária, o que foi compensado, de certa forma, pelas favelas estudadas neste município, cujos perfis variados contribuíram com questões muito relevantes à pesquisa como um todo.

O segundo critério considerado na escolha das favelas de interesse foi a composição de um conjunto diversificado de assentamentos, com aspectos físico-territoriais diferentes que garantissem uma gama de contextos urbanos mais rica. Para formar este grupo variado de assentamentos, foram consideradas características como:

- O porte da favela, considerando tanto o número de famílias quanto à extensão territorial do núcleo;
- A morfologia do assentamento, considerando traçado e largura das vias, assim como a extensão dos terrenos das construções;
- A metodologia e o processo de urbanização, que pode ser integral ou parcial, com ou sem reassentamentos e/ou realocações da população moradora e, finalmente;
- A presença de externalidades ambientais ao processo de urbanização e regularização.

Em Santo André, as favelas pesquisadas foram os núcleos:

- Eucaliptos
- Gamboa
- Sacadura Cabral

Os dois últimos foram totalmente reurbanizados e, geralmente, são exibidos como projetos modelo da Prefeitura Municipal de Santo André que implementou um programa integrado de intervenção em favelas com ampla participação de seus moradores e com articulação a outras políticas sociais, como educação e geração de renda (Denaldi, 2003). Gamboa e Sacadura Cabral eram favelas de porte médio com, 780 (setecentos e oitenta) e 700 (setecentas) domicílios respectivamente. Hoje após a reurbanização, cada núcleo possui cerca de 170 (cento e setenta) e 515 (quinhentas e quinze) famílias. Estima-se que a favela Eucaliptos, não urbanizada, tenha mais de 350 (trezentos e cinquenta).

Sacadura Cabral (1997-2001) foi inteiramente reparcelada na mesma área em que seus moradores haviam sido removidos. Parte das famílias foi reassentada em um conjunto habitacional produzido pela EMHAP (Empresa Municipal de Habitação Popular de Santo André) próximo do terreno, mas a maioria retornou ao núcleo de origem depois das obras. Já o Gamboa (1991-1993) é um projeto de reassentamento de parte da população removida em um terreno vizinho, adjacente ao núcleo atual, que estava localizado na área municipal do Parque da Cidade por onde também passam linhas de alta tensão da Eletropaulo. Apesar da remoção, a favela original continuou sendo ocupado por outras famílias sendo totalmente removido somente no ano de 2015, quando os últimos moradores foram retirados recebendo aluguel social enquanto aguardam a finalização dos conjuntos habitacionais que os receberão. O padrão de urbanização deste núcleo o aproxima mais da categoria de um loteamento popular do que de uma favela como veremos no capítulo seguinte.

Nos casos das reurbanizações citadas acima, é possível fazer uma leitura dos meios de regulação estabelecidos no âmbito das práticas de seus moradores antes e depois

FIGURA 4 - Identificação das favelas de estudo em Santo André (Elaboração: Nisida, 2017)

da intervenção definitiva do poder público, quando o parcelamento do solo recriou os núcleos com uma nova organização fundiária. Ao contrário desses outros dois que, além de urbanizados, gozam de uma localização privilegiada, o núcleo Eucaliptos (1992)⁷ situa-se em uma área mais periférica do município de Santo André e está colado a uma Unidade de Conservação. Com intervenções pontuais que decorrem da mobilização e ação direta dos próprios moradores, o Eucaliptos está longe do grau de consolidação apresentado pelos núcleos Sacadura Cabral e Gamboa.

Em São Bernardo do Campo, as favelas visitadas foram:

- Capelinha
- Edmar Rabelo

O núcleo Edmar Rabelo é uma favela que recebeu investimentos ao longo dos anos para ser urbanizada. Ocupada inicialmente em 1982 (PMSBC)⁸, o assentamento foi um dos núcleos objetos de concessão por CDRU da Lei Nº 3.246/1988 que, ao contrário das edições anteriores, não estipulou parâmetros de uso e ocupação do solo. Trata-se de uma ocupação de pequeno porte com cerca de 78 (setenta e oito) unidades habitacionais, medidas pela Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, localizada no bairro de Ferrazópolis, próximo à Via Anchieta. Seu nome para os registros atuais da PMSBC é Núcleo Arthur Moreira, mas optamos por adotar o nome utilizado por seus moradores.

O núcleo Capelinha, maior, possui 826 (oitocentas e vinte e seis) moradias e está em processo de urbanização com um projeto financiado pelo PAC, do Governo Federal. É um núcleo cuja ocupação se deu desde 1985 e que está localizado entre dois braços da Represa Billings e que está, portanto, inserido em Área de Proteção aos Mananciais deste reservatório. Trata-se de uma área cuja regularização

⁷ Ano do início da ocupação quando os primeiros barracos começaram a ser erguidos segundo os próprios moradores.

⁸ Dado do Sistema de Informação de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo (SIHSB) gerenciado pela Secretaria de Habitação do município.

FIGURA 5 - Identificação das favelas de estudo em São Bernardo do Campo (Elaboração: Nisida, 2017).

tem progredido através do programa municipal,⁹ mas também graças à ação direta da Associação de Moradores local, que fez negociações com os antigos proprietários para a compra do terreno. Diferentemente do Edmar Rabelo, o Capelinha teve parâmetros urbanísticos diferenciados propostos por seu Plano de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável com valores que dialogam também com a legislação ambiental da Billings.

No município de Diadema, a pesquisa de campo realizou levantamentos em três favelas:

- XV de Julho
- Dom João VI
- Gazuza

O núcleo XV de Julho foi regularizado via CDRU nos anos 1980 com 125 (cento e vinte e cinco) famílias e suas regras especiais de uso e ocupação do solo foram determinadas pelo Decreto Nº 3.767/1989, o qual regulamentou a lei que atribuiu as concessões aos seus moradores. Sua urbanização promoveu o reparcelamento de toda a área ocupada, que ainda reassentou famílias removidas de outras regiões da cidade.

O núcleo Dom João VI está localizada no bairro Taboão, norte de Diadema, com acesso fácil para o centro e para SBC. O assentamento possui cerca de 277 (duzentas e setenta e sete) famílias, também apresenta regras específicas definidas pelo Decreto de CDRU (Nº 3.184/1986) e é uma das pouquíssimas favelas urbanizadas no fim dos anos 1980 em que foi programada uma área livre verde dentro do projeto de reparcelamento.

O núcleo Gazuza, por sua vez, possui uma área ocupada bem mais extensa e soma mais de 1.500 (mil e quinhentas) famílias. As várias intervenções operadas nesse território promoveram tanto a urbanização de parte do assentamento com a consolidação e provisão de infraestrutura quanto a provisão de novas unidades habitacionais em conjuntos populares. Hoje, ele ainda é alvo de investimentos públicos um novo projeto de urbanização será feito através do PAC, do Governo Federal.

⁹ Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

FIGURA 6 - Identificação das favelas de estudo em Diadema (Elaboração: Nisida, 2017)

Em Osasco, as favelas estudadas foram:

- Área BK
- Área J do Jardim Aliança

Ao contrário dos demais municípios onde as favelas são designadas pelo termo núcleo habitacional, em Osasco, as favelas são identificadas como *áreas livres*. Isso decorre do fato de praticamente todas as favelas do município terem origem na ocupação de terras municipais que, segundo o parcelamento oficial, deveriam ser destinadas ao uso de áreas livres. Por um motivo estranho até para os próprios profissionais da Secretaria de Habitação de Osasco, cada área livre é identificada por uma letra ou par de letras, o que nem sempre encontra respaldo na forma como os moradores identificam sua própria comunidade. Os moradores da Área J dizem viver no Jardim Aliança enquanto a população do BK reconhece as letras para se referir ao lugar onde vive.

A área livre BK é um assentamento relativamente pequeno, com 639 (seiscentas e trinta e nove) famílias, e que foi urbanizada a partir de um padrão de intervenção diferente com a implantação blocos residenciais de cinco pavimentos no miolo do núcleo para atender parte de sua população realocada, sendo que as casas nas bordas da favela e sua morfologia original foram mantidas. Trata-se de um assentamento em que coexistem dois padrões de moradia: um autoroduzido e que constitui uma morfologia irregular do núcleo original e outro projetado e construído de acordo com as normas municipais através da intervenção direta do poder público.

A Área J do Jardim Aliança, 1.086 (mil e oitenta e seis) famílias é um dos núcleos onde, recentemente, a Prefeitura Municipal de Osasco concluiu o Plano de Urbanização e Regularização Fundiária com a definição de parâmetros especiais de uso e ocupação do solo. Em que pese as particularidades históricas desse núcleo que se assemelha muito a um loteamento irregular, trata-se de uma escolha importante para este estudo, já que ele constitui um dos processos de elaboração de parâmetros diferenciados mais recentes e que propõe uma interessante metodologia participativa a ser avaliada.

Para melhorar a apresentação do conjunto de favelas estudado, organizamos uma ficha resumo para cada uma, na mesma ordem em que foram apresentadas até aqui, para, posteriormente, categorizá-las segundo cinco critérios que ajudam a caracterização dos territórios.

FIGURA 7 - Identificação das favelas de estudo em Osasco (Elaboração: Nisida, 2017)

EUCALIPTOS

Santo André

Ocupação

1992

Urbanização

Favela não urbanizada

Famílias

350 (estimativa)

Área

3,2 hectares

Histórico

A ocupação da Eucaliptos tem origem no processo de urbanização de outro núcleo habitacional, no bairro Cata Preta, urbanizado durante a primeira gestão do prefeito Celso Daniel. Em 1992, os primeiros barracos já haviam sido construídos em meio à floresta de eucaliptos, situada em uma encosta que faz divisa com o Parque do Pedroso, Unidade de Conservação municipal que integra o sistema de áreas de proteção dos mananciais da Billings. Trata-se de uma ocupação contígua ao bairro Cata Preta e João Ramalho e que parece ter dado continuidade ao crescimento urbano informal naquele vetor periférico de Santo André.

Intervenção

A favela ainda não foi urbanizada, ou, pelo menos, não foi objeto de um projeto de intervenção urbana planejado. Segundo os moradores, as obras autoproduzidas que instalaram a rede de esgoto provisória, tiveram apoio financeiro da Prefeitura Municipal para os materiais e maquinário, mesmo sem seguir um projeto formal. A ação do governo no núcleo é entendida como uma “ajuda” feita “quando querem” e não como a implementação de um programa estruturado. Algumas vielas foram pavimentadas com cimento comprado a partir de uma mobilização interna, uma “vaquinha” feita pela Associação de Moradores.

Instrumentos de Regulação

Nenhum

Visitas de Campo

04 de abril de 2016 (segunda-feira) para entrevistar as lideranças locais Adauto (presidente da AM) e Tatiane (membra do MDDF).

20 de abril de 2016 para entrevistar as moradoras antigas do núcleo, Fátima e Neide.

GAMBOA

Santo André

Ocupação

Início dos anos 1980

Urbanização

1991-1993 (sendo 2015 o ano da última remoção)

Famílias

780 no núcleo original e 170 no núcleo reurbanizado

Área

3,3 ha na ocupação original e 2,0 ha no núcleo reurbanizado

Histórico

A ocupação original ocorreu em um terreno vazio entre as casas particulares da Rua Gamboa e a área do Parque Central de Santo André, atravessado pela linha de alta tensão da Eletropaulo.

Intervenção

O projeto de reurbanização de 1991 previa o reassentamento de 131 famílias em um loteamento, que, hoje, corresponde ao núcleo Gamboa, vizinho ao terreno de onde foram removidas as primeiras famílias. Entretanto, o núcleo original continuou sendo ocupado, aumentando em número de famílias e em área ocupada. O processo de remoção e reassentamento de todos os moradores foi finalizado em 2015, quando as últimas famílias que recebiam aluguel social foram alocadas em conjuntos habitacionais produzidos pelo Município.

Instrumentos de Regulação

Apenas projeto de urbanização

Visitas de Campo

04 de abril de 2016 (segunda-feira) para entrevistar Ronaldo, liderança local, e participar da reunião da Associação de Moradores.

14 de abril de 2016 para entrevistar o casal Cleonice e Geraldo, e Fuscão; todos representantes locais.

14 de junho de 2016 para entrevistar Adão e Antônio, sendo este último o atual presidente da Associação de Moradores.

SACADURA CABRAL

Santo André

Ocupação

Fim dos anos 1970

Urbanização

1997-2001

Famílias

515

Área

4,1 hectares

Histórico

Desde o início da ocupação, a favela Sacadura Cabral não dispunha de nenhuma infraestrutura urbana. Os próprios moradores faziam os aterros, visavam compensar as áreas alagadiças e viabilizar a expansão das áreas construídas.

Intervenção

O projeto de reurbanização promoveu o reparcelamento completo do terreno, reassentando cerca de 70% das famílias que moravam no local. Além das edes de água, esgoto, drenagem e luz, e da pavimentação, a Prefeitura Municipal entregou o material para os moradores executarem as fundações. O projeto das casas foi elaborado junto aos moradores e entregue para que eles autoconstruíssem suas respectivas moradias. A urbanização também construiu um centro comercial, um centro comunitário e praças.

Instrumentos de Regulação

Apenas projeto de urbanização

Visitas de Campo

25 de novembro de 2015 (quarta-feira) para entrevistar Dona Angelina, Seu Amaro e Edinalva, lideranças locais.

26 de janeiro de 2016 (terça-feira) para entrevistar Roni e Marcelo, presidente e vice-presidente da Associação.

19 de março de 2016 (sábado) para entrevistar Zequinha e Dalva.

CAPELINHA

São Bernardo do Campo

Ocupação

Anos 1980

Urbanização

2010-presente

Famílias

826

Área

15 hectares

Histórico

A favela Capelinha teve início nos primeiros anos da década de 1980 e, desde então, sua Associação de Moradores tem tido um papel central no modo de ocupação das construções e na regulação da venda de terrenos, já que a estratégia das lideranças locais sempre foi arrecadar dinheiro para a compra do terreno. Os conflitos com a legislação e com o controle ambiental sempre foram prementes, pois a ocupação está em Área de Proteção de Mananciais da Represa Billings.

Intervenção

O projeto de urbanização com recursos do PAC é de 2011 e foi revisado em 2015. Trata-se de um plano integrado que articula intervenções físicas tanto no Capelinha quanto no Cocaia, núcleo habitacional próximo, onde famílias removidas estão sendo reassentadas.

Instrumentos de Regulação

Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável, aprovado pelo Decreto nº 17.659 de 28 de setembro de 2011.

Lei de Proteção da Billings 13.579 de 13 de julho de 2009.

Visitas de Campo

21 de novembro de 2015 (sábado), para entrevistar Dona Umbelinda e Laércio, presidenta e vice-presidente da Associação de Moradores.

09 de julho de 2016 (sábado), para entrevistar Zé Paraná, liderança local e um dos primeiros moradores.

EDMAR RABELO

São Bernardo do Campo

Ocupação

1982

Urbanização

1988-1990

Famílias

78

Área

0,57 hectares

Histórico

A favela é resultado da ocupação de uma área livre, originalmente destinada a ser um praça, do bairro Ferrazópolis em SBC.

Intervenção

A urbanização gradual do núcleo começou em 1988 quando da edição da lei que desafetou a área para regularização via CDRU. Água, esgoto, energia elétrica, pavimentação e endereços individuais foram as melhorias que, ano a ano, foram implementadas pela Prefeitura Municipal.

Instrumentos de Regulação

Lei de CDRU nº 3.246/1988

Visitas de Campo

07 de outubro de 2016 (sexta-feira) para entrevistar Ethieney Moraes, liderança local.

VX DE JULHO

Diadema

Ocupação

Início dos anos 1980

Urbanização

1987-1994

Famílias

125

Área

1,4 hectares

Intervenção

A urbanização do núcleo XV de Julho reassentou, além de seus próprios moradores, famílias de outras favelas da cidade.

Instrumentos de Regulação

Decreto nº 3.767/1989

Visitas de Campo

07 de novembro de 2015 para entrevista com Wanderlei, atual presidente da Associação de Moradores.

DOM JOÃO VI

Diadema

Ocupação

1980-1982

Urbanização

1983-1996

Famílias

366

Área

2 hectares

Histórico

Antes da urbanização, a área era ocupada por um sítio que criava animais e cuja dona, que não era sua proprietária real, vendia frações de terra para famílias construírem seus barracos de madeira. Para os moradores entrevistados, tanto a dona do sítio quanto as famílias que ocupavam a área, pela qual haviam pago à posseira, eram “invasores” originais, diferentes daqueles que foram reassentados naquela área quando da urbanização.

Segundo entrevistados, antes de ocuparem, os moradores pagavam aluguel em Diadema em áreas próximas ao bairro, mas antes de chegarem à cidade migraram de outros estados como Ceará, Minas Gerais e Pernambuco.

Intervenção

Reparcelamento com CDRU e urbanização entre 1983-1996, com autoconstrução da moradia em lotes de 42m² (3,5m de frente) ou 48m² (frente de 4m x 12m) e vias de 4m de largura. O número de famílias aumentou com a urbanização já que a área do sítio serviu para reassentar famílias de outras áreas da cidade depois de reparcelado. A pavimentação e as galerias de água e esgoto foram feitas sob regime de mutirão com acompanhamento técnico da PMD e da SABESP.

As CDRU coletivas concedidas valem por 99 anos e podem ser renovadas por mais 99, mas a PMD afirma que a regularização definitiva com a titulação individual está sendo feita através do PSH.

Instrumentos de Regulação

Decreto nº 3.184/1986

Visitas de Campo

18 de janeiro de 2016 (segunda-feira) para entrevista com Clécia.

02 de fevereiro de 2016 (quarta-feira) para entrevista com Sandra Aparecida e 05 de fevereiro de 2016 (sábado) para entrevista com Seu Zé e Luís.

GAZUZA

Diadema

Ocupação

Início dos anos 1980

Urbanização

1989 -1996

Famílias

1.500

Área

5 hectares (aprox.)

Histórico

O núcleo Gazuza é uma das maiores ocupações do Município de Diadema com mais de 6,4 mil habitantes. Sua história particular é de um intenso processo de resistência contra inúmeras ações policiais de remoção. Além da urbanização que teve início em 1989, a área também recebeu conjuntos habitacionais de baixa renda como resultado da política habitacionada atrelada às AEIS de vazios.

Intervenção

Apesar da urbanização promovida ao longo dos anos 1990, que implementou as infraestruturas básicas e equipamentos urbanos no núcleo, a Prefeitura Municipal elaborou um novo projeto de urbanização integrada com recursos do PAC do Governo Federal.

Instrumentos de Regulação

Sem instrumento

Visitas de Campo

13 de janeiro de 2016 (quarta-feira) para entrevista com Toninho e Zé Ferreira, lideranças locais.

ÁREA BK

Osasco

Imagem Google Earth 2016 / Elaboração Nisida, 2017

Ocupação

1986

Urbanização

2012

Famílias

639

Área

2,7 hectares

Histórico

A ocupação da Área BK se iniciou com poucas famílias que se ajudavam mutuamente para construir seus barracos. Apesar do terreno em declive, o núcleo se consolidou se estruturando por vielas e escadarias que ligam a área ao sistema viário do entorno.

Intervenção

A urbanização de 2012, financiada pelo PAC, não foi a primeira intervenção na Área BK, mas foi a que remodelou a morfologia local, removendo parte do assentamento e implantando um conjunto habitacional de 10 torres. A área já havia recebido pequenos investimentos pontuais ao longo de muitos anos; dentre elas, a canalização do córrego que recebia todo o esgoto local.

Instrumentos de Regulação

Sem instrumento

Foto Nisida, 2016

Visitas de Campo

13 de julho de 2016 (quarta-feira) para entrevistar Dona Neuza e Tamires, lideranças locais.

JARDIM ALIANÇA (ÁREA J)

Osasco

Imagem Google Earth 2016 / Elaboração Nisida, 2017

Ocupação

Anos 1980

Urbanização

1993-2015

Famílias

1.086

Área

16,9 hectares

Histórico

A formação da Área J no Jardim Aliança, zona norte de Osasco, está relacionada ao processo histórico de ocupação de terras, as “áreas livres”, organizado por famílias do Movimento dos Sem Terra de Osasco, que se intensificou no fim dos anos 1980. A retificação do Rio Tietê e consequente redução de sua área alagável propiciou as novas terras disponíveis fossem gradativamente ocupadas ao longo do seu Braço Morto. A área também era conhecida como Buracão, porque parte do lixo produzido em Osasco era despejado em uma depressão em volta da qual os primeiros barracos começaram a ser construídos.

O fato de ser um sítio com áreas de risco não impediu que o núcleo crescesse e que famílias ocupassem, inclusive, as áreas de encosta e sob as linhas de alta tensão da Eletropaulo; processo que se deu após o início das obras de urbanização do assentamento.

Foto Nisida, 2016

Intervenção

O conjunto das principais intervenções de urbanização da Área J tomou mais de dez anos para ser concluído e obteve recurso de diferentes fontes de financiamento para se viabilizar. O remanejamento das famílias para iniciar o processo de reparcelamento da área começou em 1993, quando também foram feitas as primeiras ligações à rede de energia elétrica. Terraplanagens, guias, sarjetas e galerias de águas pluviais foram executadas nos anos seguintes, mas somente em 2004 as vias foram asfaltadas e em 2005 a rede de esgoto foi instalada.

Recentemente as famílias que moravam em áreas de risco foram removidas e reassentadas em conjuntos produzidos pela Prefeitura Municipal através do MCMV. Algumas poucas famílias foram removidas e reassentadas em casas embrião na própria área. Nas áreas mais baixas, próximas ao Braço Morto, ainda há muitas casas precárias e sem infraestrutura, que se destoam do resto do núcleo.

Instrumentos de Regulação

Plano de Urbanização e Regularização Fundiária

Visitas de Campo

26 de junho de 2016 (quarta-feira), para entrevistas com Fernando e Edileuza, representantes na Comissão de ZEIS da Área J (Jd. Aliança)

1.5.3 OS MORADORES

A principal fonte de informação sobre os núcleos estudados são seus próprios moradores. A abordagem dos entrevistados decorreu da indicação de técnicos das prefeituras municipais e membros de movimentos de moradia, que, sem exceção, sugeriram lideranças locais, como os presidentes ou presidentas das Associações de Moradores, para as primeiras entrevistas. Em alguns casos, as lideranças não ocupam necessariamente cargos nessas entidades comunitárias, mas ainda representam seus vizinhos e, por isso, são referências importantes dentro de cada núcleo, sobretudo porque moram desde o início das ocupações e conhecem quase todos que ali vivem.

Em geral, as lideranças entrevistadas também coincidem com moradores muito antigos que puderam reconstituir a formação histórica da favela desde o momento da ocupação até os dias de hoje, passando por todas as transformações significativas do seu processo de consolidação. Este ponto de partida foi muito importante não só para conhecer com mais profundidade a história de cada núcleo, mas também para conhecer a realidade física deles, já que, em muitas dessas primeiras entrevistas, já foi possível visitar as áreas das favelas, percorrendo suas ruas e vielas ou até entrando em algumas casas.

Da primeira entrevista em diante, procuramos diversificar o perfil dos moradores entrevistados com o objetivo de colher depoimentos de pessoas com idade e gêneros diferentes, mas principalmente de pessoas que vivessem em tipologias habitacionais distintas. Quando possível, a pesquisa buscou moradores de casas com mais de dois pavimentos, com pavimentos alugados ou vendidos para outras famílias, com comércio (ou alguma atividade econômica) no térreo das construções, moradores que tivessem construído sua própria casa mas também aqueles que a adquiriram pronta.

Evidentemente que, como entrevistas dependem de indicações de novos contatos e essas indicações dependem das redes de sociabilidade que o último entrevistado possui, assim como de sua disposição em colaborar com a pesquisa sugerindo pessoas, nem sempre foi possível alcançar todos os perfis idealizados em todos os núcleos. Entretanto, julgamos que a amostra de moradores que foram abordados logrou uma quantidade e uma diversidade interessantes para esta pesquisa.

Ao todo, foram 26 entrevistas que somaram 32 entrevistados, já que algumas conversas contaram com a colaboração de mais de um morador. Não foi definido um número ideal, mínimo ou máximo, para as entrevistas que, por sua vez, foram feitas dentro do tempo possível de realização do levantamento de campo no âmbito desta pesquisa de mestrado. O número de entrevistas por favela, o perfil dos entrevistados e como foi possível a abordagem de cada um serão descritos a seguir, na apresentação individual das favelas estudadas, na qual outras informações complementarão sua caracterização conjuntamente com uma breve narrativa das visitas de campo.

Santo André

Eucaliptos

- **Adauto**, presidente da AM, nascido no Pará e residente no núcleo desde 2010 com esposa e filha (entrevista em 04/04/16);
- **Neide**, uma das primeiras moradoras que ocupou a área com seu barraco de madeira em 1992, com a família de sua madrasta (entrevista em 20/04/16);
- **Fátima**, uma das primeiras moradoras que ocupou a área com seu barraco de madeira em 1996 (entrevista em 20/04/16);
- **Tatiane**, membra da diretoria da AM, já morou em outros municípios da Grande São Paulo até se estabelecer com marido em 2004 (entrevista em 04/04/16);

Gamboa

- **Adão**, paranaense, um dos membros diretores da AM, que chegou no núcleo original do Gamboa em 1987 para morar com sua família trabalhando em fábricas no ABCD. Hoje, vive em um apartamento no bairro ao lado e aluga sua residência no núcleo (entrevistas em 04/04/16 e 14/06/16);
- **Antônio** morou em Diadema, onde hoje trabalha na indústria, antes de se mudar para o Gamboa em 1986 por indicação de colegas e hoje integra a AM (entrevistas em 04/04/16 e 14/06/16);
- **Cleonice e Geraldo** são um casal que chegou em 1980 e se instalou junto com a família. A casa atual possui três andares, sendo que os dois primeiros são alugados para

outras famílias (entrevista em 14/04/16);

- **Fuscão**, ou Hermano, chegou da Bahia em 1981, mas morou em outra favela de Santo André antes de se instalar no Gamboa. Embora trabalhe na Volkswagen em SBC, sua família tem hoje um salão de beleza no térreo de sua casa e também integra a AM (entrevista em 14/04/16);
- **Ronaldo** é um dos poucos jovens que se envolvem com as questões da AM. Dos entrevistados foi o único que nasceu no Gaboa e o único com diploma de formação superior: se formou advogado (entrevista em 04/04/16).

Sacadura Cabral

- **Amaro** mora no Sacadura Cabral desde 1975 e **Edinalva** desde 1970. Ele serralheiro aposentado e ela dona de casa reformaram a casa após a urbanização para acomodar a filha e o genro no pavimento térreo. Ainda hoje, mesmo sem participar da AM, Amaro é uma referência para muitos moradores do núcleo (entrevista em 25/11/15);
- **Angelina** chegou no Sacadura Cabral em 1973 com o pai e se tornou uma importante liderança antes e durante todo o processo de urbanização do núcleo (entrevista em 25/11/15);
- **Marcelo** é o atual vice-presidente da AM e nasceu no núcleo. Atualmente mora na casa da sogra pois não terminou a obra de reforma da casa que adquiriu com sua esposa (entrevistas em 26/01/16 e 19/03/16);
- **Roni** é o presidente da AM e também nasceu no núcleo (entrevista em 26/01/16);
- **Zequinha** e **Dalva** são pai e mãe de Marcelo e estão no núcleo desde antes da urbanização, desde 1983. Zequinha é pedreiro e responsável pela construção de muitos dos barracos do antigo núcleo, removido, e das casas do núcleo urbanizado (entrevista em 19/03/16).

São Bernardo do Campo

Capelinha

- **Laércio** é o atual vice-presidente da AM e peça-chave nas negociações com os proprietários da terra ocupada pelo núcleo onde mora desde 1993 (entrevista em 21/11/15);
- **Umbelinda** é a atual presidente da AM e chegou no núcleo

em 1998. A reforma de sua casa, ainda por terminar, visa acomodar melhor sua filha no andar térreo (entrevista em 21/11/15);

- **Zé Paraná** é um dos moradores mais antigos e uma liderança importante durante o processo de ocupação do núcleo, onde vive desde 1988 (entrevista em 09/07/16).

Edmar Rabelo

- **Ethieney** observou a ocupação da praça, que deu origem ao núcleo, quando criança da sua casa onde morava de aluguel com a mãe 1985. Desde então se tornou uma liderança local pela boa relação que tem com muitos moradores. Mora na casa térrea de uma construção cujo pavimento superior é habitado pela irmã e cunhado (entrevista em 07/10/16).

Diadema

XV de Julho

- **Wanderley** é o atual presidente da AM do núcleo onde comprou sua casa após a urbanização em 1993 (entrevista em 07/11/15).

Dom João VI

- **Clécia** é moradora do núcleo desde antes de sua urbanização (1986-1987) e hoje é a principal liderança local envolvida com as Comunidades Eclesiais de Base e também ocupando cargo no gabinete de um vereador do Partido dos Trabalhadores na Câmara Municipal de Diadema (entrevista em 18/01/16);
- **Luís**, foi pedreiro e construiu sua própria casa comprada durante sua construção na fase pós urbanização do antigo dono que decidiu deixar o núcleo antes de concluir a obra em 1986 (entrevista em 05/02/16);
- **Sandra Aparecida** mora no núcleo desde 1974 quando se mudou com a mãe, uma das principais lideranças da época da urbanização (entrevista em 02/02/16);
- **Zé**, ou Seu Zezinho, é um dos moradores vivos mais antigos do núcleo que ainda permaneceram no Dom

João VI. Ele vive lá desde a década de 1970 e, hoje, é o responsável pela manutenção da única praça existente (entrevista em 05/02/15).

Gazuza

- **Toninho** é o atual presidente da AM e ocupa cargo na Secretaria de Segurança Alimentar do Município de Diadema na gestão do prefeito do Partido Verde (entrevista em 13/01/16);
- **Zé Ferreira** já foi presidente da AM e se identifica como uma das lideranças mais antigas do núcleo, fazendo questão de se diferenciar do grupo político da atual gestão (do Toninho) com quem guarda desavenças. Já ocupou cargo na Secretaria de Habitação de Diadema nos últimos dois anos da administração do Partido dos Trabalhadores entre 2011 e 2012 (entrevista em 13/01/16).

Osasco

BK

- **Neuza** é a primeira moradora do núcleo BK, onde chegou em 1986, e uma das grandes referências para os demais moradores do núcleo (entrevista em 13/07/16);
- **Tamires** é uma das atuais representantes da AM do BK, a qual mantém constante contato com o serviço social da Secretaria de Habitação na fase pós-urbanização (entrevista em 13/07/16);

Jardim Aliança

- **Edileuza** mora no Jardim Aliança desde os cinco anos de idade quando se mudou com seu pai em 1984 para a área que era conhecida como “Buracão”. Hoje ela representa os moradores na Comissão de ZEIS do núcleo e aluga o piso térreo de sua casa para outra família (entrevista em 26/07/16);
- **Fernando** não mora mais no Jardim Aliança, mas continua integrando a Comissão de representantes do núcleo. Foi um dos moradores mais envolvidos no processo de discussão e elaboração do Plano de Urbanização e Regularização Fundiária da “Área J” (entrevista em 26/07/16).

METODOLOGIA DA ENTREVISTAS

As entrevistas com os moradores foram conduzidas por um roteiro, onde perguntas balizadoras organizadas por tópicos orientavam os questionamentos feitos de uma forma mais livre. Optamos por não utilizar um questionário de perguntas e respostas, mas um guia para garantir um diálogo aberto com espaço para o(a) morador(a) se expressar colocando também as questões que lhe pareciam importantes como reação às perguntas feitas. O roteiro foi reformulado a partir da primeira leva de entrevistas para se adequar às questões que surgiam e que se mostravam fundamentais ao levantamento, mas foi possível garantir uma certa padronização na abordagem com a quase totalidade dos moradores entrevistados. O modelo final do roteiro de entrevistas encontra-se nos anexos (**Anexo 1**) da dissertação.

Nas 26 entrevistas realizadas, os objetivos da pesquisa eram previamente explicados para que os moradores se situassem e compreendessem a condição de colaboradores em que estavam sendo colocados. Na realidade, antes mesmo do encontro em que se deu cada conversa, cada morador(a) já havia sido informado sucintamente sobre o tema e os interesses da pesquisa durante o primeiro contato de apresentação por telefone. Todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento de cada entrevistado, porém houve algumas abordagens mais informais, outras mais breves, durante as visitas e percursos pelas vielas das favelas que não puderam ser registradas. Ainda assim, o conteúdo dessas interações também foi aproveitado e compõe, de alguma forma, as análises propostas por este estudo.

Vale também deixar registrado que um importante instrumento das entrevistas foi o desenho. Inicialmente, o recurso servia como forma de ilustrar as ideias narradas pelos moradores abordados de modo que pudessem confirmar ou negar a interpretação gráfica do que haviam dito. Entretanto, em algumas entrevistas, o interlocutor preferiu tomar a caneta ou o lápis para si, para que ele pudesse representar sua versão da histórica narrada através do desenho.

CAPÍTULO 2

A AUTORREGULAÇÃO NAS FAVELAS

2.1

ELEMENTOS DA AUTORREGULAÇÃO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO NAS FAVELAS

No processo de autoprodução do espaço nas favelas, as diversas regras existentes, que procuramos compreender nesta pesquisa, apresentam enunciados, formas, meios de pactuação e de aplicação muito diferentes daqueles que o direito estatal utiliza para estabelecer as normas que constituem o ordenamento oficial da cidade. A palavra **regra**, em si, nos parece insuficiente para descrever o conjunto de elementos que regulam as formas de ocupação e apropriação da terra, bem como os meios de autoconstrução da moradia na favela. Entretanto, não se trata apenas de um ajuste terminológico. A formulação de postulados que determinam o que é proibido, o que é permitido e sua parametrização serve a um modelo regulador que não condiz com a natureza da autoconstrução nas favelas, em que os moradores são os agentes produtores de um espaço em constante transformação, onde as relações interpessoais, comunitárias e de poder, assim como seus meios de mediação e arbitragem, também definem as “regras”, além de seu grau de pactuação, influenciando a forma final da moradia e a morfologia do território.

Na sociologia do direito, a literatura crítica que discute o “pluralismo jurídico” entende a existência desta juridicidade própria das favelas como um fenômeno derivado do “pluralismo social”. Para Antonio Carlos Wolkmer (2001, p.217), práticas jurídicas “paralelas” ou “não-estatais”, como as que influem nos processos de produção do espaço das favelas, não são uma ferramenta de negação e/ou exclusão do direito produzido pelo Estado, mas uma resposta às suas insuficiências e ao que o autor chama de “crise de legitimidade política”.

Partindo de uma análise mais abrangente sobre o direito, Wolkmer afirma que a produção jurídica estatal é, por definição,

incapaz de retratar em dimensão e complexidade a realidade e as necessidades da sociedade em um determinado momento histórico. Trata-se de uma crise que:

[...] condiz com as próprias contradições da cultura jurídica nacional, construída sobre uma racionalidade técnico-dogmática e calcada em procedimentos lógico-formais, e que, na retórica de sua “neutralidade”, é incapaz de acompanhar o ritmo das transformações sociais e a especificidade cotidiana dos novos conflitos coletivos. [...] A crise vivenciada pela Justiça oficial, refletida na sua inoperabilidade, lentidão, ritualização burocrática, comprometimento com os “donos do poder” e falta de meios materiais e humanos, não deixa de ser sintoma indiscutível de um fenômeno mais abrangente, que é a própria falência da ordem jurídica estatal. (Wolkmer, 2001, p.99)

As “transformações sociais” a que o autor se refere seriam:

[...] a formação primária de um “jurídico” que não se fecha exclusivamente em proposições genéricas e em regras estáticas e fixas formuladas para o controle e a solução dos conflitos, mas se manifesta como resultado do interesse e das necessidades de agrupamentos associativos e comunitários, assumindo caráter espontâneo, dinâmico, flexível e circunstancial. Esta concepção aqui partilhada afasta-se das expressões normativas pré-fixadas

e abstratas criadas e impostas, com exclusividade, pela moderna estrutura estatal de poder. A produção jurídica formal e técnica do Estado moderno só atinge parcelas da ordem social, achando-se quase sempre em atraso, relativamente às aspirações jurídicas mais desejadas, vivas e concretas da sociedade como um todo. (Wolkmer, 2001, p.152)

A crise de legitimidade e de representatividade político-normativa do direito estatal discutida por Wolkmer imprime, no contexto das cidades, uma outra crise, de caráter socioterritorial. Historicamente, os códigos e leis que não contemplavam as formas de produzir e habitar a cidade dos grupos mais pobres excluíram e diferenciaram formalmente o território popular da cidade das elites, criando um padrão de legalidade e de extralegalidade que definia, inclusive, as fronteiras para a cidadania (Rolnik, 1997a).

Os territórios das favelas, construídos à margem das legislações urbanísticas oficiais e de seus padrões fundiários e habitacionais economicamente inacessíveis, produziram suas próprias regras e seu próprio padrão normativo para regular a ocupação da terra e a autoconstrução da moradia. Nossa investigação empírica procurou, no depoimento dos moradores das favelas estudadas, assim como na análise das morfologias ali existentes, elementos que caracterizem o que entendemos ser o processo de regulação da produção do espaço desses territórios. Tomando como ponto de partida as formulações dos autores que nos fornecem bases teóricas e referenciais empíricos para a presente pesquisa,¹ propomos discutir

1 Aqui, destacamos Wolkmer (2001), Rolnik (1997a), Magalhães (2013), Santos (2014) e Lima (2016).

tal regulação dialogando com alguns de seus eixos de análise, cujos enunciados nos ajudam a entender, do ponto de vista da produção do espaço, como se estrutura o “direito das favelas”.²

Em relação ao ponto de vista de Raquel Rolnik, propomos abordar uma das dimensões da “extralegalidade” urbana (1997a, p.145), através da discussão dos parâmetros reguladores que emergem dos territórios populares e não daqueles que são a eles (ou seria contra eles?) impostos. Trata-se da expressão - ou seja, da forma e da função - dos elementos que estruturam o “direito inoficial” (Rolnik, 1999) dentro das favelas. Para Wolkmer (2001), a análise desta ordem urbanística popular, para nós imbricada nos processos sociais de produção do espaço nas favelas, comporiam o que ele chama de “sistemas normativos subversivos”, “legalidade marginal” ou, como também descreve Santos (2014), um “direito comunitário”.

Postulado por Boaventura de Sousa Santos (2014), a noção do “direito comunitário” do Direito de Pasárgada foi cunhada sobre seus estudos etnográficos realizados na favela do Jacarezinho durante o Regime Militar da década de 1970, na cidade do Rio de Janeiro. Embora mais distante do contexto e das práticas reguladoras observadas nos nossos estudos específicos, o Direito de Pasárgada e a análise dele decorrente também nos servem como uma formulação referencial importantíssima, assim como a proposição crítica da Nova Escola Jurídica Brasileira sobre o Direito Achado na Rua (Souza Júnior, 1993).

2 Referência ao título da obra de Alex Magalhães, O Direito das Favelas (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013)

Com o propósito de reconhecer, destacar, fortalecer e legitimar uma nova cultura jurídica, a partir de um “novo direito”, alternativo ao monopólio estatal, emancipador e democrático na sua capacidade de dar voz e autonomia popular às práticas corriqueiras que caracterizam as diversas relações sociais, Roberto Lyra Filho e José Geraldo Sousa Júnior, entre outros intelectuais, defendem a concepção do “Direito Achado na Rua”, pluralista por excelência, como um instrumento de transformação social, fundamentado nas realidades e necessidades da sociedade, e não em imposições normativas.

A rua aí, evidentemente, é o espaço público e, desnecessário explicar, o lugar simbólico do acontecimento, do protesto, do gesto paradigmático que, como divisa Marshall Berman, “transforma a multidão de solitários urbanos em povo e reivindica a rua da cidade para a vida humana”. (Sousa Júnior, 1993, p.9)

Dando ênfase ao seu sentido emancipatório, Lobosco sintetiza esse conceito, afirmando que trata-se da:

[...] produção e difusão de regras alternativas, construídas de acordo com as necessidades e condições locais. Um direito **sob medida**, elaborado na tradição do uso e através da noção de justiça elaborada no interior da própria “comunidade”, seja ela real ou simbolicamente construída. Assim, enraizado na sociedade, a prática social se difunde e se transforma em parte constitutiva da ordem social [...] (Lobosco, 2014, p.206, grifo nosso)

Para alinhar as reflexões que seguem aos pressupostos desta pesquisa e para refletir o conteúdo extraído dos levantamentos de campo, a categoria do **direito autoconstruído** proposta por Adriana Nogueira Vieira Lima (2016), parece-nos adequada para trabalharmos com o tipo de regulação operada nas favelas. A autora defende a categoria do “direito autoconstruído para designar as regulações que emanam das relações sociais em territórios populares” (Lima, 2016, p.27). Trata-se de uma juridicidade socialmente construída a partir das necessidades,

conflitos e formas de mediação característicos dos moradores de um determinado território, neste caso, a favela Saramandaia, em Salvador (Bahia), onde conduziu sua pesquisa etnográfica.

Ao aliar o conceito de autoconstrução ao de produção de juridicidade, a autora mescla um princípio fundante da produção do território popular nas cidades brasileiras com o princípio do pluralismo jurídico, o qual contesta o monopólio estatal na geração e legitimação do direito. Para elucidar a construção conceitual proposta por Lima, recorreremos à definição de direito formulada por Boaventura de Souza Santos:

[...] o conjunto de processos regularizados e de princípios normativos, considerados justiciáveis num dado grupo, que contribuem para a criação e prevenção de litígios e para a resolução destes através de um discurso argumentativo, de amplitude variável, apoiado ou não pela força organizada. (Santos, 2014, p.54)

Assim, temos o direito autoconstruído. O uso bastante preciso do prefixo “auto” neste contexto remete aos sujeitos que produzem a cidade em que vivem, os moradores de favela, e estende a noção de autoprodução do espaço para a de autoprodução do conjunto de regras e procedimentos que a regulam, por nós denominado de **autorregulação**.³

Utilizando a base teórica oferecida pelo pluralismo jurídico, Lima propõe que os elementos constituintes dessa regulação urbanística popular também são produzidos a partir das várias zonas de contato entre os campos sociais e normativos do Estado e dos territórios populares. Embora a autorregulação nas favelas seja construída em um contexto urbano resultante da desregulação⁴ das leis oficiais, algumas de suas regras

3 A ideia de uma regulação autônoma, engendrada no seio da sociedade, a partir de suas necessidades e demandas políticas mais relevantes, já havia sido utilizada por Wolkmer como a “autorregulação da vida cotidiana [...] vinculada ao grau de autonomia e identidade dos sujeitos sociais [...]”. (Wolkmer, 2001, p.352)

4 Aqui, preferimos usar o termo “desregulação” em vez de “não regulação” tendo em vista o papel da regulação estatal na origem e na produção do espaço das favelas.

têm origem nos pontos de interface que o direito da favela e o direito estatal estabelecem entre si. Assim, as regras deste direito autoconstruído são produzidas tanto no âmbito comunitário, através de pactuações (simples ou coletivas) de seus moradores, quanto pela interferência de agentes públicos nesse território, seja através de sua prerrogativa reguladora, seja por intervenções físicas, constituindo, assim, as “relações ambíguas” entre favela e Estado (Lima, 2016, p.218).

O conceito do direito autoconstruído proposto por Lima nos parece muito apropriado ao contexto das favelas porque não apenas aponta a coexistência dos diversos sistemas jurídicos em um mesmo espaço, como também reconhece a articulação entre eles como sendo um atributo imprescindível para a produção de regramentos e parâmetros. Dialogando com a obra de Boaventura de Sousa Santos, a autora afirma:

[...] a interação entre esses espaços é tão intensa que mais importante do que analisar os diferentes espaços jurídicos é identificar as complexas dinâmicas relações entre eles. A coexistência de múltiplos sistemas jurídicos em um mesmo espaço geográfico tende a criar referências recíprocas, estabelecendo complexas e dinâmicas relações entre eles que conduzem a um conceito chave de uma visão pós-moderna do direito, levando Boaventura de Sousa Santos (2000) arriscar a dizer que não é possível falar em direito e legalidade, mas em interdireito e interlegalidade. (Lima, 2016, p.27)

A leitura que Lima propõe é uma contribuição importante para este trabalho, já que direciona o olhar da pesquisa de campo para a complexidade da regulação autoconstruída nas favelas, composta pela sobreposição articulada de juridicidades e não por sua simples contraposição. O pluralismo jurídico pressupõe a coexistência, em um mesmo espaço, de duas ou mais ordens jurídicas, sejam elas formais ou informais, conflitantes ou consensuais. É com estes princípios, de pluralidade e de interlegalidade, que as leituras e discussões deste trabalho estão comprometidas.

Os elementos que compõem a autorregulação da produção do espaço nas favelas descritos a seguir representam uma análise elaborada a partir dos dados empíricos coletados nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, bem como das interpretações feitas acerca do ambiente construído e suas características morfológicas. As categorias apresentadas não reproduzem a forma do discurso dos moradores entrevistados, mas refletem o conteúdo de suas falas a partir de uma organização analítica que nos pareceu bastante funcional à discussão aqui proposta, uma vez que temos como objetivo facilitar a compreensão e a reflexão de tais elementos.

Em nome de uma estrutura narrativa mais adequada à ordem cronológica do processo de autoprodução do espaço nas favelas, optamos por não apresentar e discutir, em um único capítulo, todos os elementos reguladores observados pela pesquisa empírica, pois entendemos que alguns deles devem ser problematizados no âmbito da discussão sobre as urbanizações de favelas, cujas intervenções e normatizações propostas pelo Estado serão tratadas somente no **Capítulo 3**. Assim, as categorias apresentadas neste **Capítulo 2** compõem uma matriz interpretativa daquilo que constitui a autorregulação da produção do espaço nas favelas, até antes de o poder público intervir nesses territórios, e tenta instituir um novo ordenamento com os instrumentos e lógicas reguladoras que o direito oficial lhe possibilita utilizar. Desta forma, os elementos da autorregulação nas favelas que são alterados pela interferência da ação pública, bem como aqueles que são introduzidos pela primeira vez, serão abordados depois de apresentados os elementos originais da autoprodução do espaço urbano nas favelas.

É importante observar que alguns conceitos e categorias de análise com os quais estamos habituados a trabalhar no campo do planejamento urbano e dos seus instrumentos normativos não encontram paralelo nas formulações que concretamente representam a autorregulação nas favelas. A forma técnica, a estruturação dogmática, a parametrização fixa e homogeneizante, bem como a rigidez formal, não são atributos dos elementos que regem a produção do espaço naqueles territórios.

[...] mudanças contínuas e o caráter inacabado que marcam o processo de autoconstrução obrigam que os acordos feitos entre vizinhos sejam constantemente revistos e repactuados, de modo a manter a boa ordem das coisas. Portanto, forma-se uma ordem jurídica paralela, igualmente fragmentária, que não tem pretensão de formar um corpo normativo fechado. Trata-se, portanto, de uma ordem porosa e flexível [...]. (Lima, 2016, p.103)

Um dos esforços centrais do trabalho de campo, no qual esta pesquisa se baseia, é a reeducação do olhar observador sobre os fenômenos e procedimentos descritos pelos entrevistados, de modo que práticas aparentemente banais e corriqueiras possam ser devidamente colocadas em uma condição equivalente à de regras e leis, dentro daquilo que entendemos por direito (urbanístico) das favelas: comunitário, autoconstruído e não rígido. Assim, assumimos que a autorregulação da produção do espaço nas favelas se dá através das **práticas cotidianas** de autoconstrução da moradia, centro gravitacional de todas as práticas construtivas nas favelas.

Ao contrário da regulação oficial, a autorregulação nesses territórios opera de forma condizente com suas especificidades morfológicas e dinâmicas construtivas, além de considerar as características sociais, culturais e produtivas daquele território, porque surge dele em vez de se impor a ele. Suas regras não são expressas formalmente tais quais as leis do direito estatal e, mesmo assim, configuram um ordenamento com suas próprias formalidades, quase sempre, baseadas na prática cotidiana da autoconstrução, e não na norma e nos parâmetros preestabelecidos. A razão pressuposta na prática dos moradores é o que define o padrão normativo nas favelas e sua ordem urbanística própria (Lima, 2016, p.195).

De maneira tácita ou verbal, às vezes subentendida, e através de acordos entre vizinhos, pactuações coletivas ou mediações de terceiros, essas regras regulam a produção do espaço nas favelas sem impor lógicas externas e são legitimadas pelos próprios processos sociais e práticas construtivas de que derivam. As regras da autorregulação raramente encontram espaço para

enunciados explícitos e controladores: assim como a própria tipologia da favela, rica e variada, a autorregulação deste território é livre e diversificada.

O mais importante é entender o processo não como obrigatório e homogêneo para todos os moradores, mas como um leque de táticas que utilizam de acordo com a situação da família, condições “ambientais”, e oportunidades de cada momento. São componentes de uma ética do construir, do ocupar e produzir o espaço coletivo, focada no valor de uso, na necessidade e na precariedade, articulada pelos moradores e utilizada da forma mais adequada possível às condições encontradas, de modo a trazer-lhes o melhor benefício com o menor custo. Entretanto, estas possibilidades não são articuladas de maneira consensual, mas sob tensões internas, disputas entre busca por espaço e o entendimento das necessidades de cada um. (Oliveira, 2011, p. 175)

Lima nos ajuda a esclarecer este ponto, afirmando que as normas e as argumentações do direito autoconstruído nas favelas são pautadas pelas ações dos moradores e por seus valores (pressupostos das práticas de autoconstrução do território): “São, portanto, **princípios consuetudinários** porque partem da prática popular e não da lei estatal e dos seus agentes, bem como se relacionam com a atividade prática e organização do grupo envolvido”. (Lima, 2016, p.106, grifo nosso.)

A autora ainda alerta sobre o problema da incompatibilidade que nossas matrizes instrumentais e interpretativas, tradicionais do planejamento urbano, enfrentam diante das práticas de produção do território nas favelas, das quais emana o direito autoconstruído. De fato, é crucial neste trabalho que certos termos sejam ressignificados ou, definitivamente, substituídos, assim como determinadas categorias de análise devem ser revisadas, a fim de romper paradigmas que habitam o repertório convencional do urbanismo e de seus instrumentos reguladores. Trata-se de um esforço adicional,

que faremos ao longo desta dissertação, para recondicionar as formas de ler e assimilar os sistemas de produção do espaço nas favelas.

A **prática cotidiana** a que nos referimos é objeto de discussão do livro Saberes [auto]construídos, organizado por Denise Morado Nascimento (2015). Já no título, a obra nos oferece um paralelo muito interessante com os direitos autoconstruídos. A prática cotidiana seria uma ação social moldada por um saber prático e por lógicas locais que atendem às necessidades do morador autoconstrutor, produtor do seu próprio ambiente urbano:

[...] nossas pesquisas revelam que na autoconstrução há, inegavelmente, conhecimento implícito, lucidez e capacidade crítica por parte dos autoconstrutores na escolha e na avaliação das opções que possam atender, com flexibilidade, suas necessidades e aspirações individuais e coletivas [...]. A autoconstrução é a resposta possível para as famílias pobres em razão das condições políticas, sociais e econômicas que enfrentam. As pessoas constroem um corpo de conhecimento substancial sobre como melhor construir; assim, o saber-fazer a moradia (como, quando, onde e a que custo) é gerado por informação e esta se transfere pelas práticas sociais. (Morado Nascimento, 2015, p.22)

Antes de prosseguir com a discussão de base empírica, uma última observação deve ser feita para pontuar os conceitos utilizados aqui e sua função narrativa. Conforme antecipado no início deste capítulo, qualquer acepção possível da palavra “regra” nos parece um tanto limitada para referir ao que pudemos constatar na pesquisa de campo sobre o que, de fato, regula a produção do espaço nas favelas. Não se trata de um termo equivocado, mas, sim, insuficiente. Desta forma, propomos uma leitura baseada em uma matriz analítica um pouco mais diversa, na qual trabalhamos com quatro categorias que atendem a uma denominação comum, a de **elementos reguladores**. A subdivisão de tais elementos buscou contemplar as diferenças de escala e de importância, assim

como suas funções reguladoras, para caracterizar os diferentes padrões de incidência sobre as práticas de autoconstrução da moradia nos assentamentos estudados. Ainda que de maneira não intencional, tal subdivisão também encontra certa correspondência com os eixos “lógicas”, “táticas” e “sujeitos” propostos por Lima (2016, p.29) em sua análise, o que facilita o diálogo entre as pesquisas.

O primeiro grupo de elementos reguladores, mais abrangente, é o dos **princípios**. Estes são a força motriz das práticas construtivas cotidianas, direitos maiores que as justificam. São diretrizes que balizam a ação de todos os moradores e das quais decorrem os elementos do segundo grupo. Podem ter um fundamento material, misturado ou não a questões morais, ou podem estar diretamente vinculados à natureza das ocupações de terra e à concretude urgente das ações de seus moradores posseiros. A divisão dos **princípios** conforme elencamos a seguir corresponde a uma forma de organizar a leitura das reflexões pretendidas:

- Terra para Moradia ou Direito à Moradia
- “Não tinha lote, tinha barraco”
- Direito de Construir
- Direito de Passagem
- Fato Consumado
- Direito Estatal

Tais **princípios** não são itens estanques e podem se relacionar entre si. Um **princípio** pode se combinar a outro - eventualmente, a mais de um - e dar origem a uma série de elementos reguladores, operando uma sobreposição de justificativas que fundamentam as ações de cada morador na favela.

O segundo grupo de elementos reguladores é composto pelas **regras** propriamente ditas. Apesar de agrupadas em uma única categoria, entende-se que há vários tipos e modos de regramento. Algumas dessas **regras** são a simples aplicação de um princípio, enquanto outras são constituídas por um conjunto de fatores e condicionantes que tornam seus efeitos concretos mais variáveis. A apresentação de cada uma delas, a seguir, deve também deixar clara a diferença entre as práticas que as definem nos diferentes momentos da vida de uma favela,

apesar dos diferentes estágios de apropriação da terra e de consolidação do assentamento.

Em vez de subdividi-las em outras derivações, o que tornaria o texto desnecessariamente mais complexo, optamos por simplificar este agrupamento e explicitar as diferenças no momento da descrição de cada **regra**.

- Regras de Uso do Solo
- Regras de Aproveitamento da Terra
- Regras de Conformação das Vias
- Regras Construtivas
- Regras das Áreas Livres
- Instrumentos Urbanísticos das Favelas
- Regras Oficiais

O terceiro grupo é composto pelos **atores** que interferem na autorregulação da produção da moradia. Não restam dúvidas de que o principal agente produtor das favelas são os próprios moradores, cujas escolhas e ações cotidianas, condicionadas pelos princípios mencionados acima, ditam o processo e a forma final da autoconstrução daqueles territórios. Eles são, por si sós, uma categoria central na nossa discussão. Entretanto, destacamos neste grupo outros **atores** políticos e/ou comunitários que, seguindo os mesmos princípios e incidindo transversalmente às suas regras, comportam-se como elementos fundamentais para o cumprimento de tais normas e, eventualmente, para que haja pequenas variações em sua aplicação.

- Vizinhos
- Saber Técnico
- Lideranças Comunitárias
- Associação de Moradores (AM) ou Comissão de Moradores
- Tráfico
- Poder Público (referência técnica e/ou normativa)

Finalmente, o último conjunto de elementos determinantes ao processo de autorregulação são as **condicionantes**, que podem ser entendidas como circunstâncias sociais e/ou espaciais em um determinado assentamento e que têm a capacidade de remodelar os efeitos da autoconstrução, interferindo na ação dos atores ou embutindo novos fatores à concretude das regras.

Este tipo de elemento traz a contextualização de cada núcleo e, assim como os atores, também pode combinar mais de uma **condicionante** para inferir resultados variados. Ao contrário dos demais elementos, não propomos seções específicas para discuti-los, porque a apresentação dos princípios, das regras e da ação dos atores já bastam para colocar a relevância e o modo com que cada **condicionante** interfere na produção do espaço. As condicionantes são:

- Relação de Vizinhança
- Disponibilidade de Terra
- Recursos Materiais
- Estágio de Consolidação
- Tempo
- Maleabilidade das Habitações

2.2

PRINCÍPIOS

2.2.1

TERRA PARA MORADIA OU DIREITO À MORADIA

Quer dizer, eu já estava preparando pra ir presa, porque do jeito que a gente começou aqui, quer dizer, o que fez a gente fazer isso foi a **necessidade** de moradia, mesmo. (Umbelinda - Capelinha, São Bernardo do Campo, grifo nosso)

O uso da terra para a moradia, de tão fundamental, pode até parecer um princípio óbvio e, talvez por isso, seja um dos mais difíceis de se abordar, de modo que sua relevância ao processo de autorregulação fique clara. Trata-se de um princípio central a todos os demais e do qual deriva a maioria das regras observadas em campo.

“Terra” e “moradia” formam o binômio que tensiona os conflitos inerentes ao processo de produção do espaço urbano. Conforme temos trabalhado ao longo desta dissertação, o acesso à terra, ou à série de mecanismos que a tornam inacessível para a totalidade da população urbana, constitui a contradição básica que leva à formação das favelas, assim como dos demais tipos de assentamentos informais nas cidades.

Desde o momento em que a terra adquiriu o estatuto de mercadoria, com a Lei de Terras (Rolnik, 1997a) e a “absolutização da propriedade privada” em 1850 com, o mercado fundiário formal decorrente deste processo constituiu-se em um sistema elitizado que excluía e exclui grande parte da população trabalhadora. O acesso à terra, e sobretudo à terra urbanizada, continuou sendo o maior entrave para o desenvolvimento urbano de forma mais justa e democrática.

Os parâmetros de parcelamento do solo definem uma fronteira somente atravessada por quem tem condições financeiras de arcar com os padrões urbanísticos exigidos por lei (Rolnik, 1999). James Holston dá o exemplo dos tipos de exigências e procedimentos burocráticos que tornam o acesso à terra caro e moroso, praticamente exclusivo aos grupos sociais que podem arcar pelos parâmetros estabelecidos e pelos custos da formalização da posse:

As legislações Federal e Municipal regulam os loteamentos urbanos (especialmente a Lei Federal 6.766/1979), estabelecendo características físicas, as quais incluem o tamanho mínimo do lote, ligações com serviços públicos, e espaços livres para a circulação do tráfego e para atividades comunitárias. Estabelecem também normas burocráticas, que estipulam os procedimentos para o registro das subdivisões e alienações da terra. Essas normas, por sua vez, estão fundadas numa dinâmica de aquisição da terra que envolve, necessariamente, uma série de procedimentos burocráticos, estabelecidos no Código Civil Brasileiro (Código Civil, 1990, art. 530), através do qual a propriedade é adquirida “pelo registro do título de transferência no Cartório de Imóveis”. (Holston, 2010, p.3)

Desta forma, a produção dos bairros pobres e periféricos, assentamentos irregulares e favelas, com pouca ou nenhuma infraestrutura básica e carentes de quase todo tipo de atividade

complementar, porém essencial ao uso da moradia, conformou o modelo de urbanização das cidades brasileiras (Maricato, 2008). Martim Smolka apresenta cálculos estimados para ilustrar o grau de inacessibilidade da terra urbanizada no Brasil, decorrente da regulação urbanística e fundiária que estabelece parâmetros excludentes:

O preço da terra (urbanizada) é alto, escandalosamente alto, nas periferias das cidades latino-americanas, e o Brasil não é exceção. [...] Visto por outro ângulo, seriam necessários de 12 a 15 anos para uma família com renda em torno de três salários mínimos adquirir um terreno urbanizado de 200m². Mais do que colocar em perspectiva o debate que atribui o fenômeno da informalidade, em grande medida, à pobreza, aqueles indicadores sugerem que dificuldades no acesso à terra, menos que um efeito, podem constituir-se em componente da pobreza! (Smolka, 2003, p.121)

Antes de ser uma contradição, a “terra para moradia” define uma necessidade: uma carência objetiva, uma ausência material e uma urgência. É esta necessidade que assinalamos como o núcleo motivador de todas as práticas construtivas da favela, de modo que o atendimento a esta função primordial define todos os demais aspectos do processo de ocupação e da autoconstrução neste território. Este princípio e sua lógica ordenadora na produção do espaço das favelas poderiam ser definidos pela finalidade da terra em satisfazer à necessidade humana básica por moradia, como defende Adriana Lima: “o direito autoconstruído é a relação baseada nas necessidades humanas” (Lima, 2016, p.135).

Wolkmer (2001) advoga que necessidades humanas, sobretudo aquelas relacionadas à sobrevivência e à subsistência da vida, são fonte de uma nova cultura jurídica e que, portanto, também constituem um fator de validação de Novos Direitos: “Não há dúvida que a situação de privação, carência e exclusão constituem [sic] razão motivadora e a condição de possibilidade do aparecimento de direitos. Os direitos objetivados pelos sujeitos coletivos expressam a intermediação entre necessidades, conflitos e demandas.” (Wolkmer, 2001, p.159).

Para Pedro Abramo (2003), também é a necessidade uma das três grandes lógicas da ação social que definem as formas de acesso dos pobres à terra urbana. As duas primeiras, o “Estado” e o “mercado”, seja em sua versão formal ou informal, incapazes de atender à demanda habitacional de todas as camadas da sociedade, fazem com que a terceira lógica, a “necessidade”, desempenhe papel decisivo na produção do espaço urbano:

[...] existe uma motivação condicionada pela condição de pobreza [...]. Assim, desenvolve-se um processo de “ação coletiva” conhecida por ocupações urbanas de terrenos e/ou imóveis. [...] Nas grandes cidades da América Latina uma parte significativa do solo urbano foi ocupada segundo a lógica da necessidade e/ou com o uso de relações de mercado informais. (Abramo, 2003, p.8)

No contexto das favelas, oriundas de um processo histórico de privação da cidade, a carência urgente e fundamental por habitação constitui o conteúdo básico deste princípio que, no processo de autorregulação, também alcança o status de um direito maior: o direito à moradia na favela. Este princípio indutor cria uma lógica operacional em praticamente todo o processo de autorregulação da produção do espaço nesse território, fazendo com que todas as ações individuais e coletivas se justifiquem através dele.

Para Adriana Lima, que versa sobre o direito autoconstruído no âmbito dos processos sociais observados na favela Saramandaia, em Salvador (BA), a necessidade é:

[...]um fundamento valorativo do direito autoconstruído [...] legitimador não apenas por justificar o ato inicial da apropriação do território, mas também para conferir legitimidade aos processos de reparcelamento, expansão e demais direitos correlatos [...]. Assim, a necessidade se configura enquanto critério fundamental para justificar não apenas o direito de posse e propriedade, mas também o direito de construir em Saramandaia. (Lima, 2016, p.105)

Em nossos levantamentos, a necessidade da moradia foi citada por entrevistados como a principal justificativa que motivou a ocupação da terra e a autoconstrução de seus barracos, ainda que a falta de recursos materiais implicasse uma precariedade construtiva e até exposição a riscos. Dona Neuza, da área livre BK de Osasco, narra as complicações pessoais e a necessidade de fugir do aluguel que a levaram até a ocupação de um terreno vazio que, mais tarde, a entrevistada revelaria ser uma área de solo instável sujeita a deslizamentos:

Porque foi assim: eu andei em várias áreas. Primeiro, pesquisando. Porque, assim, o meu marido brigou comigo e a gente não era casado. Eu tinha filha, os filhos, mas a gente não era casado. E ele se casou. Só que a gente, a gente não ficou inimigo. A gente ficou amigo. Ele morava na outra área, que é a ABN, com a esposa dele. Então ele falou [comigo]. Aí, ele, como ele trabalhava na mesma firma que eu trabalhava, de cobradora, aí ele falou assim: “Neuza, você está com as crianças e você, daqui a pouco, ou você perde serviço ou você não para de pagar aluguel. Eu corri pra área livre. Se eu fosse você corria pra área livre”. Mas eu fui na ABN não tinha mais lugar. Eu fui até na, naquela da Padroeira, não tinha lugar. Eu fui em vários lugares pra depois eu vir pra cá. Foi quando o João, que tinha um barraco do lado [do caminho] que a gente descia, o João, falou assim: “Neuza, tem um lugar lá aonde eu moro, é um barranco mais embaixo. É negócio assim de pato, essas coisas assim. Se você quiser fazer um barraco lá, você pode fazer. Aí, foi aonde eu chamei meu compadre, chamei, o pai da minha filha mesmo me ajudou. O pessoal da Rua Atilio veio, quem me conhecia, veio me ajudou - entendeu - a fazer [o barraco]. E eu comprei as madeirite e fiz. Não foi assim. Foi um negócio que eu não tive a opção. Entendeu? Foi uma coisa que eu tinha que fazer. Eu não escolhi assim. Tanto que aonde eu fiz era um negócio de pato, é tinha negócio de mina. Tudo! Mas era uma necessidade. Que eu fiz. (Neuza - Área BK, Osasco)

FIGURA 8 - Área BK em Osasco (Nisida, 2016).

Algumas falas ilustram de maneira muito clara a necessidade de moradia como resultado da impossibilidade de famílias, já instaladas na cidade, continuarem pagando aluguéis, ainda que estivessem empregadas no mercado de trabalho formal das indústrias da região.

O processo...é a necessidade, meu querido! [...] A necessidade maior lá faz com que ele venha, porque, por contato com família que tá aqui, o cara passa a informação: “Pô, aqui tá bom de serviço!”. Até porque foi em uma época, em 75 eu vim pra cá...as montadoras estavam no fluxo! O cara passava do lado da Mercedes e os caras pegavam no laço. Não tinha tanta exigência como tem hoje. Formação e tal, nada! [...] Naquela época, o peão vinha, trabalhava na roça, chegava com os braços fortes, o cara falava: “Precisa de ajudante aqui pra empurrar carro na linha de montagem”. O cara laçava o peão na porta da Mercedes, da Volkswagen. (Roni - Sacadura Cabral, Santo André)

O depoimento acima e a fala do morador Fusão do núcleo Gamboa de Santo André, transcrita a seguir, relacionam-se com o modelo de desenvolvimento urbano (e também com o modelo nacional de desenvolvimento econômico) de que tratamos no capítulo anterior, evidenciando a incapacidade financeira de trabalhadores da indústria arcarem com os custos de uma moradia no mercado rentista formal.

Então isso se deu na década de 1970, com a industrialização, com as fábricas têxteis. Foi se dando esse número de pessoas chegando [ao núcleo], porque não aguentavam pagar aluguel, então fazia um barraco. Ou vem um parente. Por exemplo, eu moro lá e tem um parente que tem condições também e quer vir embora. Então geralmente [a ocupação] se dá por isso. (Fuscão - Gamboa, Santo André)

A grande maioria dos moradores entrevistados revelou pagar aluguel antes de ocupar ou adquirir um barraco em área

ocupada, afirmando que morar em favela passou a ser a única solução economicamente viável para lidar com a necessidade básica de uma moradia para sua família. Tais depoimentos corroboram a análise de autores que afirmam ser predominantemente urbana a trajetória pessoal do morador até a favela, contestando a ideia de que os favelados sejam migrantes rurais, vindos direto do campo para a ocupação de terra, onde, supostamente, reproduziriam seus hábitos e sua cultura rural em contraste com o ambiente urbano (Taschner, 2003, p.37).

Também foi possível observar que este princípio estrutura uma hierarquia de usos em que a primazia da moradia define se há ou não espaço para as demais funções do solo urbano, além de medir o quanto das áreas disponíveis poderá ser efetivamente utilizado para outras atividades que não o uso habitacional. Edileuza, representante dos moradores na Comissão de ZEIS do núcleo Jardim Aliança, em Osasco, afirma que, durante a fase inicial de ocupação do núcleo, qualquer área aparentemente disponível poderia ser usada por uma família na construção de seu barraco, mesmo que isso custasse o estreitamento das vielas e becos.

[...] o pessoal pegava uma viela larga e fazia casas, fazia barracos, [...] moradia, [...] o espaço tava lá e a pessoa acabava tomando de conta. Ela falava: “Ah, não é seu, é da Prefeitura, então tenho o direito de invadir também.” Era mais ou menos isso. (Edileuza - Jardim Aliança, Osasco)

Não havia problema se parte da viela mais larga seria ocupada, já que uma nova família se utilizaria daquela área para construção de sua moradia. O princípio da Terra Para Moradia estabelece um padrão ético pelo qual aquele tipo de apropriação da terra é legitimado pelas demais famílias já instaladas. Desta forma, a necessidade de moradia, que varia de família para família de acordo com sua composição e tamanho, define aspectos morfológicos importantes de uma ocupação, como o porte da habitação autoconstruída e a dimensão, geralmente bastante irregular, dos becos e vielas.

Este primeiro exemplo mostra que, apesar do seu grau de importância e da amplitude com que este princípio incide sobre a produção do espaço, é na escala da ação individual de cada família, com ou sem a cooperação de vizinhos e parentes, que a necessidade da moradia se manifesta de forma mais concreta ao longo do processo de autorregulação. O grau de aproveitamento da terra - via de regra, um recurso limitado - e o consequente adensamento construtivo e populacional também derivam da aplicação deste princípio.

Lá em casa, por exemplo, meu irmão resolveu casar. E, aí, construiu o terceiro [pavimento]. Pra morar lá. Hoje ele não mora mais, mas ficou o terceiro lá. (Clécia - Dom João VI, Diadema)

No exemplo de Clécia, liderança do núcleo Dom João VI de Diadema, trazemos a condicionante **Tempo e Disponibilidade de Terra** para demonstrar que um princípio básico como a **Terra Para Moradia**, baseado nas necessidades materiais de um núcleo familiar, pode variar de intensidade com o surgimento de novas demandas, promovendo, assim, novas soluções espaciais na favela. De maneira imperativa, a acomodação do crescimento da família, ou da chegada de novos membros, assim como a inexistência de terrenos vagos para ocupação, comanda, ao longo do tempo, a expansão da moradia, o que pode ocorrer com o aumento de sua área ou com a verticalização da edificação.

Não há questionamento sobre o esgotamento de novas áreas dentro da favela. Os moradores vizinhos, muito provavelmente, já passaram ou ainda passarão por situação semelhante, cabendo-lhes entender esta necessidade, comum a todos, e não contestar os expedientes adotados por aqueles que precisam expandir suas respectivas casas, seja para os lados ou para cima.

Isso não significa que a materialização deste **princípio** não gere conflitos. A aplicação de suas **regras** por duas famílias vizinhas que promovem intervenções físicas simultâneas pode gerar estranhezas e desentendimentos, causando uma espécie de concorrência. Ainda assim, em situações

FIGURA 9 - Área de circulação comprometida pelo avanço dos barracos no Jardim Aliança, Osasco (Nisida, 2016).

conflituosas, o princípio lógico de que todos precisam, igualmente, solucionar suas demandas correspondentes à moradia opera como um instrumento ético, consensual, para que se criem possibilidades de mediação e formas de equacionamento das tensões criadas na disputa pelo espaço. A Terra Para Moradia se manifesta, portanto, como um valor dado e incontestável para a formulação das regras que incidem diretamente sobre a produção do espaço, mas também para os processos interpessoais ou comunitários de mediação e legitimação das escolhas empregadas por cada morador. Este princípio estabelece um regime baseado na moradia como definidora da função social da terra nas favelas (Magalhães, 2013).

Na favela não urbanizada Eucaliptos, em Santo André, por exemplo, Tatiane explica que disputas relacionadas ao domínio de cada família ou à ocupação do barraco podem ser solucionadas por mais de uma via. Primeiramente, os moradores buscam resolver os problemas entre si, conversando. Se um dos lados não se sentir satisfeito, a Associação de Moradores (AM) é acionada para servir como uma terceira parte, mediadora. Eventualmente, o morador ou o próprio representante da Associação podem recorrer ao poder local do tráfico, o “paralelo”, para que sua autoridade seja usada como a palavra final.

[...] eles resolvem na força. O resolver deles é impor: “Olha, não vai fazer, tira!” e acabou. E a pessoa não tem outra alternativa, eles têm que respeitar. Querendo ou não, é a força maior aqui de dentro. Então, se a pessoa não chegar num acordo, aí a gente orienta o morador “você vai lá [até o tráfico] e você resolve [com ajuda dele]”. Não tem o que fazer, né? (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

Em um âmbito mais comunitário, veremos mais adiante que este princípio **Terra Para Moradia**, considerado como um valor maior, faz com que autoridades locais agenciem espaços ociosos, sem utilização aparente, para a construção de novos barracos, a fim de que novas famílias tenham onde se instalar. Por esse exemplo, observamos que se trata de um

princípio muito forte ao processo e aos modos de ocupação do território, mas também com forte apelo político, no que diz respeito à afirmação do poder e de forças comunitárias locais.

Na visão de Adauto, atual presidente da AM do Eucaliptos, aquele expediente é uma forma de controle social, de submissão:

As pessoas [lideranças] gostavam de manter as pessoas [moradores] submissas a elas. Então, [davam] um kit madeirite ou uma telha. (Adauto - Eucaliptos, Santo André)

Sendo o princípio da **Terra Para Moradia** uma condição central na autorregulação, é possível entender os demais **princípios e regras** como derivações dele. Ele é o preceito imperativo que exclui a possibilidade de qualquer outra premissa normativa do direito estatal exercer o controle absoluto da produção do espaço nas favelas. Não existe ordenamento oficial, transcrito em coeficientes e índices, que se sobreponha à necessidade básica do teto para uma família, ou à necessidade de um cômodo adicional para os filhos, irmãos, ou outro parente qualquer. Na favela, a presença de um cunhado ou da sogra é mais determinante para a produção do espaço do que um quadro regulador repleto de parâmetros urbanísticos impostos por força da lei.

Finalmente, este princípio que escolhemos para iniciar a discussão dos elementos reguladores estabelece uma referência conceitual fundamental. Através dele, toda a discussão sobre a autorregulação da produção do espaço nas favelas, para nós, está circunscrita à discussão da autoprodução da moradia. A autoconstrução da habitação está no centro da produção aqui discutida e observada em campo, de modo que a produção social dos demais espaços na favela - comerciais, de circulação ou de lazer - é decorrência da construção da moradia.

2.2.2

“NÃO TINHA LOTE, TINHA BARRACO”

Este princípio está associado a quase todas as práticas construtivas e dá base aos principais elementos da autorregulação nas favelas. Na falta de um nome mais preciso, optamos pela transcrição literal da fala de Adão, morador entrevistado no núcleo Gamboa, em Santo André, pela eloquência do enunciado. Na favela, o germe da ocupação é a própria moradia autoconstruída:

Cê não tinha lote, tinha um barraco, que era toda a área construída. (Adão - Gamboa, Santo André).

A premissa do lote, enquanto origem e modelo organizador do espaço urbano, é uma lógica que precisa ser desconstruída para adaptarmos o olhar sobre o processo de autoprodução e autorregulação do espaço nas favelas. Mesmo quando a ocupação segue um esquema mais coordenado pelo voluntarismo de alguma liderança, como veremos mais adiante, por exemplo, o componente elementar de formação do espaço continua sendo o **barraco**:

Você tinha um barraco, você tinha a área que você morava, que era o “lote”. Então, a taxa de ocupação era 100%. (Adão - Gamboa, Santo André)

Zé Paraná explica que, no Capelinha (SBC), a Comissão de Moradores auxiliava a ocupação das novas famílias que chegavam ao núcleo e que a área do terreno demarcado seguia a necessidade de cada uma:

Nós não tínhamos um padrão de lote. Tanto que o pessoal chegava e perguntava: “Como é que vocês vendem o lote?”. E não é assim, nós não vendemos lote [...]. É o espaço que a pessoa precisasse e que fosse do alcance dela. Pra nós, quanto maior, era melhor, porque, aí, a pessoa já cuidava daquela parte

FIGURA 10 - Beco em escadaria no Jardim Aliança, Osasco, cuja largura estreita é resultado da projeção das construções (Nisida, 2016).

e já pagava também. Então, era assim, não tinha um padrão de loteamento. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

Não há parcelamento prévio do solo. O barraco é a célula que conforma o tecido e, conseqüentemente, determina toda a morfologia de uma favela, de modo que é dele que derivam os domínios de cada família ou a aproximada noção dos terrenos individuais que, futuramente, em uma etapa de consolidação e regularização fundiária, poderão delinear os lotes de cada morador no assentamento. A formação inicial das favelas, portanto, ocorre à despeito do parcelamento em lotes.

[...] a irregularidade urbanística manifesta igualmente uma característica da dinâmica de estruturação do território da favela. A necessidade de garantir o terreno invadido com um sinal de ocupação exige das famílias um início ou uma “marca” da intenção de edificar no lote. A estratégia habitual é construir uma moradia precária com material não-durável. Esse processo de construção, via de regra, é espontâneo e definido por uma temporalidade que obedece a disponibilidade individual de recursos de cada família. (Abramo, 2003, p.209)

O terreno, entendido como domínio de cada família residente, é o resultado da área ocupada pelo barraco, que, por sua vez, decorre da possibilidade individual de cada morador para efetivamente ocupá-la, construindo sua casa. Logo, o lote é consequência da construção, não seu pressuposto, e será maior ou menor conforme as necessidades de cada família, combinadas às suas possibilidades materiais de autoconstruir a moradia.

[...] quando nós chegamos, nós já encontramos o barraco feito. Mas só que era pequenino pra nossa família. Mas aí, nós fomos ampliando ele, estendendo ele maior, mas só que não tinha material pra construir, era pedacinho de madeira, assim: madeirite. E aí, botava um pedacinho em um lado da parede, tapava aquele buraco. Saía pra rua de novo, procurava outros pedaços e ia trazendo

pra dentro de casa pra construir. E telhado, botava era telha quebrada mesmo uma em cima da outra. E tava morando lá. (Geraldo - Gamboa, Santo André)

Se o lote não faz parte do repertório prático da produção do espaço nas favelas, é fundamental que sejam adotadas outras palavras ou expressões para nos referir ao domínio familiar ou ao solo efetivamente ocupado por cada família. Para o que foi apresentado até agora, e para as discussões que estão por vir, propomos que “barraco”, “moradia” ou “casa” sejam os termos mais adequados para referir ao tal domínio. O barraco é a moradia em seu estágio mais precário e provisório, geralmente, construído com madeira, papelão e/ou lona plástica. O termo casa deve ser utilizado, preferencialmente, como referência à moradia já consolidada pela técnica da alvenaria e concreto armado, visto que é desta forma que os moradores usualmente se referem às construções, fazendo a distinção entre o estágio inicial e os estágios mais avançados de suas respectivas residências.

Veremos que este princípio relaciona-se com a área da terra apropriada para a autoconstrução da moradia, assim como com as práticas responsáveis por alterar a forma e o tamanho desta mesma área ao longo do tempo. Também será demonstrada sua relação com outros princípios da autorregulação nas favelas capazes de embasar inúmeras práticas construtivas que modelam e recondicionam a morfologia de seus territórios, de modo que a definição do domínio particular de cada família pode afetar diretamente as características das vias de circulação ou, até mesmo, a configuração física dos barracos vizinhos.

Assim como os demais princípios que serão apresentados a seguir, existe uma fundamentação de sua lógica sobre o princípio da **Terra Para Moradia**, que nos ajuda a compreendê-lo melhor. Uma vez que a formação da favela cumpre exclusivamente a finalidade de atender à necessidade da moradia, é coerente que o recurso de apropriação da terra se dê através dela, da moradia (ou do barraco) e não de uma unidade mais abstrata. O uso do lote como ferramenta de delimitação da posse seguiria outras lógicas e teria outras funções, como é o caso em ocupações organizadas por movimentos populares, por exemplo, nas quais a organização fundiária é, articuladamente à própria ocupação da

terra, um instrumento de luta e reivindicação que visa, futuramente, sua consolidação e sua regularização.¹

No modelo de produção da cidade formal, o lote é, antes de tudo, a unidade que demarca a propriedade e que possibilita, de forma clara e inequívoca, sua comercialização no mercado de terras. Ao descrever a transição do modelo fundiário brasileiro do período colonial, em que uso, construção e posse estavam vinculados entre si, para o modelo da propriedade privada individual, Rolnik lembra que:

Os limites precisos do terreno passaram a ser importantes quando se trata de a ele atribuir um preço e de registrá-lo enquanto propriedade definitivamente privada e, portanto, definitivamente subtraída da esfera comunal. (Rolnik, 1997a, p.25)

É verdade que a forma dos barracos de uma favela em seu estágio inicial pode, aparentemente, seguir uma tipologia urbana muito comum, posicionando a casa de frente para a rua e reservando uma área nos fundos que possa ser destinada aos usos cotidianos dos moradores. Ainda assim, deve se manter constante o cuidado para que categorias convencionais do urbanismo, consagradas pelo planejamento formal e pelo desenho tradicional da cidade, não contaminem ou distorçam a interpretação do que ocorre na formação das favelas. Não só o lote inexistente, como a “rua” - viela ou beco - não é a mesma rua do sistema viário formal, aquele definido pelo plano de parcelamento, e tampouco o “quintal” é aquela área livre resultante da fração do lote não edificada.

A produção dos espaços de circulação e das áreas livres, segundo o princípio aqui apresentado, será devidamente discutida mais adiante na apresentação das regras que compõem a autorregulação da produção das favelas previamente à intervenção estatal. Antes de prosseguir, entretanto, é de suma importância encerrarmos esta passagem, deixando claro que o presente estudo trata de favelas oriundas de ocupações espontâneas² de terra e não daquelas organizadas por movimentos sociais, a quem a concepção do

1 Morado Nascimento (org.), 2015, p.22.

2 Ocupações espontâneas também podem ser denominadas processos de “ocupação difusa” (Oliveira, 2011, p.132).

FIGURA 11 - Desenhos esquemáticos que representam elementos morfológicos de uma favela e de um bairro da “cidade formal” (Nisida, 2017).

lote, ou de uma unidade semelhante dentro do contexto de informalidade da ocupação, não parece estranha ao processo de apropriação e organização do espaço. A pesquisa optou por não problematizar as formas de regulação em ocupações organizadas³, não porque não sejam significantes, mas porque se trata de um processo social e politicamente distinto que mereceria, justamente por guardar características muito particulares, o olhar mais atento e dedicado de uma investigação própria.

No caso de ocupações organizadas por movimentos, a componente fundiária está no centro das ações organizacionais das áreas ocupadas porque é também um instrumento de luta. As ocupações também se autoproduzem com a perspectiva da permanência e da regularização futura, para a qual o agenciamento e a divisão de terrenos em “lotes” são necessários e seguem um ordenamento próprio da organização social e política dos movimentos. No fundo, a organização fundiária é uma das suas reivindicações e, portanto, integra o instrumental de suas práticas.

Previamente organizada por movimentos sociais, a [ocupação] Irmã Dorothy conta com o traçado de vias públicas e demarcação de lotes individuais de 60 metros quadrados. Essa forma de ordenamento visa à organização e à apropriação do espaço de forma semelhante ao bairro vizinho; uma continuidade da cidade. (Morado Nascimento, 2015, p.71)

O exemplo dado por Morado Nascimento descreve a produção de um assentamento na cidade de Belo Horizonte (MG), cuja ocupação, organizada por um movimento social, produziu um espaço e um território urbanos completamente diferentes das favelas que optamos estudar. No contexto urbano belo-horizontino, o termo “favela” sequer é aplicado a este tipo de assentamento, que é denominado “ocupação urbana” por sua forma organizacional e seu teor político, de certo modo explícito pela adoção, por exemplo, do termo “vias públicas” em vez de becos ou vielas, revelando que a reprodução espacial de elementos da ‘cidade formal’ é estratégia de mimetizar um território do qual se deseja fazer parte, sem que contestem sua legitimidade e sem que impeçam sua integração definitiva.

3 O núcleo Gazuza, Diadema, é o único cuja formação está relacionada com um processo organizado de ocupação por movimentos.

2.2.3

DIREITO DE CONSTRUIR

A pessoa quer basicamente construir o 100% **que é dela**. Não tem parâmetro: “Ah, eu quero fazer!” [e de fato faz] (Fernando - Jardim Aliança, Osasco, grifo nosso)

O **Direito de Construir** é um princípio que confere ao morador a liberdade de realizar o que quiser ou precisar, desde que dentro dos domínios de sua moradia. Quase toda ação empreendida dentro do barraco ou da casa de alvenaria, incluindo os vários expedientes que promovem sua expansão, encontra respaldo neste princípio de forma praticamente inquestionável. Sempre que os moradores foram perguntados se, para construir suas casas, foi tomada alguma precaução para atender algum tipo de parâmetro que determinasse o afastamento da construção em relação ao vizinho ou até mesmo um número máximo de pavimentos, a resposta mais comum se ancorava a este princípio.

Antes de prosseguir, é importante reafirmar nossa posição quanto à ideia do “vazio regulatório”, cujo pressuposto contestamos, porque estamos de acordo com a tese de que as favelas possuem seu próprio ordenamento jurídico, com suas regras, mecanismos de legitimação e lógicas produtivas (Magalhães, 2013; Santos, 2014). Autores como Pedro Abramo (2003, p.216), que estudam os mecanismos operacionais do mercado imobiliário informal, atribuem parcialmente a valorização dos imóveis nas favelas à “liberdade do direito de construção”, cuja monetização também comporia os preços imobiliários. Assim, a ausência do título de propriedade da terra ou do imóvel seria compensada pela não regulação construtiva, incorporada ao preço dos imóveis como um valor adicional positivo. Não contestamos esse postulado, até porque nossa pesquisa não tem como foco o comportamento dos mercados informais nas favelas estudadas, mas refutamos o caráter absoluto de tal “liberdade” que, na verdade, caracteriza-se não pela ausência completa de regras, mas pela incidência de um outro padrão normativo, constituído e pactuado localmente.

Tales Lobosco, que também investiga os aspectos da autoprodução habitacional na formulação de um processo regulatório interno às favelas, faz a seguinte ponderação:

[...] a liberdade construtiva, alheia aos limites urbanísticos impostos pelos códigos estatais, produz uma relação de domínio pleno da parcela de solo ocupada. Nas palavras de um morador de Novos Alagados⁴: “No meu terreno, eu faço o que eu quiser, no interior destas quatro linhas, daqui pra dentro quem decide o que pode sou eu” (Jorge). Esta situação, ainda que aceite, tácita e amplamente, os princípios de antiguidade, funcionalidade e necessidade, produz eventuais interferências na percepção da liberdade individual entre vizinhos, que exigem uma negociação mais complexa e marcada por certa neutralidade. (Lobosco, 2014, p.212)

Existe, obviamente, uma “autonomia nas decisões espaciais” (Morado Nascimento, 2015, p.32), no entanto, não defendemos que o princípio do **Direito de Construir** seja responsável por uma suposta “liberdade construtiva” ou “liberdade urbanística”, ideias falaciosas que ignoram o fato de as favelas serem espaços regulados por diversas fontes jurídicas. Trata-se de um princípio orientador de diversas práticas cotidianas de produção do espaço, o qual dá fundamentação a uma série de elementos apropriativos e construtivos que constituem a autorregulação nas favelas. A autonomia construtiva pressuposta no **Direito de Construir** dá origem a enunciados de várias regras no âmbito das práticas cotidianas e não a uma pretensa liberalidade ou um *laissez-faire* construtivo, conceitos exaustivamente combatidos por Alex Magalhães em *O Direito das Favelas* (2013).

Quando questionada sobre a existência de algum tipo de restrição, em relação a estabelecimentos comerciais, impostos pelos próprios moradores para, eventualmente, ordenar os usos do solo dentro da favela Eucaliptos (Santo André), Tatiane deixou claro que qualquer atividade comercial é permitida,

⁴ Nova Alagados, em Salvador (BA) é uma favela que compõe o estudo de caso realizado pelo autor (Lobosco, 2014).

FIGURA 12 - Representação esquemática da obstrução de janelas vizinhas a partir da verticalização construtiva (Nisida, 2017).

desde que dentro dos limites do domínio de cada família:

Só não pode pegar o meio da rua, mas se ela tá dentro da casa dela, dentro do espaço dela e quer fazer um comércio, não tem problema nenhum. (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

Existe, portanto, um direito subentendido de construir conforme as necessidades e recursos materiais de cada morador. A desregulação estatal em relação aos parâmetros de uso e ocupação do solo nas favelas propiciou o estabelecimento de uma cultura normativa própria. O processo de verticalização, que independe da urbanização de uma favela, exemplifica a materialidade deste princípio, pois, quando a construção de novos pavimentos gera um conflito entre vizinhos pela obstrução de janelas voltadas para as divisas das construções, o Direito de Construir garante ao morador que precisa expandir sua moradia o direito de fazê-lo, ainda que isso prejudique a ventilação e a iluminação naturais do vizinho, antes servidas pela janela que será fechada. Para Sandra Aparecida, da favela D. João VI (Diadema), isso se deve ao direito de o morador fazer, dentro de seus limites, o que desejar, ainda que isso represente um prejuízo indireto aos vizinhos.

O terreno é dele. Ele constrói. Você já aproveitou o tempo que tinha para aproveitar sua janela, agora, já era. Entendeu? O terreno é dele e ele pode subir o quanto ele quiser. E aí ficava, entrava, dava uns conselhos, né. Ficava entre a gente mesmo. Acabava. (Sandra Aparecida - Dom João VI, Diadema)

Entende-se que o princípio valida ações somente dentro dos domínios de cada família, isto é, desde que as ações de um morador não interfiram diretamente no domínio e, portanto, no Direito de Construir do vizinho. Assim, se a construção de um invadir o espaço do outro, o princípio em questão não lhe confere legitimidade e o conflito gerado precisará de uma solução que pode nascer de um consenso entre as partes ou de uma mediação externa.

Não há essa possibilidade de poder interferir nos vizinhos, porque, aí, os vizinhos vão se sentir incomodados. (Wanderley - XV de Julho, Diadema)

Entendemos que a justificativa maior do **Direito de Construir** é sustentada pelo princípio do **Direito à Moradia**. Não é por acaso que este princípio pressupõe o limite físico do domínio de cada família, o qual pode ser apenas as divisas do barraco de madeira ou as paredes de alvenaria da casa. Obedecida esta fronteira, garante-se que nenhum morador irá interferir no **Direito à Moradia** dos demais e que a finalidade da **Terra Para Moradia** está assegurada.

Existe, contudo, uma relação muito diferente entre este princípio e a ocupação dos espaços públicos, questão que exploraremos com detalhes mais adiante. O que cabe agora comentar sobre o **Direito de Construir** e seus efeitos nas áreas coletivas da favela é a patente discrepância entre o rigor da aplicação deste princípio entre vizinhos, ou seja, entre duas ou mais áreas particulares, e a tolerância permissiva quando as construções avançam sobre o espaço público de ruas, vielas e até praças. Nestes casos, é a interação entre este princípio e o **Direito de Passagem** que define os parâmetros das práticas construtivas.

É possível notar um maior grau de tolerância dos moradores em relação aos desvios cometidos sobre o espaço de uso público ou comum. Essa tolerância é menos intensa quando o vizinho viola a regra de preservar as possibilidades construtivas dos confrontantes [...], as divergências acabam sendo contemporizadas, através de uma flexibilização organizada em nome da necessidade espacial das famílias, da prática de “evitar confusão” e do pouco interesse na defesa dos espaços percebidos, de forma ambígua, em uma imprecisa situação que oscila entre propriedade de todos e de ninguém. (Lima, 2016, p.125)

2.2.4

DIREITO DE PASSAGEM

Aí, era uma vielinha de 1 metro de largura. Aí, era o mínimo de passar uma pessoa e um móvel. (Adão - Gamboa, Santo André)

Este princípio estrutura uma série de práticas que têm como único objetivo garantir a circulação dos moradores e o acesso às suas respectivas casas na favela. Desde o momento em que o primeiro terreno foi ocupado, no início da formação do assentamento, até a mais recente laje erguida, este princípio define várias escolhas construtivas dos moradores. “Direito de Passagem” é uma referência direta ao conceito também utilizado por Adriana Lima (2016), cujas narrativas acerca dos “contratos sociais implícitos” ou das “tradições orais” também nos ajudam a compreender este direito enquanto um princípio ordenador: “A regra é que a travessa fique livre para permitir a passagem de pessoas e móveis. Há uma tolerância de utilização desse espaço, desde que respeite os parâmetros mínimos de funcionalidade (possibilidade de passar um móvel, uma geladeira, um fogão, etc.).” (Lima, 2016, p.124).

Edileuza, moradora do Jardim Aliança, em Osasco, descreve o início da ocupação, quando ainda era chamada de “Buracão”, em alusão ao grande terreno onde o lixo da cidade era despejado, e explica que as vielas do núcleo eram os caminhos que os próprios moradores faziam para entrar e sair de casa e cuja extensão crescia conforme novos barracos eram construídos. Ao contrário das vias que viriam a ser desenhadas posteriormente pela Prefeitura, no âmbito do projeto de urbanização futuro, tais vielas não preexistiam à construção das moradias, de modo que foi a edificação destas que definiu o caminho de acesso como consequência:

Então essas vielas, elas eram feitas, assim, eram caminhos que os moradores próprios fizeram, tipo assim. É saída e entrada para casas. Não eram vielas formadas pela [Secretaria de] Habitação, foram caminhos feitos pelo próprio morador, né? Pessoal foi

FIGURA 13 - Fotos da ocupação das vias com jardins, com avanço de barracos, e com escadas particulares no núcleo Edmar Rabelo, SBC, Eucaliptos e Gamboa, em Santo André (Nisida, 2016).

FIGURA 14 - Dimensão mínima para passagem dos moradores nas vielas do núcleo Edmar Rabelo, SBC (Nisida, 2016).

chegando e iam fazendo um barraco aqui, depois ia fazendo caminho mais para frente, depois ia fazendo mais casas e assim iam surgindo essas vielas. Não tinha ruas. (Edileuza - Jardim Aliança, Osasco)

Segundo a entrevistada, a largura dessas vielas variava entre um metro e um metro e meio. Eram espaços estreitos que, contudo, permitiam a passagem dos moradores e seus pertences. Quando perguntada se esta medida era resultado de algum parâmetro preestabelecido pelos moradores, ou por algum acordo feito entre eles, Edileuza afirma que “era tudo aleatório”. Entretanto, na mesma resposta, a moradora afirma que “o pessoal já tinha uma noção de deixar aquele determinado espaço”, o que sugere, sim, uma pactuação informal, talvez implícita, de que o “caminho” tinha como finalidade a passagem dos moradores, sendo este, portanto, um princípio fundamental para garantir a acessibilidade dos mesmos.

Adriana Lima (2016) descreve o processo de negociação para formação de um beco que visava garantir o acesso a uma nova moradia, construída nos fundos de um terreno já ocupado em Saramandaia, Salvador (BA). Segundo a autora, a pactuação verbal entre os envolvidos e os demais vizinhos para a abertura do beco se deu de forma pacífica e foi baseada no mesmo princípio:

Após um longo processo de negociação, os vizinhos cederam a faixa de terreno gratuitamente. A cessão foi feita, segundo narrado por Bigode, com base na “necessidade e consideração” [...]. Apesar da falta de formalização, o direito de passagem está garantido e reconhecido pelas partes e pelos vizinhos do entorno. Essa garantia tende a estar respaldada, segundo Pierre Mayol, pelo que denomina de contrato social implícito. (Lima, 2016, p. 121)

Ao longo dos diferentes estágios de consolidação de uma favela, é provável que o exercício do **Direito de Construir** crie tensionamentos com o **Direito de Passagem**, sobretudo quando a expansão das moradias passa a subtrair áreas

do sistema de becos e vielas. Os dois princípios podem ser entendidos como lógicas tuteladas pelo **Direito à Moradia**, já que um garante a terra e o outro, o acesso físico a ela.

Conforme o pessoal foi fazendo os barraco. Vai deixando a viela pra poder passar. (Neide - Eucaliptos, Santo André)

A construção de novos barracos jamais poderá impedir a passagem dos moradores, o que revela que o **Direito de Passagem** é também uma forma de mediar as necessidades implicadas pelos princípios da **Terra Para Moradia** e do **Direito de Construir**.

Nestas situações o espaço para circulação não domina, impondo sua regularidade e necessidade espacial ao tecido, mas se articula como o resultado de necessidades coletivas, limites individuais, preexistências e disputa pelo espaço urbano. Mesmo que os espaços amplos sejam desejados e reconhecidamente agradáveis, a manutenção destes se torna crítica quando se faz à custa do espaço privatizável, que poderia ser utilizado para suprir necessidades essenciais, portanto, ele estará disponível no limite da necessidade de circulação e privacidade. [...] Entretanto, parecem ser o resultado de uma articulação entre necessidades coletivas, limites individuais e preexistências na disputa pelo espaço urbano. (Oliveira, 2011, p.190)

Em geral, a solução, que pode ser pactuada entre as partes, mediada por terceiros ou resultante da postura evasiva em relação aos conflitos entre vizinhos - muito recorrente -, sugere práticas que levam ao limite a interpretação destes princípios, produzindo padrões de ocupação e tipologias habitacionais extremamente densas, com pouquíssimo espaço para circulação, e de uma qualidade ambiental altamente questionável. Na descrição das regras decorrentes do **Direito de Passagem**, na seção seguinte, exploraremos com mais detalhes as contradições e os exemplos desta relação entre princípios.

2.2.5 IRREVERSIBILIDADE OU FATO CONSUMADO

[...] tem casos que quando a gente sabe, já tá lá em cima. [...] Já tá tudo lá em cima. (Umbelinda - Capelinha, São Bernardo do Campo)

O princípio da **Irreversibilidade** ou **Fato Consumado** (Magalhães, 2013, p.352) pode ser observado na descrição de várias ações que delimitam as práticas construtivas, aqui entendidas como sendo as **regras** da autorregulação nas favelas. Segundo este princípio, não existe possibilidade de se desfazer o que já está feito, de modo que novas intervenções no espaço construído precisam se ajustar às condições estabelecidas pelo conjunto já edificado na favela.

O essencial parece ser que a construção deve ser elaborada levando-se em conta o impacto nas edificações existentes no entorno e qualquer nova edificação deve ser feita de forma a não incomodar a situação estabelecida. Não alterar o funcionamento ou prejudicar a estrutura e o ambiente do local, sempre se levando em conta as condições existentes e mesmo os recursos e necessidades da família que constrói. Parte importante da argumentação parece ser baseada na necessidade existente ou no problema enfrentado. (Oliveira, 2011, p.162)

Ainda que a obra executada esteja fora das regras aceitáveis para os padrões reguladores de cada assentamento, é muito improvável que ela seja refeita ou corrigida para se adequar às regras do direito autoconstruído ou mesmo às regras estabelecidas pelo poder público quando da proposição de um novo quadro normativo.

Este princípio não apenas define a impossibilidade de se desfazer infrações,⁵ mas também caracteriza a própria ação dos moradores, que, seguros de que suas escolhas construtivas não serão contestadas ou penalizadas, confiam na **Irreversibilidade** das coisas para garantir a aplicação dos investimentos nas intervenções. Trata-se de um padrão normativo que configura um padrão construtivo.

Apesar de se observar com mais frequência a realização concreta deste princípio em casos em que a regra oficial entra em conflito com as práticas construtivas de uma favela no pós-urbanização, o **Fato Consumado** também vale para a etapa anterior ao estabelecimento de uma nova ordem urbanística pelo Estado, pois pode influir na velocidade das construções, que serão menos questionadas pelos vizinhos (ou pela própria fiscalização pública) quanto mais rapidamente estiverem concluídas. No estágio inicial das favelas, por exemplo, em que a rapidez das construções também está relacionada à urgência do abrigo, este princípio se alia ao processo de ocupação conformando uma importante estratégia de resistência, legitimada pela necessidade da moradia - o primeiro dos princípios aqui apresentados.

Ao longo do processo de consolidação de uma favela, o Fato Consumado também é um instrumento que define novos limites às ações cotidianas, transformando-se em um parâmetro da autorregulação. Cada construção executada ou cada nova reforma que interfira na paisagem ou nos espaços públicos servem como um balizador que indica ao restante dos moradores as novas fronteiras do que é permitido, ou daquilo que é comunitariamente aceitável.

Comentando sobre casas que avançam sobre as vielas do núcleo Eucaliptos (Santo André), Tatiane fala da dificuldade de acompanhar todas as obras que avançam sobre as

⁵ O uso do termo só se valida nos casos em que a urbanização traz consigo novas regras lastreadas pelo Estado, de modo que a não obediência aos parâmetros pode ser entendida como uma infração. No processo de autorregulação, não há a mesma concepção do direito estatal de que as regras devam ser controladas e, portanto, o conceito de “infração”, que é claro quando há um limite bem definido entre certo e errado, não se aplica.

vias, consumindo sua área, por conta da quantidade e da velocidade com que ocorrem, o que impossibilita o controle e a repreensão do que ela julga ser abusivo: “quando você vai ver, ela já fez”.

Quando viu, ele já tinha feito e não tinha mais como ele recuar [...] Vai pegando, quanto mais precisa: pegou um pedacinho, ninguém falou nada, pegou! (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

O princípio do **Fato Consumado** fica claro na fala de Tatiane, pois o que “já tinha feito, não tinha como ele recuar”, não havendo possibilidade de se questionar a ação descabida do morador, a ponto de desfazer a obra já concluída. Tal lógica abre a possibilidade de que obras ou pequenas intervenções mais aceleradas tenham a segurança de que não haverá tempo hábil para qualquer contestação. Ao mesmo tempo, a incapacidade de a Associação de Moradores e o desinteresse do “paralelo” de monitorarem as obras realizadas para controlar avanços abusivos sobre as vias, no exemplo do Eucaliptos, criam as condições para que esta não seja uma preocupação de quem amplia o barraco sobre as vielas e ruas. O estado de total ausência de formas de fiscalização e coibição também é um parâmetro importante para a ação individual dos moradores, já que abre precedentes sucessivos e alarga os limites do aceitável e do que se estabelece como regramento de respeito ao espaço das vias.

2.2.6 DIREITO ESTATAL OU POROSIDADE ENTRE OS DIREITOS

Uma das bases para a formulação das regras que operam a autorregulação nas favelas é o próprio **Direito Estatal**. Enquanto sistema jurídico oficial válido para a cidade como um todo e, portanto, para o território urbano em que as favelas se inserem, o **Direito Estatal** consegue exercer influência nas práticas construtivas, embora não constitua

o padrão normativo nos assentamentos informais. Trata-se de uma interação entre as diferentes escalas de juridicidade, mais do que um simples poder de influência, que gera os elementos da autorregulação na produção do espaço das favelas.

As ordens jurídicas “estatal e favelar se encontram em um contínuo e conflituoso processo de diálogo, havendo diversas formas em que uma é condicionada pela outra, ou em que uma se constitui recorrendo à incorporação de elementos originários da outra” (Magalhães, 2009, p.99). O que vale “fora” se torna exemplo e referência, entretanto, o que acontece “dentro” precisa ser aproveitado para ali intervir: um processo de juridicação híbrida construída no embate, no diálogo e na contradição com aquela posta pelo Estado. (Lobosco, 2014, p.213)

Lembramos que o esforço teórico do pluralismo jurídico pressupõe a coexistência de mais de um direito em um mesmo espaço. A relação de reciprocidade que os sistemas normativos produzidos pelo Estado e as práticas da autoconstrução da moradia em favelas estabelecem entre si também condiciona a produção de normas locais:

Sendo assim, há de se designar o pluralismo jurídico como a multiplicidade de práticas jurídicas existentes num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais. (Wolkmer, 2001, p.219)

Alguns elementos da legislação fundamentada pelo direito oficial podem influenciar ou condicionar a ação dos moradores, sendo fundamentais na pactuação das regras do direito autoconstruído. As regras que emergem dessa relação podem se perpetuar no processo de autoprodução do espaço, mas também podem sofrer modificações através da concretude das práticas construtivas. Existe uma margem interpretativa da lei, que permite alterações na forma com que incide, de fato, no

território. Este processo de adaptação pode até recondicionar os parâmetros oficiais, revelando que os pontos de contato entre um direito e outro permitem trocas nos dois sentidos.

Adriana Lima (2016) propõe trabalhar com os conceitos de porosidade e interconexão entre os direitos, defendendo que as “margens” da regulação oficial constituem um campo de interação entre as leis estatais e as formas de regulação que são produzidas a partir das necessidades locais da favela Saramandaia (Salvador, BA). Em sua pesquisa, a autora demonstra que o direito autoconstruído, “embora seja eminentemente local, também vai buscar mecanismos de validação em outras esferas, demonstrando interconexão entre as escalas de juridicidade” (Lima, 2016, p. 135). A citação, a seguir, de Magalhães nos dá também o suporte para essa premissa:

Partimos do pressuposto de que a regulação das favelas - em outras palavras, o Direito das Favelas - possui dois pilares - o do Direito Estatal e o Direito da Comunidade - e, mais do que isso, de que ela decorre, concretamente, das constelações de juridicidades elaboradas a partir das interações, combinações e articulações de princípios, regras e procedimentos oriundos desses dois campos. (Magalhães, 2013, p.462)

Embora nesta dissertação tenhamos estruturado a discussão sobre a autorregulação antes e depois da intervenção normativa do Estado via de regra, acompanhada das intervenções físico-urbanísticas, entendemos que a produção de regras a partir das práticas sociais locais é indissociável das regras geradas através do direito oficial. Deste princípio, decorre a compreensão de que o “Direito da Favela” é influenciado, em maior ou menor grau, pelo “Direito da Cidade” (Magalhães, 2013), mesmo antes de o Estado propor um novo ordenamento aos assentamentos informais. Neste capítulo, trabalharemos com as interferências que a legislação ambiental, a atuação dos órgãos ligados à implementação desta política, bem como a áreas *non aedificandi* da companhia de luz geram sobre os padrões de ocupação nas favelas antes da instituição de um novo regime regulador.

Alex Magalhães (2013) também apresenta sua versão sobre como no Rio de Janeiro, com a experiência do Favela Bairro, a porosidade entre o “Direito da Cidade” e o “Direito da Favela” promovem um “intercâmbio de juridicidades”. O autor narra como as diferentes concepções sobre o cômputo ou não dos terraços interferiram na aplicação do limite de altura das construções, feito pelos decretos municipais que determinaram um número máximo de pavimentos em cada favela. No entendimento dos moradores e da regulação estabelecida no âmbito de suas comunidades, o terraço usado na última laje de cada construção não é considerado um pavimento, o que é algo inconcebível pelo rigor dos códigos edilícios, já que se trata de uma área útil edificada como qualquer outra da residência. Entretanto, a fim de minimizar os conflitos e viabilizar o programa de regulação urbanística diferenciada da Prefeitura Municipal em cada favela urbanizada, prevaleceu a compreensão dos moradores.

O autor mostra que não apenas os técnicos do poder público municipal, responsáveis pela fiscalização e pelas orientações construtivas em cada favela, acataram a concepção hegemônica entre os moradores, como também as peças legislativas mais recentes passaram a incorporar a concepção de que o terraço das casas não configura um pavimento normal, livrando-o do cálculo que regula a altura das moradias.

Observa-se na colocação acima, uma dinâmica que é frequente na construção do Direito Estatal às favelas: muito embora se elaborem normas específicas para estas, tais normas são interpretadas e aplicadas pelos agentes públicos com base no corpus conceitual e normativo pré-constituído, ao qual se recorre, por exemplo, quando se trata de definir o que se entende como pavimento, terraço, telhado, etc. Assim, de um lado, o Direito da Cidade acaba moldando o Direito da Favela [...] De outro lado, algumas flexibilizações na normatização estatal acabam se impondo, demonstrando que há espaço para o movimento

oposto. Assim, a solução proposta, e adotada na prática, pelos técnicos do POUso acabou sendo recepcionada na legislação sobre favelas nos casos das favelas Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho [...] (Magalhães, 2013, p. 353)

O exemplo trazido da experiência carioca é interessante por elucidar como a interligação entre as normas oficiais e os padrões reguladores das favelas podem recondicionar parâmetros e até, como no caso transcrito, reescrever as regras estabelecidas pelo **Direito Estatal**. A questão dos terraços e do uso das últimas lajes de cada construção nos é particularmente interessante porque também se manifesta de forma semelhante nas favelas estudadas por esta pesquisa. Veremos que a interpretação dos moradores sobre o que a lei diz, também um meio de se condicionar as regras estabelecidas pelos processos de autorregulação, especialmente, após as urbanizações quando o poder público municipal passa a regras esses territórios com um novo ordenamento a partir de parâmetros especiais.

FIGURA 15 - Esquemática dos elementos da autorregulação nas favelas: princípios, regras, atores e condicionantes (Nisida, 2017).

2.3

REGRAS

As **regras** da autorregulação da produção do espaço nas favelas possuem formulações mais objetivas e exemplos mais concretos e palpáveis do que os **princípios** desse mesmo sistema normativo autoconstruído. Apesar de uma abrangência mais circunscrita às práticas cotidianas propriamente ditas, as **regras** não são elementos menos complexos e para compreendê-las é necessário em conjunto e, possivelmente, em associação com os **princípios** que as justificam, com **atores** que as promovem e com as **condicionantes** que indicam o contexto (espacial ou temporal) em que sua materialização se insere. Elas constituem o centro nervoso de todos os processos determinantes na autoprodução da moradia e estão vinculadas às lógicas estabelecidas pela ética construtiva das favelas.

2.3.1

REGRAS DE OCUPAÇÃO DA TERRA

A leitura que propomos sobre as regras relacionadas à forma e ao grau da ocupação da terra para a autoconstrução da moradia está baseada no princípio que coloca o **barraco** como unidade elementar do tecido urbano da favela.

Todo ele: era um terreno inteiro e já saía na viela já. Quando você abria a porta já saía na viela. A maioria dos barracos são assim: você abriu a porta, já saía na viela. São poucos os que têm terreno, quintal e essas coisas. (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

PADRÃO DE OCUPAÇÃO

Aqui, entendemos que o padrão de ocupação é definido pelas regras que tratam da forma e sentido da apropriação da terra, processo básico da formação das favelas. A partir dos depoimentos dos moradores mais antigos dos dez assentamentos estudados, foi possível observar algumas lógicas de apropriação da terra que definem seus respectivos padrões de ocupação.

No caso de terrenos alagadiços, brejos, ou várzeas de córregos, a gênese da ocupação se dá nas áreas mais altas e/ou mais secas, por serem os locais menos vulneráveis aos efeitos das inundações e da instabilidade do solo. Este padrão pode ser constatado, de forma mais explícita, a partir dos depoimentos dos moradores das favelas Sacadura Cabral, Gamboa (Santo André), Dom João VI (Diadema) e Jardim Aliança (Osasco). Ainda que as condições do solo sejam determinantes para a instalação dos primeiros barracos e para o sentido de expansão prioritário de alguns núcleos, existem outras razões que podem ser explicativas do marco zero em cada assentamento.

O ponto de acesso do terreno em questão pode se configurar como o vetor inicial de uma ocupação de terra. Trilhas em meio à vegetação, como no Capelinha (SBC), podem indicar o vetor inicial de ocupação da área. Um terreno baldio lindeiro a uma avenida, e que se abre para uma área ainda maior e desocupada, indica o local de acesso dos moradores e, portanto, a rota preferencial para as primeiras casas se instalarem.

Na verdade, segundo ele, se deu a invasão da comunidade pela Rua Gamboa. Para fazer o barraco nos fundos da rua, o dono da casa liberou um corredor para eles entrarem para os fundos do barraco. Com o tempo, o dono fechou e eles fizeram a entrada por aqui, e entravam a pé porque era mato [...] (Fuscão - Gamboa, Santo André)

Na favela Gamboa (Santo André), o dono de um dos terrenos particulares - segundo os moradores, um tipo de chácara - que ficavam ao longo da Rua Gamboa cedeu passagem para que as famílias pudessem atravessar por sua propriedade e acessar a área municipal vazia atrás da fileira de casas particulares.¹ Assim, o núcleo se desenvolveu inicialmente colado às casas do bairro:

¹ “Casas particulares” é o termo utilizado pelos moradores de ocupações para designar as residências dos bairros regulares, como contraposição às suas próprias moradias, cuja terra não lhes pertence e geralmente é de propriedade pública do município.

Quando ela [a tia] veio, ela veio uns quinze anos antes. Veio ela e meu tio, só que eles não compraram, eles passaram a utilizar o terreno, porque do lado de cá era uma chácara. Era um terreno grandão e o pessoal era colega deles. E os colegas deles deixou eles construírem no fundo, que seria da [área da] Prefeitura. Porque na Rua Gamboa era uma chácara, então eles passavam por dentro dessa chácara e construíram no fundo atrás do muro, atrás dessa chácara. (Adão - Gamboa, Santo André)

Neste caso, a favela, paralela à Rua Gamboa e às suas casas particulares, ocupou as áreas mais acessíveis e mais seguras. Futuramente, as áreas do brejo mais abaixo seriam ocupadas e, muito tempo depois, a faixa *non aedificandi* da Eletropaulo, que coincidia com parte daquelas áreas alagadiças.

A Área BK de Osasco tem um elemento de ocupação inicial semelhante ao do Gamboa, embora apresente um sentido de crescimento do núcleo inverso. Dona Neuza, primeira moradora da favela, conta que o acesso à área ocupada se dava através de um terreno vazio, entre casas lindeiras ao que hoje é a Rua Gabriel Soares de Souza, mais alta em relação à Área BK. Entretanto, em vez de dar início à ocupação com a construção de seu barraco em um ponto mais acessível, Neuza optou por erguer sua moradia em uma área mais baixa que, apesar de mais vulnerável aos alagamentos, não era tão íngreme quanto os terrenos próximos à rua de acesso:

Era só morro. Morro, morro, morro. (Neuza - Área BK, Osasco)

Seus vizinhos, que se instalaram posteriormente, contudo, preferiram as áreas íngremes aos terrenos alagadiços, os quais se revelaram bastante suscetíveis aos deslizamentos do solo. Assim, o trajeto entre o ponto de acesso à área ocupada e o

FIGURA 16 - Imagem da ocupação original da favela Gamboa em Santo André (Google Earth, 2017)

FIGURA 17 - Imagem da entrada do núcleo original da favela Gamboa (Google Street View, 2012)

FIGURA 18 - Corte esquemático do processo ascendente de ocupação da Área BK, a partir do primeiro barraco construído por Dona Neuza (Nisida, 2017).

FIGURA 19 - Representação esquemática do processo de ocupação da Área BK (Nisida, 2017).

barraco de Dona Neuza configurou-se como o primeiro vetor de crescimento da favela: de dentro para fora, do interior do núcleo à rua.

Acima da casa da Maria. Isso. Porque a viela, ela vinha. A gente atravessava o córrego, aí a viela vinha, daqui a pouco, virava e, depois, virava pra subir. Aí onde que era o Carina. Depois, do outro lado de frente do Carina é o - aí, ontem ele teve aqui, como ele chama? - o marido da Márcia Feiz. Marido da Márcia Feiz, que ainda tá lá. A casa. Que aí, você vai ver mais ou menos a viela. Só não tá o meu barraco, o barraco da Maria, o barraco da minha filha e o barraco que era da Graça. Essas coisas. Aí, mais em cima, aí assim ó, assim, é... fez a Vilma. A Vilma que seria acima do meu barraco. Mais em cima fez a Vilma. A Vilma e a Dirce. Aí, foi evoluindo pra ir pra rua. Indo pra rua. Entendeu? [...]. Ia formando o caminho. [...] Sempre em direção à Gabriel. (Neuza - Área BK, Osasco)

O fechamento do terreno baldio, que servia de acesso aos moradores, com a construção de uma casa particular, fez com que novos caminhos surgissem, estimulando a ocupação das áreas mais baixas por onde os novos acessos passaram a se conformar.

É, porque tinha um terreno baldio e aí a gente passava por ali [...]. Foi fechada, que foi onde os proprietários fizeram a casa. É, acho que uns 10 anos, uns 10 anos depois. Eles fizeram a casa e aí tamparam. Aí onde que virou vielas, aqui. Aí onde era barro. A gente andava no barro [...]. Essas vielas agora. Entendeu? [...] Aí essa, abriu a Vela 35, aí a Vela 31, depois veio essa viela aqui. Essa viela. É que essa é a última viela. Entendeu? (Neuza - Área BK, Osasco)

Semelhante ao que ocorreu no Sacadura Cabral, em Santo André, e que comentaremos mais adiante, aterros sobre o brejo proporcionaram a ocupação das áreas mais baixas, criando um novo sentido à ocupação que, desta forma, pôde ocupar

plenamente o terreno que hoje define a Área BK. A diferença entre a favela de Santo André e a de Osasco é que nesta não foram os próprios moradores que aterraram o solo, mas políticos locais que, a cada eleição, conseguiam recursos para, pouco a pouco,² canalizar o córrego e o esgoto da área permitindo que o solo pudesse ser edificável:

O político chegava e fazia um pedacinho [do esgoto] [...]. De...colocava assim, vamos dizer, o [esgoto a] céu aberto. Lá embaixo, já podia entrar um carrinho. Vamos dizer, metade desse prédio (sem ser esse prédio, o outro prédio) já entrava um carrinho. Lá, já entrava um carrinho. Aí depois, na outra eleição, eles vinham fechando [o esgoto]. Aonde foi, também no meio, no meio foi fazendo barraco porque cada eleição vinha um e ia pondo manilha, né? [...]. Ia crescendo barraco no meio. Aí ia, do lado direito, do lado esquerdo e no meio. (Neuza - Área BK, Osasco)

Também é possível que a continuidade das ruas nos bairros do entorno constitua o(s) ponto(s) inicial(is) de uma ocupação, como no Gazuza e no XV de Julho (Diadema), e, paralelamente às condições do solo, direcione a expansão da favela seguindo as áreas menos vulneráveis. Uma exceção a essa lógica é a favela Eucaliptos (Santo André), cuja ocupação inicial se deu em uma área íngreme, de difícil acesso, em meio à mata de eucaliptos e afastada do bairro consolidado onde estavam as vias, infraestruturas e equipamentos públicos. A entrevistada Fátima, a primeira ocupante do núcleo, afirma ter pagado a um homem chamado Canudo³ para “limpar o terreno”⁴ e construir seu barraco de madeira em um local que, segundo ela, era o único lugar possível.

² A lógica dos investimentos públicos e da urbanização a “conta-gotas” demonstrada por Rolnik & Caldeira (2012) como um padrão de ação pública em Osasco.

³ A ação deste ator complexifica a interpretação do processo de autoprodução do espaço na favela Eucaliptos, o que nos faz problematizar sua participação na ocupação desta favela mais adiante, quando abordaremos os atores como elementos da autorregulação.

⁴ Cortar a vegetação.

FIGURA 20 - Foto de uma das vielas de ligação da Área BK com seu entorno (Nisida, 2016).

FIGURA 21 - Imagem da Área BK, em Osasco, com destaque para as vielas que ligam a Rua Gabriel Soares de Souza à parte baixa da favela e que foram transformadas em corredores ou escadarias pavimentadas pela urbanização (Nisida, 2017).

FIGURA 22 - Corte esquemático do padrão de ocupação da Favela Eucaliptos, em Santo André (Nisida, 2017).

Porque o único lugar que a gente tinha pra construir era por aqui mesmo. [...] Era muita árvore! Era muito barranco, também. (Fátima - Eucaliptos, Santo André)

Contribuíram para este padrão inicial de ocupação, pelo menos, dois fatores que puderam ser identificados. O primeiro é o tipo de solo próximo ao bairro consolidado que também apresentava características de várzea com córregos e/ou nascentes, que os moradores usavam para abastecer seus barracos com água potável. O segundo fator, que devemos explorar melhor mais adiante, diz respeito a uma tática de formação dos núcleos habitacionais que prima pela discrição, visando não chamar atenção da ocupação que se inicia ao evitar impactos visíveis na paisagem.

É, porque lá pra baixo tinha uma bica. Que era onde a gente pegava água pra tudo. Pra banho. Pra comida. Pra beber. Pra tudo. Era na bica. Aí depois que foi fazendo mais barraco pro lado da bica, que era onde tinha a bica e onde tinha o lixão. Onde a gente jogava os lixo pra queimar. Aí depois, que foram mexendo lá no negócio. [...] Isso até hoje ninguém sabe por quê. Porque a gente subia tudo de balde. [...] Subia de balde. Aí depois, eu não sei se é porque lá ele vendeu mais caro do que o que era aqui pra cima. (Neide - Eucaliptos, Santo André)

Consideramos que a estratégia de invisibilidade da favela em meio à mata de eucaliptos, dada a distância entre o primeiro barraco construído e a área das bicas e do depósito de lixo, sugere a intenção de afastá-la das vistas dos moradores daquela área, onde havia um bairro e o dono de uma chácara. Também deve ser levada em consideração a intenção do tal Canudo de continuar limpando terrenos para construir barracos cada vez mais no alto da encosta e cada vez mais distantes do bairro consolidado, algo que só não se concretizou de imediato pelo desinteresse dos novos moradores em pagar por barracos tão inacessíveis.

Ele limpou pra vender. Só que aí, esses fundo que ele pôs pra vender o pessoal não queria, porque já era mais alto. Aí, foi onde ele já foi arrumando pros lado de baixo aqui. Que é os lados. Que tem ali mais

pra baixo, logo quando sai do ponto de ônibus pra cá. (Neide - Eucaliptos, Santo André)

O resultado deste processo bastante peculiar de ocupação é um padrão de crescimento que, primeiro, partiu da encosta ocupada em meio às árvores até os terrenos mais baixos e acessíveis e, posteriormente, com o esgotamento das áreas disponíveis próximas ao bairro consolidado, passou a escalar ainda mais a encosta da mata de eucaliptos. Como conta Fátima, a favela foi “de cima pra baixo. [...] Veio descendo e depois subiu de novo. E até lá em cima tem de novo.” (Fátima - Eucaliptos, Santo André).

O destaque dado aos casos das favelas BK e Eucaliptos, nos ajuda a entender que o padrão de ocupação de um assentamento como esses pode ocorrer em circunstâncias específicas, que relativizam lógicas aparentemente óbvias, como a acessibilidade ao terreno. Em determinados contextos, a ação de outros atores, a necessidade de invisibilidade da ocupação ou a aparente estabilidade do solo podem ser fatores mais preponderantes ao início das ocupações.

Ainda neste capítulo, na seção sobre as **Regras Oficiais** (seção 2.3.7), apresentaremos o modo como o direito oficial também pode interferir no processo de autorregulação da produção do espaço das favelas, através de um exemplo de como a legislação ambiental influenciou o padrão urbanístico da ocupação no núcleo Capelinha, em São Bernardo do Campo.

ÁREA E FORMATO DO BARRACO

Dado que a unidade básica da composição morfológica da favela é o barraco, o lote não preexiste à construção da moradia, mas é uma consequência direta dela. Portanto, o terreno entendido como o domínio de cada família é resultado da edificação e de todas as intervenções que o morador opera em sua casa ao longo dos anos. Assim, o espaço a ser apropriado por um morador segue o critério da **necessidade** e responde à seguinte questão: qual é a exata área que aquelas pessoas precisam para construir seu barraco, de acordo com sua capacidade de arcar com os custos da construção, e que,

ao mesmo tempo, acomode minimamente todos os integrantes da família? A esta combinação, que envolve a necessidade do abrigo e a limitação financeira, soma-se o caráter de urgência que permeia praticamente todo o processo de ocupação de terra e que está relacionado à carência material e imediata de uma habitação.

É, a gente não tinha dinheiro pra fazer uma prestação em um depósito [loja de materiais] pra construir, comprar madeira nova, não tinha. Nem madeira mais comprida não [tinha]. Tinha que sair procurando nos lixão assim nos encosto de terreno baldio, que tinha bastante, bastante terreno baldio. E o pessoal jogava resto de alguma construção lá e a gente saía pela rua aí e procurava. (Geraldo - Gamboa, Santo André)

Assim, o barraco de uma família mais numerosa pode não ser proporcionalmente tão maior que o de uma família com poucos membros, porque as condições materiais e o tempo disponível para a construção podem se impor de forma mais determinante à área construída

Cada um fazia do seu jeito e das suas condições. Por isso que não conseguia ter um padrão também, porque cada um conseguia [no seu tempo]. Barraco de madeira, aí fazia, deixava de madeira e, de acordo com a sua necessidade, um pegava, ficava um bom tempo morando lá através de lona de plástico, mesmo porque não tinha nem condições de comprar madeira. E outros, com o passar do tempo, quando foi melhorando a situação, foi construindo alvenaria. Mas não foram todos que conseguiram ao mesmo tempo. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

Também é um fator determinante a disponibilidade de terra dentro do assentamento, que faz com que os barracos e suas áreas ocupadas sejam menores quanto mais escassas forem as áreas vagas para acomodar novas famílias ingressantes.

30m²

50m² + 120m²

30m²

FIGURA 23 - Representações esquemáticas sobre a área do barraco que pode não estar de acordo com o tamanho do núcleo familiar, pois depende de outras condições como os recursos materiais de cada morador (Nisida, 2017).

1

2

3

FIGURA 24 - Desenho esquemático da diminuição progressiva das áreas dos barracos, que são menores quanto menos terra disponível existir dentro do assentamento (Nisida, 2017).

A metragem e também o formato dos novos barracos passam a decorrer da organização construtiva anteriormente estabelecida e dos espaços vazios remanescentes, cada vez mais raros.

Na época, quem pegava a maior parte tinha um barraco maior. Dependendo do espaço, tinha uns que faziam só um cômodo. Variava! (Marcelo - Sacadura Cabral, Santo André)

Mas é assim. A invasão de terreno é assim. É uma coisa que um chega e marca aqui esse pedaço. Aí o outro chega, já fala pro outro e vai ficando em uns pedaços pequenos e vai fazendo também. Invasão de terreno é assim. Agora, eu já cheguei aqui e já tinha tido isso aqui. Era tudo barraco. Eu comprei o barraco de outra pessoa. Reformei. (Amaro - Sacadura Cabral, Santo André)

Foi de quando o pessoal começou a invadir. A sobra dos lugares mais ruins foram sobrando e o pessoal foi entrando. "Vou fazer um barraco. Vou fazer um barraco", e fazia. [...] É o que acontece na invasão, né. O pessoal pegava as partes melhor e as partes mais ruim iam ficando. (Zequinha - Sacadura Cabral, Santo André)

Tudo começa com a **demarcação**. A família ocupa uma área com a edificação do seu barraco, geralmente contíguo aos vizinhos pioneiros, dando seguimento à fileira de casas que, por consequência, definem residualmente as vias de circulação. A delimitação do que é do domínio de cada família, através da ocupação plena do barraco, é um expediente que se associa à lógica da **Terra Para Moradia**, já que a não utilização de uma área pode implicar sua perda para outra família, que a usará para construir o seu próprio barraco.

Não. Não podia sobrar. [...] Se sobrava [espaço], o outro invadia. Não podia. Aí, era tudo ocupado. Qualquer pedacinho ali valia muito ouro, então você não podia desperdiçar nada. Se você deixasse algum espaço o outro ia lá invadir, aumentar o espaço dele entendeu? (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

Na fase inicial de uma ocupação de terra, quando ainda há área disponível, a construção do barraco ocorre de forma menos constrangida. Não raramente, esse procedimento pode até resultar em barracos com áreas não edificadas, produzindo, ao longo dos anos, uma divisão desequilibrada das áreas ocupadas por cada família. Referindo-se aos barracos das famílias pioneiras do núcleo Sacadura Cabral, de Santo André, a entrevistada Angelina diz:

Acontece que eles não tinham um terreno, eles tinham um sítio! Aqui, duas famílias. A família do Sr. Júlio e a família da Dadal pegaram terrenos enormes. [...] Nós tínhamos pessoas aqui que moravam em casal que, quando começou a ter filhos, não podia comprar uma beliche pra pôr na casa, porque não tinha espaço. (Angelina - Sacadura Cabral, Santo André)

Nos estágios mais avançados da ocupação de uma favela, quando a terra já é mais escassa, a subdivisão dos barracos existentes passa a ser a estratégia que possibilita a produção de novas moradias, sendo que não são impostos limites - mínimos ou máximos - para as áreas decorrentes desta prática. Assim, o terreno delimitado por um único barraco (e uma única família) pode dar origem a várias moradias, que passam a acomodar novos núcleos familiares, gerando uma nova composição das construções, reconfigurando a estrutura espacial da favela e redesenhando, inclusive, becos e vielas. A construção dos barracos, a delimitação dos domínios de cada morador e a posterior subdivisão dessas áreas são, portanto, os procedimentos que estruturam o território ocupado e compõem as bases da morfologia urbana em cada assentamento.

FIGURA 25 - Representação esquemática do fracionamento de um barraco que dá origem a uma nova morfologia (Nisida, 2017).

FIGURA 26 - Esquema da subtração das vias com o avanço dos barracos (Nisida, 2017).

Antes, quando eu vim, aqui era a viela, e, quando eu cheguei, o terreno da minha vó era isso aqui. E ela tinha dois cômodo que era isso aqui. Aí, ela me deu esse cômodo. Aí, eu trouxe beiradinho aqui. Ficou meio metro só pra viela. Aí, eu fiz dois cômodos para mim e dois cômodos para ela. (Adão - Gamboa, Santo André)

Tem gente que chegou depois, fez um cômodo dentro do barraco, que era o caso do Beto, do biscoito. Ele morava no beco do quintal do pai dele. Aí, era ele, o pai dele, a mãe dele, os irmãos dele. Aí, ele casou e construiu um cômodo no quintal do pai dele. (Marcelo - Sacadura Cabral, Santo André)

O processo de **fracionamento**⁵ dos terrenos ocupados pelas habitações existentes é o recurso responsável pela alteração das dimensões dos terrenos mais recorrente, pois os barracos passam a ter áreas cada vez menores. Alguns autores observam este processo como um dos indicadores que sinalizam o estabelecimento de um mercado informal, já que a divisão da habitação em moradias menores é um recurso que possibilita a comercialização dos novos imóveis derivados (Abramo, 2003; Silva, 2000)

Entretanto, existem outras práticas que promovem a expansão das moradias. Conforme já adiantamos na descrição de alguns princípios anteriormente, é permitido que as áreas das vielas sejam subtraídas parcialmente para que os moradores ampliem a área construída de suas casas, o que ocorre com mais frequência quando o morador investe seu dinheiro na consolidação do barraco com o emprego da alvenaria.

Os barracos começaram a virar construção de alvenaria. Em geral, começou construção de alvenaria. Aí, eles começaram a construir, só que muitos não estavam respeitando mais aquele espaço [inicial] do barraco. Muitos começavam a construir - como que constrói a casa em comunidade: eles começam a fazer a estrutura por fora do barraco. [...] começa a cercar

com alvenaria e depois desmancha o barraco e já fica. É uma engenharia que muito engenheiro aí não sabe fazer. Eles começavam a cercar com alvenaria. Nisso daí começa a ocupar espaço, porque a espessura de uma madeira é uma coisa e do bloco é outra. Então o que acontece, ele começava a ocupar espaço e algumas pessoas sempre, como tem lá uns pedreiros que não tinham aquele padrão e equipamento certo, eles começavam a construir no ângulo e quando ia abrir já tava em outro já invadindo outro espaço, da outra área, que seria espaço pra rua coisa e tal. [...] Aí, um vê que um outro conseguiu um pedacinho maior [e], aí, pega e vai em outro pedacinho também. Aí, essa comunidade aí acabou ficando sem passagem. Aí, não tem mais passagem agora pra carro, lá no meio onde tinha. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

O depoimento acima descreve a técnica que envolve o barraco com a alvenaria antes de desmontar as peças de madeira, o que, pela forma como é feita, toma uma área externa que antes não pertencia ao morador. Contudo, essa não é a única forma de se ampliar a área construída da casa. Vale reiterar que o lote, ou qualquer noção preestabelecida de parcelamento formal do solo, não existe no conjunto de favelas estudado, de modo que também não existem parâmetros que balizem a construção dos barracos tomando como referência uma unidade fundiária previamente estabelecida. Não havendo o lote, também não há um alinhamento predefinido das vias, o que possibilita que as casas avancem sobre as vielas e becos, expandindo o domínio de cada família e, portanto, ampliando o aproveitamento de suas moradias.

Outra coisa também que foi ficando difícil é que as pessoas foram amontoando os barracos. As vielinhas ficavam muito estreitinhas. [...] Às vezes, ia trazendo o barraco mais próximo e, aí, a viela ia ficando mais apertada. Sempre dava pra passar, mas, dependendo do que trazia, tinha vezes que tinha que fazer a curva assim por causa disso [risos]. (Cleonice - Gamboa, Santo André)

⁵ Também chamado de “desmembramento” ou “subdivisão” por Lima (2016, p.110).

O aumento da área de um terreno ocupado também pode ocorrer quando a favela ainda não atingiu um grau de consolidação tal que impeça seus moradores de realizar modificações cuja consequência seja a expansão do seu barraco. Isso é mais comum nas etapas iniciais das ocupações, dado que o assentamento ainda não esgotou as possibilidades de se apropriar de áreas que ainda constituem frentes de expansão até o ponto em que o entorno urbano - ou uma restrição legal, por exemplo - consiga impor o limite de sua extensão física. Nos primórdios da ocupação do Sacadura Cabral (Santo André), alguns barracos eram construídos sobre palafitas, por causa do terreno alagadiço, o que, com o tempo, passou a ser corrigido pelos próprios moradores, que começaram a aterrar o “varjão” possibilitando a expansão de seus barracos e, conseqüentemente, do conjunto do núcleo.

É, encostadinho no brejo. Aí, foi jogando coisa de construção, entulho...foi jogando entulho ali e foi formando espaço pra construir. (Geraldo - Gamboa, Santo André)

Com o perdão do trocadilho do instrumento urbanístico, trata-se, literalmente, de um solo criado na favela. A prática, que inicialmente tinha como objetivo suprimir uma situação de risco gerada pelos constantes alagamentos, não apenas viabilizou o aumento dos barracos como também possibilitou a definição de “quintais” para algumas famílias:

Quintal atrás e quintal na frente depois que aterrou. Depois que aterrou, porque antes não tinha quintal. (Marcelo - Sacadura Cabral, Santo André)

Outras situações também interferem na maleabilidade da ocupação do barraco, como, por exemplo, a vacância de áreas livres. Se um morador demarca seu domínio sem ocupá-lo ou sem utilizá-lo, é possível que seus vizinhos se sintam desinibidos para tomar parte de sua área e expandir um cômodo próprio. Esse tipo de redefinição das fronteiras individuais pode ser contestado pela parte que se sentiu prejudicada e, posteriormente, promover uma nova remodelação das áreas

FIGURA 27 - Resultado do avanço das moradias sobre as vias no núcleo Edmar Rabelo, em SBC (Nisida, 2016).

dos barracos, a depender da relação entres aqueles vizinhos envolvidos e/ou da interferência que possíveis mediadores possam promover no meio desta disputa.

Aí vai mexendo, só que aí também você não pode só marcar e não ficar ninguém lá, porque senão outra pessoa pega, vem e toma aquele seu espaço. [Perdia o espaço] pra uma outra família que tava lá. Eles falava: “Se você não tá ali, é porque você não tá precisando”, entendeu? (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

Assim, em vez de “lote mínimo” ou “lote máximo”, o “lote” exato: o barraco. Um cálculo de área que só o próprio morador pode fazer para que o terreno a ser ocupado pelo barraco responda às suas necessidades e capacidades de autoprodução. Na formação da favela, a lei de parcelamento do solo é a do “puxadinho” e não estipula medidas mínimas ou limites para o “desmembramento” dos terrenos, que dão origem a novas moradias. O “código” para ocupar e dividir a terra assimila às suas lógicas operacionais o princípio básico da necessidade, da **Terra Para Moradia**, destinando todo tipo de área para novas habitações, seja porque a família se expande, seja porque um parente precisa de um local novo para morar. Isso possibilita que um único terreno dê origem a muitos outros, tantos quanto for possível repartir uma mesma área até construir as moradias de que os novos residentes precisam.

QUINTAIS, AFASTAMENTOS E ÁREAS (DOMÉSTICAS) LIVRES

Como mencionado anteriormente, na fase inicial de algumas ocupações, as áreas demarcadas podem não ser totalmente edificadas pelos barracos, desempenhando uma função doméstica cotidiana para secar roupas, plantar hortaliças e até criar pequenos animais. O tempo de vida dessas áreas é relativamente curto, uma vez que seu objetivo final é se prestar à expansão futura do barraco. Esta estratégia pode gerar tanto pequenos quintais de fundo quanto pequenos corredores laterais entre as casas vizinhas, que se assemelham aos recuos exigidos por normas urbanísticas, muito embora não o sejam.

[...] a gente tinha um quintal na frente e um quintal atrás. [...] nós gostávamos de planta. Na frente, tinha umas plantinhas e tinha - o quê mais ou menos? - uns 5 metros [quadrados]? [...] Cinco metros. Tinha um cachorro. Atrás, o quintal já era maior. Era maior. Tinha umas plantinhas de um lado, pé de cana, pé de abacate, jiló, couve. (Marcelo - Sacadura Cabral, Santo André)

Na favela BK, em Osasco, o início da ocupação se deu através da construção de poucas famílias, que, embora desconhecidas, se aproximaram e construíram uma pequena rede de cooperação mútua para que todos conseguissem erguer suas respectivas moradias. Nesta conformação comunitária, cada nova barraco erguido seguia o acordo firmado entre as famílias para que fosse deixado um pequeno afastamento em relação ao vizinho do lado, produzindo aquilo que, segundo a entrevistada Neuza (moradora pioneira desse núcleo habitacional), era uma reserva de área para possíveis expansões futuras.

A pessoa, ela sempre fazia aquele barraco, mas ele nunca era muito grudado ao outro. Não era porta com porta. Você entendeu? [...] Não era porta com porta. Você tinha um pedacinho assim de... Não era um terreno, mas era um pedacinho. [...] O meu mesmo deixei um pedacinho de propósito porque ou [se] minha filha mais velha casasse, ela precisava daquele cantinho, ou a minha mais nova. Porque eu tinha três, né? Então, é, elas foram crescendo, elas foram casando e foram fazendo os barraquinhos delas também. Entendeu? [...] Havia respeito. Havia respeito. Assim, a pessoa, ela, se ela tivesse, que nem, a Graça ela tinha a opção de ter a saída dela pro lado de cá. Só que aí ela me pediu pra pôr no caminho da viela que é agora. Aí eu falei pra ela: “Então você, vamos dizer assim, você deixa uns 3 metros, assim, do meu barraco até aqui. 3 metros. Aí, você tira 1 metro ou 1 metro e meio pra sua passagem. Entendeu? Porque já havia outra casa, da Márcia, que ela tinha feito. [...] Tudo combinado com os vizinhos. (Neuza - Área BK, Osasco)

Estas reservas de áreas para expansão da moradia dentro dos domínios já demarcados por cada família são muito importantes para entender o processo de adensamento dos núcleos habitacionais que compõem os levantamentos empíricos feitos até aqui. É justamente com a construção de novos cômodos, e até de outros barracos, para abrigar novas famílias nessas áreas livres, que o adensamento populacional das favelas se inicia.

Tinha o dele [o barraco do pai]. E o terreno sobrando. Só que, aí, os sobrinhos dele, que já tinham vindo já pra São Paulo - moravam no Ipiranga de aluguel - vieram visitar ele. E, aí, começaram a se interessar em vir pra cá. Aí, eles conversando: “Ah, você quer vir pra cá, pode vir. Faz o barraco aqui”. Eu sei que tinham quatro barracos, com o nosso eram cinco. Sobrinhos do meu pai vieram fazer barraco dentro e foram morando. (Angelina - Sacadura Cabral, Santo André)

As áreas livres dos barracos não definem uma tipologia habitacional, mas configuram uma reserva de terra para a prática do fracionamento das moradias, que, por sua vez, dá origem à morfologia imbricada e irregular das favelas antes das intervenções urbanísticas que as remodelam através do reparcelamento. O padrão mínimo das habitações resultantes, assim como dos becos que surgem, é balizado pela necessidade habitacional das famílias que autoconstróem seu próprio território, dadas as suas limitações materiais e restrições espaciais.

ÁREAS NON AEDIFICANDI

Em duas favelas estudadas, foram observadas algumas regras de não construção que se aplicam em situações específicas. No núcleo Sacadura Cabral (Santo André), as áreas alagadiças, últimas a serem ocupadas, permaneceram como setores não edificáveis dentro da ocupação até os próprios moradores construírem os aterros que viabilizaram a expansão do núcleo. A entrevistada Angelina revelou, ainda, que a precariedade do assentamento também impunha certas restrições à ocupação, pois a vala de esgoto do núcleo que atravessava aquilo que seria o terreno do barraco de seu pai o impediu de aproveitar toda

FIGURA 28 - Representação esquemática da reserva de áreas para expansão dos barracos na Área BK, Osasco (Nisida, 2017).

FIGURA 29 - Esquema do processo de fracionamento do terreno do pai de Angelina (Sacadura Cabral, Santo André), que deu origem a vários outros barracos, nos quais seus parentes se instalaram (Nisida, 2017).

a área, sendo aquela a única não utilizada para a construção de novos barracos para seus familiares que iam chegando e se agregavam à moradia original.

É que aqui tinha um esgoto à céu aberto. Então não podia construir em cima. [...] Aqui passava. Vinha lá de cima. Passava nos fundos disso daqui. Ele pegava e descia até o rio lá em baixo. [...] A gente tinha que deixar o espaço que era por onde passava o esgoto. (Angelina - Sacadura Cabral, Santo André)

É curioso que, ao contrário da lógica da cidade formal, em que as infraestruturas urbanas determinam os vetores de ocupação da cidade, na favela, a infraestrutura de esgoto, em sua versão mais precária e perigosa, a vala, determina as áreas onde os moradores não irão autoproduzir suas casas. Até que essa carência seja solucionada com o investimento público, ou com a autoconstrução das infraestruturas locais, o esgoto define uma área não propícia à edificação.

No núcleo Gamboa, parte das áreas alagadiças coincidiam com as “áreas das torres”, faixa por onde passam as linhas de alta tensão da Eletropaulo, onde, por orientação e fiscalização constante dos técnicos da companhia de energia elétrica, os moradores não construíram suas casas durante anos.

Na frente, a torre [da Eletropaulo] ficava livre. [A favela] ficava da torre para trás, encostada no muro das casas da [Rua] Gamboa. [...] Até mesmo porque a gente tinha orientação. Além da orientação, a gente sabe que é perigoso, né? [...] Eles vinham [os técnicos da Eletropaulo] Vinham, passavam, porque faziam a manutenção da torre e dava orientação. E os vizinhos também. No começo, eu recebi a orientação dos vizinhos. (Antônio - Gamboa, Santo André)

Apesar da restrição edilícia imposta pelo órgão que presta o serviço público, a área era utilizada para outros fins, como plantio de hortas ou mesmo como quintal das casas construídas no limite da fiação elétrica.

Lá tinha mais de 6 metros [...] Daquele espaço para lá, era área livre. Usava para estender roupa, ficava como se fosse área. [...] Lavanderia, tudo isso. [...] Tinha alguma salsinha, coentro. (Fuscão - Gamboa, Santo André)

A família do entrevistado Geraldo conseguia até extrair uma renda extra daquilo que plantava nas “áreas das torres”:

Quando eu cheguei, a minha mãe gostava muito de plantação e meu pai, a gente cultivou lá o brejo e plantou, fez plantação de horta. Plantava horta e assim um pouco do sustento lá da família, um pouco, minha mãe que tirava renda lá e vendia a verdura na feira aqui em cima na... [apontando para a Rua Gamboa] (Geraldo - Gamboa, Santo André)

TÁTICAS COLETIVAS DE OCUPAÇÃO

Um aspecto preponderante da forma de ocupação dos terrenos na produção de uma favela é a premência de ocupar, marcar presença e assegurar o seu lugar. Essa urgência possui duas escalas concomitantes e indissociáveis: uma escala individual, colocada no âmbito de cada família e na demarcação da área que seu barraco deverá ocupar, e também uma escala coletiva, relacionada ao conjunto de ocupantes que conformam o assentamento. Em sua dimensão mais coletivas, as táticas de ocupação estão vinculadas a uma questão de autoafirmação espacial e de resistência, mesmo naquelas favelas que não surgem de movimentos politicamente organizados. Adriana Lima nos lembra da importância de estratégias que assegurassem a permanência dos moradores nas ocupações, sobretudo pelo contexto político de repressão e restrição de direitos em que muitas delas foram deflagradas:

[...] o adensamento do território também ajudava a demonstrar o acúmulo de força do grupo ocupante. Essa ação deveria ser empreendida de forma bastante cautelosa, sem chamar a atenção dos poderes públicos, visto que o Brasil estava imerso

em uma ditadura militar, vivenciando um período de forte repressão aos movimentos populares. (Lima, 20016, p.95)

Adotamos o termo táticas em referência à categoria analítica empregada por Oliveira (2011), que dialoga de maneira muito clara com as práticas cotidianas que dão base à nossa leitura sobre a autorregulação nas favelas estudadas.

De certa forma, as táticas estão relacionadas à possibilidade de se agir dentro de determinadas condições, articulando-se dentro de um espaço organizado que se utiliza, mas não se pode possuir, aproveitando as falhas ocasionais abertas na vigilância do poder proprietário, utilizando-se das fissuras do discurso hegemônico: “o poder se acha amarrado à sua visibilidade. Ao contrário, a astúcia, presente nas táticas, é possível ao fraco, e muitas vezes apenas ela, como ‘último recurso’” (Certeau, 1994, p.101). [...] As práticas que nos interessam aqui são exatamente aquelas que rompem com o modo de atuação previsto para elas pela organização urbana dominante, capazes de produzir (e serem produzidas em) um espaço diferenciado, informal, mas com um sentido próprio, que se insere nas relações de poder, que se infiltra em espaços previamente estabelecidos, de forma sutil e “pulverizada”. O que buscamos é perceber a capacidade de reinterpretar, à sua maneira, e de acordo com suas possibilidades, as regras do jogo e, a partir daí, garantir a sobrevivência e seu abrigo na cidade. Ações que apontam para “um movimento em filigrana e não para uma resistência nos moldes de uma revolução, levante ou guerra” (Josgrilberg, 2005, p.86). (Oliveira, 2011, p.38)

A tática da “invisibilidade” (Oliveira, 2011), apontada por alguns autores e confirmada em campo, é um exemplo disso e se relaciona diretamente com a produção do espaço e com a morfologia resultante das favelas. Zé Paraná narra como foi o processo inicial de ocupação do núcleo Capelinha (SBC), em Área de Proteção dos Mananciais (APM), e expõe o papel

estratégico de minimizar os impactos e os possíveis ruídos visuais da ocupação como meio de não chamar a atenção:

Aí, tinha um colega meu que falou assim: “Ô Zé, ali, daquele lado, na Capelinha, entra ali porque a dona mora lá em Portugal, entra lá e fica criando seus porcos lá e quando a dona vir, você conversa com ela pra criar seus porcos lá”. Daí eu fiz isso e tinha o finado Marcos lá, o subprefeito de Riacho Grande, faleceu agora nesses tempos, veio lá em casa e disse pra mim: “Olha, eu dou uma força pra você, mas você entra, arrancando os tocos, as coisas, aí [só depois] eu mando uma máquina pra dar uma arrumada porque não pode: é área de mananciais. Não pode meter máquina e fazer estrago”. Aí eu falei: “Tá bom”. Tinham oito moradores, na época, daí fui chamando uns caras e fomos arrancando os tocos, ajeitando e deu certo. O pessoal, que viu que era fácil, começou a vir. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

A depender do contexto em que se dá o processo da ocupação na formação inicial de uma favela, é mais seguro, sobretudo aos moradores pioneiros, que a construção dos barracos ocorra em locais não tão visíveis para não criar ruídos e interferências na paisagem, o que poderia despertar a atenção de fiscais e gerar o incômodo em agentes capazes de contestar sua presença. “Nessa tarefa, cabia aos ocupantes se tornarem invisíveis, constituindo, como enfatiza Agier (2011a), o refúgio como maneira de acessar a cidade e, de fato, fazer cidade.” (Lima, 2016, p.96). Isso pode influenciar não apenas o marco zero de uma ocupação, mas também o tamanho de seus barracos, a forma como se posicionam em relação à paisagem e o vetor inicial de sua expansão, muitas vezes, de forma mais determinante do que as condições físicas do sítio como declividade, proximidade de um córrego ou densidade da vegetação a ser cortada. A favela Eucaliptos (Santo André) e seu padrão de ocupação, descrito anteriormente, pode ser um exemplo disso e encontra respaldo na descrição de Oliveira:

Atingem, preferencialmente, áreas não imediatamente contíguas à cidade, seja sobre matas urbanas, água,

FIGURA 30 - Foto de um dos pontos mais altos da ocupação da favela Eucaliptos onde os barracos ainda são de madeira e estão cercados por muitas árvores (Nisida, 2016).

morros ou qualquer outra possibilidade que não desperte o interesse do mercado imobiliário, visto que uma ocupação isolada, no limite imediato da cidade, sofreria uma pressão muito forte contra sua permanência, seja pela proximidade física, na qual os novos ocupantes partilhariam um espaço urbano com moradores distantes social e simbolicamente da realidade que simbolizam [...] Desta forma, até que possam se configurar como uma ocupação estabelecida, tanto pelo volume de moradores, quanto pela solidez das construções, uma certa invisibilidade, a dificuldade de acesso e as restrições jurídicas e urbanísticas são seus fortes aliados. (Oliveira, 2011, p.133)

O fato de a ocupação inicial da favela, naquele ponto de difícil acesso, contrariar a lógica sugere que a construção dos primeiros barracos buscava um padrão de invisibilidade no meio das árvores. A participação de um agente, o tal Canudo, na construção da moradia de Fátima também dá indícios de que tal atividade buscava a discrição, já que aquela mesma pessoa foi responsável pela limpeza de terreno e edificação de outros barracos no início da ocupação.

Ah, era um rapaz que vendia. O Canudo, que vendia antes. Aí, tinha de vir, falar com ele. Aí ele ia e media o tamanho. Mostrava onde era que podia tá fazendo. E a gente fazia. [...] Ele fincava uns pedaço de cabo de vassoura naquele espaço que podia fazer. [...] Foi pra vários. Muitas pessoas. [...] não tinha pronto ainda aqui na época. Ele tava começando desmatando das árvores. (Neide - Eucaliptos, Santo André)

A partir do momento em que a ocupação não pode mais ser contida visualmente e que a tática de invisibilidade não garante mais o sossego de seus moradores, é possível que a estratégia se inverta e passe a contar com o acréscimo de novos barracos, de modo que a ocupação se figure cada vez mais como algo irreversível, um assentamento improvável de ser removido: “era necessário tornar-se visível e reconhecido” (Lima, 2016, p.175). No núcleo Capelinha, que utilizamos

de exemplo, essa tática passou a ser adotada também por influência da Comissão de Moradores local, que buscava coletar dos residentes novos e antigos o dinheiro necessário para pagar a suposta proprietária do terreno, com quem se fazia as negociações de compra da área:

[...] mas depois foi aumentando. Mas a minha ideia era isso daí mesmo, eu sabia que quanto mais gente juntasse no bolo, melhor pra brigar. E outra coisa, aí juntava mais dinheiro pra pagar pra mulher. [...]Tinha mais força pra brigar com a justiça. Brigar assim, querer mais direitos né? [trazer familiares e amigos] É, ajudou. Conforme foi enchendo, né. Depois o pessoal não queria saber se tinha comprado ou não. Eles queriam saber do direito que eles tinham. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

A visibilização da ocupação e a insistência dos moradores passam a constituir a tática espacial e política de permanência, chegando ao extremo de os moradores, no caso da remoção violenta, reconstruírem seus barracos de madeira imediatamente como forma de provar sua unidade, capacidade de mobilização e força coletiva. No núcleo Gazuza (Diadema), o confronto com a polícia durante as remoções forçadas era seguido de uma rápida recomposição dos moradores e de seus barracos, por mais precárias que fossem suas novas versões:

Aí, eu montei o barraco de tarde, quando cheguei à noite já tava no chão. Eu falei: “Mas quem derrubou o barraco?”. “Foi a polícia!”. Parecia um vendaval, todos os barracos no chão. Levantamos de novo! [...] eles levavam a madeira embora [...] Por isso que a gente sofria. A primeira vez que derrubaram os barracos, levaram a madeira embora. Aí depois saí catando umas madeiras no Piraporinha, no Paulo Afonso. (Zé Ferreira - Gazuza, Diadema)

No núcleo Edmar Rabelo (SBC), a urgência de ocupar e marcar presença também determinou desde os materiais utilizados para a construção dos barracos até as estratégias coletivas de revezamento entre moradores para que a ocupação nunca estivesse vazia nos horários de trabalho durante a semana. A escolha de materiais que possibilitassem uma ocupação extremamente rápida também estava relacionada às táticas

de permanência, porque era uma forma de sondar a reação do poder público local, uma vez que, pelas características do terreno ocupado, que era uma área gravada como praça de um bairro da cidade, não era possível contar com a “invisibilidade” da ação dos ocupantes.

E a partir daquele momento ali, que é que eles fazia: pegava, comprava aquelas lona, arrumava aquelas lona preta, os saco preto. E fazia uma cabaninha ali, pra ver como que ia ficar, qual que ia ser a reação da Prefeitura. E ali, uns já começava a conseguir arrumar alguma madeirite pra fazer aqueles barracos de madeira; madeirite, pedaço de lata, tudo que se usava pra fazer barraco naquela época. Aí, ali eles ficavam né, passavam [...] Aí, começa a passar a noite lá também, né. Aí começa. Aí, uns começa a fazer revezamento que tem que trabalhar, quem tava trabalhando. Fazia revezamento com outras pessoas da família pra marcar o local, né. Então, se você pegou aquele quadrado ali aquele quadrado é seu. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

2.3.2

REGRAS DE CONFORMAÇÃO DAS VIAS

O “sistema viário” original de uma favela, composto por suas vielas e becos, não é um elemento planejado e se comporta como um subproduto do processo de ocupação e de autoconstrução das moradias. Todas as regras que dizem respeito à produção desses espaços estão diretamente ligadas ao princípio do **Direito de Passagem**, mas também ao **Direito à Moradia**.

Aqui era tudo vielinha. Os bequinhos: não era nem viela era beco. Nem carro passava. Não tinha nem passagem para carro. [...] era mais estreito. Era tudo bequinho. (Zequinha - Sacadura Cabral, Santo André)

Para Tales Oliveira, “ruas” e “becos” se diferenciam por suas características apropriativas, relativas ao uso e grau de sociabilidade que cada uma proporciona:

FIGURA 31 - Representação esquemática da formação de caminhos ao longo da ocupação, seguindo percursos mais adequados à topografia local (Nisida, 2017).

FIGURA 32 - Exemplo de percursos de viela que seguem, inicialmente, os trajetos das ruas existentes no entorno da ocupação (Nisida, 2017).

A rua se configura como um espaço de convivência, apropriado e partilhado, um espaço de sociabilidade intensa, onde se dá o contato entre os passantes e aqueles que ali “se instalam”, seja pela posição privilegiada de contato ou pela escassez de espaços de lazer internos ou externos. Neste sentido, a rua se diferencia do beco, por possuir maior circulação, menor controle e mais espaço. O beco, pelo espaço extremamente exíguo e muito próximo da esfera íntima, permite apenas o acesso local e atividades que se desenrolam em uma esfera quase privada, por não ser um local de passagem garante pouca sociabilização. (Oliveira, 2011, p.111)

Aqui, adotamos os termos pelo modo com que foi possível interpretá-los a partir dos depoimentos dos moradores. As vielas são as vias mais comuns da favela: caminhos estreitos, com dimensão e traçado irregulares. Os becos são as vielas mais estreitas e/ou sem saída, cuja origem se remete ao processo de fracionamento das habitações. As ruas, por sua vez, constituem um referencial externo às favelas, dos bairros onde estão as “casas particulares”, ou representam o sistema viário atual daquelas que foram urbanizadas, desde que apresentem determinadas características, como dimensões mais largas para tráfego de veículos (Magalhães, 2013, p.164) e passeio público.

ORIGEM E TRAÇADOS

Se uma favela surge colada a um bairro, um loteamento formal, é possível que as vias por onde se iniciará a ocupação deem seguimento àquelas já existentes. Se a favela surge em um terreno virgem de uma área menos urbana, trilhas e caminhos já existentes podem ditar o traçado das primeiras vias que, com o tempo, desenharam o restante dos caminhos na forma de vielas e becos.

Outra coisa, aqui, muitos anos atrás, o pessoal tirava lenha aqui, sabe, então tinha aqueles, aquelas estradas velhas, que o pessoal entrava com o caminhão pra tirar. Então facilitava mais a gente seguir aquelas trilhas por ali. E fomos usando isso daí, alguns [casos] a gente procurava o [mato] mais

baixo assim, pra abrir na mão, na base do enxadão.
[...] Isso, já era estrada velha dos lenheiros, do pessoal
muito antigo, que morou aqui muito tempo. (Zé Paraná
- Capelinha, São Bernardo do Campo)

O traçado inicial, entretanto, pode ser redefinido conforme o assentamento se desenvolve e se expande pela construção de novos barracos, que ditam as possíveis novas orientações das vias. As condições topográficas do terreno, a confluência com outras vielas, ou mesmo os avanços das construções podem determinar alterações de percurso.

A ideia de traçado pode soar estranha como característica das vielas, já que estas não são desenhadas como são as ruas planejadas. Ainda assim, da forma como estão articuladas à produção do espaço nas favelas, seu traçado pode ser entendido como um desenho, só que mais livre, espontâneo e responsivo às possibilidades de caminho que a autoconstrução permite. O resultado morfológico mais comum não segue um padrão regular, justamente porque muitos fatores combinados podem interferir no percurso dos caminhos que se conformam, dando origem à figura conceitual do “labirinto”, apresentada por Paola Jacques como sendo a “noção de percurso e consequentemente da experiência do espaço urbano espontâneo, que é muito diferente do espaço desenhado por urbanistas.” (Jacques, 2001, p.2).

A autora ainda lembra a importância do fator tempo na produção destes espaços, que, assim como os das moradias, permanecem em constante transformação: “O labirinto-favela é muito mais complexo, pois ele não é fixo, acabado, ele está sempre se transformando. Nenhuma planta de favela é definitiva, só podem existir plantas momentâneas, e sempre feitas a posteriori.” (Jacques, 2001, p.3).

A subdivisão dos terrenos, descrita anteriormente pelo processo de definição da **Área e Formato do Barraco**, também é uma prática determinante para a produção das vias de acesso nas favelas e, de certa forma, é responsável pela potencialização da sensação labiríntica, já que é através dela que surgem os becos mais estreitos.

FIGURA 33 - Foto das vielas que seguem a topografia na favela Eucaliptos, Santo André (Nisida, 2016).

FIGURA 34 - Foto da antiga viela por onde até um caminhão podia passar, mas que ficou estreita e tortuosa com os avanços das casas de alvenaria (Nisida, 2016).

Meu terreno era muito grande. Aí, eu fui diminuindo meu terreno e o povo foi entrando. Entendeu? Fui cedendo! “Pode pegar, pode pegar”. E aí, foram construindo. [...] é dando! Dando mesmo, porque não era da gente, né? [...] umas vinte pessoas. [...] eu falava: “deixa um beco pra passar”. Era só isso. (Fátima - Eucaliptos, Santo André)

O exemplo acima indica um expediente que, não raramente, dá origem a tortuosos e estreitos becos. Afinal, viabilizar ao longo do tempo a construção de outros vinte barracos, em uma área anteriormente habitada por uma única família, tem como resultado provável uma subdivisão do espaço relativamente imbricada e irregular.

O processo de conformação das vias nas favelas nos permite um paralelo com a lógica produtiva da cidade colonial brasileira. Não se trata de comparar uma cidade com a outra, mas vale resgatar o sentido de constituição do espaço urbano no Brasil colonial “do particular para o geral” (Silveira, 2013), que tinha na construção da moradia a definição morfológica da cidade, uma vez que as ruas eram definidas pelas fileiras contínuas das casas (Reis Filho, 2006b). Ainda que vielas e becos tenham essa origem residual, a partir da moradia, é importante a compreensão de que os dois tipos de espaços são produzidos ao mesmo tempo. “Na favela, a rua e a habitação nascem juntas” (Lessa, 2005, p.300 apud Oliveira, 2011, p.110) e, não raramente, os domínios domésticos e comunitários da moradia e da viela se confundem através da apropriação e dos usos dados pelos próprios moradores (Klintowitz, 2008).

AS DIMENSÕES VARIADAS E A ESCALA HUMANA

Para descrever o espaço das favelas, Paulo Cesar Gomes se utiliza de uma expressão cunhada por Le Goff (Le Goff et al., 1980), a respeito da cidade medieval, que a descreve como um espaço que parece demonstrar “horror ao vazio”. “Todas as áreas devem ser fisicamente ocupadas e tudo deve conter explicitamente os sinais de uma apropriação” (Gomes, 2003, p.173). Desta forma, o espaço não edificado, por ser entendido como uma espécie de ‘terra de ninguém’, e não como um espaço de todos, foi sucessivamente apropriado, sendo reduzido ao

limite de sua condição de funcionalidade mínima. Esta situação reflete igualmente a pressão que se origina pela falta de espaço na esfera doméstica, na qual as pequenas habitações abrigam frequentemente famílias numerosas, onde coabitam várias gerações. (Oliveira, 2011, p.110)

A conformação inicial do eixo de uma rua, viela ou beco, entretanto, não basta para que siga com as mesmas dimensões ao longo de todo seu percurso - e tampouco ao longo do tempo -, já que suas medidas podem variar de acordo com as condições topográficas e, principalmente, com a disposição individual dos moradores para seguir o “alinhamento” das casas já erguidas ao lado. Adriana Lima identificou em Saramandaia (Salvador - BA) esse procedimento de incorporar parte da viela ou beco como sendo o “botar o beco pra dentro” (Lima, 20160, p.109). É comum que, para atender às necessidades de crescimento das famílias, algumas casas avancem sobre as vias, interrompendo parcialmente o sentido destas, tornando sua largura inconstante ao longo do percurso.

O beco, às vezes, ele começava estreito. Dependendo, ele alargava um pouco. Tinha beco de 3 metros, tinha beco que você tinha que passar de lado, que era o caso do Sr. Valdemar, ali atrás. Bem estreitinho. (Marcelo - Sacadura Cabral, Santo André)

Não se trata apenas do avanço das casas que procuram aumentar seu espaço doméstico em detrimento das vias de circulação, pois a verticalização das construções também demanda eventuais soluções construtivas que tomam o espaço dos becos e vielas como, por exemplo, escadas externas para o acesso independente das lajes superiores, que interrompem parcialmente a passagem. Apesar de não existir um alinhamento claro como parametrização do processo de produção das vias de circulação nas favelas, há um pacto informal, porém onipresente, de que o acesso às moradias não pode, em hipótese alguma, ser impedido pela ação de qualquer morador. Assim, por mais que algumas construções se desalinhem das vizinhas e deixem as vielas mais estreitas, esse movimento jamais

1

2

FIGURA 35 - Exemplo esquemático da formação de becos a partir do fracionamento e ocupação de um terreno, conforme descreveu a entrevistada Fátima do Eucaliptos, Santo André (Nisida, 2017).

FIGURA 36 - Escada de acesso sobre a passagem de pedestres no Dom João VI, Diadema (Nisida, 2016).

FIGURA 37 - Casa de alvenaria com segundo pavimento na Eucaliptos, Santo André (Nisida, 2016).

impossibilitará a acessibilidade dos demais moradores, que deve ser garantida em qualquer circunstância.

Porque, vamos supor, vamos imaginar: eu moro aqui nos fundos e você faz o barraco aqui na minha frente. Nós se conhece, aí, nós combina. Tudo bem: família, conhecido. Faz esse acordo. Agora, se tem mais gente de diferente, tem que deixar as coisas separadas, tem que deixar tipo uma viela. Fechar aqui e deixar uma viela. (Antônio - Gamboa, Santo André)

Em qualquer favela estudada, a viela era o caminho de passagem, em que o princípio da acessibilidade determinava a noção da largura necessária que cada via deveria ter. Este parâmetro de dimensionamento da viela pode parecer extremamente sutil, mas é certamente determinante para a conformação dessas vias no que diz respeito à sua largura. Basta considerar o fato de que quem produz os caminhos são os próprios moradores que os utilizam e que qualquer avanço considerado abusivo comprometeria o acesso à sua própria moradia. Por mais comuns que sejam as ocupações das ruas e vielas dentro da favela, este princípio sempre baliza os avanços construtivos, de modo que nenhuma passagem seja totalmente obstruída e nenhum morador fique impedido de caminhar pela favela e acessar sua casa.

Mas aí já era um consenso, né? Ninguém deixava com menos de um metro, porque depois dificultava para ele mesmo usar. Sempre ia dificultar para alguém. Então, o que cada um procurava era ser solidário um com o outro. Não pensar só em mim. O cara lá, “mas quanto eu deixo?”. “Meu, deixa 1 metro, porque menos de 1 metro você dificulta para você mesmo”. (Adão - Gamboa, Santo André)

Segundo Tatiane, do núcleo Eucaliptos (Santo André), o momento da consolidação estrutural da casa é o momento

em que o morador se sente desinibido para, em nome de mais espaço para a moradia, tomar parte da viela de circulação dentro da favela.

Então o pessoal vai pegando pra frente. Tá de barraco [de madeira], aí, quando vai construir [de alvenaria], sempre pega 1 metro [da via]. Onde era uma viela grande, acaba diminuindo. (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

Os becos, por mais apertados que sejam, sempre garantem o acesso a todos os barracos, permitindo a passagem de, pelo menos, uma pessoa. Moradores entrevistados relatam que as dimensões destes becos residuais, subprodutos dos espaços edificados geralmente tentam respeitar uma dimensão mínima que corresponde à largura de uma pessoa adulta transitando, se possível, carregando seus móveis ou materiais de construção. Existe, portanto, uma escala humana imposta como ordenamento espacial na formação das vias de comunicação em uma favela.

Aí, era uma vielinha de 1 metro de largura. Aí, era o mínimo de passar uma pessoa e um móvel. Não transitava nem moto nem carro. Ela tinha um caminho por dentro. Aqueles caminho era de 1 metro... [...] labirinto, mas sempre mantinha o espaço de 1 metro, porque daí com 1 metro passaria móveis. Se fizesse com menos de 1 metro, não daria para passar móveis. Aí, se ia passar com uma máquina, e ia ralar tudo no muro. Então, deixa o metro para poder passar. Não deixava mais também, porque daí **seria desperdício**: as portas [das casas] eram de 80 centímetros. Então, deixava um metro para passar um móvel. (Adão - Gamboa, Santo André, grifo nosso)

A fala transcrita acima também representa o depoimento de outros moradores das demais favelas estudadas, mas

a selecionamos por revelar a relação entre a dimensão mínima das vias, a escala humana e o elemento construtivo comum a todas as moradias: o batente da porta. Havia um “limite” mínimo que possibilitava o acesso do morador com itens “carregáveis”, e que também representava, eventualmente, um “limite” máximo, já que dimensões mais largas seriam inúteis, pois, ainda que permitissem a passagem de objetos maiores, estes sequer passariam pelas portas das casas.

Muito estreita. Acho que nem bicicleta não passava. (Clécia - Dom João VI, Diadema)

O trecho acima transcreve a fala de Clécia sobre a viela de sua casa, antes da urbanização do Dom João VI (Diadema), e talvez apresente uma exceção à regra, pois a escala humana não se aplica ou se aplica de forma problemática. Na realidade, o fato de não ser possível passar uma bicicleta por aquela via sugere que a escala humana em questão exclui a possibilidade de qualquer veículo. Uma via estreita, tortuosa e cheia de obstáculos (postes ou esgoto a céu aberto) pode impedir ou dificultar a passagem de uma bicicleta, mas, ainda assim, não elimina a possibilidade de acesso do morador.

FIGURA 38 - Corte esquemático representando a escala humana como elemento definidor da dimensão mínima de vielas e becos (Nisida, 2017).

FIGURA 39 - Beco do núcleo Dom João VI, SBC, com largura de aproximadamente 80cm (Nisida, 2016).

O AUTOMÓVEL E A ESCALA DOS SERVIÇOS

As vias mais largas, quando existentes, são as que dão origem aos assentamentos. Assim como os demais becos e vielas, também podem ser mensuradas pela noção de acessibilidade, só que não apenas de seus moradores, mas também de veículos. Os depoimentos dos moradores deixaram claro que esta regra pode variar bastante entre a história particular de cada assentamento e até não ter a mesma premência ao longo do tempo em uma mesma favela, mas existem casos em que a passagem de um caminhão de lixo, um caminhão com materiais de construção ou de uma ambulância determinaram a manutenção de uma largura mínima para algumas vias, independentemente do alinhamento irregular de casas.

Onde eu morava, lá na frente, era uma viela de 5 metros e o pessoal respeitava. Não avançava aquela ali, porque era uma linha que passava o caminhão de lixo, o caminhão do gás, o bombeiro. Então, se avançasse mais do que aqueles 5 metros, dificultava o acesso do bombeiro, da coleta. [...] quando eu cheguei já tinha um limite. Então a turma, quando puxavam um barraco, dizia: “só pode ser até aqui”. Aí, puxava o barraco até aqui. Respeitava os 5 metros e tava recuado aqui. Aí depois, o outro aqui estava 5 metros. Aí, o outro: “já que [está] aqui, vou igualar o meu com aquele outro”. (Adão - Gamboa, Santo André)

Evidentemente que a possibilidade da prestação de certos serviços, como a coleta de lixo ou o atendimento emergencial de ambulâncias, sequer existia no início da ocupação da maioria das favelas, porém trata-se de aspecto que, eventualmente, se colocou como elemento regulador no processo de construção de alguns dos núcleos habitacionais estudados, a ponto de ter conseguido impedir o estreitamento de algumas de suas vias, como mencionado nas entrevistas. Na favela carioca Parque Royal, Alex Magalhães mostra que a organização da ocupação e o planejamento das vias de parte daquela comunidade também foram objeto de atenção dos moradores que se preocupavam com a possibilidade de uma futura urbanização:

[...] os moradores da área mais recente do Parque Royal discutiram como seria a configuração da via pública antes de ocuparem o lote. [...] no debate entre os moradores, foi levada em consideração a possibilidade de futura urbanização daquele local, por parte do Estado. Isto levou os moradores a estabelecer um conceito do que seriam os padrões mínimos a serem exigidos coletivamente na área que estava em formação. (Magalhães, 2013, p.162)

No início da ocupação do núcleo Edmar Rabelo (SBC), a preocupação dos moradores em relação à única via interna da favela era mantê-la transitável para que o caminhão com os materiais de construção pudesse entrar e sair sem problemas. Essa regulação da dimensão da via está diretamente relacionada com a viabilização material da construção do próprio núcleo, que dependia da passagem daquele tipo de veículo para que os moradores autoproduzissem suas moradias, algo também narrado por moradores do Capelinha (SBC).

E, na época, tinha uma preocupação pra deixar o quê, uma passagem de carro. Só que com o passar do tempo, aí como era barraco de madeira, aí, depois vou te mostrar, tem uma parte lá que dava até pra fazer o retorno de caminhão. Só que depois, como depois os moradores lá tomaram posse e não teve nenhuma reintegração de posse nem nada e foi morando, aí começou a reorganizar e as condições começaram a melhorar, aí com o passar do tempo começou a construir alvenaria. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

Boaventura de Sousa Santos, ao narrar a resolução de um litígio em Pasárgada, no qual a Associação entendeu que a obstrução de um beco configurava a violação de um princípio local, mostra que o Direito de Passagem é um princípio, como um “interesse coletivo”, capaz de parametrizar a decisão da organização de condenar a atitude do morador que interrompeu o acesso dos demais:

No local, o presidente e o diretor rapidamente concluíram que estavam perante uma flagrante violação da norma de Pasárgada que proíbe construções privadas feitas em detrimento dos interesses coletivos. [...] A AM chamou para si a função de representar os interesses da vizinhança contra o morador irrazoável. [...] também a AM é uma instituição flexível que conforme as circunstâncias, pode funcionar como órgão judicial ou como órgão administrativo. (Santos, 2014, p.280)

Na favela Eucaliptos de Santo André, temos dois casos interessantes sobre a autorregulação incidente sobre a dimensão das vias. Em um dado momento da ocupação, o tráfico local teria convencido os moradores de que era necessário alargar algumas vias para permitir a passagem de veículos em áreas menos acessíveis. Em que pesem as consequências dessa orientação para as estratégias de ação do “paralelo” assim como suas verdadeiras motivações que não nos foi possível conferir, trata-se de uma regulação bastante clara e oriunda de uma instância de poder local que não foi observada em outras favelas - ao menos não de forma tão explícita.

Teve reunião entre os moradores mesmo. Conversou pra poder tá abrindo, pra poder tá passando mais carro, tá deixando mais largo. Porque não tinha como você subir com nada. Não tinha como passar com nada. [...] Num tinha espaço. (Neide - Eucaliptos, Santo André)

Também na Eucaliptos, temos o único episódio em que uma Associação de Moradores conseguiu reverter o avanço de uma casa sobre a via, justamente porque prejudicava o acesso de veículos ao núcleo. O caso ocorreu da seguinte forma: quando o dono de uma casa particular, do bairro colado à favela, resolveu erguer um muro e tomar para si uma pequena área que era ocupada pela caçamba de lixo onde os moradores jogavam seus resíduos domésticos, a mesma caçamba teve que ser deslocada, o que interrompeu o fluxo de veículos na principal via de acesso ao núcleo, por onde os automóveis entram no Eucaliptos. Como se tratava de um “casarão” de alguém que não é identificado como morador daquela comunidade e que,

FIGURA 40 - Processo de ocupação da única rua interna ao Edmar Rabelo, SBC: antes, até um caminhão podia transitar e fazer o retorno para entrar e sair com materiais de construção. Hoje, nenhum veículo consegue avançar mais de 10m para dentro da favela (Nisida, 2017).

portanto, não passaria pelas mesmas necessidades e não teria os mesmos direitos, a Associação, com forte apoio dos moradores, conseguiu convencer o proprietário da casa de que ele não tinha outra alternativa senão devolver a área à rua de acesso.

Eu falei “você tem que tirar. Aqui não é a sua casa, não faz parte do seu terreno. Você não tem nada a ver com isso aqui, meu filho. Vai tirar, se você não tirar, a gente vai vir tirar. Os moradores vão vir e vão tirar”. Porque aí a caçamba foi pro meio da rua e não passava mais caminhão. Então, assim, prejudicou todo mundo. Era uma coisa como não tinha como negociar. Aí, ele demorou um pouquinho mas acabou tirando. (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

O episódio também demonstra que a regulação sobre as áreas de circulação é pautada por sua funcionalidade. Uma viela onde só passam pedestres pode ser subtraída e ter sua largura diminuída, desde que não comprometa a circulação dos moradores.

Estas situações forçam ao limite a condição da coexistência, as regras de ocupação máxima são estranguladas no extremo do atendimento mínimo da função essencial dos caminhos, seja de circulação de pedestres ou do transporte de cargas domésticas. (Oliveira, 2011, p.180)

A mesma lógica se aplica às raras ruas onde trafegam veículos: não se admitem alterações nas construções que comprometam a passagem de carros e caminhões que, hoje, já circulam por aquela via. Segundo Tatiane, na ação individual de cada morador que busca expandir sua moradia, sempre há “uma conta”, um cálculo que controla o avanço das construções até um limite aceitável, para que a acessibilidade da via não seja comprometida.

FIGURA 41 - Foto da entrada da favela Eucaliptos, onde a casa particular havia construído um muro tomando parte da via e interrompendo a passagem de veículos (Google Earth, 2017)

2.3.4

REGRAS CONSTRUTIVAS

A divisão entre as regras que tratam da ocupação da terra e da construção da moradia é totalmente arbitrária e pode até soar contraditória com a proposta de leitura que buscamos construir com este trabalho. De fato, até os princípios que as regem são exatamente os mesmos. Contudo, os elementos da autorregulação que dizem respeito primordialmente à construção, mais do que à relação com a terra, merecem uma abordagem própria e, por esta razão, nos permitimos seguir com a categorização separada. Essa divisão também tem o potencial de cumprir uma função mais pedagógica, e talvez mediadora, porque assimila as categorias clássicas dos parâmetros urbanísticos tradicionais, permitindo que as observações práticas cotidianas da autoprodução nas favelas criem, posteriormente, um diálogo com a matriz reguladora tradicional do urbanismo.

CRITÉRIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO CONSTRUTIVA

A consolidação construtiva da habitação depende, evidentemente, de vários fatores. O primeiro deles seria a própria condição de empreender tal investimento que cada família detém e que pode ser resumida por seus recursos materiais e sociais: capacidade financeira de arcar com a aquisição de materiais mais caros (concreto, ferragem, tijolos, etc) e com a mão de obra e/ou a capacidade de mobilizar colegas, familiares e vizinhos para a execução das obras.

Aí, dependia da condição financeira de cada um. [...] Se tivesse mais condição, fazia [de alvenaria] (Cleonice - Gamboa, Santo André)

Erminia Maricato (1982), ao discutir a “arquitetura do possível” e os expedientes da classe trabalhadora para autoconstruir sua moradia, afirma que as estratégias para viabilizar a compra de materiais variam desde economias e sacrifícios da família, “em prejuízo de outras necessidades, como alimentação” (Maricato, 1982, p.86), até a venda das férias, o uso do 13º

salário ou o saque do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Aqueles moradores que tivessem emprego com carteira assinada no mercado formal poderiam até utilizar os dividendos de sua demissão para investir na consolidação da moradia e na consequente melhora das condições de habitabilidade:

A pessoa, às vezes, saía de uma empresa, pegava uns direitos trabalhista e já empregava ali. Ia lá no depósito, comprava e construía aquilo ali rapidinho, pra dar mais conforto, mais tranquilidade, porque o barraco, quando chovia ou fazia frio demais, é muito frio né. (Geraldo - Gamboa, Santo André)

Entretanto, a decisão de transformar o barraco de madeira em uma casa de concreto armado e alvenaria não decorre apenas da disponibilidade de recursos próprios. As entrevistas e observações de campo revelaram que é necessário um elemento de segurança para que as famílias de uma favela realizem um investimento tão significativo na consolidação de um barraco.

Quando perguntada sobre quais alterações ela e sua família teriam feito após a compra do barraco de madeira no Jardim Aliança (Osasco), Edileuza afirmou:

Não, não, do jeito que comprou ficou, porque quando comprou já veio a notícia de que sairia o loteamento. (Edileuza - Jardim Aliança, Osasco)

A consolidação do barraco também depende do nível de consolidação urbanística da favela e da perspectiva de permanência. O núcleo Eucaliptos, de Santo André, e seu território heterogêneo, é um exemplo desta condição. Hoje, o núcleo é identificado simplificada e por duas áreas: a parte alta e a parte baixa. Segundo os entrevistados, a parte alta tem as feições da ocupação quando da sua origem, ainda com barracos de madeira, com famílias mais pobres e com dificuldade de acesso por conta da aclividade do terreno. A parte baixa, “parte nobre”, é mais acessível por estar mais próxima ao bairro, por não depender de longos caminhos no terreno íngreme e por contar com algumas vielas pelas quais é possível a passagem de veículos. Outro aspecto que diferencia as duas áreas do mesmo assentamento é a intermitência e a

FIGURA 42 - Fotos das instalações de água feitas pelos próprios moradores da favela Eucaliptos, onde a pavimentação de algumas vielas com cimento também foi feita a partir da mobilização dos próprios moradores (Nisida, 2016).

pressão da água, ligada clandestinamente e servida muito precariamente nas áreas mais altas. Segundo os entrevistados, a luz, igualmente fruto de ligações clandestinas, também é um problema nas casas construídas nas cotas mais altas do Eucaliptos.

Lá pra cima, acho que, lá em cima, dá pra você ver melhor como que começa [a ocupação], porque lá tá no começo. Lá não sai do começo. (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

A parte baixa também possui mais construções de alvenaria, o que demonstra um grau de consolidação maior. Curiosamente, isso não significa que a parte baixa seja mais antiga, já que, na realidade, o núcleo teve origem com a construção de seus primeiros barracos nos terrenos mais altos: a precariedade permaneceu, portanto, nas áreas mais antigas caracterizadas como porta de entrada das famílias mais pobres no assentamento, e a parte baixa, mais nobre, é para onde vão os moradores que conseguem ascender socialmente e comprar uma casa mais cara ou de famílias que chegam de fora com melhores condições financeiras.

[...] as pessoas, às vezes, vão melhorando e quem melhora, do ponto de vista [do espaço], vem pra baixo. [...] As pessoas que moram lá em cima mesmo, são as pessoas que não têm condição mesmo. Que nem, do meu barraco pra cima lá, é raríssimo ter casa de bloco [de tijolo] a parte de baixo tem mais acesso à água, à luz e a carro [...]
(Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

Para além da infraestrutura e da acessibilidade, outro fator parece ser determinante para o valor da terra e para o baixo grau de consolidação dos barracos construídos nas áreas mais altas do núcleo Eucaliptos. Essas áreas coincidem com os limites da Unidade de Conservação de proteção integral do Parque Municipal do Pedroso,⁶ criado para proteger uma região de Mata Atlântica e proteger mananciais da Represa Billings. Nos últimos anos, o trabalho da Associação de Moradores tem dirigido seus esforços para conter a expansão do núcleo naquela direção e evitar que o assentamento ocupe a área de proteção, despertando questionamentos quanto às possibilidades da permanência e da urbanização do núcleo, um desejo da comunidade que seria inviável se a favela continuasse se estendendo sobre o parque.

Esta situação revela o poder de influência da legislação ambiental sobre os regramentos autoproduzidos na favela e que, neste caso, tem na Associação um agente central para o exercício do controle da ocupação. Adauto, presidente da Associação de Moradores, afirma orgulhosamente que tem logrado sucesso no impedimento do crescimento horizontal da favela:

Como te falei, desde há dois anos, teve muito pouco barraco [novo]. Hoje, eu consigo contar na base de umas 15 ou 20 moradias nesses dois anos (Adauto - Eucaliptos, Santo André)

Pela extensão atual, os entrevistados acreditam que cerca de metade do núcleo seria removida para a urbanização,

⁶ Lei Municipal nº 7.733/98 e no 8.881/06.

justamente a parte alta, próxima ao parque, mais precária e menos consolidada do ponto de vista construtivo. É importante dar ênfase à influência que a incerteza sobre a permanência de um morador exerce sobre suas escolhas. É menos provável que ele invista na ampliação e/ou consolidação de seu barraco ou casa de alvenaria se o risco de remoção for iminente, como é o caso da parte alta do Eucaliptos. Isso não apenas constrange a consolidação construtiva como também contém os preços dos barracos, muito mais baratos na parte alta do que na área nobre da parte baixa. Os preços mais baixos, entretanto, são um atrativo dentro da favela, pois viabilizam o ingresso das famílias mais pobres que chegam à região, criando uma tensão entre a demanda por novos barracos e a necessidade de contenção da favela.

Por outro lado, a instalação de redes legais de energia e água é vista não só como um elemento fundamental para a melhoria da qualidade de vida dos moradores, mas também como uma garantia de permanência, como se a segurança da posse daqueles moradores fosse maior, quanto mais consolidado o núcleo estiver do ponto de vista de suas infraestruturas. Desta forma, a Associação também tem um protagonismo muito importante na reivindicação de melhorias no núcleo. A atual rede de esgoto, provisória, foi instalada com a mão de obra dos moradores, mas com recursos e ajuda de maquinário que a Prefeitura de Santo André concedeu a partir das demandas feitas pela entidade. Atualmente, as principais reivindicações estão concentradas na instalação de água e energia elétrica, através de uma rede regularizada e segura, mas os gravames ambientais impedem que as companhias de saneamento e luz implantem suas redes no núcleo.

O desejo de investir na moradia e corrigir as precariedades construtivas convive cotidianamente com a dúvida da permanência do núcleo, o que pode desencorajar as famílias a fazer esses investimentos, conforme já mencionado anteriormente. O presidente da Associação local afirma que tenta criar a consciência em cada morador de que não existe segurança plena sobre o assunto:

Eu deixo bem claro para as pessoas: “Construa a casa com sua própria responsabilidade. Pra você morar bem.”.

FIGURA 43 - Foto da “parte alta” com a rede de esgoto provisória aparente (Nisida, 2016)

FIGURA 44 - Vista das construções de alvenaria situadas na “parte baixa” (Nisida, 2016)

Eu construí e sou um dos que vai atrás pra ter projeto aqui dentro. (Adauto - Eucaliptos, Santo André)

No Eucaliptos, portanto, há uma diferenciação no processo de autorregulação, já que elementos da legislação ambiental, somados à precariedade urbanística, resultam em diferentes graus de consolidação construtiva das habitações ao longo do mesmo assentamento. A incerteza quanto à remoção e perda dos investimentos feitos na construção inibe as intervenções dos moradores.

O estímulo à consolidação pode, eventualmente, vir de um representante do Executivo Municipal, ainda que de maneira informal. No Capelinha, o subprefeito do Riacho Grande (distrito de SBC) foi um ator importante na ocupação da favela ao dar orientações e até mediar melhorias urbanas:

[...] o finado Marcão. O subprefeito que deu uma força. [...] é tanto que a promotora tinha uma raiva de mim, do Gilmar que era o presidente, e do Marcão. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

O “finado Marcão” era um aspirante à Câmara de Vereadores de São Bernardo do Campo nos anos 1980 e 1990, mas nunca conseguiu se eleger. Apesar de seu fracasso nas urnas, ele havia se tornado uma figura relativamente popular entre os moradores do Capelinha por trazer benefícios ao núcleo. Ainda que tais ações não se configurassem uma urbanização de fato, a confiança em um membro da Prefeitura, ainda que estabelecida de forma não institucional, criou um estado propício ao desenvolvimento da ocupação e à consolidação das habitações, que são, majoritariamente, de alvenaria, a despeito da paralisação do projeto de urbanização iniciado em 2010.

Na ocupação Edmar Rabelo (SBC), temos um exemplo de consolidação das moradias em um estágio anterior aos barracos de madeira. Essa favela surgiu de uma ocupação muito veloz que, em poucas noites, já havia tomado a quase totalidade da área com barracos, em sua maioria,

de lona plástica. Pela forma com que o núcleo surgiu, tentamos nos certificar com o entrevistado Ethieney de que não se tratava de uma ocupação ordenada por algum movimento, coletivo ou outro tipo de organização. Quando questionado, o morador afirmou que a favela nascera da necessidade simultânea e urgente de muitas pessoas que precisavam de uma moradia e que não podiam mais pagar aluguel.

E aí, a partir daquele momento, daí passa um dia, passa dois, passa uma semana e viu que não teve nenhuma manifestação da Prefeitura, não teve nenhuma reintegração de posse. Aí começa a fazer os barracos, mas de madeira melhor. Aí começa a fazer os barracos de madeira. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

A transição da lona para a madeira, quase tão veloz quanto a ocupação da terra, ocorreu a partir do momento em que os moradores sentiram mais segurança sobre a possibilidade de permanência, já que não observavam nenhuma reação negativa por parte da Prefeitura Municipal, proprietária da área.

É importante observar, primeiramente, que a confiança acerca da permanência no terreno ocupado, que estimularia a consolidação das habitações, não deve ser confundida com o conceito legal de segurança da posse, colocado nos termos de seus instrumentos jurídicos de regularização fundiária. Trata-se de uma “percepção de segurança da posse” (Magalhães, 2013, p.100), que pode ter origem na relação informal com um agente público, como no Capelinha, ou ser fruto da condescendência do próprio Estado que não reage negativamente às táticas de ocupação dos moradores, como no Edmar Rabelo.

Na medida em que o morador percebe que é possível permanecer no local e as condições econômicas permitem, ele passa a substituir os materiais provisórios por outros com características mais permanentes e duradouras.

Essa substituição de materiais não retira o caráter processual e descontínuo da construção que permanece em constante transformação. (Lima, 2016, p.101)

Em segundo lugar, vale relativizar o sentido de “segurança” que também apresenta dimensão mais subjetiva, relacionando-se com outros aspectos internos ao assentamento e à sua sociabilidade. Souza (2003) faz esse alerta vinculando outras características, como conforto e segurança física pessoal (contra atos de violência), aos motivos que levam os moradores a investir na consolidação material de suas moradias, a despeito de qualquer diploma legal:

As razões pelas quais as pessoas investem e consolidam suas casas não são necessariamente baseadas em percepções de seguridade de posse da terra, como é comumente advogado [...]. Aspectos de seguridade pessoal, conforto e falta de alternativas viáveis para a habitação têm servido como medidas substitutas para os indivíduos ao decidirem investir na consolidação de suas casas. (Souza, 2003, p.151)

Também não podemos negligenciar outro fator muito importante para a consolidação física das moradias em favela: o mercado. O investimento em materiais duráveis nas habitações, bem como sua expansão, é um expediente que responde a uma demanda, ao mesmo tempo que é reflexo de um mercado imobiliário informal envolvendo as favelas.

O esgotamento da “fronteira de expansão” territorial das ocupações residenciais dos pobres urbanos nas grandes metrópoles nacionais redefine suas estratégias de moradia e a forma de acesso às favelas passa a ser predominantemente pela via do mercado imobiliário informal. (Abramo, 2003, p.210)

Lembramos que o contexto de uma favela cujas áreas para ocupação estejam esgotadas, no qual o acesso só é possível pela compra ou aluguel de casas, cômodos ou lajes, caracteriza um estágio mais avançado da formação de um assentamento como esse, mas não pressupõe sua urbanização e a intervenção promovida pelo Estado. Abramo continua:

A transformação de uma parte do estoque residencial em imóveis edificados (em geral inacabados) com material permanente passa a exercer uma atração para famílias de baixos rendimentos que não conseguem ter acesso ao mercado imobiliário formal, mas desejam deixar de comprometer seus rendimentos em aluguel. (Abramo, 2003, p.210)

Para além do mecanismo de mercado que incrementa o estoque imobiliário dentro das favelas, Abramo também propõe uma inversão interpretativa sobre a consolidação física das favelas. Em vez do investimento na consolidação da habitação apenas como resposta a uma maior segurança sobre a permanência da ocupação, o contrário: a consolidação como uma tática construtiva para favorecer a continuidade do assentamento e da família naquela moradia.

Podemos dizer que a instauração desse mercado imobiliário e sua relativa (e surpreendente) liquidez transforma a decisão de permanência na moradia em um elemento importante na definição das estratégias intertemporais da família. Os estudos clássicos sobre o universo familiar favelado são enfáticos quanto à centralidade da moradia em suas estratégias de sobrevivência. Nossas entrevistas confirmam essas indicações e demonstram que a moradia serve não somente como espaço da segurança patrimonial, mas também como o locus da acumulação de bens duráveis. Assim, a moradia é o principal patrimônio familiar, pois ela permite a acumulação de outros bens, não somente porque é o espaço físico dessa acumulação, mas porque estabelece, também, uma

FIGURA 45 - Foto tirada em escadaria do núcleo Gazuza, Diadema (Nisida, 2016).

confiança na não reversão (remoção) da decisão de ocupação ilegal de um terreno tomada no passado. A estratégia de investimento da família nesse patrimônio seria polifuncional, pois serviria tanto para melhorar as condições de vida familiar em termos intertemporais quanto para consolidar no tempo a forma não mercantil (ocupação) de acesso à terra. (Abramo, 2003, p.211)

A pesquisa organizada por Morado Nascimento também aponta que a consolidação material se assemelha mais a uma estratégia do que a uma resposta às possibilidades de permanência. Segundo a autora, os moradores não cessam de investir “seu dinheiro e seu tempo” (Morado Nascimento, 2015, p.71) em melhorias nas habitações e no assentamento como um todo. Entretanto, é importante contextualizar essa observação, que vale para as ocupações urbanas relativamente recentes da cidade de Belo Horizonte (MG), no anos 2010, que são diferentes das favelas da Grande São Paulo estudadas, oriundas de ocupações espontâneas dos anos 1970 e 1980, quando o investimento de recursos na consolidação da moradia sucedia à certeza ou algum nível de segurança quanto a sua permanência. Vários entrevistados de nossa pesquisa repetiram que não investiam nos barracos porque poderiam sair dali a qualquer momento, como, de fato, quase ocorreu com muitos deles, já que suas casas de madeira eram repetidamente derrubadas, como no caso do núcleo Gazuza (Diadema).

Rapaz. Durou. A violência durou uns tempos, não sei te falar os dias contados. Nós ocupamos a terra em 4 de agosto de 89. Eu sei que o meu barraco, que a gente ficava naquele vai e volta, foi derrubado umas três vezes. Pela polícia. Até chegar a negociar. [...] Meu primeiro barraco foi ali perto do Tremendão. A gente começou a fazer no Tremendão onde hoje é uns predinhos. Aí eu montei o barraco de tarde, quando cheguei à noite já tava no chão. Eu falei: “Mas que derrubou o barraco?”. “Foi a polícia!”. Parecia um vendaval, todos os barracos no chão. Levantamos de novo! (Zé Ferreira - Gazuza, Diadema)

ABERTURA DE JANELAS

As práticas construtivas relacionadas às aberturas para ventilação e iluminação naturais têm extrema importância para a discussão da autorregulação nas favelas, pois se trata de um dos aspectos que atualmente mais compromete a habitabilidade das moradias. Dentro da lógica de aproveitamento máximo dos terrenos ocupados, é improvável que os moradores reservem áreas livres como forma de garantir afastamentos mínimos para as aberturas de iluminação e ventilação. Na maioria dos casos, as janelas dos cômodos ficam voltadas para a rua e, somente quando possível, para os fundos, já que a área e as dimensões dos terrenos ocupados inviabilizam recuos laterais, que tomariam muita área útil da casa.

No processo de ocupação original dos assentamentos estudados, o mais comum eram as pequenas áreas que serviam como quintais de fundo e cuja utilização ia além da simples ventilação dos cômodos que voltavam suas janelas a elas. Essas áreas livres, no início da vida dos assentamentos, poderiam ser usadas para secar as roupas, plantar hortaliças e até criar animais. O desenvolvimento e o adensamento das favelas sacrificaram esses pequenos espaços, que foram progressivamente sendo ocupados, dando lugar a novos cômodos ou novas casas.

E outra coisa é que também não preocupava com janela, não. Tinha barraco que era só entrada, porta e pronto. [...] Não tinha nem janela. [...] Porque o espaço era tão pouco. A pessoa não tá preocupada se tinha janela de um lado, se não tinha, entendeu? Não se preocupava com isso. (Cleonice - Gamboa, Santo André)

Durante a construção da moradia e do agenciamento de seus espaços internos, a prioridade da iluminação e ventilação naturais é sempre dos ambientes de permanência prolongada, como salas, dormitórios e cozinha, o que, no entanto, nem sempre é possível, dadas as poucas possibilidades de abertura para áreas abertas. Dentre as necessidades de várias ordens que os moradores ponderam ao construir sua moradia, o aproveitamento da área sempre se sobrepõe à abertura de janelas, pois “os elementos de

ventilação e iluminação, na maioria dos casos, gozam de um status menos importante para o morador do que a dimensão da casa” (Lima, 2016, p.109). A fachada da rua, na realidade, é a única fonte de luz e ventilação naturais garantida, uma vez que nem mesmo o distanciamento dos vizinhos de fundos é algo tão certo. Muitas vezes, o recuo feito por um morador acaba enclausurado por vizinhos que erguem muros altos ou novos pavimentos superiores, sem deixar qualquer afastamento do seu lado do terreno.

É uma coisa assim que cada morador sabia o que era melhor para você e assim, vamos dizer, de ventilação. Tanto é que hoje mudou um pouquinho, mas quando as casas aqui começaram a ser construídas, a maioria dos quartos era na frente. Porque o pessoal achava que era melhor para ventilação, essas coisas. (Edileuza - Jardim Aliança, Osasco)

Embora raro, é possível, entretanto, que moradores voltem suas janelas às divisas laterais mesmo quando não há recuo algum. Essa regra se viabiliza, obviamente, a partir de um acordo direto entre vizinhos, porque depende da autorização de um deles para que o outro abra uma janela voltada para o espaço livre lateral de seu barraco.

Combinava com a pessoa e fazia. [...] Abria janela pra o quintal do vizinho. [...] É, conversava com a pessoa. [...] É, era a convivência um com o outro, né? (Dalva e Zequinha - Sacadura Cabral, Santo André)

No contexto de favelas em processo de verticalização, esse tipo de pacto interpessoal também é uma forma de viabilizar a ventilação natural de ambas as casas, ainda que também pouco provável. Ethieney conta que a Associação de Moradores da favela Edmar Rabelo (SBC) tentava intermediar esse tipo de conflito, nem sempre obtendo o resultado desejado.

E aí, começou a fazer, o quê, essa parte do andar de cima. Então, quando você tem um andar de cima, você construiu primeiro, então você fez sua janela. Aí, o de trás não fez ainda, beleza! Aí, depois de quinze anos, ele vai construir a

FIGURA 46 - As três fotos mostram a casa de Dona Vivi, no Sacadura Cabral (Santo André), onde o recuo de fundos, para onde a janela de sua cozinha está direcionada, foi inteiramente ocupado pela escada de acesso para o último pavimento, onde mora sua filha e seu genro (Nisida, 2016).

casa dele, então ele vai tampar a sua janela. Aí, muitos... aí tem aquela briga, “ah. porque eu já tenho janela, você vai tampar minha ventilação! Que não sei o quê...”. [...] E acaba indo. Com o tempo, acabam entrando em acordo entre eles. [...] Ou deixa um vão pra entrar uma ventilação pras duas partes. Geralmente deixa o vão pra deixar as duas partes, mas, até chegar nesse bom senso aí, uma briguinha primeiro. Aí um bate boca tal, mas depois acaba aceitando. [...] a Associação sempre tenta intermediar. Primeira coisa que eles tentam é procurar a Associação. Procura os representantes na Associação e vai lá conversar com a família. É um dos papéis. Assim, além de estar apresentando a comunidade na sociedade pelo órgão público, é essa intermediação [...]. [Entretanto], acaba tampando mesmo assim. Aí, fica tampado, não tem jeito. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

De acordo com a maioria dos depoimentos colhidos, as situações em que um morador constrói uma nova laje superior antes do seu vizinho permitem que aquele que se adiantou na verticalização de sua moradia possa orientar livremente suas aberturas para as construções adjacentes, enquanto estas ainda estiverem mais baixas. O interessante é que este código edilício, consentido entre moradores vizinhos, não se sobrepõe à primazia do **Direito de Construir**, e deixa claro que se trata de um acordo “precário e provisório”:

A busca de soluções para promover a iluminação e ventilação, em regra, passa pelo acordo entre vizinhos, na medida em que as janelas são implantadas na lateral de imóveis contíguos. A possibilidade de abrir janelas nessa condição **não é reconhecida como direito**. Trata-se de uma **liberdade** do vizinho que permite ou não a abertura. Portanto, deve-se haver um acordo previamente firmado. Apesar da permissão para abertura de janelas também estar respaldada nos valores da reciprocidade e necessidade, os moradores também buscam avaliar o impacto que a abertura poderá causar a sua intimidade. (Lima, 2016, p.134, grifos nossos)

Por esta regra, qualquer janela que não estiver voltada para a via pode ter um prazo de validade, que expira quando os vizinhos reclamarem para si o direito de construir conforme determinam suas necessidades. Tales Oliveira, entretanto, propõe uma leitura sobre o direito alternativo das favelas através da “lógica da necessidade”, amparada também pelo “direito de antiguidade”, que nos fornece alguns subsídios para ponderar essa regra construtiva que compromete as aberturas das casas. Segundo o autor, a “existência, explícita e visível, da necessidade de ocupação do espaço também seria capaz de garantir prerrogativas especiais” (Lobosco, 2014, p.210), de modo que:

[...] respaldados por uma legitimidade conquistada no tempo de permanência e por uma estrutura socioespacial elaborada na organização existente, a ocupação prévia do espaço é garantidora de direitos fundados na antiguidade, que parecem se estabelecer de forma clara quando se trata de novos moradores, mas que deixam grande brecha aos arranjos locais e às negociações específicas quando se trata de moradores igualmente antigos. (Lobosco, 2014, p.211)

O autor apresenta um caso da favela Santa Marta (Rio de Janeiro, RJ), em que uma moradora mais antiga contestava o desejo de seu vizinho de erguer um novo pavimento, porque tal prática fecharia uma de suas janelas. Segundo Oliveira, a moradora argumenta que, pelo fato de sua casa já estar lá e ter sido construída pelo pai há muito tempo, não seria certo o vizinho verticalizar e obstruir a abertura de um de seus cômodos, o que resultaria em “briga”.

Embora não tenha sido possível extrair ou interpretar o direito de antiguidade no discurso dos entrevistados, reconhecemos que se trata de um princípio perfeitamente cabível dentro das margens de pactuação que se estabelecem nas favelas estudadas, na produção do seu direito autoconstruído. Pela forma tácita com que algumas regras ficam subentendidas, é até provável que entre determinados vizinhos a compreensão de que o direito de quem chegou antes e de quem construiu mais primeiro prevaleça em detrimento de uma lógica única sobre um suposto **Direito de Construir** homogêneo a todos os moradores de uma mesma favela.

FIGURA 47 - Vista da obra de verticalização da casa vizinha que, futuramente, obstruirá a janela de onde a foto foi tirada na última laje de Edileuza, no Jardim Aliança, Osasco (Nisida, 2016).

Também vem do Rio de Janeiro uma interpretação diferente sobre as regras de abertura das janelas (ou de não abertura delas) que seguiriam uma lógica de minimização do incômodo entre vizinhos. Solène Veyseyre, que se propôs a estudar uma favela no Complexo do Alemão, defende que existem regras de sociabilidade que definem as estratégias construtivas de cada morador:

Ao passo que não existem regras oficiais de construção, existe uma **lei de respeito mútuo**. Eduardo me contou que decidiu não instalar uma janela em seu dormitório pois ela abriria diretamente para a casa do vizinho. Afinal, a favela é um mundo pequeno, onde todos se conhecem e conversam com todos, logo devem ser estabelecidos acordos pacíficos entre si. (Veyseyre, 2014, p.4, grifo nosso)

ALTURA DAS CONSTRUÇÕES: O GABARITO REAL

Anteriormente, afirmamos que o fracionamento das habitações era o principal recurso para o incremento de moradias dentro de uma favela quando o estoque de terrenos disponíveis se esgota. Este contexto, somado aos progressivos investimentos em consolidação construtiva, condiciona uma nova forma de expansão da favela: a verticalização da moradia.

A construção sobre a laje se constitui como artifício para ampliar a residência original ou criar novas unidades autônomas. Na hipótese de ampliação, o espaço é criado para implantação de novos cômodos ou para conferir funcionalidades que anteriormente eram realizadas nos quintais das residências, a exemplo da lavagem de roupa, depósito, prática de jogos, criatório de animais domésticos, confraternizações, dentre outras. (Lima, 2016, p.127)

A análise sobre as práticas construtivas que regem a verticalização da moradia é um exercício interessante para aprofundar a discussão sobre a tendência de os parâmetros urbanísticos tradicionais, que tratam do aproveitamento e do rendimento do solo urbano, não incidirem sobre as formas de

produção social do espaço nas favelas. A sobreposição, laje após laje, de pavimentos e novos cômodos corresponde à maximização do aproveitamento do terreno ocupado pelas famílias como forma de viabilizar a produção de espaços adicionais, que atendam às suas necessidades.

A necessidade [é] que às vezes também faz a moradia chegar onde chegou. Porque se você tem uma casa e seu filho precisa, tá pagando aluguel, tá desempregado, vai fazer o quê? Bota pra morar dentro de casa! Aquelas coisas de quando você tá bem: nora, cunhado, filho, o que cê faz, dois comodinho em cima. E por aí vai. Muitos que fez, fez por necessidade mesmo. (Zé Ferreira - Gazuza, Diadema)

Uma coisa que também é proibido mas acontece: o aluguel. Você construiu segundo, terceiro piso, e aquele lá na última laje, ele fez uma escada e a pessoa tá lá morando, pagando aluguel pra ele. É uma maneira de renda também. De sobrevivência da pessoa. (Toninho - Gazuza, Diadema)

A construção de novas áreas pode responder tanto à carência de espaço para a família que se expande, quanto a um investimento de longo prazo. Existem casos, por exemplo, em que a motivação para a nova laje está no aproveitamento econômico da moradia, seja para o uso comercial do pavimento térreo, seja para o aluguel das novas áreas construídas.

Pode ser a família junto, pode ser pra alugar. Por exemplo, o vizinho de fundos da minha casa não deixou nenhuma área de nada, porque preferiu fazer comércio. Então, fechou tudo. Comércio! Fechou tudo. [...] quando a moça comprou lá e foi morar, a família começou a ter problema de saúde, porque não tinha janela na casa. Já peguei e falei pra ela: “Seguinte, quer fazer uma janela aqui no meu quintal? Você faz alta. Pelo menos tem ventilação!”. Porque o pessoal que foi morar lá é meio que parente meu. A

tia desse pessoal que veio morar lá é sobrinha, prima da minha mãe. É casada com uma dessas pessoas. É uma confusão danada. Então eu falei assim, “olha, se vocês não se incomodarem, se vocês quiserem abrir uma janela aqui em cima, não muito baixa, para não ter problema, vocês podem abrir”. Aí eles abriram uma janela. (Angelina - Sacadura Cabral, Santo André)

Independentemente do objetivo inicial do morador, trata-se de uma expansão vertical gradual e progressiva, que, geralmente, não possui um prazo claro para sua conclusão.

Eu tinha o bar, fiquei dois anos. Quando saí do sindicato, foi quando eu comprei e montei o bar. Fiquei dois anos no bar e depois eu saí. Fui trabalhar na Prefeitura e aluguei. Tô alugando pra ajudar nas despesas de casa. Agora, me entregaram e está parado. Mas era aluguel. (Marcelo - Sacadura Cabral, Santo André)

A verticalização gradativa das favelas segue as casas que erguem a segunda, terceira e, às vezes, até a quarta laje, assim sendo chamadas de “prédios” por aqueles moradores que olham com receio o crescimento vertical de suas comunidades. Esse é um processo resultante de dois fatores preponderantes e que atuam em sentidos opostos. No sentido favorável à verticalização, existe uma força ascendente, que adiciona novos pavimentos como resposta à demanda por mais espaços para a família que cresce ou, em alguns casos, para locação de cômodos e incremento da renda familiar.

Porque [é] de acordo com a necessidade. [...] Porque, quando se está numa comunidade, se entra um casal, com o passar dos anos, aquele casal ali tem três, quatro filhos e assim vai aumentando. Ou vem parente de fora, do interior que vem morar junto com o parente. Aí você é obrigado a aumentar mais um quarto. E vai aumentando a família. Com aumento da família, você aumenta sua moradia. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

FIGURA 48 - Casas com três ou quatro pavimentos no Capeinha, em SBC [esq.], Gazuza, em Diadema [dir.], e Jd. Aliança, em Osasco [inferior] (Nisida, 2016).

No sentido contrário, a segurança estrutural opera como um controle regulador sobre a adição de novos andares e, se não corresponde a uma força descendente, ao menos impõe um limite de pavimentos que o morador pode acrescentar, sem comprometer a capacidade estrutural das colunas e das fundações de sua casa.

Olha, a única coisa que eu orientei aqui era que o cara que fosse construir uma casa que construísse com uma estrutura boa. Porque a casa, quem demanda uma casa é a estrutura. Muitos chegaram a fazer, em um terreninho assim de 5x10m, seis sapatas! Eu falei assim “Faz sapata de 40x60cm com uma profundidade boa e alicerce com vigamento. Mesmo que você não tenha autorização acima de duas laje, se você fizer duas lajes você não corre nenhum risco. Eu tenho certeza que não corre. Essa casa aqui tem 21 colunas! Ela tem em torno de umas 8 sapatas. Ela tem essa parede aqui pro barranco, sete colunas aqui! Tem a viga no chão, duas vigas no meio e uma em cima. Ela tem 4 vigamentos. 4 vigamentos em uma parede de 10m. Com 7 sapatas e 7 colunas subindo. Eu creio que tem cara aí pra fora com 5 lajes e corre mais risco que eu. Com 21 colunas e os vigamentos que eu fiz. (Zé Ferreira - Gazuza, Diadema)

Em praticamente todas as entrevistas realizadas, os moradores foram contundentes ao afirmar que a memória construtiva de suas moradias e a não confiabilidade sobre as fundações e sobre o terreno são determinantes para que a verticalização não seja ainda mais intensa. Ethieney, do Edmar Rabelo (SBC), resume o gabarito estrutural como uma questão de “consciência”:

Limite é... não tem limite. Assim, não tem limite. A pessoa que vai [verticalizar], vê pela **consciência**. E outros abusam da consciência. Lá, você vai ver... [...] Que sai fora de um padrão de segurança. Vamos supor: você vê que a estrutura de uma casa da comunidade não teve engenharia, assim, não teve engenheiro que estudou, que fez a profundação da fundação da casa corretamente, numa engenharia. Quem estudou engenharia [sabe que] tem aquele: pra você fazer um edifício, você precisa de aprofundar a sapata, pra você fazer a estrutura básica. Então, muitas casas não têm aquela estrutura. Então você acaba colocando dentro assim, pode

colocar em risco a família que mora ali dentro daquela casa. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

Por não saberem exatamente como os elementos estruturais de suas moradias foram executados, e tampouco qual a carga máxima que eles, de fato, suportam, muitos evitam construir acima da segunda laje e demonstram preocupação com aqueles que se arriscam em passar deste limite.

A desgraça maior nossa aqui na comunidade é isso. [...] Porque e se cai uma casa dessas? (Fusão - Gamboa, Santo André)

Aqueles que confiam nas estruturas da própria casa porque as conhecem, ou que investiram em reforços estruturais, sentem-se seguros para erguerem novos pavimentos e, de fato, o fazem quando a empreitada passa a ser financeiramente viável. Em resumo, os elementos que elevam a altura das construções são:

- Crescimento da família: novos filhos, novos membros agregados, parentes que precisam de abrigo, etc.;
- Adaptação da moradia para o carro: construção de garagem no andar térreo;
- Incremento de renda: aluguel de lajes, abertura de comércio no térreo;
- E uso comercial: adaptação do piso térreo para abrir um negócio.

Os elementos que controlam o crescimento vertical de uma construção, por sua vez, são:

- Segurança estrutural: confiabilidade sobre as fundações da casa;
- Tipo de terreno: confiabilidade sobre a capacidade do solo de suportar cargas mais pesadas;
- Limitação de recursos materiais: impossibilidade financeira de arcar com a ampliação que requer investimentos em materiais duráveis e seguros como concreto, ferragens e alvenaria.

A estes elementos que regulam a altura das construções, em um jogo de pesos e contrapesos, somam-se alguns fatores capazes de

potencializar a urgência pela verticalização ou de impor limites a este tipo de investimento. A disponibilidade/escassez de terra é um fator preponderante para engatilhar o processo de verticalização, já que a impossibilidade de se ocupar e construir novas moradias, ou de adensar os terrenos já ocupados, faz com que a única alternativa possível de construir novas áreas seja através de novas lajes. O surgimento de um mercado imobiliário informal também pode influenciar no processo de verticalização, ao introduzir um novo fator de demanda por novas áreas para moradia dentro de cada favela, dialogando com a necessidade de algumas famílias de viabilizar meios de rendimento alternativos.

2.3.5 REGRAS DE USO DO SOLO

HIERARQUIAS DE USO

Este é um conjunto de regras ancorado, principalmente, no princípio da Terra para Moradia e estabelece uma relação hierárquica entre os possíveis usos do solo na favela. O uso habitacional tem prioridade sobre qualquer outro, embora atividades não residenciais também sejam bem-vindas por representarem oportunidades de renda para os moradores, ao passo que promovem uma diversificação do uso do solo interessante aos núcleos habitacionais, pois complementam o próprio uso residencial.

A formação de ruas e vielas com dimensões exíguas ou a subtração de suas áreas ao longo do processo de desenvolvimento das favelas, assim como a raríssima existência de áreas livres para uso recreativo, sugerem que a priorização do uso habitacional implica uma disputa de áreas na qual a moradia sempre prevalece. Tatiane (Eucaliptos, Santo André) conta como conseguiu aumentar a área de seu barraco tomando parte de um terreno contíguo à viela, utilizado como despejo de lixo:

Ficou maior, porque a gente conseguiu aproveitar mais, né? Tinha um pedaço lá da viela, nós catamos pra nós. Aumentamos um pouquinho mais [...]. Aí, era só mato. E o pessoal, onde vê mato, eles jogam

FIGURA 49 - Casa da Dona Vivi, no Sacadura Cabral, Santo André: adaptação do térreo para estabelecimento comercial e adição do quarto pavimento para moradia da filha com o genro (Nisida, 2016)

FIGURA 50 - Garagens no térreo de casas com pavimento superior no Gamboa, Santo André (Nisida, 2016) e no XV de Julho, em Diadema (Google Earth, 2015)

lixo aqui. Então, era depósito de lixo e o que a gente fez: limpamos aquilo ali tudinho e cercamos, para o pessoal não jogar lixo. Aí, começamos a construir e pegamos essa parte. A gente preferiu ficar sem quintal e aumentar um pouco mais a casa, entendeu? (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

No caso dos usos comerciais, dos serviços e de usos institucionais, a priorização da moradia ainda é válida, porém, não de modo excludente. A abertura de uma loja, um bar, um salão de beleza, um ateliê de costura, ou até uma igreja, pode ser conciliada com a moradia a partir de uma tipologia mista que congrega habitação e outros usos nos diferentes pavimentos de uma mesma edificação. Na realidade, esta estratégia prescinde da verticalização e pode se viabilizar apenas com a remodelação dos cômodos de uma casa térrea, como mostram os exemplos das imagens a seguir.

Então, tem muitas pessoas desempregadas na atual economia. E tem muitas pessoas trabalhando também. Dentro de casa. Aqueles que estão desempregados têm um puxadinho - como diz né - pra montar seu comércio. É pequeno? É, mas a gente tenta pra poder ter uma renda e sobreviver. (Wanderley - XV de Julho, Diadema)

A única imposição sobre os usos do solo que foi explicitamente mencionada como restrição é a proibição do comércio de drogas concorrente aos já estabelecidos. No núcleo Eucaliptos (Santo André), uma das formas de controle que o “paralelo” exerce sobre a favela é o monopólio sobre a comercialização de drogas ilícitas, o que pode parecer óbvio, mas, ainda assim, vale mencionar porque introduz a participação ativa de um ator importante na regulação comunitária daquele núcleo: os donos da “biqueira”.

Pode fazer. Aqui dentro, tem salão de cabeleireiro, tem marcenaria, tem bar, padaria, tem até vintão aí. Biqueira: não pode abrir concorrência com a biqueira. É morte! (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

USOS COMUNITÁRIOS

Na favela Capelinha (SBC), a Associação não julgou necessário delimitar espaços que servissem de áreas verdes para os moradores, mas definiu que uma área específica seria destinada à instalação futura de uma creche e outra, à construção de sua sede.

Não, nós deixamos mais para ter essa [sede da] Associação aí. Deixamos uma área boa. Deixamos pra fazer uma creche lá do outro lado da Rua 3, deixamos um pedaço e falamos: “Ó, isso aqui é da Associação, é pra fazer uma creche aqui.” Então, nós deixamos isso aí. Agora, lazer essas coisas, a gente não deixamos, porque lá do outro lado ainda tem um pedaço que é nosso ainda. Mas eles falaram que não podia mexer mais, né. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

Dentre nossos estudos, este foi o único caso em que a regulação comunitária logrou a reserva de áreas que não fossem destinadas à moradia ou ao uso misto. No Capelinha, como veremos mais adiante, o padrão de ocupação foi altamente regulado pela atuação direta de suas lideranças locais, o que se relaciona com a capacidade da Associação de Moradores dessa favela de conseguir destinar um terreno para equipamentos de interesse comunitário, o que coloca esse tipo de uso em um patamar acima na escala de prioridades, ou hierarquia de uso do solo, em relação às áreas livres e áreas verdes.

PADRÃO DE LOCALIZAÇÃO DOS USOS

O bar é o que mais tem, né. O bar é o primeiro que aparece. O boteco. Vários botecos. São vários botecos. Botecos são infinitos. São vários. (Toninho - Gazuza, Diadema)

De fato, o bar é o estabelecimento comercial mais comum nas favelas e, como afirmou o entrevistado acima, o primeiro a

surgir em um núcleo habitacional. Assim como outros autores já haviam apontado, o surgimento de atividades econômicas em núcleos habitacionais é um fenômeno que também está associado às estratégias locais de sobrevivência, geralmente, com a utilização do espaço da própria moradia como “forma complementar de renda” (Abramo, 2003, p.215). Não é raro que moradores, desempregados ou não, procurando incrementar a renda familiar ou compensar a instabilidade e/ou sub-remuneração de suas respectivas fontes de renda, promovam adaptações construtivas em suas casas para acomodar algum tipo de atividade.

Uma pesquisa baseada em dados de favelas cariocas de 1997 apontou que parte dos postos de trabalhos e dos rendimentos dos moradores ocupados das favelas levantadas era gerada em estabelecimentos das próprias comunidades. Em que pese à defasagem de cerca de vinte anos desta pesquisa, suas conclusões apontam para algo, sensível em todas as nossas favelas que estudamos, e que diz respeito ao fato de sua vitalidade econômica estar parcialmente vinculada a atividades empreendidas em seu interior.

Em síntese, o espaço dos estabelecimentos das favelas tende a configurar como o repositório de múltiplas categorias de trabalhadores: mulheres que, pela necessidade de conciliarem o tempo e a rotina do trabalho doméstico com algum tipo de ganho, se empregam em locais próximos a seu local de moradia ou dividem com seus cônjuges ou parceiros o dia-a-dia do negócio; idosos que, pelo desgaste de sua própria força de trabalho, tendem a ser mais estigmatizados no mercado formal de empregos; empreendedores que, movidos pelo afã de independência e autonomia, pelo desejo de ser “o próprio patrão”, optam por correr os riscos do empreendimento, tanto quanto dos que, sem condições de empregabilidade, a isso se vêem compelidos. (Oliveira, et al, 2003, p. 259)

Apesar de serem “empreendedores”, os moradores que realizam esse tipo de investimento o fazem de principalmente por necessidade e dentro de suas condições materiais. As adaptações da residência são o meio mais comum de viabilizar tal empreitada, o que faz com que a prestação de serviços, os estabelecimentos comerciais ou até mesmo as igrejas surjam em qualquer lugar onde haja um morador disposto e com capacidade financeira para promover as modificações necessárias.

Eu mesmo tinha um [bar]. É. Dentro da casa, tinha um grande e vendia bem. Nunca levei reclamação de vizinho nenhum. (Amaro - Sacadura Cabral, Santo André)

Em favelas não urbanizadas, o padrão de localização dos usos comerciais e de serviços segue, primeiro, a lógica da **necessidade**. Não se pode presumir que a demanda por um bem ou algum tipo de serviço defina o surgimento e a localização de um estabelecimento na favela. Não se trata do funcionamento puro e simples das regras de mercado, resumidas pela oferta e procura, e sim de uma estratégia para viabilizar a própria moradia, suprimindo os déficits econômicos das famílias. Assim, bares, botecos, lojas, vendas, armarinhos, etc. podem surgir em todos os cantos de uma favela, o que não significa que não haja lugares mais adequados ao desenvolvimento de determinados tipos de atividades.

Qualquer lugar! Não, assim. Perto da pista era melhor, mas todo mundo podia...então, nunca ninguém veio aqui falar “Ah, você não faça isso” ou vizinho brigar “Não faz...” (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

Como revela a fala de Zé Paraná transcrita acima, é possível que haja pontos preferenciais, de acordo com seu grau de acessibilidade, para que certos tipos de usos se estabeleçam. No caso do Capelinha (SBC), a proximidade da pista da Rodovia SP-148 - via de acesso, ligação do

FIGURA 51 - Entrada do núcleo Capelinha, em SBC, pela rodovia SP-148 (Google Earth, 2017).

núcleo com o resto da cidade e passagem de um tráfego regional de veículos - foi determinante para estabelecer um fator de localização, que fez surgirem mercados, vendas e borracharias.

Na Área BK, de Osasco, a entrevistada Neuza revela que os primeiros pontos comerciais, em sua maioria bares, surgiram ao longo das ruas e avenidas que circundam o terreno ocupado pelo núcleo habitacional. Trata-se de uma tendência também observada em outras favelas, com outras realidades, como, por exemplo, as do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, onde as “casas voltadas para a rua principal tendem a utilizar o térreo para atividades comerciais” (Veyseyre, 2014, p.2). Embora não haja impedimentos para o surgimento de usos não residenciais no território das ocupações de favela, já que estes tendem a surgir conforme as necessidades de incrementar a renda familiar dos próprios moradores, existe uma correlação entre a localização e o desenvolvimento econômico local. Esse desenvolvimento pode estar associado ao surgimento de estabelecimentos específicos, como no caso do núcleo Capelinha, ou a uma diversificação dos comércios que passam a atender não apenas à população da favela, mas também à dos bairros vizinhos, como no caso das vias de entorno da Área BK.

2.3.6 REGRAS PARA AS ÁREAS LIVRES (E ÁREAS VERDES)

As regras de que tratamos nesta seção dizem respeito às práticas cotidianas que produzem ou interferem na produção das áreas livres e áreas verdes. Optamos por mantê-las separadas das áreas de circulação, abordadas anteriormente, muito embora todas elas componham um mesmo sistema de espaços livres dentro das favelas, no qual as vias possibilitam um padrão de uso decorrente da apropriação coletiva que estende as atividades domésticas, de âmbito privado, para vielas e becos, de âmbito público. No entanto, a diferenciação das pracinhas e campos de futebol, por exemplo, em relação às ruas, vielas e becos é necessária porque suas relações com os demais espaços construídos, com as demais funções e com os atores que incidem sobre o território das favelas estudadas são distintas.

REGULAÇÃO DAS ÁREAS LIVRES

O espaço da viela e das ruas é altamente regulado pelo sentido utilitário da acessibilidade à moradia. O espaço das pracinhas, dos pequenos largos e campos de futebol, entretanto, depende de outros elementos. Na hierarquia dos usos na favela, as áreas livres de lazer e recreação ocupam a posição menos privilegiada de todas, de modo que é raríssima a destinação de algum terreno para esses tipos de atividades: “o desejo do espaço público é posterior à ocupação. Na lógica de ocupação da favela, primeiro vem a resolução da ‘necessidade básica’ da habitação e o que ‘sobra’ torna-se espaço público.” (Klintowitz, 2008, p.121). Quando questionados sobre a reserva de espaço para praças ou outro tipo de área livre na formação original das favelas, a resposta mais recorrente dos entrevistados foi a negação da necessidade de tais áreas, pois a preocupação com esse tipo de espaço não cabia dentro do padrão de apropriação da terra e produção da moradia nas favelas.

É porque, lá atrás, nós estávamos preocupados com a moradia. (Bárbara⁷ - Área BK, Osasco)

É curioso como a hierarquização deste tipo de uso do solo, preterido em relação a todos os demais, se expressa em algumas falas dos entrevistados. Ethieney, do Edmar Rabelo (SBC), explica que seu núcleo tem origem na ocupação de uma área verde oficialmente gravada como praça e que aquela favela, portanto, surgiu a partir da supressão deste tipo de espaço na cidade:

Então, esse núcleo, a comunidade em si, ela começou na época de 85, né. Que ali era considerada como uma praça. Que, na verdade, ali era uma área que era um... que era tipo uma praça abandonada. Que, na verdade, era tudo mato lá. Era como se fosse uma praça abandonada e na época de 85, aproximadamente 85, aí reuniu uns pessoal que morava de aluguel e tal, tava numa situação difícil naquela época, e eles pegaram e invadiram a área, né. Fizeram a ocupação, né, melhor dizendo. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

No núcleo Sacadura Cabral (Santo André), a única referência sobre áreas verdes feita por um entrevistado foi aos quintais daqueles primeiros barracos que puderem reservar uma área livre para si. Nos primórdios daquela favela, a “pracinha” não tinha uma conotação de espaço coletivo:

As pracinhas, a gente mesmo que fazia. Cada um plantava, no quintal, uma árvore, uma coisa. (Amaro - Sacadura Cabral, Santo André)

Também em Santo André, no núcleo Gamboa, Ronaldo explica que as áreas não edificáveis definidas pelas torres da Eletropaulo e pelo terreno do brejo, apesar de residuais, acabavam servindo como espaço de lazer das crianças naquela favela.

⁷ Bárbara, filha de Dona Neuza, da Área BK, não participou de toda a entrevista, mas chegou a contribuir com uma fala no momento em que a conversa com sua mãe abordou o tema das áreas livres.

Até onde eu morava ficava bem próximo de uma rede elétrica. Até o nosso parque de diversão era a torre. Que era o maior barato subir e jogar bola debaixo da torre. E aí, passava o esgoto bem na frente. Saía do portão, tinha o esgoto. Aí tinha...tinha que atravessar, assim, um coiso de madeira improvisado. (Ronaldo - Gamboa, Santo André)

A favela Eucaliptos (Santo André) é a única que apresenta um campo de futebol dentro de seu tecido urbano. Trata-se de uma das áreas mais recentes do núcleo, decorrente de um aterro que suprimiu o córrego que passava pelo local. Segundo as atuais lideranças entrevistadas, aquela área parece estar sob domínio do tráfico de drogas, cujo comando local já exerceu bastante poder sobre o processo de ocupação, inclusive, com a cessão de terrenos para a construção de novos barracos.

Tem uma [casa] bem lá no meio campo, que, quando você for ali, você vai ver. Aquela ali é extraordinária [...]. É, pegou uma parte do campo. Teve que recuar, porque ele fez...mas ele era dono, na época, da favela. Entendeu? Hoje, ele não é mais, mas, na época, ninguém podia falar nada pra ele. (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

Apesar de a origem e o contexto de formação do campo de futebol serem desconhecidos para os moradores entrevistados, sua configuração atual parece estar diretamente relacionada com o poder que o “paralelo” ainda detém, já que foi ele o responsável pela ocupação recente de uma pequena parcela da área, assim como também foi por sua ordem que a outra parte do campo foi mantida, permanecendo o uso recreativo. Assim, apesar da nebulosidade quanto às motivações que induziram o tráfico de drogas a parcelar parte do campinho, foi possível verificar uma relação direta entre a autoridade local – no caso, o poder “paralelo” atribuído ao tráfico de drogas – e a constituição de uma área livre comunitária de lazer.

Em outros trabalhos que se propuseram a realizar um levantamento empírico bastante cuidadoso, a relação entre a ação do tráfico de drogas e a produção, manutenção e

FIGURA 52 - Identificação das áreas de praças que foram suprimidas por outros usos no Gamboa, Santo André (Nisida, 2017).

FIGURA 53 - Fileira de casas construídas sobre uma parte do campo de futebol, que teve sua área reduzida no Eucaliptos, Santo André (Nisida, 2016).

regulação do uso de áreas livres de lazer, o que inclui campos, quadras e outros equipamentos comunitários, também pode ser observada. Em sua pesquisa etnográfica na Rocinha (Rio de Janeiro, RJ), Danielle Klintowitz (2008) pontuou que os “espaços comunitários” daquela favela carioca sempre estão sob domínio de “alguém” e não do “público”. Apesar do uso aparentemente livre e “descontraído” dos moradores que se apropriaram das pracinhas e quadras produzidas pelo tráfico, todos esses espaços “têm donos, têm regras, têm vigias” (2008, p.131):

Além destas quadras “livres” existe, ainda, a “Quadra do Terreirão” que não é “permitida” para qualquer pessoa. Este é um dos locais mais “proibidos” da Rocinha, o acesso a esta quadra é controlado pelo tráfico de drogas em qualquer dia e horário. Esta quadra foi construída pela organização do tráfico local e se localiza em um dos pontos de seu domínio. Para usar esta quadra, que tem também um parquinho infantil integrado, é preciso a autorização do poder local. Os moradores falam do local com grande constrangimento e cuidado, pois o simples revelar de sua localização para pessoas de fora da favela pode ser entendido como uma falta grave. (Klintowitz, 2008, p.122)

A apresentação do exemplo carioca da Rocinha nos ajuda a problematizar uma questão que parece de fundamental importância na discussão sobre o que são as áreas livres na produção do espaço nas favelas no seu processo de autorregulação. Os casos da Rocinha e da favela Eucaliptos, que apresentamos anteriormente, demonstram que existe um sentido de uso comunitário sobre as áreas livres de uma favela, mas não necessariamente um sentido público. Na realidade, esse questionamento poderia nos levar a um debate muito mais profundo, cuja escala diz respeito não apenas às favelas, mas ao conjunto da cidade e de todos os seus espaços – supostamente – públicos. Existe um constante controle que relativiza o caráter público das áreas de uso comum:

Esta situação faz com que estas “leis” retirem, em muitos casos, parte da publicidade dos locais que são, em certa medida, privatizados através da determinação de usos e ações permitidas. Nos territórios do tráfico os “donos” dos espaços são violentos, e exercem sua dominação através da força bruta, enquanto que no resto da cidade a dominação é exercida de forma mais sutil, através de muros e olhares mais discretos ou eletrônicos. (Klintowitz, 2008, p.122)

O trabalho da autora também nos ajuda a interpretar melhor as regras da autorregulação sobre as áreas livres, pelo que elas representam, já que, assim como todos os demais espaços da favela, elas foram produzidas por seus moradores e demais atores locais, refletindo, portanto, suas necessidades, aspirações, conflitos e sua identidade. A ausência de pracinhas ou áreas de lazer nas favelas estudadas ou a supressão parcial do único campo de futebol em uma delas são fatos reveladores da importância que este tipo de uso e apropriação da terra tem na produção daqueles territórios.

[...] não acreditamos na existência prévia e estanque de um conjunto de regras aposto em seguida a um conjunto de lugares. A regularidade existe previamente em todas as maneiras pelas quais um local venha a ser, de fato, apropriado e usado. As regras de utilização do espaço estão permanentemente em construção. Mas, ao fazê-lo, a sociedade estará também construindo um conjunto de relações sociais úteis a seus intérpretes. (Santos, 1985, p.49).

Na favela, não só a produção do espaço está sob responsabilidade de seus agentes produtores, mas também sua gestão. Assim, é através das prioridades e necessidades de cada assentamento que se decide a pertinência de uma praça ou um campo de futebol. O poder coercitivo do tráfico local pode ter seu papel, mas é preponderante que os moradores assimilem qualquer espaço público às suas práticas cotidianas, do contrário, não há garantias de que ele não será desfigurado e reapropriado pelas dinâmicas locais colocadas. Seguindo essa linha de raciocínio, a manutenção do campo de futebol

da favela Eucaliptos pode até ter partido de uma ordem do “paralelo”, mas tal decisão, por mais autocrática e unilateral que tenha sido, não pode ser entendida como outra coisa que não o reflexo das relações e das pactuações feitas entre os diferentes atores locais. Em outras palavras, suprimir completamente tal área de lazer poderia comprometer sua autoridade e levantar questões sobre a legitimidade da ordem estabelecida pelo poder local, configurando um tipo de conflito que os donos da “biqueira” provavelmente não desejariam para si.

Outros aspectos sobre as regras de regulação das áreas livres serão abordadas no capítulo seguinte, sobretudo porque dizem mais respeito aos espaços definidos pelos processos de intervenção física e normativa do Estado nas favelas estudadas.

2.3.7 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DAS FAVELAS

Dentre as práticas de produção do espaço nas favelas estudadas, foi possível verificar alguns procedimentos específicos cujas lógicas, curiosamente, se assemelham às de instrumentos urbanísticos consagrados pelos marcos regulatórios da política urbana brasileira. Dentro dos processos da autorregulação nas favelas, estes instrumentos se revelaram mecanismos de implementação direta do princípio da **Terra Para Moradia**, ou da “função social da terra” (Magalhães, 2013) na favela, com a mediação mais ou menos presente de lideranças locais.

OCUPAÇÃO E UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIAS

O nome faz referência ao instrumento do PEUC - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios. Embora a prática não tenha sido apresentada nas entrevistas através deste enunciado, adotamos aqui essa designação para traçar um paralelo entre o instrumento integrante do ordenamento jurídico-territorial de algumas cidades brasileiras, presente no Estatuto da Cidade, e o procedimento observado nas favelas estudadas. A bibliografia que tem discutido o direito autoconstruído das

favelas e sua relação com as formas de produção do espaço nestes territórios já havia revelado a aplicação desta lógica em algumas circunstâncias. Alex Magalhães, por exemplo, afirma sobre a favela carioca Parque Royal:

Em que pese a intensa especulação, observamos, na pesquisa de campo, a vigência de uma peculiar Função Social da Propriedade na favela estudada. Inferimos das entrevistas que vigora uma espécie de regime de utilização compulsória dos imóveis, cujo princípio geral seria “se ficar vazio, pode”. (Magalhães, 2013. p.184)

Dona Umbelinda, do Capelinha (SBC), conta como fez para evitar que o pedaço de terra que havia reservado para seu barraco não fosse tomado por outra pessoa logo quando chegou à favela. Para que ninguém contestasse a ociosidade daquela área que havia comprado, mas que ainda estava sem edificações, ela precisou de ajuda e de uma estratégia de demarcação:

Porque quando eu comprei o meu, eu coloquei uma estaca de fora a fora. [...] É, mas às vezes eles vinham e se você demorasse muito tempo, já vendiam pra outro. Você tinha que vir e fazer briga. [...] senão perdia. [...] Aconteceu muitos casos. Maior briga. O meu não aconteceu assim, porque eu tinha uma pessoa que trabalhava comigo e ficava aqui. E, aí, eu trabalhava no Simba Safari e essa pessoa ia todo dia. Qualquer coisa que acontecia, ele já me passava. Todo tempo da minha folga, eu tava aqui. Mandava capinar, colocava toco, cercava, enquanto não podia fazer nada. [...] Mas ali ninguém poderia entrar porque já tava marcadinho: já tinha o alicerce e tudo. Mas levantei só mesmo os três, quatro cômodos. (Umbelinda - Capelinha, São Bernardo do Campo)

No núcleo Eucaliptos, o regramento da utilização compulsória foi descrito de outra maneira, o que corresponde ao contexto e estágio de consolidação da favela, assim como ao padrão de organização comunitária, relativamente ancorada sobre o poder do tráfico local. Conforme mencionado anteriormente, as restrições ambientais da Unidade de Conservação vizinha ao núcleo impuseram o controle

do crescimento da favela aos seus moradores. Como a contenção do crescimento horizontal do Eucaliptos se transformou em uma condição básica para que o núcleo não passe por remoções e, futuramente, possa ser urbanizado (ainda que só parcialmente), as lideranças têm se dedicado a impedir novas frentes de ocupação, procurando agenciar pequenas áreas disponíveis dentro do núcleo para que novas famílias possam se instalar sem que isso implique a expansão de seu perímetro.

[...] quando a conversa com a Prefeitura se tornou mais séria, de eles começarem a ameaçar a tirar alguns moradores, a gente teve que [agir] sério também, pra não deixar mais [ocupar]. Então, hoje, a gente tenta incluir alguns espaços onde já existia barraco e menos perto da cerca [limite com o Parque do Pedroso]. (Adauto - Eucaliptos, Santo André)

Geralmente, é dentro já da favela [...]. Assim, tem uns pedacinhos de chão assim. Que já é cercado, ou a pessoa tem um quintal muito grande e sabe que dá pra doar aquele pedaço ali e entra num acordo [...]. É doado, não é vendido! Se tiver terreno vazio, é doado. Para pessoas que não têm condições, é doado. (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

As descrições de Adauto e Tatiane revelam uma gestão do solo complexa e altamente mediada pela Associação de Moradores, da qual são os principais representantes. Pequenos vazios remanescentes entre barracos, ou até mesmo “quintais” de algumas famílias, são agenciados para a construção de novas moradias como forma de controle da expansão horizontal da favela. Os vazios internos são assimilados a esta política comunitária que visa, portanto, otimizar a ocupação do solo e evitar a extensão conflituosa do assentamento sobre a Unidade de Conservação. Os entrevistados enfatizam a doação como meio de viabilizar a construção das novas moradias, pois não se trata de comercialização da terra, e sim de organização de sua ocupação. Além do pressuposto de que a terra deve ser ocupada e de que sua função maior é servir à moradia, este procedimento também se sustenta na presença do tráfico de drogas local, que, embora não exerça controle direto e explícito, construiu uma força coercitiva baseada na possibilidade do uso da violência, mesmo quando não há ameaça clara.

Em outros núcleos, a regra se expressa através de uma lógica muito simples: “Ninguém era dono, né...”, conforme afirmou Cleonice, do Gamboa, em Santo André. Como não havia, dentre os moradores, um dono da terra ocupada propriamente dito, era natural e até esperado que espaços remanescentes e sem aparente uso fossem ocupados por novos barracos:

Se tinha um espaço lá, ele conversava com quem morava atrás: “Eu preciso fazer um barraco”, ou chegava na cara dura e invadia. Deu briga. Por exemplo, tinha uma tia da minha ex-mulher que morava nos fundos. Na frente tinha um corredor que ia dar no barraco dos fundos. Eles falavam: “Fecha aqui para ninguém invadir”. Veio alguém e invadiu. Eles ficaram lá no fundão, fizeram mais dois ou três barracos na frente. [...] Aí, vai ter que fazer corredor. Vielinhas, com corredorzinho, que seja 1 metro, 1 metro e pouco, para passar. (Fuscão - Gamboa, Santo André)

Às vezes, um mínimo de diálogo é necessário para que a pactuação sobre a utilização de áreas vazias não gere maiores conflitos entre possíveis interessados, como mostra o trecho da entrevista transcrito abaixo:

Aí, eu falei com meu tio, “vou construir um barraco ali”, e ele falou, “pode fazer!”. Aí, ele tinha uma vizinha lá que “não, o cara já veio aí e demarcou”, e eu falei, “ele não fez nada até hoje”. [...] Aí, eu peguei e falei para ela: “não, eu vou fazer”. Meu tio disse: “ele vai fazer o barraquinho aí. Ele precisa”. Aí ela falou assim: “então tá bom. Vai fazer?”, falei “vou! Amanhã eu começo”. Isso foi no sábado. Aí fui na madeireira, eu mais ele. Ele pegou e comprou umas madeiras para mim. Aí comprou fiado, depois eu fui pagando. No domingo de manhã o cara encostou com o caminhão. (Zequinha - Sacadura Cabral, Santo André)

Existe, portanto, uma ética espacial que contesta a não utilização efetiva da terra para a moradia dentro da favela e que legitima sua posse, ocupação e uso por aqueles cuja necessidade se coloca mais imperativamente.

FIGURA 54 - Área vazia dentre os barracos do Eucaliptor, Santo André, que ainda pode ser ocupada pela ação da Associação de Moradores (Nisida, 2016).

CONCESSÃO DE USO PARA MORADIA

Voltando ao exemplo do núcleo Eucaliptos (Santo André), o fato de os terrenos agenciados para novos moradores serem doados também está vinculado a uma regra muito importante e que mostra a abrangência da atividade reguladora da Associação de Moradores: nenhum barraco construído sobre área doada pode ser vendido. Este controle é justificado pelos entrevistados através do princípio da necessidade da moradia, mas também por uma lógica de “justeza”: ⁸se foi através de uma doação de terra (mediada pela Associação) que uma família pôde se instalar na localidade e construir sua moradia, não é justo que ela ganhe sobre a venda do imóvel, já que aquela área doada, na visão da AM, não deve se tornar uma mercadoria ou um ativo. O terreno concedido à família deve continuar atendendo à necessidade habitacional de famílias que precisam de moradia tanto quanto a atual ocupante um dia precisou. O único valor que pode ser cobrado em uma transação como esta é o total gasto na construção da casa:

Essa regra foi muito criada por mim, entendeu? “Eu doe. Não quer mais morar? Então, quanto você gastou? 2 mil? Então, vamos encontrar uma família que te pague 3 mil.” Até porque pra tentar ser justo né? Você tem que ser justo nessa parte. Eu dou pra ela aqui, daqui doze meses ela vende: ela gastou mil e hoje está muito valorizada a terra aqui, você não encontra barraco por menos de 8 mil, 10 mil [reais] lá em cima! (Adauto - Eucaliptos, Santo André)

O presidente da Associação deixa bem claro que o valor da terra não pode ser repassado ao preço do barraco se a família beneficiada desejar se mudar do terreno doado. Essa regra mostra um elemento muito significativo para a regulação da produção do espaço neste assentamento e que diz respeito ao papel que a entidade tem dentro do núcleo. Trata-se da existência de um mercado informal de terras que está submetido

a uma certa regulação da Associação, no caso de terrenos sob seu domínio, ou seja, de áreas ocupadas em função de sua mediação direta. Como os entrevistados revelam, esse poder regulador reflete diretamente no preço do barraco que, nestes casos, não incorpora o valor da terra.⁹

Tal padrão regulador nos faz pensar sobre as semelhanças que este procedimento da Associação apresenta com alguns dos instrumentos de regularização fundiária mais comumente utilizados pelas municipalidades: as concessões de uso. Nas situações em que a Associação confere a posse de um terreno a uma família para que construa seu barraco, a terra não passa a pertencer a tal família, o que fica evidente no momento em que esta decide se mudar para outro imóvel: na venda do barraco, só está autorizada a cobrar o preço correspondente aos investimentos feitos na construção – as benfeitorias –, de modo que o valor da terra, dado por aquele mercado fundiário informal, não compõe o valor de venda. Em um núcleo habitacional regularizado via CDRU ou CUEM, as transações comerciais dos imóveis também não incorporam o valor da terra, pois esta não pertence às famílias a quem a concessão foi outorgada e continua sendo propriedade do município.

No Eucaliptos, o agenciamento de áreas para moradores segue a lógica do regime de concessão para fins de moradia. A terra não lhes pertence, mas a construção, sim. Como eles conseguiram o terreno por “doação” mediada pela Associação de Moradores, quando quiserem sair e vender o barraco, não podem cobrar o valor da terra naquela localização, mas somente os investimentos feitos para a construção da moradia. Boaventura de Sousa Santos entende que a “separabilidade lógica de coisas que estão fisicamente ligadas” (Santos, 2014, p.184), terreno e construção, opera como um artifício do Direito de Pasárgada para minimizar os conflitos com o direito oficial, que não reconhece a legalidade da posse da terra na favela. É o que ele chama de “ficção jurídica”, que, no nosso caso, faz

⁸ A ideia de “justeza” extrapola a noção de justiça, contrapondo-se a ela por ser muito cerceada pelas formalidades do direito oficial. Trata-se de um conceito construído no espaço argumentativo do direito comunitário (Feltran, 2010; Santos, 2014).

⁹ Na seção **2.3.4 Regras Construtivas - Critérios para Consolidação Construtiva**, foi apresentada a heterogeneidade do território da favela Eucaliptos em função dos diferentes níveis de consolidação urbanística e habitacional, o que tem por consequência a diferenciação dos preços das moradias entre a parte alta e a parte baixa do núcleo.

a Associação de Moradores reconhecer a legitimidade da posse da terra e regulando-a dentro de seu sistema normativo.

Portanto, a ficção jurídica fundamental permite que coexistam, sem interferência, duas ideias mutuamente contraditórias de legalidade, desde que as respectivas jurisdições se mantenham separadas. [...] A importação é inovadora e seletiva a fim de, em primeiro lugar, garantir a sobrevivência normativa do direito de Pasárgada numa situação de pluralismo jurídico em que o direito oficial tem poder para definir problemas normativos, ainda que não para resolver na prática [...] (Santos, 2014, p.186)

2.3.8 REGRAS OFICIAIS

RESTRIÇÕES AMBIENTAIS

Em duas favelas estudadas, parâmetros da legislação ambiental produziram efeito direto na forma com que os moradores locais se organizaram para a apropriação e ocupação da terra. O primeiro exemplo vem de Santo André, através de um episódio já discutido na apresentação das **Regras Construtivas** (seção 2.3.4), especificamente, daquelas que incidem sobre a consolidação física da habitação. Trata-se do núcleo Eucaliptos onde a demarcação de uma Unidade de Conservação municipal, o Parque do Pedroso, impõe uma tensão constante entre a extensão da favela e a área ambientalmente protegida.

Bom, esse controle das novas ocupações, a gente tenta [não deixar] mais ninguém [ocupar]. Porque assim, hoje, que teve esse acordo com a Prefeitura - que juntou o SEMASA - de 60% a 50% está dentro do Parque do Pedroso. Então, hoje, o Parque do Pedroso está fazendo uma documentação pra se tornar um Parque Nacional. Ele está delimitando a área dele. Então essa cerca delimitou a área pra

não ter crescimento. Então, hoje nós respeitamos muito essa parte dessa cerca. Então a gente tenta não incluir mais moradores. Como te falei, desde há dois anos, teve muito pouco barraco [novo]. Hoje, eu consigo contar na base de umas 15 ou 20 moradias nesses dois anos. (Adauto - Eucaliptos, Santo André)

A imposição da legislação ambiental, aqui representada pelo perímetro do Parque do Pedroso e pelos órgãos municipais que mediarão as negociações com a Associação para evitar a remoção do núcleo, introduziu de forma determinante o controle do crescimento sobre seu território, assumido pelos próprios moradores. A cerca instalada marcou o limite da extensão da favela, fazendo com que a organização comunitária local criasse um mecanismo próprio para viabilizar a ocupação de vazios e conter o crescimento horizontal do Eucaliptos. Portanto, o controle imposto pelo Parque foi decisivo para a constituição da atual morfologia do núcleo, com um perímetro fixo e densidade construtiva crescente, e com cada vez menos espaço para acomodação de novas construções, o que pode ser observado em algumas casas que já concluíram o segundo pavimento.

O caso sugere que órgãos públicos, quando acionados por questões ligadas à política de meio ambiente, podem ser mais determinantes e rigorosos no controle e no padrão das ocupações do que outros órgãos da municipalidade que lidam mais diretamente com a política urbana e habitacional. Neste exemplo do Eucaliptos, a Prefeitura Municipal e a companhia municipal de saneamento (SEMASA) explicitaram o risco de remoção da favela dado pela elevação da Unidade de Conservação para nível federal. Novamente, destacamos a importância da Associação de Moradores, que tem conseguido gerenciar um controle bastante rígido sobre o núcleo como forma de diminuir os riscos da sua remoção.

Adriana Lima já havia apontado essa possibilidade de interação entre o direito oficial e o direito autoconstruído na situação em que a expansão da favela produz um conflito a partir do qual suas fronteiras passam a ser predominantemente reguladas pelo primeiro:

FIGURA 55 - Limite do núcleo Eucaliptos com a área protegida do Parque do Pedroso, em Santo André (Nisida, 2016).

FIGURA 56 - Padrão de ocupação com terrenos maiores no Capelinha, SBC (Peabiru TCA, 2011).

[...] as expansões horizontais que implicam o deslocamento dos limites do Bairro e criação de acessos em relação à cidade levam ao florescimento de conflitos que são mediados, em regra, pelo direito estatal [...]. Evidencia-se, assim, uma ação paradoxal que oscila da hiper-regulação da fronteira a uma quase completa omissão do Estado na mediação das relações que envolvem os processos de autoconstrução das moradias. (Lima, 2016, p.217)

Em São Bernardo do Campo, há um outro exemplo de como a legislação ambiental conseguiu interferir no padrão urbanístico de uma favela. O núcleo Capelinha está localizado dentro da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings (APMR-B) e, desde o início de sua ocupação (anterior à lei), buscou seguir orientações informais de agentes públicos para que o assentamento ficasse dentro de padrões mais aceitáveis para o tipo de área. A área das moradias é maior se comparada à de outras favelas estudadas e as construções são, visivelmente, mais espaçadas. As ruas são, relativamente, largas e até as vielas transversais que ligam, em declividade, as vias paralelas são espaçadas.

A ocupação do núcleo, que está em propriedade particular, teve início ainda na década de 1980, já com a primeira lei estadual de proteção da Represa Billings de 1975. Durante muitos anos, entretanto, a ocupação parece ter permanecido em uma condição de “invisibilidade” sem incomodar, nem despertar queixas, o que está relacionado ao pequeno número de moradores e barracos, mas também ao desinteresse dos proprietários pela área.

Tinham 8 moradores, na época. Daí fui chamando uns caras e fomos arrancando os tocos, ajeitando, e deu certo. O pessoal, que viu que era fácil, começou a vir. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

A disputa pela terra se iniciou no ano de 1988, quando o número de famílias já era maior e potenciais compradores da área anunciaram que haviam dado entrada na aquisição

daquela terra, que pertencia supostamente a uma única senhora, herdeira do espólio do marido falecido. A partir desse momento, a formação da Associação de Moradores e sua forte atuação foram essenciais para intermediar as negociações para a compra do terreno pelas famílias posseiras. Sob a orientação de um advogado, os moradores foram informados de que teriam a preferência de compra, mas que precisariam dar 20% do valor total do terreno como entrada, para, então, parcelar o restante do preço ao longo dos anos. Essa possibilidade de compra fez com que a Comissão passasse a cobrar, tanto das famílias ocupantes quanto das novas famílias que ingressassem no núcleo, um valor de R\$ 3,00 a R\$ 5,00 pelo metro quadrado ocupado.

Era R\$3,00 pra mulher, nós falávamos. Daí, a gente cobrava R\$5,00 por causa da – como é que fala – das áreas sociais, né, por exemplo, a estrada, a escola, essas coisas. Então a gente cobrava R\$5,00 pra [cobrir as ações da] Associação. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

Em cerca de dois anos, os moradores conseguiram reunir o suficiente para dar entrada e começar a pagar as prestações do terreno. Além da arrecadação, a Associação também se encarregava de orientar os moradores, quando fossem construir suas casas, a seguirem certos parâmetros sobre os quais haviam sido informados por agentes públicos. Zé Paraná, uma das lideranças mais antigas do núcleo e que chegou a ser vice-presidente da Comissão, revela que os moradores eram chamados com uma certa frequência pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Eles eram constantemente cobrados para dar explicações sobre a origem do assentamento e sobre a suposta existência de “alguém por trás” daquele processo; um responsável por estimular a ocupação. Ainda que conflituoso, o fato sugere um importante canal de diálogo entre poder público, em nível estadual, e moradores do Capelinha, o que explica parcialmente o processo de produção das moradias no núcleo, sobre o qual sempre pesou a preocupação em atender certas exigências de modo a não comprometer a permanência das famílias na área de proteção ambiental.

Foi a ação da Polícia Ambiental que passou a enrijecer o controle dos assentamentos naquela região, impondo restrição ao crescimento do núcleo Capelinha:

Daí, deu um processo e parou porque é área de mananciais. Aí, os guardas – nessas alturas, os caras não tinham interrompido, né? – daí começaram a passar na rua e chamou a atenção deles. [...] Aí chegou numa época que eles chegaram junto e falaram que não podia fazer mais nada aí [...]. A Polícia Ambiental interrompeu. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

Desde então, não apenas a extensão territorial do Capelinha passou a ser controlada diretamente pelo Estado, como também o padrão de ocupação passou a ser guiado por definições externas. Segundo Zé Paraná, uma promotora do Ministério Público Estadual (MPE), que, em meados dos anos 1990, começara a trabalhar no caso que envolvia a disputa fundiária daquele núcleo, passou a instruir os moradores para que a ocupação não ultrapassasse o número de 150 famílias. A promotora também deu orientações sobre os terrenos individuais, para que não tivessem menos do que 100 m² e deixassem sempre cerca de 20% de suas áreas não edificadas:

Área de mananciais, né? Porque era mananciais e a nascente, né. Tem a nascente de água aqui, então, por isso, no máximo, seriam 150 [famílias]. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

Como a Associação também intermediava o processo de aquisição de novos terrenos ou de moradias construídas, as instruções eram sempre repassadas aos moradores recém-chegados. De acordo com Zé Paraná, todos aqueles parâmetros se justificavam pela proteção aos mananciais, onde a regularização fundiária só seria possível se o núcleo atendesse aquelas exigências:

É, a gente já tinha a orientação de que, no mínimo, 100 metros [quadrados]. Em área de mananciais não podia ser menor [...]. É, porque daí, na hora que fosse organizar, não podia ser muito pequeno. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

FIGURA 57 - Travessa do Capelinha, SBC: vias largas, terrenos com áreas mais amplas e eventuais áreas livres (Peabiru TCA, 2011).

FIGURA 58 - Vista de alto que mostra a densidade construtiva, relativamente, baixa, do Capelinha, em SBC (Peabiru TCA, 2011).

O próprio entrevistado reconhece que muitos daqueles parâmetros já não tinham possibilidade de ser concretamente aplicados. O número de famílias instaladas no Capelinha, quando das primeiras orientações do MPE, por exemplo, “já tinha passado longe do limite”, eram cerca de quatrocentas no total. A prática do fracionamento de terrenos para acomodar novas famílias, fossem parentes ou outras que pagassem pela terra, também era utilizada no Capelinha e produziu moradias menores do que os 100 m² apontados pela representante do Ministério Público. Do mesmo modo, as áreas livres não edificadas ou eram inferiores ao mínimo de 20% do terreno, ou sequer existiam.

Ainda que a autoconstrução das moradias não tenha seguido rigorosamente as orientações técnicas fornecidas pela promotora com quem a Associação dialogava, o resultado morfológico daquele processo é diferenciado. É possível afirmar que o padrão urbanístico do núcleo Capelinha se distingue das outras favelas estudadas e que a atuação da AM junto a órgãos públicos ligados às áreas de proteção ambiental tem exercido um importante papel na orientação e no controle do crescimento do núcleo nos últimos anos, com forte impacto no padrão urbanístico de ocupação, cuja autoprodução se adaptou, ainda que não completamente, aos parâmetros que permitiram a regularização do assentamento inserido em área de proteção ambiental.

Desde 2011, o processo de regularização fundiária que corre na Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo trabalha com marcos regulatórios e instrumentos jurídicos diferentes daqueles que foram colocados para os moradores na década de 1990, o que explica que os parâmetros urbanísticos definidos no plano de regularização sejam ligeiramente diferentes daqueles mencionados pelos entrevistados. Todavia, isso não muda o fato de que, com forte protagonismo da Associação de Moradores e com presença constante do poder público, buscando fazer valer as regras definidas no âmbito do direito estatal, a autorregulação do Capelinha assimilou em suas práticas alguns daquelas referências oficiais, que, então, passaram a incidir diretamente na forma com que seus moradores ocuparam os terrenos e construíram suas moradias.

2.4

ATORES

Ao longo da discussão sobre os **princípios** e, sobretudo, as **regras**, tentamos demonstrar a extensão das ações concretas na composição de um direito local e de um processo de autorregulação da produção do espaço nas favelas. Entretanto, a discussão sobre os atores também é fundamental, porque são eles os sujeitos das relações e negociações que dão origem a esse processo. A estratégia de nossa pesquisa foi centrar a análise sobre a ação prática cotidiana, responsável pela produção do espaço nas favelas. Ignorar a discussão sobre esses “agentes sociais” seria negligenciar um dos principais elementos do processo de autorregulação das favelas estudadas.

A produção do espaço, seja o da rede urbana, seja o intraurbano, não é resultado da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade. (Corrêa, 2011, p.43)

Não há dúvidas de que o morador é o produtor de seu espaço urbano e autor da cidade em que vive, ao menos se considerarmos a escala da moradia onde habita ou da localidade em que mora. Mesmo que este morador tenha adquirido um barraco já erguido e não tenha ocupado a terra originalmente, ele ainda desempenha o papel de agente produtor do espaço através de suas ações cotidianas – às vezes individuais, às vezes coletivas, mas nunca isoladas – que transformam o território da favela ao longo do tempo. Ele empreende, seja construindo sozinho, seja com a cooperação de familiares e amigos ou terceirizando parte da mão de obra para serviços mais específicos, sempre, com o objetivo de atender o déficit pessoal, resumido pela necessidade da moradia.

Esse “conhecimento do dia a dia”, como dizem os moradores, é fruto do acúmulo de uma experiência vivida que envolve processos mútuos de aprendizagens, agregando vizinhos e parentes. Nessa experiência também se articulam saberes que decorrem das zonas de contato que os moradores estabelecem com a cidade oficialmente urbanizada. Vai sendo aos poucos construído um aprendizado comum, que é fruto da própria experiência de contato com a cidade. Esses saberes são apropriados, recriados e adaptados às necessidades dos moradores [...] (Lima, 2016, p.130)

Justamente porque as práticas cotidianas possuem uma eminente escala coletiva de realização, assim como uma constante relação com outras fontes de juridicidade e de saberes construtivos, devemos detalhar algumas nuances sobre os **atores** da autorregulação, de modo a ampliar a noção – correta, porém, simplista – de que somente o morador é o responsável pela materialização do ambiente construído. A dimensão comunitária ou coletiva da autorregulação nas favelas estudadas deve, assim, ficar mais clara a partir desta discussão, que trará os elementos que qualificam tal processo, ou que nele interferem, e cuja legitimação parte da própria prática cotidiana.

Na visão apresentada por Wolkmer (2001) e também defendida por Lima (2016), esses “agentes sociais”, que aqui denominamos de **atores**, são os “sujeitos coletivos de direito”: sujeitos históricos, capazes de promover uma transformação social a partir da criação de novos direitos, que, neste caso, são engendrados “ainda que de forma fragmentada e conflituosa” (Lima, 2016, p.92) no espaço de carências e necessidades fundamentais onde a “legalidade dominante” se encontra em “profunda crise de legitimidade” (Wolkmer, 2001, p.107).

Antonio Carlos Wolkmer faz referência mais direta aos movimentos sociais como sendo os principais corpos intermediários que passam a reivindicar novos direitos e,

principalmente, a produzi-los dentro de suas “práticas jurídicas paralelas e alternativas consideradas ‘ilegais’”, não apenas legitimando a “ilegalidade”, como também “edificando ‘outro Direito’ sob novas formas de legitimação” (Wolkmer, 2001, p.107). No contexto das favelas estudadas, estendemos a noção de movimentos sociais colocada por Wolkmer à diversidade de tipos e escalas dos agentes produtores nesses territórios, que podem compreender um indivíduo, um grupo de vizinhos em uma mesma viela, um corpo mais formalizado, como uma Associação de Moradores, ou até mesmo o crime organizado. De modo geral, o que importa para a discussão dos **atores** é, mais do que a caracterização dos personagens e/ou instituições em si, sua relação com o espaço e com os demais agentes, e seu papel na autorregulação local.

2.4.1 VIZINHOS

O papel dos vizinhos na autorregulação nas favelas ocorre de mais de uma forma. No estabelecimento de um direito comunitário em algumas localidades, o vizinho pode ser acionado como testemunha para o processo de oficialização do ato de compra e venda mediado pela Associação de Moradores, servindo, portanto, como meio de legitimar uma transação imobiliária na favela e evitar possíveis conflitos no futuro:

[...] os vizinhos deveriam assinar como testemunha da transação imobiliária, Esse procedimento não visava apenas atestar que as partes transacionaram sem impedimento. A intenção era sobretudo, prevenir futuros conflitos relacionados aos limites entre os imóveis dos vizinhos que gozam de uma forte imbricação e sobreposição, como vimos neste trabalho. Portanto, a inclusão dos vizinhos na condição de testemunhas servia também como uma espécie de anuência tácita à celebração do negócio jurídico [...] (Lima, 2016, p.150)

Entretanto, o que mais nos interessa é discutir a função destes que, aqui, propomos denominar por um termo plural – “vizinhos” –, mas coeso, na definição das práticas construtivas da favela e, por consequência, na autorregulação da produção do espaço nesses territórios. Os vizinhos, de maneira geral, não se apresentam como ator vigilante, que monitora, fiscaliza e/ou denuncia abusos, infrações ou desvios em relação à autoconstrução empreendida pelo outro – este papel pode ser desempenhado por outros atores, como veremos mais adiante. A regulação gerada pelos vizinhos é consequência de uma relação que pode se estabelecer de maneira mais direta, através de pactuações, ou indireta, através da elasticidade do padrão normativo local. Vejamos um primeiro exemplo.

Porque tem aqui até onde vai minha cerca. Se eu achar que eu não vou pôr essa parede aqui, eu posso pôr ela até a cerca. Mas ao redor, não. Porque aqui [na divisa do muro] eu tenho que falar com ele [o vizinho]. Por quê? [...] É porque tem que tirar minha cerca. Porque a minha cerca é a mesma da dele. Né? Portanto, aí a minha parede fica sendo a mesma dele. Mas aí eu tenho que tá conversando com ele quando eu for fazer, porque a maioria das [vezes], na hora que for começar a mexer na parte de baixo, eu já tenho que mexer por dentro do terreno dele. Aí eu já tenho que tá pedindo “dá licença” pra ele, pra tá entrando no terreno dele. (Neide - Eucaliptos, Santo André)

Algumas soluções construtivas simples, como a construção de um novo muro ou parede de divisa, dependem da autorização ou de um consenso acordado com o vizinho ao lado. No caso de Dona Neide, a possibilidade de expandir seu barraco estaria sujeita a uma “conversa” com o vizinho, cujo barraco, possivelmente, sofreria algum impacto com a intervenção que moveria parte do solo. Assim, a exequibilidade da ampliação desejada por Dona Neide dependeria do consenso a que os dois lados chegariam, ou até mesmo de um não acordo que a levaria a acionar a mediação de uma terceira parte.

Um outro exemplo também tem origem nas divisas laterais dos barracos e demonstra a importância das negociações diretas

com os vizinhos para concretizar modificações na moradia. Anteriormente, mencionamos o caso dos acordos que os antigos moradores do núcleo Sacadura Cabral (Santo André) faziam entre si para que barracos de menor largura, sem espaço para áreas livres próprias, pudessem abrir janelas para os vizinhos laterais. O caso foi discutido nas **Regras Construtivas: Abertura de Janelas** (seção 2.3.4), a partir do depoimento de Seu Zequinha e Dona Dalva.

Lembramos que uma das táticas de ocupação no processo de formação das favelas é a agregação de vizinhança por meio dos laços de parentesco ou amizade, o que faz com que, muitas vezes, os vizinhos sejam também familiares. Trata-se de um modo de facilitar as relações mais próximas, possibilitando acordos como os citados acima, bem como de fortalecer a ocupação, como descreve Adriana Lima:

Os moradores incentivavam a vinda de parentes para construírem as suas residências nas proximidades, pois consideravam importante ter como vizinho alguém de confiança, com quem pudesse enfrentar as dificuldades no processo de apropriação do território e permitisse estabelecer trocas mútuas [...] Essa configuração vai dar origem ao que Michel Agier (1990, p.49) denomina de “espaço familiarizado” que corresponde estritamente a uma organização familiar, mas comporta também o parentesco real ou simulado que fornece um código “privado”, relacional, das representações e das práticas do espaço tecidas através de trocas cotidianas. (Lima, 2016, p.95)

Da forma como descrevemos a participação do vizinho, o morador logo ao lado, fica bastante evidente a forma com que este ator interfere na produção do barraco na favela, porém existe um meio mais indireto da ação do vizinho interferir ou balizar a prática individual de um morador. Usamos como o depoimento de Ethieney do Edmar Rabelo (SBC) para introduzir esse aspecto:

Aí, um vê que um outro conseguiu um pedacinho maior, aí pega e vai em outro pedacinho também. Aí essa comunidade aí acabou ficando sem passagem. Aí, não

tem mais passagem agora pra carro, lá no meio onde tinha. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

Na passagem transcrita, o morador descreve como o avanço dos barracos sobre a viela foi progressivamente comprometendo a passagem que existia no início da ocupação. A fala sugere que a ação individual de um morador acaba influenciando a decisão de outro, que, por efeito cascata, influencia e legitima as ações subsequentes dos demais moradores daquela mesma viela. O avanço das casas sobre as vias é o principal exemplo mencionado de como a ação do outro parametriza as intervenções próprias de cada morador.

Até onde era brejo, a pessoa vinha pra cá e começava a aterrar. [...] O rio enchia, transbordava, a água vinha da região mais alta pra região mais baixa. Lá é mais alto. Você vai reparar que aqui é um vale. Aí, esse morador primeiro teve a ideia, “pô, vou aterrar aqui e não vou ficar mais morando em palafita”. Beleza: foi lá e aterrou! Automaticamente, esse outro vizinho foi obrigado a fazer [o aterro], porque, se não, ele morria afogado! (Roni - Sacadura Cabral, Santo André)

Este exemplo do Sacadura Cabral, narrado por Roni, presidente da AM, confirma que a ação de um morador foi determinante para definir a ação dos vizinhos, o que, no caso do aterramento do solo para evitar as enchentes dentro dos barracos, adiciona um fator dramático, já que não havia margem para escolha: se o morador vizinho não replicasse a estratégia de aterramento, correria o risco de ter seu barraco inundado e soterrado pela vazão extra do terreno ao lado. O papel dos vizinhos na favela, portanto, não se resume apenas à formulação de acordos interpessoais verificados no âmbito das regras construtivas, pois o vizinho não se comporta apenas como agente ativo na produção e autorregulação do espaço, ele também é o parâmetro.

O vizinho pode servir de referência à ação concreta como exemplo de uma prática efetivamente executada e não penalizada no espaço da favela. As múltiplas ações que se somam no território de uma favela abrem precedentes e recriam as margens do possível e aceitável, testando os limites da regulação que os próprios moradores constroem para si.

2.4.2

O (SABER) TÉCNICO

Durante as entrevistas, alguns moradores espontaneamente fizeram referência a sua experiência na construção civil, ao fundamentar as proibições que existem em Saramandaia, concerne a abertura de janelas na lateral da edificação. “Eu sei que não pode porque trabalhei em obra e o engenheiro me falou. É uma regra. Pessoas que trabalha com construção grande me disse que não pode”. Evidencia-se que o direito autocnstruído, embora seja eminentemente local, também vai buscar mecanismos de validação em outras esferas, demonstrando interconexão entre as escalas de juridicidade. (Lima, 2016, p.130)

Uma das fontes que constituem o repertório construtivo e normativo na autorregulação do espaço nas favelas é o próprio direito oficial. As formas com que este direito penetra e influencia as regras pactuadas no âmbito da produção do espaço de cada favela podem variar, mas aqui damos destaque a um ator específico, que opera como um vetor de transferência normativa através de seu domínio técnico. O trecho transcrito acima revela uma figura específica da favela, o profissional da construção civil, que estabelece uma das várias pontes entre direito comunitário e direito estatal, reafirmando a porosidade entre as diferentes legalidades que incidem sobre um mesmo território. Em nossa pesquisa de campo, o pedreiro também se mostrou ser um ator importante na definição de parâmetros reguladores, sobretudo por seu conhecimento técnico obtido no canteiro.

Questionado sobre os limites para a verticalização das construções, Zé Ferreira (Gazuza - Diadema) despejou seu conhecimento sobre o traço do concreto e a espessura da armadura de aço para provar que tinha convicção sobre a capacidade das fundações e da estrutura de sua casa para suportar a terceira laje que ele havia concluído há alguns anos. Zequinha (Sacadura Cabral - Santo André), que foi responsável pela construção de várias casas daquele núcleo, também demonstrou o domínio técnico sobre suas obras:

Na minha, eu não faço, não. [...] A parte de baixo aguenta. Acontece que essas vigas aqui, esse vigamento, é ferro de 10 milímetros. Pavimento pra três lajes é tudo ferro de meia [polegada]. Coluna é tudo ferro de meia. Então, não é aconselhável fazer. Quer fazer, faz. Cada um. E não era pra pôr telhado de telha de barro também. [...]. (Zequinha - Sacadura Cabral, Santo André)

Este saber profissional presente em quase todas as favelas pode não ser utilizado diretamente em uma obra, mas é comum que pedreiros, serventes ou mestres de obras sejam procurados por seus vizinhos, pelo menos para dar orientações em relação às capacidades estruturais de suas casas, o que tem consequências diretas na altura máxima das construções:

[...] tem alguns que deu uma de pedreiro, que nem é pedreiro de fato, né. É o curioso. É o curioso, né. Que fala lá que é pedreiro mesmo e se vira. Assenta o bloco um em cima do outro, e sai tudo torto. Mas, colocou. Mas tem o pedreiro mesmo, alguns que é de fato pedreiro, profissional, orienta que não deve. Orienta que não deve fazer. Pedreiro! (Toninho - Gazuza, Diadema)

Nas favelas estudadas, a referência normativa se confunde com a referência técnica daqueles que dominam os detalhes do canteiro e sabem as implicações do uso de determinados materiais com as capacidades estruturais das construções. Em vez de procurar saber se há alguma norma que devem seguir, os moradores procuram aquele que, de fato, sabe o que pode e o que não pode ser feito: o pedreiro.

Geralmente, eu procuro alguém que entenda. Um pedreiro. Ele vem, vê como tá de estrutura. Porque minha casa, quando eu fiz, só o alicerce tinha 1 metro e meio de fundura. Como eu falei, a gente não conhece e tá fazendo correndo pra, bem dizer, sair do aluguel, né. Então fiz sapata, viga, tudo. Aí, chamo o pedreiro, vem e olha e diz assim, “olha,

tá tudo bem e vamos”, e ele mesmo faz. Ele levanta pra mim e tá levantado até o segundo andar. Mais ou menos, não é tão alta não. (Umbelinda - Capelinha, São Bernardo do Campo)

O saber técnico não advém, entretanto, somente do canteiro de obras. Dois entrevistados corroboram a ideia de que regras locais também podem ser geradas a partir de outras práticas que os moradores trazem para o interior das favelas. Zé Ferreira, do Gazuza, em Diadema, que também já havia trabalhado na Secretaria Municipal de Habitação, em programas de urbanização dos núcleos habitacionais daquela cidade, atribui parte de seu conhecimento sobre soluções construtivas relacionadas à estrutura e habitabilidade das moradias à sua passagem pelo poder público. Quando procurado pelos vizinhos, o entrevistado se diz capaz de orientar sobre o agenciamento dos espaços internos, sobre ventilação, circulação, e até pode construir ele próprio, como fez com sua casa, como consequência do acúmulo que teve em seus anos na Prefeitura:

Se você me der uma casa, “Zé, me desenha uma casa”, eu desenho do jeito que você quiser. Eu te mostro a forma pra você construir e ganhar espaço. E faço a casa também. Porque dentro dessa Prefeitura, eu acompanhei dois embrião no Craviúna, um embrião aqui perto da Dom João VI, um aqui na Vila Popular, que a gente acompanhou desde o início liberando material pro pedreiro ir fazendo, e a Selma confiava tanto em mim que várias vezes eu ia lá pra dizer o que tinha que se fazer. E ela nem ia atrás, e era minha chefe, arquiteta. A casa da Dom João VI, a empreiteira que tem o documento de firma aberta e fez o embriãozinho da Dona Estelina, ia ser o sexto [embrião]. Fora as casas que a gente reformou pra fora. (Zé Ferreira - Gazuza, Diadema)

Outro exemplo de domínio técnico que traz elementos para a autorregulação nas favelas vem do Capelinha, em São Bernardo do Campo. Naquela ocupação, a prática profissional de Zé Paraná com topografia possibilitou que ele, enquanto liderança local, orientasse os novos ocupantes a delimitar sua áreas para construção dos respectivos barracos, o que, naquela favela, conforme discutimos anteriormente no item (2.3.8) **Regras**

Oficiais: Restrições Ambientais, teve um papel preponderante para o padrão de ocupação do solo e para a morfologia atual do núcleo.

Trabalhava numa firma, eu era encarregado. Eu media terreno, essas coisas, topografia, né? Eu não tenho muito estudo, mas eu pratiquei. [...] Era assim, tinha uma área aqui, aí o pessoal escolhia e falava, “quero essa área aqui”. Eu, “ah, você quer aí? Então, tá bom”. Aí a gente media aquele “lotinho”¹ lá pra ela. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

2.4.3 LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS

Decidimos separar as lideranças comunitárias da Associação de Moradores em nossa análise, pois são atores cujas figuras não se sobrepõem necessariamente. Há casos em que as lideranças são aqueles moradores mais antigos, que servem de referência para grande parte dos habitantes locais, e há casos em que o papel de liderança comunitária de uma pessoa lhe é atribuído a partir do destaque que suas ações geram, assim como pelas brigas que resolve comprar. O papel deste tipo de ator na autorregulação não deriva da institucionalidade da AM, mas da referência concreta que ele assume, sobretudo, na mediação cotidiana de conflitos e/ou orientações gerais pelas quais os moradores o procuram. Isso não significa que não haja relação entre as lideranças locais e a Associação ou Comissão de Moradores.

Até hoje. Eles não entram aqui, assim, de repente. Eles ligam, apesar de eu não estar mais na diretoria. Raramente eles procuram a diretoria. Qualquer coisa, é a Angelina. (Angelina - Sacadura Cabral, Santo André)

¹ Aqui optamos por transcrever o termo entre aspas, já que o próprio morador, durante esta mesma entrevista, relativizou a existência do lote enquanto unidade de organização da favela, atribuindo esta prerrogativa ao “barraco”.

Angelina é uma das moradoras mais antigas do Sacadura Cabral e já integrou a diretoria da AM local. O fato de termos obtido primeiro sua indicação e contato para a realização da entrevista corrobora a afirmação de que ela ainda é uma referência local importante, a quem os moradores recorrem para fazer consultas e esclarecer dúvidas. O mesmo acontece com Zé Ferreira, ex-presidente da Associação de Moradores do Gazuza (Diadema), que, por uma disputa política com o atual presidente, foi afastado da entidade, sem, entretanto, reduzir seu papel de liderança local, que, segundo ele, continua se configurando como o de alguém a quem os moradores recorrem, inclusive, para tratar de intervenções no núcleo. Em que pese a parcialidade de seu discurso, carregado de críticas ao rival que ocupa seu antigo cargo na AM, transcrevemos uma passagem que ajuda a ilustrar seu papel na “gestão” do Gazuza:

O pessoal pedindo, “Zé, por que você não volta pra Associação?”. Eu digo, “Não, o que depender de mim, nós cobre vocês.” Às vezes tem umas vielas aí, eu ligo pra Eletropaulo e peço pra trocar uma luminária; uma coisa ou outra. Às vezes eu interfiro, mas eu não quero interferir muito, porque nesses quatro anos de mandato que vem aí... porque o cara quer arrumar problema e eu preferi deixar um pouco. [...] Duas ruas iluminadas todinhas, que eu liguei lá, pedi pra trocar a luz com o homem da luz, porque não chega interferir o cara que diz que é presidente, então nem o prefeito. É a única coisa que eu ainda faço. Converso com muitos moradores. (Zé Ferreira - Gazuza, Diadema)

Na favela Eucaliptos, Tatiane integra a diretoria da AM, mas se destaca por suas ações individuais e envolvimento com crianças da favela, através de um projeto coordenado pelo Movimento de Defesa dos Direitos de Moradores em Favelas (MDDF) em alguns núcleos de Santo André. A forma como lidou com o conflito com um morador do bairro que estorvava a principal via de acesso da favela com seu muro particular, e o modo como o resolveu, narrados neste capítulo, em **Regras de Conformação das Vias: O Automóvel e a Escala dos**

Serviços (seção 2.3.2), são um indicativo de sua atuação, que parece não depender da voz institucional que a AM poderia lhe conferir.

Eu, por exemplo, não gosto de envolver esse negócio do “paralelo”, do tráfico, essas coisas. Eu procuro resolver do meu jeito, nos gritos mesmo! Nos berros. Tanto é que meu apelido por aqui não é muito bom, não. O pessoal é folgado, eu não tenho paciência, então é “Tati Quebra Barraco”, “A Delegada”, tudo assim. Meu vizinho me chama de Delegada mesmo, porque eu... “Meu, tira isso daqui da minha porta. Se não tirar daqui da minha porta, eu vou jogar lá na sua casa”. Dou um berro e às vezes funciona, às vezes não funciona. Quando não funciona, eu acabo deixando pra lá. Não sou muito de confusão, né, Adauto? [risos] (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

Os gritos e a assertividade da liderança para com os demais moradores em situações específicas de conflito podem ser entendidos como um recurso para impor uma autoridade que, muitas vezes não se consegue apenas com o discurso argumentativo que visa a cooperação. Como defende Santos:

A intimidação do presidente só se torna razoável após a irrazoável recusa do morador em cooperar ter sido verificada [...]. Assim que esse *topos* foi introduzido, o discurso jurídico mudou de direção. (Santos, 2014, p.282).

Essas lideranças podem se somar às atribuições da AM ou podem se prestar a mediações e orientações independentes das entidades locais, sem que isso implique uma concorrência ou disputa de poder necessariamente. Trata-se de mais um “corpo intermediário” (Wolkmer, 2001) que favorece a reprodução de um direito da favela, servindo de agente mediador das práticas cotidianas que definem suas regras e sua autorregulação.

2.4.4

BARRAQUEIRO

Nesta seção, encaramos o desafio de discutir um **ator** cujo papel na produção do espaço em algumas favelas parece ser determinante para o seu padrão urbanístico e sua dinâmica de ocupação. Trata-se de um agente não identificado como morador residente dos assentamentos estudados, mas que se envolve diretamente na produção de algumas das favelas que estudamos, indicando as áreas a serem ocupadas, limpando o terreno e demarcando a área para construção do barraco. Da favela Eucaliptos, trazemos o exemplo do “Canudo”, responsável por indicar as áreas, limpar o terreno e demarcar onde o barraco deveria ser erguido pelo morador que o remunerasse. Para tanto, retomamos a fala da entrevistada Neide, já citada na seção (2.3.1) **Regras de Ocupação da Terra: Táticas Coletivas**:

[...] Ah, era um rapaz que vendia. O Canudo, que vendia antes. Aí, tinha de vir, falar com ele. Aí ele ia e media o tamanho. Mostrava onde era que podia tá fazendo. E a gente fazia. [...] Eu lembro que quando minha mãe comprou, comprou com ele. E quem conversou com a gente foi ele. (Neide - Eucaliptos, Santo André)

A figura descrita acima pode se assemelhar, à primeira vista, a de um “loteador” informal, que promove a ocupação “vendendo terrenos”, como diz a entrevistada. Entretanto, apesar do protagonismo na produção do Eucaliptos em sua fase inicial de ocupação, é preciso precaução para, em primeiro lugar, não adotar a história tal como é narrada e, depois, não interpretar o depoimento com as categorias tradicionais de leitura do processo de produção do espaço urbano, buscando, equivocadamente, correspondências diretas com atores e papéis comuns no processo de produção da cidade formal.

Primeiramente, o espaço vendido para as famílias era aberto no meio do mato a partir de demandas individuais, seguindo uma lógica que, como discutimos anteriormente, parecia primar pela invisibilidade da ocupação na paisagem local. Não se trata de um procedimento caracterizado pelo parcelamento do solo,

que geralmente abre frentes de expansão dividindo o terreno em lotes para comercialização posterior. Em segundo lugar, a prática não se define pela produção de lotes, pois o espaço limpo correspondia à área a ser ocupada pelo barraco (de lona ou madeira) de cada família, ou seja, apesar da terceirização (remunerada) da demarcação do terreno, a lógica do barraco autoconstruído, que não pressupõe lote, permanece neste contexto.

Ele dava quinze dias. Dentro de quinze dias, a gente vinha. Depois que você vinha, você dava o dinheiro pra ele. Aí, com quinze dias, ele... Aí, cê vinha e já... Tinha de vim e já trazer o pau pra poder fazer a armação e o plástico. (Neide - Eucaliptos, Santo André)

O que esse exemplo específico da Eucaliptos traz de novo, ou de diferente, é a relevância da ação individual de um ator externo à favela, já que não é morador, no processo de produção do espaço do assentamento. Segundo a entrevistada, o homem identificado como Canudo determinava o local e o tamanho da área que seria desmatada para que, dali a quinze dias, a família construísse o barraco. Tal arbitrariedade, que começou abrindo pequenas clareiras na parte mais alta do terreno, no meio do mato e longe do bairro, pode estar relacionada mais com a clandestinidade da ocupação e a tática da **invisibilidade** do que com as razões apontadas pela própria moradora, ou seja, a densidade da vegetação e inclinação do terreno.

Garantir que os barracos permanecessem anônimos na paisagem era uma forma de garantir a continuidade de sua atividade clandestina. Pelo modo como a entrevistada Neide retrata o fato, poderíamos concluir que houve a criação do germe de um mercado informal de terras simultaneamente à sua ocupação, porém, com uma característica bem específica: o bem comercializado não era exatamente a terra a ser ocupada, mas o serviço que viabilizava sua ocupação. Seria como a constituição de um “mercado informal de solo primário”, que, pela concepção de Pedro Abramo (2009, p.27), “não modifica o estoque edificado informal, porém cria as condições necessárias para o seu crescimento”, com a diferença de que não parte de um lote propriamente dito.

É importante reiterar: a figura de Canudo, que não pudemos localizar para entrevistar, não corresponde à de um suposto “loteador” que comercializa a terra na favela: tal prática não encontra paralelo com a do loteador que produz a “cidade informal” a partir do parcelamento irregular ou clandestino do solo (Pasternak, 2010). A descrição das entrevistadas sugere que se trata de um serviço pago para viabilizar a ocupação, o que talvez configure a formação de um mercado informal do solo, ainda que de modo incipiente. Assim como o uso da mão de obra de amigos e parentes, a participação remunerada de um agente externo ao assentamento não descaracteriza o processo de **autoconstrução** na produção da moradia da favela, já que ainda se trata de um processo social operado pelo morador pobre que tenta viabilizar, com seus próprios meios, e sem intermediação do Estado ou do mercado (formal), a produção de sua moradia. A limpeza e demarcação do terreno correspondem apenas às primeiras etapas da ocupação e construção da moradia, que, no caso da Neide, ou dos demais moradores do Eucaliptos que pagaram a Canudo por um pedaço de terra, continuaram ocorrendo através do “trabalho calçado na cooperação entre pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se portanto das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho” (Maricato, 1982, p.73), promovido “seja apenas pelos moradores, seja pelos moradores auxiliados por parentes, amigos e vizinhos, seja ainda pelos moradores auxiliados por algum profissional (pedreiro, encanador, eletricitista) remunerado” (Maricato, 1982, p.73).

Este agente que vende seu serviço e, de certa forma, induz à formação da favela também não desconfigura este tipo de assentamento enquanto ocupação de terra, só pelo fato de cobrar pelo serviço. “Canudo” não é e nunca alegou ser o proprietário ou posseiro dos terrenos que ele, vale lembrar, limpava e demarcava entre as árvores, de modo a manter sua prática oculta na paisagem da mata de eucaliptos. Trata-se, na realidade, de um ator indutor daquela ocupação, sem o qual, possivelmente, o núcleo de todo modo teria surgido, ainda que com um ritmo de crescimento e/ou com aspectos morfológicos distintos.

A participação deste tipo de agente promotor da favela pode ter algumas nuances e se apresentar na forma de atores diferentes.

A figura da liderança Zé Paraná, que, com seu Saber Técnico, orientava a ocupação de novos moradores na favela Capelinha, pode ser entendida como uma variação deste tipo de agente, já que se trata de um morador do núcleo que cobrava não pelo serviço, mas pela terra ocupada. Contudo, neste caso da favela de SBC, a contrapartida financeira serviria para que a Associação de Moradores, que ele representava, reunisse dinheiro suficiente para realizar a compra legal do terreno invadido.

Nós não tínhamos um padrão de lote. Tanto que o pessoal chegava e perguntava, “como é que vocês vendem o lote?”, e não é assim, nós não vendemos lote. [...] É, o espaço que a pessoa precisasse e que fosse do alcance dela. Pra nós, quanto maior, era melhor, porque aí a pessoa já cuidava daquela parte e já pagava também. Então, era assim, não tinha um padrão de loteamento. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

Na favela Sacadura Cabral dos anos 1970 e 1980, quando os primeiros moradores chegaram, também foi importante para a ocupação inicial a ação orientadora do Seu Otacílio, identificado em entrevistas como o agente responsável pela indicação de terreno e orientação da construção dos barracos, sem, entretanto, cobrar nenhum dinheiro dos novos residentes:

Não, ele não era o dono da área. Mas foi daquelas pessoas que, assim, que começou a ajudar as pessoas que vinham procurar ele aqui. Por exemplo: chegavam aqui procurando o Seu Otacílio pra, de repente, comprar um pedacinho [de terra], um barraquinho. E assim começou a [ocupação], [...] não pagava. Porque... assim. Quando era só o chão, tinha pessoas que não tinham condição de comprar já um barraquinho pronto, então, no começo, esse pedacinho de chão, “ó, tem um pedaço lá desocupado, você pode fazer seu barraco lá”. Demarcava e aí fazia o barraco. (Angelina - Sacadura Cabral, Santo André)

2.4.5

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES

CONTROLE DA PRODUÇÃO DA MORADIA

Às vezes designada como “Comissão” pela população local, a Associação de Moradores pode ter um papel diferenciado dependendo da favela e do tempo histórico em que se insere. Na literatura, a AM é identificada como uma referência comunitária, e até política, dentro de cada assentamento, desempenhando a função de representar os moradores perante as estruturas administrativas formais do município ou do estado, organizar atividades coletivas de grande significância para a produção do espaço local e, eventualmente, replicar formalidades burocráticas que assegurem acordos particulares, como contratos imobiliários de compra e venda (Santos, 2014, p.154). Em alguns casos, os moradores também recorrem à Associação buscando orientações e autorização que dê respaldo às construções e modificações a serem feitas em suas respectivas moradias (Magalhães, 2013), o que não raramente se sobrepõe à mediação de conflitos entre vizinhos, uma de suas prerrogativas mais comuns. É mais precisamente por esta função que optamos por discorrer sobre a AM nesta seção, como um importante ator para a produção do espaço nas favelas estudadas.

Deu a maior briga, mas depois entraram em um consenso aí [...]. Resolvia entre eles mesmos. (Sandra, Dom João VI - Diadema)

Em muitas das favelas estudadas, o recurso à AM se revelou uma alternativa à solução direta entre vizinhos, quase sempre preferida em detrimento da participação de terceiros. Como nem sempre os desentendimentos são resolvidos entre as partes, a mediação de terceiros passa a ser essencial, o que implica no reconhecimento, respeito e legitimação dessa terceira parte, comumente relacionada à atuação da Associação de Moradores, cuja autoridade é “estabelecida de maneira informal no seio da ‘comunidade’” (Oliveira, 2011, p.161).

No exemplo da favela Capelinha, de SBC, as discussões anteriores talvez já tenham bastado para evidenciar a importância da associação local para o processo de ocupação do assentamento, fortemente direcionado por suas lideranças, balizado por táticas de permanência e influenciado por uma grande interlocução com o Estado feita por membros do Ministério Público Estadual, agentes da Polícia Ambiental ou por representantes da Subprefeitura do Riacho Grande (distrito do município de SBC). Entretanto, a comissão do núcleo também desempenhava outras funções e, talvez, justamente por seu reconhecido protagonismo, seja tão acionada para mediar conflitos e arbitrar sobre impasses entre os moradores:

“Não, porque tem que ver com a Associação”, “Não, porque o povo lá tem que ver”, “Não, mas eu fiz a casa certo!”, “Não.” [...]. Mas no começo dava muito. Chamava a gente direto. [...] Porque o vizinho soltava água aqui pra ir no quintal do outro. O outro lá, em vez de vir conversar numa boa, “vamos comprar um cano, vamos puxar pra lá”, começava a brigar e jogava em cima da Associação. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

A mediação e arbitragem de conflitos internos é umas das formas mais recorrentes de a AM se colocar como um ator no processo de autorregulação do espaço nas favelas. No núcleo Edmar Rabelo, vizinhos que se desentendiam em virtude de disputas de terra e da forma como o outro construía o barraco procuravam a Comissão para tentar chegar a uma solução:

Aí, sempre procurava a Comissão e, aí, a Comissão via aquela situação e apoiava aquele que tava do **lado correto**. Mas é igual eu falei pra você, eles tentam intermediar, mas não tinha **poder de polícia**, poder de impedir aquele ato, porque quando ele conseguia, quando a pessoa era mais bruta – assim, mais violenta – aí você ia fazer o quê? Não tinha como. Ou você ia partir pra ignorância, na “lei bruta”, na violência, ou você acabava deixando lá, porque não tinha como e o Estado não teria como intervir nisso. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo, grifos nossos)

A primeira parte da transcrição nos deixa diante de um exemplo do “sistema popular flexível quanto ao formalismo e rígido quanto à ética” (Santos, 2014, p.126). A mediação feita pela Comissão do Edmar Rabelo era guiada, segundo o entrevistado, por um sentido moral de justiça, fazendo com que a decisão da entidade pendesse para o “lado correto”, sugerindo que suas decisões eram balizadas pela noção do “razoável” (Santos, 2014), ou seja, a AM local tendia a intervir em favor daquele morador que apresentasse argumentos suficientes para convencê-la de que o outro era quem cometia algum tipo de abuso ou desvio. Boaventura de Sousa Santos defende que a estratégia do discurso retórico define as relações estruturantes do direito comunitário e que a argumentação, que visa à persuasão e ao consenso, é a base desse sistema, garantindo uma desformalização do processo de mediação que favorece a compreensão geral sobre as possíveis soluções. A concretude dos conflitos reais dentro da favela, entre vizinhos, precisa da mesma concretude por parte das formas de mediação e dos parâmetros decisórios que serão colocados. Do contrário, a abstração das regras e da decisão final impossibilita que o desfecho seja, de fato, o fim definitivo do conflito:

A meu ver, quanto maior for o nível de formalização e a burocratização do processamento do litígio, maior será a probabilidade de que a discrepância entre litígio real e litígio processado se mantenha. E, quando assim acontece, é menor a probabilidade de que o desfecho do processo seja a resolução final do conflito. (Santos, 2014, p.120)

Contudo a mediação feita pela AM, como indica o trecho transcrito abaixo, nem sempre logra um resultado consensual entre as partes, o que revela um importante traço dessa e de todas as associações analisadas pela pesquisa: sua limitação enquanto poder executivo, definida pelo entrevistado por meio da menção à ausência do “poder de polícia”.

Então, no começo sempre começava a ficar aquela briga [...]. E quem é da Comissão sofre muito com isso, porque você não tem o apoio 100% da comunidade. Porque quando você quer uma melhoria, você vai

mexer no benefício do outro. Aí, fica aquela briga: “Não, porque não sei o quê” e tem coisa que você acaba... que tem bate boca, tudo e tal, mas acaba [que] quem invadiu, dependendo da pessoa que invadiu, vamos dizer assim, uma pessoa mais bruta que a outra, aí, acaba indo pra força mesmo e acaba ficando. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

Com a exceção da AM do Eucaliptos (Santo André), onde ficou clara a força coercitiva complementar oferecida pelo tráfico de drogas, nenhuma das entidades mostrou ter um poder de ação, imposição e efetividade de suas decisões para além da base retórica. Mesmo quando não há conflitos entre vizinhos, a impossibilidade de a AM se impor também se observa em sua incapacidade de controlar as ações construtivas dos moradores nas respectivas favelas. Sobre os avanços das construções que subtraem parcialmente as áreas das vias da favela Capelinha (SBC), Dona Umbelinda, atual presidenta da AM, admite:

Não, a gente fala, a gente conversa, mas não adianta. Porque, hoje, você [fala] eles tiram. Quando é amanhã, eles colocam. Então, é complicado. E outra: hoje em dia, se você for falar alguma coisa aí, e conversar e chamar os direitos, a gente é até jurado em certas horas. Hoje não dá pra ficar batendo boca com ninguém. A única coisa que tem que fazer é amizade e conversar numa boa. (Umbelinda - Capelinha, São Bernardo do Campo)

Alguns princípios, como a **Terra para Moradia** e o **Direito de Construir**, são invocados na justificativa de Zé Paraná sobre a dificuldade de a Comissão local intervir e evitar abusos, como o avanço sobre as vielas do núcleo ou até mesmo o fracionamento dos terrenos, que passaram a aumentar a densidade do Capelinha, a despeito das orientações legais feitas por representantes do MP estadual. As ameaças de morte feitas contra ela e antecessores, evidentemente, também pesam sobre seu poder de ação e escancaram os limites do poder regulador da AM:

É, mais ou menos isso! Daí, a gente já não tinha mais o que fazer, porque já era dele o terreno e se a gente falasse o que o pessoal avisava que a gente não podia fazer, era uma encrenca danada. E nós já fomos, até, ameaçados de morte. Ameaçaram dar tiro na gente, então, a gente arriscou a vida nisso aí. Eu, o outro presidente. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

Em alguns casos, as lideranças da AM tentam não se envolver na mediação de certos conflitos, ou porque não querem se desgastar com os moradores, ou porque não se sentem capazes tecnicamente para julgar e orientar a solução de algum litígio.

[...] a gente deixou bem claro que não adianta, [entrar em] briga de vizinho, Associação ir lá tentar apaziguar, tentar acalmar os ânimos, porque depois vai viver o dia a dia e não compensa. Isso aí, às vezes, a gente fala no geral em Assembleia como aconselhamento, mas não que tenha surgido e a gente tenha resolvido; ter que ir lá e resolver. Nunca precisou. [...] Mas sempre a gente passava para eles de volta: “Resolve da melhor forma, que é melhor”. Não adianta a gente ir lá e impor qualquer sugestão, porque cada um vai contar a história que favorece para si. Se tira partido de um, até pra gente fica ruim, porque aí a pessoa vai achar que você tá puxando mais a brasa para sardinha de um, do que de outro. Então, a gente sempre procura não interferir, para que as coisas não venha a ser a gravar. (Adão, Gamboa - Santo André)

A fala transcrita da liderança Toninho (Gazuza, Diadema) parece bastante elucidativa quanto a forma com que as lideranças enxergam o papel da AM:

Tem muito isso lá. E nós, enquanto liderança, a gente não tem muito poder pra dizer assim: “Olha, você não vai construir”. Que não é nosso papel muito, né, mas da Secretaria de Habitação. E dizer: “Você não

vai poder fazer”. Ela tem esse poder. Nós enquanto liderança, não temos. Até porque **a gente luta por uma moradia**. Como é que em seguida vou dizer assim: “Você não vai fazer”. Fica estranho o negócio. Tu luta por uma moradia e aí o cara quer melhorar e você tá impedindo? É muito estranho. É uma coisa que cabe muito à Secretaria de Habitação. (Toninho - Gazuza, Diadema, grifo nosso)

A falta de proatividade de muitas AMs estudadas, que se envolvem em questões construtivas somente quando requisitadas, para resolver conflitos entre vizinhos, porém sem intervir de maneira assertiva em abusos, ou no que poderia ser entendido como um tipo de “infração” pelo direito local, se explica por sua própria natureza. Assim como muitas **regras** e outros **princípios** do processo de autorregulação, discutidos aqui, se justificam pela lógica da **Terra para Moradia** (ou pelo Direito à Moradia) nas favelas, a ação das Associações de Moradores também é balizada por essa premissa. É redundante afirmar, mas é preciso: as Associações de Moradores são organizações compostas pelos próprios **moradores** e esses, como tais, entendem os problemas e, acima de tudo, compreendem as necessidades dos demais residentes, que ocuparam e produzem o espaço das favelas onde vivem. A postura de confrontar e penalizar certas práticas construtivas pressupõe uma autoridade de que as organizações locais não gozam, porque o questionamento da ação dos demais moradores configuraria um ato de questionamento do direito de todos que estão ali.

Em comparação com as Associações de Moradores de favelas estudadas em outros municípios – de outras realidades urbanas e sociais –, retratadas pela literatura existente, as AM dos assentamentos pesquisados não demonstraram o mesmo protagonismo no que tange à regulação da produção da moradia. No Rio de Janeiro, por exemplo, as associações da Jacarezinho (Santos, 2014), Babilônia (Oliveira, 2011) e Parque Royal (Magalhães, 2013) revelaram-se extremamente ativas e fortes no controle da produção do espaço dessas respectivas favelas.

Um dos integrantes do antigo Conselho Administrativo da Associação de Moradores – que estimamos tenha funcionado entre 1992 e 1996 – relata que, durante algum tempo e em alguns casos, essa instituição agiu no sentido de ordenar o parcelamento de lotes levando em conta aspectos urbanísticos e sociais. Ou seja, tinha em vista atender famílias que não dispusessem de moradia própria, bem como evitar o “fechamento” de ruas, isto é, que as casas avançassem paulatinamente sobre as vias públicas, o que significa a definição de um alinhamento. (Magalhães, 2013, p.163)

Isso não significa que o poder da AM nesses exemplos seja, ou tenha sido, uniformemente significativo ao longo do tempo, ou que não tenha sido estruturado sobre um forte aparato repressor advindo de forças que não fossem as suas próprias. No caso do Parque Royal, a AM perdeu espaço para o tráfego e sua autoridade foi substituída pelos interesses e ações que o comando do crime organizado local tinha sobre aquele território.

A associação e seus líderes representam a comunidade junto às estruturas administrativas formais do município ou do estado e cumprem o papel de “mediadores” perante a sociedade. À medida que os grupos de traficantes se tornam mais poderosos nas favelas, aumenta a tensão diante da ameaça real ou potencial, à autoridade eleita. (Leeds, 2004, p.250 apud Klintowitz, 2008, p.140)

No caso do morro da Babilônia, a força de controle da AM partia de uma estreita relação entre seu líder e o governo durante os anos de Ditadura Militar. Segundo Oliveira (2011), a regulação sobre o crescimento daquela favela só foi possível por conta do aparato externo do Estado, que, ao deixar de existir, com o fim do regime e com o início de novas gestões locais, levou consigo o controle sobre a expansão da comunidade, que voltou a crescer nos anos 1980 e 1990:

Na Babilônia, a postura adotada pelo Sr. Sebastião, à frente da associação de moradores por mais de 20 anos, se pautava por um forte controle sobre qualquer construção ou reforma executada no

morro, e mesmo contra a entrada de qualquer novo morador. Em sua polêmica gestão contou com o apoio dos militares, e o rígido controle era um modo de se aproximar e consolidar esta posição, que se apresentava de forma ambígua entre a postura de um representante do exército e a dos interesses da população, estendendo sua “mão forte” inclusive sobre áreas da favela que estariam fora do controle militar. Desta forma a ocupação não se expandia em área e quase não crescia em população ou número de construções, sendo percebida como “sob controle” pelo exército e pelo governo. Através do entendimento de que ao não abrir espaço para novos moradores, facilitariam a permanência dos que ali já estavam. (Oliveira, 2011, p.156)

REGULAÇÃO DO MERCADO

No núcleo Eucaliptos, de Santo André, encontramos a Associação de Moradores mais ativa e eficiente no controle da produção do espaço dentre as favelas estudadas. As gestões passadas, intimamente ligadas ao paralelo, promoviam a ocupação do assentamento “distribuindo” terrenos para serem ocupados por novos moradores, o que não se identifica com uma ação reguladora por si só. Porém, por promover concretamente a ocupação da terra daquela favela, propiciava, no contexto da autoconstrução, todo tipo de interação e prática construtiva que caracteriza a autorregulação do espaço da forma como defendemos aqui. A gestão atual, cujas lideranças foram entrevistadas, assumiu uma outra postura e, sob forte influência do poder público local, passou a reger a ocupação de forma bastante rígida para controlar seu crescimento horizontal, organizando a edificação de novos barracos dentro dos espaços vazios internos ao perímetro já ocupado do assentamento.

É também da favela Eucaliptos que trazemos o exemplo de outra função da AM que interfere na produção e na autorregulação de seu espaço. Ao organizar a ocupação de seus vazios (como forma de conter a expansão do assentamento), não cobrando pela terra ocupada e regulando

a venda das moradias construídas em terrenos cedidos, a entidade cria um mecanismo de regulação dos preços daquele mercado informal do solo.

Hoje, quando se fala em vender, você pode vender, por quê? Existe o mercado paralelo. Hoje, imagina eu vendendo meu terreno, já teria sido expulso da favela. Não se pode. É uma regra que se tem. Apesar de que muita gente ganhou dinheiro lá atrás, mas, hoje, se tem essa regra e a Associação respeita muito isso. Até pra não se dar motivo pra ninguém dizer “Eu tô aqui, mas o Adatauto me vendeu”. Entendeu? Não aceito uma balinha em troca [do terreno] por conta disso. Pra ninguém. “Eu estou aqui”, mas eu não ganhei [dinheiro com isso]. Eu faço o que eu quero. Eu: “Aqui tem uma regra também. Se você constrói, constrói, mas não pode vender. Quanto que você gastou?”. (Adatauto - Eucaliptos, Santo André)

Ainda que o controle dos preços não pareça ser o objetivo principal desse regramento da AM, sua norma sobre a venda de barracos em terrenos cedidos só permite que as transações se efetivem se o valor do terreno não compuser o preço da venda, a qual deve considerar apenas o quanto a família que quer vender gastou para construir a casa. Isso faz com que moradias sejam vendidas por cerca de R\$ 3 mil, em vez dos R\$ 8 mil cobrados por barracos na área mais precária ou dos R\$ 50 mil cobrados pelas casas na “área nobre” mais consolidada e próxima do bairro.

Esse mecanismo de regulação do mercado informal, que interfere nos preços de parte do estoque imobiliário construído da favela Eucaliptos, não se compara com o grau de controle exercido pela AM do Capelinha (SBC), que, em nome da arrecadação de recursos para a compra do terreno invadido, cobrava preços tabelados pelo metro quadrado durante os anos 1980 e 1990. O acesso à ocupação estava, praticamente, condicionado pela intermediação da Associação de Moradores local, que fazia as vezes de corretora imobiliária. Cinco reais eram cobrados por metro quadrado de terreno desocupado, o que excluía o caso de venda de áreas resultantes de fracionamento das moradias

ou de novas lajes edificadas. Ainda assim, pressupõe-se que o valor serviu de referência para o mercado informal do Capelinha, que explorava essas outras alternativas de acesso à moradia dentro do núcleo.

Como representante dos moradores perante o poder público, mas também perante os donos daquele terreno, com quem negociava diretamente, a Associação do Capelinha, formalmente instituída com CNPJ, fez o acordo de compra com os três diferentes proprietários.

Eu fiz uma ata no dia 06 de março de 2006 em assembleia geral registrada no 1o Cartório de Imóveis, onde o povo concordou [com] R\$ 600,00 pra cada 100 metros quadrados. Como diz a promotora, “dinheiro de vaquinha”. Nós fizemos uma coleta de R\$ 600,00 por família pra cada 100 metros quadrados. O dono do Cartório do Riacho [Grande], Dr. João Botelho, antes de nós lavrar a primeira escritura, falou, “Eu quero essa ata registrada no Cartório, porque, se amanhã alguém contestar que não autorizou vocês comprar a área, você tem essa ata registrada no cartório.” E essas escrituras foram lavradas e negociadas com autorização da promotora. (Laércio - Capelinha, São Bernardo do Campo)

A partir dos valores negociados, a Associação deliberou em assembleia o montante que cada família teria que contribuir para completar o total a ser pago pela terra, o que, de certa forma, referendou um novo valor base para o preço do solo naquela favela.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

As AMs sempre foram o corpo que representava os moradores de uma determinada localidade perante o Estado, transformando as carências mais urgentes em reivindicações comunitárias.

Aí nesse período, esse pessoal cria uma Comissão e acaba virando uma Comissão ali, pra tentar ter uma linha de frente, pra questão de Prefeitura: pra conseguir

água que na época ninguém tinha água, não tinha luz não tinha nada. Tudo era clandestino na época. Hoje, é tudo legalizado, mas na época... Quando você começa a ocupar um espaço, aí é tudo clandestino. É gato, né, na linguagem popular. (Ethieney - Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo)

A transcrição acima é uma das falas que sintetiza o principal papel das Associações de Moradores nas favelas estudadas, por ser aquele que se observou em todos os assentamentos, sem exceção. Levar reivindicações e defender os interesses dos moradores foram, e, em alguns casos, ainda são, as principais funções das Associações ou Comissões de Moradores, o que historicamente também se relaciona às lutas populares que lograram o reconhecimento desses territórios nas cidades e do direito de seus habitantes. Água, luz e esgoto compõem as demandas mais comuns dos moradores, que empenharam, na figura de suas lideranças e entidades representativas, a função de reivindicar tais melhorias para as ocupações de terra desde os anos 1980, quando os governos locais começaram a desenvolver seus programas de intervenção, visando à qualificação e à consolidação dos núcleos. Equipamentos e outros serviços públicos, aos poucos, foram complementando a lista de lutas e conquistas dessas favelas. O direito a um endereço também integrava a lista de demandas dos moradores, que dependiam de um sistema próprio de distribuição das correspondências ou de coleta das cartas na sede da AM.

[...] a gente tirava as pessoas que eram fiscais, né, as pessoas que eram do Conselho pra poder conversar, chamar aquela pessoa. Aí, a gente comunicava a Habitação. Você entendeu? E a pessoa, a gente passava pra pessoa, “olha, você não faz aí porque aí é perigoso, aí você não pode fazer”. A gente ia sempre orientando a pessoa. (Neuza - Área BK, Osasco)

Ao representar os moradores, as Associações faziam o papel de agente interlocutor entre as prefeituras municipais quando fosse necessário esclarecer dúvidas que interferissem na ocupação do núcleo, sobretudo, no caso da ocupação de áreas de risco. O trecho transcrito acima ainda revela que este

tipo de organização poderia ser baseada na ação de fiscais, membros da própria AM, que acompanhavam a evolução do assentamento. Tal organização, entretanto, só foi mencionada na Área BK, de Osasco.

A interlocução com a Prefeitura pode resultar em uma ação mais estruturante de reurbanização do núcleo, como no caso de nove das dez favelas estudadas, ou no apoio à autoconstrução das infraestruturas, ainda que provisórias, como no caso da rede de esgoto instalada pelos próprios moradores da favela Eucaliptos.

Quando eu comecei a me envolver com a Associação, nós corremos atrás até que conseguimos – não eu, nós conseguimos –, e aí os próprios moradores deram a mão de obra. A maior parte do esgoto são [d]os próprios moradores. Eles mesmos fizeram aqui: o esposo dela, o filho, os vizinhos fizeram o próprio esgoto no final de semana. (Adauto - Eucaliptos, Santo André)

O envolvimento das AMs na produção do espaço de suas respectivas favelas apresenta, portanto, uma dimensão comunitária, por conseguir mobilizar seus moradores em ações relacionadas à autoconstrução das infraestruturas locais, como no exemplo acima, mas também tem uma dimensão eminentemente política, sobretudo antes da urbanização, quando justamente as carências e demandas constituem força suficiente para agregar os moradores em torno de uma luta comum a eles e às demais famílias de outras favelas na mesma cidade. É importante, contudo, diferenciar os tempos históricos que separam as Associações das favelas já urbanizadas e da favela Eucaliptos. No primeiro caso, as organizações locais tinham um significado de luta e de grande mobilização social que buscava, na transformação do núcleo, uma forma de garantia mínima de seus direitos perante o Estado, durante e logo após o período de redemocratização do país. No caso da Eucaliptos, ocupação mais recente e que tem que lidar com a presença do tráfico desde seu início, existe uma dificuldade de mobilização decorrente da desconfiança dos moradores:

É como eu te falei. Nós pegamos já um povo descrente, desconfiado [...] Hoje eles cobram muito, mas não querem participar, não querem nada. Então, as pessoas já estão desacreditadas. (Adauto - Eucaliptos, Santo André)

Nesta favela específica, não se trata de uma organização política que se esvaziou com o tempo e que perdeu espaço para o “paralelo”, mas de uma organização comunitária que luta para conseguir ainda se afirmar e que, muitas vezes, sequer tem chance de disputar a autoridade colocada pelo tráfico. O esgoto provisório e até a pavimentação de cimento de alguns becos da favela foram executados pelo esforço das lideranças locais, a despeito dessa tensão e de seu descrédito por parte dos moradores.

Fato é que o papel da AM nas favelas se modificou muito ao longo dos últimos trinta anos, sobretudo porque seu protagonismo político, baseado nas demandas sociais históricas, perdeu, gradativamente, sentido diante da satisfação de necessidades e da conquista de direitos, que marcaram esse mesmo período. A mobilização social e política nas favelas, hoje, é tomada por outro contexto. Um dos motivos por que selecionamos os quatro municípios de estudo desta pesquisa foi, justamente, o fato de terem promovido extensos programas de urbanização e regularização fundiária em seus núcleos habitacionais e assentamentos informais nas últimas décadas - alguns que inclusive tornaram-se referências nacionais à políticas do gênero - o que provocou um reposicionamento estratégico dos movimentos de moradia, das lideranças políticas locais e das associações de moradores.

Contudo, as demandas por infraestrutura e serviços urbanos que caracterizam suas lutas históricas paralelamente à reivindicação pela terra e pelo direito à cidade já não cabem mais da mesma forma para a maioria dos núcleos. O contexto político é outro e a inserção das favelas dentro das agendas governamentais conquistou um espaço que na década de 1980 ainda era apenas uma bandeira.

Marta Cirera descreve o período de intensa agitação política da década de 1980 em Diadema com forte protagonismo

dos movimentos de moradia e da mobilização local das Associações, cuja participação direta na política habitacional daquele município passou a ser um eixo condutor da realização dos programas de urbanização de favelas:

FIGURA 59 - Ato por moradia da Associação de Moradores de Favelas de Diadema (Cirera, 2008, p.68: Acervo SEHAB Diadema)

O Programa de Urbanização de Favelas privilegiava os espaços de participação e decisão estabelecidos com os movimentos e a população beneficiada, pois as intervenções eram discutidas com as comunidades. [...] a cada núcleo destacado para realização de melhorias, quando sua comunidade não era organizada, formava-se uma comissão de representantes para estabelecer o diálogo sobre as propostas. Essas comissões foram, inicialmente, articuladas pelo movimento de Defesa das favelas e lideranças da Igreja Católica e, a partir da ação do programa, começaram também a ser estimuladas pelo Poder Público municipal. (Cirera, 2008, p.67)

Para além do contexto político, o grau de mobilização social dentro das favelas também já não é o mesmo, visto que muitas das favelas estudadas não contam mais com o mesmo grupo de moradores que se envolveram, vinte ou trinta anos atrás,

nas reivindicações e debates políticos por melhorias em seus núcleos. Parte dos laços comunitários em certas favelas se desfizeram com a saída das famílias após a urbanização, o que, em alguns casos, corresponde a praticamente metade dos moradores originais.² Pedro Abramo discute a formação dos laços comunitários como um estratégia de sobrevivência e pondera sobre o rompimento dos mesmos:

A sinergia familiar e os laços de amizade construídos ao longo de muitos anos de convívio na favela (efeito da proximidade de vizinhança) dá surgimento a relacionamentos de trocas baseados no critério de “Dom” e do “contra-Dom” que permite alimentar uma verdadeira “economia da solidariedade familiar” expandida. [...] As famílias que decidem sair (vender um imóvel) de uma favela sabem que ao abandonar sua inserção em uma rede de solidariedade específica não transferem para o eventual comprador relações acumuladas de Dom e contra-Dom. (Abramo, 2003, p.204)

O desfazimento dos laços comunitários que dão liga às redes de cooperação também é um fator de enfraquecimento político dentro de cada localidade. As lideranças entrevistadas admitem que, até as obras de urbanização e, em alguns casos, até um breve período depois, as Associações e Comissões ainda eram uma importante referência para os moradores. Hoje, essas organizações locais se mostram relativamente enfraquecidas cumprindo funções burocráticas, quando requisitadas, como assinar contratos e formalizar a compra e venda de imóveis nas favelas onde o controle sobre a transferências das concessões é maior como em Diadema por exemplo. Adriana Lima defende que esse papel também é uma forma de garantir que a “transação imobiliária não viesse a prejudicar o próprio morador” (Lima, 2016, p.149), já que as lideranças podem acompanhar as razões do morador para a mudança e questionar o próximo local de residência. Alguns autores apontam que essa função de mediação burocrática teria um papel seletivo, já que nenhum novo morador poderia adquirir um imóvel dentro da favela sem

o aval das lideranças locais que, na figura da AM, atestariam a transferência das concessões.

Por outro lado – pelo menos no Parque São Sebastião [Diadema] – o papel da liderança ainda é essencial para definir quem pode vir para a favela. E todas as vendas são formalizadas com um recibo passado pela associação. (Silva, 2000, p.24)

Algumas se concentram na promoção de eventos que envolvam os moradores, sobretudo as crianças, ou na gestão interna de programas sociais das prefeituras (como, por exemplo, a distribuição de leite para alunos da rede pública).

E outra coisa que eles cobravam muito, até hoje que eles cobram, é o que é lazer, cultural, lazer, sendo que não tem. E, quando eu era presidente lá, eu levava isso, fechava a rua, fazia o ofício pra Prefeitura, no Ciretran. Fechava, autorizava a gente a fechar a rua, mandava os cavaletes, aí eu comunicava todos os órgãos - a Guarda Municipal, Prefeitura, Ciretran³ - então eu comunicava todos os órgãos [que] naquela data a rua ia ser fechada e ia ter um evento. E aí, a gente fazia aqueles eventos, fechar a rua, fazia brincadeiras... (Ethieney - Edmar Rabello, SBC)

A depender de como a Associação de Moradores é vista pelos próprios moradores, a entidade pode ser procurada para mediar e intervir nesses tipos de conflitos entre vizinhos, mas, nas favelas onde ela é pouco reconhecida ou tem sua autoridade questionada, a alternativa à resolução entre as partes pode ser o próprio poder público, como no caso da favela Sacadura Cabral.

Não adianta. [...] Eles não resolvem. Não resolvem nada de obra não. Aqui, o que resolve mesmo é Prefeitura. [...] Briga assim com vizinho, só a Prefeitura. (Dalva e Zequinha - Sacadura Cabral, Santo André)

² Estimativa dada recorrentemente pelas lideranças das favelas estudadas.

³ Circunscrição Regional de Trânsito (Ciretran).

Essa caracterização sobre Associações politicamente enfraquecidas e internamente (quase) irrelevantes para o ordenamento físico e para a autorregulação das favelas não de ser uma generalização que as pinte como entidades apáticas às necessidades das comunidades que representam e colocadas em um segundo plano como incapazes de lidar com as questões de seus moradores. Os exemplos dados anteriormente mostram que Associações cumprem, sim, um importante papel na produção do espaço das favelas e ainda hoje se colocam como um dos agentes protagonistas nesses processos.

2.4.6

TRÁFICO DE DROGAS

Com o avanço da criminalidade, e a crescente organização das quadrilhas de bandidos territorializadas nas favelas, veremos, a partir da década de 1990, a juridicidade mediacional das Associações de Moradores, e sua legitimidade como instância ordenadora do espaço, ser, ao menos parcialmente, substituída por uma juridicidade fundamentada na violência exercida pelo crime organizado. O “poder de polícia” que os criminosos dispõem contra os que se arriscam a agir em suas bases territoriais, através de uma violência subterrânea e cotidiana, aflige as populações marginalizadas, obriga-os a estabelecer, como estratégia de sobrevivência, compromissos com o crime organizado (Junqueira; Rodrigues, 1992). (Oliveira, 2011, p.225)

Este é um dos pontos mais sensíveis da pesquisa de campo, não porque tenha se revelado de suma importância para a autorregulação que nos propomos a discutir, mas pela dificuldade de abordagem, sobretudo, por conta do receio dos entrevistados em tocar no tema da ação do tráfico local. A melhor forma de discutir esse aspecto foi não perguntar sobre ele e deixar que os moradores que se sentissem mais à vontade o mencionassem quando fosse conveniente na conversa. Ainda assim, a extensão de nossa incursão empírica não foi suficiente

para verificar, de forma contundente, um paralelo com a análise de Tales Oliveira transcrita acima, a qual corrobora a leitura de Alex Magalhães (2013) sobre o papel determinante do tráfico de drogas na regulação dos espaços livres da favela Parque Royal, no Rio de Janeiro (RJ), seu objeto de estudo.

Curiosamente, a principal via que possibilitou que alguns poucos entrevistados fizessem menção à influência do poder do crime local na regulação das favelas foi o tema das áreas livres. Na problematização feita anteriormente sobre a **Regulação das Áreas Livres** (seção 2.3.6), tanto com relação à sua produção, quanto sobre seu uso, apresentamos algumas referências que discutem o controle que o narcotráfico exerce sobre os espaços livres das favelas, como pracinhas e equipamentos esportivos (Klintowitz, 2008). Nesta mesma seção, mostramos a força do “paralelo” da favela Eucaliptos para o “loteamento” de parte do campo de futebol daquele núcleo que, reduzido, deu origem a novas casas para novos moradores.

Essa prática marcou as ações do “paralelo” no Eucaliptos por muito tempo, já que era o tráfico, em parceria com antigas gestões da AM, que destinava novas áreas para a ocupação daquele terreno por novas famílias ocupantes. Nos anos 1990, o tráfico foi o principal promotor da ocupação, por meio da indicação de áreas para construção de novos barracos, configurando-se como agente extremamente ativo na produção da favela.

É tudo doação. [...] Num sei. Sei que tem muitas pessoas aí que tava sem lugar pra morar e vinha e conversava. Teve muito tempo também que era o Alemão que tava na Associação. Que era o tempo do Alemão. (Neide - Eucaliptos, Santo André)

De acordo com Aduino, atual presidente da Associação, a liderança que o antecedeu “não se preocupou com isso” e se concentrava em ações assistencialistas, oferecendo materiais de construção para que os moradores erguessem seus barracos, prática questionada por ele pela falta daquilo que ele mesmo chama de “planejamento e organização”. A distribuição nada criteriosa de terra para construção de barracos que deu origem

à morfologia irregular e “desorganizada” do núcleo Eucaliptos, assim como o suporte material para a construção dos barracos, era uma política interna do tráfico, que construía para si uma base de apoio comunitário, através da AM, estabelecendo uma relação entre moradores e poder local com feições clientelistas e consolidando-se conforme o núcleo se expandia. Para Adatao, o incentivo à ocupação e todo o suporte dado aos moradores para construção da favela estão relacionados a uma estratégia do “paralelo” para se fortalecer.

Mas eles não queriam saber se a [rua] ia ter passagem de ida e vinda. Se ia ter acesso de carro, se ia ter acesso, futuramente, de construção. Eles foram dando [terra]. Até porque, hoje, eu entendo que o tráfico quer popularizar as comunidades, porque fica melhor pra eles. Por quê? Na parte de dinheiro, na parte de se camuflar. (Adatao - Eucaliptos, Santo André)

Povoar e adensar a comunidade sob seu comando seria, portanto, uma forma de criar uma rede física e social de proteção e fortalecimento para o tráfico. Essa estratégia teria se alterado nos últimos anos com a troca de comando do poder local, o que possivelmente está associado à reestruturação do crime organizado liderada pelo Primeiro Comando da Capital (PCC), que passou a priorizar, dentre outras coisas, como descreve Gabriel Feltran (2010), um domínio territorial mais “pacificador”, em que a mediação e a redução dos conflitos teriam entrado na ordem do dia para consolidar um poder menos violento e menos mortal para o próprio tráfico.

[...] ele era da biqueira e tal, ele era do “movimento”. Ele era “disciplina”. “Disciplina” da favela é o que resolve os BOs da favela. (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

A fala de Tatiane demonstra que era prerrogativa do tráfico, portanto, mediar os conflitos e resolver os “BOs” da favela. Isso coloca o “paralelo” também na condição de um agente regulador da vida cotidiana, para além da função de produtor direto do espaço naquele núcleo. Se hoje, com a troca de comando, e

com as diretrizes para conter o crescimento do núcleo, já não há a mesma prática de distribuição generalizada de terras para moradia, os entrevistados deixam claro que o tráfico continua sendo acionado para interferir em litígios pontuais, como brigas entre vizinhos, mediando e direcionando uma solução.

A experiência da própria Tatiane mostra como o poder do “paralelo” é utilizado para intervir em disputas entre vizinhos, nas quais basta a imposição da palavra, dispensando-se o uso da violência. Em mais de uma situação, alguns de seus vizinhos questionaram suas ações porque promoviam uma alteração da área de seus barracos, recorrendo ao tráfico com reclamações de que o que ela estava fazendo não seria correto. Da primeira vez, ela limpou uma parte do terreno adjacente à sua casa, que era utilizado como despejo de lixo, para que, assim, pudesse expandir o barraco. Da segunda vez, a construção de um muro de arrimo para evitar um novo deslizamento de parte do terreno de uma vizinha sobre sua casa teria consumido uma pequena porção da área sob domínio desta vizinha, que, por sua vez, já tinha se recusado a fazer qualquer tipo de obra para resolver o problema.

Tatiane preferia a conversa diretamente com os queixosos para justificar suas ações e reclamar a legitimidade de seus atos. Tal posição da moradora dialoga com o uso da retórica enquanto uma “força de regulação difusa de cunho persuasivo e dialógico” (Wolkmer, 2001, p.328) que, no direito comunitário, respaldado pelo pluralismo jurídico “comunitário-participativo” defendido por Wolkmer, privilegia o espaço argumentativo, caracterizado pelo “*topos*” da cooperação” (Santos, 2014, p.41), em detrimento das sanções instrumentalizadas e das forças coercitivas, tradicionais do direito estatal de caráter mais burocrático e impositivo.

Contudo, nenhum dos reclamantes se sentiu satisfeito e, assim, eles acabaram procurando o “paralelo” para que fosse tomada uma decisão a partir de um olhar externo ao conflito, por quem teria poder para dar uma solução definitiva ao impasse. Como na primeira situação Tatiane havia tomado

⁴ *Topos* caracteriza o espaço retórico dentro do discurso jurídico de base argumentativa, que, no Direito de Pasárgada, é muito maior do que o uso da lei. (Santos, 2014, p.27-28).

para si uma área sem uso adequado e que passaria a atender sua necessidade de moradia, o tráfico decidiu que ela tinha razão. O que ela fizera poderia ter sido feito por qualquer outra família, porém somente ela havia se disposto a limpar todo o terreno, o que conferia legitimidade à sua ampliação. No segundo litígio, o “paralelo” entendeu que a vizinha não tinha motivos para reclamar, já que o muro construído por Tatiane na divisa dos dois barracos traria segurança e estabilidade do solo para as duas famílias, algo que também deveria preocupar a reclamante que, no entanto, se recusara a gastar recursos próprios na obra.

Esta função mediadora do “paralelo” tem sido útil também às ações da Associação de Moradores sob a gestão de Aauto, ainda que ele seja um crítico do *modus operandi* das antigas gestões diretamente vinculadas ao poder local. Embora se orgulhe ao dizer que sua chapa venceu as eleições livres de 2014 de forma democrática, e sem a chancela prévia do tráfico, algumas soluções de conflitos em que a Associação é acionada dependem da presença do tráfico para que os moradores não questionem a autoridade da entidade e a resolução adotada. Para Aauto e Tatiane, só o tráfico possui o poder de impor qualquer decisão de forma definitiva, pois sua capacidade implícita de violência consegue estabelecer um estado de obediência que a AM por si só não tem condições de criar.

É interessante notar que nenhum entrevistado de fato soube narrar, ou mencionar brevemente, o uso da força por parte do tráfico para fazer valer alguma decisão ou impor seus desejos na regulação do espaço na favela Eucaliptos. Sua possível ação violenta foi sugerida pela fala das lideranças, o que mostra um padrão de regulação que está de acordo com o que defende Boaventura de Sousa Santos para o Direito de Pasárgada:

Não restam dúvidas de que a produção jurídica dos Estados capitalistas contemporâneos, em geral, tem ao seu serviço um poderoso e complexo aparelho coercitivo detentor do monopólio da violência legítima [...] está na raiz da conversão do direito em centro de disciplina e de controle social do Estado capitalista. [...] Ao contrário, como veremos, o direito de Pasárgada dispõe de instrumentos de coerção

muito incipientes e de fato quase inexistentes [...] trata-se tão só de formas de pressão mais ou menos difusas, que visam ir tornando progressivamente intolerável a manutenção de certo curso de ação. São **ações e não ações** de estrutura muito fluida e de consistência muito precária, familiares próximas de ação direta, e em que o papel da associação nunca é, por si só, determinante para o seu acionamento. Pode, pois, concluir-se que em Pasárgada os principais instrumentos de coerção são as ameaças, o discurso da violência. Mas porque se trata de ameaças de quase impossível concretização, trata-se sobretudo de uma **retórica da força**, de um topos de intimidação que é, por isso, integrante do discurso jurídico [...] e só é acionado quando a obstinação de uma ou ambas as partes fez falhar o topos da cooperação. (Santos, 2014, p.41, grifos nossos)

Outros aspectos marcam a referência que entrevistados fizeram à ação do tráfico de drogas na produção do espaço na favela Eucaliptos, como, por exemplo, o caso do alargamento de uma das vias para que a passagem de ambulâncias fosse garantida (comentado anteriormente) e a compreensão de que o único uso do solo definitivamente proibido na favela é o comércio ilegal de drogas que crie concorrência. Em geral, a percepção atual dos moradores é de que o poder local procura não se envolver tanto na vida doméstica das famílias e somente arbitra sobre impasses quando requisitado, nunca de forma proativa.

Não se mete tanto na vida dos outros. [Antes] Qualquer briguinha já vinha, já pá. Hoje, não. As pessoas mesmo se resolvem. A não ser que vá levar lá [o problema] pra eles. Se a pessoa for procurar, aí, eles entram. (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

Curiosamente, a observação se destoa ligeiramente do que alguns autores descrevem acerca de como o poder do tráfico sobre esse aspecto da vida cotidiana nas favelas se constrói. Parte da literatura consultada entende que a autoridade do tráfico de drogas preenche um vazio deixado pelas instituições estatais e por seus mecanismos de promoção da justiça.

Diante da frequente dificuldade no atendimento, por parte da polícia, a seus problemas imediatos, muitos moradores acabam recorrendo aos chefes das quadrilhas do tráfico para resolver questões pessoais, suprir necessidades imediatas e arbitrar conflitos com vizinhos. Uma solução que faz emergir um elemento complicador nesta relação, ao oferecer uma forma de legitimação do poder dos traficantes nesses locais e fornecer embasamento às teses de “convivência”, que armam uma consciente “escolha da ‘lei do tráfico’ ao invés da ‘lei da nação’ como fundamento da sociabilidade nas favelas” (Leita; Oliveira, 2005, p. 21). (Lobosco, 2014, p.215)

Gabriel Feltran enxerga a legitimação do tráfico como algo mais complexo do que apenas a compensação de um vazio deixado pelo Estado. Suas análises não abordam diretamente questões de apropriação e produção do espaço, porém, ainda assim, o autor nos oferece uma perspectiva relevante à como o crime organizado nas periferias, nas favelas representado predominantemente pelo narcotráfico, ganha o reconhecimento social de que goza perante a população. A procura pela “justiça do crime” seria a busca por um direito alternativo, que fosse mais acessível que a “justiça” formal e mais coerente com as expectativas normativas dos moradores.

Os moradores das periferias são talvez o grupo social mais interessado em utilizar a lei oficial para fazer garantir seus direitos formais, sempre ameaçados. A busca repertoriada da justiça, nesse contexto, é muito mais uma decisão instrumental, amparada na experiência cotidiana, do que um princípio normativo idealizado. Como é muito difícil – por vezes impossível – obter usufruto concreto da totalidade dos direitos pelo recurso às instâncias legais e à justiça do Estado, apela-se a outras instâncias ordenadoras que passam a ser percebidas, então, como complementares àquelas estatais que funcionam. (Feltran, 2010, p.60)

O autor continua:

[...] a justiça estatal é reconhecida nas periferias como tendo, em suas leis, conteúdos normativos universalistas, embora seus procedimentos de aplicação sejam desiguais e ineficientes: o funcionamento do judiciário é lento, discrimina posição social, lugar de moradia, cor da pele e idiossincrasias de classe, além de estar submetido à expertise técnica dos advogados. Assim, na perspectiva de quem vive nesses territórios, se a “justiça do crime” tem os conteúdos da exceção inscritos em sua “lei”, ela seria justa por se aplicar “de igual” para todos. (Feltran, 2010, p.70)

Na favela carioca Parque Royal, Alex Magalhães aponta que, por outro lado, o crescimento do poder paralelo pode decorrer, dentre outros motivos, da própria intervenção estatal que, ao urbanizar e introduzir um novo ordenamento, enfraqueceu e deslegitimou a AM em suas prerrogativas de regulação comunitária. Assim, o tráfico enquanto um novo protagonista no processo de autorregulação local estaria mais associado a um vazio deixado pela organização comunitária e não pelo Estado:

A fragilização da Associação de Moradores em sua função de controle comunitário, portanto, não se deve apenas e/ou primordialmente às injunções do tráfico de drogas, mas, antes, é efeito direto do modo como se deu a intervenção do Estado na favela. O enfraquecimento da atuação da Associação de Moradores contribuiu para sua deslegitimação perante os moradores, que passaram a recorrer ao tráfico [...] Desse modo, retroalimenta-se o círculo vicioso que tem condicionado fortemente as expectativas dos moradores da favela estudada em termos da gestão do território, abrindo espaço para as soluções individualistas. (Magalhães, 2013, p. 297)

No núcleo Eucaliptos, as primeiras gestões da AM local se constituíram através do poder do “paralelo” que dominou esse espaço por muitos anos. Mesmo quando uma organização se dissociou oficialmente da outra, segundo as lideranças da atual gestão, as ações do tráfico e da Associação de Moradores passaram a se complementar. Por um lado, o crime passou a interferir menos nos aspectos cotidianos dos moradores, abrindo uma via para as atividades “institucionais” da AM eleita. Por outro lado, esta AM que representa a população local recorre, quando necessário, ao poder de coerção do tráfico para conflitos em que a solução definitiva não é possível apenas com a tradicional argumentação.

Nas demais favelas estudadas, entretanto, a participação desse agente na autorregulação ficou pouco clara, sobretudo, pela dificuldade de se abordar o assunto com os moradores. Talvez pela forma evasiva com que os entrevistados responderam ao tema quando foi abordado, é apenas possível sugerir que o tráfico tenha um papel secundário, quase inexpressivo, nos processos que se relacionam à produção do espaço nessas favelas pesquisadas. As respostas sobre o tema mostraram um incômodo muito maior em relação aos usuários de drogas do que em relação ao controle do tráfico e o crime organizado em si.

Na época, a gente precisava muito mais do [de moradia do que praça]. Porque não adianta você, vamos supor, construir uma praça. Você viu aquela praça lá, que linda? É linda. Porque Seu Zezinho cuida dela. Mas será que quando ele não estiver mais [vivo] alguém vai cuidar? Porque não adianta você ter uma praça, igual, aqui em Diadema, eu acho, eu acho muito importante verde, acho muito importante praça. Acho. Só que eu acho que tem que ter alguém pra cuidar. Não pode, simplesmente, não é um bosque que você abandona lá. Tá entendendo? Principalmente aqui. Porque a marginalidade é muito grande. Entendeu? A gente vê praças aqui em Diadema, ali mesmo aqui no Nações [bairro próximo] atrás do Hospital Infantil, ali, tem uma pracinha muito legal, mas você passava ali só via os caras usando droga. Como é que você vai, como é que a população vai fazer uso de uma praça

dessa? Tem até um lugarzinho que dá pra você fazer uma caminhadinha, mas como é que você vai encarar caminhar num lugar onde o cara tá ali fumando um baseado, né? É difícil. (Sandra Aparecida - Dom João VI, Diadema)

Quando perguntada se o tráfico, ou as pessoas que controlam a “biqueira” também possuem algum tipo de autoridade ou poder de ingerência sobre aspectos relativos à produção ou gestão dos espaços no núcleo, Sandra Aparecida é sucinta e diz que não há envolvimento algum. A presença do tráfico parece ser mais um incômodo, um uso inconveniente e inevitável no espaço público, do que um fator determinante para os mecanismos de produção do espaço no núcleo.

Sobre o discorrido até aqui, ainda vale uma observação muito importante, já feita por Adriana Lima (2016). Trata-se de um alerta para que a ideia de poder paralelo não se confunda com a de um Estado paralelo instituído no território das favelas, como fonte hegemônica de poder e de direitos, o que parte do princípio equivocado de que somente a força do crime organizado poderia construir um corpo jurídico alternativo à ordem estatal dentro das favelas:

Embora a questão do tráfico seja importante de ser entendida, alguns autores, dentre eles Botelho e Rodrigues (1992), passam a estabelecer uma associação automática entre uma ordem jurídica plural e a criminalidade no Brasil [...], praticamente como a única instância normativa passível de emergir no interior dos territórios populares, tendendo a estigmatizar a possibilidade aberta do pluralismo, [porém] essas instâncias não foram capazes de colonizar todas as relações sociais existentes nesses territórios. (Lima, 2016, p. 23)

CAPÍTULO 3

O LUGAR DA LEI NAS FAVELAS

3.1

INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO DIFERENCIADA

Ao longo da apresentação e discussão das práticas de autoprodução da moradia e de intervenção no espaço que constituem a autorregulação nas favelas, foram introduzidos alguns parâmetros oriundos do direito estatal, sobretudo, por sua influência na produção de novas regras no âmbito do direito autoconstruído. Essa correlação é necessária, justamente, porque a geração deste direito não está circunscrita apenas ao âmbito comunitário e também depende da sua interação com o ordenamento jurídico oficial.

Neste capítulo, o **lote** é introduzido como um novo elemento ao processo de autorregulação nas favelas. Essa unidade fundiária, ordenadora do espaço de assentamentos urbanizados através do parcelamento do solo, traz consigo uma série de parâmetros urbanísticos através dos quais o direito estatal busca promover um novo ordenamento no território das favelas, em que, via de regra, promoveu intervenções físicas para viabilizar a regularização jurídica da posse da terra.

Assinalamos que, dentre os nossos dez assentamentos estudados, apenas um, o **Eucaliptos** de Santo André, não passou pelo processo de urbanização e de intervenção normativa. Mesmo naquelas favelas em que não houve a introdução de um quadro normativo próprio, através de algum instrumento jurídico, consideramos que o projeto urbanístico atrelado à ação de agentes públicos, responsáveis por executar e acompanhar a intervenção, estabeleceu um novo padrão regulador. Nesses casos, o Estado passa a ser um importante produtor e indutor da juridicidade local, não com um plano que contém parâmetros e regras, que constituem uma formulação mais clássica da regulação urbanística, mas com os projetos urbano e arquitetônico. Portanto, no caso das favelas **Sacadura Cabral** e **Gamboa** de Santo André,

Edmar Rabelo de São Bernardo do Campo, **Gazuza** em Diadema e da **Área BK** em Osasco, os parâmetros legais dão lugar às diretrizes do desenho.

O objetivo geral do **Capítulo 3** é a problematização de um modelo regulador proposto a partir das lógicas operacionais do direito oficial, que, através de uma pretensa racionalização do espaço, estipula parâmetros e desenhos que deveriam incidir e orientar a autoprodução da moradia nas favelas. Não se trata apenas de verificar, através de seus resultados, o sucesso ou não da aplicação de parâmetros nesses assentamentos, mas, principalmente, de compreender o que permanece igual e quais são as novas dinâmicas que recharacterizam o processo de produção do espaço deste tipo de território popular, ainda produto da autoconstrução. Nenhuma favela estudada ou nenhuma favela que tenha sido objeto de algum tipo de instrumento regulador especial deixou de ser produzida pelas lógicas da autoconstrução; premissa fundamental para a compreensão dos processos que discutiremos neste capítulo.

Não restringimos nosso olhar apenas sobre a proposta estatal de regulação urbanística, mas para os conflitos e incongruências que tal modelo gera em relação ao processo de autorregulação já estabelecido nas favelas, o qual, devemos deixar claro, não se esvai somente porque passa a incidir uma nova fonte normativa. Na verdade, a autorregulação exercida a partir das práticas da autoconstrução permanece com suas lógicas dominantes, mas passa também a ser resultado de uma juridicidade adicional; aquela elaborada e instituída pelo direito oficial, através de instrumentos urbanísticos operados pelo Estado, aqui, representado pela figura das prefeituras municipais.

Nosso esforço a partir de agora é, portanto, de construir uma análise que compreenda a autorregulação, autoproduzida pelos moradores das favelas, também como resultado da incidência do direito estatal através de novos elementos reguladores. Para desenvolver a discussão sobre as alterações desse padrão normativo, optamos por seguir as mesmas categorias com que os parâmetros oficiais foram formulados e propostos, e que, ao mesmo tempo, permitem um diálogo direto com a classificação utilizada para a análise da autorregulação no **Capítulo 2** - aquela que antecede à intervenção normativa do Estado. Assim, as classificações de princípios e regras discutidas anteriormente serão retomadas a partir da matriz que compõe os instrumentos dos quatro municípios estudados e que se dividem da seguinte forma:

- Parâmetros de Ocupação
 - Parcelamento do Solo
 - Sistema Viário
 - O Automóvel Enquanto Parâmetro de Uso e Apropriação
 - Outros Valores de Uso da Rua
 - Organização da Ocupação
 - Parâmetros de Ocupação
- Parâmetros Construtivos
 - Altura das Construções
 - Recuos
 - Aberturas de Janelas
 - Outras Regras Construtivas
- Regulação dos Espaços Públicos
- Uso do Solo
 - Usos Não Residenciais
 - O Ruído como Parâmetro de Incomodidade
 - Outros Usos
- Regulação das Áreas Livres

A seguir, apresentaremos os instrumentos de regulação urbanística diferenciada, propostos pelas gestões municipais no âmbito de seus programas de urbanização e regularização de favelas.

DIADEMA

Os dispositivos utilizados por Diadema para regulação urbanística e edilícia de favelas urbanizadas são as leis e decretos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) editados entre 1985 e 1989. As leis, que desafetaram cinquenta e uma (51) áreas públicas municipais para viabilizar a outorga de CDRU, foram regulamentadas por decretos que discriminavam as regras e as condições para a concessão do título de posse ao conjunto de moradores em cada área (cada família recebia uma fração ideal da concessão coletiva).

Dentre as regras estipuladas pelos decretos, constavam as normas mínimas de uso e ocupação do solo, e de edificação, que os planos de urbanização de cada núcleo habitacional deveriam observar. Os planos urbanísticos com esta atribuição específica não foram elaborados posteriormente, fazendo com que os parâmetros definidos nos decretos permanecessem vigentes sobre as áreas de que tratavam as leis de concessão.

Os dispositivos considerados e analisados, portanto, são:

- Lei Municipal 819/1985 e Decreto 3.184/1986 (regulam os núcleos **Dom João VI** e **XI de Julho**)
- Lei Municipal 975/1988 e Decreto 3.767/1989

FIGURA 60 - Localização dos núcleos habitacionais desafetados para CDRU e regulados pelos decretos 3.184/85 e 3.767/89 (Nisida, 2017).

Assim como Diadema, SBC utilizou as leis de outorga de CDRU para estipular parâmetros de regulação urbanística, porém a redação das próprias leis definiram tais regras, dispensando a necessidade de decretos para regulamentá-las. As dez leis referentes à urbanização e regularização de favelas foram editadas entre 1986 e 1990, determinam regras para vinte e três (23) perímetros de favelas.

- Lei Municipal 2.800/1986
- Lei Municipal 3.013/1988
- Lei Municipal 3.101/1988
- Lei Municipal 3.111/1988
- Lei Municipal 3.178/1988
- Lei Municipal 3.246/1988 (núcleo **Edmar Rabelo**, porém sem parâmetros específicos)
- Lei Municipal 3.249/1988
- Lei Municipal 3.290/1988
- Lei Municipal 3.449/1990

Após a aprovação de Lei de ZEIS e HIS em 2009 (Lei 5.959/09), o Município de SBC passou a adotar os Planos de Urbanização e Regularização Sustentável como instrumento de planejamento para os núcleos habitacionais a serem regularizados. Uma das atribuições desses dispositivos é, de acordo com a lei que os instituiu, a definição de parâmetros urbanísticos e restrições edilícias para as favelas que o poder público visa urbanizar e regularizar. Foi possível consultar os planos dos seguintes núcleos:

- Núcleos **Capelinha-Cocaia**: Processo Administrativo 17.723/2011 aprovado pelo Decreto 17.659/2011
- Jd. Silvina Audi referente a quatro assentamentos): Processo Administrativo 19.023/2011 aprovado pelo Decreto 17.660/2010
- Parque São Bernardo/Alto da Bela Vista/Novo Parque: Processo Administrativo 373/2010 aprovado pelo Decreto 17.744/2011

FIGURA 61 - Localização dos núcleos habitacionais regulados pelas leis de CDRU e pelos Planos Integrados de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável (Nisida, 2017).

Os Planos de Urbanização e Regularização Jurídica das ZEIS ocupadas por favelas são os instrumentos que definem os parâmetros específicos de regulação urbanística e edilícia de cada assentamento em Santo André. Eles foram instituídos pela primeira Lei de AEIS em 1991 (Lei 6.964/1991) e continuam sendo os dispositivos responsáveis pela regulação urbanística nos núcleos da cidade. Foram consultados os seguintes planos:

- Núcleo Jd. Sorocaba: aprovado pelo Decreto 13.725/1996
- Núcleo Apucarana: Processo Administrativo 9.601/92-3 e 56.280/92-4 aprovado pelo Decreto 14.512/2000
- Núcleo Bizâncio: Processo Administrativo 58.914/92-1 e 6.921/97-0 aprovado pelo Decreto 14.597/2000
- Núcleo Luís Viana: Processo Administrativo 32.989/97-0 e 30.753/95-2 aprovado pelo Decreto 14.541/2000
- Núcleo Armando Setti: Processo Administrativo 37.449/1992-8 e 30.207/1995-7 aprovado pelo Decreto 15.085/2004

FIGURA 62 - Localização dos núcleos regulados por Planos de Urbanização e Regularização (Nisida, 2017).

A atual política de regularização fundiária e urbanização, que também serve de marco legal para a definição de parâmetros diferenciado nas favelas de Osasco, é mais recente e data do ano de 2006, quando a Lei Complementar 152, que institui o Plano Diretor e as ZEIS do município, foi aprovada. A regulação urbanística é definida pelos Planos de Urbanização e Regularização Fundiária das chamadas “áreas livres”, cujas denominações se dão, comumente, por letras do alfabeto. Foi possível consultar os planos desenvolvidos para:

- **Área J (Jardim Aliança):** processo concluído em Maio de 2014
- **Área DR (Aliança de Baixo):** processo concluído em Junho de 2015

FIGURA 63 - Localização das favelas reguladas por planos (Nisida, 2017).

3.2

APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS ESPECIAIS

3.2.1

PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO

PARCELAMENTO DO SOLO

No processo de regularização fundiária das favelas, as definições sobre o parcelamento do solo são um elemento fundamental. Embora o lote não seja uma unidade preexistente à ocupação da terra, sua regularização pressupõe essa célula fundiária como unidade básica de toda a organização territorial, sem a qual os moradores não conseguiriam suas concessões e registros de posse - em casos mais raros, o título de propriedade - o que tem consequências diretas para os parâmetros propostos pelos instrumentos de regulação diferenciada, utilizados pelos municípios estudados.

[...] a noção de regularização converteu-se no grande símbolo, e/ou principal eixo articulador, de políticas integradas de intervenção do Estado nas favelas, englobando-se debaixo desse conceito uma série diversificada de medidas, algumas delas de difícil conjugação. Dentre elas, destacam-se aquelas que visam (i) a formalização da propriedade da moradia, (ii) a dotação de infraestruturas urbanas na área sob intervenção, (iii) a adoção de medidas de legalização urbanística, edilícia e fiscal, e até mesmo (iv) a implementação de ações voltadas ao desenvolvimento econômico e social (Alfonsin, 1997). (Magalhães, 2013, p.20)

Nos anos 1980 e 1990, os municípios do ABCD adotaram padrões mínimos de reparcelamento, que serviram de

diretriz às intervenções em suas favelas. A fim de que o reordenamento territorial correspondesse a uma planta organizada em lotes, ou frações ideais, possíveis de se regularizar e, ao mesmo tempo, possibilitasse a abertura de espaços para a instalação das infraestruturas, as gestões locais adotaram áreas bastante exíguas para os novos lotes. Diadema, por exemplo, utilizou o padrão de 42m² com testada mínima de 3,5m na maioria das reurbanizações que promoveu. Valor parecido, de 45m², foi utilizado em Santo André e, no caso de SBC, as áreas reparceladas possuíam entre 50m² e 75m² (Bueno, 2000; Denaldi, 2003).

Em Osasco, as “áreas livres”, como são denominadas as favelas da cidade hoje, foram ocupadas em grande parte na segunda metade década de 1980 (Osasco, 2014). O surgimento das favelas esteve relacionado a um forte protagonismo de representantes do poder público, fosse do executivo ou do legislativo municipal, que incentivavam e até orientavam ocupações nas terras municipais por meio dos “assentamentos sociais”, os quais reforçavam as relações clientelistas entre políticos e população trabalhadora local (Spinazzola, 2008). Logo no início dos anos 1990, a Prefeitura Municipal deu início aos projetos de urbanização o que, assim como nos demais municípios, pressupunha o reparcelamento do solo e a organização da favela em lotes com áreas aproximadas de 55m².

A origem dos lotes com padrões reduzidos está relacionada à metodologia de intervenção que reordenava o território demolindo os barracos e os reconstruindo, segundo um novo desenho de parcelamento do solo. Para manter a densidade populacional e minimizar as remoções - evitando reassentamentos, que também aumentariam o custo das intervenções, demandando a provisão de novas unidades - os reparcelamentos tiveram que seguir os padrões mínimos mencionados anteriormente. Na década de 1980, Diadema e São Bernardo fizeram uso da outorga de CDRU como instrumento para dar início à regularização dominial das ocupações de terra, mesmo que o reparcelamento promovido gerasse frações ideais com área inferior à mínima estabelecida pelos códigos municipais. A alteração das legislações locais e a introdução do instrumentos das ZEIS (através das leis de Planos Diretores, LUOS e/ou lei específica) ocorreu nos anos seguintes, já da década de 1990, também propondo a flexibilização dos parâmetros fundiários.

O conjunto das legislações dos municípios estudados passou a permitir, genericamente, lotes inferiores a 125m² em áreas de ZEIS e a classificar vias em diferentes categorias para as quais se determinava larguras mínimas. No caso de vielas de pedestres em favelas a serem urbanizadas, por exemplo, os 4m mínimos de largura definidos para as ruas poderiam ser reduzidos ainda mais. Tais definições específicas, assim como as áreas mínimas e máximas dos lotes em cada favela, entretanto,

seriam feitas por seus planos de urbanização individualmente. Assim, as regras de parcelamento que passariam a valer com o novo ordenamento fundiário em favelas urbanizadas, inclusive naquelas que haviam sido reparceladas, seriam uma determinação individual para cada assentamento.

Entretanto, os planos de urbanização e regularização ue foram analisados não regulam a dimensão dos lotes (e frações ideais) enquanto unidades a serem produzidas, mas como um elemento dado pelo espaço construído. Como eles também são instrumentos de regularização, a prática comum é reconhecer a estrutura fundiária preexistente, ou aquela decorrente da intervenção urbanística, para legalizar a terra através de plantas e tabelas de áreas. Os planos que adotam áreas mínimas e áreas máximas, o fazem reproduzindo, respectivamente, as dimensões do menor e do maior lote existentes em cada assentamento, com a finalidade de viabilizar a regularização jurídica da terra.

Os parâmetros nesses casos não teriam, portanto, um papel regulador sobre a prática, mas uma função reativa à forma do território existente, estabelecendo valores compatíveis com os terrenos parcelado ou simplesmente reconhecendo a estrutura fundiária dada. Em princípio, trata-se de uma estratégia coerente com a finalidade de regularizar o irregular, isto é, de reconhecer um assentamento a partir de suas características em vez de condená-lo à ilegalidade por não estar totalmente de acordo com as normas tradicionais da

FIGURA 64 - Foto da demolição do barraco de madeira no núcleo Dom João VI para o reparcelamento do solo em (Acervo pessoal de Sandra Aparecida, 1989)

legislação urbanística. Contudo, levantamos algumas questões sobre as implicações dessa estratégia para os modos de produção do espaço.

As plantas e quadros de áreas dos instrumentos de regularização fundiária reproduzem uma organização da terra, dentro da favela, que representa a estruturação daquele território no exato momento da elaboração do plano ou da intervenção urbana. Ao não reconhecerem a possibilidade de alteração dos limites dos lotes, ou, como fazem expressamente os planos de núcleos em Santo André e SBC, ao proibirem o remembramento e o desdobro dos lotes, os instrumentos de regularização que passam a reger o padrão fundiário de cada favela, literalmente, congelam seu parcelamento, pelo menos do ponto de vista legal. A exceção à tal restrição são os planos de duas favelas analisadas em Osasco,¹ nas quais o desdobramento de lote está vinculado a uma área mínima final de 60m² e o remembramento deles a uma área máxima de 250m².

Por mais paradigmática que seja para a organização do território, a introdução do lote e de um instrumento que regule suas dimensões não configura uma mudança tão radical para os modos de produzir o espaço e de se relacionar com a terra, ainda caracterizados pela autoconstrução da moradia. Após a instituição da unidade fundiária como elemento ordenador e regulador, aquela plasticidade observada nos barracos que mudavam suas áreas e formatos também se vê replicada através da autoconstrução, agora, dentro dos limites dos lotes, mas promovendo a alteração de suas áreas, seja através da negociação ou embate com os vizinhos que compartilham as mesmas divisas, seja através do avanço sobre as vias públicas, planejadas e produzidas como tal pela urbanização de cada assentamento.

Recorremos às entrevistas feitas com moradores para descrever e discutir o papel do lote na autorregulação das mesmas favelas após suas respectivas urbanizações. Em Osasco, onde os planos analisados permitem desmembramento e remembramento, a possibilidade

¹ Área J do Jardim Aliança, objeto de estudo na presente pesquisa e a Área DR.

FIGURA 65 - Planta de reparcelamento e definição das frações ideais do núcleo Dom João VI (Cordido, 2014, p.12)

de modificação da estrutura fundiária é decorrente da reivindicação dos próprios moradores. Por um lado, havia a preocupação de que a junção de dois ou mais lotes pudesse modificar as características da área e até atrair estabelecimentos comerciais indesejados. Por outro, era de interesse de muitos moradores que as oportunidades de compra do imóvel vizinho fossem aproveitadas para ampliar a área da própria casa. Dessa forma, ficou decidido que o remembramento de lotes era permitido desde que o resultado final fosse um terreno com área de, no máximo, 250m².

Trata-se de uma regra que incide diretamente em aspectos da estruturação fundiária do núcleo e que, de certa forma, traz consigo uma discussão de fundo que é a maleabilidade dos terrenos em função da forma com que os moradores ocupam a terra e constroem suas moradias. No Jardim Aliança (Osasco), reivindicar a autorização para remembramento de lotes foi uma estratégia para que se garantisse a possibilidade de modificar os domínios de cada morador, como sempre se fez naquela área, através das expansões e reduções de terreno, seguindo as modificações que cada morador promovia em sua casa. Entre as intervenções das primeiras urbanizações que implementaram o novo reparcelamento (começo dos anos 1990) e a elaboração do plano que concretizaria a regularização fundiária da área (2014), correram cerca de vinte anos. Neste meio tempo, as mesmas práticas de alteração dos terrenos ocorreram sem nenhum constrangimento

Eu, no caso, eu tava na minha casa que é de cinco por doze, na planta de baixo, mas como um barranco desceu, eu precisava fazer um muro de arrimo. Mano, vou fazer o muro de arrimo pro vizinho e tal. Então, avancei mais dois e meio pra trás. Então e segui a casa que tava do lado e fechei, pra não acumular a terra ali. [...] No caso, a minha rua é a penúltima e a rua do lado é a última casa. Então deu pra eu puxar de boa. Fiz um muro de arrimo: dois metros e meio. Tipo assim, se eu jogasse até o outro lado da rua e fizesse uma escada descendo, ia ganhar toda aquela parte daquele terreno. Se eu soubesse disso, tinha feito isso. Porque, na época eu pensei, vou fazer o

muro de arrimo, porque se cair vai ficar no muro...aí começaram a [fazer] planta [da regularização] e eu vi que o terreno estava com quinze [metros]. Não tava com os doze. (Fernando - Jardim Aliança, Osasco)

É possível que a simples movimentação do terreno para construção de um muro de contenção altere as áreas de terrenos vizinhos o que, dependendo do nível de consciência e pactuação entre os moradores envolvidos, pode ocorrer de forma amigável. O morador Fernando, representante da Comissão de ZEIS do Jd. Aliança, conta que se beneficiou da construção de um muro de arrimo que ele mesmo fez para conter o terreno do vizinho de fundos, que podia deslizar em sua direção. De acordo com o entrevistado, a terraplanagem, depois de concluída, permitiu que ele avançasse cerca de 2,5 metros sobre a área do vizinho sem que isso o prejudicasse ou gerasse algum conflito: o barranco que não era utilizado permitiu que expandisse seu lote e, posteriormente, possibilitou a construção de lajes mais amplas ao edificar novos pavimentos. O mais interessante é que este tipo de estratégia, que acaba redesenhando a estrutura fundiária ao longo do tempo, foi consolidada pela regularização fundiária promovida pelo poder público em 2014, que reconheceu os lotes a partir das divisões que os moradores pactuaram entre si e produziram desde o início da ocupação. O documento que saiu em nome de Fernando e sua esposa, definiu que a área total de seu terreno regularizado também incorporava o trecho de 2,5m, que havia sido tomado de seu vizinho.

No depoimento transcrito a seguir, um elemento do processo da autoconstrução aparece como fator decisivo na forma com que os moradores lidam com a divisão da terra mesmo após o reparcelamento oficial do solo. A combinação entre a necessidade da moradia e o fator tempo produzem um redesenho daqueles lotes definidos pela intervenção pública: famílias maiores que precisam de mais área ou famílias com condição de construir suas casas mais rapidamente podem ocupar parcialmente o terreno daquelas que ainda não construíram em toda sua área, seja porque ainda não precisaram, seja porque não puderam arcar com os custos. A área vazia dentro do lote, ou fração ideal, passa a ser

FIGURA 66 - Imagem aérea do Jardim Aliança, às margens do Braço Morto do Rio Tietê na zona norte de Osasco (Osasco, 2014).

entendida como ociosa, subutilizada, de modo que a posse dela por um terceira pessoa se legitima pela necessidade desta e pela condição de subutilização da terra..

Regra só de se limitar ao espaço que eles tinham dado, só que as pessoas não cumpriam. Depois que começou a construir de alvenaria, que o pessoal começou a pegar um pedaço maior que o outro. Porque um construía na frente [antes] e o outro não tinha condições de construir primeiro e acabava pegando um trecho do outro. Do vizinho. [...] Porque não foi todo mundo que construiu no mesmo momento. Se tivesse construído no mesmo momento talvez teria dado certo. (Clécia - Dom João VI, Diadema)

Segundo a liderança Clécia, essa reconfiguração fundiária na favela Dom João VI, urbanizada entre 1983 e 1986, não aconteceu de forma conflituosa, pois havia um entendimento mútuo entre os vizinhos, um pacto tácito, de que a apropriação do terreno do outro era decorrência da necessidade de moradia, comum a todos ali. Em outro momento da entrevista, Clécia dá a entender também que este tipo de expediente pode ter ocorrido de forma amistosa, pois, não raramente, os vizinhos também eram parentes. Ela mesma afirmou que seu tio ampliou seu terreno, ocupando parcialmente a lateral não edificada da fração ideal de seu pai, com quem morava quando criança.

De acordo com a memória da entrevistada, no início da urbanização, a presença de técnicos e assistentes sociais até poderiam ter garantido uma orientação mais assertiva sobre como seguir o projeto e respeitar as delimitações do reparcelamento, porém, por mais que a Prefeitura garantisse a presença desses profissionais no núcleo, a autoprodução da moradia seguiu seu ritmo próprio e cada família construiu sua casa conforme se viabilizaram os recursos:

Tinha. Tinha assistente social, tinha engenheiro, tinha tudo. É que as pessoas não respeitavam, né? E assim, e foi. As regras existiam. O problema é que

FIGURA 67 - Representação esquemática da evolução construtiva de três moradias em ritmos diferentes. De acordo com a entrevistada Clécia (Dom João VI, Diadema), a expansão de uma construção mais adiantada pode tomar parte do lote daquela que ainda não o ocupa completamente (Nisida, 2017).

as pessoas não respeitavam em nenhum momento. [...] Durante o período de loteamento, a Prefeitura ficou por muito tempo. [...] É que as casas foi isso. As pessoas não conseguiam construir no limite, né. Muitos vieram a terminar a construção bem depois. (Clécia - Dom João VI, Diadema)

Assim como o **barraco**, o **lote** da urbanização também muda de tamanho e de forma após a intervenção estatal, de modo que seus padrões físicos ainda guardam vínculos com as formas de apropriação da terra e produção da moradia, estabelecidos anteriormente ao reparcelamento do solo. Tais alterações podem se dar dentro dos parâmetros de desdobro e remembramento estipulados ou podem implicar o redesenho das áreas de lotes contíguos a partir das intervenções dos próprios moradores. A forma mais recorrente de ampliação das áreas dos lotes, entretanto, é a expansão das casas sobre os sistema viário da favela urbanizada.

SISTEMA VIÁRIO

Também fazia parte dos projetos de reparcelamento, o redesenho e a parametrização do sistema viário. De maneira geral, a nova estruturação fundiária das favelas urbanizadas passou a adotar larguras mínimas de 4m para as novas vias, o que representava uma dimensão suficiente à implantação das infraestruturas de água, esgoto, drenagem e energia elétrica. Esse parâmetro, além de permitir a passagem do maquinário necessário à instalação das obras também era uma exigência mínima das companhias de saneamento e de energia elétrica para prestação regular de seus serviços e para manutenção das redes (Bueno, 2000; Denaldi, 2003).

Dentre os casos estudados, os planos de urbanização de Osasco foram os únicos que apresentaram uma relação de suas vias por categoria, estabelecendo as larguras mínimas de acordo com cada uma delas. Nos demais instrumentos avaliados, os gabaritos e recuos frontais - de que trataremos mais adiante - são, certamente, exemplos de regras de ocupação que têm implicações na qualidade espacial dos logradouros em favelas. Aqui, contudo, vamos destacar outros parâmetros, que possuam

FIGURA 68 - Fotos de ângulos opostos da mesma viela no Jardim Aliança (Osasco), demonstrando o avanço das construções térreas e de pavimentos superiores sobre o sistema viário da favela urbanizada (Nisida, 2016).

FIGURA 69 - Casa de esquina que expandiu todos os seus pavimentos sobre a calçada, no Sacadura Cabral (Nisida, 2016).

FIGURA 70 - Avanço das casas de alvenaria sobre as vielas e escadarias urbanizadas da Área BK, de Osasco (Nisida, 2016).

uma relação mais direta com as áreas do sistema viário e, mais especificamente, com sua apropriação e ocupação indevida, fenômeno comum a muitas favelas consolidadas e urbanizadas.

Os decretos de CDRU de Diadema e os planos das ZEIS em Santo André determinam que nenhuma construção, ou parte dela, ocupe ou se projete no espaço aéreo para fora dos limites de seu lote, seja nos terrenos vizinhos, seja nos logradouros públicos. No caso de Santo André, especificamente, os planos ainda tornam obrigatória a construção de muros, ou cercas, que delimitem claramente a divisa dos terrenos individuais e, portanto, até onde cada família pode construir, sem prejuízo para os lotes contíguos ou às áreas públicas.

Tal proibição pode parecer uma regra óbvia, mas está relacionada com uma prática muito comum. São incontáveis os casos em que as edificações ultrapassam o alinhamento das vias - muitas vezes uma mera abstração do ponto de vista técnico - ou ocupem a projeção dessas áreas com o avanço de pavimentos superiores. O resultado deste tipo de prática não apenas prejudica a preservação dos espaços comunitários, por consumirem as parcas calçadas e passagens de pedestre, como também compromete a qualidade ambiental e a salubridade dos espaços das favelas como um todo, já que enclausuram vielas e becos, dificultando a iluminação e a aeração das áreas públicas, comprometendo o desempenho das aberturas e, por consequência, a qualidade dos espaços edificados.

Do Rio de Janeiro temos um exemplo diferente de regulação sobre os limites entre as construções e as vias públicas. Como não há um lote ou fração ideal² de referência para qualquer parâmetro nas favelas urbanizadas e reguladas pelo programa Favela Bairro, as regras impostas pelos decretos municipais submetem as edificações ao alinhamento existente, definido nas plantas do Projeto de Alinhamento (PA) de cada comunidade. Assim, as construções ficam proibidas de avançar sobre os logradouros públicos, devendo se manter dentro do alinhamento desenhado a partir das fachadas existentes.

2 O programa carioca Favela Bairro promoveu a regulação somente edificação colocando parâmetros de uso e de construção que tinham como referência as próprias construções e não a terra.

Em favelas reurbanizadas, vale ressaltar novamente, a produção do espaço se dá a partir de uma relação diferente entre moradores e o território, cuja matriz espacial, nestes casos, está dada pelo projeto de intervenção urbanística. Os lotes são um pressuposto à construção das casas, assim como as vias são predefinidas e executadas de acordo com parâmetros técnicos. Entretanto este tipo de espaço acaba tendo outros elementos balizadores, que parametrizam a ação construtiva, e vão além do que o desenho e os parâmetros técnicos do projeto urbanístico estipulam para o sistema viário.

Foi feito as travessas, as ruas principais. É claro que ao longo do tempo, algumas mantiveram seu padrão, outras foram invadidas, entendeu. Pelo próprio morador, naquela coisinha de esticar, fazer um pouquinho a mais, pra ampliar aqui. Sem pensar que aquele pouquinho que ele faz a mais ele acaba prejudicando um todo. Às vezes deixa de entrar uma infraestrutura por você ter invadido um pouco. Tem muito isso lá. (Toninho - Gazuza, Diadema)

As larguras de via, definidas em projeto, também passam por um remodelamento no qual a ação de cada morador, durante a construção e ampliação de sua casa, acaba sendo determinante. Isso ocorre porque, também em favelas urbanizadas, o avanço das casas sobre vias de circulação continua sendo um expediente recorrente dos moradores para aumentar o aproveitamento construtivo de seus terrenos. Alguns constroem cômodos nos andares superiores projetando a casa sobre a calçada ou sobre a passagem das vielas, enquanto outros estendem suas respectivas garagens no nível térreo obstruindo parcialmente a passagem dos pedestres. E há quem faça as duas coisas.

A última casa lá em cima, que é o bar do Geraldão, sobrou muito espaço de esquina. Aí, o que aconteceu? Foi passando os anos e ele foi subindo, foi subindo, foi aproveitando todo aquele espaço. Maior casão a casa dele! Mas todos os quartos tem uma arinha. Pegou toda a parte da calçada. Aqui

também, aqui atrás, ficava um recuo. A casa está aqui e tinha esse recuo com a rua. Os que tinham medo seguraram o recuo, mas os outros não. Iam puxando. Puxou fez garagem, puxou fez casa. Ganhou três cômodos, dependendo. [...] Onde eu moro não tem esse recuo. Se tivesse, eu tinha - não vou mentir, não - tinha feito. (Marcelo - Sacadura Cabral, Santo André)

A necessidade de os moradores ampliarem as áreas de suas moradias se sobrepõe ao projeto do sistema viário, ainda que desse processo decorra a ocupação parcial das vias, seja no nível térreo, seja com a projeção das construções. Nestes casos, existem alguns elementos que se colocam como limites para tal ação expansiva como, por exemplo, os postes de iluminação com a rede de fiação elétrica e as guias e sarjetas dos leitos carroçáveis (Nakamura, 2014, p.80). Os primeiros têm evitado que as projeções aéreas das construções, em seus pavimentos superiores, não avancem ainda mais sobre as vias, gerando uma situação que expõe os moradores a uma situação de risco pela proximidade com a rede de alta tensão.

[...] depois, foi passado uma linha de poste de luz. Então ele manteve uma linha. Então, a turma vinha até aquele poste e não avançava do poste. Porque quando eu cheguei já tinha iluminação e [que] passou nessa viela [onde morava]. Eles passaram mantendo esse 5m livre e a turma começou a encostar as casas até no poste. Até então, as casa, os quintal não encostava no poste. Como eles passou demarcando aqueles 5m, a turma começou a encostar nos poste. Não é que algum morador chegou e falou “só pode até aqui, não pode até ali”. Aí, a turma concluía se o poste para cima não dá certo, então encostava só até o poste. Daí do poste também ninguém avançava. (Adão - Gamboa, Santo André)

O alinhamento das casas pode ser, portanto, definido pelas infraestruturas da favela ainda que o limite físico imposto por elas não seja decorrente de uma pactuação coletiva explícita como indicou o entrevistado Adão na transcrição acima. Em Osasco, o risco oferecido pela rede de alta tensão que passa

FIGURA 71 - Avanço dos pavimentos superiores até o limite do meio-fio no núcleo Gazuza, Diadema (Nisida, 2016).

FIGURA 72 - Fiação e postes de energia elétrica delimitando o avanço máximo dos pavimentos superiores no Edmar Rabelo, SBC (Nisida, 2016).

FIGURA 73 - Fiação e postes de energia elétrica delimitando o avanço máximo dos pavimentos superiores no Sacadura Cabral, Santo André (Nisida, 2016).

FIGURA 74 - Exemplo de garagem que avança sobre a calçada com portão e telhado sobre ele, no Sacadura Cabral, Santo André (Nisida, 2016).

em frente às janelas é solucionado pelos próprios moradores, que não ultrapassam o limite imposto por aquele elemento físico, mas buscam alternativas para não se exporem aos perigos que a situação representa:

Porque tem casa que eles empurram o fio [pra fora] [...] É! Chegou casas que a janela da pessoa, que era tipo de escritório que abre pra fora, e batia no fio. Ela faz assim. Aí, o cara fez o quê, ele perguntou pra mim se podia, fez um gancho, colocou na parede tipo um braço francês [mão francesa] empurrando mais vinte centímetros pra fora os fios. Aí falei assim “na ponta do braço você coloca um PVC. Se ficar, por causa do vento, balançando, pra não comer o fio e não entrar em curto”. O cara fez exatamente o que eu falei e o que deu pra esticar ele esticou. Então a janela dele abre e fecha normal, não bate em fio e ele ficou feliz por causa disso. (Fernando - Jardim Aliança, Osasco)

FIGURA 75 - Beco sem saída para veículos, onde as casas avançam sobre a via no Dom João VI, Diadema (Nisida, 2016).

FIGURA 76 - Vista, ao fundo, de um dos becos sem saída e suas casas com beirais e pavimentos superiores projetados sobre a via no D. João VI, Diadema (Nisida, 2016).

O meio-fio da rua, por sua vez, é uma espécie de fronteira que delimita a área a ser respeitada em nome da circulação de veículos, cada vez mais comuns e numerosos nas favelas estudadas. A lógica da não obstrução das ruas segue o mesmo princípio utilitarista, o qual, na formação original das favelas, também parametrizou a formação de suas vias: o **Direito de Passagem**. A tolerância sobre os avanços das construções que extrapolam os terrenos em direção às ruas encontra limite na impossibilidade de utilização destas vias por parte do moradores, que circulam com seus carros e, principalmente, por parte dos serviços públicos que usam veículos maiores como transporte público e coleta de lixo.

Depende da rua! As garagens: nego faz portão, puxa sessenta centímetros, mas a rua dele é sem saída. Eu já puxei quinze ali, mas não atrapalha nada. [...] É, eu pus o portão pra fora e pus uma telha em cima. Então, muitos caras falou: “Vou por duas telhas”, eu disse “Não põe duas telhas, porque vai quebrar. Caminhão vai quebrar!”. Tem muita coleta de lixo que passa e quebra. A minha não quebra porque [o

caminhão] só vem até a esquina pra baixo aqui e volta. Mas passa aqueles caminhão baú pequena, se puxar duas telha aí, quebra! (Zequinha - Sacadura Cabral, Santo André)

Por outro lado, se a rua ou viela não apresentar fluxo de veículos, ou porque é uma via sem saída ou porque termina em uma escadaria, o parâmetro que limita os avanços é menos constrangido pelo sentido de uso daquela via. Assim, justifica-se que os moradores se sintam mais à vontade para avançar com suas construções, o que torna o tráfego de veículos - carros, caminhões de coleta, ambulância e, por quê não, ônibus - um elemento regulador da produção do espaço nas favelas. [foto das vielas sem saída do dom joao] (9) Luís, morador de uma casa de esquina no Dom João VI, conta que, para não atrapalhar o fluxo de veículos na Passagem Mato Grosso (principal via do núcleo), optou por fazer o beiral de sua casa voltado para a travessa sem saída, onde pode construir sobre o balanço, ampliando a área dos pavimentos superiores.

Eu mesmo, eu não fiz beiral na parte de baixo aqui, que eu queria jogar minha casa pra fora entendeu? Aproveitar o beiral. [...] Aqui se eu tivesse na época feito isso, hoje tinha dificuldade de entrar um caminhão baú, por exemplo. Entendeu? [...] Ia avançar pra cima da rua. Aqui na frente eu pude. [...] Na frente ali tudo bem, um beiral, só que avancei duas vezes. Avancei a parte de baixo e depois na parte de cima avancei de novo. (Luís - Dom João VI, Diadema)

A verticalização das favelas não apenas faz a projeção das construções avançarem sobre as ruas como também introduz elementos construtivos que interrompem ou prejudicam seu fluxo. A construção de novos pavimentos, quando associada à adição de novos domicílios, exigem que os acessos sejam independentes, o que, frequentemente, faz com que os moradores instalem escadas sobre as calçadas ou até sobre o leito carroçável, ocupando parcialmente os passeios públicos. Em urbanizações cujos lotes possuem áreas ou larguras maiores, como Gamboa em Santo André, algumas adaptações conseguem acomodar escadas individuais, que levam aos

FIGURA 77 - Adaptação feita por Cleonice e Geraldo, no Gamboa, Santo André: escada de acesso independente para o pavimento superior construída dentro dos limites do lote do casal (Nisida, 2016).

FIGURA 78 - Embora avancem sobre a calçada com muros, escadas e garagens, observa-se que a maioria das casas buscam se conter e não ocupar mais da metade da largura do passeio de pedestres no Edmar Rabelo, SBC (Nisida, 2016).

pavimentos superiores, dentro dos limites do terreno. Entretanto, nas favelas em que os terrenos possuem áreas diminutas, é quase impossível usar a área interna do lote para esse tipo de intervenção, gerando uma apropriação indevida do espaço público nas vias. Toninho, do núcleo Gazuza (Diadema), explica que esse tipo de expediente não ocorre necessariamente quando a verticalização visa acomodar um novo núcleo familiar que aluga ou compra a laje. Situações em que casais se separam, mas continuam vivendo no mesmo lote, também exigem acessos independentes para os diferentes pavimentos:

Marido e mulher: separou. Os dois se separaram. Acontece. Arranjou outra mulher. Mulher arranhou outro cara. Meteu o chifre nele. Sei lá que aconteceu. Separaram. O que que eles fazem? Alguns fazem uma escadinha por fora, aí um mora em cima e o outro mora embaixo. Aí vem um problema, o cara quer construir uma escada na rua. Né. (Toninho - Gazuza, Diadema)

No núcleo Edmar Rabelo (SBC), o entrevistado Ethieney revela que as regras sobre o avanço das casas sobre as vias não são exatamente iguais para todo o assentamento. A favela urbanizada está localizada em um terreno que, originalmente, seria a praça de um loteamento, de modo que todas as casas construídas na borda da área ocupada ficam de frente para as ruas do bairro regular, em que a ocupação se insere. Segundo o que comentou o entrevistado, essas casas estão mais sujeitas ao controle do direito oficial e seus moradores não se sentem tão livres para avançar sobre as calçadas como fazem os vizinhos da parte interna do núcleo. É, porque, na rua, não tinha como invadir, por causa que era calçada, né. Não tem como fazer calçada, mas, dentro do espaço aqui, dentro aí acabavam invadindo. (Ethieney - Edmar Rabelo, SBC)

O caso nos ajuda a entender como a autorregulação pode se comportar como um processo heterogêneo, de efeitos diversos em um mesmo território. Também evidencia que nas fronteiras físicas entre uma favela e seu entorno

se estabelece uma fronteira entre direitos (o local e o estatal); uma fronteira que, todavia, não impõe barreiras estanques, pelo contrário, possibilita a interação entre eles a ponto de remodelar certos valores inerentes à autoconstrução, já que os moradores das casas voltadas para fora, “para o bairro”, não veem legitimidade no avanço sobre as calçadas e entendem tal prática como uma irregularidade fiscalizável e, possivelmente, punível.

O AUTOMÓVEL ENQUANTO PARÂMETRO DE USO E APROPRIAÇÃO

O avanço das garagens com portões ou coberturas que avançam os domínios da casa sobre as calçadas também tem sido uma estratégia recorrente nas favelas estudadas. O expediente não somente mostra que as práticas construtivas se parametrizam através de elementos físicos concretos da urbanização, mais do que por limitações impostas pelo lote, como também reflete uma realidade com que a autorregulação vem se adaptando constantemente: o carro. Hoje, o automóvel representa definitivamente um problema que interfere em vários aspectos da produção e apropriação do espaço nas favelas.

O automóvel, enquanto elemento regulador, não é exclusivo de favelas urbanizadas ou de favelas em que o Estado instituiu um novo ordenamento, de modo que as reflexões decorrentes da análise proposta aqui também serviriam para outros assentamentos como, por exemplo, a favela Eucaliptos de Santo André, que não foi urbanizada e tampouco possui um regramento urbanístico proposto pela Prefeitura daquele município. Todavia, a questão do carro e de seus consequentes conflitos apareceu de forma mais preponderante nas favelas urbanizadas onde já coube algum tipo de intervenção e regulação estatal e onde o problema carece de soluções ainda pouco claras aos moradores e ao próprio poder público.

Poucas pessoas tinham carro, em compensação, hoje, todo mundo tem mais de um. Aqui, à noite é um Deus-nos-acuda. Fica na rua. Não tem espaço. Você passa aqui de noite na rua: meu Deus do céu! Porque, antigamente, carro era luxo, hoje, não é: é necessidade. (Angelina - Sacadura Cabral, Santo André)

Dada a impossibilidade de todas as moradias adaptarem o térreo das construções para acomodarem garagens próprias, o que se deve à exiguidade dos terrenos e à decorrente falta de espaço, muitos automóveis particulares ficam estacionados nas vias das favelas. A forma com que os carros se posicionam, não raramente ocupando o que resta das calçadas, revela uma certa preocupação de não interromper o fluxo dos demais veículos. Um carro só pode estacionar na frente de uma casa se seu dono for o morador e se ele não avançar sobre a testada de outra moradia. Ao mesmo tempo, este carro só pode ser posicionado ali se a distância dele para os demais permitir a passagem de veículos, preferencialmente aqueles que prestam serviços na comunidade, mesmo que isso implique desvios e um trajeto sinuoso.

Dia de lixeiro é uma guerra. Aí, os caras fazem o quê: um carro aqui, um carro aqui e o lixeiro vai fazendo assim [gestos com a mão indicando o caminho serpenteando a rua].[...] Basicamente, toda terça tem pessoas que já pensam nessa parte. Tem pessoas que, no meu caso da minha rua, põe o carro já lá na frente onde tem a Petrobras, para não atrapalhar o carro do lixeiro. Simplesmente, os [próprios] moradores. Se o lixeiro chegar até o meio da rua, o lixeiro vai lá e pega o lixo. Mas se estiver o carro na segunda casa, o cara já não entra mais. (Fernando - Jardim Aliança, Osasco)

A entrevista transcrita como exemplo do núcleo Jardim Aliança em Osasco revela a formulação de uma espécie de Código (tácito) de Posturas, que incide sobre as vias públicas das favelas urbanizadas e que está relacionada com a posse de um bem que interfere diretamente no Direito Passagem. Não se trata de um regramento que interfere diretamente na produção do espaço, porém ele gera uma disposição dos carros tal que a organização espacial, ainda que temporária, das ruas pode induzir ou impedir usos costumeiros. Durante as visitas, foi possível observar que crianças e jovens ocupam as ruas para atividades recreativas como jogar futebol. Usos como esse podem ser favorecidos ou prejudicados pela disposição dos automóveis ou até pelo impedimento do tráfego de outros veículos.

FIGURA 79 - Esquema descrito por Fernando, Jardim Aliança (Osasco), sobre com os carros estacionados se dispõem ao longo da rua para não obstruir a passagem do caminhão de lixo (Nisida, 2017).

FIGURA 80 - Esquina de uma das ruas do Jardim Aliança, Osasco, onde crianças jogam bola e andam de bicicleta (Nisida, 2016).

A pactuação entre vizinhos, entretanto, pode não ser suficiente para evitar conflitos no cotidiano, como os que Clécia precisa enfrentar com alguma frequência no núcleo Dom João VI. Por apresentar uma deficiência que limita suas possibilidades de locomoção, a moradora fez questão de trazer à entrevista o problema da mobilidade interna. Nos últimos anos, cresceu muito o número de proprietários de carro no núcleo, o que impactou não só no padrão de circulação de automóveis, mas também o de ocupação das vias públicas. A entrevistada lembra que foi uma opção dos moradores, acordada em assembleia na época da urbanização, de que o projeto não considerasse o uso do carro ao dimensionar as vias e a largura dos lotes, “por causa do barulho”:

Mas aí surgiu a necessidade de passar carro porque o pessoal precisa de ambulância na porta. Essas coisas, né? De ter carro também. Os moradores queriam ter carro. (Clécia - Dom João VI, Diadema)

Em decorrência desse fenômeno, escadarias foram transformadas em rampas com auxílio de técnicos e recursos da própria Prefeitura Municipal de Diadema. Entretanto, como as vias não são largas, o uso desse espaço como estacionamento tem gerado problemas para circulação de automóveis, caminhão de lixo e, eventualmente, ambulâncias. No caso da entrevistada, que depende do automóvel particular para se locomover, carros encostados na laterais das vielas causam um transtorno corriqueiro impedindo-a de sair de casa. Adão, uma das lideranças do Gamboa (Santo André), procura sempre argumentar com os moradores tentando mostrar as consequências da forma com que eles organizam o estacionamento de carros ao longo das vielas.

Então, a gente já conversamos com os moradores e deixamos à mercê deles. Porque tem uma viela aqui e começou um morador a colocar o carro aqui, o outro morador colocava o outro carro aqui. Então, beleza. Um saía pra cima e outro saía pra baixo. Só que, se um coloca o carro aqui e o outro coloca aqui, o outro daqui de baixo também já achou que pode colocar. Já ficou um carro preso. Então, a gente

avisou “Vai ter problema”. “Ah, mas se ele coloca...”, eu digo “Meu amigo, tudo bem. O problema é de vocês. Só que, se um dia de madrugada der um mal estar em alguém e algum familiar tiver passando mal e o cara quiser sair com o carro e tiver travado, vocês se viram. O cara vai sair empurrando carro, isso aí é com vocês”. Eu falei “Então, vocês te [que ficar] em uma situação segura”. (Adão - Gamboa, Santo André)

No Jardim Aliança, um dos parâmetros lembrados com mais facilidade pela entrevistada Edileuza foi, justamente, a largura das vias e das calçadas, pois trata-se de uma regra cujas infrações a incomodam particularmente. Apesar de cada categoria de rua ter uma medida mínima determinada pelo plano, Edileuza afirma que, antes mesmo de sua aprovação, já existiam casas que desrespeitavam o espaço das vias públicas e ocupavam os passeios. Isso revela um aspecto curioso e contraditório do instrumento que teria por finalidade a regularização fundiária do assentamento, porém estabelece parâmetros e medidas que contradizem, ainda que parcialmente, o território construído, criando uma espécie de passivo;³ um conjunto de lotes e residências que não se enquadram nas regras e que permaneceriam irregulares.

Quanto que podia ter de calçada naquela rua, quanto que podia deixar ser o tamanho da rua, depois o tamanho da calçada. Tudo isso foi falado nessa urbanização que teve. Só que assim, quando foi feita essa regularização, todas as casas já estavam construídas, todas. Então assim, é o que a gente discutiu muito foi assim: como tirar tanto de tal casa? Não tem como. Entendeu? Porque o pessoal assim, tem muita, muita gente aqui que acaba usando calçada como um pedaço da casa. Eles pegam, fazem um puxadinho e acaba usando como garagem, como corredor da casa dela, como lavanderia. Então

3 Alex Magalhães observou uma contradição semelhante nos decretos de regulação edilícia em algumas comunidades urbanizadas pelo Favela Bairro no Rio de Janeiro. Segundo o autor, os gabaritos fixados na favela da Rocinha estavam abaixo de “mais da metade dos imóveis da favela” (Magalhães, 2013, p.97), estabelecendo um novo patamar de ilegalidade em um processo que deveria vislumbrar sobretudo a regularização do território.

a gente já discutiu muito sobre isso: como tirar? E até agora não foi feito nada para isso, não foi tirado nada. Mas eu lembro que foi discutido muito sobre isso, o tamanho de rua, até onde ela podia estar indo. (Edileuza - Jardim Aliança, Osasco)

A visão dos dois moradores, exposta acima, reflete a força do automóvel sobre os padrões construtivos da moradia e suas consequências para os espaços de circulação. Esta prática que caracteriza uma certa primazia do automóvel sobre as áreas públicas, entretanto, não é exclusiva dos assentamentos estudados ou de assentamentos informais, posto que as mesmas estratégias de ampliação de garagens, que ocupam parcialmente as calçadas, também podem ser observadas em bairros regulares no entorno das favelas analisadas.

OUTROS VALORES DE USO DA RUA

Antes de prosseguir, é importante levantar outras reflexões sobre a autorregulação da rua para além dos elementos explorados até aqui. O valor utilitário das vias, sejam elas as ruas da favela urbanizada, sejam elas suas vielas originais, não pressupõe que tais espaços tenham como única finalidade a passagem de pedestres, ou o trânsito de veículos. Pelo contrário, são elas, no contexto de escassas áreas coletivas para convívio, que se colocam como um lugar de encontro e vivência comunitária, muitas vezes, sendo apropriadas como uma extensão da casa; um local de interação e de transição entre o que é privado e o que é público. Tales Lobosco de Oliveira (2011), por exemplo, enxerga que as apropriações indevidas das vias contribuem para a requalificação desses espaços, configurando-os como vias mais locais, de ritmo mais lento e mais propícias à sociabilização de seus moradores:

As ruas na favela se tornam espaços controlados, onde quem passa não pode ficar neutro como em um espaço tradicionalmente urbanizado, a proximidade aqui é mais forte, mais pessoal. Quem entra tem um motivo para isto, e um estranho, na falta “aparente” deste, pode ser considerado em uma

FIGURA 81 - Foto tirada em um sábado do mês de março: roda de conversa com moradores na Rua Júlio Ribeiro, no Sacadura Cabral, Santo André (Nisida, 2016).

postura invasiva ou mesmo vir a ser questionado a respeito, de acordo com a existência de limites aparentemente invisíveis de apropriação, que podem inadvertidamente ser cruzados, principalmente nos becos e acessos cegos que não atravessam a ocupação. Esta rua sociabilizada é muitas vezes utilizada como uma extensão do espaço doméstico, a ampliação da sala de estar ou da área de serviço, dependendo do local e do momento. Embora seja um espaço de uso comum ao grupo de moradores, a frequência de uso delimita territórios apropriados, principalmente nas proximidades da moradia, onde a via se torna muitas vezes um espaço semipúblico, pelo peso de uma forte apropriação em locais de pouco movimento. (Oliveira, 2011, p.110)

No entanto, a apropriação da rua para os usos dos moradores parece ocorrer a partir do espaço dado e não mostrou ser um elemento determinante para a sua conformação originária. Claro que sua dimensão de uso é um fator muito importante para a produção do espaço na favela, entendida como uma produção coletiva. Contudo, mais do que elementos definidores do espaço das vias, seus usos cotidianos parecem ser uma consequência das possibilidades de interação comunitária que estão colocadas nestes espaços residuais e de circulação em cada favela.

A roda de conversa e o ponto de encontro no fim de semana; o futebol das crianças no fim da tarde depois da escola; o funk e os encontros musicais dos jovens às noites de sexta e sábado. Todos esses momentos encontram espaço nas ruas, vielas e becos das favelas que ganham novo sentido, ainda que por algumas horas, a partir da apropriação de seus moradores. Danielle Klintowitz discute os usos nas vielas e becos da favela da Rocinha (Rio de Janeiro, RJ) como um processo que dilui as fronteiras físicas entre os espaços públicos e o espaço privado, como se fosse uma “subversão”:

Ao andar pela Rocinha percebe-se que o limite entre o que é espaço público e privado é muito tênue e pode ser subvertido a qualquer momento. O habitante desta comunidade parece muito à vontade para se apropriar de qualquer tipo de espaço que esteja disponível para as atividades cotidianas. [...] Em alguns momentos estas apropriações dos espaços públicos ou privados, podem ser entendidas como de esfera de vida social e não esfera de vida pública, já que são apropriações coletivas apenas para um grupo social e não para o público em geral, o que no caso de um espaço público, o afastaria de seu sentido de publicidade e no caso de um espaço privado não o tornaria público. [...] Os espaços na Rocinha parecem ter uma vida “híbrida”, ora estão funcionando na esfera de vida pública, ora na esfera de vida social, ora na esfera de vida privada. Suas funções e vivências são múltiplas, estão em constante mutação, dependem do momento e do tipo de apropriação. Na Rocinha, muitos espaços se transformam no tempo, não são espaços que ficam inertes, caracterizam-se justamente pela vitalidade de funções e apropriações que propiciam. (Klintowitz, 2008, p.136)

No Jardim Aliança (Osasco), foi possível notar que as ruas pavimentadas mais planas são usadas por crianças para jogar futebol em um momento do dia em que sua atividade dita o ritmo do tráfego de automóveis que, quando passam, precisam reduzir a velocidade, pois, naquele exato momento, estão atravessando uma quadra esportiva, não uma rua. Porém não podemos atribuir ao futebol de fim de tarde, ou qualquer outro uso ocasional, as feições espaciais das ruas nas favelas urbanizadas. Elas ainda são, antes de tudo, produto dos parâmetros técnicos da intervenção física e cujas larguras ainda variam de acordo com o grau de aproveitamento dos terrenos ocupados pelas moradias, o que denota sua natureza residual - mesmo quando são ruas projetadas - pois, com o tempo, seu espaço acaba se transformando junto com a evolução das construções. Na

hierarquização das regras colocadas pela autoprodução do espaço das favelas, a ocupação pela e para moradia sempre figura como o elemento prioritário e central na ação dos moradores, extrapolando os limites do domínio de cada lote e interferindo nos demais espaços e demais âmbitos da vida comunitária, como é o caso das vias de circulação e acesso.

ORGANIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO

Antes das intervenções públicas, o padrão de ocupação da terra seguia lógicas que estavam relacionadas a táticas de permanência dos moradores e/ou a condicionantes físicas do sítio ocupado. O local de instalação dos barracos e o sentido da expansão eram resultado de um cálculo coletivo que equacionava a disponibilidade de terra para ocupar, as necessidades dos moradores, e as estratégias para evitar remoções. Com os projetos de urbanização das favelas e a introdução do reparcelamento, fica claro que tais táticas deixam de ser imperativas ao padrão de ocupação do solo, agora, desenhado e ordenado por requisitos técnicos, conforme mencionado anteriormente. Entretanto, existe um aspecto da organização comunitária que permanece e é fundamental ao modo como se estabelecem as relações entre moradores, sobretudo vizinhos, e que ditam as negociações no processo da autorregulação.

Um irmão trazia outro irmão. Um cunhado trazia o concunhado. Um pai trazia um filho. Aí, quando foi liberado que a gente ficou aqui na área, dobrou o número de pessoas. Porque parente trazia outro, colega trazia outro. Fazia um barraco ali. (Zé Ferreira - Gazuza, Diadema)

Conforme o processo narrado por Zé Ferreira do núcleo Gazuza (Diadema), um dos expedientes que garantiam o fortalecimento das ocupações, bem como a criação de uma rede interna de solidariedade e apoio mútuo era a construção dos barracos de amigos e familiares uns próximos dos outros. Para alguns entrevistados, esse também era um meio de se estabelecer uma vizinhança menos conflituosa e mais aberta a negociações quando fossem necessárias pactuações sobre a forma de

ocupar e/ou construir as moradias. Em alguns casos, como por exemplo no Capelinha (SBC), pequenos setores de dentro da favela eram identificados como sendo inteiramente compostos por uma única família.

Tem uma família, [Família] Pedro, que é a maior família que tem aqui, que quando a gente entrou, eles já estavam. Mas, essa família cresceu demais e foram trazendo, trazendo. Vixi, criaram uma vila na beira do rio, que foram se amontoando, rapaz. Tudo um em cima do outro: e é um filho aqui, a vó ali, um neto aqui. Uma família grande, deve ter umas cento e poucas pessoas da família deles; tudo beirando ali. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

Anteriormente, demos o exemplo da moradora Clécia (Dom João VI, Diadema), cujo tio havia aproveitado parte do lote de seu pai, com quem morava, para expandir seu próprio terreno a despeito do parcelamento que acabara de ser executado:

[...] o meu tio ocupou [a lateral]. Meu pai e ele tinha deixado. [...] E eu acho até que foi consensual. Meu pai fala que não, mas eu acho que foi porque meu pai não é de briga. É super tranquilo. (Clécia - Dom João VI, Diadema)

O depoimento da moradora Clécia indica que o fator de proximidade dos familiares e dos vizinhos originais foi determinante na reorganização dos moradores ao longo das urbanizações e crucial para o grau de interlocução estabelecido entre vizinhos a ponto de propiciar pactos amistosos que remodelaram os lotes recém-criados. É o que Adriana Lima define ser um “espaço familiarizado” (Lima, 2016, p.109), no qual, de fato, as relações de parentesco impactam os modos “como são processados os acordos que legitimam os processos construtivos” (Lima, 2016, p.109).

É, não tem atrito. Ajudava sim. Muitas vezes quando chegava no limite de família, geralmente, tinha aquela família com morador mais velho que já conhecia os

hábitos dos outros e dizia “Não, ali respeita, que já é outra família”. Sempre tinha as pessoas cabeça, que conversavam. (Adão - Gamboa, Santo André)

Em alguns depoimentos, a recomposição das antigas vizinhanças, ou a escolha de novos vizinhos a partir de laços de confiança, parentesco ou amizade, apareceu como um dado importante para o processo de autorregulação que foi se estruturando ao longo dos anos. A organização das famílias e dos lotes no núcleo Sacadura Cabral de Santo André, por exemplo, foi inteiramente definido de acordo com a vontade dos próprios moradores de (re)criar vizinhanças mais amigáveis ou “familiares”:

Eles deu oportunidade de escolher a rua que a gente queria. Deu sim. A gente podia escolher assim, vamos supor, quando caía na rua, eles falavam: “Esse lote é de fulano. Esse lote de sicrano”. Você tinha a opção pra você escolher se você queria pegar ali por causa do vizinho ou não. Eu escolhi. [...] Porque eu vi que os vizinhos eram diferentes, que os vizinho era mais familiar. Então, a gente escolheu. (Dalva - Sacadura Cabral, Santo André)

PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO

Talvez, um dos principais fatores condicionantes que se alteram após a urbanização de um assentamento seja a disponibilidade de terra, que, antes, variava de forma decrescente conforme a progressão da ocupação e, agora, com a urbanização e a instituição do lote individual, passa a ser um valor finito e condicionado ao parcelamento do solo. As áreas para novas ocupações deixam de existir, pois cada família passa a estar alocada no seu próprio lote, de modo que a alternativa para acomodar novos moradores é a verticalização das construções.

Mesmo que o fracionamento dos terrenos ainda seja uma possibilidade válida, nossas entrevistas e análises das favelas urbanizadas sugerem que essa prática

perde sentido com a intervenção urbanística, que busca oficializar o lugar de cada família a partir do ordenamento do território em lotes bem definidos. Na realidade, em núcleos cuja urbanização se deu através de um reparcelamento extremamente denso, como os de Diadema, a estrutura fundiária a ser regularizada é consequência da prática do fracionamento que já havia chegado ao seu limite. A demanda por novas moradias nas favelas, entretanto, não cessa com a urbanização e os expedientes para viabilizar o incremento de imóveis impõem desafios aos instrumentos de regulação urbanística diferenciada, porque as densidades construtivas e demográficas também não param de crescer. Assim, os parâmetros de ocupação do solo têm um papel fundamental, entre leis, decretos e planos por, supostamente, assumirem a função de regular tal crescimento.

Os planos de urbanização de alguns municípios utilizam parâmetros de ocupação do terreno como Taxa de Ocupação (TO) e Coeficiente de Aproveitamento (CA), combinados ou não com limites de altura das construções. A aplicação desses índices, entretanto, parece ser diferente nos casos analisados.

Em Osasco, os valores são bastante flexíveis permitindo uma ocupação plena do terreno (TO entre 90% e 100%) e um aproveitamento de até quatro vezes a sua área (CA = 4,0), o que, por um lado, está de acordo com o processo de regularização, pois não exclui nenhum lote da condição de legalidade com a vigência do novo quadro normativo. Por outro lado, essa prática estabelece índices de ocupação bem acima daqueles que a maioria das edificações atualmente utilizam.

Dessa forma, o novo ordenamento autoriza uma significativa expansão das construções, já que a maioria dos lotes possui entre dois e três andares, sendo que o limite corresponde a quatro pavimentos, considerando a ocupação total do terreno. As características morfológicas das “áreas livres” ocupadas em Osasco, entretanto, parecem estar de acordo com este nível de adensamento construtivo, já que muitas das favelas neste município se constituíram de forma organizada ou foram parceladas pelo Executivo logo após o início das

FIGURA 82 - Levantamento dos gabaritos existentes, feito pelo diagnóstico do Plano de Urbanização e Regularização Fundiária do Jardim Aliança (Osasco, 2014).

FIGURA 83 - Um dos cruzamentos da Rua Flamingo no Jd Aliança com cerca de 7m de largura. As vias nesta favela variam de 4m a 10m (Nisida, 2016).

FIGURA 84 - Rua Abrantes em fevereiro de 2010 (esquerda) e março de 2011 (direita) no núcleo Apucarana. (Google Street View, 2011)

FIGURA 85 - Núcleo Capelinha, em SBC (Nisida, 2015).

ocupações, apresentando lotes não tão exíguos e vias relativamente largas.

Em Santo André, a estratégia de utilizar CA e TO nas favelas urbanizadas e regularizadas parece ser diferente. Os parâmetros de ocupação, com valores “quebrados”, mostram que eles procuram reproduzir numericamente os índices de ocupação e de aproveitamento dos terrenos existentes. Existem CA iguais a 1,6 e até CA de 1,69 como é o caso do Coeficiente de Aproveitamento máximo do núcleo Armando Setti. A tradução da ocupação real no momento da elaboração dos planos na forma de CA e TO apenas para fins de regularização cria um modelo de regulação pouco flexível, ou, pouco coerente com as expectativas de crescimento desses núcleos urbanizados.

Na favela Apucarana também de Santo André, cujo plano foi aprovado em 2000, o CA máximo de 1,6 com a TO máxima de 80%, resultaria em uma edificação de no máximo dois pavimentos. Isto é, seguindo rigorosamente todas as regras, uma construção só chegaria ao terceiro pavimento se ocupasse cerca de 50% do terreno, algo muito aquém dos padrões de ocupação observados. Analisando as imagens de rua desta favela, é possível verificar que já existem casas com três ou mais pavimentos e que o processo de verticalização, nos anos que se passaram, continua. As fotos que registram a Rua Abrantes, dez e onze anos depois da aprovação dos parâmetros diferenciados no seu respectivo plano de regularização, revelam que a verticalização ainda estava em curso. É possível notar a construção do segundo pavimento de uma casa em 2010, e, 2011, uma outra edificação concluía seu terceiro andar. Segundo o setor técnico de regularização fundiária da Prefeitura de Santo André, a defasagem entre os parâmetros e a ocupação real está gerando a necessidade de revisão de alguns planos.

O único instrumento que utilizou outro parâmetro de ocupação diferente do CA e a da TO foi o plano de

urbanização e regularização dos núcleos Capelinha-Cocaia⁴ em São Bernardo do Campo. Este plano integrado, que abrange duas ocupações vizinhas dentro da Área de Proteção de Mananciais do Reservatório Billings, definiu uma taxa de permeabilidade mínima de 15%, além do CA = 2,0 e TO = 70%. Esses parâmetros urbanísticos adotados estão dentro dos padrões que a Lei Específica da Billings determina para a Subárea de Ocupação Especial onde a Área de Recuperação Ambiental (ARA-1) dos assentamentos Capelinha e Cocaia estão inseridos.

No modelo de produção da cidade formal em que incide a regulação urbanística e edilícia estatal, o Coeficiente de Aproveitamento e a Taxa de Ocupação combinados são os índices que mais interferem na forma e, mais do que isso, na rentabilidade da terra urbana. São parâmetros diretamente articulados à produtividade do solo urbano, incorporado e comercializado pelo mercado imobiliário formal. Dadas as dinâmicas de produção do espaço e o funcionamento do mercado fundiário informal das favelas, esses parâmetros fazem pouco sentido aos moradores, produtores do espaço em que vivem.

A lógica que ordena a autoconstrução das moradias impede que haja qualquer correspondência entre esses parâmetros extremamente técnicos e, ao mesmo tempo, abstratos e a autorregulação cotidiana desses territórios, tornando praticamente nulas as possibilidades de sua aplicação efetiva. Prova disso é o fato de que nenhum entrevistado abordou tais parâmetros de forma voluntária, sendo que apenas três moradores⁵ se recordaram deles, somente, após questionados sobre este tipo de regra e, mesmo quando o fizeram, atestaram o fato de que, em suas favelas, a “taxa de ocupação é 100%” e o aproveitamento atende a necessidade de cada morador, havendo pouquíssima margem para outro padrão de ocupação. Aliás, se

4 O Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável Capelinha-Cocaia foi elaborado de forma conjunta para as duas favelas, próximas uma da outra, de modo a possibilitar uma intervenção articulada nos dois núcleos, bem como o reassentamento das famílias removidas do Capelinha nos terrenos disponíveis do Cocaia. Embora a Prefeitura Municipal de SBC tenha optado pela integração das duas ocupações no mesmo plano, não foi possível estender o levantamento empírico ao núcleo Cocaia.

5 Adão do Gamboa (Santo André), Fernando do Jardim Aliança (Osasco) e Zé Paraná do Capelinha, SBC.

as taxas de ocupação reais forem medidas, em muitos lotes, o resultado seria superior aos 100%, visto que muitas construções ocupam toda a área do terreno e ainda se projetam para fora deles, sobre as ruas.

A única exceção dos moradores mencionados acima é a liderança do Capelinha (SBC) Zé Paraná. Apesar da imprecisão do índice de ocupação, hoje estabelecido em 70%, o morador demonstrou conhecimento do parâmetro, o que se justifica pelo processo de ocupação daquele núcleo, fortemente regulado por agentes públicos em virtude da legislação ambiental que incide sobre a área - ver **Regras Oficiais: Restrições Ambientais** (seção 2.3.8) no **Capítulo 2**.

É. Porque você sabe que parece que quem comprasse um terreno, tinha que ter 20% que não podia construir, né? Mais ou menos isso. Ou 20% que podia construir e 80%, não. (Zé Paraná - Capelinha, SBC)

Em praticamente todas as entrevistas feitas, os moradores foram contundentes ao afirmar que a memória construtiva de suas moradias e a não confiabilidade sobre as fundações e sobre o terreno são determinantes para que a verticalização não seja ainda mais intensa. Por não saberem exatamente como os elementos estruturais de suas moradias foram executados e tampouco qual a carga máxima que eles, de fato, suportam, alguns evitam construir acima da segunda laje e demonstram preocupação com aqueles que se arriscam em passar desse limite. Aqueles que confiam nas estruturas da própria casa, porque as conhecem, ou porque investiram em reforços estruturais, se sentem seguros para erguer novos pavimentos e, de fato, o fazem quando a empreitada passa a ser financeiramente viável.

Nenhuma combinação de CA e TO parece ser capaz de incidir sobre o aproveitamento e a verticalização das casas autoproduzidas nas favelas. Estas são tão altas quanto a segurança estrutural permitir, como discutiremos mais a seguir, e tenderão a se verticalizar com o tempo, por ser o único sentido de expansão possível, já que as favelas não encontram mais áreas livres para ampliar suas fronteiras e receber novos moradores.

FIGURA 86 - Mutirão para instalação da infraestrutura de drenagem e esgoto (esquerda) e processo de implementação do Plano Comunitário de Pavimentação (direita) em 1991 e 1992 no núcleo Itália (Cirera, 2008, p.76)

FIGURA 87 - Imagem da planta de uso do solo do núcleo urbanizado Sacadura Cabral, Santo André (Denaldi, 2003, p.165)

3.2.2 PARÂMETROS CONSTRUTIVOS

ALTURA DAS CONSTRUÇÕES

Seja qual for o estágio de consolidação da favela, considerando o padrão de ocupação intensivo das moradias que raramente deixam áreas livres, regular o aproveitamento dos lotes é, necessariamente, regular a verticalização das construções. É fato que os terrenos são quase integralmente ocupados pelas edificações e que a única direção possível à expansão das favelas é para cima. O uso dos índices de ocupação e aproveitamento dos lotes é, portanto, uma forma, ainda que abstrata para os moradores, de controle da verticalização nas favelas. Ainda assim, dentre os parâmetros que incidem sobre a construção da moradia, aquele utilizado com maior recorrência é o controle de gabarito.

A restrição ao limite máximo das construções, ou por pavimento ou por altura (em metros), tem sido utilizada desde a década de 1980, quando os primeiros decretos que regulamentaram as CDRU em Diadema, estipularam parâmetros de restrição urbanística para as favelas que estavam sendo urbanizadas e regularizadas através do instrumento. Esses decretos desafetavam áreas públicas ocupadas por favelas e autorizavam a outorga de CDRU (coletiva ou individual) estabelecendo condições mínimas de ocupação, incluindo a altura máxima de dois pavimentos ou 6m. A imagem a seguir, entretanto, documenta o mutirão de pavimentação de vias no núcleo Itália, em Diadema, e sugere que a construção em dois pavimentos já era uma realidade antes mesmo da conclusão de algumas das obras de urbanização. Algumas construções já faziam uso da laje superior, configurando um terceiro andar.

São Bernardo do Campo foi o único município que não utilizou esse tipo de parâmetro em seus instrumentos na década de 1980 (tal qual em Diadema, elas também definiam parâmetros). No entanto, as leis de CDRU proibiam, expressamente, a existência de mais de um domicílio por lote, penalizando a transgressão desta regra com a suspensão do

título de concessão. Tal controle pode ser considerado também um parâmetro de densidade populacional, que visa regular o superpovoamento dos núcleos urbanizados, o que, todavia, não corresponde ao padrão real de ocupação dos territórios em questão.

Os planos integrados de urbanização e regularização de assentamentos mais recentes de SBC, elaborados a partir de 2009, também não trazem parâmetros de regulação da altura das construções com exceção do plano dos núcleos Capelinha-Cocaia, que se encontram em área de proteção dos mananciais da Represa Billings e estabelece, dentre outros parâmetros, o gabarito máximo de 9m de altura, equivalente a três pavimentos. Os planos de Osasco, embora não utilizem o gabarito, combinam os índices de ocupação e de aproveitamento para corresponder uma altura máxima de quatro pavimentos, considerando o padrão de ocupação bastante intensivo que foi observado.

Em seus planos de urbanização e regularização, Santo André também estipula gabaritos combinando tanto o número de máximo de pavimentos (de dois a três dependendo da favela) quanto altura em metros. Na favela Sacadura Cabral, inteiramente reurbanizada, a altura das construções foi associada ao sistema viário, de modo que as casas de três pavimentos, mais altas, poderiam ser construídas ao longo das três principais ruas do núcleo, enquanto as demais poderiam chegar somente até o segundo andar (térreo mais um).

Nas ruas principais, por exemplo, na Rua Júlio Ribeiro - só do lado de cá que do lado de lá é particular - todas as casas podem ser de três pavimentos. Todas as casas da [Rua] Luís de Camões, ambos os lados, três pavimentos. Todas as casas da [Rua] Olívio dos Santos, ambos os lados, três pavimentos. A rua que determina. Por quê isso? Pra não prejudicar a visibilidade dos outros que moram com dois pavimentos. Três pavimentos para as pessoas com famílias grandes e três pavimentos para pessoas com comércio. (Angelina - Sacadura Cabral, Santo André)

O projeto de urbanização, embora não determinasse parâmetros, definia que as tipologias mais altas seriam aquelas onde estabelecimentos comerciais e de serviços poderiam funcionar, o que também introduz, em tese, um elemento ordenador dos usos - a ser discutido mais adiante. Esse tipo de estratégia também foi observada por Alex Magalhães (2013) nos decretos cariocas de regulação específica para comunidades urbanizadas pelo programa Favela Bairro. No Rio de Janeiro, os gabaritos variavam seu limite máximo de acordo com os logradouros: vias mais estreitas como vielas e becos autorizavam as construções de até dois pavimentos, enquanto vias mais largas admitiam gabaritos mais altos.

Apesar da tentativa de um controle sobre a altura das construções, a aceitação dos limites estabelecidos pelas Prefeituras Municipais não é algo simples. A depender da forma com que os parâmetros são introduzidos no processo de autorregulação de determinada favela, os gabaritos máximos podem ou não exercer controle sobre o número de pavimentos das moradias. Quando devidamente justificados, os limites colocados pelas regras oficiais passam a fazer mais sentido e são assimilados pela autoconstrução ainda que com algumas distorções geradas pela forma com que os próprios moradores interpretam as regras em suas práticas cotidianas. Como alguns núcleos foram urbanizados sobre aterros e/ou áreas onde antes havia minas de água ou brejos alagadiços, a preocupação com a segurança das fundações e possibilidade de recalque do solo orienta a ação do poder público ao controlar a ação dos moradores, dos quais grande parte acaba compreendendo a necessidade das restrições.

No terceiro andar, falam que pode bater só mais uma laje e pode fazer o terceiro pavimento, mas por cima tem que pôr telha. Não pode por laje. [...] É a estrutura que não aguenta uma terceira laje. Acho que a segunda laje deve aguentar, mas a terceira laje não. (Fuscão - Gamboa, Santo André)

No **Capítulo 2**, vimos que a altura das construções é limitada principalmente por questões técnicas como restrições materiais e de segurança estrutural, pois não há nenhum outro

FIGURA 88 - Rua do núcleo Armando Setti, Santo André, onde se observa construções com terceiro pavimento construído, o que é permitido, e outras com o último pavimento parcialmente livre, configurando como terraço não computável. (Google Street View, 2017)

tipo de regra impondo limites à verticalização. Nas favelas urbanizadas, a mesma lógica persiste paralelamente ao texto das normas que estabelecem limites objetivos. A própria ação dos agentes públicos, que acompanham as obras no início das urbanizações, assimilam essa linha de raciocínio ao orientarem a não infração das regras de gabarito por uma questão de segurança estrutural.

Mesmo sobrado era o primeiro e segundo [andares], podendo ser a terceira. Mas a terceira tinha que ser construída e coberta com telha [não laje]. Essa era a orientação deles. (Antônio - Gamboa, Santo André)

Se a imposição de um número de máximo de pavimentos em uma favela urbanizada está relacionado ao tipo de solo e à compactação do aterro, bem como à capacidade estrutural das fundações, então extrapolar o número máximo de pavimentos sem adicionar cargas extras não configuraria uma infração à regra. Assim, o uso ocasional dos terraços ou a construção de cômodos, desde que sem implicar uma nova laje de concreto sobre eles, passa a ser um expediente que viabiliza a verticalização sem gerar atritos com uma possível fiscalização.

No caso do plano que regula o núcleo Armando Setti, também de Santo André, foi determinado que o uso do último pavimento como terraço não valeria para efeito do cômputo de áreas a serem descontadas do Coeficiente de Aproveitamento do terreno, desde que não houvesse obstruções, como paredes, e que a laje fosse parcialmente coberta. Esse detalhamento é, de certa forma, um meio de assimilar a prática construtiva dos moradores em muitas favelas que, usualmente, utilizam a última laje como lavanderia, área para estender roupas, depósito, área de lazer, etc, sem configurar a construção de um novo pavimento construído propriamente dito. Assim como em Santo André, também na capital fluminense, a interpretação da população sobre o uso dos terraços - as últimas lajes - foi incorporada pelos fiscais da Prefeitura Municipal que passaram a não computar o terraço como pavimento nas ações de fiscalização.

FIGURA 89 - Elevações esquemáticas sobre a interpretação do número de pavimentos em situações em que o último andar é coberto parcialmente por telhas em vez de outra laje, mantendo o ambiente aberto ou semiaberto (Nisida, 2017).

Porém, do ponto de vista prático, a fim de não maximizar os conflitos que já seriam intrínsecos ao processo de regularização, tem prevalecido a compreensão mais elástica adotada pelos moradores [de que terraços não computam como pavimentos], porém apenas para as situações consolidadas, numa aplicação da chamada teoria do fato consumado. (Magalhães, 2013, p.351)

Não apenas o controle urbano praticado pelos POUSOs⁶ acabou se ajustando a uma outra compreensão da regra, como, no caso de normas editadas posteriormente, a legislação acabou incorporando oficialmente esta lógica de medição dos gabaritos, adaptando-se ao direito já praticado nas favelas. A partir de 2010, já se observa normas que autorizam o uso da laje de cobertura sem cômputo para efeito de controle do gabarito, desde que observadas algumas condições como “usos não permanentes, tais como áreas de lazer e serviço, não sendo permitida sua compartimentação ou fechamento”.⁷

No Rio de Janeiro, entretanto, há um caráter de alienação nos gabaritos criados, pois, em alguns casos, há uma defasagem entre o limite máximo estipulado pelos decretos e o gabarito real das construções nas favelas reguladas. No caso da favela da Rocinha, “mais da metade dos imóveis dessa favela possuíam padrões superiores aos fixados na norma, que já teria nascido ultrapassada.” (Magalhães, 2013, p.97). Esta prática, estaria associada a um controle de crescimento conservador das favelas, que visaria tão somente, seu congelamento, determinando limites máximos já superados pelo quadro construtivo existente. Além de contraditória, por estabelecer um novo patamar de ilegalidade em um processo que deveria vislumbrar sobretudo a regularização do território em questão, esta defasagem é juridicamente questionável, dado o princípio da irretroatividade da lei (Magalhães, 2013).

6 Os POUSOs eram os Postos de Orientação Urbanística e Social, responsáveis pelo controle urbano e também pela orientação técnica aos moradores de favelas urbanizadas pelo Favela Bairro (Freire, 2008; Magalhães, 2013; Mendez, 2006)

7 Decreto Nº 33.866/2011 (Rio de Janeiro, 2011).

No núcleo Capelinha, inserido em área de proteção dos mananciais em São Bernardo do Campo, alguns depoimentos mostram que a interpretação das regras pode gerar uma leitura inversa sobre o controle da altura das construções. Para alguns dos moradores entrevistados, a única possibilidade de expansão do núcleo que lhes pareceu cabível a partir das orientações técnicas da Prefeitura foi, justamente, a verticalização. Como se trata de uma área em que o padrão de ocupação menos denso e o rígido controle do crescimento horizontal é uma condição básica para a manutenção do núcleo, existe a ideia de que o controle sobre a expansão das construções seria muito mais rígido se fosse na horizontal do que na vertical, porque não implicaria maiores taxas de ocupação e de impermeabilização do solo.

Então, é o seguinte. Até então, não deixava nada nas claras. Quem tem um quarto e cozinha num terreno, tipo assim, não faz nada. Mas faz na vertical. [...] Não é que pode. Não colocaram nenhum empecilho. Na horizontal, tipo assim, tá congelado. Só que tem muita gente que acha que pode fazer o que quer e vai fazendo, até que a Prefeitura vem e interpela. (Laércio - Capelinha, São Bernardo do Campo)

Quando perguntado sobre as regras de uso e ocupação do solo que, supostamente, teriam sido discutidas com os moradores quando da elaboração do plano de regularização fundiária do Capelinha, Laércio dá a entender que, primeiramente, as regras não foram amplamente debatidas e os moradores não as dominam de maneira clara. A liderança entrevistada também sugere, com sua resposta, que o controle sobre a verticalização é muito menos rigoroso do que a fiscalização ambiental sobre a ocupação do solo, que já teria gerado ações de embargo em determinadas obras. Neste caso específico, o descontrole da verticalização serviria como um estímulo adicional à adição de novos pavimentos.

E não tem espaço pra crescer mais, só pra cima mesmo. Porque tem um limite aqui né? E pro

lado também não vai crescer mais, porque não pode invadir área nenhuma mais. As área que tem não pode mexer mais. Não pode cortar nenhuma árvore, que já dá problema. (Zé Paraná - Capelinha, São Bernardo do Campo)

Por mais que alguns instrumentos de regulação oficial estejam mais abertos a adaptações em seus parâmetros ou a flexibilizações no controle urbano, de modo a conciliar as práticas cotidianas de produção da moradia e as regras da nova ordem urbanística nas favelas, a definição da altura real das construções nas favelas urbanizadas continua sendo uma prerrogativa dos próprios moradores e de suas necessidades por espaço, que, em alguns casos, também é resultado das dinâmicas do mercado imobiliário informal interno de cada núcleo.

Às vezes, até pra parente mesmo. Filho que casou né, a maioria. A maioria é filho que casou e foi agregando mesmo. [...] A maioria é pra acomodar a família e alguns alugam, porque foi acontecendo, né? Ninguém planejou assim “vou fazer pra alugar”, ninguém planejou isso. Aconteceu. (Cleonice - Gamboa, Santo André)

Embora a resposta de Cleonice transcrita acima tente desvincular a verticalização de núcleo Gamboa, Santo André, do interesse rentista por parte dos moradores e, portanto, de um mercado imobiliário interno, ela própria admitiu que fez a terceira laje para poder se mudar com a família, de três pessoas no total, e poder alugar os dois pavimentos inferiores. Outros moradores daquele mesmo núcleo atestam que a procura por imóveis, seja para compra ou aluguel, é muito grande, pois trata-se de uma região extremamente bem localizada na cidade de Santo André:

Pra alugar mesmo, muito comum aqui. [...] É até fácil alugar. Casa aqui pra alugar, coloca na mesma semana tem gente procurando. [...] Porque é fácil acesso a muitos lugares. [...] Tem trólebus, tem shopping, mercado, tem um Carrefour do lado. (Ronaldo - Gamboa, Santo André)

Em determinadas circunstâncias, a formação da demanda por novas moradias - ou cômodos - pode estar relacionada à própria ação do poder público que, ao remover famílias para urbanização ou realização de intervenções pontuais, cria demanda, porque concede o auxílio aluguel aos moradores, os quais, por sua vez, procuram se restabelecer temporariamente no próprio núcleo até serem reassentados em definitivo. No Jardim Aliança (Osasco), por exemplo, as remoções recentes criaram uma demanda por espaços dentro do núcleo, a qual foi imediatamente atendida pela acomodação familiar na casa de parentes. Com a finalização das obras dos conjuntos habitacionais que cuidariam do reassentamento das famílias removidas, quartos e andares inteiros ficaram disponíveis e, então, passaram a compor o estoque imobiliário do mercado rentista do Jardim Aliança.

[...] a Prefeitura foi arrumando o lugar para essas pessoas, igual fizeram os prédios. Aí, foi desocupando os lugares, as casas. Então foram ficando vazias de novo. (Edileuza - Jardim Aliança, Osasco)

Tendo a finalidade econômica ou não, a verticalização tem sido a única estratégia de incrementar o estoque construtivo desses assentamentos irregulares e, portanto, uma das poucas portas de acesso da população de baixa renda à terra urbana, ainda que via mercado informal (Abramo, 2009). Se há uma necessidade de se regular o padrão de ocupação e de aproveitamento do solo em favelas, é imprescindível que o instrumento proposto, seja ele qual for, dialogue diretamente com esta dinâmica sem impor lógicas de controle que não se relacionem com as formas de autoprodução do espaço.

Observando os resultados físico-espaciais e as consequências para a qualidade de vida da população residente nas favelas que se adensaram, a questão de como regular a expansão vertical das construções, é, sem dúvida, uma das mais prementes (Nakamura, 2014). O controle da verticalização não é apenas matéria para o gabarito construtivo, ou o aproveitamento do solo para atender demandas por mais moradia, mas um elemento importante para a definição da qualidade dos espaços nas favelas urbanizadas.

Mas pode ter [mofo], porque aquele lá, o meu mesmo, se você entrar, é todo mofado. Todo mofado, porque não tem a saída de ar. Para ficar lá dentro é ruim. (Marcelo - Sacadura Cabral, Santo André)

O conjunto de construções muito altas enclausura as vias, comprometendo a circulação de ar e a insolação natural, o que prejudica os espaços públicos e também as áreas privadas, uma vez que a iluminação e a ventilação dos cômodos internos também dependem da qualidade do ambiente dos logradouros públicos. Assim, a habitabilidade decorrente desse padrão construtivo fica altamente comprometida e se soma a outros problemas, de revestimento e acabamento, que potencializam os riscos à saúde dos moradores no caso de infiltrações, criação de mofo, etc.

Não tem [ventilação e iluminação]. Começa a mofar tudo dentro de casa. Nos fundos da casa do meu irmão, tem um vizinho que reclama demais, já revestiu todas as paredes, é só ele e a mulher, e ele quer construir lá em cima do sobrado! (Fuscão - Gamboa, Santo André)

Outras pesquisas, que trabalharam com levantamentos empíricos nas favelas em que o adensamento pós-urbanização foi observado, atestam que, à verticalização, somam-se uma série de outros fatores construtivos que também comprometem a habitabilidade das moradias. O acúmulo de intervenções nas habitações sem qualquer orientação técnica, implica soluções que acabam agravando os problemas mencionados:

Entre os entrevistados que moravam antes das obras, 61,3% tinham reformado suas casas após a urbanização, aumentando a área construída, substituindo materiais ou melhorando os acabamentos. Segundo o pesquisador, a falta de orientação técnica para a autoconstrução no processo de urbanização, acarretou uma série de obras mal resolvidas: paredes de divisa deixando pequenos vãos que provocam infiltrações; implantações mal orientadas para insolação, cômodos sem aberturas ou qualquer outra solução para uma ventilação adequada. Entre os que aumentaram, uma pequena parte declarou que o motivo foi alugar. (Silva, 2000, p.5)

FIGURA 90 - Viela do núcleo Edmar Rabelo: iluminação e ventilação comprometidas pela verticalização (Nisida, 2016).

O adensamento construtivo e populacional também parece ter impacto sobre as infraestruturas instaladas nas favelas urbanizadas, “pois esse aumento gera aumento na demanda por escola, por saúde, de água [...] pois acaba havendo mais demanda para a infraestrutura”⁸ (Nakamura, 2014, p.87). Dentre nossos entrevistados, entretanto, não houve queixas gritantes sobre o padrão dos serviços urbanos essenciais a não ser pela reclamação sobre a rede de energia elétrica no núcleo Gamboa de Santo André, onde a tensão geral estaria abaixo do que a companhia diz fornecer às residências.

Mas, devido à demanda das casas, você já não tem mais 127V. Teria que fazer uma nova dimensão. (Adão - Gamboa, Santo André)

O maior incômodo relacionado às infraestruturas para os moradores diz respeito ao sistema viário e ao número crescente de automóveis que não apenas ocupam os pequenos espaços das vias como também tem provocado congestionamentos que desagradam os moradores.

Existem ainda outras questões relacionados à verticalização das favelas. Uma delas, de natureza técnica, é a insegurança estrutural a que todas as moradias estão sujeitas, já que, raramente, as construções são projetadas e construídas com supervisão de profissionais que atestem a confiabilidade dos materiais utilizados e das estruturas executadas. Essa é uma questão muito sensível para os programas de melhorias habitacionais, pois uma reforma pode implicar alterações estruturais, que, no entanto, não conseguem se basear em informações seguras sobre as capacidades construtivas das habitações. Dessa forma, qualquer intervenção é, potencialmente, um risco à construção.

Aqui, tem uma casa que vai chegar no céu. [...] Mas tem um doido aí, que ele tá querendo chegar no céu e ele tá fazendo, daqui mesmo você vê, ele tá subindo. E a Prefeitura já embargou várias vezes. E ele tá subindo. Então aí... [...] O que acontecer a responsabilidade é dele. [...] Porque já teve desabamento ali. (Bárbara e Neuza - Área BK, Osasco)

8 Transcrição da entrevista realizada com o engenheiro Nailson Elias da Silva da Prefeitura Municipal de Diadema (Nakamura, 2014).

Outra situação de risco, esta decorrente do padrão de ocupação que extrapola as áreas dos terrenos individuais, está relacionada às instalações elétricas. Milton Nakamura (2014) mostrou, com exemplos de favelas em Diadema, que é comum que a projeção de pavimentos superiores sobre o alinhamento das vias gerem situações de risco à rede de energia e aos moradores, pois os cômodos se aproximam muito dos postes e da fiação, expondo as janelas à alta tensão dessas instalações.

Para complementar os elementos que condicionam a altura das moradias nas favelas, expostos no **Capítulo 2**, elencamos abaixo aqueles que também exercem poder de influência no caso e favelas urbanizadas e reguladas pelo Estado. Estimulando o crescimento das construções acrescentam-se:

- Demanda de mercado
- Regras oficiais e o controle ambiental (como no caso do Capelinha, SBC)

E exercem controle sobre a adição de novos pavimentos:

- Insegurança sobre o tipo de solo das urbanizações
- Regras oficiais (suas ramificações) e orientações técnicas
- Projeto de urbanização e diretrizes de ocupação através de tipologias (como no caso da favela Sacadura Cabral, Santo André)

RECUOS

O recuo é um parâmetro muito recorrente, ainda que, em muitos casos, não se use este nome para designar a exigência dos afastamentos mínimos em relação às divisas dos lotes. Na maioria dos casos em que aparece, ele está associado à necessidade de se manter áreas livres no terreno para garantir a ventilação e iluminação naturais a todas as aberturas da edificação.

As dimensões mínimas podem variar de acordo com a divisa (de fundo ou lateral), ou de acordo com tipo de cômodo ao qual as janelas estão servindo (permanência prolongada ou não). Em Diadema, por exemplo, os decretos de CDRU determinavam que o afastamento para aberturas no alinhamento da rua tivesse uma forma de 0,6x1,5m e que, se as janelas estivessem voltadas para a lateral ou fundos do lote, o recuo deveria ter 1,2m da divisa com 2,4m mínimos de comprimento.

Na prática, esses recuos, com dimensões mínimas exigidas para assegurar o desempenho das aberturas das edificações, funcionariam como poços de iluminação. Osasco, em seus planos de urbanização e regularização aprovados em 2014 e 2015 para o Jardim Aliança e Área DR respectivamente, não exigem “recuos”, mas determinam que devem ser observadas as dimensões mínimas de poços de iluminação para todas as aberturas das habitações, o que configura um parâmetro equivalente. Os tais poços são medidos por áreas mínimas e foram incorporados do Código de Obras e Edificações do Município, isto é, a regulação diferenciada proposta para as favelas analisadas, neste aspecto, não introduz parâmetros especiais, reproduzindo as dimensões mínimas exigidas para a cidade formal.

Embora às vezes apareça de forma bastante detalhada e seja, portanto, de difícil controle, os recuos - afastamentos ou poços de iluminação - são um parâmetro muito importante para regulação da ocupação das favelas, pois estão relacionados à garantia da qualidade dos espaços construídos e da salubridade dos cômodos nas habitações. Entretanto os recuos, sobretudo os laterais e de fundos, não são parâmetros de fácil controle, pois o diagnóstico de possíveis infrações não é tão imediato quanto o dos gabaritos, por exemplo, que podem ser avaliados a partir da rua. As medidas muito detalhadas e condicionadas a situações específicas da construção também demandam maior rigor da fiscalização.

Durante as entrevistas e levantamentos de campo, fizemos visitas guiadas dentro das casas de alguns moradores e pudemos observar que são muito raras as moradias que fazem uso dos recuos. As poucas casas que possuem afastamentos para iluminação e ventilação naturais são aquelas implantadas em lotes mais largos onde esse tipo de solução não implica sacrifícios à área construída. As transcrições abaixo ajudam a ilustrar a realidade do núcleo Gamboa (Santo André), onde a média de área dos terrenos é maior do que nas demais favelas estudadas e, ainda assim, a ocupação plena do terreno é muito comum.

Sim, ocuparam todo o espaço que era para ser de ventilação. O quarto do meio perdeu ventilação. No de cima, também fecham o espaço de ventilação e o quarto fica todo escuro. Fora que ainda fecham nos fundos. (Fusão - Gamboa, Santo André)

FIGURA 91 - Tipologia habitacional de acordo com os parâmetros definidos pelos decretos de CDRU de Diadema, incluindo recuos e afastamentos (Nisida, 2017).

FIGURA 92 - Foto do núcleo Dom João VI, onde as casas não seguem afastamentos definidos pelos decretos de CDRU (Nisida, 2016).

FIGURA 93 - Imagem de dois recuos de fundo utilizados por moradores do Gamboa, Santo André (Nisida, 2016)

		igual a 3,5m
RECUOS	FRENTE	
	FUNDO E LATERIAS	Dispensado desde que respeitados as dimensões de POÇOS DE ILUMINAÇÃO necessárias para abertura de janelas
	ENTRE EDIFICAÇÕES	
ILUMINAÇÃO E INSOLAÇÃO	Ambientes de permanência prolongada (quartos, salas, cozinhas etc)	Deverão dispor de aberturas de iluminação e ventilação diretas e naturais - dimensão conforme determina legislação específica ³
	Ambientes de utilização transitória (banheiros, escadas etc)	Deverão ter sistemas de iluminação e ventilação natural ou forçada- dimensão conforme determina legislação específica ³
POÇOS DE ILUMINAÇÃO	Ambientes de permanência prolongada (quartos, salas, cozinhas etc)	Poço mínimo de 6m² , sendo um dos lados maior ou igual a 1,5m. Não havendo possibilidade de um dos lados ter 1,5m, a abertura da janela deverá ser acrescida de 1/4 e/ou combinada com ventilação forçada.
	Ambientes de utilização transitória (banheiros, escadas etc)	Poço mínimo de 4m² , sendo um dos lados maior do que 1,5m. Não havendo possibilidade de um dos lados ter 1,5m, a abertura da janela deverá ser acrescida de 1/5 e/ou combinada com ventilação forçada.

FIGURA 94 - Recorte da tabela de parâmetros diferenciados do Plano de Urbanização e Regularização Fundiária do Jardim Aliança (Osasco), em que são definidos recuos, regras de insolação natural e poços de iluminação (Osasco, 2014).

FIGURA 95 - As construções mais altas apresentam janelas abertas na divisa de fundo dos seus lotes, que se encontram em uma cota superior das residências que estão mais próximas da foto (Google Street View, 2015).

A abordagem sobre os recuos proposta aqui visa problematizar seu impacto para a qualidade dos ambientes internos da casa, já que a escassez deles agrava as condições de habitabilidade da moradia, por dificultar a ventilação e a iluminação dos cômodos. Não se trata do questionamento deste parâmetro, entendido como um mero afastamento das construções, mas um recurso que viabilizaria, não apenas melhores condições ambientais do espaço doméstico, como dos assentamentos como um todo, inclusive de suas ruas, vielas e becos.

No estágio anterior à urbanização e à instituição de um novo ordenamento (através de parâmetros ou projeto urbanísticos), as faces voltadas para as ruas eram as principais fontes de iluminação e ventilação das moradias. No contexto dos núcleos urbanizados e regulados pelo ordenamento oficial, a lógica ainda é a mesma. O padrão de ocupação do lote corresponde ao aproveitamento máximo do terreno em nome da moradia, de modo que os recuos são uma referência pouco usual nas práticas construtivas dos moradores, o que torna a discussão sobre a regulação da produção da moradia ainda mais complexa no que diz respeito aos padrões de habitabilidade das construções.

ABERTURA DE JANELAS

Os parâmetros edilícios mais recorrentes estão, geralmente, vinculados à qualidade dos cômodos, sendo a exigência de janelas em todos os compartimentos das casas a regra mais comum. Trata-se de um padrão construtivo que, em teoria, ganha sentido quando combinado com a exigência de recuos ou poços de iluminação e ventilação sempre que houver uma janela, como em Diadema, Osasco e Santo André.

Curiosamente, as leis de outorga de CDRU de SBC, editadas na década de 1980, não demandam um valor mínimo de aberturas para os compartimentos das habitações, porém obrigam que cada construção tenha, ao menos, “duas fachadas” voltadas para vias, escadarias, passagens, caminhos ou área livre do próprio terreno. Na prática, este parâmetro define que cada domicílio deverá garantir que duas de suas faces sempre estejam desobstruídas, embora não defina dimensões mínimas de afastamento nem obrigue, expressamente, que todos os cômodos tenham janela.

Em Santo André, o único plano que admite abertura de janelas voltadas para as divisas de lotes vizinhos, sem que haja recuos, é o do núcleo Luís Viana. A discussão dos parâmetros edilícios nesta favela, resultou na permissão de aberturas naquelas condições desde que seus parapeitos estivessem acima do nível mais alto da cobertura das construções vizinhas. Dadas as condições de desnível do terreno nesse núcleo, a situação de janelas acima das casas vizinhas é bastante comum, possibilitando sua regulação por este tipo de regramento.

A somatória da falta de ventilação e iluminação naturais, inexistência de aberturas em dormitórios, falta de revestimento e problemas com escoamento da água das chuvas são os principais fatores da insalubridade das moradias em favela segundo Milton Nakamura (2014). Em seu estudo sobre o controle urbano em favelas do ABCD, o autor problematiza a relação entre o adensamento construtivo, a precarização dos ambientes construídos e complicações de saúde dos moradores de favelas. Outra pesquisa, conduzida por Maria Aparecida de Oliveira, Mariana Artero e Helena Ribeiro (Oliveira et al., 2007), buscou mapear a distribuição das causas de internação hospitalar de crianças residentes em favelas na capital paulista com um estudo de caso sobre pacientes da favela Paraisópolis. O estudo apontou que as internações por doenças no aparelho respiratório são as mais recorrentes dentre todas as outras levantadas, correspondendo a mais de 30% dos casos:

Em todas as unidades espaciais, as doenças relacionadas ao aparelho respiratório ocuparam as primeiras posições no ranking das dez causas de internação, nesta faixa etária, que parece ser uma tendência em todas as cidades industriais. No entanto, podemos afirmar, com base nestes resultados, que a população infantil de Paraisópolis tem sofrido, numa escala maior, os efeitos das condições ambientais insalubres em que vivem. (Oliveira et al., 2007, p.125)

Nas favelas estudadas por nossa pesquisa, foi possível averiguar a insalubridade dos cômodos também como um problema decorrente do padrão construtivo: denso, com poucos espaços livres para ventilação e, às vezes, sem janelas.

É aquilo lá que faltou naquela ocasião a parte de projeto, né. Da ventilação da casa, quantas janelas você deve ter, o recuo, se você está perto de uma encosta o que você deve fazer, né. A melhoria pra você ter uma casa mais arejada. Que você consiga respirar pelo menos dentro de casa. Tem muitas casas lá que você não consegue, muita umidade. Tem algumas que é muita humidade. Sempre teve nenhuma orientação, você construiu tudo, você deixou nada de ventilação naquela casa. Então fica difícil. Eu tive até sorte com a minha. (Toninho - Gazuza, Diadema)

Na favela Sacadura Cabral (Santo André), embora não haja parâmetros reguladores transcritos em tabelas ou quadros, cada morador recebeu os desenhos técnicos da sua respectiva moradia, o que também serve como elemento regulador: em vez de números e índices, o desenho. Pela proposta da Prefeitura Municipal, a autoconstrução subsequente ao processo de reurbanização e reparcelamento do solo poderia ser executada de acordo com um projeto habitacional para cada família, no qual os parâmetros como altura máxima e recuos estariam implícitos nas plantas, cortes e elevações. Entretanto, segundo os moradores entrevistados, o processo de autoconstrução correu de acordo com as necessidades e vontades dos moradores, mais do que pelas diretrizes de desenho ou pelo acompanhamento dos técnicos da Prefeitura, que estiveram presentes no início das obras quando da execução das fundações. Na etapa final da urbanização, a Prefeitura Municipal cedeu o concreto para que os moradores fizessem as fundações de acordo com as plantas desenhadas individualmente, mas, segundo os entrevistados, a fiscalização se limitou apenas à essa fase, deixando o resto da obra e as intervenções posteriores de cada morador sem qualquer tipo de acompanhamento e orientação.

[No projeto] Tem a área de ventilação na frente da casa e, nos fundos da casa ou no lado da casa, tem seu quintalzinho. [...] A maioria subiu tudo! Não deixou ventilação nenhuma. (Angelina - Sacadura Cabral, Santo André)

FIGURA 96 - Foto de um dos desenhos técnicos dados aos moradores do Sacadura Cabral, Santo André (Nisida, 2016)

O resultado de tal autonomia construtiva é uma forte verticalização praticada a partir de um padrão de ocupação intensivo do lote, que, não raramente, impede a abertura de janelas, inclusive para cômodos como, por exemplo, os dormitórios. A própria Angelina, que manteve seu recuo de fundos, narra o caso de uma vizinha, cujos quartos não tinham janelas e para quem a solução encontrada foi fazer aberturas voltadas para os fundos de sua casa.

A mesma coisa com a vizinha dos fundos. Tinha falado com ela, que também tinha o quintal dela. Aí falei “Pode abrir aqui.” Tinha o quarto do casal e quarto das crianças não tinha ventilação. Imagina uma casa toda trancada sem ventilação. Aí, eu cedi uma parte e fizeram uma janela aqui no meu corredor no canto lá em cima. (Angelina - Sacadura Cabral, Santo André)

As negociações entre vizinhos ainda configuram uma forma de viabilizar a aberturas de janelas na ausência de afastamentos, porém não é sempre que um acordo amigável entre as partes é o desfecho final. No processo de verticalização da favela, é comum que a edificação que se antecipa na construção dos pavimentos superiores abra janelas nas divisas dos lotes. Essas aberturas se transformam, invariavelmente, em objeto de disputa entre vizinhos.

[Problema de] Janela é quando acontecia isso: da pessoa construir e fechar a janela do outro que tava lá [...] Não resolve né? Porque era combinado de deixar um corredor. Não ia atrapalhar nem um nem outro. Mas as pessoas não deixavam o corredor. (Clécia - Dom João VI, Diadema)

Via de regra, se algum morador optou por abrir janelas voltadas para terrenos vizinhos sem recuar sua construção, este assumiu o risco de, um dia, ter suas janelas obstruídas pelas edificações adjacentes. Do outro lado, o morador que expandir sua casa com novos pavimentos estará gozando do mesmo direito de construir a moradia com o aproveitamento

FIGURA 97 - Vista das fachadas das construções como foram executadas no Sacadura Cabral (Nisida, 2016).

que melhor lhe convier, da mesma forma como os moradores ao lado um dia fizeram, mesmo que isso custe a ventilação e a iluminação de algum de seus ambientes internos.

Adão, liderança do Gamboa (Santo André), que media conflitos entre vizinhos com alguma frequência, contou o caso em que foi necessário envolver um técnico da Prefeitura para decidir sobre o fechamento de janelas:

Foi tipo janela. Era a área do fundo, aí, era para ter um recuo de lavanderia de um lado e de outro. Aí, esse aqui avançou a casa até o final e fez uma janela bem no muro. [...] Aí, o outro vizinho foi fechar e ele [o primeiro] não quis deixar. Mas “Se você fechou, ele também tem o direito de fechar”. [Ele] “Mas ele não pode fechar [minha janela!]”. [Eu] “Então, você desmancha o seu, ele desfaz o dele e acabou. Agora, se você tem o direito ele também tem o direito”. “Ah, mas eu encostei até o muro porque eu precisava”. “Ele também precisa encostar até ao muro porque ele precisa.” Acabou não encostando até o muro e chegou até o ponto que a Prefeitura veio aí e conversou. Falou “Não. Para ele não fazer tem que desmanchar tudo. Não adianta eu falar para ele não fazer e você ficar com a tua”. Daí, o outro foi, fez e fechou a janela dele. A regra foi bem clara. Nós não pendemos para nenhum lado. (Adão - Gamboa, Santo André)

O caso narrado por Adão mostra ainda a postura, muito comum das Associações de Moradores, de construir uma argumentação ao mediar disputas entre vizinhos até fazer com que as partes entendam um caminho consensual para o conflito. Quando a solução não parece clara, recorre-se a figura da Prefeitura que, nesta favela urbanizada, pressupõe uma autoridade capaz, em tese, de pôr fim ao litígio, mas que, na prática, acrescenta uma orientação técnica sem que haja uma decisão definitiva ou a penalização de alguma das partes. Após a mediação da AM e do poder público, prevaleceu a base argumentativa utilizada inicialmente por Adão que propunha a noção da igualdade de direitos como forma de ponderar os interesses conflitantes, já que, por essa lógica, o morador que desejava expandir sua casa

estaria gozando do mesmo direito que seu vizinho de fundos, ainda que a janela deste fosse obstruída - como de fato foi.

O que parece estar colocado nas favelas estudadas, é uma espécie de hierarquização dos regramentos e dos direitos colocados pelos seus próprios moradores. A prioridade é sempre dada pelo aproveitamento do terreno para a moradia que, por sua vez, subjuga qualquer outro elemento relacionado às condições físicas e ambientais dos espaços construídos, mesmo que isso afete a qualidade e habitabilidade dos mesmos.

É, essa parte [aproveitamento do térreo] foi 100% [...]. Não tem ventilação. Não tem! Poucas pessoas pensaram nessa parte de ventilação e luz dentro de casa. Não teve. Basicamente, quase todas as casas que eu venho, a entrada de ar é onde tem escada pra subir para o segundo andar. [...] Não tinha ventilação dos lados, só de frente [a rua]. (Fernando - Jardim Aliança, Osasco)

OUTRAS REGRAS CONSTRUTIVAS

Aqui, reunimos um conjunto de parâmetros que complementam a regulação sobre aspectos construtivos das habitações autoproduzidas em favelas. Em geral, eles podem ser compreendidos como parâmetros que visam incidir sobre o padrão de habitabilidade e segurança das moradias.

Águas Pluviais

O plano do núcleo Armando Setti (Santo André) e os decretos de CDRU de Diadema determinam que as águas de chuva sejam coletadas e devidamente jogadas na drenagem das vias, proibindo o lançamento nas frações ideais vizinhas. Trata-se de um regramento que visa incidir sobre a insalubridade das habitações em favelas que, além de mal arejadas e mal iluminadas - resultado da verticalização e ausência de recuos -, possuem patologias, como infiltrações responsáveis pelo mofo e doenças respiratórias. Esse tipo de problema pode estar vinculado a problemas construtivos de diversas naturezas, incluindo soluções precárias de escoamento das águas pluviais, que não raramente despertam conflitos entre vizinhos.

Zequinha e Dalva, casal entrevistado no núcleo Sacadura Cabral (Santo André), narraram um longo desentendimento com seu vizinho lateral, que se recusava a consertar o vazamento responsável pela infiltração na parede de sua sala, onde até o piso ficava molhado.

Aquela parte ali da escada ali, ele fez um serviço lá, e não sei o que ele fez que desceu água por dentro ali. Que aquela parede ali escorria água aqui! Na escada! Meu marido chamava ele pra ver a situação da parede e ele não queria entrar. Sabe o que eu fiz? Eu e umas amigas da minha filha ameaçamos ele: “Nós vamos na Prefeitura!”. Fui pra Prefeitura, fiz reclamação na Prefeitura. Aí, também cheguei e não escondi não. Abri a boca com algumas pessoas aqui e falei “Ó! Já que a gente chamou numa boa e ele não quis vir, a Prefeitura vai vir olhar o serviço que ele fez.” (Dalva - Sacadura Cabral, Santo André)

Mesmo sem plano e sem parâmetro específico sobre águas pluviais ou paredes compartilhadas, o setor da Secretaria de Habitação da Prefeitura de Santo André se dispôs a intervir no conflito para solucionar a patologia. Sabendo da reclamação feita a um órgão oficial, o vizinho se antecipou e mudou sua postura, afirmando que resolveria o problema, o que, ainda que tenha demorado dias, de fato, foi feito.

Aí ele arrumou. Os caras não chegaram a vir não, né? Deu o tempo de uma semana pra ver se ele arrumava. (Dalva - Sacadura Cabral, Santo André)

Material Construtivo

Em três dos cinco planos analisados de Santo André (núcleos Apucarana, Bizâncio e Luís Viana), são especificados sistemas construtivos. Segundo o texto dos planos, só são admitidas construções em alvenaria e com revestimento que resulte em um “conjunto estético aceitável”. Madeira só é permitida em situações de “caráter provisório”, ideia que carece de detalhamento mais concreto.

Trata-se de uma exigência que faz sentido no conjunto das intervenções que buscam consolidar e também qualificar as

habitações nos assentamentos a serem regularizados. Outros materiais que implicassem moradias menos seguras ou menos habitáveis gerariam uma contradição com os objetivos do próprio programa de urbanização. Entretanto, a exigência colocada pelos planos só é totalmente cabível se houver um programa público de requalificação habitacional que possa atender as necessidades de melhorias das moradias autoconstruídas, paralelamente a um serviço de assessoria técnica gratuita, que possa dar conta dos passivos e não simplesmente enquadrar como irregular aquelas moradias que não puderem se adequar ao padrão construtivo exigido pelo novo quadro normativo da favela.

O que nos parece mais crítico na parametrização feita pelos planos de Santo André é o suposto padrão estético “aceitável”, que precisa ser analisado com muita cautela. Admitimos ser possível que tal regra não seja meramente uma imposição ideológica sobre o padrão construtivo das habitações, podendo, talvez, traduzir verdadeiramente um desejo e uma necessidade dos moradores no que diz respeito aos revestimentos e acabamentos, ainda que descrito por conceitos vagos. As falas de lideranças em outros núcleos sugeriram que a preocupação com os padrões construtivos pode se expressar também através de valores estéticos.

Não tem uma série de parâmetros, então a comunidade vai ficando feia, vai ficando desordenada mesmo. Ou vira favela. O que era para ser uma comunidade organizada, esteticamente fica feio. (Fuscão - Gamboa, Santo André)

Fuscão, autor do depoimento acima, é uma das lideranças do Gamboa, núcleo urbanizado de Santo André que, assim como o Sacadura Cabral, também não possui quadro normativo. Seu desejo pela instituição de parâmetros no Gamboa sugere o entendimento local de que bastariam novas regras naquele núcleo para que a favela fosse uma “comunidade organizada”. Pelo exemplo de outras favelas em outros municípios, não nos parece que a simples formulação de regras baste para efetivar uma regulação e um controle urbanístico no território de núcleos urbanizados, principalmente se as regras carregam

consigo noções tão genéricas, e perigosas, quanto a de um “conjunto estético aceitável”.

Como não foi possível incluir, no conjunto de favelas estudadas, aqueles núcleos cujos planos estipulavam esse tipo de padrão construtivo como parâmetro, não é possível avaliar o nível de envolvimento de seus moradores na formulação das regras inscritas em seus respectivos planos de urbanização e regularização fundiária. Assim, não podemos confirmar se o parâmetro estético corresponde a alguma expectativa normativa da população local dos núcleos Apucarana, Bizâncio e Luís Viana. Contudo, considerando o baixo grau de participação dos moradores nas demais favelas analisadas, a justificativa estética parece ser um parâmetro capcioso, repleto de valores morais e que pode incidir no território como um fator excludente (mais um!) no processo de regulação das favelas.

3.2.3 USO DO SOLO

USOS NÃO RESIDENCIAIS

No capítulo anterior, vimos que a **hierarquização dos usos** em uma favela era encabeçada pela moradia, lógica que, nos assentamentos urbanizados e objeto da regulação urbanística estatal, não se altera. O uso habitacional continua em posição privilegiada tanto na autorregulação, resultante das práticas cotidianas dos moradores, quanto nos instrumentos oficiais de regulação urbanística. Entretanto, o fato de a moradia ser um uso primordial não deve excluir a possibilidade do exercício de outras atividades. Ainda assim, em algumas experiências avaliadas, o novo quadro normativo oficial gerou certas incompatibilidades.

Os decretos e leis de outorga de CDRU utilizados por Diadema e SBC nos anos 1980 são os instrumentos analisados mais antigos e os únicos que explicitam uma restrição de uso mais conflituosa. Por serem dispositivos vinculados à concessão de terras públicas municipais para moradia de interesse social, esses instrumentos traziam consigo a proibição de usos

não residenciais, impedindo seu exercício nas áreas onde concediam terrenos aos moradores posseiros. Os decretos e leis analisados possuíam artigos que impediam que os moradores dessem “outra destinação” aos imóveis sem autorização prévia da Prefeitura e proibia, terminantemente, a venda de bebidas alcoólicas e a prática do jogo, sob pena de suspensão da concessão.

Art. 6o - O beneficiário perderá a concessão de direito real de uso de seu lote, quando, sem autorização da Prefeitura e da Comissão de Moradores:

I - der outra destinação ao imóvel; [...]

Parágrafo 1o - Considerar-se-á ainda como violação de concessão de direito real de uso, a exploração de atividades comercial vinculada a venda de bebidas alcoólicas e prática de qualquer tipo de jogo. (Diadema, Decreto No 3.184/1986)

A exceção dentre os instrumentos daquela época, e que vale ser destacada por representar um avanço na regulação, é o Decreto No 3.767/1989 que passou a permitir, nas trinta e duas favelas que desafetava, o prática de atividades não habitacionais dentro das frações ideais concedidas para fins de regularização fundiária. O decreto ainda estipulava parâmetros para essa autorização: o uso da moradia deveria permanecer preponderante, de modo que o uso comercial e atividades profissionais não poderiam ocupar mais do que um terço (1/3) da área do terreno. Este mesmo decreto determinava ainda que, ao menos, um lote em cada um dos trinta e dois perímetros delimitados fosse destinado à construção de um centro comunitário a ser administrado pelos próprios moradores. Embora não definisse qual fração ideal de cada favela teria essa destinação, o decreto foi mais um avanço ao instituir a obrigatoriedade do uso institucional em todo núcleo habitacional que ele regularizava via CDRU.

Algumas determinações, entretanto, causam estranheza e mereceriam uma investigação mais precisa sobre os fundamentos que as criaram. A proibição explícita do comércio

FIGURA 98 - Rua Fernando de Noronha, no Sacadura Cabral (Santo André), com inúmeras construções de uso misto: comércio e serviços no térreo e moradia nos andares superiores (Nisida, 2016).

de bebidas alcoólicas dentro do perímetro dos núcleos é uma delas. O impedimento ao exercício de alguns usos do solo, dentre tantos outros incompatíveis à habitação que poderiam ser vedados, pode estar mais relacionada a uma construção ideológica sobre o caráter e a moral dos moradores de favela, do que com qualquer necessidade prática de restrição. Do Rio de Janeiro, trazemos um exemplo que pode nos ajudar nesta reflexão: os decretos editados na capital fluminense para algumas de suas favelas urbanizadas, no âmbito do programa Favela Bairro, permitem o uso residencial e os “usos complementares” a ele, porém também listam atividades específicas que se excetuam à regra. Foram proibidos ferros-velhos, venda de materiais inflamáveis (gases e derivados de petróleo), além do comércio de armas e munições. A proibição da venda de produtos inflamáveis e armas é até louvável considerando a alta inflamabilidade e os riscos a que os moradores de muitas favelas estão sujeitos pelos materiais empregados na construção das habitações. Todavia, o veto a ferros-velhos (no Rio) e a venda de bebidas (em Diadema e SBC) parece algo mais questionável, que, talvez, esteja associado ao desejo de que a nova regulação urbanística seja, também, um novo código ético e de comportamento dentro das favelas. Essas proibições tornam-se preocupantes se não tiverem origem nos anseios legítimos da população local.

O texto dos planos de Osasco, por exemplo, coloca o uso misto como preponderante desde que as atividades não residenciais não configurem usos incômodos à moradia e também estejam relacionadas à “garantia do desenvolvimento de geração de trabalho e renda e do acesso aos serviços e infraestrutura.” (Osasco, 2015, p.18). Todos os planos deste município, sem exceção, listam as categorias de usos que passam a ser admitidos na favela e deliberam exceções muito específicas com a proibição, por exemplo, de “boites, casas de drinks, casas de samba” (Osasco, 2015, p.19) e até tabacarias. Neste município, a discussão dos usos parece ter ocorrido mediante a participação concreta dos moradores na elaboração dos planos⁹ que determinam os novos

9 Os Planos de Urbanização e Regularização Fundiária também trazem os registros de todas as reuniões e assembleias feitas com os moradores das favelas, discriminando a pauta de cada evento, a ata e as resoluções finais aprovadas em cada sessão.

parâmetros. Tanto as categorias de uso permitidas quanto aquelas que passariam a ser vetadas pelo novo instrumento, posteriormente aprovado por decreto do executivo, foram debatidas e decididas pelos próprios moradores nas reuniões abertas aos representantes das favelas, o que nos sugere que a regulação sobre os possíveis usos do solo corresponde, de certa forma, às expectativas da população local.

Em Santo André, onde os planos analisados foram elaborados entre 1991 e 2002, os usos permitidos são colocados como categorias amplas sem distinção de atividades específicas: são admitidos o uso residencial, comercial, misto e institucional. Nos planos de urbanização e regularização mais recentes de São Bernardo do Campo que puderam ser analisados (elaborados e aprovados entre 2009 e 2011), apenas um, do total de três, apresentou parâmetros de uso admitindo as mesmas categorias mencionadas acima, que, pela generalidade, não implicam conflitos mais graves em relação às atividades atualmente praticadas nas favelas em que tais instrumentos passaram a incidir. Dos outros dois, um não faz menção a usos do solo, portanto não proíbe nenhuma atividade, e o outro delega à elaboração de parâmetros de uso a um projeto urbanístico posterior.

Os instrumentos mais atuais de regulação urbanística em favelas urbanizadas, portanto, equacionam as possibilidades de diversificação do uso do solo, sem que moradia e atividades complementares a ela, como comércio e serviços, sejam colocados como usos excludentes um do outro. A permissão dos usos não residenciais pode ocorrer de forma genérica ou com o estabelecimento de um quadro onde todas as atividades econômicas admitidas são elencadas, podendo chegar ao detalhe da categorização, como fazem os planos das favelas em Osasco, que permitem o funcionamento, por exemplo, de bares.¹⁰ A venda de bebidas alcoólicas no interior das áreas de favela nos permite criar uma narrativa interessante sobre como padrões locais lograram modificar os padrões normativos propostos pelo poder público no que diz respeito ao uso do solo. O comércio de álcool, proibido por todas as versões dos decretos de CDRU editados em Diadema e também em São

10 “Bares”, permitidos, são diferentes das “casas de drinks”, proibidos nos planos de Osasco analisados, por estarem associadas à atividade de prostituição.

Bernardo do Campo na década de 1980, hoje é permitido. Segundo os próprios moradores, os bares representam a atividade comercial mais antiga e mais comum dentro da favelas, quase tida como um mal inevitável.

A elaboração dos planos de urbanização e regularização fundiária, mais aberta à participação dos moradores, permitiu que fosse inscrita no texto da lei a permissão desse uso, antes repreendido. Este exemplo denota o sentido inverso de formatação do direito estatal, que teve que se adaptar ao padrão regulador estabelecido historicamente pelos moradores das favelas. A regra do “direito achado nos becos” (Lima, 2016) ascendeu ao direito oficial e recondicionou seus parâmetros de uso.

Assim como nos estágios anteriores à urbanização e à intervenção normativa do Estado, os moradores promovem adaptações em suas moradias para adequar o espaço disponível à instalação de um novo negócio. Como o grau de consolidação das habitações nesse contexto já é bastante avançado, a verticalização, que libera o térreo para o uso comercial, ou a adaptação da garagem são expedientes muito comuns.

Alguns viraram comércio. O objetivo do núcleo é moradia. Só moradia. Mas com a dificuldade do dia a dia você acaba fazendo um comércio ali. Você abre uma garagem. Você já não deixa mais seu carro. Ou faz uma coisa casada: garagem e pequeno comércio. Durante o dia você vende alguma coisa e à noite você guarda seu carro. Tem tudo isso. (Toninho - Gazuza, Diadema)

O reconhecimento do uso misto pela regulação estatal é de fundamental importância nas dinâmicas locais das favelas. Não se trata apenas de admitir usos não residenciais, mas de compreender que o exercício de outras atividades pelos próprios moradores também está associado às formas de geração de renda e de sobrevivência da população. Permitir e regular usos mistos nas favelas é um fator crucial para o desenvolvimento local, já que o comércio de bens e a prestação de serviços configuram uma economia interna aos assentamentos,

FIGURA 99 - Exemplo de ponto comercial aberto no pavimento térreo na Rua do Projeto, no Gazuza em Diadema (Google Street View, 2015)

diretamente articulada às estratégias de geração de renda para muitas das famílias que ou precisam incrementar seus ganhos mensais ou têm dificuldade de se inserir no mercado de trabalho formal (Oliveira et al., 2003. p.260).

Zé Ferreira, do núcleo Gazuza (Diadema), explica que, apesar da compreensão acerca da proibição dos usos não residenciais, fazendo referência à regulação instituída via decretos de CDRU na década de 1980, os moradores recorriam à abertura de um negócio próprio como forma de contornar o desemprego:

No início, a forma era pra não ter comércio nenhum. Isso a gente sabe que era pra ter comércio nenhum. Só que aí, acontece o seguinte [...]. Futuramente ele ficou desempregado. Tentou arrumar um serviço e não conseguiu. Aí, montou um barzinho. O outro montou uma lojinha. e por aí foi surgindo. Primeiro, segundo, terceiro [pavimentos]. Quando eu fui abrir aqui eu tinha saído da Elo e fiquei parado uns 9 meses. Soltei os currículos aí. Arrumava um mas não valia a pena. Aí, montei um boteco pra ver dava melhor. Montei um barzinho aí, já tava morando aqui em cima, montei um barzinho, fui vendendo umas coisas e outra. Mas aí com aquela intenção de, amanhã ou depois acabar, não concordando com aquelas coisas que eu via dentro do bar. (Zé Ferreira - Gazuza, Diadema)

FIGURA 100 - Casa de Marcelo em reforma no Sacadura Cabral, Santo André. Na esquerda, é possível ver um dos cômodos que terá janela para rua e, na direita, a altura da casa vizinha de fundos com 3 pavimentos (Nisida, 2016).

Dentre as favelas estudadas individualmente, é importante jogar luz ao modo como a reurbanização do núcleo Sacadura Cabral de Santo André propôs ordenar seu território. Apesar de não haver um plano com parâmetros urbanísticos, seu projeto de intervenção propôs organizar os usos do solo a partir das tipologias habitacionais de três pavimentos ao longo das vias principais, mais largas, em distinção das demais que poderiam ter construções com apenas dois andares. Assim, as moradias mais altas poderiam utilizar seu pavimento térreo para alguma atividade comercial ou a prestação de algum serviço, o que, na prática não teve o efeito desejado, já que a verticalização com o terceiro (e até

quarto pavimento) ocorreu ao longo das ruas internas mais estreitas onde estabelecimentos também foram abertos.

A restrição é esta: [rua] do meio não pode ter comércio. O que é meio? Aqui é a rua principal: todo mundo de comércio seria só nesta rua aqui. Não poderia estar nessa [outra] rua aqui. E tem! Alguns já têm. Têm e incomoda. (Marcelo - Sacadura Cabral, Santo André)

A despeito do ordenamento previsto em projeto, do qual os moradores estão cientes segundo os próprios entrevistados, o **padrão de localização** dos usos comerciais segue uma lógica que não está de acordo com as definições territoriais da intervenção feita pela Prefeitura. Assim como em favelas não urbanizadas ou onde não incide qualquer regulação oficial sobre os usos do solo, a localização dos estabelecimentos comerciais, e também de outras atividades econômicas, segue a lógica da necessidade de cada morador, conforme discutido no capítulo anterior.

A depender do contexto particular de cada família e de suas condições financeiras, a abertura de uma loja ou bar pode refletir também um movimento de ascensão social, representando mais um investimento de médio ou longo prazo do que a compensação de um quadro de desemprego ou instabilidade de rendimentos. O próprio Marcelo, vice-presidente da AM local e autor do depoimento transcrito anteriormente, disse que ele e sua família moram na casa da sogra, porque está empreendendo uma reforma no seu imóvel próprio para usar o térreo como bar ou até alugar como ponto comercial. Curiosamente, o entrevistado está realizando a reforma em uma das ruas onde as diretrizes consoantes ao projeto original de reurbanização do núcleo não prevêm usos não residenciais. A infração é consciente e não parece figurar como um problema, pois, como ele mesmo afirma: “...é minha casa, eu faço o que eu quiser.” (Marcelo - Sacadura Cabral, Santo André).

O entrevistado reconhece que este tipo de desvio do projeto original é a origem de vários conflitos entre vizinhos, principalmente, por causa do barulho gerado pelas atividades comerciais; problema identificado em outros núcleos.

O RUÍDO COMO PARÂMETRO DE INCOMODIDADE

Ainda sobre o processo de formalização das regras de uso solo autoconstruídas, vale destacar a utilização do conceito de incomodidade como parâmetro que delimita as atividades permitidas e aquelas que os moradores rejeitam para a localidade. Quando da elaboração Plano de Urbanização e Regularização Fundiária do Jardim Aliança (Osasco), os moradores eliminaram a possibilidade de instalação de certas atividades, por conta do ruído que produzem:

A Comissão também discutiu o que podia de comércio, igual, o que está liberado é: cabeleireiro, bar (não tem jeito!) padaria. A única que pode fazer barulho ali, é uma serralheria que tem lá em baixo. (Fernando - Jardim Aliança, Osasco)

Outra liderança do Jardim Aliança entrevistada, Edileuza, reforçou a explicação de que a discussão foi pautada pelo que os moradores julgavam ser atividades desejáveis, como mercados, doceterias, açougues, farmácias e bares, e o que implicava usos incômodos: “O que que podia ter e o que que não podia ter: e que faz barulho, que incomoda.” (Edileuza - Jardim Aliança, Osasco). A noção de incomodidade é utilizada como parâmetro, porque o barulho sempre gera problemas em bairros residenciais. Apesar de os bares terem sido permitidos dentro do núcleo, a entrevistada faz questão de colocar que há um limite para suas atividades, as quais não podem se estender depois da meia noite. Este aspecto é interessante porque expõe um ponto comum em que as regras gerais da cidade e as regras comunitárias pactuadas pelo plano local do Jardim Aliança possuem uma interface. A proibição do funcionamento de bares depois da meia noite é uma determinação feita por legislação

municipal,¹¹ que também vale para o núcleo, favorecendo a aceitação desta atividade no meio residencial por seus moradores. Os planos regularização e urbanização de ZEIS de Osasco usam os mesmos parâmetros de uso do solo que a lei de zoneamento utiliza, de modo que as categorias existentes nesta também são utilizadas na elaboração comunitária dos planos. Assim, regramentos municipais que valem para atividades comerciais, como os bares, também incidem dentro do núcleo e, em caso de necessidade, são acionados pelos moradores para que os barulhos indesejados cessem.

Nas falas de moradores dos demais núcleos, a questão dos ruídos se destaca como um elemento central nos desentendimentos entre vizinhos, embora ainda sem solução definitiva. Música alta de bares ou festas e jovens que produzem muito barulho quando se reúnem configuram as principais reclamações dos entrevistados. Contudo, não foi possível observar um modo de pactuação coletiva para compatibilizar o impacto desses usos com o desejo de silêncio e tranquilidade dentro dos regramentos estabelecidos pela autorregulação nas favelas estudadas.

Os moradores Amaro, do núcleo Sacadura Cabral (Santo André) e Sandra Aparecida do Dom João VI (Diadema) apresentam suas versões sobre o incômodo gerado pelo barulho, aparentemente, sem solução:

Final de semana, o barulho é grande [...] São os bares. Não tem limite de altura do som. Isso daí, eles deveriam ter consciência daquilo que eles estão fazendo. Porque não sabe se tem uma pessoa doente, que não tá em possibilidade de ouvir o barulho. Não é tanto os carros que passam, é mais o pessoal do bar que fica até 5 horas da manhã. Esse é que é o errado. [...] Eu mesmo tinha um. É. Dentro da casa, tinha um grande e vendia bem. Nunca levei reclamação de vizinho nenhum. Eu sabia que os vizinhos se levantavam às 4 horas da manhã pra trabalhar e

à noite eles queria dormir. Por que eu ia ficar com o bar aberto se a pessoa chega pra tomar cachaça e ficava fazendo barulho? Eu não gosto de receber reclamação. E também não vou querer que os outros me reclamem também. (Amaro - Sacadura Cabral, Santo André)

Mas o pessoal fala que a rua é pública. O pessoal faz festa na rua. Tem dia que você tem que sair da sua casa, no final de semana, porque você não aguenta o barulho. Entendeu? E, eu tenho vontade de, eu comprei um terreninho lá no interior de São Paulo. Tenho vontade: a hora que eu tiver oportunidade de construir minha casinha eu vou embora. [...] Às vezes a pessoa resolve, o cara chega “Ah, hoje é meu aniversário”: põe a churrasqueira ali no meio da rua. Não quer nem saber se você mora ou não. Aí, põe o pancadão no último volume e você não consegue ver uma televisão dentro da sua casa. (Sandra Aparecida, Dom João VI - Diadema)

OUTROS USOS

Em relação aos usos, que não configuram atividades econômicas, como áreas institucionais ou de lazer e recreação, a regra da **hierarquização** é a mesma. Até mesmo em favelas urbanizadas, cujo projeto de intervenção definiu a destinação de pequenas áreas para praças, a ocupação destes espaços coletivos por barracos, que com o tempo se consolidam em sua versão de alvenaria, mostra que, de fato a distância hierárquica entre o uso habitacional e os usos comunitários é enorme. Sobre as áreas verdes do núcleo Dom João VI (Diadema), Clécia, liderança local, revela que deveriam ter sido feitas três pracinhas ao todo, porém duas delas foram ocupadas. Uma delas foi tomada por “dois lotes”, que, apesar de não previstos no parcelamento foram até regularizados posteriormente pela Prefeitura com o título de concessão.

É que as pessoas vão ocupando. Por exemplo, esta área que hoje é um estacionamento, acabou

¹¹ Lei Complementar No 206/2011 (Osasco) que estipula os limites para poluição sonora em Osasco e conta com fiscais do poder público municipal e agentes da Guarda Civil em cooperação com policiais militares.

colocando mais 2 lotes. Neste local. Porque as pessoas viam e [...] iam à noite e construía. E a prefeitura acabava não... (Clécia - Dom João VI, Diadema)

No núcleo Gamboa (Santo André), também foi possível observar este mesmo padrão de ocupação, que suprime áreas destinadas ao uso coletivo, embora a destinação final não fosse a de novas moradias como no Dom João VI (Diadema). Essa discussão específica será desenvolvida a seguir, na seção que trata da **Regulação das Áreas Livres** (3.2.4), por se tratar de uma prática relacionada às formas de apropriação e uso das áreas livres nas favelas urbanizadas.

3.2.4

REGULAÇÃO DAS ÁREAS LIVRES

Dentre as favelas estudadas que foram urbanizadas, o exemplo do núcleo Gamboa (Santo André) ajuda a ilustrar o descaso com as áreas livres, definidas pelo projeto urbano como pequenas praças, pois nenhuma das que constavam no plano original existe ainda hoje. Uma delas foi ocupada pela sede da própria Associação de Moradores que também abriga um pequeno centro comunitário, onde se desenvolvem atividades que envolvem a população local. Outra área deu origem a uma igreja e, à frente dela, um bar ocupa o espaço que também deveria ter sido destinado ao uso coletivo.

A igreja aqui era um espaço que era a praça [...] os moradores daqui com o padre foi lá na Prefeitura e fez o desenho e incluiu ela [...] ela já tem o desenho lá para ser incluída. (Adão - Gamboa, Santo André)

[...] o rapaz que comprou, montou o bar. Aí, ele foi e montou um trilha ali em 2004. Ali era uma praça, ali não é lote onde ele tá. [...] Olha, eu particularmente não concordo. Nunca concordei. Mas é aquele velho ditado, “uma pessoa sozinha não resolve a situação”.

FIGURA 101 - Foto dos barracos antes da remoção para transformação da área na nova praça do Jardim Aliança, Osasco (Google Street View, 2013).

FIGURA 102 - Destaque para a nova praça implantada no mesmo terreno da remoção (Google Earth, 2016)

FIGURA 103 - Rua 30 de Setembro, área verde remanescente dentre todas as outras previstas em projeto, mas suprimidas por outros usos e construções (Google Street View, 2016).

Hoje, tem um ano e alguma coisa que eu sou o presidente da Associação. Não concordo, mas já está construído. [Se] Eu vou atrás, compro uma guerra, compro uma briga. Então eu acho melhor deixar quieto. [...] a própria Associação nunca foi contestar isso aí. Foram deixando. (Antônio - Gamboa, Santo André)

As únicas áreas livres que não foram ocupadas foram o largo da Travessa Cinco, que seria uma espécie de pracinha seca, porém, hoje, é utilizado como estacionamento coletivo, estando tomado por carros, e o canteiro central da via principal do núcleo, Rua 30 de Setembro, onde árvores e bancos oferecem uma área sombreada cujo uso se assemelha ao de uma praça de bairro.

Se você pegar aqui, essa lateral até lá no final tem uma área onde tem um arvoredor com um barranco e tudo. Pode ver que não tá maltratado. O pessoal cuida, planta umas árvores, poda, zela. Lá atrás também tem umas coisas. Cuida. (Adão - Gamboa, Santo André)

Para os moradores, sobretudo para as lideranças do Gamboa que foram entrevistadas, o trabalho e os custos envolvidos pela gestão daquele tipo de área tornam ainda mais improvável sua manutenção em núcleos urbanizados. A inexistência de qualquer serviço de zeladoria por parte da Prefeitura Municipal e o temor que espaços públicos sejam tomados por “jovens” faz com que as áreas livres ganhem o status de áreas indesejadas. No núcleo Sacadura Cabral (Santo André), as praças implantadas pela reurbanização ainda existem, mas já não são reconhecidas como espaço de convívio e sociabilidade por alguns moradores:

Praça não existe. Só existe nome, né? [...] [O problema] É os ocupante da praça. É os usuário da praça. É cavalo. (Zequinha - Sacadura Cabral, Santo André)

FIGURA 104 - Foto da Praça Pé de Moleque em uma das entradas do Dom João VI, Diadema (Nisida, 2016).

No Dom João VI, foram observados dois exemplos de elementos que podem regular as áreas livres do núcleo com resultados diferentes. Um deles, já mencionado anteriormente, é de uma das três áreas que deveriam ser pequenas praças, mas que foi ocupada por barracos, os quais, segundo a entrevistada Sandra Aparecida, estão regularizados com títulos de concessão da mesma forma que as demais casas previstas pelo projeto de parcelamento original.¹² O segundo exemplo, da Praça Pé de Moleque, apresenta o caso de uma área verde prevista em projeto que conseguiu permanecer com essa destinação, revelando um elemento fundamental para a manutenção deste tipo de área: o Seu Zé.

Morador do Dom João VI desde 1977, Seu Zé foi um dos primeiros a chegar e a construir barraco na área. Ele é o morador responsável, há anos, pela manutenção da pracinha Pé de Moleque: única área verde do núcleo e que serve também como uma das entradas para o Dom João VI a partir da avenida homônima. O morador, também entrevistado, faz a gestão da área da praça sozinho, cuidando das plantas e da limpeza. Segundo ele, a Prefeitura Municipal de Diadema nunca cumpriu sua função de manter as áreas públicas do núcleo. Na fala dos demais moradores entrevistados, fica clara a relação direta entre a existência - ou seria persistência - daquela área verde e a dedicação diária do “Seu Zézinho”, que se queixa dos usos que alguns jovens têm dado à praça, mas que continua ocupando cotidianamente com seus amigos e vizinhos quando jogam xadrez, damas e conversa fora.

Curiosamente, quando perguntado sobre as regras que a Prefeitura havia estabelecido para o ordenamento do núcleo na época da urbanização, a única lembrança de Seu Zé foi a demarcação das frações ideais de cada família, os lotes, que ele mesmo optou por não seguir, quando avançou a área construída de sua residência ocupando a calçada e se projetando sobre o leito carroçável da rua que circunda a praça. Aparentemente, os cuidados do morador dirigidos à pracinha do Dom João VI tiveram dois efeitos imediatos para a área em questão: o primeiro, já citado, é a manutenção daquele espaço, que o faz permanecer vivo dentro do cotidiano da localidade, e o segundo seria uma certa liberalidade quanto às possibilidades de apropriação daquela área, já que Seu Zé não

FIGURA 105 - Vista lateral da casa de Seu Zé que se projetou sobre a calçada e até sobre o leito carroçável que contorna a praça Pé de Moleque no Dom João VI, Diadema (Google Street View, 2016).

FIGURA 106 - Vista da sacada na casa de Seu Zé; mesma sacada projetada em direção à praça Pé de Moleque (Nisida, 2016).

¹² Ver **Regras de Uso - Hierarquia do Uso do Solo** (seção 2.3.5) no **Capítulo 2**.

se sentiu inibido ao expandir sua moradia tomando parte daquele espaço público. A praça é tão sua que sua casa ocupa parte dela, e, paradoxalmente, essa área coletiva só existe por conta desse interesse particular de Seu Zé.

Não é o projeto de parcelamento que determina as áreas verdes, ou o quadro de áreas de permeabilidade do lote que diz quais serão as áreas livres: o parâmetro é dado por atores como o Seu Zé. A autorregulação das áreas livres é produto da dedicação pessoal, forte e perene de uma pessoa devota aos cuidados das plantas e do mobiliário, ou de um pacto coletivo forte suficiente, capitaneado por uma Associação de Moradores. Os parâmetros são dados pelo “custo” e “mão de obra” da comunidade para gerir a área.

O tráfico local dos assentamentos estudados tem seu papel, mas parece ser muito mais preponderante no regramento do uso das áreas livres do que na produção do seu espaço em si, já que a venda e o consumo de drogas ao ar livre podem espantar os demais moradores, desencorajando uma apropriação comunitária mais livre e democrática dessas áreas.

Porque não adianta você, vamos supor construir uma praça, você viu aquela praça lá, que linda? É linda. Porque Seu Zézinho cuida dela. Mas será que quando ele não tiver mais alguém vai cuidar? Porque não adianta você ter uma praça igual, aqui em Diadema, eu acho, eu acho muito importante verde, acho muito importante praça, acho, só que eu acho que tem que ter alguém pra cuidar. Não pode simplesmente, não é um bosque que você abandona lá. Tá entendendo? Principalmente aqui. Porque a marginalidade é muito grande. Entendeu? A gente vê praças aqui em Diadema, ali, ali mesmo aqui no Nações, atrás do Hospital Infantil, ali, tem uma pracinha muito legal mas você passava ali só via os caras usando droga. Como é que você vai, como é que a população vai fazer uso de uma praça dessa? Tem até um lugarzinho que dá pra você fazer uma caminhadinha mas como é que você vai encarar caminhar num lugar onde o cara tá ali fumando um baseado, né? É difícil. (Sandra Aparecida - Dom João VI, Diadema)

No Jardim Aliança (Osasco), as praças inauguradas alguns meses antes da realização das entrevistas apresentam o mesmo conflito com a presença do tráfico. No entanto, o cuidado que Fernando, um dos membros da Comissão de Moradores, parece ter com a manutenção do espaço e, sobretudo, com a relação estabelecida entre ele e os “nóias” possibilitou um acordo comum sobre o uso das áreas, de modo que possibilite o usufruto por parte de seus diversos usuários.

Ali, chega a ter uma certa hora tem bastante nóia, por causa daquela viela. Os caras tomam conta. Eles não destroem. É só apagar aquelas luzes lá, que [...] eu tenho [acesso ao] quadro de luz. Nós fizemos o hino, nós fizemos o símbolo do Aliança. Lá. Eles respeitaram. Igual, nós chegamos lá e o cara fez um grafite. Nós deixamos. E acabamos colocando o resto em volta do dele. Eu conversei com esse cara que fez o grafite e disse “legal que vocês deixaram aqui”. O cara envolvido com tudo que é errado, mas toma conta e não deixa ninguém pixar [...] Estão na cara de todo mundo. Mas não mexem com ninguém. (Fernando - Jardim Aliança, Osasco)

O entrevistado dá a entender que a praça ganhou uma espécie de gestão compartilhada. Os “nóias” só utilizam o espaço a partir de determinado horário, o controle da iluminação fica sob responsabilidade da Comissão de Moradores, não há brigas e tanto o grafite do tráfico quanto o símbolo dos moradores do Jardim Aliança têm seu lugar garantido, sem disputas, ou hostilidades aparentes.

3.2.5 FISCALIZAÇÃO

A fiscalização de que tratamos nesta seção, diz respeito àquela que se espera de um controle urbano efetivo, mas que, de uma maneira geral na cidade, é praticada com muitas deficiências e, nas favelas, sequer existe. Rever o modelo de regulação urbanística implica rever muitos de seus princípios

como, por exemplo, a ação fiscalizatória. A pesquisa de campo, enquanto pode avaliar a real incidência dos parâmetros urbanísticos patrocinados pelo Estado, verificou que a ausência de um controle sobre as práticas construtivas à luz do que os novos quadros normativos determinam, opera como fator de enfraquecimento da própria norma. Contextos em que os parâmetros foram definidos de forma menos participativa, de modo que a nova ordem quase não encontra legitimidade, a falta de fiscalização se torna um incentivo à sua transgressão os tornam praticamente inaplicáveis.

Agora, a Prefeitura não acompanha mais nada. O pessoal faz o que quer. (Dalva - Sacadura Cabral, Santo André)

A não-fiscalização é responsável por um padrão de ação dos moradores, que deixam de reconhecer o direito estatal, instituído pelos novos parâmetros, e testam gradativamente suas possibilidades de ação, transformando a ineficiência da fiscalização em uma elasticidade que remodela o direito autoconstruído.

Os avanços são feitos ao longo do tempo, à medida que os gestos iniciais ganham legitimidade, entre os quais pequenos desvios são desconsiderados, disfarçados na imprecisão construtiva e na falta de referências ortogonais rígidas. Para se construir segue-se a materialidade estabelecida, a regra do consenso, do aceite por estar a muito tempo assim e qualquer gesto que vá adiante, que rompa com a norma, deve ser suave, não pode incomodar, não pode aparecer ou se destacar. Mas mais do que isto, estar alinhado com o existente é usufruir de sua legitimidade, é avançar com a multidão, o gesto que ganha força no coletivo. Fugir do estabelecido só pode funcionar como ação coletiva, com o gesto construtivo progredindo em pequenos passos. [...] Estar consoante com o grupo permite não ser alvo de uma reação externa... (Lobosco, 2011, p.170)

Portanto se o estabelecimento de regras e de novos parâmetros, seja qual for o método de pactuação ou imposição arbitrária, não é seguido por um sistema de controle que garanta a aplicação das regras, estas tendem a ser testadas gradualmente pelo processo de autoconstrução até que os moradores entendam quais margens de flexibilização das normas eles podem empregar em suas práticas construtivas cotidianas. Assim, a não-fiscalização gera novos padrões, porque cria novas fronteiras e novos limites entre o legal e o ilegal dentro do novo padrão normativo da favela.

É uma coisa assim, que aqui as pessoas, elas vão fazendo conforme elas acham que dá. Tipo assim: “Ah, dá para eu fazer o segundo pavimento”, elas vão lá e fazem. “Dá para fazer o terceiro pavimento?”, elas vão e fazem. Elas não procuram a [Secretaria de] Habitação, não procuram, pelo menos eu não tenho essa informação, se aconteceu de alguém procurar, eu não estou ciente. (Edileuza - Jardim Aliança, Osasco)

A entrevistada Edileuza e seus companheiros da Comissão do Jardim Aliança não entendem que este espaço de representação deva ser responsável por orientar a ação dos moradores e tampouco por controlar a aplicação das regras do núcleo. Para ela, seria importante que a Prefeitura fosse mais atuante na área para coibir infrações. A entrevistada cita, especificamente, dois grandes incômodos que poderiam ser evitados com a imposição de “limites”: (1) a ocupação das calçadas por puxadinhos e extensões das garagens, que, claramente, ferem as delimitações do parcelamento do solo e (2) a disposição de lixo na rua em dias em que a coleta não é feita, o que não é regulado por nenhuma regra do plano ou código de posturas.

Edileuza não vê perspectiva para que o quadro se altere, porque enxerga na postura da própria Prefeitura uma indefinição quanto às formas de se implementar um controle urbano dentro do Jd. Aliança. A falta de fiscalização e a ausência de uma instância que concentre poder e autoridade suficientes para garantir o cumprimento das regras abre brechas para que as transgressões continuem sendo praticadas, de modo que a ação do vizinho também serve de parâmetro:

Pessoal tem muito disso aqui: “se ele fez, eu também posso”, então... Mais ou menos isso. Ó, se você sair aqui na minha sacada, você vai ver assim, três casos de avançamento de calçada que um fez, o outro também fez, e o outro também fez [...] “ah, ele fez, eu também vou fazer.” É uma coisa que eles viram que um fez há um, dois anos atrás, ninguém fez nada, então...Ele precisou fazer e, automaticamente, ele também fez. [...] Tem um caso recente aqui na rua também. O cara fez uma escada da calçada dele subindo para a segunda casa. Então assim, ele achou que... Tem tantos anos que o pessoal não moveu o que já existia irregular, então ele acabou fazendo. (Edileuza - Jardim Aliança, Osasco)

Diversos depoimentos de moradores de outras favelas sugerem esta ligação entre a inexistência do controle urbano por parte do poder público e a formulação de novos limites construtivos, que passam a seguir de sobremaneira as lógicas próprias da autoconstrução em cada favela:

É, é o que está na planta. Então, as pessoas falam “Vou puxar” e puxou. Não deu nada, vai indo. (Marcelo - Sacadura Cabral, Santo André)

Agora, 95% dos moradores faz por iniciativa própria, eles não [nos] procura. Aí, também a gente não vai lá parar [a obra]. Porque nós já fizemos reuniões lá na Prefeitura e já avisamos o secretário da Habitação do que tá acontecendo aqui. Então, [com] tudo que tá acontecendo aqui, se o secretário da Habitação não veio, [pelo menos] nós já levou as informação lá. “Tá tendo casa de 3 lajes, 4 lajes, tá tendo isso, tá tendo isso”. Se eles que são o órgão não tomam a iniciativa, fica difícil pra nós com a Associação querer breicar, porque não tem a documentação. Agora, se tem a documentação, ficaria em cargo do fiscal da área. (Adão - Gamboa, Santo André)

As falas acima indicam que a prática construtiva dos moradores parte do pressuposto de que não haverá qualquer tipo de punição àquilo que, para o novo ordenamento local, seria considerado uma infração. Ao mesmo tempo, é desejo de muitas dessas lideranças que alguma ordem seja, de fato, estabelecida para organizar seus respectivos núcleos e facilitar sua trabalhosa função mediadora que, com alguma frequência, demanda intervenções, extensas argumentações e desentendimentos. Quando perguntada sobre qual regra gostaria de fazer valer para a favela onde vive, a presidenta da AM do Capelinha (SBC) mencionou o desalinhamento das casas que compromete as vias do núcleo:

A gente até pensa. Um exemplo, naquela época que estava construindo as casas no meio da rua. Poxa, vamos fazer tudo bonitinho no alinhamento certo. “Ah, isso aqui nunca vai pra frente, vai ficar assim mesmo”. Aí, na minha rua, a minha casa tá pra dentro. A do vizinho também. O outro já quebrou uma regra, né? Ali já passou. Então ali já não é uma regra bonitinha, e tem muitas assim. (Umbelinda, Capelinha - SBC)

Toninho, presidente da AM do Gazuza (Diadema) demonstra ter uma visão mais ampla de cidade ao abordar os problemas da alta densidade e da falta de controle sobre a expansão de seu núcleo que, assim como o restante de Diadema, estaria chegando perto da saturação:

Nós já estamos neste limite. [...] Já tamo neste limite. Diadema não tem mais [como crescer]. [...] A cidade, hoje já, em alguns pontos da cidade, já tá tendo congestionamento. Você não consegue mais andar na cidade dependendo do horário. Então a cidade no todo já está no sinal vermelho. De parar de construção. Congelar. Já tá entrando nesse nível. Quando nós começamos a ocupação do Gazuza, naquela época, não se discutia verticalização. Se numa reunião você falasse em verticalizar, você arrumou uma briga com as lideranças. (Toninho - Gazuza, Diadema)

Algumas lideranças entendem que a não-fiscalização é resultado da irregularidade original do núcleo e que ela se resolveria a partir da titulação definitiva. Essa visão, presente nos representantes do núcleo Gamboa (Santo André) é curiosa, porque explicita uma vinculação ideológica entre o próprio modelo de regulação e de fiscalização a um padrão de cidade e sua concepção “legal”, onde o documento de regularização cumpre um papel central.

Sim, tem que ter regra. Na Associação, defendemos que tem que ter regra. A regra faz parte do jogo. Isso aqui se torna um jogo. Todas as comunidades tinham que ter regra. [...] Por exemplo, nas casas regularizadas, com IPTU e Habite-se, tem regras, e se mudou, tem que pagar por isso. (Fuscão - Gamboa, Santo André)

É, se perdeu o controle por não ter a documentação. Se não tem a documentação, você não tem uma lei que determina. Então, ficou solto. Quando nós veio para cá [núcleo urbanizado], ae permitir até dois pisos: você poderia bater uma laje e fazer outra casa sobre a laje e cobrir. Hoje, nós temos casas aqui com quatro pisos por moradia. Tá totalmente errado. (Adão - Gamboa, Santo André)

No núcleo Eucaliptos de Santo André, as lideranças mencionam o desejo dos moradores de haver um maior controle sobre as favelas, com a presença e atuação de alguma autoridade que tome para si a prerrogativa de resolver os problemas cotidianos com que eles sentem dificuldade de lidar. Quando questionada se os moradores sentiam falta da época em que o “paralelo” dominava a favela e impunha sua própria ordem, às vezes, através da violência, Tatiane respondeu:

Em umas partes, sim. Porque tem muito moleque que usa maconha no meio da rua, no meio das crianças. Fica um grupo na porta, assim a gente passa, fumando maconha ao ar livre. E ninguém faz nada. E a gente não pode chamar polícia aqui dentro. Aqui é proibido

chamar polícia. Isso ainda é. Então, se a polícia não pode entrar, quem tem que resolver é o cara do tráfico. Porque quem que vai resolver? O morador não pode chegar lá e falar “não pode fumar maconha”. Eu falo se estiver na minha porta, mas, ali em baixo, eles ficam à vontade. (Tatiane - Eucaliptos, Santo André)

Alguns conflitos mencionados se relacionam com uma desejável fiscalização sobre infrações e abusos construtivos, já outras têm a ver com um “código de posturas” ou uma “reeducação” dos moradores que extrapolam as prerrogativas dos parâmetros urbanísticos tradicionais. É muito significativo o depoimento das lideranças do núcleo Eucaliptos, pois trata-se de uma favela não urbanizada e ainda distante da regularização fundiária, onde, portanto, não foi proposto nenhuma regulação alternativa por parte do poder público. Isso revela que a não-fiscalização também é enxergada como um problema por lideranças no caso em que as regras do processo de autorregulação da produção do espaço ainda não passaram pelo processo de reformulação do Estado, quando este institui um novo ordenamento jurídico para o assentamento. Mesmo no Eucaliptos, onde há Associação de Moradores mais ativa - eventualmente com a ação do tráfico local -, não existem formas claras e eficientes de fiscalização, embora seja desejo da entidade, e qualquer instrumento de punição a quem avança sobre as vias ao ampliar a casa é descartado. A não ação reguladora por parte das autoridades locais - Associação e “biqueira” - é um parâmetro que alarga os limites do aceitável daquele regramento.

Favela Dom João VI, Diadema (Nisida, 2016)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

DESAFIOS E REFLEXÕES

O MODELO DE REGULAÇÃO

Isso [a obra] ficou um tempão. Eu não agendei tudo 100%, por todos os dramas que você passa na ocupação é impossível você agendar tudo. (Zé Ferreira - Gazuza, Diadema)

O primeiro desafio que se coloca a partir dos levantamentos e das análises feitas até aqui é a correspondência entre o modelo de regulação urbanística proposto para as favelas - com parâmetros praticados na chamada cidade formal - e o padrão de produção do espaço desses territórios populares. Os regramentos, as prioridades e as condicionantes, que determinam a forma e as características físicas do território produzido resultam em práticas do processo de autoconstrução da moradia que são característicos a este território da cidade e que também devem ser problematizados, visto que são eles os critérios que materializam o espaço nas favelas.

Nunca existe um projeto preestabelecido para a construção de um barraco, os materiais encontrados formam a base da construção que vai depender do acaso e da necessidade de se achar novos materiais ou de se poder comprá-los. O barraco evolui constantemente, até chegar à casa em alvenaria, mas mesmo assim a construção não acaba nunca [...] (Jacques, 2011, p.2)

Sem um projeto prévio e sem saber exatamente quando o barraco de madeira se transformará na casa de alvenaria - dividida em cômodos - e tampouco quando esta precisará

de um andar superior para reorganizar os espaços da vida doméstica, o morador busca, dentro do possível, moldar sua residência de acordo com seu uso cotidiano e suas possibilidades financeiras. Este processo gradual e não programado pode levar anos, talvez mais de uma década, para se concluir ou chegar no seu estágio mais próximo da forma idealizada, pois como descreveu Jacques, “a construção não acaba nunca”.

Quando começou a fazer aqui era de plástico. A gente tinha que fazer de plástico. (Neide - Eucaliptos, Santo André)

Cada um montava o barraco. Não tinha nem medida do barraco. A gente formava um barraquinho assim, um quadrado, fazia aquele barracão e fazia uma divisão de madeira no meio. Que nem eu quando montei meu barraco. Meu barraco era assim meio mais ou menos. Não tinha nem dinheiro pra comprar madeira. Hoje eu creio que a medida devia dar uns 3,5m por uns 4m. 4m e pouco. Aquilo lá eu fiz o quê? Uma divisória no meio com pano. Fiz um buraco no chão pra fazer uma fossa. O banho a gente tinha uma ducha com madeirite, que era o banheiro. Forrava com palete no chão. Palete sabe como é né? De madeira. Eu peguei uns assim no Piraporinha. Peguei uns paletes no chão. Era o banheiro. [...] Improvisava um cano no chão com dois blocos, fazia o cimento um buraco redondo, com a boca do cano ali de lado. As famílias todas aqui no Gazuza eram daquele jeito. Todas as famílias eram um buraco cimentado com cano jogando pra um buraco no chão, que era uma fossa, e coberto com paletes e um plástico e uma terra, pra quem pisasse não afundasse. (Zé Ferreira - Gazuza, Diadema)

Ah rapaz, eu demorei mais de um ano. [...] Eu trabalhava, tinha uma moto que vendi. Peguei minhas férias, comprei o material e arrumei os colegas. Nós construímos ela e, dentro de um mês, eu deixei ela em ponto de laje. Mas aí, vem acabamento, vem piso, essas coisas aí. Como eu tinha vendido as férias, dei um tempo. Minha esposa também trabalhava,

trabalha até hoje, e veio me ajudando. Eu construí três cômodos, um banheiro. (Antônio - Gamboa, Santo André)

É mais pela situação de cada um mesmo. Depende das suas condições. Da sua condição. Porque [...] a pessoa está trabalhando, compra um saco de cimento num mês, no outro, cimento geralmente é o último porque estraga, né. Compra areia, compra pedra, bloco, ferro, né. E deixa ali. Por último compra o cimento e no outro mês ele vai tentar pagar o pedreiro. É mais ou menos por aí. Aí depois, toda construção, aí ele começa a pensar no acabamento. Que é o que vai gastar mais. O acabamento da casa vai gastar mais. (Toninho - Gazuza, Diadema)

Nós estamos aqui há 26 anos né? [...] Pra você ver, como foi pra chegar onde que eu queria. Foram uns 20 anos de sofrimento. 20 anos. E pra dizer que pra sentar com a mulher aqui e dizer “Hoje, nossa casa tá concluída e só morar” foi em 2011 quando fiz a cobertura. (Zé Ferreira - Gazuza, Diadema)

As incertezas quanto ao andamento da obra, dadas pelas limitações orçamentárias e até mesmo pelas possíveis modificações do “programa de necessidades” ao longo da execução em canteiro, tornam a ideia de projeto, enquanto desenho planejado, incompatível com a dinâmica da autoconstrução. As urgências pessoais, as restrições materiais e a exiguidade das áreas para se expandir a moradia são mais determinantes do que qualquer força imperativa de um hipotético desenho e ditam não apenas a forma mas também o ritmo de como as lajes e os puxadinhos serão empreendidos, não cedendo espaço para o projeto arquitetônico, pelo menos não da forma como é concebido tradicionalmente pela prática profissional do arquiteto. Erros percebidos no canteiro durante a obra não podem ser corrigidos com borracha, como em um desenho de planta, demandando mais tempo e mais dinheiro do morador, como no caso de Marcelo que se arrependeu da laje que obstruiu a ventilação da área de fundos de sua casa.

É, era uma casa térrea. [...] agora, estou subindo. To construindo. Mas a planta dela era térreo e primeiro andar. [...] Abri tudo e só salão. Bati laje aqui na lavanderia. Não deixei uma ventilação, onde que eu me lasquei. Agora, vou ter que abrir uma ventilação. (Marcelo - Sacadura Cabral, Santo André)

A consequência disso, para além dos efeitos mais evidentes como o padrão intensivo de ocupação do solo e a posterior verticalização não planejada, é que, não havendo a etapa de projeto que antecede uma obra e sua aprovação, tal qual preveem os trâmites de produção da cidade formal, não há possibilidade de interação entre os parâmetros reguladores e sua materialização no espaço urbano.

Aí, já fiz esse com laje. Aí com o tempo, fui construindo os dois quartos na parte de cima e um banheiro. E aí, fiz dois quartos na parte de cima. Então é a área, então, fiz uma areazinha e dois quartos na parte de cima. Aí, eu tive dificuldade de fazer uma escada legal pra poder subir. [...] Aí, eu me virei. Fiz uma escada, mas não era aquela escada! Bobeei. Não tive mais espaço pra poder projetar outra escada. Sem planejamento meu amigo, só dá nisso, né. [...] **Naquela ocasião era um teto. Pra morar só.** Eu preciso sair do aluguel. Era isso. (Toninho - Gazuza, Diadema, grifo nosso)

Antes de provocar uma conclusão precipitada e, aparentemente, equivocada de que a questão central da não regulação oficial nas favelas decorre da impossibilidade de realização do projeto, é importantíssimo deixar claro que este é apenas um dos aspectos que ajudam a compreender o problema. Afinal, parâmetros urbanísticos e edifícios também devem balizar a ação fiscalizadora que acompanha a execução de obras licenciadas, assim como a aprovação final para sua utilização, não incidindo apenas na etapa de desenho.

Na realidade, as etapas projeto-obra-uso, no processo de autoconstrução da favela e, especialmente, na sua fase de consolidação e verticalização, se misturam e não podem ser compreendidos como fases separadas, mas trabalhos

concomitantes que compõem um mesmo projeto, ou, um mesmo processo de autoprodução da moradia. Depois de um morador bater a laje e começar a levantar as paredes de alvenaria, por exemplo, existe uma margem razoavelmente grande para alterações, o que pode modificar o agenciamento dos espaços e até as dimensões de cômodos durante o andamento da obra, como se a idealização da casa, para evitar o termo “projeto”, ocorresse paralelamente a sua execução em canteiro.

[morar no meio da obra] Toda esta sucessão se procede transformando o abrigo, sem que ele perca esta função, durante todo o processo a família permanece morando no interior de um espaço que é, ao mesmo tempo, abrigo, casa e obra. Esta moradia não é entendida como ruim ou inacabada, não é entendida pelo que é no momento, mas pelo que será ou como poderá ser, enxergam hoje através de suas possibilidades latentes. (Lobosco, 2011, p. 153)

Não é raro, entretanto, que este mesmo canteiro de obras continue sendo o lar daquela família que está investindo na expansão da casa, sobrepondo todas as etapas e possibilidades de interação do morador com sua moradia em um único momento e um único espaço. Logo a idealização da nova moradia, em transformação, pode se dar enquanto ela ainda é habitada, mesmo após ter sido transformada em canteiro.

Lá em cima demorou mais. Lá demorou mais, porque eu perdi até a paciência. Eu queria que fizesse massa fina em tudo e aqui não foi feito massa fina. Aí ele falou assim: “Ah, eu vou fazer massa fina lá nos quartos pra a gente poder subir pra lá” eu falei “Ah, não. Vai demorar muito”. Sabe o que eu fiz? Passei uma mão de tinta branca bem forte em cima do reboco e depois passamos tinta, montamos o quarto lá e subimos. Não esperei passar massa fina não, se não ia demorar muito. (Dalva - Sacadura Cabral, Santo André)

Desta forma, sem nunca ter deixado de ser a casa daquelas pessoas, a obra - com a definição dos cômodos, a escolha dos materiais empregados e às soluções adotadas - ganha um elemento indutor que é o senso prático e a agilidade necessária para tornar o canteiro habitável o mais cedo possível. Portanto o processo de construção não consegue estabelecer uma relação concreta com qualquer regramento preestabelecido, dado que as condições de canteiro e as necessidades particulares de cada família acabam sendo mais determinantes do que qualquer intenção regulatória fixada por parâmetros em quadros normativos ou instrumentos semelhantes.

O desafio está colocado pela própria natureza da produção autoconstruída nas favelas e não necessariamente pela incompatibilidade dos valores atribuídos aos índices, coeficientes e taxas que os instrumentos de regulação diferenciada procuram estabelecer. O modelo de regulação da cidade formal pressupõe uma outra ordem, em que há uma segmentação e uma definição clara das etapas de produção do espaço entre concepção do projeto, elaboração dos desenhos técnicos de acordo com as normas, licenciamento da obra, execução, fiscalização e habite-se. Isto é, esse modelo de regulação pressupõe a racionalização da produção do espaço em um ritmo de projeto-obra que permita sua fiscalização e também a racionalização da linguagem técnica do projeto que possa ser lida através de e transcrita por parâmetros, possibilitando a interface entre prática construtiva e o texto da lei. Entretanto não há parâmetro, ou combinação deles, que acompanhe a dinâmica de transformação do território das favelas se o modelo de incidência da lei nesse território é, por definição, tão estático quanto a própria lei.

As favelas seguem uma “lógica” ainda mais complexa, pois elas estão constantemente em (trans)formação, nunca param de crescer (primeiro horizontal e depois verticalmente) e sobretudo, elas não são tão fixas como as cidades tradicionais, sejam estas planejadas ou não. [...] complexidade temporal. (Jacques, 2011, p.4)

A lei da favela, por outro lado, se reformula. Na realidade, o que também procuramos mostrar, sobretudo no Capítulo 2, é que, assim como o lote não preexiste à habitação na formação da favela, a regra também não antecede à prática. A regra é produzida paralela e articuladamente ao próprio espaço da favela. Assim, um meio para se formular e estabelecer uma regulação urbanística possível no território das favelas é, sugestivamente, através de suas próprias dinâmicas produtivas, o que pressupõe um modelo regulador igualmente dinâmico, estruturado através de um processo de regulação e não na relação clássica e estática entre norma e produto, ou regra e produção do espaço urbano.

A REGULAÇÃO ENQUANTO UM PROCESSO PERMANENTE

Um dado relativamente atual sobre a execução do Programa de Aceleração do Crescimento na região pode contribuir para a reflexão aqui proposta. Cerca de 80% das favelas com contratos pela modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) no ABCD Paulista já foram parcial ou integralmente urbanizadas por outros programas no passado, de modo que as intervenções previstas para serem feitas no âmbito do programa federal visam complementar urbanizações não concluídas, recuperar instalações já executadas, porém degradadas, ou compensar as infraestruturas implementadas, mas que já apresentam algum nível de saturação por conta da demanda crescente (Denaldi et al., 2014).

Assim como na cidade formal onde os investimentos em novas infraestruturas e no aprimoramento daquelas existentes nunca cessam, no território informal, e nas favelas não é diferente, a necessidade de se operar investimentos contínuos também é fundamental e não está, necessariamente, relacionada à baixa qualidade ou insuficiência das urbanizações previamente executadas. As favelas, assim como a cidade de que fazem parte, são territórios em constante transformação e justificam as intervenções progressivas ao longo tempo. A regulação urbanística desses territórios deve, portanto, partir do princípio de que o direito que ela cria, ao instituir novas regras, deve ter como pressuposto a transformação constante de tais áreas.

Assim, é fundamental estabelecer como premissa que a regulação da produção do espaço nas favelas não implique seu mero congelamento, como, por exemplo, algumas propostas elaboradas para favelas cariocas fizeram. No Rio de Janeiro, contraditoriamente à finalidade de se regularizar as edificações de comunidades urbanizadas pelo Favela Bairro, regras, como a do gabarito máximo menor do que a altura de construções já existentes, inviabilizaram a regularização das favelas e geraram passivos desnecessários. Os decretos editados a partir de 2009 na capital fluminense proíbem novas construções, condicionando a ampliação e a reforma daquelas que já existiam na data de sua publicação à aprovação dos órgãos competentes, desde que não constituam um novo núcleo habitacional e não ultrapassem o gabarito determinado - em muitos casos, já defasado. O decreto de regulação da Chácara do Céu (Nº 3.911/2009), por exemplo, chegou ao ponto de restringir a entrada de materiais de construção na favela, cuja autorização só pode ser outorgada pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

A visão que sustenta conceitualmente tal prática de regulação só enxerga a possibilidade da aplicação do ordenamento urbanístico se o território puder ser congelado, ou seja, se, mesmo após sua urbanização, a favela não se transformar. Proibir novas construções ou ampliações, que impliquem novas unidades habitacionais, é um constrangimento imposto às dinâmicas centrais da organização socioespacial das favelas que, claramente, não se suprimem de um dia para o outro, muito menos com a simples edição de uma norma.

A **norma na favela** é a transformação e não a estaticidade. Esse raciocínio implicaria criar condições de continuidade à regulação do espaço, de modo que os agentes desta regulação sejam, como sempre foram, contínua e ativamente participantes da produção das normas tanto quanto do espaço. É importante um alerta: conceber a regulação urbanística enquanto um processo não significa promover modificações constantes nos parâmetros urbanísticos e tampouco estender, ao longo do tempo, seu processo de definição, o que significaria tão somente um novo ritmo, mais truncado e lento, para um modelo de regulação já existente e, comprovadamente, deficiente. Um quadro normativo revisto com mais frequência não consegue ter o impacto no

processo de regulação e tampouco na qualidade dos espaços construídos como se pretende, porque cria a consciência de que ignorar os parâmetros colocados atualmente não será mais um problema dali algum tempo quando eles forem revisados. Reformular o modelo de regulação em nome de um maior dinamismo não pode resultar na desregulação, pois, por mais participativa e legítima que seja a construção conjunta das normas, as constantes alterações operariam contra os próprios objetivos da regulação.

A transformação da regulação urbanística em favelas em um modelo processual, em vez de estático e pontual, pressupõe sua aproximação das práticas comuns à autoconstrução e, possivelmente, uma inversão de algumas de suas lógicas de incidência. É importante que os parâmetros e normas (na falta de melhores opções, vamos chamá-los assim por enquanto) sejam estabelecidos menos como elementos de um regime legal, que determina o que é certo e adequado e condena o que é errado, e mais como um quadro de referência que oriente as práticas construtivas. O objetivo deve ser a regulação para a produção da moradia e demais espaços com um padrão mínimo de qualidade que não ameace as condições de moradia e sociabilidade nas favelas. Esse quadro de referência deve dar o suporte necessário às ações dos moradores de forma mais autônoma em vez de balizar uma regulação meramente fiscalizatória e repressiva.

Não se trata de eliminar a possibilidade do uso de parâmetros tradicionalmente acionados para regular a produção da cidade - embora esse talvez seja um ponto de partida interessante para futuras reflexões. É importante compreender quais são os limites físicos de um território cada vez mais denso, para que o processo de regulação estipule seus próprios limites para garantir a segurança e a habitabilidade das construções bem como a qualidade ambiental do conjunto edificado. É possível que uma das alternativas para o desenvolvimento adequado da regulação e do controle urbano após a urbanização das favelas sejam os programas de acompanhamento e de melhorias habitacionais que deem condições técnicas, materiais e financeiras para que o crescimento das favelas ocorra de maneira adequada às novas postulações do ordenamento territorial. Este tipo de estratégia, atrelada às

ações de monitoramento, subsidiaria o desenvolvimento urbano desses territórios sem que houvesse a simples imposição de regras sem legitimidade ou de parâmetros impossíveis de serem cumpridas pelos moradores.

Exatamente porque a definição de parâmetros, ou padrões urbanísticos, é importante para o objetivo da regulação sobre a produção do espaço nas favelas, que participação dos moradores é uma premissa que deve ser observada e seguida à rigor. Os moradores precisam se apropriar dos parâmetros (ou seja lá o nome dos acordos e das regras que serão definidos); eles precisam ser construídos e pactuados em participativamente para criar um senso de corresponsabilidade e, sim, eles devem ser capazes de seguir a velocidade das questões espaciais das favelas. A concepção de um quadro normativo diferenciado, que só dialoga com os objetivos da regularização fundiária dos assentamentos em questão parece ser uma estratégia equivocada - ou insuficiente - em relação ao que se busca com uma regulação urbanística de real incidência sobre a produção social do território.

CONSTRUÇÃO COLETIVA DO NOVO DIREITO

O modelo de que estamos falando precisa partir de uma construção conjunta envolvendo diretamente a população residente. Afinal, são esses moradores que estarão sujeitos às novas regras e que, por sua vez, devem corresponder, minimamente, às expectativas normativas de cada favela. A garantia de espaços de participação popular na definição das políticas e programas habitacionais de um município é fundamental, mas não basta. A participação dos moradores de favelas deve se dar também no processo de definição da nova ordem legal que passará a valer em seus assentamentos. É neste espaço que as expectativas normativas da população residente, as tensões e conflitos entre vizinhos, as razões técnicas e toda sorte de pontos de vista devem ser expostos para se equacionar a melhor forma de se regular o território. Para Wolkmer, o “poder da ‘iniciativa legislativa’ da comunidade” (2001, p.255) é um dos mecanismos que servem à promoção de um sistema democrático e participativo de bases locais. Para nós, é um princípio que se aplica também à formulação das

normas e procedimentos que definem o direito local.

A questão central do processo participativo é a construção conjunta de uma nova ordem jurídica e urbanística em um território construído originalmente pela informalidade e, historicamente, excluído da cidade pelos instrumentos tradicionais de regulação do solo urbano. A participação direta também tem um sentido político (e simbólico) de corresponsabilidade na construção de um novo direito e, portanto, de uma nova cidadania; noção que está além da conquista de direitos básicos como água, esgoto, luz, etc.

A participação é uma das formas de se garantir que a múltipla atuação dos moradores enquanto produtores do espaço e da juridicidade que rege tal produção se mantenha, mesmo com a introdução do Estado como um novo agente nesses dois processos. Portanto o envolvimento direto e ativo dos moradores não pode se limitar apenas à definição dos padrões que comporão a nova ordem, devendo se estender de maneira definitiva à regulação prática das ações construtivas. Contando, evidentemente, com o suporte do Estado, a “aplicabilidade” das novas normas deve se garantir no próprio âmbito comunitário e não de imposições externas.

Um dos aspectos mais interessantes da iniciativa dos POUSOs, os postos de orientação técnica do Favela Bairro nas comunidades urbanizadas do Rio de Janeiro, foi justamente a proposta de organização da interação que tais órgãos deveriam criar com a população local que elegia seus representantes de rua, moradores que colaborariam com os técnicos da Prefeitura Municipal tanto na ação de fiscalização como nas instruções sobre como proceder nas construções e reformas das moradias. Seria um modo de estruturar o controle urbanístico sobre a ação dos próprios moradores da favela, os mais interessados, teoricamente, na regulação daquele espaço. Para Alex Magalhães (2013), contudo, a principal razão para o insucesso deste modelo de controle foi justamente o deficiente processo participativo que eliminou qualquer possibilidade de real interação entre direito oficial e as práticas cotidianas. A principal crítica feita pelo autor e que para nós parece constituir, de fato, o viés mais questionável da ação dos POUSOs é a natureza de suas ações denominadas de “socioeducativas”, sobretudo do

ponto de vista de uma política que almeja e prioriza em suas diretrizes programáticas a integração social dos moradores de favela e a democratização do território da cidade.

Tendo em vista a avaliação empírica de que o planejamento das intervenções bem como a edição das novas normas que passam a incidir nas favelas não são construídos através de um processo participativo, embora a gestão municipal tenha defendido o contrário (Rio de Janeiro, 2007), seria temerária a proposta de instituir um novo direito nas favelas apenas pela via da conscientização, da educação ou das orientações e esclarecimentos.

Para Magalhães, o problema é a constituição de uma nova ordem local através de uma “relação pedagógica” de “mão única”, em que, ao Estado, cabe instruir e, à população, cabe somente entender e acatar as novas regras sem que haja margem para a negociação e para a contestação. Sobre a reação ao trabalho dos POUSOs, a pesquisadora Letícia de Luna Freire registra casos em que a ação educativa é percebida pelos moradores como “uma forma autoritária de desapropriação de usos cotidianos que faziam desses espaços” (Freire, 2008, p.102), sustentando a análise de Magalhães sobre tais normas jurídicas estarem “sistematicamente em conflito com as **expectativas normativas**” (Magalhães, 2013, p.111, grifo nosso) da população local.

A crítica central ao processo de constituição de uma nova ordem urbanística nas favelas intervindas pelo Favela Bairro onde se instalaram os POUSOs, e que estendemos a qualquer outro modelo de regulação semelhante, recai sobre a ausência de um pacto sócio-político construído democraticamente, no qual haja uma desejável “corresponsabilidade” por parte dos moradores sobre as novas definições que passam a reger sua comunidade. As favelas são condicionadas a se adaptarem aos novos estatutos legais em vez de o processo inverso, no qual a legislação deveria reconhecer e incorporar as especificidades sociais, econômicas e espaciais daquele território, evitando a perpetuação da histórica ilegalidade que mantém “grande parte da população fora do circuito formal de moradia” (Magalhães, 2013, p.114)

ÉTICA E FORMALISMO

O princípio da construção coletiva - ou da participação - para um novo modelo de regulação urbanística nas favelas vai além da legitimidade política do novo ordenamento. Ele também pode ser um meio de se garantir a manutenção de um dos valores mais enraizados às práticas da autorregulação: a argumentação. A regulação tradicional, prescritiva e fiscalizadora, valoriza a forma em detrimento de seu “conteúdo ético”, como descreve Boaventura de Sousa Santos (2014, p.124).

A concepção de um controle urbano calcado na inscrição de regras em um quadro ou lei, para que um agente autorizado pelo Estado possa fiscalizar e repreender (inclusive com punições) toda ação que estiver fora dos parâmetros segue uma lógica legalista, que estabelece como prioridade o cumprimento das regras independentemente dos resultados morais. Nesta situação, tida como padrão no âmbito do direito oficial, não existe espaço retórico, o que pode resultar na aplicação rigorosa da lei sem que haja uma avaliação sobre o “mérito das causas” (Santos, 2014, p.124).

A interação jurídica em Pasárgada é muito mais informal do que a programada pelo direito estatal, sendo muito pouco rígidas as distinções entre forma e conteúdo ou entre processo e substância. Daí que o espaço retórico cubra áreas que no direito oficial estão vedadas à argumentação. Daí também que enquanto o direito estatal tende a ser severo no que respeita ao formalismo e indulgente no que respeito o conteúdo ético - já que atribuem consequências substantivas de monta a violações formais mínimas, enquanto a transgressão ética no domínio do direito civil tem de atingir grande gravidade antes de poder ser controlada - no direito de pasárgada é a tendência inversa que domina. (Santos, 2014, p.33)

Como defendem Santos (2014) e outros autores, como Lima (2016), Lobosco (2011) e Magalhães (2013), a construção argumentativa é a base de todos os procedimentos no direito

comunitário e é ela que estrutura a noção de justiça na solução dos conflitos entre vizinhos ou no controle sobre a ocupação do espaço exercido pelas lideranças locais. Construir um modelo de regulação baseado em um amplo espaço retórico pode parecer abstrato, mas na realidade é uma possibilidade bastante concreta considerando os métodos já existentes que caracterizam a autorregulação nas favelas. O desafio maior talvez seja abdicar do formalismo, tradicional ao direito oficial, em favor de um processo mais aberto, capaz de mediar as necessidades e expectativas normativas dos moradores com os limites e os padrões espaciais que assegurem moradias dignas em ambientes construídos mais habitáveis e seguros - o que também é, certamente, de interesse dos moradores.

Boaventura de Sousa Santos nos dá ainda mais insumos para levar a discussão de um outro modelo de regulação urbanística aos fundamentos do Direito de Pasárgada. Além da rigidez quanto à ética e da flexibilidade quanto ao formalismo, a linguagem oral, em contraposição à linguagem escrita, é outra característica fundamental daquele sistema jurídico comunitário.

Quando as pessoas se expressam oralmente, as suas palavras nunca estão totalmente divorciadas de quem fala. As palavras escritas, pelo contrário, criam um hiato entre o autor e sua expressão [...] (Santos, 2014, p.126)

É através da oralidade que as construções argumentativas são feitas, mesmo que no calor das discussões, e é através dela que se pratica o exercício do convencimento. Não há códigos escritos, fixos a serem seguidos e obedecidos. A construção das regras se dá a partir das práticas cotidianas e através da oralidade. Não à toa, a intervenção normativa das Prefeituras em algumas favelas, no âmbito de suas urbanizações, é sempre feita através de falas em reuniões e orientações individuais, em conversas diretamente com os moradores. Quando questionados se haviam lido, em algum documento, as regras colocados pelos novos ordenamentos, os poucos que se lembravam de parâmetros colocados pela gestão municipal mencionaram as orientações técnicas dos agentes públicos, as reuniões de moradores ou conversas entre vizinhos pelo tradicional “ouvi dizer”.

FIGURA 107 - Exemplo de panfleto educacional distribuído pelos POUSOs (Tupi, 2007, p.40).

Quando questionada sobre as regras que supostamente incidem sobre aquele assentamento desde 1986 quando foi editado o decreto de regulamentação da concessão da área, Clecia (Dom João VI, Diadema) não soube apontar nenhum parâmetro ou exigência. Inicialmente, ela afirmou que não existia regra alguma, ligando o fato à inatividade da Comissão de Moradores, sugerindo que um regramento deste tipo só seria viável com uma entidade mais presente.

Regra. Não tem muita regra. Até hoje não tem. Por exemplo, hoje lá nem tem Comissão de Moradores ativa. (Clécia - Dom João VI, Diadema)

Entretanto, com o progresso da conversa, a entrevistada passou a lembrar de quase todas as regras que constam no diploma legal da Concessão. Conforme era questionada e estimulada a se recordar do histórico de construção da sua própria casa, alguns parâmetros do Decreto 3.184/1986 foram mencionados. Talvez por estar envolvida com a Comissão de Moradores, ainda que indiretamente, desde sua infância, graças a atuação de seu tio e por ter se firmado como uma liderança local, Clécia pode ser considerada uma figura privilegiada no que diz respeito ao acesso a esse tipo de informação que traz as regras urbanísticas e edificações determinadas pelo poder público na década de 1980. Porém, mais interessante do que a memória ainda viva é a afirmação de que nunca leu, em documento algum, as regras que mencionou e que tudo aquilo de que se recorda vem daquilo que ouviu dizerem.

Eu não vi este documento. Eu não conheço. Meu pai ficou com ele. A gente só sabe do que ouve falar. (Clécia - Dom João VI, Diadema)

É interessante pensar em um sistema de regulação que não se guie por valores fixos e escritos, mas pelo convencimento, através do diálogo (oral), de que uma solução construtiva é mais adequada que a outra em vez da repreensão de práticas em desacordo com a lei. A regulação seria um processo pelo qual se construiria concretamente a adequação do espaço nas favelas em vez de um sistema de controle e sanção.

A LINGUAGEM

A forma com que o novo ordenamento é colocado nas favelas traz consigo uma dificuldade adicional, representada pela linguagem que os parâmetros urbanísticos implicam. Não se trata somente de um distanciamento técnico entre os termos e o vocabulário dos atores locais nas favelas, mas de uma barreira construída a partir da abstração conceitual desse modelo de regulação. Os coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação, por exemplo, são métodos de parametrizar o rendimento e a ocupação do solo a partir do lote formal que em nada dialogam com as lógicas constituintes de produção do espaço nas favelas. O aproveitamento e a ocupação serão (quase) sempre máximos, seguindo a ordem da **necessidade**.

Quanto mais abstratos e distantes da realidade e das expectativas, menor a possibilidade de incidência sobre as práticas cotidianas que ditam o ritmo e a forma de produção das moradias. Para que se construa um outro modelo de planejamento e regulação nestes territórios, é preciso que, antes, se formule uma nova gramática atrelada aos repertórios locais já existentes, mais representativa e que corresponda às reais formas de se produzir a cidade na favela. A própria ideia do lote como referência básica aos demais parâmetros - índices, afastamentos, etc - deveria ser revista. O conceito de “gabarito” não deve se restringir ao controle de altura, procurando assimilar a natureza da verticalização como um processo de desenvolvimento da própria favela para o qual a segurança estrutural é mais determinante do que a altura desejável das construções.

Escritas ou oralizadas, as regras estruturadas sobre parâmetros descolados da realidade produtiva das favelas carecem de um novo domínio linguístico, em que possam se rever para dialogar com a forma com que os próprios moradores compreendem e assimilam o espaço nas favelas. Boaventura de Sousa Santos alerta para o risco do uso de uma linguagem técnica, alienada do repertório local:

A não ser no contexto da magia e do rito, as palavras não são trocadas enquanto palavras, mas como portadoras de significados. Por isso, pessoas

com antecedentes culturais diferentes podem falar linguagens diferentes com as mesmas palavras (Sweet, 1969, p.97-8). Além disso, cada linguagem tem um vocabulário potencial e um vocabulário real. Diferentes grupos sociais e culturais criam diferentes vocabulários reais a partir do mesmo vocabulário potencial. [...] Sempre que a linguagem técnica acaba por dominar o processamento do litígio, os participantes não profissionais - como são, em geral, as partes, as testemunhas, os jurados e o auditório - correm risco de ser excluídos do círculo retórico. (Santos, 2014, p.131)

A linguagem deve ser colocada em favor da comunicação e não do domínio do especialista. E a comunicação deve servir à autonomia produtiva dos moradores de modo a orientar suas ações visando a qualificação do território e não o controle por si só. Para tanto, é preciso criar uma outra forma de se ler, assimilar e compreender o espaço das favelas mais coerente com seus modos de construção espacial e que permita, inclusive, a superação da ideia de informalidade e que conjugue a compreensão de que a cidade é constituída por várias formas (e formalidades), vários modos de habitar e produzir seu território.

Somente com base na ideia da racionalidade proveniente da vida concreta [e não da razão metafísica ou tecnoformalista] é que se há de evoluir para a percepção de uma razão vital liberta, de uma “razão emancipatória” [...] Trata-se de redefinir a racionalidade como expressão da identidade cultural enquanto exigência e afirmação para a autenticidade de uma cultura periférica emancipadora incide na elaboração da “racionalidade emancipatória” própria [...] cuja razão derive da realidade. (Wolkmer, 2001, p.282)

A MORADIA ENQUANTO UM SERVIÇO (E UM DIREITO)

É interessante pensar, em vez do controle *stricto sensu*, em um sistema de cooperação entre atores cujas ações combinadas produzem o espaço nas favelas. A figura do fiscal que controlaria e eventualmente autuaria as construções em desacordo com o novo código posto para cada favela poderia ser substituída pela de um agente que tenha condições de avaliar as inadequações, para, em vez de repreendê-las nos termos da lei, propor soluções ou até resolvê-las em definitivo até que a moradia esteja nos padrões adequados, sem que comprometam a segurança construtiva, a habitabilidade de seus espaços, e a possibilidade do convívio comunitário.

Para isso, deve se estabelecer um modelo regulatório que, como estamos defendendo aqui, está baseado em um processo de regulação orientadora do ponto de vista técnico e emancipador em seu sentido político, porque reconhece no sujeito produtor da autoconstrução, no morador da favela, o seu papel e o seu valor como tal ao mesmo tempo em que lhe dá condições e autonomia para uma ação mais qualificada. A formulação de parâmetros e padrões urbanísticos e habitacionais não teria como objetivo a regulação como mero instrumento de regularização do território, mas a pactuação de um padrão espacial de favela, um padrão urbano de cidade, para que os investimentos particulares e públicos suprissem as transformações necessárias à qualificação desse território.

Atualmente, as ações que mais se aproximam desse sistema de regulação, pelo método de intervenção, são os programas de melhorias habitacionais que procuram qualificar favelas já urbanizadas, porém extremamente densas, com ações sobre problemas pontuais das moradias caso a caso. As experiências de implementação desse tipo de programa ainda são muito poucas e têm esbarrado em vários tipos de dificuldades como, por exemplo, a escala fragmentada e o tempo prolongado das intervenções, a resistência dos próprios moradores em relação a alguns tipos de reformas mais radicais, os riscos técnicos de se intervir em construções executadas previamente sem acompanhamento e aval de profissional especializado, sem contar as limitações do escopo desses programas que não alcançam os espaços públicos de uso coletivo com suas

intervenções. Ao analisar os resultados dos cerca de dez anos de execução do programa de melhorias habitacionais Tá Bonito de Diadema, Claudia Coelho (2014) elenca os fatores mencionados acima e levanta a questão das assessorias técnicas:

No entanto, considerando a amplitude da demanda por melhorias habitacionais, nos parece coerente que elas sejam vinculadas a um **acompanhamento mais próximo**, como o proposto com conceito dos **escritórios públicos locais**. Estes agentes poderiam oferecer uma **assessoria técnica constante** à população, com orientação para reformas e ampliações das moradias, contribuindo de forma efetiva para a melhoria das condições de salubridade e para o controle urbano das áreas requalificadas. (Coelho, 2014, p.18, grifo nosso)

O trecho transcrito acima é, no mínimo, uma provocação para a incapacidade de as políticas habitacionais avançarem no campo dos programas assessoria técnica que inexistem e fazem da Lei Federal Nº 11.888/2008 apenas mais uma lei sem efeito. A associação entre o direito à assessoria técnica pública e gratuita para habitações de interesse social permaneceu no papel, distante das práticas.

A discussão sobre os programas de melhorias habitacionais e as possibilidade de se implementar programas de assessoria técnica para intervenção em favelas diz muito ao que desejamos problematizar com esta pesquisa, pois todo o debate sobre a autorregulação e as possibilidade de regulação urbanística não está centrada no simples objetivo de como definir parâmetros para **formalizar o informal**. Para este estudo, essa deixou de ser uma questão de fundo e passou a ser, de certo modo, uma falsa questão. O problema colocado ao modelo de regulação da produção do espaço das favelas não é necessariamente a regularização da terra e/ou das edificações, mas o próprio espaço.

Estendendo a ideia da moradia enquanto um serviço para os demais espaços das favelas, seria até possível inverter a lógica de incidência da regulação do domínio privado para o

espaço público. O modo com a autoprodução da moradia se relaciona com a produção dos espaços livres na favela - sejam eles as vias ou áreas de lazer - oferece um ponto de reflexão que pode ser útil à discussão colocada pela presente pesquisa. O controle sobre os espaços públicos/comunitários/coletivos também pode ser um modo de regular a qualidade da habitação, mais do que apenas de garantir o espaço para circulação ou uso recreativo.

A parametrização das ruas, vielas e praças poderia estruturar espaços livres mais adequados à habitabilidade das moradias. Assim, o espaço público enquanto princípio ordenador do projeto e também da regulação pode ser um elemento interessante ao ordenamento territorial das favelas. Em vez de parâmetros centrados no modelo de regulação intra-lote, métodos de se organizar o crescimento das construções adotando como referências os logradouros públicos poderiam ser uma inversão de paradigma desejável não só à regulação do território informal, mas ao conjunto da cidade como um todo.

AS FORMAS DA INFORMALIDADE

À primeira vista, as favelas - para mim - eram uma massa caótica impressionante: ondas de casas que invadiam cada espaço livre. No entanto, eu estava enxergando com olhos acostumados a ver ruas delineadas, espaços abertos e organizações formais. Tive que me adaptar a um novo mundo, um mundo de ruas estreitas, vielas e escadarias inclinadas, de janelas pequenas voltadas para becos escuros onde fios elétricos se entrelaçam. Uma vez adaptado, pude ver como a favela segue suas próprias regras, sua própria lógica e seus próprios códigos. (Veysseyre, 2014, p.7)

Ao longo deste trabalho, exercitamos constantemente o cuidado para que a ansiedade por obter respostas às questões colocadas inicialmente não nos distraísse das perguntas que possibilitassem o desenvolvimento das

reflexões pretendidas. A cautela consiste em evitar conclusões precipitadas sobre as questões que foram se apresentando durante a pesquisa, seja pela literatura utilizada como referência, seja pelo levantamento de campo. Para o trabalho que tentamos desenvolver até aqui, e que enxergamos ser uma pequena contribuição a um largo campo de pesquisa ainda a se estabelecer, evitar análises taxativas e conclusões prescritivas é fundamental para não empobrecer todo o esforço reflexivo, e evitar a redução da presente pesquisa a uma série de sugestões propositivas, perigosamente, equivocadas e, possivelmente, contraditórias. As considerações sobre o modelo de regulação urbanística tecidas nesta última parte da dissertação não foram designadas por “desafios e reflexões” à toa.

Para que as questões levantadas possam ser testadas e ou consigam aprofundar aspectos que aqui receberam tratamento superficial, seria necessário um novo ciclo de pesquisa, com muito mais tempo para o trabalho de campo e, preferencialmente, com espaço para validações práticas que atestem ou nos façam questionar novamente os aspectos aqui discutidos acerca dos elementos da autorregulação nas favelas. Do que nos coube discutir através da pesquisa empírica e das referências teóricas, é possível fazer uma afirmação, mais do que conclusiva, sem risco algum para o que desenvolvemos ao longo desta dissertação: a favela tem lei.

A lei e o direito não apenas existem dentro do território das favelas, como também são operados por uma rede relativamente extensa de relações comunitárias e políticas. Isso sem mencionar o envolvimento de diversos atores sociais. Por tal complexidade, consideramos que algumas questões não puderam ser averiguadas com a profundidade que merecem e, para tanto, deveriam ser objeto de novas pesquisas. Uma primeira questão: entendemos que ainda há muito para se discutir sobre as dificuldades da regulação urbanística em áreas ambientalmente protegidas, como as Áreas de Proteção de Mananciais, cuja discussão iniciamos a partir de alguns aspectos da autorregulação observados nas favelas Eucaliptos, de Santo André, e Capelinha, de São Bernardo do Campo.

Outra questão diz respeito ao direcionamento metodológico: embora tenhamos centrado o foco da pesquisa na autoconstrução da moradia, o que dirigiu todo o olhar sobre a autorregulação para produção do espaço doméstico, acreditamos ser possível desenvolver novas questões redirecionando a abordagem do problema para os espaços livres das favelas. A metodologia das entrevistas com moradores sugere que a produção dos demais espaços nas favelas se coloca de forma residual em relação à produção da moradia, porém seria importante verificar com mais precisão o quanto, de fato, as áreas coletivas e vias de circulação desempenham um papel secundário nos processos de autorregulação.

Da mesma forma, entendemos ser necessário construir mais análises que correlacionam a existência e as lógicas operacionais do mercado imobiliário informal e as regras estabelecidas no âmbito da autorregulação nas favelas. Ainda que a literatura utilizada como referência tenha nos fornecido um importante suporte para nossa discussão, nos parece que a interferência das dinâmicas de mercado sobre a produção do espaço nas favelas e, conseqüentemente, de seu direito autoconstruído, carece de análises mais detalhadas, o que, possivelmente, só poderá ser feito em pesquisas mais particularizadas com enfoque especial para o tema.

Conforme descrito no **Capítulo 1 (seções 1.3.2 e 1.3.3)**, as entrevistas foram realizadas a partir de indicações e se iniciaram a partir das lideranças locais. Embora consideremos que o número de moradores abordados tenha sido significativo (total de trinta e dois), é desejável que novas explorações de campo construam um perfil mais diversificado de entrevistados, para que a visão das lideranças e dos moradores mais antigos não sejam dominem as perspectivas de análise. Seria interessante que mais moradores jovens, preferencialmente aqueles que utilizam mais os espaços públicos, assim como lideranças religiosas, lideranças do tráfico local, moradores comerciantes e moradores proprietários de imóveis alugados diversificassem o conjunto de entrevistados. Aliás, o papel do tráfico, como já havíamos sugerido, deve ser objeto de uma investigação específica, pois julgamos que as abordagens restritas aos moradores não foram suficientes para problematizar a participação daquele complexo ator na autorregulação a contento.

Possíveis pesquisas futuras, que sigam os eixos de análise sugeridos acima, devem partir de algumas premissas, que entendemos ser fundamentais para a compreensão da autorregulação nas favelas. Para além dos elementos, divididos em **princípios, regras e atores**, é necessária a clareza de que são as **práticas cotidianas** que definem o processo de autorregulação da produção do espaço e não o contrário. Essa lógica deve estar no centro de qualquer experiência que busque construir uma regulação urbanística para o território das favelas, entendida, preferencialmente, como um processo contínuo, mais do que um padrão espacial transcrito em parâmetros e aplicado na ação construtiva, devendo sempre acompanhar as dinâmicas de produção do espaço e dialogar diretamente com elas, sem impor normas carregadas de valores alheios às necessidades dos moradores, que constroem seu próprio território na cidade.

Também é fundamental que novas pesquisas procurem adotar outras formas de interpretar e de designar o espaço urbano. Essa é uma postura necessária e urgente que implica uma revisão do saber técnico e científico sobre a cidade, em nome de uma outra racionalidade, que dê conta dos desafios que a produção social do espaço nas favelas nos coloca. Assim, talvez, também fosse possível contribuir com uma discussão mais ampla, e igualmente necessária, sobre as categorias e instrumentos tradicionais do urbanismo e do planejamento territorial, para os quais a extensão das questões aqui colocadas sobre as favelas poderiam servir. Afinal, pensar as possibilidades de regulação urbanística para o território das favelas também é pensar as possibilidades de ação do planejamento urbano para as cidades como um todo.

Favela Jardim Aliança, Osasco (Nisida, 2016)

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Pedro. “A cidade com-fusa: a mão inexorável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas” In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Vol. 09, No 02, ISSN 2317-1529, Novembro de 2007. <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/181>>. Acesso em: 15 de maio de 2015.

ABRAMO, Pedro (coord.). A favela e o mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras (Coleção Habitare, Vol. 10). Porto Alegre: ANTAC, 2009.

ABRAMO, Pedro. “A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal” In ABRAMO, Pedro (org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas, p.189-224 . Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003.

ABRAMO, Pedro. “Eu já tenho onde morar...a cidade da informalidade” In ABRAMO, Pedro (org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas, p.7-12. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003.

AFFONSO, Aylton. A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André. Santo André: UFABC, 2013.

ALMEIDA, Marco Antonio; ABIKO, Alex. “Urbanização de Favelas em Diadema, no período de 1983 a 1988” In Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP (Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT/PCC/128, 14p, ISSN 0103-9830. São Paulo: EPUSP, 1994.

ALVITO, Marcos. “Um bicho-de-sete-cabeças” In ZALUAR, A.; ALVITO, M. (org.). Um século de favela, p.181-208. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

AMARANTE, Fernanda. “O pluralismo jurídico e o direito de laje” In Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v.46 - fev./mar. 2013 (ISSN 2175-1994). Porto Alegre: Magister, 2013.

AMBROSIO, Rafael. Acesso à terra urbana e informalidade - Vila Progresso e o aluguel de chão (dissertação de mestrado). São Paulo: FAUUSP, 2013.

ANCOP. Dossiê: megaeventos e violações de direitos humanos no Brasil. Novembro, 2014. <http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=663:dossiê-nacional-2014> acessado em 22 de janeiro de 2015.

BALTRUSIS, Nelson. “O mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista” In FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (org.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano, p.215-228. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BALTRUSIS, Nelson. “As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana” In CARDOSO, A. (org.). Coleção Habitare - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras, Cap.09, p.324-361. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BLANCO JR., Cid. As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André (dissertação de mestrado). São Carlos: EESC USP, 2006.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Periferias: ocupação do espaço reprodução da força de trabalho. São Paulo: FUPAM/FAUUSP, 1979.

BOSSI, Wagner. Diadema, planejamento e realidade: o que muda com os planos diretores (dissertação de mestrado). São Paulo: FAUUSP, 2009.

BRASIL. 11o Balanço do PAC. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Outubro de 2014. <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco>>. Acesso em: 21 de janeiro de 2015.

BUENO, Laura. Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização (tese de doutorado). São Paulo, FAUUSP, 2000.

BURGOS, Marcelo. “Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro” In ZALUAR, A.; ALVITO, M. (org.). Um século de favela, p.25-60. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CALDAS, M. F.; VALE, M. “O Programa de Aceleração do Crescimento e as obras de infraestrutura urbana avanços e desafios” in I Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas (Urbafavelas), São Bernardo do Campo, anais eletrônicos, 2014. <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais/ARQUIVOS/GT1-158-123-20140815183824.pdf>>. Acesso em: 29 de agosto de 2015.

CARDOSO, Adauto. “Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses” in Cadernos IPPUR, vol. XVII, n. 01 (ISSN 0103-1988). Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2003.

CARDOSO, A (org.). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto. “Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios” in XII ENANPUR - Integração Sulamericana, Fronteiras e Desenvolvimento Regional e Urbano, Belém, anais eletrônicos, 2007. <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2992/2927>> Acesso em: 10 de março de 2015.

CARVALHO, Patryck. “Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: fundamentos jurídico-urbanísticos, aplicabilidade e gestão pós-titulação no Município de Osasco, São Paulo” In SAULE JUNIOR, N. (org.). Anais do V Congresso Brasileiro

de Direito Urbanístico - Manaus, 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectiva, p.71-84. Porto Alegre: Magister, 2009.

CIRERA, Marta. Espaço de Direitos é mais que Direito a espaço: o processo de urbanização de favelas em Diadema, 1983-2008 (dissertação de mestrado). São Paulo: PUC, 2008

COCIÑA, Camila. "Cidades Informais: sistemas, normas e desenho como pergunta" in ArchDaily Brasil [20/03.16], 2016. <<http://www.archdaily.com.br/br/784041/cidades-informais-sistemas-normas-e-desenho-como-pergunta>>. Acesso em: 26 de março de 2016.

COELHO, Claudia. "Requalificação habitacional em favelas urbanizadas: a experiência de Diadema" In I Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas (Urbfavelas), São Bernardo do Campo, anais eletrônicos, 2014. <www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais/busca.swf>. Acesso em: 02 de agosto de 2015.

CORDIDO, Maria Tereza. "Diadema - 193 - Favelas: problemas ou soluções" In I Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas (Urbfavelas), São Bernardo do Campo, anais eletrônicos, 2014. <www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais/busca.swf>. Acesso em: 27 de agosto de 2015.

CORRÊA, Roberto. "Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão" In CARLOS, A.; SOUZA, M.; SPOSITO, M. (orgs.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios, p.141-156. São Paulo: Contexto, 2011.

CYMBALISTA, R; POLLINI, P.; CARVALHO, M. "Planos Diretores em Diadema, São Paulo: o desafio da efetivação da função social da propriedade" In CYMBALISTA, R; SANTORO, P. (org.). Planos diretores: processos e aprendizados (Publicações Pólis, 51). São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

DENALDI, Rosana. "Intervenção municipal em favelas: aprimoramento e limitações" In Anais do XI Encontro da

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Salvador (BA), 2005. <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2877/2814>>. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

DENALDI, Rosana. Política de urbanização de favelas: evolução e impasses (tese de doutorado). São Paulo, FAUUSP, 2003.

DENALDI, Rosana. "Santo André: urbanização de favelas e inclusão social" In Ambiente Construído, vol. 04, no. 04, Out./Dez. 2004, p.7-40. Porto Alegre: 2004.

DENALDI, R.; AKAISHI, A. G.; PAIVA, C.; PETRAROLLI, J.; MORETTI, R. "O Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) na Região do ABC: característica e execução" in I Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas (Urbfavelas), São Bernardo do Campo, anais eletrônicos, 2014. <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais/ARQUIVOS/GT1-2-33-20140630004148.pdf>>. Acesso em: 29 de agosto de 2015.

DINIZ, Clélio. "Impactos territoriais da reestruturação produtiva" In: RIBEIRO, Luiz Cesar (org.). O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade, p.21-62. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000.

FAULHABER, Lucas. Rio Maravilha: práticas, projetos políticas e intervenção no território no início do século XXI (trabalho final de graduação). Niterói: EAU UFF, 2012.

FELTRAN, Gabriel. "Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo" In Caderno CRH, Salvador, Vol.23, No 58, p.59-73, Jan./Abr. 2010, ISSN 0103-4979: 2010. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 de dezembro de 2016.

FERNANDES, Edésio. "Perspectivas para renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil" In ABRAMO, Pedro (org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades

latino-americanas, p.139-172. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003.

FERNANDES, Edésio. Regularization of Informal Settlements in Latin America. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FERREIRA, João. “A cidade para poucos. Breve histórico da propriedade urbana no Brasil”. In Anais do Simpósio ‘Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização’: UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Bauru: 2005.

FRANÇA, Bruno. “O Programa Favela-Bairro: entre a mercantilização da cidade e a redução das desigualdades sócio-espaciais”. Rio de Janeiro: 2008. <<https://rededepesquisasemfavelas.files.wordpress.com/2012/05/910.pdf>>. Acesso em: 20 de julho de 2015.

FREIRE, Letícia. “Favela, bairro ou comunidade? Quando uma política urbana torna-se uma política de significados” In Dilemas UFRJ, no 02, 2008. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

GONÇALVES, S.; DUTRA, C.; REZENDE, H.; RUBIO, V.; VIO, D.,; VALLE, L.; HOENEN, M.; LESSI, S. “Dez anos da política habitacional do Município de Osasco: avanços, potencialidades e a continuidade de uma política” In I Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas (Urbfavelas), São Bernardo do Campo, anais eletrônicos, 2014. <<http://livrozilla.com/doc/1147982/dez-anos-da-pol%C3%ADtica-habitacional-do-munic%C3%ADpio-de-osasco-...>>. Acesso em: 12 de agosto de 2015.

HOLSTON, James. “Legalizando o ilegal: propriedade e usuração no Brasil”. 2010. <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0535/Bibliografia_Basica/Holston,_James._Legalizando_o_ilegal_propriedade_e_Usurpacao_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 23 de março de 2014.

JACQUES, Paola. “Estética das favelas (1)” in Arquitextos (013.08), ano 02, Vitruvius ISSN 1809-6298, jun.

2001. <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.013/883>>. Acesso em: 20 de maio de 2016

KLINTOWITZ, Danielle. A (re)invenção da praça (dissertação de mestrado). Campinas: PUCCAMP, 2008.

KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1993.

LARANGEIRA, Adriana (org.). Programa Santo André Mais Igual: intervenções em Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II. Rio de Janeiro: IBAM/CEF, 2003.

LIMA, Adriana. “O direito à cidade e as zonas especiais de interesse social: um olhar sobre o Município de Salvador” in Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v.45 - dez./jan/ 2013 (ISSN 2175-1994). Porto Alegre: Magister, 2013.

LIMA, Adriana. Sociabilidade, porosidades e insurgências na construção do direito à cidade: um estudo de caso de Saramandaia (dossiê de qualificação de doutorado). Salvador: UFBA, 2016.

LIPIETZ, Alain. “Uma visão regulacionista sobre o futuro da ecologia urbana” In Cadernos IPPUR, ano VIII, no 01, Abr./1994, p.9-16. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1994.

LOBOSCO, Tales. “Direito alternativo: a juridicidade nas favelas” In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Vol. 16, No 1, ISSN 2317-1529, 2014. <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/2526>>. Acesso em: 17 de junho de 2015.

LUCIO, Ana. “A questão fundiária urbana na cidade de Diadema de 1983 a 1991: rupturas, permanências e consequências” in I Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas (Urbfavelas), São Bernardo do Campo, anais eletrônicos, 2014. <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais>>. Acesso em: 27 de agosto de 2015.

MAGALHÃES, Alex (2014). “A urbanização de favelas e seus corolários: a introdução da legislação de uso do solo

em favelas 'urbanizadas'" In I Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas (Urbfavelas), São Bernardo do Campo, anais eletrônicos, 2014. < <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais/ARQUIVOS/GT1-119-103-20140630232603.pdf>>. Acesso em: 15 de julho de 2015.

MAGALHÃES, Alex. O Direito das Favelas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MAGALHÃES, Alex. "O 'Galo Cantou', mas não foi para os moradores das favelas: problematizando a política estadual de titulação de favelas" In Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, no 01, Fev. 2013. Rio de Janeiro: 2013. <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/9061>> . Acesso em: 04 de fevereiro de 2015.

MARICATO, Erminia. "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil" In ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único. Petrópolis, Vozes, 2002.

MARICATO, Erminia. "Autoconstrução, a arquitetura do possível" In MARICATO, E. (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial, p.71-94. São Paulo: Alfa Omega, 1982.

MARICATO, Erminia. Metrôpole na periferia do capitalismo. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Erminia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MARICATO, Erminia. "O nó da terra". In Revista Piauí, No21. Junho, 2008. <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra/>> . Acessado em: 04 de novembro de 2014.

MARICATO, Erminia. Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica. Editora Vozes: Petrópolis, 1987.

MARQUES, E.; TORRES, H.; SARAIVA, C. "Favelas no Município de São Paulo: estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2000" In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 5, No 1, mai. 2003.

MARTINS, Maria Lúcia. "Tensão e diálogo entre direitos". Texto apresentado na disciplina de pós graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, AUP 5886 - Direito à cidade e direito urbanístico e ambiental no 2o semestre de 2014.

MENDES, Izabel. Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica? Estudo do Programa Favela-Bairro no contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (dissertação de mestrado). São Paulo: FAUUSP, 2006.

MEYER, R.; GROSTEIN, M.; BIDERMAN, C. São Paulo Metrôpole. São Paulo: Edusp, 2004.

MORADO NASCIMENTO, Denise (org.). Os saberes [auto] construídos. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

NAKAMURA, M. O controle urbano nas favelas urbanizadas: o caso da região do ABC (Dissertação de mestrado). Santo André: UFABC, 2014.

NERY JR., José Marinho. "Um século de política para poucos: O zoneamento paulistano 1886-1986" In: Anais X ENANPUR, ANPUR, vol. 10, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. Crítica à razão dualista. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, M. A.; ARTEIRO, M.; RIBEIRO, H. "Distribuição das principais causas de internação hospitalar de crianças em favela no Município de São Paulo, como resultado do padrão de uso do solo" In GEOUSP: Espaço e Tempo (Online), São Paulo, no 22, p.112-126, ISSN 2179-0892, Dez./2007. São Paulo: 2007. <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74069/77711>>. Acesso em: 15 de março de 2016.

OLIVEIRA, J.; SILVA, D.; LIMA, J.; MELO, D. "Notas sobre a inserção econômica de moradores da favela" In ABRAMO, Pedro (org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas, p.237-264. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003.

OLIVEIRA, Tales Bohrer Lobosco. Como se faz uma favela: práticas e cotidiano na produção do espaço urbano “periférico” (tese de doutorado). Salvador: UFBA, 2011.

OSASCO (município). Área J - Jardim Aliança: Plano de Urbanização e Regularização Fundiária. Osasco: SEHDU, 2014.

OSASCO (município). Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) - Relatório Final. Campinas: Prefeitura Municipal de Osasco/DEMACAMP, 2012.

PASTERNAK, Suzana. “Loteamentos irregulares no município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística” In Planejamento e Políticas Públicas, no 34, Jan./Jul. 2010, ISSN 01034138. IPEA, 2010. <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/170>>. Acesso em: 13 de agosto de 2013.

PASTERNAK, Suzana. “São Paulo e suas favelas” In Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, São Paulo, n.19, p.176-197, Jun./2006, ISSN 2317-2762. São Paulo: FAU USP, 2006. <<http://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43470>>. Acesso em: 19 de abril de 2015.

PASTERNAK, S.; D’OTTAVIANO, C. “Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da leitura territorial do Censo 2010” In Cadernos Metrópole, no 35, vol.18, Abr./2016, p.75-99. São Paulo: EDUC, 2016. <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3504>>. Acesso em: 02 de novembro de 2016.

PEREIRA, Luiz Antônio. O programa Favela-Bairro: dois estudos de caso (dissertação de mestrado). Niterói: UFF, 2008.

REALLI, M.; ALLI, S. “A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade” In CARVALHO, C. & ROSSBACH, A. (org.) O Estatuto da Cidade: comentado, p.35-54. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010.

REIS FILHO, Nestor Goulart. Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano. São Paulo: Via das Artes, 2006a.

REIS FILHO, Nestor Goulart. O quadro da arquitetura no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2006b.

RIO DE JANEIRO (município). “Síntese da avaliação do Programa Favela-Bairro: primeira fase (1995-2000)” In Coleção Estudos Cariocas, no 20060801, Ago.2006. Rio de Janeiro: PCRJ-SMU, 2006.

ROLNIK, Raquel. “10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo” In RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. (org.). Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias. Rio de Janeiro: Letra Capital / ANPUR, 2012. <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>> Acesso em: 20 de janeiro de 2015.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo, Editora Nobel, 1997a.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças (tese de livre-docência). São Paulo: FAU USP, 2015.

ROLNIK, Raquel (org.). Instrumentos urbanísticos contra a exclusão territorial (Publicações Pólis, 29). São Paulo: Instituto Pólis, 1997b.

ROLNIK, Raquel. “Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936)” In SOUZA, M. A.; LINS, S.; SANTOS, M.; SANTOS, M. (org.). Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora CEDESP, 1999a. <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/paraalemdalei.pdf>> . Acessado em: 29 de outubro de 2015.

ROLNIK, Raquel (org.). Regulação urbanística e exclusão territorial (Publicações Pólis, 32). São Paulo: Instituto Pólis, 1999b.

ROLNIK, Raquel. “São Paulo, um século de regulação urbanística: para quem, para quê?” In Cadernos IPPUR, ano XI, no 1 e 2, Jan./Dez. 1997. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1997b.

ROLNIK, R.; CALDEIRA, J. “Determinações políticas na urbanização de assentamentos precários no Brasil: arenas, atores e processos decisórios”. São Paulo: 2012.

ROLNIK, R.; IACOVINI, R.; KLINTOWITZ, D. “Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou ‘rodar’ programas?” In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 16, no. 14, p.149-165, nov.14, ISSN 2317-1529, 2014. <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4724>>. Acesso em: 23 de janeiro de 2015.

SANTO AMORE, Caio. Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade (tese de doutorado). São Paulo: FAUUSP, 2013.

SANTIAGO, L; SANTANA, M; BARROSO, M; LEITE, R. “A regularização fundiária de interesse social: Programa Minha Casa Minha Vida” in Estudos v. 40, n. 3 (jun./ago.2013). Goiânia: PUC Goiás, 2013. p. 241- 247.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. B. (org.). Minha Casa...minha cidade?. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O direito dos oprimidos: sociologia crítica do direito. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Carlos Nelson (coord.). Quando a rua vira casa: apropriação de espaços de uso coletivo no centro de um bairro. São Paulo: Projeto, 1985.

SARAIVA, C.; MARQUES, E. “A dinâmica social das favelas da Região Metropolitana de São Paulo” In Pensamento & Realidade. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração - FEA, ano X, no 21, ISSN 2237-4418, 2007. <<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8306>>. Acesso em: 30 de julho de 2015.

SAULE JÚNIOR, Nelson. “O Direito à Cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano” in SAULE JUNIOR, N. (org.). Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - Manaus, 2008: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Balanço e Perspectiva, p.71-84. Porto Alegre: Magister, 2009.

SILVA, A.; CATELLI, R.; PEREIRA, V. Urbanização de favelas: duas experiências em construção (Publicações Pólis, 15). São Paulo: Instituto Pólis, 1994.

SILVA, Helena Mena. “Programas de urbanização e desenvolvimento do mercado em favelas brasileiras”. São Paulo: FAUUSP, 2000. <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva_hmb_favelas.pdf>. Acesso em: 17 de outubro de 2016.

SILVA JUNIOR, Luís. O Programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (dissertação de mestrado). Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

SILVEIRA, Marcelo. A Cidade Informa: Arquitetura e projeto. Rio de Janeiro: Rio Book's, 2013.

SMOLKA, Martim. “Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução” In ABRAMO, Pedro (org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas, p.119-138. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003.

SOUZA, Flávio. “Esta casa é minha: posse (in)segura e mercado habitacional informal em Recife e Maceió, Brasil” In FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (org.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo (org.). Introdução crítica ao direito (Série o direito achado na rua), Vol. 1, 144p., ISBN 342.71. Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

SPINAZZOLA, Patrícia. Impactos da regularização fundiária no espaço urbano (dissertação de mestrado). São Paulo: FAUUSP, 2008.

TASCHNER, Suzana. “Notas Sobre a Origem e a Evolução das Favelas Paulistanas” In Sinopses p.39 – 44 jun.1993. São Paulo: FAUUSP, 1993.

TASCHNER, Suzana. “O Brasil e suas favelas” In ABRAMO, Pedro (org.). A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas, p.13-42. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003.

TELLES, Vera. “As fronteiras da lei como campo de disputas” In PERALVA, A.; TELLES, V. *Ilegalismos na globalização: migração, trabalho e mercados*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015a.

TELLES, Vera. “Cidade: produção de espaços, formas de controle e conflitos” In *Revista de Ciências Sociais*, vol.46, no 01, Jan./Jun, p.15-41. Fortaleza: 2015b.

TUPI, Yacamin. *Gestão democrática da cidade: a importância do Posto de Orientação Urbanística e Social na manutenção do Programa Favela-Bairro*. Rio de Janeiro: PCRJ, 2007.

VEYSSEYRE, Solène. “Estudo de caso: as regras tácitas de construção nas favelas” in *ArchDaily Brasil* [22/08/14], 2014. <<http://www.archdaily.com.br/br/625874/estudo-de-caso-as-regras-tacitas-da-construcao-nas-favelas>>. Acesso em: 30 de novembro de 2015.

VIAL, A.; CAVALLIERI, F. “O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro: os POUSO’s e o Programa Favela-Bairro” In *Coleção Estudos Cariocas*, no 20090501, Mai.09, ISSN 1984-7203. Rio de Janeiro: PCRJ-SMU, 2009.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do Direito*. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2001.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. “Introdução” In ZALUAR, A.; ALVITO, M. (org.). *Um século de favela*, p.7-24. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. Lei no 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Brasília: 2001.

_____. Lei no 11.888 de 24 de dezembro de 2008. Brasília: 2008.

DIADEMA (município). Decreto no 3.184 de 14 de outubro de 1986. Diadema: PMD, 1986.

_____. Decreto no 3.767 de 18 de dezembro de 1989. Diadema: PMD, 1989.

_____. Lei Ordinária no 819 de 12 de novembro de 1985. Diadema: PMD, 1985.

_____. Lei Ordinária no 975 de 03 de novembro de 1988. Diadema: PMD, 1988.

_____. Lei Ordinária no 1.220 de 27 de outubro de 1992. Diadema: PMD, 1992.

_____. Lei Ordinária no 1.221 de 30 de outubro de 1992. Diadema: PMD, 1992.

_____. Lei Ordinária no 1.505 de 14 de outubro de 1996. Diadema: PMD, 1996.

_____. Lei Ordinária no 2.349 de 13 de setembro de 2004. Diadema: PMD, 2004.

OSASCO (município). Decreto no 9.757 de 21 de junho de 2007. Osasco: PMO, 2007.

_____. Lei Complementar no 125 de 03 de agosto de 2004. Osasco: PMO, 2004.

_____. Lei Complementar no 152 de 09 de outubro de 2006. Osasco: PMO, 2006.

_____. Lei Complementar no 206 de 09 de maio de 2011. Osasco: PMO, 2011.

RIO DE JANEIRO (município). Decreto No 14.332 de 07 de novembro de 1995. Rio de Janeiro, PCRJ, 1995.

_____. Decreto No 15.259 de 14 de novembro de 1996. Rio de Janeiro, PCRJ, 1996.

_____. Decreto No 18.407 de 24 de fevereiro de 2000. Rio de Janeiro, PCRJ, 2000.

_____. Decreto No 19.348 de 27 de dezembro de 2000. Rio de Janeiro, PCRJ, 2000.

_____. Decreto No 19.349 de 27 de dezembro de 2000. Rio de Janeiro, PCRJ, 2000.

_____. Decreto No 19.350 de 27 de dezembro de 2000. Rio de Janeiro, PCRJ, 2000.

_____. Decreto No 20.687 de 29 de outubro de 2001. Rio de Janeiro, PCRJ, 2000.

_____. Decreto No 25.092 de 02 de março de 2005. Rio de Janeiro, PCRJ, 2005.

_____. Decreto No 25.144 de 16 de março de 2005. Rio de Janeiro, PCRJ, 2005.

_____. Decreto No 25.145 de 16 de março de 2005. Rio de Janeiro, PCRJ, 2005.

_____. Decreto No 25.146 de 16 de março de 2005. Rio de Janeiro, PCRJ, 2005.

_____. Decreto No 25.777 de 16 de setembro de 2005. Rio de Janeiro, PCRJ, 2005.

_____. Decreto No 25.778 de 16 de setembro de 2005. Rio de Janeiro, PCRJ, 2005.

_____. Decreto No 25.947 de 10 de novembro de 2005. Rio de Janeiro, PCRJ, 2005.

_____. Decreto No 25.948 de 10 de novembro de 2005. Rio de Janeiro, PCRJ, 2005.

_____. Decreto No 26.231 de 17 de fevereiro de 2006. Rio de Janeiro, PCRJ, 2006.

_____. Decreto No 26.629 de 09 de junho de 2006. Rio de Janeiro, PCRJ, 2006.

_____. Decreto No 28.143 de 04 de julho de 2007. Rio de Janeiro, PCRJ, 2007.

_____. Decreto No 28.341 de 21 de agosto de 2007. Rio de Janeiro, PCRJ, 2007.

_____. Decreto No 28.143 de 04 de julho de 2007. Rio de Janeiro, PCRJ, 2007.

_____. Decreto No 30.400 de 09 de janeiro de 2009. Rio de Janeiro, PCRJ, 2009.

_____. Decreto No 30.609 de 15 de abril de 2009. Rio de Janeiro, PCRJ, 2009.

_____. Decreto No 30.870 de 03 de julho de 2009. Rio de Janeiro, PCRJ, 2009.

_____. Decreto No 30.875 de 07 de julho de 2009. Rio de Janeiro, PCRJ, 2009.

_____. Decreto No 30.911 de 27 de julho de 2009. Rio de Janeiro, PCRJ, 2009.

_____. Decreto No 30.985 de 14 de agosto de 2009. Rio de Janeiro, PCRJ, 2009.

_____. Decreto No 31.287 de 29 de outubro de 2009. Rio de Janeiro, PCRJ, 2009.

_____. Decreto No 32.833 de 29 de setembro de 2010. Rio de Janeiro, PCRJ, 2010.

_____. Decreto No 33.015 de 05 de novembro de 2010. Rio de Janeiro, PCRJ, 2010.

_____. Decreto No 33.352 de 10 de janeiro de 2011. Rio de Janeiro, PCRJ, 2011.

_____. Decreto No 33.648 de 11 de abril de 2011. Rio de Janeiro, PCRJ, 2011.

_____. Decreto No 33.866 de 20 de maio de 2011. Rio de Janeiro, PCRJ, 2011.

_____. Decreto No 36.598 de 07 de dezembro de 2012. Rio de Janeiro, PCRJ, 2012.

_____. Decreto No 36.697 de 04 de janeiro de 2013. Rio de Janeiro, PCRJ, 2013.

_____. Decreto No 37.887 de 21 de outubro de 2013. Rio de Janeiro, PCRJ, 2013.

_____. Decreto No 37.888 de 21 de outubro de 2013. Rio de Janeiro, PCRJ, 2013.

_____. Decreto No 37.914 de 24 de outubro de 2013. Rio de Janeiro, PCRJ, 2013.

_____. Decreto No 37.915 de 24 de outubro de 2013. Rio de Janeiro, PCRJ, 2013.

_____. Decreto No 38.172 de 10 de dezembro de 2013. Rio de Janeiro, PCRJ, 2013.

_____. Lei Complementar No 16 de 04 de junho de 1992. Rio de Janeiro, PCRJ, 1992.

_____. Lei Complementar No 111 de 01 de fevereiro de 2011. Rio de Janeiro, PCRJ, 2011.

_____. Lei 1.995 de 18 de junho de 1993. Rio de Janeiro, PCRJ, 1993.

_____. Lei No 2.499 de 26 de novembro de 1996. Rio de Janeiro, PCRJ, 1996.

_____. Lei No 2.616 de 16 de janeiro de 1998. Rio de Janeiro, PCRJ, 1998.

_____. Lei No 2.647 de 27 de maio de 1998. Rio de Janeiro, PCRJ, 1998.

_____. Lei No 2.704 de 08 de dezembro de 1998. Rio de Janeiro, PCRJ, 1998.

_____. Lei No 2.811 de 15 de junho de 1999. Rio de Janeiro, PCRJ, 1999.

_____. Lei No 2.817 de 23 de junho de 1999. Rio de Janeiro, PCRJ, 1999.

_____. Lei No 2.818 de 23 de junho de 1999. Rio de Janeiro, PCRJ, 1999.

_____. Lei No 2.912 de 29 de outubro de 1999. Rio de Janeiro, PCRJ, 1999.

_____. Lei No 2.924 de 17 de novembro de 1999. Rio de Janeiro, PCRJ, 1999.

_____. Lei No 3.120 de 31 de outubro de 2000. Rio de Janeiro, PCRJ, 2000.

_____. Lei No 3.135 de 05 de dezembro de 2000. Rio de Janeiro, PCRJ, 2000.

_____. Lei No 4.883 de 23 de julho de 2008. Rio de Janeiro, PCRJ, 2008.

_____. Lei No 4.885 de 25 de julho de 2008. Rio de Janeiro, PCRJ, 2008.

SANTO ANDRÉ (município). Lei no 1.501 de 27 de outubro de 1959. Santo André: PSA, 1959.

_____. Lei no 5.042 de 1976. Santo André: PSA, 1976.

_____. Lei no 6.864 de 1991. Santo André: PSA, 1991.

_____. Lei no 7.333 de 26 de dezembro de 1995. Santo André: PSA, 1995.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (município). Lei Ordinária no 2.800 de 22 de setembro de 1986. SBC: PMSBC, 1986.

_____. Lei Ordinária no 3.013

de 07 de abril de 1988. SBC: PMSBC, 1988.

_____. Lei Ordinária no 3.101 de 21 de junho de 1988. SBC: PMSBC, 1988.

_____. Lei Ordinária no 3.111 de 01 de julho de 1988. SBC: PMSBC, 1988.

_____. Lei Ordinária no 3.174 de 28 de setembro de 1988. SBC: PMSBC, 1988.

_____. Lei Ordinária no 3.178 de 30 de setembro de 1988. SBC: PMSBC, 1988.

_____. Lei Ordinária no 3.209 de 20 de outubro de 1988. SBC: PMSBC, 1988.

_____. Lei Ordinária no 3.246 de 09 de novembro de 1988. SBC: PMSBC, 1988.

_____. Lei Ordinária no 3.249 de 09 de novembro de 1988. SBC: PMSBC, 1988.

_____. Lei Ordinária no 3.290 de 13 de dezembro de 1988. SBC: PMSBC, 1988.

_____. Lei Ordinária no 3.449 de 02 de janeiro de 1990. SBC: PMSBC, 1990.

_____. Lei Ordinária no 5.959 de 13 de agosto de 2009. SBC: PMSBC, 2009.

SÃO PAULO (estado). Lei no 898 de 18 de dezembro de 19875. São Paulo: Governo do Estado de S. Paulo, 2009.

_____. Lei no 13.579 de 13 de julho de 2009. São Paulo: Governo do Estado de S. Paulo, 1975.

SÃO PAULO (estado), Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Resolução SMA no 25 de 10 de abril de 2013. São Paulo: SMA, 2013.

SITES CONSULTADOS

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2010: Dados do Universo do Censo 2010. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_rm_zip.shtm>. Acesso em 02 de novembro de 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE S. PAULO: Apresentação dos membros envolvidos no projeto Bairros Ecológicos. <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/Boas_praticas/Relacao_Projetos/Bairros_Ecologicos/bairros%20ecologicos.htm> Acesso em: 18 de dezembro de 2016.

DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2015. “Favela Gamboa é desativada”. <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/1199782/favela-da-gamboa-e-desativada>> . Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

ANEXO 1

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Identificação

- Nome
- Idade ou tempo de moradia no núcleo
- Profissão e local de trabalho
- Familiares no núcleo (quantidade) e na casa (quantidade ao longo do tempo)
- Papel que desempenha no núcleo (liderança/cuidador/vendedor)

História da Ocupação

- De quando é a ocupação? Quem ocupou primeiro? Qual origem das pessoas?
- Quem ocupou? Foi organizado ou espontâneo? Tinha a “gestão” de alguma pessoa?
- Teve interferência do poder público? De algum político?
- Quais foram as primeiras áreas? O crescimento da ocupação se deu em qual direção?
- Com o tempo, os ocupantes seguintes eram conhecidos? Quem procuravam?
- Como se deu a ocupação em um segundo momento - quando o núcleo estava formado?

Formas e Regras de Ocupação

- Venda de terreno por quem limpa e demarca
- Demarcação e ocupação espontânea e direta
- Demarcação feita ou orientada por agentes externos
- Reparcelamento de “lotes” quando da escassez ou dificuldade de ocupar novas áreas: para quem cedem? Em que condições?
- O terreno mudou de tamanho? “Lotes” com tamanhos variáveis ao longo do tempo, ocupando várzea, “mato”, lixo, rua, vizinho;

- Ele é consequência do barraco ou ele vem antes da construção?
- Perguntar sobre “PEUC” informal
- Entender se existe a noção de um “direito à posse” que visa dar esta segurança e legitimar a presença e permanência de todos no núcleo.

Formação das Ruas, Becos e vielas

- Como se dá o surgimento e a produção da rua? (É um elemento central pra composição do tecido morfológico destes territórios)
- Quem vem antes?
- Como se define a largura mínima? O que parece razoável? Quem não respeita alega o quê? Quem procurar?
- Elas são o que sobram da partição dos terrenos em terrenos menores? (DESENHO)

Tempo do Progresso de Ocupação

- O tempos de ocupação, por si só, parece influenciar na forma de ocupação do terreno e produção característica daquele território?
- Quanto mais lento, mais tortuoso e irregular o tecido criado. Quanto mais veloz, mais organizado (pela necessidade da ocupação simultânea) e, portanto mais regular.

Intervenções

- Quais foram as intervenções do poder público e quando foram feitas?
- Que modo elas foram acordadas/conquistadas/negociadas?
- Como foi o processo de elaboração do projeto?

- Participativo? Houve diálogo? Com quem?
- Quais intervenções ainda são necessárias? Como são pleiteadas?

Organização

- Como o núcleo se organiza?
- Existe associação? Reuniões periódicas? Os moradores participam?
- Quais são as principais motivações para o envolvimento dos moradores? O que une hoje?
- Qual o papel da Associação?
- Que tipo de conflitos, ou outros processos, a associação media?
- Existem outros tipos de lideranças/referências que não sejam a associação? Em que questões elas atuam e como?
- Quem media os conflitos? Procura-se evitar? Por quê? Quando que a mediação se torna inevitável?
- Existe algum sistema comunitário de sanção/punição?
- Existe alguma forma de controle/fiscalização e denúncia?

Regulação Comunitária

- Qual a origem do lote?
- Até onde pode ocupar?
- Até que ponto pode subir a edificação?
- Existe alguma regra? Algum acordo?
- Como se define o que é certo e o que é errado?
- Quem define as regras? Baseado em quê?
- Quem resolve eventuais conflitos?
- Como as casas crescem em altura? Há algum limite? Quem determina e qual é?

- Áreas livres e espaços coletivos: existem? Quem cuida? Quem os definiu como tal?
- Existe algum acordo/regra para os afastamentos? Como são pactuados?
- Qual a importância da rua para ocupação dos espaços? Para a construção das casas? Quem veio primeiro?
- Qual o uso das ruas? Que largura elas devem ter? Todos sabem/estão de acordo com isso?

Regulação Oficial

- Conhece ou ouviu falar do zoneamento? Das regras naquele lugar?
- Conhece ou sabe dizer algo sobre a ZEIS? Qual sua importância?
- Conhece os parâmetros específicos para aquele assentamento? Participou? Sabe quem e como elaborou?
- Fazem sentidos aqueles parâmetros?
- Daquilo que sabem, alguma coisa influenciou a construção das casas e ocupação do espaço? (ainda que momentaneamente)?
- Prefere regras ou desenho para seguir?
- Qual seria a melhor forma de controlar/regrar?
- Isso é necessário? Por quê?
- Transgredir as regras oficiais (as que se conhece) é um elemento regulador?
- A falta de fiscalização também é um efeito regulador, por passar a sensação de impunidade?

Usos

- É comum que as casas tenham outros usos? Quais?

- Como a construção se adapta para estes outros usos?
- Existem restrições quanto a estes usos? Qual? Ela é diferenciada de acordo com a localização?
- Qual a lógica da localização dos pontos comerciais?

Dinâmica Imobiliária

- Existem muitos imóveis para aluguel? E venda?
- Existe alguém que faz a intermediação?
- Existe alguma formalização dos contratos? Onde? Envolvendo quem?
- As ampliações são feitas para atender uma demanda ou uma necessidade?
- Quem faz este tipo de investimento?

Atores

Redes de parentesco

- As redes de parentes e colegas (de solidariedade) influenciam no modo de produção do espaço?
 - Na forma da ocupação?
 - No tempo da ocupação?
 - No repartimento dos terrenos?
 - Na estruturação de uma rede interna? Um poder interno?
 - Na resistência?
 - No consenso e legitimação de “regras”?
 - Estas redes são mapeáveis e apresentam alguma lógica?
 - São um elemento no processo de adensamento populacional existente?
- Quais são os outros atores dentro do núcleo?
 - Tráfico
 - Igrejas
 - Escolas
 - Imobiliárias
 - Prefeitura (técnicos das Sehab, agentes de saúde, etc)
 - Políticos (deputados, vereadores que cantam regras)

Construção da Casa

Descrição do processo

- Teve ajuda de quem? Para o quê?
- Continuou morando na mesma casa (canteiro de obras)?
- O que motivou as reformas (desde a primeira intervenção)?
- Como a falta de recursos financeiros interferiu/ determinou todo o processo?
- Deixou de fazer algo (construir cômodo/instalar janela) ou existe algum aspecto que é muito diferente por causa da falta de recursos?

Existe uma ordem prioritária?

- Área em detrimento da ventilação/iluminação?
- É possível escolher?

Existe algum limite?

- Qual? (altura, recuo?)
- Quem impõe? De onde veio? (como ficou sabendo, como pactuou?)

Existe um “direito de laje”?

- Quais os principais motivos?
- E a rua?
- Algum acordo teve que ser revisto durante o processo?
- Algum acordo com vizinho teve que ser feito pela primeira vez por causa do processo?

Princípios

- Confirmar a noção de um “direito de construir” para entender se ele é tão absoluto quanto parece e o que o define ou o condiciona.
- Existe o conceito de reciprocidade? O que vale pra mim vale pro vizinho e vice-versa?
- Quem tem prioridade ou “mais direito”? Quem que verticalizar ou quem já abriu sua janela antes?

Espaços Públicos

- Existe a tendência de se fechar e ocupar os espaços públicos?
- Existe a percepção de que o fechamento incrementa a (sensação de) segurança e a manutenção (limpeza)?
- Quais são? Que cuida deles?
- Quem os desenhou? Eles são resultado de quê?
- Existe um “direito de passagem”?
- Noção mínima de funcionalidade para as ruas?
- Existe uma tolerância maior para as “violações” quando se trata de espaço público? A rua é mais “intocável” do que os terrenos particulares? Espaço de ninguém (ambiguidade)? Evitar confusão?
- Você utiliza a rua (como?). Seus vizinhos utilizam a rua?
- O que mudou entre antes e depois da urbanização em relação ao uso da rua?

Geral

- As regras são iguais para todo o assentamento ou variam de acordo com alguma lógica territorial em que os direitos se misturam em intensidades diferentes?
- De onde vêm as regras? Nunca esquecer de insistir na origem do entendimento dito pelo entrevistado!
- Ter regras seria parte necessária do tornar o núcleo regular? Isso é um desejo? Ou é melhor a “liberalidade” da informalidade? A posse é uma prioridade?

Desenhos

Formação do lote/terreno (demarcação, repartição, ocupação)

- Expansão da casa
- Ocupação do assentamento: vetor de expansão, áreas preferenciais, etc.
- Formação da rua: lógica residual? Pacto pela funcionalidade enquanto passagem ou acesso?
- Você conseguiria desenha seu núcleo? Sua rua? Sua casa? (sobre a percepção de uma ordem própria que está além da capacidade racional do arquiteto de se apreender e representar o espaço)

ANEXO 2

ENTREVISTADOS

Santo André

Eucaliptos

- **Adauto**, presidente da AM, nascido no Pará e residente no núcleo desde 2010 com esposa e filha (entrevista em 04/04/16, segunda-feira);
- **Neide**, uma das primeiras moradoras que ocupou a área com seu barraco de madeira em 1992, com a família de sua madrastra (entrevista em 20/04/16, quarta-feira);
- **Fátima**, uma das primeiras moradoras que ocupou a área com seu barraco de madeira em 1996 (entrevista em 20/04/16, quarta-feira);
- **Tatiane**, membra da diretoria da AM, já morou em outros municípios da Grande São Paulo até se estabelecer com marido em 2004 (entrevista em 04/04/16, segunda-feira);

Gamboa

- **Adão**, paranaense, um dos membros diretores da AM, que chegou no núcleo original do Gamboa em 1987 para morar com sua família trabalhando em fábricas no ABCD. Hoje, vive em um apartamento no bairro ao lado e aluga sua residência no núcleo (entrevistas em 04/04/16, segunda-feira e 14/06/16, quinta-feira);
- **Antônio** morou em Diadema, onde hoje trabalha na indústria, antes de se mudar para o Gamboa em 1986 por indicação de colegas e hoje integra a AM (entrevistas em 04/04/16, segunda-feira e 14/06/16, quinta-feira);
- **Cleonice** e **Geraldo** são um casal que chegou em 1980 e se instalou junto com a família. A casa atual possui três andares, sendo que os dois primeiros

são alugados para outras famílias (entrevista em 14/04/16, quinta-feira);

- **Fuscão**, ou Hermano, chegou da Bahia em 1981, mas morou em outra favela de Santo André antes de se instalar no Gamboa. Embora trabalhe na Volkswagen em SBC, sua família tem hoje um salão de beleza no térreo de sua casa e também integra a AM (entrevista em 14/04/16, quinta-feira);
- **Ronaldo** é um dos poucos jovens que se envolvem com as questões da AM. Dos entrevistados foi o único que nasceu no Gamboa e o único com diploma de formação superior: se formou advogado (entrevista em 04/04/16, segunda-feira).

Sacadura Cabral

- **Amaro** mora no Sacadura Cabral desde 1975 e **Edinalva** desde 1970. Ele serralheiro aposentado e ela dona de casa reformaram a casa após a urbanização para acomodar a filha e o genro no pavimento térreo. Ainda hoje, mesmo sem participar da AM, Amaro é uma referência para muitos moradores do núcleo (entrevista em 25/11/15, quarta-feira);
- **Angelina** chegou no Sacadura Cabral em 1973 com o pai e se tornou uma importante liderança antes e durante todo o processo de urbanização do núcleo (entrevista em 25/11/15, quarta-feira);
- **Marcelo** é o atual vice-presidente da AM e nasceu no núcleo. Atualmente mora na casa da sogra pois não terminou a obra de reforma da casa que adquiriu com sua esposa (entrevistas em 26/01/16, terça-feira e 19/03/16, sábado);

- **Roni** é o presidente da AM e também nasceu no núcleo (entrevista em 26/01/16, terça-feira);
- **Zequinha** e **Dalva** são pai e mãe de Marcelo e estão no núcleo desde antes da urbanização, desde 1983. Zequinha é pedreiro e responsável pela construção de muitos dos barracos do antigo núcleo, removido, e das casas do núcleo urbanizado (entrevista em 19/03/16, sábado).

São Bernardo do Campo

Capelinha

- **Laércio** é o atual vice-presidente da AM e peça-chave nas negociações com os proprietários da terra ocupada pelo núcleo onde mora desde 1993 (entrevista em 21/11/15, sábado);
- **Umbelinda** é a atual presidente da AM e chegou no núcleo em 1998. A reforma de sua casa, ainda por terminar, visa acomodar melhor sua filha no andar térreo (entrevista em 21/11/15, sábado);
- **Zé Paraná** é um dos moradores mais antigos e uma liderança importante durante o processo de ocupação do núcleo, onde vive desde 1988 (entrevista em 09/07/16, sábado).

Edmar Rabelo

- **Ethieney** observou a ocupação da praça, que deu origem ao núcleo, quando criança da sua casa onde morava de aluguel com a mãe 1985. Desde então se tornou uma liderança local pela boa relação que tem com muitos moradores. Mora na casa térrea de uma

construção cujo pavimento superior é habitado pela irmã e cunhado (entrevista em 07/10/16, sexta-feira).

Diadema

XV de Julho

- **Wanderley** é o atual presidente da AM do núcleo onde comprou sua casa após a urbanização em 1993 (entrevista em 07/11/15, sábado).

Dom João VI

- **Clécia** é moradora do núcleo desde antes de sua urbanização (1986-1987) e hoje é a principal liderança local envolvida com as Comunidades Eclesiais de Base e também ocupando cargo no gabinete de um vereador do Partido dos Trabalhadores na Câmara Municipal de Diadema (entrevista em 18/01/16, segunda-feira);
- **Luís**, foi pedreiro e construiu sua própria casa comprada durante sua construção na fase pós urbanização do antigo dono que decidiu deixar o núcleo antes de concluir a obra em 1986 (entrevista em 05/02/16, sábado);
- **Sandra Aparecida** mora no núcleo desde 1974 quando se mudou com a mãe, uma das principais lideranças da época da urbanização (entrevista em 02/02/16, quarta-feira);
- **Zé**, ou Seu Zezinho, é um dos moradores vivos mais antigos do núcleo que ainda permaneceram no Dom João VI. Ele vive lá desde a década de 1970 e, hoje, é o responsável pela manutenção da única praça existente (entrevista em 05/02/15, sábado).

Gazuza

- **Toninho** é o atual presidente da AM e ocupa cargo na Secretaria de Segurança Alimentar do Município de Diadema na gestão do prefeito do Partido Verde (entrevista em 13/01/16, quarta-feira);
- **Zé Ferreira** já foi presidente da AM e se identifica como uma das lideranças mais antigas do núcleo, fazendo questão de se diferenciar do grupo político da atual gestão (do Toninho) com quem guarda desavenças. Já ocupou cargo na Secretaria de Habitação de Diadema nos últimos dois anos da administração do Partido dos Trabalhadores entre 2011 e 2012 (entrevista em 13/01/16, quarta-feira).

OSASCO

BK

- **Neuza** é a primeira moradora do núcleo BK, onde chegou em 1986, e uma das grandes referências para os demais moradores do núcleo (entrevista em 13/07/16, quarta-feira);
- **Tamires** é uma das atuais representantes da AM do BK, a qual mantém constante contato com o serviço social da Secretaria de Habitação na fase pós-urbanização (entrevista em 13/07/16, quarta-feira);

Jardim Aliança

- **Edileuza** mora no Jardim Aliança desde os cinco anos de idade quando se mudou com seu pai em 1984 para a área que era conhecida como “Buracão”. Hoje ela representa os moradores na Comissão de ZEIS do núcleo e aluga o piso térreo de sua casa para outra família (entrevista em 26/07/16, quarta-feira);
- **Fernando** não mora mais no Jardim Aliança, mas continua integrando a Comissão de representantes do núcleo. Foi um dos moradores mais envolvidos no processo de discussão e elaboração do Plano de Urbanização e Regularização Fundiária da “Área J” (entrevista em 26/07/16, quarta-feira).

ANEXO 3

DESENHOS DAS ENTREVISTAS

Desenhos da entrevista com Adão, Gamboa, Santo André.

Matheus Costa
ANTÔNIO - GAMBOA
14/06/16

1986 → veio de Piauí
arrumou serviço na Blandin Duber
hoje trabalha em metalurgia em D.
chegou por indicação de colega do trabalho
compreu o barraco solteiro
5x10 s/ divisão

Desenhos da entrevista com Antônio, Gamboa, Santo André.

Angelina - 1973

Paraná / Itaguassu

compreu barraco (olho do santo)

A favela expandiu p/ brejo

Ampliação p/ família, p/ aluguel, p/ comércio

ou vendida
"eu ri que é proibido"
A PREFEITURA QUE DIZ
P/ A RUA E DOS MORADORES

Desenhos da entrevista com Angelina, Sacadura Cabral, Santo André.

ESCADARIAS: foi o modelo construído pelos moradores p/ que não travessar carros pelo barulho

: c/ o tempo e auxílio técnico do PMP, algumas foram transformadas em rampa

Desenhos da entrevista com Clécia, Dom João VI, Diadema.

- a maneira seguiu o projeto, mas foram alterando

- só deu o concreto p/ estrutura (PSA)

- 6 pós urb ⊕ 1 (a própria) ⊕ 1 em construção do filho

- reunião de apresentação

- 3 meses p/ acabar o terreno

4x12

- as fundações são marcadas e a planta é dada. o morador compra ferragem e a prefeitura vem c/ um ateto

↳ mudando o terreno

Desenhos da entrevista com Luís, Dom João VI, Diadema.

Assoc: n̄ existe hoje

ESPAÇO COLETIVO: é a própria rua
moradia e privacidade

Desenhos da entrevista com Ethieney, Edmar Rabelo, São Bernardo do Campo.

"TUDO É FEITO À NOITE"

Terrão baldio, que 10 anos depois
foi fechado pelo proprietário
: abrigam as vielas da avenida
e dentro do núcleo
: na parte baixa foi feita barracos

BARRACO: barracão de madeira
5x5 = "grande"

: um barraco em seguida do
outro em direção à P. Gabriel
* chucas monumentaram o (hoje)
barraco

Desenhos da entrevista com Neruza, Área BK, Osasco.

Desenhos da entrevista com Zé Paraná, Capelinha, São Bernardo do Campo.