

Políticas de urbanização de assentamentos precários na América Latina

Camila Saraiva/ Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais

RESUMO GERAL

Esta sessão livre objetiva discutir, a partir de uma perspectiva histórica e comparada, diferentes trajetórias de políticas de urbanização de assentamentos precários na América Latina: suas origens, desenvolvimento, avanços e impasses. A urbanização e consolidação de ocupações espontâneas de terras e de assentamentos populares é um assunto que está presente e circula na América Latina pelo menos desde os anos 1950. Para essa circulação de ideias tem contribuído tanto os organismos internacionais - Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento - como a Igreja Católica, sobretudo dos grupos progressistas ligados à Teologia da Libertação, e contatos diretamente estabelecidos entre profissionais. Não obstante, a transformação dessas ideias em programas e políticas na América Latina se dará de forma muito heterogênea como essa sessão pretende discutir.

Enquanto políticas e arranjos institucionais embrionários para a provisão de infraestrutura básica começam a ser delineados, por exemplo, em Medellín ainda nos anos 1960, políticas de erradicação predominavam em cidades brasileiras e argentinas, em maior ou menor grau ou intensidade, até os anos 1980, salvo as experiências pioneiras de Brás de Pina, no Rio de Janeiro, e Villa 7 em Buenos Aires e algumas outras intervenções pontuais de melhoria. A partir dos anos 1990, no entanto, tanto a consolidação quanto, de modo mais abrangente, a integração de assentamentos espontâneos e populares passa a ocupar, de modo geral, um lugar de maior destaque na agenda das políticas urbanas das cidades latino-americanas.

Um grande hiato, no entanto, ainda separaria essa mudança de diretriz política em termos discursivos da implementação de intervenções em escala. Nesse sentido, para compreender os contextos históricos, os elementos facilitadores bem como os constrangimentos envolvidos no surgimento e na institucionalização de programas e políticas de urbanização de favelas na América Latina, busca-se discutir na presente sessão os casos de três cidades: São Paulo, Buenos Aires e Medellín.

Pode-se dizer, em linhas gerais, que em São Paulo, as primeiras iniciativas de provisão de infraestrutura e obras pontuais de melhoria nas favelas surgiram nos anos 1980, mas foi apenas a partir do início dos anos 1990 que programas de urbanização de favelas mais abrangentes passaram a ser implementados. De lá para cá, a urbanização se tornou a resposta oficial do governo para as favelas, embora muitas remoções tenham continuado a ocorrer, cuja intensidade dependeu da orientação e vontade política dos dirigentes em

cada gestão. Além disso, vale notar que foram distintas as racionalidades e metodologias de intervenção que informaram a execução dos programas desde então, assim como a capacidade de execução e recursos disponíveis.

Já em Buenos Aires, a urbanização e integração das *villas* à cidade passou a ser reconhecida legalmente em meados dos anos 1980, no entanto, pouco avançou nas décadas subsequentes. Apenas na última década, é que intervenções mais complexas, ou seja, para além da provisão de infraestrutura básica e com a incorporação de outros componentes, tiveram início, ainda que sua implementação tenha se dado de maneira bastante fragmentada, tanto legalmente quanto institucionalmente.

Enquanto em Medellín, para além da provisão de infraestrutura e melhorias pontuais, que já vinha ocorrendo desde os anos 1960 em *barrios piratas* e *invasiones*, nota-se a implementação de projetos de urbanização mais compreensivos a partir dos anos 1980. Ainda que estes estivessem restritos a contextos emergenciais específicos, relacionados a riscos ambientais e de saúde pública. O primeiro programa a ter como proposta a consolidação dos assentamentos da cidade como um todo teve início nos anos 1990, mas teve baixa execução e foi logo interrompido. Assim, apenas nos anos 2000 é que Medellín passou a contar com programas bem estruturados e respaldados por uma política de priorização das áreas mais vulneráveis da cidade. A escala alcançada com as intervenções seja talvez a maior dentre as cidades latino-americanas.

Para complexificar e aprofundar essas narrativas generalizantes e tecer cruzamentos relevantes para o entendimento dos avanços e limites desse tipo de política na América Latina, a proposta desta sessão consiste em reunir pesquisadores que têm se esforçado em analisar o desenvolvimento de políticas de urbanização de assentamentos populares nessas cidades, tanto em sua dimensão técnico-administrativa quanto política e num horizonte largo de tempo, examinando as conjunturas políticas nas quais se inserem, as racionalidades que as informam, os arranjos institucionais postos em prática para viabilizá-las e as abordagens de intervenção praticadas.

Desse modo, algumas das perguntas sugeridas para nortear um primeiro exercício comparativo são: Quando a urbanização de assentamentos populares se torna a resposta oficial do Estado? Como têm se articulado as agendas nacional e local para esse fim? Quando e como as intervenções ganham escala? Qual tem sido o papel do financiamento internacional? Como tem sido tratada a questão da terra? Quais as diretrizes e metodologias adotadas na intervenção? Acredita-se que análises históricas sobre a contingência da urbanização de assentamentos populares como política, a sequência de eventos que permitem sua institucionalização em diferentes contextos, suas similitudes e diferenças, são fundamentais para o alargamento do conhecimento existente sobre as políticas urbanas e de habitação na América Latina. Além disso, podem indicar novas possibilidades para o enfrentamento dos desafios contemporâneos.

Ao propor o debate sobre as políticas de urbanização de assentamentos populares na América Latina, a partir de uma reflexão comparativa, transescalar e historicamente orientada, esta sessão explora também as formas possíveis de interações entre diferentes disciplinas: história do urbanismo, planejamento urbano, geografia e análise de políticas públicas.

A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM SÃO PAULO

Maria de Lourdes Zuquim / Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

São Paulo é uma cidade que há mais de quatro décadas conta com políticas de urbanização de favelas. Este resumo busca construir uma linha do tempo das políticas de urbanização de favelas em São Paulo. As primeiras (1960-80) visavam equacionar provisoriamente a precariedade urbana, de forma pontual e dispersa. A favela era um problema e sua remoção frequentemente a “solução”. Nos anos 1980, tempos de abertura democrática, muda-se o paradigma da política habitacional, com dotação de rede de luz e água, moradias-embrião, lotes urbanizados, financiamento para autoconstrução individual/coletiva, que deixaram raízes na estrutura institucional. No início dos anos 1990 tem-se uma virada, os programas ganham escala e começam a articular políticas setoriais, especialmente ambientais, em diálogo com os movimentos sociais. Entre meados desta década e a chegada dos 2000, os programas ficaram paralisados. Na primeira metade dos anos 2000 retoma-se experiências anteriores bem-sucedidas do início dos 1990, os programas ganham a perspectiva da urbanização plena. Na segunda metade dos anos 2000 até início dos anos 2010 ganham escala e realizam-se (beneficiados pela política habitacional e financiamento federal), mas de forma ambígua retoma-se a política de remoção. Com a crise política e econômica iniciada em 2014 os programas começam a paralisar.

ESTADO, CONTROL TERRITORIAL Y GESTIÓN DE POBLACIONES EN LOS ASENTAMIENTOS POPULARES DE MEDELLÍN-COLOMBIA

Análida Rincón Patiño / Universidad Nacional de Colômbia- sede Medellín, Facultad de Arquitectura

La reconstrucción histórica de los barrios o asentamientos populares en Medellín desde las políticas de urbanización, está atravesada por enfoques sobre la informalidad urbana y sus diferentes denominaciones a lo largo del tiempo, por la omisión y acción del Estado, ésta última traducida en políticas o programas que oscilan entre la rehabilitación, el mejoramiento integral de barrios, intervenciones a través de grandes obras de infraestructura y movilidad, y la renovación urbana. Acciones públicas que a lo largo del siglo XXI han conllevado, en diferentes territorios de la ciudad, el desplazamientos de población urbana y rural y de asentamientos populares. En el periodo de tiempo que se delimita aproximadamente desde la década de los 60-70 del siglo XX y las dos décadas del siglo XXI se hace necesario identificar el rol del Estado, las estatalidades expresadas en las transformaciones de la institucionalidad pública en términos organizativos, de planeación, gestión e intervención en los asentamientos populares, las escalas de poder, los dispositivos procesuales y

estrategias de regulación, negociación y coerción, y el papel que están jugando las políticas públicas de base territorial relacionado con la vivienda, la regularización, el mejoramiento integral de barrios y la protección a moradores.

LA POLÍTICA DE URBANIZACIÓN DE VILLAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, ARGENTINA (2008-2020)

Maria Soledad Arqueros Mejica / Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani e Universidad Nacional de Avellaneda

Este trabajo reflexiona sobre las distintas modalidades de intervención desplegadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2008 y 2020 en la política de urbanización de villas. Específicamente, retoma la experiencia de la Villa 19-Barrio INTA y de la Villa 20 de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Los barrios seleccionados fueron priorizados para avanzar en procesos de urbanización en el periodo analizado, constituyendo casos testigo que permiten dar cuenta de la trayectoria de la política. El análisis focaliza la atención en las continuidades y rupturas de los procesos de urbanización a la luz de las transformaciones de las organizaciones burocráticas involucradas en su implementación, sus criterios de intervención y capacidades de gestión y los conflictos desplegados en el territorio. La investigación se sostiene en una metodología cualitativa, que combina métodos de entrevista, análisis documental y observaciones en las distintas dependencias y el territorio. A través de esta indagación se busca dar cuenta de las complejidades que atraviesa la gestión de la política de villas en la ciudad y aportar a la comprensión de los nuevos estilos de gobernanza neoliberal evidenciando, a lo largo del periodo, el carácter extractivista de la política.

MIRADAS CRUZADAS: NOTAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA ANÁLISE COMPARATIVA NA AMÉRICA LATINA

Camila Saraiva / Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas

Este trabalho traz para o debate algumas questões e possibilidades acerca de uma análise comparativa entre as trajetórias das políticas de urbanização de assentamentos precários em São Paulo, Buenos Aires e Medellín. Trata-se de um primeiro esforço no sentido de compreender essas políticas e divide-se em duas partes. Na primeira, discute-se os termos, classificações e categorias de análise utilizados para se referir tanto a esses territórios quanto às diferentes políticas de intervenção nestes. Na segunda parte, busca-se situar as políticas e programas de cada cidade em relação à circulação de ideias (sobretudo por parte da ONU e do Banco Mundial) sobre a melhoria e consolidação desses territórios. O objetivo é analisar, ainda que preliminarmente como os diferentes governos locais (inseridos numa trama de relações que os extrapolam) responderam a essas ideias, tanto no plano discursivo como em termos da constituição de arranjos legais e institucionais

para transformá-las em prática e a escala das ações alcançadas. Por meio dessa análise pretende-se explicitar as diferentes temporalidades e racionalidades que esse tipo de política apresenta na América Latina, suas relações com processos históricos mais amplos e específicos de cada contexto analisado.