



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

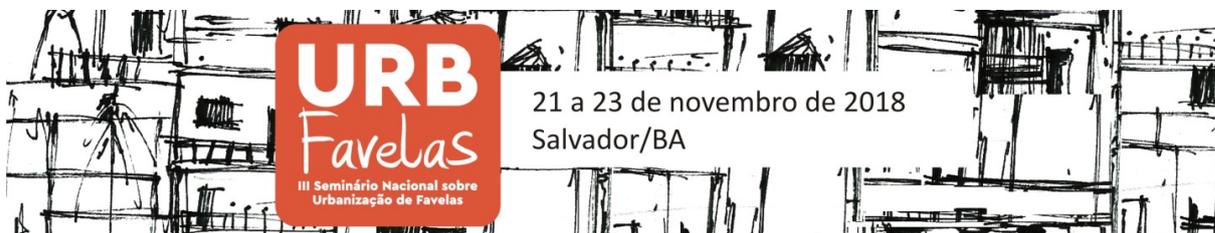
FOTOGRAFIA E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

**EDUARDO JORGE CANELLA** (EMCC) - canellae@gmail.com

ARQUITETO E URBANISTA, GESTOR PÚBLICO, COORDENADOR TÉCNICO DA ESCOLA MUNICIPAL DE  
CONSTRUÇÃO CIVIL EMCC

**PATRICIA CEZARIO SILVA** (UFABC) - patcez@hotmail.com

ARQUITETA E URBANISTA, PROFESSORA DOUTORA



## FOTOGRAFIA E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

### RESUMO:

Breve relato do processo de produção, catalogação e utilização de aproximadamente vinte mil imagens fotográficas produzidas entre 2006 e 2015 no âmbito da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento na sua vertente de Urbanização de Assentamentos Precários, PAC-UAP, em Taboão da Serra, município com população de 244 mil habitantes localizado na Região metropolitana de São Paulo. É descrito o processo cotidiano de produção das imagens fotográficas: para que objetivos foram produzidas e de que forma foram arquivadas e catalogadas, assim como são propostos parâmetros para análise e utilização dessas imagens.

**Palavras-chave:** Fotografia. Urbanização de Favelas. São Paulo

ST – 3: “A Contratação e Execução de Obras e o Papel dos Órgãos de Controle”



## **1 INTRODUÇÃO**

O artigo apresenta um breve relato do processo de produção, catalogação e utilização de aproximadamente vinte mil imagens fotográficas produzidas entre 2006 e 2015 no âmbito da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento na sua vertente de Urbanização de Assentamentos Precários, PAC-UAP, em Taboão da Serra, município com população de 244 mil habitantes localizado na Região Metropolitana de São Paulo.

O item 2 **URBANIZAÇÃO SEM URBANIDADE** faz um resumo do processo de urbanização incompleta e precária das periferias das grandes cidades brasileiras.

O item 3 **PRODUÇÃO, UTILIZAÇÃO E CATALOGAÇÃO DAS IMAGENS PRODUZIDAS: FOTOGRAFIA COMO UMA FERRAMENTA NA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS** descreve o processo cotidiano de produção das imagens fotográficas no âmbito da administração municipal: para que objetivos foram produzidas e de que forma foram arquivadas e catalogadas, assim como são propostos parâmetros para análise e utilização dessas imagens.

As considerações finais despertam a reflexão sobre **COMO UTILIZAR A FOTOGRAFIA COMO FERRAMENTA PARA A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS?**

## **2 URBANIZAÇÃO SEM URBANIDADE**

A urbanização das grandes cidades brasileiras ocorreu majoritariamente em meados do século vinte, no contexto da expansão do processo de industrialização. Contou com massiva ocupação por famílias pobres de áreas em que o mercado imobiliário tem sua atuação impedida, principalmente por motivos de proteção ambiental e de propriedade pública ou indefinida da terra (Maricato, 1996). O índice de urbanização da população brasileira é hoje de 84% (IGBE, 2010).

Em São Paulo, capital da maior região metropolitana do Brasil, aproximadamente 11% da população vive em favelas e ocupam por volta de 3% da área urbanizada do município. Em 2010 havia 2098 favelas com população total de 1,3 milhões de habitantes e densidade média de 310 habitantes por hectare, enquanto que a densidade populacional do município é menor que 80 habitantes por hectare (Marques, 2016).



Figura 1. Precariedade em áreas intensamente urbanizadas



Fonte: Foto do autor, 2012.

O trinômio loteamentos irregulares, autoconstrução e transporte rodoviário serviu de base para urbanização sem urbanidade das periferias da metrópole de São Paulo. A partir dos anos de 1930 migrantes oriundos de áreas rurais (onde o acesso à terra era muito restrito e o trabalho muito precário) chegaram à cidade para trabalhar nas indústrias em expansão, e tiveram suas demandas habitacionais atendidas basicamente pela compra a prazo de lotes em loteamentos irregulares e clandestinos. Esses lotes eram configurados por pedaços de terra nua, sem abastecimento de água, rede de esgoto e outras infraestruturas, distantes da área urbanizada e de seus locais de trabalho. As casas foram autoconstruídas ao longo dos anos com recursos parcos da poupança de cada morador e também com o seu próprio trabalho durante momentos de folga. A infraestrutura também foi autoconstruída ou instalada paulatinamente pela prefeitura em resposta a reivindicações dos moradores (Maricato, 1996). Entre os anos de 1950 e 1970 a população urbana de São Paulo cresceu a taxas maiores que 3% ao ano. No seu pico, nos anos de 1980, a população de favelas cresceu 7,6% enquanto a



população geral cresceu 1,89% ao ano (Tachner, 2003). O processo de urbanização informal dura décadas e ainda assim não está concluído, caracterizando a consolidação da precariedade nas favelas e periferias em geral (Silva e Mautner, 2015). Sem planejamento nem projeto de suas infraestruturas e construções, as periferias seguem sem um cadastro ou registro oficial do que se encontra efetivamente construído e em funcionamento. Isso tanto dificulta a intervenção para melhorias urbanas e habitacionais como inviabiliza um planejamento prévio de manutenção e segurança desses setores urbanos, porém sem urbanidade.

Se, por um lado, a população das favelas e assentamentos informais vive em condições precárias inseridas em áreas intensamente urbanizadas, por outro lado não estão inseridos na estrutura oficial de gestão e manutenção da cidade em geral, constituindo uma população de exceção, e demandando atenção especial em relação a expectativa, implementação e consequências de programas de urbanização de favelas. O acesso ao capital, seja ele social, imobiliário, de infraestrutura ou outro capital qualquer, é distribuído de forma extremamente desigual tanto no território como socialmente. Os recursos necessários para alcançar padrões mínimos de subsistência não garantidos nem para populações inseridas no mercado formal de trabalho. O salário mínimo não incorpora os custos adequados de moradia digna em sua composição, de forma que os moradores constroem eles mesmos suas casas em seu tempo livre com a colaboração de familiares, incluindo crianças e idosos (Maricato, 1979).

As casas que crescem se justapondo umas às outras em muitas camadas diferentes de construção estão à margem de qualquer planejamento público de investimento, assim como tudo o que é espaço ou serviço público – sejam eles a viela mais estreita, as valas abertas onde drenagem pluvial e esgoto correm misturados, ou ainda os cabos de eletricidade ou dutos flexíveis roubados das concessionárias.

Talvez por serem vistos por instituições como pessoas em constante ilegalidade (considerando que à exceção do pagamento de impostos sobre bens de consumo eles vivem quase que em situação de total informalidade) as populações faveladas são objeto de especial atenção de diversos setores do poder público. Eles recebem assistência mas ficam sujeitos a uma constante e ferrenha vigilância. A maior questão da atuação do poder público nas favelas



parece ser não o diminuição da informalidade ou da marginalidade, mas a manutenção da rigidez da pirâmide social, sempre muito próxima dos limites da tolerância humana.

As políticas públicas de atuação em favelas só tiveram mudanças em direção à sua manutenção e urbanização, em substituição à remoção total, no início dos anos de 1980, quando a urbanização de favelas começou a ser inserida na política habitacional de municípios da área metropolitana de São Paulo, como Diadema e Santo André, por exemplo. Até o início dos anos de 2000 os programas de urbanização de favelas haviam se expandido por outros municípios por todo o país, mas ainda num contexto de implantação ou complementação de infraestrutura em pequena escala financiada pelos próprios municípios (Alfonsin e Fernandes, 2003).

Após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, as políticas habitacionais municipais começaram a receber aportes de recursos federais. Em 2007 foi iniciada a implementação da vertente de Urbanização de Assentamentos Precários do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC-UAP, que aportou recursos financeiros na atuação de municípios e estados em programas de urbanização de favelas que objetivavam a urbanização integral dos assentamentos, o que se revela na diversidade dos itens financiados, não somente em infraestrutura, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, macro e micro drenagem, soluções geotécnicas, mas também em equipamentos comunitários, novas unidades habitacionais, melhorias habitacionais e regularização fundiária (Denaldi et al, 2015). Entre 2007 e 2014 foram alocados R\$33 milhões em 3.654 projetos de urbanização de assentamentos precários em todo o país, numa média de R\$9 milhões por projeto (MCidades, 2017). Um dos grandes avanços do PAC-UAP em relação às políticas anteriores foi o financiamento de programas de urbanização de assentamentos precários localizados em pequenos municípios que não teriam outros caminhos para implantar esse tipo de programa unicamente com recursos próprios.

Desde que em 2009 o alvo da Política Nacional de Habitação foi desviada para o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, a atuação do PAC-UAP minguou. O último projeto contratado pelo PAC-UAP data de 2014. O programa de atuação em assentamentos precários



implantado pelas últimas gestões em nível nacional cessou, e nenhum outro surgiu em seu lugar. Vivemos atualmente um vácuo nesse sentido, e é urgente que se construa o novo.

### **3 PRODUÇÃO, UTILIZAÇÃO E CATALOGAÇÃO DAS IMAGENS PRODUZIDAS: FOTOGRAFIA COMO UMA FERRAMENTA NA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS**

Taboão da Serra é um município conurbado com a área mais pobre da capital da Região Metropolitana de São Paulo com 70% da população de 244 mil habitantes vivendo em assentamentos precários. Mais de R\$28 milhões do PAC-UAP foram destinados a Taboão, numa proporção de 80% de recursos federais e 20% de contrapartida municipal.

Diariamente funcionários da Secretarias de Habitação, Obras, Meio Ambiente, Defesa Civil, Assistência Social produzem, circulam e arquivam incontáveis imagens fotográficas utilizadas em vistorias, relatórios e outros documentos oficiais inseridos em processos administrativos ou não.

Durante a rotina da Secretaria da Habitação, os assistentes sociais são os profissionais que vão mais frequentemente a campo atender às demandas da população local, distribuindo-as em seguida entre outros colegas de acordo com sua função, ou ainda apresentando diretamente soluções padronizadas às questões levantadas. Em inúmeras situações os assistentes sociais produzem imagens fotográficas relacionadas a questões do espaço construído das residências e seu entorno, e em seguida as encaminham a arquitetos, engenheiros ou gestores que desenvolvem a partir desse primeiro relato seus levantamentos e relatórios técnicos.

A análise de uma construção para inserção no programa de auxílio aluguel, por exemplo, envolve um questionário e um levantamento fotográfico que os assistentes sociais ou quaisquer outros profissionais da equipe podem ser treinados a elaborar. Esse documento engloba questões sobre saneamento, energia e adequação dos ambientes físicos de uma habitação para abrigar uma potencial família beneficiária.

Instalações elétricas domiciliares que não sigam os padrões da concessionária são permitidos para famílias de baixa renda contanto que um engenheiro funcionário público se responsabilize por tal situação por meio de um documento chamado “termo de coluna”. Esse



documento inclui necessariamente um levantamento fotográfico das instalações. Nesses casos o engenheiro produz ele mesmo as imagens fotográficas a serem incluídas no relatório.

Levantamentos / relatórios de análise de risco de construções existentes podem ser solicitados por quaisquer moradores ou vizinhos de áreas objeto de obras públicas. Normalmente os levantamentos envolvem conhecimento técnico rigoroso, responsabilidade e uma noção clara da capacidade do município em prover auxílio aluguel em caso de interdição da moradia. Além da aplicação da metodologia objetiva de análise de estruturas, fissuras, infiltrações etc, um bom relatório fotográfico é indispensável nestes casos. A compilação das informações levantadas é consolidada em um processo administrativo onde as imagens fotográficas serão arquivadas em seu formato impresso. No entanto, as imagens digitais mantêm-se dispersas tanto em discos rígidos de computadores oficiais como em pen drives e smartphones variados.

Agentes públicos em ronda pela cidade podem reportar invasões de terrenos em andamento, ou mesmo quaisquer movimentos que indiquem uma intenção de ocupação ilegal. Nesses casos é bastante comum que as imagens fotográficas sejam produzidas utilizando câmeras de celulares privados, sem qualquer qualidade estética ou técnica. São fotografias da urgência, chamamentos para uma ação iminente. Nem sempre a comunicação por meio dessas fotografias resultam uma ação imediata por motivos que variam entre falta de recursos, de organização ou mesmo de intenção ou vontade. Inação também configura uma característica estrutural e fundamental das favelas no contexto da urbanização brasileira.

Os procedimentos de “cadastramento e selagem” estão entre as ações iniciais que compõem um processo de urbanização de favelas. Consistem em numerar os domicílios pintando ou colando um papel na parede externa da casa, assim como preencher um formulário constando dados socioeconômicos das famílias e algumas características físicas da construção. Arquitetos e assistentes sociais são geralmente os coordenadores das equipes de elaboração dessas etapas de trabalho. Durante o desenvolvimento do projeto de urbanização de favelas diversas visitas a campo vão ocorrer sem que haja alteração nos dados iniciais de “cadastramento e selagem”, porém essas visitas podem levantar questionamentos que resultem em aditivos ao valor inicial do contrato.



Os poucos cidadãos a quem é dado acesso à informação da existência de meios legais e aparato público para a oferta de assistência técnica gratuita em projeto arquitetônico e acompanhamento de obra recebem serviços de projeto para a solução de problemas de estabilidade, insalubridade, estanqueidade e conforto ambiental de residências e áreas comerciais anexas. Nesses casos a documentação fotográfica deve ser precisa e registrar claramente todos os aspectos abordados.

Por todos os lados e por todos os caminhos sempre se soube que urbanização informal, incompleta ou pseudo-completa é um processo sem fim, é parte de uma lógica intrínseca de urbanização que está mais a serviço da acumulação de privilégios que de uma distribuição proporcional de recursos públicos em direção a uma sociedade igualitária.

As imagens fotográficas produzidas por funcionários públicos de diversas formações (arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, advogados, motoristas, e raramente fotógrafos) cumprem suas funções imediatas e são mantidas em formatos variados de acordo com diferentes lógicas, sem aparente justificativa a não ser a negação do descarte.

A primeira forma de guarda das imagens é nas memórias dos smartphones de cada um dos envolvidos, que são também os responsáveis pela primeira camada de curadoria, selecionando o que vão mostrar e compartilhar com os colegas ou chefes que encomendaram as imagens. Algumas imagens selecionadas são transferidas para colegas que as coarquivam (via whatsapp ou similar), são descarregadas em seus computadores pessoais ou em computadores pessoais de colegas. Estando em computadores pessoais, podem ainda seguir em seus movimentos laterais, sendo enviadas por email para outros colegas, para interlocutores em outras instâncias do serviço público ou em empresas envolvidas em obras e serviços.

Quando são utilizadas na elaboração de relatórios fotográficos que integram documentos específicos, as imagens tendem a ser armazenadas de forma mais organizadas, principalmente quando os documentos passam a integrar algum Processo Administrativo ou são enviados como Ofícios ou como Comunicação Interna entre secretarias, casos em que recebem numeração específica e são arquivados oficialmente. Mas mesmo nesse caso não há uma atenção especial à imagem, não é exatamente a imagem que é arquivada, mas o documento que contém (ou não) uma ou uma série de imagens para ilustrar o que diz o documento.



Em algumas situações esporádicas, um ou outro funcionário ou departamento estabelece e pratica uma rotina de rotulagem e arquivamento de imagens em diretórios específicos, podendo dar privilégio a informação sobre o tema, sobre a data ou sobre quem fez a foto.

Este estudo foi iniciado quando um funcionário responsável por um processo de regularização urbanística e fundiária passou a produzir um grande número de imagens, nomeando, catalogando e arquivando todas elas em um servidor comum a todos os departamentos da Secretaria em que trabalhava, de modo que qualquer funcionário pudesse facilmente encontrá-las e utilizá-las caso necessário. Esse funcionário tentou persuadir seus colegas a fazerem o mesmo, mas sob alegação de urgência nos trabalhos em que estavam envolvidos, uma catalogação mais atenta das imagens foi deixada de lado.

O mecanismo de busca dessas imagens acaba se dando comumente por meio de resgate da história oral, que é limitada pela rotatividade de servidores entre departamentos e descontinuidades de grupos políticos no poder. Muito tempo depois de um fato registrado, com significado de maior ou menor relevância, quaisquer novos fatos envolvendo o mesmo local ou assunto podem despertar uma nova reconexão com o fato inicial, trazendo à tona uma memória relacionada.

A experiência de seguir a trilha das informações é muito enriquecedora. Perguntar para um colega, que por sua vez se refere a outras pessoas, algumas vezes tentando lembrar a localização de um arquivo ou de um processo administrativo, ou ainda contando partes de uma história que considera que tenha relação com a informação que está sendo buscada, mas que também pode ser apenas uma história que ele quer contar por alguma outra razão.

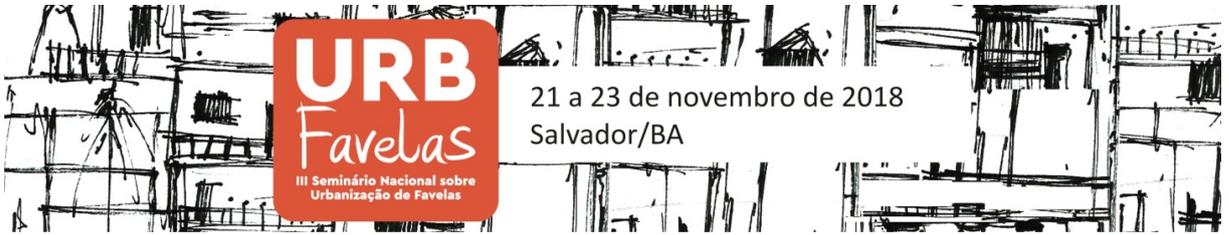
Essa forma quase que fisiológica de arquivar imagens apresenta inúmeros potenciais e uma riqueza inerente considerando que a busca por informações acontece entre pessoas e suas redes sociais, ainda que implique muitas perdas e esquecimentos. É importante que sejam mantidas e valorizadas as práticas sociais de resgate da história oral. No outro extremo do rol de metodologias aplicáveis, seria muito bom incluir simples referências espaciais e temporais as imagens – data, coordenadas geográficas, talvez associadas a um código sequencial para cada uma das imagens, assim como arquivá-las em um único servidor, ou em uma nuvem, tanto para usos específicos definidos em cada trabalho em andamento, como para usos

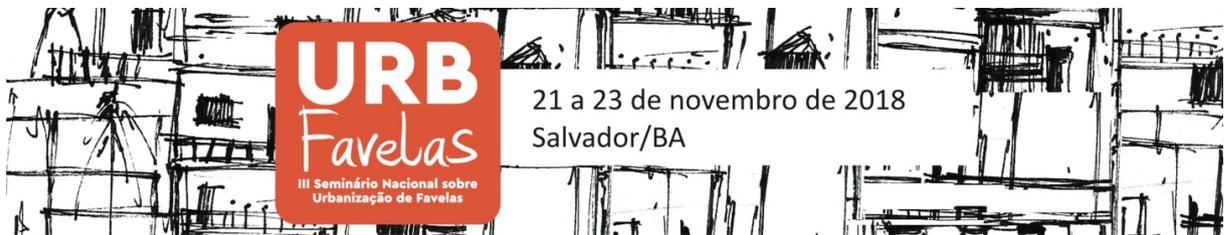


eventuais e variados, incluindo pesquisa e arte.

### 3 IMAGENS







**4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: COMO UTILIZAR A FOTOGRAFIA COMO FERRAMENTA PARA A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS?**



Quando pensamos em uma utilização de arquivos fotográficos como ferramenta em ações de urbanização de favelas, sabemos que ela não é muito diferente de seu uso como documento em quaisquer outras atividades. Fotografia é tida pelo senso comum como um dos mais perfeitos documentos, que se aproxima muito do conceito de verdade, o que é um conceito ingênuo, que não iremos discutir mais profundamente aqui.

Especialmente por estarmos lidando com o limite da marginalidade na urbanização, um território emergencial de questões para as quais se busca o caminho da redução de danos e soluções para outras questões que têm sido tanto social e culturalmente negociadas como impossíveis de tratar, percebemos que tanto a linguagem fotográfica possibilita o enfoque na ação imediata a partir de um registro de fácil elaboração, como também numerosos aspectos colaterais, muitos registrados nas imagens e resgatáveis por narrativas, muitos suportados apenas na narrativa que a documentação fotográfica possibilita.

O que vemos como a questão mais simples e mais acessível relacionando fotografia e este arquivo é: como potencializar o conhecimento social e coletivamente produzido, que serve de base para o planejamento de políticas públicas e molda o cidadão em relação a seus poderes e ações, direitos e deveres?

Pensamos em uma coleção viva e crescente que pode ser valorizada por cada um direta ou indiretamente envolvido e interessado, seja servidores públicos, pesquisadores acadêmicos, moradores urbanos, artistas, ativistas, políticos, estudantes, brasileiros, cidadãos do mundo, sejam ou não envolvidos em assuntos relacionados em qualquer parte do mundo. Para isso, além de eficientes ferramentas de busca, quanto mais narrativas forem registradas, mais precisas as informações que teremos, mesmo que imersas em muitos redundâncias. Quanto mais informações e interpretações forem variadas para cada imagem (algo semelhante à biodiversidade na sustentabilidade do bioma), maior a força do conhecimento.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.



- CANELLA, E. J. **Arquivo Fotográfico Comunitário**. Disponível em: <<https://www.flickr.com/photos/arquivofotograficocomunitario/>>. Acesso em: 25 de setembro de 2017.
- DENALDI, R.; MORETTI, R. S.; PAIVA, C. F. E.; NOGUEIRA, F.; PETRAROLLI, J. **Slum upgrading within the “Informal Settlements Urbanization - Growth Acceleration Program (PAC-UAP)**. 2015. A Case Study of the ABC Region within the Metropolitan Region of São Paulo (Brazil)”. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/281641163\\_Slum\\_upgrading\\_within\\_the\\_Informal\\_Settlements\\_Urbanization\\_-\\_Growth\\_Acceleration\\_Program\\_PAC\\_UAP\\_A\\_Case\\_Study\\_of\\_the\\_ABC\\_Region\\_within\\_the\\_Metropolitan\\_Region\\_of\\_Sao\\_Paulo\\_Brazil](https://www.researchgate.net/publication/281641163_Slum_upgrading_within_the_Informal_Settlements_Urbanization_-_Growth_Acceleration_Program_PAC_UAP_A_Case_Study_of_the_ABC_Region_within_the_Metropolitan_Region_of_Sao_Paulo_Brazil)>. Acesso em: 17 de agosto de 2017.
- IBGE. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro, 2010.
- MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.
- MARICATO, E. **Metrópole da periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARQUES, E. **Sistematização de informações relativas à precariedade e ao déficit habitacional e correção de bases de favelas e loteamentos**. 2016. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/arquivos/relatorio1.CEMSehab2016.pdf>> Acesso em: 25 de setembro de 2017.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SILVA, P.C. e MAUTNER, Y. Tenure Regularization Programs in Favelas in Brazil. In: BIRCH, E., CHATTARAJ, S., WACHTER, S. (Orgs.) **Slums: How informal real estate markets work**. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2015.
- SAMORA, P. **Is this the end of slum upgrading?**, 2016. Disponível em [http://www.academia.edu/33577735/Is\\_this\\_the\\_end\\_of\\_slum\\_upgrading\\_in\\_Brazil](http://www.academia.edu/33577735/Is_this_the_end_of_slum_upgrading_in_Brazil)>. Acesso em: 19 de agosto de 2017.
- TASCHNER, S. P.; D’OTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, V18, n35, pp. 75-99, 2016. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3504>>. Acesso em: 19 de setembro de 2017.