



GT16. Produção do espaço urbano numa perspectiva crítica

NÃO TEM RECURSO PARA OBRA

assessorias técnicas de arquitetura e a ‘autourbanização’ de favelas na Zona Sul de São Paulo/SP

Ana Luiza Vieira Gonçalves
FAUUSP
vgoncalves.analu@gmail.com

O presente artigo busca refletir sobre as dinâmicas de produção do espaço periférico no que vem se denominando como *autourbanização*, recuperando resultados de pesquisa de mestrado realizado em uma favela na Zona Sul de São Paulo. Partindo do princípio lefebvriano da violência da urbanização, foi possível observar algumas mudanças na constelação de atores que compõem as dinâmicas de produção do espaço urbano das periferias da capital paulista, com consequências no papel desempenhado por assessorias técnicas de arquitetura e urbanismo somada à atuação de associação de moradores, mercados ilegais, parlamentares, OSCs e centros de pesquisa e extensão universitária - nacionais e internacionais, com implicações concretas ao espaço produzido. Nesse processo, formas de precariedade e relações de poder são remodeladas, (re)produzindo e rearranjando dinâmicas de governo dessas populações.

Palavras-chave: produção do espaço; *autourbanização*; violência da urbanização

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo parte de reflexões iniciadas em pesquisa de mestrado, realizada em uma favela no Grajaú, distrito da Zona Sul da cidade de São Paulo, a fim de aprofundar as discussões acerca da violência da urbanização. A favela estudada passa atualmente por um processo denominado como “autourbanização”, no qual, sem investimentos públicos ou segurança na posse, moradores vêm realizando investimentos e obras - individuais e coletivas - para efetivação da urbanização da favela. Esse processo conta com uma série de mediadores, produtores, investimentos diretos e indiretos e compõe o elenco deste espetáculo de precariedade, jogos de poder e formas de governo. O presente artigo, no entanto, partirá da dimensão teórica mobilizada na pesquisa e menos nos elementos observados em campo - ainda que a experiência em campo tenha sido a disparadora das discussões aqui apresentadas.

A partir do princípio lefebvriano da violência da urbanização – no qual entende-se que o processo de urbanização capitalista pressupõe invariavelmente a produção de um conjunto de violência que, de acordo com Sampaio (2015) podem ser divididas entre a violência da propriedade privada, do planejamento urbano e da vida cotidiana –, busco analisar a transformação nas formas de atuação de assessorias técnicas de arquitetura e urbanismo, por vezes aliadas e por vezes em conflito com a universidades, OSCs, movimentos sociais e diversos outros atores presentes no território e com um importante imbricamento com outros dispositivos jurídicos recentes, especialmente ligados à dimensão fundiária e da produção habitacional. Entendendo que a terra é uma mercadoria chave quando pensamos nas novas modulações das formas de produção do espaço periférico - e isso não é novo, defendo que as mudanças na legislação de regularização fundiária é elemento central para entender o que há de novo nesse processo.

A partir disso, o artigo se estrutura em em três partes, afora a presente introdução. Na primeira delas, vou recuperar alguns elementos sobre a mudança na legislação de regularização fundiária que apoiam o argumento de que esta possibilitou as transformações necessárias para que as dinâmicas de produção do espaço periférico contemporâneo. A segunda parte, será focada nas mudanças que incidiram sobre as assessorias técnicas, pressionando para transformações nas formas de atuação especialmente ligadas às linhas de fomento para a categoria. Nas considerações finais, desenvolvo algumas das contradições presentes nos

processos contemporâneos de “autourbanização” de favelas, entendendo-o pela perspectiva da dialética negativa (Adorno, 1966).

2. A ANOMIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Em seu artigo “Produção da desordem e gestão da ordem: Notas para uma história recente do transporte clandestino em São Paulo” (2011), Daniel Velloso Hirata faz o movimento analítico de pensar o processo de regulamentação do transporte clandestino em São Paulo como paradigma para observar os imbricamentos entre legal/ilegal, formal/informal. Segundo o autor:

Do ponto de vista sociológico, o que interessa aqui é menos a denúncia desses fatos e mais a percepção de todo um mundo social que vai sendo construído nestas interfaces do legal/ilegal, informal/formal, regulações estatais e extralegais (TELLES e HIRATA, 2007). Concretamente, a passagem dos perueiros da condição de informalidade para a formalidade só fez ampliar a articulação entre essas dimensões. O impacto do processo de regularização se apresenta, neste caso, com maior clareza. **A profissionalização do setor, incitada por meio de programas do New Public Management, visando ao controle e eficiência do sistema tem como desdobramento a profissionalização dos esquemas de proteção, corrupção e extorsão e a desmobilização dos combativos perueiros** (Hirata, 2011, p. 22, grifo nosso).

No presente artigo¹, busco fazer um movimento semelhante para avançar na discussão sobre a violência da propriedade privada: parto da hipótese de que a mudança na legislação de regularização fundiária (da lei federal nº 11.977/2009 para a Lei nº 13.465/2017) fortemente centrada em um discurso de desburocratização e aceleração dos processos de regularização exerceu papel semelhante, pois acirra os imbricamentos entre legal/ilegal e ilícito, formal/informal. Defendo que essa mudança de legislação possibilita um crescimento de mercados ilegais/informais nos territórios periféricos, aprofunda dinâmicas de precariedade e endividamento e constitui o que estou chamando de *anomia*² da regularização fundiária, ou seja,

¹ As reflexões trazidas na presente sessão já foram parcialmente desenvolvidas e publicadas no artigo “Os limites da emancipação: regulação da terra e luta por moradia”, de autoria própria, publicado em dezembro de 2022 em um Dossiê sobre neoliberalismo, organizado por Nilton Ken Ota e Márcia Pereira Cunha na revista Geografares v.2 n.35.

² A noção de anomia foi amplamente desenvolvida especialmente por dois importantes nomes da sociologia, Émile Durkheim, para o qual a anomia se define como o momento em que a sociedade não é capaz de se fazer como sociedade, interrompendo as regras que a regem, sendo uma noção muito usada no campo da criminologia; e Howard Becker, que, em sua obra “*Outsiders*”, faz um deslocamento do *crime* para o termo *desvio*, que “supõe uma relação social; do foco no indivíduo para o foco nas relações, que produzem regras e exigem seu cumprimento; da naturalização das regras para a produção social das mesmas e os processos de imposição de rótulos sobre os que são designados como desviantes” (Moura, 2009).

se configura como um momento em que a regularização fundiária é impossibilitada de se realizar de forma plena, pelas possibilidades abertas pela própria legislação.

A lei federal nº 13.465 de 2017 foi uma legislação bastante polêmica desde o momento de sua proposição, ainda como PL, especialmente por ter sido elaborada sem a consulta dos membros do conselho do Ministério das Cidades e sem que houvesse urgência para sua implementação, em substituição à lei federal nº 11.977/2009, conhecida como “Lei Minha Casa Minha Vida”, por ter estabelecido as bases do programa, ainda no primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT). De lá pra cá os debates tenham se abrandado, mas as polêmicas e contradições em torno da nova lei seguem existindo e até se acirrando com a instauração do Programa Casa Verde e Amarela, que substituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) no governo de Jair Bolsonaro e que não prevê a construção de novas unidades habitacionais para as faixas de renda mais baixa, cuja política habitacional é a regularização fundiária. Ainda que com a reeleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2022 o MCMV, em novo formato, esteja em vias de ser reimplementado, não é possível medir as consequências guardadas no que diz respeito aos processos de regularização fundiária. Sendo assim, as reflexões aqui propostas abrangem o período anterior ao Novo Minha Casa, Minha Vida, cuja atualidade impede que sejam feitas reflexões mais profundas e com constatações empíricas.

O debate acerca da informalidade urbana já vinha sendo feito desde muito antes da elaboração e aprovação da 13.465, em 2017 e mesmo de sua antecessora, a 11.977, de 2009. A diferença entre a aceitação ou não dos contornos de formalidade/informalidade está menos no grau dessa informalidade e ou ilegalidade - mais ou menos formal, informal ou ilícito -, se é que isso pode ser mensurado nesses termos, e mais na legitimidade e amparo que essas diferentes formas de informalidade/ilegalidade encontram no aparato jurídico burocrático.

A nova legislação foi implantada com uma narrativa de facilitar e acelerar os processos de regularização fundiária, conhecidos por serem custosos, burocráticos e demorados³ - narrativa essa ancorada fortemente nas proposições do teórico neoliberal Hernando De Soto. O peruano defende que a titulação individual de moradores é um caminho importante para lidar com a pobreza, uma vez que, segundo ele, a propriedade - por si só - pode dar acesso à crédito para que se possa acessar outros direitos - não via Estado, mas via mercado, sendo o

³ Já é importante dizer que, ao contrário do prometido, não foi possível observar um aumento significativo nos processos de regularização fundiária, nem redução em seu tempo de duração.

endividamento um importante mediador. Essa visão foi amplamente difundida nos países chamados subdesenvolvidos, especialmente por agências internacionais de fomento como o BID e o Banco Mundial, desde os anos 1990.

Essa questão traz à tona um ponto nevrálgico para pensar a propriedade privada como violência em seus dois extremos - por ausência ou por presença. Por privação, a propriedade se manifesta de formas diversas através de dinâmicas de despossessão, acumulação e espoliação (Kowarick, 2009; Harvey, 2013 [1982]). Quando a propriedade privada da terra e/ou da casa se realiza para as populações de baixa renda, seja após longos períodos de luta popular, aclimatações políticas e/ou arranjos políticos com poderes não-estatais - especialmente o crime organizado, loteadores irregulares e grileiros - esse processo se dá via extração e endividamento (Gago, 2014; Gago, Mezzadra, 2015) - seja esse endividamento diretamente financeiro ou político.

Ainda que muitas possam ser as críticas feitas ao Programa Minha Casa, Minha Vida e à política de regularização fundiária vigente quando da lei federal nº 11.977/2009, é importante pensarmos que uma mesma lei dispunha sobre a política federal de regularização fundiária e o maior programa de provisão habitacional já feito no Brasil - em termos de escala, especialmente se consideradas todas as faixas de atendimento do programa e não apenas as destinadas à população de mais baixa renda. Quando esses dois processos - regularização fundiária e provisão habitacional - são desvinculados, deixa de haver de fato uma política de Habitação de Interesse Social em escala federal.

Uma das principais diferenças entre as categorias de regularização fundiária⁴ é que, no caso da REURB-S, o processo de regularização é subdividido em três aspectos: jurídico - titulação -, urbanístico - implementação de infraestrutura e urbanização- e edílcio - melhorias habitacionais ou construção de novas unidades.

⁴ Sob a lei nº 13.465/17, a regularização fundiária urbana - à qual irei me ater - se divide em três tipos, sendo eles a de interesse social (REURB-S), destinada a Núcleos Urbanos Informais, ocupados majoritariamente por famílias de baixa renda; interesse específico (REURB-E), que diz respeito à núcleos urbanos informais ocupados por populações que não se enquadram na situação anterior, mas que não possuem moradia juridicamente regularizada (caso dos condomínios fechados, por exemplo) e; inominada (REURB-I) que diz respeito à núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei de Parcelamento do Solo (lei 6.766/1979, DE 19 de dezembro 1979). O debate a ser feito aqui será focado na REURB-S, sendo essencial, no entanto, destacar diversas aproximações nos instrumentos de regularização nessas três categorias, ocasionando um enfraquecimento da priorização dos processos de interesse social.

O aspecto edilício sempre foi o aspecto mais frágil das políticas e programas de regularização fundiária e urbanização de favelas. Além de haver poucos dados e pesquisas que avaliem a qualidade das habitações em favelas urbanizadas (Piqui, 2023) ou ocupações que passaram por processos de regularização fundiária, as políticas que preveem investimentos em melhorias habitacionais ainda são muito incipientes em todo Brasil. Sendo assim, a qualidade das habitações é de difícil mensuração e realização, além de constituir um processo que não se encerra com uma intervenção única⁵, visto que as casas estão sempre se transformando, sendo ampliadas, reformadas, vendidas.

O que muda com a lei nº 13.465/17 é que os aspectos jurídico, urbanístico e edilício podem acontecer em paralelo, não sendo a conclusão de um condicionante para o início do próximo. Ou seja, a titulação pode ser feita, sem que a infraestrutura urbana seja implantada; a urbanização pode ser concluída ainda que todas as casas sejam barracos de lona ou madeirite; pode-se urbanizar totalmente sem a garantia de titulação; realizar reformas nas unidades habitacionais sem que a infraestrutura de saneamento seja instalada e diversos outros arranjos. Visto que a principal ameaça sobre os moradores, em geral, diz respeito à dimensão da propriedade, a consequência prática disso é a exoneração do poder público da obrigação de implementar a infraestrutura e garantir condições dignas de habitabilidade, deixando aos moradores desses assentamentos precários a obrigação de investimentos na melhoria das condições habitacionais e urbanísticas desses espaços ou fazendo com que os mesmos sejam renegados à permanência das condições de precariedade.

Esse processo se configura como o que Rizek (2019) define como zonas de indeterminação⁶: espaços nos quais os limites entre regularizada e irregularidade não existem concretamente, onde esses limites são zonas cinzentas. Especialmente quando as obras de infraestrutura são feitas antes da titulação - que pode ou não vir a acontecer, evidencia-se a constituição de uma zona cinzenta, uma vez que passa a se realizar investimento público para a consolidação de um assentamento informal que não necessariamente será regularizado - do

⁵ Sobre o tema ver: COELHO, Cláudia Bastos. Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas: impasses e perspectivas. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017 e PIQUI, Leonardo Rodrigues Pitas. Da porta para dentro, escada a cima: A moradia autoconstruída em favela urbanizada. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2023.

⁶ Essa ideia tem origem em Agamben e foi utilizada por Telles e Cabanes em “Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios” (2006)

ponto de vista jurídico. Também significa que deve haver um investimento dos moradores desses assentamentos para melhorias de urbanidade e habitabilidade de uma moradia da qual eles podem ser despejados de acordo com os avanços dos processos que correm na esfera jurídica e que, em última instância depende da decisão de um juiz. O que se configura nesse processo é a noção de insegurança de posse juridicamente constituída ou o que Dal’Bó da Costa (2019) entende como um labirinto jurídico.

A nova lei regulamenta também empresas privadas que atuam com regularização fundiária de favelas, ocupações e assentamentos precários. Uma das mais proeminentes do ramo atua na área de conflitos fundiárias fazendo a intermediação entre Proprietário(s), Poder Público, Judiciário e morador(es), em um processo no qual “todos saem ganhando”. O acordo feito entre moradores e proprietário, indenizando o segundo pela cessão do terreno; desonera o judiciário uma vez que resolve o conflito de forma “conciliatória”; reduz a pressão popular sobre o Poder Público para avançar no processo de urbanização e construção de infraestrutura; e os moradores conquistam o seu título de propriedade, conforme esquema presente no *site* da própria empresa. De acordo com Milano, Petrella e Pulhez (2021):

Tal empresa, criada no acender das luzes do século xxi, autointitula-se “empresa social” e propõe-se a resolver pacificamente conflitos relacionados à posse da terra, garantindo que proprietários sejam indenizados por suas perdas em caso de ocupação irregular e que moradores obtenham a titulação dos lotes em que vivem mediante “esforço próprio”, ou seja, o trabalho doméstico de construir. Trata-se de um intermediário privado que atua à margem das iniciativas públicas relacionadas aos processos de regularização fundiária, embora encontre respaldo no arcabouço jurídico-institucional construído nas últimas décadas para normatizar e regular a mediação de tais conflitos. Invoca-se aí uma retórica de “autoridade” e “competência” para produzir consensos em caso de disputas que, pela lógica defendida, podem (e devem) ser equacionadas por meios não judiciais, construindo compromissos por vias harmônicas e de cooperação, com alegados resultados positivos para todas as partes, os acordos win-win propostos pelas práticas de resolução negociada de conflitos. (Milano; Petrella; Pulhez, 2021, p. 93)

Frequentemente sob forte ameaça de remoção, o trabalho realizado pela empresa aparece como única alternativa para evitar o despejo dos moradores. Como consequência, a possibilidade de titulação é feita necessariamente via endividamento, seja ele diretamente com a empresa e/ou proprietários, com bancos, concessionárias de água e energia, entre outros, no esforço de priorizar o pagamento das parcelas do acordo firmado com a empresa. Quando os pagamentos não são feitos por um determinado período de tempo, o processo de negociação e despejo passa de uma questão coletiva para uma pauta individual, centrada exclusivamente nas condições de quitação da dívida pelo próprio morador.

Defendemos que a entrada da empresa como mediadora do processo de regularização fundiária, consolidada com um processo de compra e venda e com o pagamento, feito pelos próprios moradores, da indenização ao proprietário da terra, simboliza, em última instância, uma renúncia dos moradores ao seu direito universal à moradia digna, reforçando a lógica da propriedade privada e o mercado como dimensão única das relações sociais. Adicionalmente, enfraquece o instrumento da função social da propriedade, visto que na grande maioria dos casos, os terrenos ocupados estavam vazios, sem utilização e, frequentemente, irregulares junto à Receita Federal. Isso representa uma inversão de papéis, visto que uma parcela não eleita de moradores pode decidir - e impor - o futuro dos demais, rompendo com dinâmicas estabelecidas de organização e representação social em âmbito local.

A entrada da empresa nos territórios populares não apenas desestabiliza as formas de organização social como reforça e racionalidade individualista, empreendedora e meritocrática, características do neoliberalismo contemporâneo (Dardot; Laval, 2013). Não é à toa que em ocupações de terra com a presença mais cotidiana dos movimentos sociais de luta por moradia mais tradicionais e organizados, a empresa, via de regra, não tem entrada. Quando o processo é operado por uma empresa privada, o proprietário já inicia em uma posição de vantagem, uma vez que a entrada da empresa já representa uma concessão por parte dos moradores. Ou seja, é pressuposto da entrada da empresa como mediadora, a indenização do proprietário. O que está em negociação não é mais a legitimidade ou não da ocupação da terra pela população Sem Teto, mas o valor a ser pago por sua ilegitimidade. Valor esse que está, necessariamente, em favor do proprietário - especialmente porque o pagamento vai ser feito em parcelas diluídas ao longo de anos.

3. TIRAR ÁGUA DE PEDRA

As assessorias técnicas de arquitetura e urbanismo compõem a rede sociotécnica de apoio a favelas, ocupações, assentamentos precários e movimentos sociais de luta por moradia ao menos desde os anos 1990 no Brasil. A análise aqui proposta parte de uma leitura já feita por Chico de Oliveira em um debate realizado em 2004. Oliveira retoma o movimento dos mutirões autogeridos, visto hoje como uma das mais virtuosas políticas de habitação popular já promovidas, ao menos na cidade de São Paulo, e a lê como uma “dialética negativa em operação”. Segundo o autor:

A dialética negativa age assim: ao invés de elevar o nível da contradição, ela o rebaixa. Elevar o nível da contradição significaria atacar o problema da habitação pelos meios

do capital. Rebaixar o nível da contradição significa atacar o problema da habitação por meio dos pobres trabalhadores.

E aí se chega ao seguinte paradoxo: não se cria um mercado imobiliário. Mercado imobiliário no Brasil só existe da classe média para cima. Nas classes populares, não existe. É impossível existir, porque você está de posse exatamente daquilo que não é mercadoria. A casa não pode ser trocada, não tem valor de troca, tem apenas valor de uso, a finalidade de habitar.

A habitação popular não tem valor de troca porque é impedida por dois processos. Impedida, em primeiro lugar, pelo próprio rebaixamento. Se decomusermos o custo de uma habitação popular, ele é basicamente força de trabalho do próprio futuro e feliz proprietário. Aí chegamos ao paradoxo de que isso não cria valor, não se constitui em mercadoria (Oliveira, 2006, p. 72).

No contexto atual, duas grandes transformações possibilitaram a criação de um mercado imobiliário periférico, alterando a realidade narrada por Oliveria, sem que isso signifique, de forma alguma, qualquer melhoria das condições de vida das populações periféricas: em primeiro lugar, há predomínio da forma regularização fundiária como dispositivo de produção habitacional para as parcelas pobres da população, criando propriedade e inserindo essas parcelas no mercado formal sem acabar com a viração como regra ou reduzir as condições de precariedade — muito pelo contrário —, o que só foi possível pela criação e desmonte de um programa nacional de habitação de interesse social associado a processos autogestionários, que instrumentalizou os movimentos sociais de luta por moradia na gestão e produção habitacional; e, em segundo lugar, a entrada do PCC⁷ e outros agentes que, promovendo o loteamento e/ou a comercialização de lotes, casas, apartamentos e barracos nas franjas da cidade formal, constituem um mercado imobiliário que pode ser lido como zona de indeterminação (Rizek, 2006), uma vez que se encontra em uma zona cinzenta entre formal e informal, legal, ilegal e ilícito e que tem, no instrumento da regularização fundiária — de novo —, um elemento central para sua realização.

⁷ Trago o PCC como agente, mas vale reforçar que esse não é um fenômeno que acontece apenas em São Paulo. No Rio de Janeiro, a atuação das milícias na produção habitacional já vem sendo objeto de estudos há alguns anos. Loteadores irregulares e grupos de crime organizado atuam em outras regiões do país, e isso também vem sendo estudado por grupos de cidades como Fortaleza/CE e Belo Horizonte/MG, apenas a título de exemplo. Alguns desses fenômenos vêm sendo debatidos na pesquisa financiada pela Fundação Ford da qual faço parte e cujos resultados preliminares estão em processo de elaboração. Para tal, ver: GUERREIRO et al. **Conflitos e violências nos territórios populares**: mercantilização, gestão de precariedades e desafios para o engajamento político. In: Encontro Nacional da ANPUR, 20, 2023, Belém. Anais [...]. Belém: ANPUR, 2023; PRIETO et al. **Sobrevivendo no inferno da violência da urbanização**: crime, colapso e as novas fronteiras da produção do espaço contemporâneo. In: Encontro Nacional da ANPUR, 20, 2023, Belém. Anais [...]. Belém: ANPUR, 2023.

Com a junção entre política de regularização fundiária, informalidade e flexibilização na esfera do trabalho como regra geral e as formas possíveis⁸ de atuação das assessorias técnicas, o que vemos hoje é a consolidação cruel na previsão feita por Oliveira, ainda que com dois importantes diferenciais: a oneração do trabalhador não se limita à dimensão da casa, mas se estende à produção do espaço como um todo e para além da obra; e a dimensão política e formativa dos mutirões se perdeu quase que por completo. Esse segundo ponto, o da dimensão política da forma mutirão, é o mais sensível aos autores das muitas réplicas e trélicas que foram feitas ao texto⁹, argumento com o qual concordo, mas que se perde ao se universalizar. Oliveira, por sua vez, nos provoca a mudar a contradição de lugar.

É preciso endereçar a construção da habitação decididamente para seu caráter de mercadoria. Isso fala o velho e jurássico socialista, porque a pior coisa no mundo da mercadoria é quando você não é mercadoria.

Não estamos tratando do anticapital. Se se tratasse de uma solução no sentido de um sistema alternativo, tudo bem. Mas não. Isso funcionaliza a pobreza, tornando-a plástica e capaz de ser adaptada, cooptada, usada em cada momento e depois abandonada.

Para que essas soluções virtuosas funcionem (estou trabalhando com as informações de relatórios, evidentemente parciais, do trabalho da Usina), **é preciso um altíssimo grau de coerção**. Essa coerção é uma espécie de ilusão necessária. É preciso criar uma comunidade, uma identidade que não existe, e essa criação vai na direção oposta dos processos de mercantilização da sociedade. Esse tipo de viração que a população vive não plasma nenhuma experiência, no sentido thompsoniano. Plasma apenas a experiência da carência. **Então vem a violência como recurso para fundar a comunidade** (Oliveira, 2006, p. 74, grifo nosso).

Em “Nós, os arquitetos dos sem-teto” (2018), João Marcos de Almeida Lopes narra os cruzamentos entre as atuações de arquitetos e movimentos sociais que escapam os protocolos formais de exercício da profissão, buscando explorar algumas dimensões semânticas que podem ser questionadas quando aplicadas a esse contexto de ação política e técnica regado a contradições e limitações. Depois de uma intensa disputa por parte dos movimentos sociais de luta por moradia, das assessorias técnicas e dos arquitetos populares, com o apoio do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), foi aprovada a lei nº 11.888/2008, que dispõe sobre o

⁸ Destaco o adjetivo “possíveis” porque, ainda que tenha, com muita insistência por parte da categoria e dos movimentos sociais, sido criada uma lei que garante o acesso à assessoria técnica para populações de baixa renda no Brasil, ela nunca foi de fato aplicada, uma vez que não foram construídos os mecanismos — formas e fundos — para sua aplicação. Desenvolverei esse argumento mais adiante, ao longo deste ato.

⁹ Destaco especialmente: LOPES, João Marcos de Almeida. O anão caolho. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 76, nov. 2006; FERRO, Sérgio. Nota sobre ‘o vício da virtude’. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 76, nov. 2006.

direito à assistência técnica pública e gratuita a famílias de baixa renda para a construção e melhorias habitacionais, sejam individuais ou coletivas, no âmbito do cumprimento do direito constitucional à moradia. Ainda que constitua um avanço importante para o campo da moradia popular, a lei nunca foi regulamentada, ou seja, não foram desenhados os mecanismos para garantir sua efetivação enquanto política pública.

Ao menos na cidade de São Paulo, as primeiras assessorias técnicas foram criadas na década de 1990, no contexto da redemocratização e do declínio das políticas de habitação popular criadas pela Ditadura Militar, especialmente do Banco Nacional da Habitação (BNH). A atuação das assessorias sempre esteve inserida em uma zona limite entre militância e prática profissional, com dificuldades e ausência de políticas de financiamento desse tipo de trabalho pelo Poder Público e impossibilidade de remuneração pelos moradores, seja pela condição de precariedade dos moradores das localidades onde as assessorias atuam, seja por determinações políticas das próprias assessorias.

O campo da ATHIS passou, desde os anos 1990, por muitas transformações, desde a criação do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, que possibilitou a ampliação dos trabalhos em ATHIS em outras cidades brasileiras; a aprovação da supracitada Lei de ATHIS em 2008; políticas locais de produção de moradia popular; programas de urbanização de favelas; entre outros, que ampliaram a gama de profissionais envolvidos com a pauta e suas formas de atuação. No bojo de iniciativas do Conselho de Arquitetura e Urbanismo para regulamentação da Lei de ATHIS em níveis federal, estadual e municipal, o CAU aprovou uma determinação interna de que ao menos 2% dos orçamentos estaduais do Conselho seriam destinados a editais de fomento à ATHIS. Em São Paulo, o estado com maior número de arquitetos do país, com cerca de 212.000 profissionais, 5% do orçamento da autarquia foi destinado ao fomento da ATHIS.

O contexto e as consequências práticas do esvaziamento do PMCMV já foram pincelados em momentos anteriores no texto, mas proponho aqui uma reflexão centrada no campo da Assessoria Técnica e na atuação dos profissionais que atuam no campo, deixando em segundo plano, num primeiro momento, as implicações para os movimentos sociais e os moradores de favelas, ocupações e assentamentos precários, cuja melhoria nas condições de habitação passa, por vezes, pela atuação desses profissionais. Essas consequências serão retomadas na seção final do presente artigo.

Ainda que se constitua como uma atuação de forte caráter militante, o assessoramento técnico a movimentos sociais e moradores de favelas, ocupações e assentamentos precários é um trabalho e, portanto, os trabalhadores do ramo têm nessa atuação seus meios de subsistência. No entanto, é uma forma de trabalho tão precarizada que chegou mesmo a normalizar a inexistência de benefícios trabalhistas — como férias remuneradas, décimo terceiro salário, seguro de saúde etc. —, de segurança tanto no trabalho como financeira, reproduzindo — não sem que isso seja questionado no interior das assessorias técnicas, que buscam combater (sem sucesso) essa realidade — formas de precariedade para com os próprios trabalhadores — falta de equipamentos de segurança ou adequados para a realização das atividades profissionais (que devem ser muitas vezes compradas pelos próprios assessores), frequentes relatos de meses trabalhando sem receber por falta de recursos, etc.

Nesse contexto, os editais de fomento a iniciativas de ATHIS lançados pelo CAU/SP e CAU/BR nos últimos anos foram essenciais para a manutenção do funcionamento das assessorias técnicas. A crítica a esse modelo de financiamento, elaborada também por Lopes (2018), é a de que, para além de estarem longe de resolver concretamente a questão da falta de regulamentação da atuação em ATHIS, é uma forma de financiamento da categoria dos arquitetos assessores técnicos, e não de financiamento da prática de ATHIS. Isso porque os editais contemplam a remuneração dos profissionais — não apenas arquitetos, mas em geral com um número mínimo de arquitetos a serem pagos com o recurso — envolvidos no processo de elaboração de um plano, projeto, curso, evento, livro a ser publicado, oficinas, entre outros — a depender do lote do edital —, mas nunca com a possibilidade de aplicação dos recursos em obras. Adicionalmente, o tempo dos editais, que em geral varia entre seis meses e um ano, e o montante em geral destinado reproduzem as práticas de baixa remuneração dos profissionais de ATHIS e impedem a realização de trabalhos mais robustos nos territórios, que demandam mais tempo e dedicação desses trabalhadores.

Somada à ausência de políticas públicas amplas de (re)urbanização de favelas, melhorias ou provisão habitacional, a realidade do financiamento das assessorias técnicas via editais de fomento cria um cenário de elaboração de planos que, ainda que constituam ferramentas importantes do ponto de vista jurídico e de mobilização, frequentemente não vão além de um produto bonito que enfeitam paredes de associações de moradores.

As formas de financiamento do trabalho também são um elemento importante para pensar as transformações trazidas pelo avanço neoliberal na luta por moradia, com um processo que podemos entender como a "pejotização" dos movimentos sociais. Para poder acessar os recursos financeiros para realização de obras de infraestrutura ou construção de unidades habitacionais, os movimentos sociais devem participar de editais — públicos e privados —, que exigem sua formalização na figura de pessoas jurídicas, de uma conta de banco, de um regulamento interno e de uma série de enquadramentos normativos. Com isso, ao mesmo tempo que são possibilitadas novas formas de captação de recursos, as dinâmicas de atuação dos movimentos passam a ser mediadas e reguladas por uma série de normativas externas. Com isso se estabelece, inclusive, uma dependência da atuação de assessorias técnicas junto aos movimentos, que operam como mediadoras e detentoras do conhecimento técnico também para lidar com a dimensão burocrática dos processos. O movimento social mais relevante passa a ser o que consegue acessar mais recursos, o mais "bem-sucedido", inserindo-se assim uma mentalidade e uma dinâmica que são, em última instância, mercadológicas. Ou seja, por um lado há um processo de juridicização, e, por outro, de monetização e institucionalização, o que exige mediações e mediadores, papel que é em geral exercido pelas assessorias. Estabelece-se então um pacto de normalização e atenuação e, ao mesmo tempo, manutenção de todo tipo de precariedades habitacionais, urbanas e trabalhistas.

A imposição dos editais de que os recursos devem ser usados apenas na elaboração de atividades de concepção e formação política e técnica impede que quaisquer planos ou projetos concebidos possam se realizar sem que os mesmos sejam feitos sem investimentos exclusivamente dos próprios moradores e/ou com a entrada de parlamentares na equação¹⁰. É nesse cenário que a autourbanização vem despontando como saída possível para a realização dos processos de urbanização nas favelas e ocupações nas periferias de São Paulo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processos de autourbanização propostos por algumas assessorias técnicas vem exatamente no sentido de romper com essa lógica de elaboração de um produto — um plano, um projeto — que não se realiza; fazer com que, mais do que um instrumento jurídico de

¹⁰ Esse é um elemento que ainda venho desenvolvendo, em pesquisa de doutorado recém iniciado na FAUUSP.

reivindicação política, o plano fosse colocado em prática, e que a mobilização dos moradores tivesse como resultado concreto a urbanização da favela. Esse movimento, no entanto, não supera a contradição, mas desloca seu lugar — em diálogo com Oliveira (2006). Isso porque, como previu o sociólogo, constitui um vício na virtuosidade do processo, mascarando práticas de sobretrabalho e situações de violência que são impostas pelos próprios moradores a si mesmos. Em última instância, ao gerir um processo de autourbanização e, portanto, autoconstrução da favela, a assessoria não apenas acata a imposição do rebaixamento dos salários pela desconsideração da casa como parte da operação, como adiciona a construção de infraestrutura na fórmula. Na auto urbanização o trabalhador-morador não apenas constrói a própria casa, como o espaço urbano no qual ela se insere. Ainda que de forma passiva e involuntária, a assessoria se soma, nesse processo, aos atores que sustentam a violência da urbanização no território.

A partir dos dados empíricos da pesquisa de mestrado é possível observar configuração de diferentes formas de financiamento que passam por universidades nacionais e internacionais, OSCs - de construção de barracos de madeira por voluntários, instalação de postes de energia solar em garrafas PET, formação profissional focada em economia solidária, entre outros -, autarquias como o CAU/SP, ONGs internacionais etc., tanto do projeto quanto do acompanhamento das obras, nos levando a inferir que há um processo de privatização, ainda que não mercantilizado, do processo de urbanização, o que densifica a questão da presença/ausência do Estado, uma vez que, em última instância, o financiamento da pesquisa científica, que garante a presença de muitos dos arquitetos na favela — ao mesmo tempo canteiro de obras e campo de pesquisa —, e o financiamento do CAU/SP são provenientes de fundos públicos.

No processo de autourbanização mediado por assessorias técnicas, os moradores são, ao mesmo tempo, produtores da casa e do bairro, investidores e beneficiários da urbanização, sem que haja, vale reforçar, garantia de que, após concluída a autourbanização, cessa-se a ameaça de despejo. Ou seja, os próprios moradores desmontam e reconstróem casas/barracos, liberando o espaço para a passagem do sistema viário, por exemplo. Em última instância, isso significa dizer que toda a etapa urbanística do processo de regularização fundiária da favela está sendo feita sem a participação do Poder Público.

Vale destacar também a dimensão individualizante e despolitizante da autourbanização. No cotidiano de sua realização, ele se converte em vetor de conflito entre vizinhos e não em uma prática de coletivização ou de ajuda mútua como identificado nos mutirões autogeridos e em formas de cooperativismo (Baravelli, 2007). Ainda que seja do conhecimento de todos, ao menos hipoteticamente, a necessidade do coletivo para a efetivação do processo, na dinâmica do dia a dia estão todos esperando o problema chegar até eles para se movimentar, esperando o vizinho dar o primeiro passo para segui-lo. E, nessa espera, o processo de urbanização avança a passos muito lentos, ainda que a construção das casas em alvenaria, não. O pacto de realização do processo de regularização fundiária precisa ser renovado quase diariamente, pelas transformações da dinâmica da micropolítica local: venda de “cadastro”, subdivisão de lotes, brigas familiares e entre vizinhos, interesses do “crime” que se alteram.

Ainda que os processos de autourbanização, sejam eles com o acompanhamento de assessorias técnicas, de empresas privadas de regularização fundiária ou de movimentos sociais de luta por moradia, fazem cada vez mais parte da realidade das periferias de São Paulo, ao longo do artigo buscou-se elaborar algumas das contradições presentes nessa forma de produção do espaço periférico, argumentando que esta é uma consequência perversa de transformações legislativas e de aclimações políticas contemporâneas. Nesse processo, constitui-se o que Oliveira (2006) - a partir de Adorno - aponta como dialética negativa: um crescente processo de rebaixamento da contradição.

Já que “não tem recurso pra obra” – fala recorrente dos assessores técnicos ao anunciar qualquer edital conquistado – o projeto tem que se realizar como é possível: com investimentos próprios dos moradores, sobre trabalho e endividamento mascarados de autonomismo. Mas as precariedades, violências e inseguranças seguem presentes, ainda que fantasiadas de vitórias.

5. REFERÊNCIAS

ADORNO, T. *Dialectica Negativa*. Madrid: Taurus, 1984.

BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo**. 2007. 123 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Luiz Nunes Ronconi.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 2, 08 jul. 2009.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 1, 12 jul. 2017.

CARDOSO, Fernanda Simon; LOPES, João Marcos de Almeida. **Assistência e assessoria técnica: entre o discurso e a prática**. In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 8, 2019, Recife. Anais [...]. Recife: ANPUR, 2019. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002945434>.

DAL BÓ DA COSTA, André. **Gestores da barbárie: os Movimentos Sociais de luta por moradia na transição do neoliberalismo progressista ao neoliberalismo autoritário, austero e violento**. In: Encontro Nacional da ANPUR, 9, 2022, Blumenau. Anais [...]. Blumenau: ANPUR, 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

FERRARA, Luciana Nicolau; GONSALES, Talita Anzei; COMARÚ, Francisco de Assis. Espoliação urbana e insurgência: conflitos e contradições sobre produção imobiliária e moradia a partir de ocupações recentes em São Paulo. **Cadernos da Metrópole**, v. 21, n. 46, p. 807-829, set/dez 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4606>

GAGO, Verónica; MEZZADRA, Sandro. Para una crítica de las operaciones extractivas del capital: patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización. **Tribuna Global**, n. 255, p. 38-52, jan./fev. 2015.

GAGO, Verónica. **A razão neoliberal: Economias barrocas e pragmática popular**. São Paulo: Elefante, 2019.

GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; RIZEK, Cibele Saliba. Lei nº 13.465: regularização fundiária no Brasil - novas injunções. Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, v. 18, p. 1-16, dez. 2020.

GONÇALVES, A. L. V. **Quem corre pra viver, quem corre perigo: violência e produção do espaço periférico em São Paulo**. Mestrado em Planejamento e Gestão do Território—São Bernardo do Campo: Universidade Federal do ABC, 11 dez. 2023

_____. Os limites da emancipação: regulação da terra e luta por moradia. *Geografares*, v. 2, n. 35, jul./dez 2022.

GONÇALVES, Ana Luiza Vieira; DUCLOS, Elise Havard dit; COMARÚ, Francisco de Assis. Urbanização em três atos: reflexões sobre a urbanização do bairro do Grajaú, na capital paulista, a partir de suas tipologias de habitação popular. In: *Dialogues Franco-Lusophones 2023: Villes En Temps De Crises Démocratiques Et Climatiques*, 2023, Paris. Anais [...]. Paris: École Nationale d'Architecture Paris Val de Seine, 2023.

HIRATA, Daniel Veloso. Sobrevivendo na adversidade: entre o mercado e a vida. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

_____. Produção da desordem e gestão da ordem: notas para uma história recente do transporte clandestino em São Paulo. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 4, n.3, p. 441-465, jul./ago./set. 2011.

KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEFEBVRE, H. *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991.

_____. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LOPES, João Marcos de Almeida. Nós, os arquitetos dos sem-teto. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 20, n. 2, p. 237-253, maio/ago. 2018.

_____. O anão caolho. *Novos Estudos* n.76, p. 219-227, nov. 2006.

MILANO, Giovanna Bonilha; PETRELLA, Guilherme Moreira; PULHEZ, Magaly Marques. O anjo caído na terra prometida: propriedade, regulação e conflitos na reurbanização periférica da São Paulo do século XXI. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 40, n. 1, p. 81-100, jan./abr. 2021.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; 2000.

_____. O Estado e a Exceção ou o Estado de Exceção? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, n. 1, p. 9-14, maio 2003. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2003v5n1p9>.

_____. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Novos estudos CEBRAP*, n. 74, p. 67-85, mar. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002006000100005>.

PIQUI, Leonardo Rodrigues Pitas. Da porta para dentro, escada a cima: A moradia autoconstruída em favela urbanizada. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, 2023.

RIZEK, Cibele Saliba. Um mosaico macabro: trabalho, moradia, violência de Estado. Revista Proposta, n. 129, ano 42, p. 10-19, 2019.

RIZEK, Cibele Saliba; OLIVEIRA, Francisco de (Org.) A era da indeterminação. São Paulo: Boitempo, 2006.

ROY, Ananya. Planejamento e gestão espacial da pobreza. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 1, p. 129-139, maio 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n1p129>.

SIMONI SANTOS, Cesar. Espaços penhorados e gestão militarizada da fronteira urbana. In: BARROS, Ana Maria Leite de; ZANOTELLI, Cláudio Luiz; ALBANI, Vivian (Org.). Geografia Urbana: cidades, revoluções e injustiças: entre espaços privados, públicos, direito à cidade e comuns urbanos. Rio de Janeiro: Consequência, 2020. p. 273-304.

_____. Fragmentação do Espaço, Crime e Violência: para Além da Governamentalidade. No prelo.

VALLADARES, Licia do Prado. A invenção da favela: do mito de origem à favela.com. Rio de Janeiro: FGV, 2005.