

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIDADES  
INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS - PPGCIS

VELTA MARIA KRAUKLIS DE OLIVEIRA

**URBANISMO SOCIAL: UMA ESTRATÉGIA DE  
TRANSFORMAÇÃO DE TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS PARA  
ALÉM DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS**

**São Paulo**

**2025**

**VELTA MARIA KRAUKLIS DE OLIVEIRA**

**URBANISMO SOCIAL: UMA ESTRATÉGIA DE  
TRANSFORMAÇÃO DE TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS PARA  
ALÉM DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS**

**SOCIAL URBANISM: A STRATEGY FOR TRANSFORMING  
VULNERABLE TERRITORIES BEYOND SLUM UPGRADING**

Dissertação de mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Cidades Inteligentes e Sustentáveis da  
Universidade Nove de Julho –  
UNINOVE, como requisito para  
obtenção do grau de **Mestre em  
Cidades Inteligentes e Sustentáveis**.

ORIENTADOR: PROF. DR. DANIEL  
TODTMANN MONTANDON

**São Paulo**

**2025**

Oliveira, Velta Maria Krauklis de.

Urbanismo social: uma estratégia de transformação de territórios vulneráveis para além da urbanização de favelas. / Velta Maria Krauklis de Oliveira. 2025.

156 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2025.

Orientador (a): Prof. Dr. Daniel Todtmann Montandon.

1. Desenvolvimento urbano. 2. Políticas públicas. 3. Territórios vulneráveis. 4. Urbanização de favelas. 5. Urbanismo social.

I. Montandon, Daniel Todtmann.

II. Título.

CDU 711.4

**URBANISMO SOCIAL: UMA ESTRATÉGIA DE  
TRANSFORMAÇÃO DE TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS PARA  
ALÉM DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS**

**Por**

**Velta Maria Krauklis de Oliveira**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito para obtenção do título de Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, sendo a banca examinadora formado por:

---

Prof. Dr. Carlos Leite - Universidade Presbiteriana Mackenzie -  
MACKENZIE

---

Prof. Dr. Daniel Todtmann Montandon - Universidade Nove Julho -  
UNINOVE

---

Profa. Dra. Cintia Marino - Universidade Nove Julho - UNINOVE

São Paulo, 11 de março de 2025

## **DEDICATÓRIA**

Ao Bobby, meu fiel companheiro de todas as horas, cujo amor incondicional, lealdade e alegria encheram meus dias de inspiração e conforto. Sua presença tornou cada momento mais especial e me ensinou o verdadeiro significado de amizade.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus e meus orixás, por ouvirem minhas preces e por me permitirem que eu traçasse novos caminhos e, mesmo com todas as dificuldades, encerrassem mais esse ciclo.

Agradeço à Universidade Nove de Julho, que tem sido uma constante em minha trajetória acadêmica desde a graduação até o mestrado, me oferecendo a oportunidade de aprimorar meus conhecimentos e habilidades.

Agradeço imensamente ao meu orientador, Prof. Dr. Daniel Todtmann Montandon, cuja paciência, o elevado conhecimento e sentido prático, me conduziu por uma trajetória muito rica de aprendizado, sem nunca me desmotivar apesar de todos os contratempos ocorridos.

À todos os professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho, pelo compartilhamento de conhecimento, novas amizades e memórias maravilhosas.

Sou igualmente grata à minha família, pelo apoio, compreensão, paciência e incentivo constantes ao longo desta pesquisa.

Do mesmo modo, agradeço ao meu grande amor, por todos os conselhos e brincadeiras, tornando essa jornada mais leve. E por ter conseguido ao mesmo tempo, respeitar meu espaço de reflexão e se fazer atentamente presente. Seu apoio, sua ajuda e seu amor foram fundamentais para a conclusão desse trabalho.

E agradeço também a todos os meus amigos que suportaram minha ausência neste período.

Obrigada a todos!

## RESUMO

Pesquisas têm explorado como as alternativas de estratégias de urbanização têm sido adotadas para as soluções dos problemas urbanos complexos, como segregação socioespacial, déficit habitacional, pobreza e violência. No âmbito dessas alternativas de estratégias de urbanização, encontra-se o *urbanismo social*. Pretende-se assim nesta dissertação, examinar e explorar o *urbanismo social* como uma estratégia de transformação de territórios vulneráveis, considerando os programas de urbanização de favelas como referência. O ponto de partida foi a ampla disseminação dessa estratégia nas comunidades, somado ao receio de que o *urbanismo social* se limitasse a uma agenda efêmera, meramente reproduzindo as práticas já adotadas nos programas de urbanização de favelas. Para tal, a metodologia utilizada se baseou em uma análise comparada entre quatro estudos de casos de *urbanismo social* (PUI - Projeto Urbano Integral; UTOPIAS de Iztapalapa; Centro Comunitário da Paz - COMPAZ; e, Programa de Urbanismo Social da Cidade em São Paulo) e seis de urbanização de favelas (Barrio 20; Programa Favela Bairro I e II; Programa Mananciais; Ilha de Deus; Programa de Melhorias das Favelas - Projeto Cingapura/PROVER; e, Região do Grande ABC: Santo André - Urbanização Integral), a análise considera um recorte temporal de aproximadamente 30 anos para esses estudos. A pesquisa evidencia que não existe uma dualidade entre o *urbanismo social* e a urbanização de favelas, pelo contrário, são abordagens complementares de transformação dos territórios vulneráveis, sendo o *urbanismo social* uma estratégia mais ampla no que se refere ao período de transformação desses territórios, à diversidade de atores envolvidos e à forma de intervenção e transformação desses espaços. Este trabalho contribui tanto para o campo teórico quanto prático das políticas públicas, destacando a capacidade do *urbanismo social* em promover o empoderamento das comunidades locais, colocando o cidadão no centro da transformação.

**Palavras-chave:** desenvolvimento urbano, políticas públicas, territórios vulneráveis, urbanização de favelas, urbanismo social.

## ABSTRACT

Research has explored how alternative urbanization strategies have been adopted to address complex urban problems such as socio-spatial segregation, housing deficits, poverty, and violence. Among these alternative urbanization strategies is social urbanism. This dissertation aims to examine and explore social urbanism as a strategy for transforming vulnerable territories, using favela urbanization programs as a reference. The starting point was the widespread dissemination of this strategy within communities, along with concerns that social urbanism might be reduced to a temporary agenda, merely replicating practices already implemented in slum upgrading programs. To this end, the methodology employed is based on a comparative analysis of four case studies of social urbanism (PUI - Proyecto Urbano Integral, UTOPIAS de Iztapalapa, Centro Comunitário da Paz - COMPAZ, and the Social Urbanism Program of the City of São Paulo) and six case studies of slum upgrading (Barrio 20, Favela-Bairro Program I and II, Mananciais Program, Ilha de Deus, the Favela Improvement Program - Projeto Cingapura/PROVER, and the Greater ABC Region - Santo André - Integral Urbanization). The analysis considers a time frame of approximately 30 years for these studies. The research reveals that there is no dichotomy between social urbanism and slum upgrading; on the contrary, they are complementary approaches to transforming vulnerable territories. Social urbanism is a broader strategy in terms of the duration of territorial transformation, the diversity of actors involved, and the methods of intervention and transformation in these spaces. This study contributes to both the theoretical and practical fields of public policy, highlighting the capacity of social urbanism to foster the empowerment of local communities by placing citizens at the center of transformation.

**Keywords:** Community Empowerment, Governance, Vulnerable Territories, Favela Urbanization, Social Urbanism.



## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1: OS DEZ PRINCÍPIOS DO URBANISMO SOCIAL .....	53
FIGURA 2: OS SEIS PILARES DO URBANISMO SOCIAL .....	54
FIGURA 3: AS CATEGORIAS E TIPOLOGIAS DAS MACROESTRATÉGIAS .....	55
FIGURA 4: OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS .....	56
FIGURA 5: LINHA DO TEMPO – POLÍTICA URBANA DE MEDELLÍN .....	60
FIGURA 6: METROCABLE.....	67
FIGURA 7: COMUNA 13 .....	68
FIGURA 8: ANTES E DEPOIS DA IMPLANTAÇÃO DO PUI, CALLE 2017 .....	68
FIGURA 9: OS 3 COMPONENTES DO PROJETO URBANO INTEGRADO .....	70
FIGURA 10: UTOPIAS IZTAPALAPA .....	90
FIGURA 11: UTOPIAS IZTAPALAPA .....	90
FIGURA 12: VISTA ÁREA DO COMPAZ ALTO SANTA TEREZINHA .....	94
FIGURA 13: UNIDADE COMPAZ CAXANGÁ .....	94
FIGURA 14: TERRITÓRIOS DO PROJETO DE URBANISMO SOCIAL – SÃO PAULO .....	96
FIGURA 15: PROJETO DE URBANISMO SOCIAL – PARQUE NOVO MUNDO .....	97
FIGURA 16: CEU PARQUE NOVO MUNDO .....	98
FIGURA 17: BUENOS AIRES - BARRIO 20 .....	100
FIGURA 18: MAPA DAS INICIATIVAS DO BARRIO 20 .....	102
FIGURA 19: BARRIO 20 – BUENOS AIRES .....	102
FIGURA 20: PROGRAMA MANANCIAS .....	107
FIGURA 21: RESIDENCIAL DOS LAGOS - IMPLANTAÇÃO DAS INTERVENÇÕES.....	110
FIGURA 22: ASSENTAMENTOS POR TIPO DE INTERVENÇÃO.....	122
FIGURA 23: PESQUISA COM ESPECIALISTAS .....	130

## ÍNDICES DE MAPAS

MAPA 1: HABITAÇÃO PRECÁRIA – PNADC 2022 .....	44
MAPA 2: DÉFICIT HABITACIONAL – PNADC 2022.....	45
MAPA 3: LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DE MEDELLÍN.....	61
MAPA 4 MEDELLÍN: ZONAS URBANAS E RURAL ( <i>CORREGIMIENTOS</i> ).....	62
MAPA 5: LOCALIZAÇÃO DE PROJETOS URBANOS INTEGRADOS 2004 - 2011.....	65
MAPA 6: PUI – PROJETO URBANO INTEGRAL EM MEDELLÍN .....	84
MAPA 7: DEMARCAÇÃO DO TERRITÓRIO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO DO IZTAPALAPA.....	88
MAPA 8: UNIDADES DO COMPAZ.....	93
MAPA 9: RESIDENCIAL DOS LAGOS – INTERVENÇÕES PROPOSTAS .....	109
MAPA 10: LOCALIZAÇÃO - ILHA DE DEUS, RECIFE .....	111
MAPA 11: LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS DA FASE I - PROVER .....	116
MAPA 12: LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS DA FASE II - PROVER .....	117
MAPA 13: LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS DA FASE III - PROVER .....	118
MAPA 14: LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS DA FASE IV - PROVER .....	119
MAPA 15: LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ .....	120

## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - CARACTERIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS TIPOLOGIAS DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS ...	41
QUADRO 2 - SÍNTESE DOS INDICADORES DO DÉFICIT HABITACIONAL (BRASIL, 2019) .....	43
QUADRO 3 - LARES URBANOS NOS DEPARTAMENTOS DA COLÔMBIA .....	58
QUADRO 4 - ETAPAS DA METODOLOGIA DO PROJETO URBANO INTEGRAL (PUI) NORORIENTAL	72
QUADRO 5 - CONCEITOS ENTRE GOVERNANÇA TERRITORIAL NO URBANISMO SOCIAL.....	77
QUADRO 6 - MÉTODO DE ESTUDO DE CASO .....	80
QUADRO 7 - RECORTE TEMPORAL .....	81
QUADRO 8 - CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO TOTAL E RESIDENTE EM FAVELA NO MUNICÍPIO ...	103
QUADRO 9 - INFORMAÇÕES BÁSICAS: INFRAESTRUTURA, HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE.....	111
QUADRO 10 - SÍNTESE DO PROVER – 1993/2004 .....	115
QUADRO 11 - COMPARAÇÃO ENTRE URBANISMO SOCIAL E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS .....	126
QUADRO 12: IMPACTOS A LONGO PRAZO .....	127
QUADRO 13 - TABELA DE RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS.....	133
QUADRO 14 - RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS.....	134
QUADRO 15 - RESPOSTAS DOS ESPECIALISTAS .....	138

## **LISTA DE SIGLAS**

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina  
CEDEZO - Centro de Desenvolvimento de Negócios  
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe  
CIAM - Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna  
COMPAZ - Centros Comunitários da Paz  
CVLI - Crimes violentos letais e intencionais  
EDU - Empresa de Desenvolvimento Urbano  
EPM - Empresas Públicas de Medellín  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana  
NAFTA - Acordo de Livre Comércio da América do Norte  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
OMC - Organização Mundial do Comércio  
ONG - Organizações não-governamentais  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PLANHAB - Plano Nacional de Habitação  
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida  
PNH - Política Nacional de Habitação  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
POT - Plano de Ordenamento Territorial  
PROMORAR - Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações  
PUI - Projetos Urbanos Integrais  
SFH - Sistema Financeiro de Habitação  
SERFHA - Serviço Especial de Recuperação das Favelas Anti-Higiênicas

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2. CAPÍTULO 1   URBANIZAÇÃO DE FAVELAS COMO POLÍTICA DE HABITAÇÃO: TRANSFORMAÇÃO DE TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS.....</b>	<b>26</b>
2.1. URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PARA FAVELAS.....	28
2.2. A FAVELA NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA.....	34
2.2.1. TIPOLOGIAS DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.....	39
2.2.2. DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO .....	42
2.3. TRANSFORMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS E OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	46
<b>3. CAPÍTULO 2   URBANISMO SOCIAL: GÊNESE, CONCEITO E GOVERNANÇA COMPARTILHADA .....</b>	<b>49</b>
3.1. URBANISMO SOCIAL EM CIDADES LATINO-AMERICANAS: A EXPERIÊNCIA DE MEDELLÍN.....	58
3.2. GOVERNANÇA TERRITORIAL COMPARTILHADA.....	74
<b>4. CAPÍTULO 3   ESTUDOS DE CASOS: URBANISMO SOCIAL E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS .....</b>	<b>80</b>
4.1. ESTUDOS DE CASOS: URBANISMO SOCIAL.....	83
4.1.1. PUI (PROJETO URBANO INTEGRAL) - MEDELLÍN, COLÔMBIA .....	84
4.1.2. UTOPIAS DE IZTAPALAPA - CIDADE DO MÊXICO, MÉXICO .....	87
4.1.3. CENTRO COMUNITÁRIO DA PAZ (COMPAZ) – RECIFE, BRASIL.....	91
4.1.4. PROGRAMA DE URBANISMO SOCIAL DA CIDADE - SÃO PAULO, BRASIL.....	95
4.2. ESTUDOS DE CASOS: URBANIZAÇÃO DE FAVELAS .....	98
4.2.1. BARRIO 20 - BUENOS AIRES, ARGENTINA .....	99
4.2.2. PROGRAMA FAVELA BAIRRO I E II - RIO DE JANEIRO, BRASIL .....	103
4.2.3. PROGRAMA MANANCIAIS - SÃO PAULO, BRASIL.....	106
4.2.4. ILHA DE DEUS – RECIFE, BRASIL .....	110
4.2.5. PROGRAMA DE MELHORIAS DAS FAVELAS (PROJETO CINGAPURA/PROVER) – SÃO PAULO, BRASIL .....	114

4.2.6. REGIÃO DO GRANDE ABC: SANTO ANDRÉ - URBANIZAÇÃO	
INTEGRAL – SÃO PAULO, BRASIL.....	120
<b>5.    CAPÍTULO 4   ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASOS .....</b>	<b>123</b>
5.1. MATRIZ DE ANÁLISE COMPARADA DAS EXPERIÊNCIAS	
ESTUDADAS .....	123
5.2. MATRIZ DE ANÁLISE COMPARADA: EFICÁCIA E DESAFIOS .....	126
5.3. PESQUISA JUNTO A ESPECIALISTAS.....	128
5.4. TÉCNICA DE COLETA DE DADOS .....	129
<b>6.    CAPÍTULO 5   CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>141</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>145</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>155</b>
<b>1.    APÊNDICE I   MATRIZ DA ANÁLISE COMPARADA: PROGRAMAS DE</b>	
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E <i>URBANISMO SOCIAL</i> .....	156

## 1. INTRODUÇÃO

---

A urbanização na América Latina emerge em um cenário caracterizado pela relação centro-periferia<sup>1</sup>, onde as regiões periféricas, historicamente, assumem o papel de economias dependentes. Após um intenso processo de urbanização, a América Latina tornou-se a região em desenvolvimento com o maior grau de urbanização no mundo, com três quartos de sua população vivendo em cidades (Banco Mundial, 2005; BID, 2019).

As mudanças estruturais associadas à urbanização envolvem transformações nas funções econômicas e sociais das cidades, como o crescimento acelerado de áreas urbanas, a expansão de serviços e infraestrutura, e a crescente informalização do trabalho. A urbanização, nesse contexto, vai além da simples expansão física das cidades, ela reflete uma reconfiguração das dinâmicas sociais e econômicas, alterando a qualidade de vida nas comunidades vulneráveis e ampliando as desigualdades. Compreender essas mudanças é fundamental para reconhecer o papel da urbanização como uma ferramenta capaz de transformar as cidades, melhorar as condições de vida e promover a inclusão social.

O enfraquecimento das políticas sociais tem agravado a precariedade das condições de vida da maioria da população, cujo acesso a bens e serviços públicos se tornou ainda mais restrito ou, muitas vezes, inviável. Além disso, o surgimento ou agravamento de situações de exclusão, desigualdade e pobreza gera novas demandas sociais que, em grande parte, são incompatíveis com as restrições impostas pelos ajustes às políticas públicas. Além dos desafios estruturais, a governança territorial urbana também enfrenta obstáculos, como estruturas institucionais instáveis e pouco claras para a

---

<sup>1</sup> A teoria do centro-periferia foi desenvolvida pela CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe). Ela se baseia na ideia de que o subdesenvolvimento é resultado da forma como as economias periféricas se inseriam no sistema capitalista mundial. (Construir un Nuevo Futuro: Una Recuperación Transformadora con Igualdad y Sostenibilidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cepal).

tomada de decisões, mecanismos limitados de participação cidadã e a ausência de vontade política (Irázabal, 2021).

Os padrões estruturais de urbanização, comuns a diversas cidades e países, são caracterizados por um modelo de expansão urbana desordenada e fragmentada. Esses padrões incluem a ocupação irregular de áreas periféricas, a proliferação de favelas e assentamentos informais, a escassez de infraestrutura básica (como saneamento, transporte e serviços públicos), e a segregação social e espacial, onde as populações de classes mais baixas se concentram em áreas distantes dos centros urbanos. Além disso, a fragmentação do espaço urbano é marcada pela falta de integração entre diferentes zonas da cidade, o que gera um crescimento desigual e a criação de “ilhas” de desenvolvimento isoladas. Esse crescimento descontrolado ocorre principalmente devido à falta de planejamento adequado e à pressão pela urbanização acelerada. A capacidade limitada dos governos em responder a esses desafios, seja pela escassez de recursos ou pela ausência de políticas públicas eficazes, contribui para a perpetuação desses padrões urbanos (BID, 2019).

Segundo Pérez (2018), na América Latina, a urbanização, que resulta em vastas regiões de pobreza, é um fenômeno "frequente", inserido dentro de uma lógica de produção capitalista. Assim, para usufruir até mesmo da urbanização, um direito fundamental do cidadão e essencial para sua sobrevivência, a população necessita de recursos financeiros. Harvey (2014) ressalta que a mudança para o neoliberalismo permite que as elites mais ricas recuperem seu poder de classe, intensificando ainda mais a polarização na distribuição de riqueza e a desigualdade, afetando grande parte da população que vive em condições extremamente precárias. Dessa forma, pode-se afirmar que o capitalismo, ao transformar em um “produto” o que deveria ser um direito da população, resulta na existência de áreas “não urbanizadas”, onde se concentram aqueles que não têm condições financeiras para acessá-las.

A América Latina é amplamente caracterizada pela predominância da urbanização informal, um fenômeno que se tornou amplamente reconhecido e consolidado como um 'novo consenso' devido à sua escala e visibilidade



(Fernandes, 2011). Entre os principais desafios enfrentados pelos assentamentos informais na região, destacam-se a insegurança jurídica da posse da terra e as dificuldades de acesso a lotes urbanizados, com infraestrutura e serviços públicos adequados.

Enquanto a melhoria urbana pode ser impulsionada por iniciativas comunitárias e investimentos locais, a regularização fundiária, por sua vez, depende majoritariamente da ação do poder público, impondo limites à capacidade das comunidades de resolver essa questão por conta própria. A pobreza e as tentativas de mitigá-las por meio de programas de alcance limitado são temas recorrentes nos relatórios de organismos internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e diversas agências das Nações Unidas, como a CEPAL, o PNUD e a OIT<sup>2</sup>.

Esses relatórios evidenciam não apenas a persistência das desigualdades, mas também os impactos das reformas econômicas, que frequentemente resultam na precarização das condições sociais e no desmonte de políticas públicas (Soares, 2001). Nesse contexto, a urbanização informal passou a ser caracterizada como a ocupação espontânea de territórios sem planejamento adequado, refletindo a ausência de intervenções governamentais eficazes e o crescimento desordenado das cidades.

Além das dificuldades estruturais, esses territórios enfrentam desafios na governança urbana, como a fragmentação e instabilidade das instituições responsáveis pela tomada de decisões, a limitação dos mecanismos de participação cidadã e a ausência de vontade política para implementar soluções efetivas (Irázabal, 2021). Com o avanço da urbanização, os desafios urbanos tornam-se cada vez mais intensos, a ponto de os chamados “problemas urbanos” serem também compreendidos como “problemas sociais”, uma vez que a vida em sociedade ocorre predominantemente no espaço urbano (Villaça, 2003; Lefebvre, 1978). No entanto, esse processo não se dá de forma homogênea, sendo marcado por desigualdades entre os diferentes estratos sociais, o que frequentemente se traduz nas questões

---

<sup>2</sup> FMI: Fundo Monetário Internacional; CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; e, OIT: Organização Internacional do Trabalho.

urbanas contemporâneas. Essa disparidade alimenta um ciclo contínuo de segregação socioespacial, aprofundando as diferenças entre grupos sociais e intensificando a divisão entre áreas urbanas formalmente regulamentadas e reconhecidas pelo Estado e aquelas caracterizadas por ocupações informais, infraestrutura precária e ausência de regularização jurídica (Ribeiro, 2002).

Diante desse problema, novas abordagens para o desenvolvimento urbano precisam ser repensadas. Jacobs (2011), relata que as cidades devem servir como “gigantes laboratórios de tentativa e erro, falha e sucesso na construção e desenho urbano”. Nesse debate, os espaços ocupados pelos mais pobres geralmente apresentam características associadas à precariedade territorial, à vulnerabilidade dos habitantes, à falta de apoio institucional e ao baixo capital humano<sup>3</sup>. A literatura evidencia uma tendência crescente de cidades e governos locais na busca por soluções, tanto internas quanto externas, para os desafios do desenvolvimento urbano (Peck, 2009). Isso inclui a adoção de experiências bem-sucedidas de recuperação e transformação urbana implementadas por outras cidades ou a criação de estratégias próprias para enfrentar esses dilemas (Gonzales 2010; Leite *et al.*, 2020).

Para compreender os processos que influenciaram a urbanização das cidades latino-americanas, é necessário examinar a exclusão ou marginalização, que não se limita apenas à perspectiva das comunidades, mas assume contornos ainda mais radicais ao ganhar legitimação formal e institucional. Os assentamentos informais representam uma solução imediata para os grupos excluídos da cidade formal. Essas habitações informais costumam apresentar uma qualidade construtiva inferior em comparação às residências formais, além de outras características, como a presença de espaços públicos residuais, a ausência ou precariedade de áreas verdes, déficits de infraestrutura e irregularidade fundiária.

---

<sup>3</sup> Baixo capital humano: refere-se a uma situação em que a população possui níveis reduzidos de educação, qualificação profissional, habilidades técnicas e saúde, o que limita sua produtividade e capacidade de inserção no mercado de trabalho. Esse conceito está associado ao desenvolvimento econômico e social, pois um capital humano elevado tende a resultar em maior inovação, eficiência e crescimento econômico.

O urbanismo é um campo de conhecimento que surgiu a partir de diferentes perspectivas e controvérsias, sendo compreendido ora como ciência, ora como disciplina, e ora como técnica de intervenção nas cidades que passaram por processos de urbanização acelerada. Existem diversas classificações para o urbanismo, cada qual com suas próprias raízes, gênese, conceitos, ideologias e objetos de intervenção (Choay, 2003).

Ao avaliar as diversas ações e programas de urbanismo ao longo da história em todo o mundo, é essencial considerar a imensa pluralidade e diversidade de enfoques. Isso abrange desde políticas e ações públicas que promovem instrumentos urbanos e seus planos até uma infinidade de projetos e iniciativas de caráter privado e imobiliário. Em outras palavras, existem “urbanismos” de natureza pública e social, assim como “urbanismos” que não são sociais e promovem a exclusão (Leite, 2023). Com o avanço da urbanização em escala global, torna-se cada vez mais evidente a relação entre esse fenômeno e a expansão da pobreza urbana (Maricato, 2014).

Dentro dessa análise teórica e prática, e considerando o cenário apresentado sobre as características dos territórios em situação de vulnerabilidade e a exclusão urbana, é possível analisar suas especificidades e identificar esse espaço como uma favela. Esse local surgiu da tensão entre as elites urbanas brancas e os mais pobres, que, em sua maioria, eram negros, na busca por condições dignas de habitação após a abolição da escravidão. A favela emerge, portanto, do conflito e da luta por reconhecimento e respeito territorial dos negros no final do século XIX e início do XX. Nesse período, as concepções eugênicas, sanitárias e de higienização racial predominavam nas políticas urbanas, promovendo, assim, o conceito de branqueamento tanto do espaço, quanto da paisagem (Santos, 2012; Oliveira, 2014).

As favelas sempre foram vistas, nos discursos hegemônicos, como territórios marcados pela ausência de civilidade e urbanidade. Embora as favelas sejam abordadas de maneira homogênea devido a importantes características comuns que compartilham, elas não são uniformes. Cada favela possui suas próprias especificidades e trajetórias distintas de sobrevivência e existência. Maricato (1996), destaca que a “favelização” das

idades está ligada às características excludentes do mercado imobiliário formal e à "urbanização com baixos salários".

Os programas de urbanização de favelas concentram-se significativamente na resolução de problemas de ordem físico-urbanística e arquitetônica, por meio de componentes urbanos e habitacionais. Diversos fatores técnicos influenciam diretamente as escolhas de projeto nesses componentes. Entre esses fatores, destacam-se: questões de infraestrutura urbana (como abastecimento de água, eletricidade, esgoto, acessibilidade viária e pavimentação), integração urbanística e acessibilidade, implantação das unidades habitacionais, além das decisões tecnológicas no projeto arquitetônico (qualidade e adequação dos sistemas construtivos, materiais utilizados, funcionalidade das unidades, entre outros) (Magalhães; Di Villarosa, 2014).

A eficácia de um programa de urbanização de favelas está relacionada à sua capacidade de não apenas garantir moradias com boas condições técnicas de uso, mas também de oferecer outros serviços essenciais, como transporte público, infraestrutura adequada, equipamentos sociais, saneamento e comércio. A existência dessas condições está intimamente ligada às decisões políticas e programáticas adotadas pelos governos. Denaldi (2003) destaca que, na década de 1980, teve início a construção institucional das políticas de urbanização de favelas, em um contexto marcado pela abertura política, pela mobilização dos movimentos sociais e pela retomada das eleições para governos estaduais e municipais. De maneira geral, no Brasil e em outros países da América Latina, os projetos de urbanização de favelas têm como foco principal a ampliação do acesso à habitação social e a melhoria dos serviços urbanos essenciais.

Nos programas mais abrangentes, conhecidos como integrais<sup>4</sup>, as ações incluem a identificação e o reassentamento de famílias em áreas de risco, a implementação de infraestrutura urbana, como redes de abastecimento de água, esgoto, saneamento básico, fornecimento de energia

---

<sup>4</sup> Programas de Urbanização Integral (ou programas integrais): esses programas envolvem uma abordagem abrangente, com ações que vão desde a infraestrutura urbana (como água, esgoto, eletricidade) até a regularização fundiária e a promoção da inclusão social.

elétrica, drenagem e iluminação pública, além da realização de obras para estabilização de encostas, a criação de vias de circulação e o incentivo à construção de moradias. Esses projetos também preveem o desenvolvimento de espaços públicos, a instalação de serviços básicos e, em etapas posteriores, medidas voltadas para a regularização fundiária e a garantia de direitos fundamentais, como o acesso a uma moradia legalizada (Cardoso; Denaldi, 2018).

Na década de 1990, a urbanização de favelas deixou de ser promovida por meio de “programas alternativos” e passou a integrar a política habitacional, tendo o município como principal agente. Os “programas alternativos” referem-se a abordagens inovadoras e menos convencionais para a urbanização de favelas, que emergiram em resposta às limitações das políticas tradicionais de habitação. Esses programas, buscam tornar a intervenção mais acessível e eficaz para a população de baixa renda (Denaldi, 2003).

Enquanto a urbanização de favelas passou a integrar a política habitacional municipal, outras abordagens emergiram para lidar com a vulnerabilidade urbana, como o *urbanismo social*.

A expressão *urbanismo social*, se refere a um conjunto de intervenções urbanas desenvolvidas na cidade de Medellín, na Colômbia, de 2003 a 2011<sup>5</sup>, durante os mandatos de Sergio Fajardo e Alonso Salazar (Brand, 2013; Echeverri, 2017; Hernandez Garcia, 2013; Salla, 2021). É importante destacar que, de acordo com Echeverri (2017), o *urbanismo social* é fundamentado em ideologias humanistas, valorizando o ser humano e suas condições de vida, visando encontrar soluções para toda a população, especialmente para aqueles de baixa renda que enfrentam a falta de infraestrutura e qualidade de vida em territórios vulneráveis.

Levando em conta o que foi apresentado, é possível considerar que o *urbanismo social* e a urbanização de favelas compartilham a mesma

---

<sup>5</sup> De acordo com Brand (2013), Echeverri (2017) e Hernandez-Garcia (2013), a implementação do urbanismo social ocorreu entre 2004 e 2011. A partir de 2012, teve início uma fase de manutenção dos projetos e políticas, marcada também por um processo de distanciamento e perda de aderência às diretrizes e propostas originalmente estabelecidas pelo urbanismo social.

finalidade central: a transformação das condições de vida em territórios vulneráveis. Ambas as abordagens buscam promover melhorias na infraestrutura, nos serviços urbanos e na qualidade de vida das comunidades locais, por meio de intervenções que visam à inclusão social e à redução das desigualdades.

Além disso, tanto o *urbanismo social* quanto a urbanização de favelas enfatizam a necessidade de uma participação comunitária ativa no processo de transformação, visando empoderar os moradores e assegurar que as soluções implementadas atendam às necessidades específicas de cada território. O *urbanismo social* não se restringe à oferta de moradia social, à urbanização de favelas ou à implantação de equipamentos urbanos na periferia. Mais do que isso, busca promover uma cidade socialmente acessível por meio da garantia de acesso à terra bem estruturada. Esse processo envolve a provisão de infraestrutura adequada, habitação de qualidade e a valorização do uso coletivo do território, garantindo sua acessibilidade a todos (Leite *et al.*, 2019).

No campo das intervenções urbanas, como exposto, as abordagens podem ser classificadas em *hard* e *soft*, uma categorização cunhada *ex-post* nesta pesquisa, de acordo com sua natureza e foco de atuação.

As intervenções *hard* referem-se a ações físicas e técnicas, com forte presença do Estado e uso de recursos materiais para a transformação territorial, como a construção de infraestrutura, a regularização fundiária e a oferta de serviços públicos essenciais. Essas iniciativas, embora fundamentais para a urbanização de favelas, tendem a ser pontuais e não necessariamente incorporam um processo contínuo de transformação social.

Por outro lado, as intervenções *soft* priorizam a dimensão social, a participação comunitária e a adaptação ao contexto local, promovendo o empoderamento da população e estratégias colaborativas de desenvolvimento urbano. O *urbanismo social*, ao enfatizar a integração entre os aspectos físicos e sociais da cidade, é um exemplo de abordagem *soft*, pois busca mudanças estruturais que transcendem a materialidade das intervenções e visam transformar as dinâmicas socioterritoriais de forma mais ampla e duradoura.

Refletindo sobre esse contexto, o problema central da pesquisa *concentra-se em analisar se o urbanismo social representa uma estratégia de transformação de territórios vulneráveis que vai além da urbanização de favelas*. E o objetivo geral da pesquisa, é explorar o *urbanismo social* como uma estratégia de transformação urbana, identificando suas semelhanças e diferenças em relação à urbanização de favelas. Além disso, busca-se avaliar de que forma essa abordagem pode contribuir para melhorias significativas nas condições de vida das comunidades afetadas, considerando seus princípios, métodos de intervenção e efeitos a longo prazo.

O *urbanismo social*, embora apresentado como uma abordagem inovadora, enfrenta o risco de se tornar uma agenda efêmera, limitada a repetir as mesmas estratégias já adotadas pelos programas tradicionais de urbanização de favelas. A preocupação central é que, em vez de promover transformações profundas e estruturais nos territórios vulneráveis, o *urbanismo social* se restringisse a intervenções pontuais, como melhorias na infraestrutura, sem atuar de forma significativa nas questões sociais, políticas e econômicas subjacentes que perpetuam a desigualdade.

Para responder à questão de pesquisa, foi adotada a metodologia qualitativa de estudo de caso com análise comparada (Flick, 2009; Yin, 2001; Yin, 2015). Essa abordagem foi escolhida por permitir a captura de contextos específicos e oferecer flexibilidade na compreensão e aproximação dos problemas analisados (Yin, 2001; Flick, 2009). A pesquisa qualitativa mostrou-se essencial para aprofundar o conhecimento sobre o objeto de estudo, caracterizar os casos e suas especificidades, além de captar a complexidade e a interação entre diferentes partes do sistema, bem como seu funcionamento como um todo (Flick, 2009; YIN, 2015). Assim, essa estratégia possibilitou a compreensão de fenômenos sociais complexos, sendo também apropriada para explorar as similaridades e diferenças nas intervenções urbanas analisadas.

A elaboração da matriz de análise comparativa baseou-se em critérios como o território de intervenção, a abrangência das ações implementadas e

sua relevância em termos de impacto social e governança. Foram selecionados quatro estudos de caso de *urbanismo social* (PUI (Projeto Urbano Integral), UTOPIAS de Iztapalapa, Centro Comunitário da Paz (COMPAZ) e o Programa de Urbanismo Social da Cidade em São Paulo) e seis de urbanização de favelas (Barrio 20, Programa Favela-Bairro I e II, Programa Mananciais, Ilha de Deus, Programa de Melhorias das Favelas (Projeto Cingapura/PROVER) e a Região do Grande ABC (Santo André - Urbanização Integral). A análise adota um recorte temporal de aproximadamente 30 anos para esses estudos.

Outro ponto relevante é que a análise comparada permite valorizar soluções locais e globais, mostrando como distintos territórios lidam com desafios similares de maneiras diversas. Em temas complexos como a vulnerabilidade social e a urbanização de áreas precárias, cada experiência carrega ensinamentos únicos, tanto em termos de acertos quanto de limitações. Assim, a metodologia aplicada permite uma compreensão mais robusta do impacto dessas intervenções nas comunidades, criando uma base sólida para discutir a replicabilidade ou adaptação das práticas em contextos variados.

A estrutura desta dissertação está organizada em cinco capítulos, cada um explorando aspectos essenciais da relação entre *urbanismo social* e urbanização de favelas, bem como a interação entre projetos de intervenção e políticas públicas.

O primeiro capítulo analisa o contexto da urbanização de favelas e seu papel na transformação de assentamentos precários, discutindo seus desafios e características. Serão abordadas a importância de políticas públicas eficazes para a urbanização, as diferentes tipologias de assentamentos precários, a política habitacional, o papel do Estado e a atuação dos entes federativos.

No segundo capítulo, a análise parte do *urbanismo social*, abordando sua origem e a consolidação do conceito, destacando como essa abordagem evoluiu e se diferencia de outros modelos de intervenção urbana.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia da pesquisa e os estudos de caso que comparam as experiências de *urbanismo social* com os



programas de urbanização de favelas, evidenciando suas semelhanças e diferenças a partir da matriz comparativa utilizada na análise.

O quarto capítulo concentra-se na análise dos dados coletados nos estudos de caso, na aplicação da matriz comparativa e na interpretação dos resultados obtidos.

Por fim, as considerações finais buscam contribuir tanto para o campo teórico quanto para a prática, discutindo as principais dificuldades identificadas, sugestões para estudos futuros e a relevância do *urbanismo social* como uma abordagem abrangente para políticas públicas.

## **2. CAPÍTULO 1 | URBANIZAÇÃO DE FAVELAS COMO POLÍTICA DE HABITAÇÃO: TRANSFORMAÇÃO DE TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS**

---

A relação entre o governo e as comunidades de favelas no Brasil evoluiu de um modelo de repressão e remoções forçadas para um contexto de aceitação e crescente reconhecimento dessa realidade urbana. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 abordam a função social da propriedade e da cidade, além de introduzirem o usucapião especial urbano. Essa transformação marcou uma nova abordagem do Estado, estabelecendo uma base legal para validar a posse de terras nas favelas (Silva; Cardoso; Denaldi, 2022).

Tomando como referência a literatura crítica produzida a respeito do modelo de urbanização brasileira: dos baixos salários (Oliveira, 1972; Maricato, 1996) e da atuação do Estado na questão habitacional (Bonduki, 2004; Maricato, 2012, 2015; Cardoso *et al.*, 2017), a política de urbanização de favelas no Brasil pode ser compreendida como expressão das inter-relações (conflituosas) entre Estado, política, economia e sociedade (Kowarick, 2000).

As favelas representam territórios marcados pela informalidade e exclusão social, refletindo a desigualdade no processo de urbanização. De acordo com Maricato (2001), a segregação socioespacial de uma parcela significativa da população é uma característica da urbanização no Brasil. Como resultado, surgiram intervenções urbanísticas que buscam não apenas legalizar as posses, mas também melhorar as condições de vida dos habitantes, promovendo a urbanização das favelas como uma estratégia de inclusão social e acesso a serviços essenciais.

Denaldi (2003) destaca que as definições de favela refletem duas de suas principais características: a irregularidade fundiária e urbanística. A

autora também observa que o crescimento da população em favelas está relacionado à formação de novas ocupações, à expansão territorial das já existentes e, sobretudo, ao adensamento dessas áreas e de suas unidades domiciliares. Os assentamentos informais refletem a profunda desigualdade social que ainda persiste no país. Portanto, é fundamental desenvolver uma política habitacional que se concentre na urbanização dessas áreas, priorizando o acesso ao saneamento básico, a regularização fundiária, a garantia de moradia digna e a inclusão social (Denaldi, 2003).

As favelas têm sido analisadas pela geografia brasileira desde seu surgimento, envolvendo diversos protagonistas políticos, como o governo, ONGs, instituições religiosas e, em especial, os movimentos sociais nas áreas urbanas. Esses grupos, que atuam tanto dentro quanto fora das favelas, exercem um papel vital na luta por justiça social e urbana. Eles buscam garantir direitos essenciais, incluindo moradia, infraestrutura, transporte, educação e saúde. Historicamente, as favelas foram comumente apresentadas nas narrativas hegemônicas como locais sem civilidade e urbanização.

A adesão a essa visão tradicional levou o IBGE<sup>6</sup> a classificar, a partir do Censo de 1990, as favelas como "aglomerados subnormais", uma designação que sustentou uma compreensão histórica. Contudo, o IBGE está promovendo uma revisão dessa terminologia. Após extensos diálogos com movimentos sociais, acadêmicos e várias instituições governamentais, a nova nomenclatura adotada será "Favelas e Comunidades Urbanas". Com isso, o IBGE retoma o termo "Favela", utilizado historicamente pelo órgão desde 1950, juntamente com o termo "Comunidades Urbanas", conforme identificações mais recentes (IBGE, 2024).

Embora as favelas sejam abordadas de maneira homogênea devido a importantes características comuns que compartilham, elas não são uniformes. Cada favela possui suas próprias especificidades e trajetórias distintas de sobrevivência e existência (Denaldi, 2003).

---

<sup>6</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é uma instituição responsável por fornecer dados e informações sobre o Brasil, atendendo às demandas da sociedade civil e de órgãos governamentais. Entre suas atividades, destaca-se a realização de censos demográficos, pesquisas que oferecem dados estatísticos detalhados sobre a população.

## **2.1.URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PARA FAVELAS**

Nas áreas urbanas, uma parte significativa, embora não total, dos problemas habitacionais está concentrada em assentamentos informais. De acordo com a ONU-Habitat, esses assentamentos são definidos como comunidades marcadas pela superlotação, habitações precárias ou informais, acesso inadequado a água potável e saneamento, além da insegurança quanto à posse da terra (UN-HABITAT, 2003).

As condições de pobreza e desigualdade social na América Latina levam 44% da população a residir em favelas ou subúrbios com infraestrutura precária e condições mínimas de sobrevivência. Segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)<sup>7</sup>, a maioria dessas favelas está localizada em áreas urbanas, onde vivem três em cada quatro latino-americanos. Em 2001, na América Latina, um terço da população vivia em assentamentos informais. Nos países como Haiti, Nicarágua, Belize, Bolívia, Guatemala e Peru, essa proporção chegava a dois terços da população urbana. Por outro lado, em países como Chile, Costa Rica, Uruguai e em várias ilhas do Caribe, os moradores de favelas representavam menos de 15% da população urbana (Moreno, 2011).

A regularização, ou formalização de assentamentos informais, é uma política amplamente adotada na América Latina como resposta aos padrões habitacionais informais (Clichevsky, 2003).

No Brasil, uma grande parte da população vive em assentamentos precários, como favelas e áreas similares, muitas vezes localizados em fundos de vale de bacias urbanas e em regiões ambientalmente protegidas, como margens de rios. Enfrentar esse problema exige conciliar a urbanização e a garantia do direito à moradia com estratégias voltadas para a qualificação ambiental. No entanto, incorporar a dimensão ambiental nas intervenções em

---

<sup>7</sup> CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) é um organismo regional das Nações Unidas criado em 1948, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina e do Caribe.

assentamentos precários continua sendo um desafio (Ferrara; Cardoso; Machado, 2022). Nas últimas décadas, a política de urbanização de favelas passou por aprimoramentos, e a abordagem da "urbanização integrada" surgiu como diretriz para promover a conexão entre as favelas e a cidade, tratando de forma articulada as questões socioeconômicas, ambientais e urbanísticas (Ferrara; Cardoso; Machado, 2022).

As favelas foram inicialmente ignoradas nas políticas urbanas durante a Primeira República, mas após 1930, a sociedade começou a exigir moradias dignas. Essa mobilização resultou na proibição de novas edificações em áreas de favelas e em iniciativas de remoção. Nos anos 1940, diante da crescente necessidade por habitação, o governo começou a regular o mercado de aluguéis, o que levou a uma crise habitacional e à promoção da ideia de aquisição de imóveis próprios. Esse conceito se refletiu na criação de assentamentos informais sem a infraestrutura necessária, enquanto o governo firmava um entendimento implícito com o setor imobiliário, transferindo os custos de moradia para os gastos com mão de obra (Denaldi, 2003).

Na década de 1950, a Igreja Católica ampliou sua presença de maneira mais organizada nas áreas carentes do Rio de Janeiro, iniciando as primeiras ações para proporcionar infraestrutura e construir novas moradias, com o apoio da comunidade local. Essa abordagem foi oficializada em 1956 com a criação do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), instituído pelo governo do Distrito Federal, mas, apesar disso, não gerou resultados notáveis.

Os primeiros censos de favelas ocorreram na década de 1950, revelando dados significativos: no Rio de Janeiro (1950), havia 58 favelas com 169,3 mil moradores; em Porto Alegre (1951), 56 favelas com 54,1 mil moradores; em Belo Horizonte (1955), 9,3 mil barracos abrigavam 36,4 mil moradores; e em São Paulo (1957), havia 141 favelas e 8,4 mil barracos com 50 mil moradores. Em 1964, com o início da ditadura militar, o governo criou o Banco Nacional da Habitação (BNH)<sup>8</sup> e o Sistema Financeiro da Habitação

---

<sup>8</sup> O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi uma empresa pública brasileira responsável pelo financiamento de empreendimentos imobiliários e pela administração do Fundo de Garantia

(SFH), estabelecendo a primeira iniciativa nacional para lidar com a questão habitacional. Essa política estruturada tinha como objetivos responder a reivindicações organizadas e conquistar apoio popular, além de criar um sistema de financiamento para desenvolver o setor da construção civil em moldes capitalistas (Maricato, 2007).

Denaldi (2003) destaca que, na década de 1980, teve início a construção institucional das políticas de urbanização de favelas, um processo que ocorreu simultaneamente à abertura política, à mobilização dos movimentos sociais e à retomada das eleições para governos estaduais e municipais.

Na década de 1990, a urbanização de favelas deixou de ser conduzida por meio de “programas alternativos” e passou a integrar a política habitacional, com os municípios assumindo o protagonismo. Nesse contexto, as prefeituras passaram a desenvolver programas de urbanização e regularização como parte de suas políticas municipais de habitação. Além disso, essas ações governamentais foram fortemente influenciadas pela agenda das agências internacionais, que, por meio de sua “ajuda internacional”, impactaram, em diferentes graus e períodos, o desenho das políticas públicas sociais nos países apoiados (Denaldi, 2003).

Ao analisar as primeiras intervenções em favelas realizadas pelos governos municipais, Denaldi (2003) observa que, na década de 1990, a urbanização de favelas deixou de ser conduzida por meio de “programas alternativos” e passou a integrar a política habitacional. Esse contexto evidencia o protagonismo dos municípios nesse período.

Ao mesmo tempo, as questões relacionadas à habitação se agravaram, intensificadas pela crise econômica e pelo aumento da pobreza entre a população nas décadas de 1980 e 1990. Com o fim do BNH em 1986 e a restrição significativa de verbas federais para iniciativas habitacionais e urbanas, as administrações municipais e estaduais procuraram por outras alternativas. Eles passaram a utilizar recursos orçamentários próprios e a

---

por Tempo de Serviço (FGTS). Como uma instituição emblemática do período pós-golpe militar, o BNH teve um papel crucial no desenvolvimento urbano do Brasil.

firmar contratos de financiamento com organismos internacionais. Os programas de melhoria da infraestrutura nas favelas, como o PRO-ÁGUA e o PROLUZ, que surgiram com o PROMORAR<sup>9</sup>, desenvolvido pelo BNH, evoluíram para intervenções mais complexas voltadas à urbanização dessas áreas.

Com o fim do BNH, o programa PROMORAR foi encerrado, resultando em uma drástica diminuição nos investimentos em moradia. O governo passou a adotar ações mais focadas em assistência social, como o Programa Mutirões em 1985 e o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais em 1987. Esse cenário de diminuição das políticas de redistribuição, combinado com o aumento do desemprego devido à crise econômica iniciada na década de 1970, gerou um crescente descontentamento em relação ao regime militar (Rolnik, 2012).

Nesse contexto, os movimentos sociais ganharam maior destaque, especialmente com a criação do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) em 1985, que reuniu diversos segmentos sociais, incluindo moradores de áreas vulneráveis, ONGs e sindicatos. A reforma urbana retomou seu lugar como tema central nas discussões nacionais, com foco na luta por terras e habitação, além de promover o desenvolvimento de uma cidade democrática que assegurasse acesso à educação, cultura, infraestrutura, saúde e segurança.

No início da década de 1990, a urbanização de favelas foi incorporada à agenda federal por meio dos programas "Habitar Brasil" e "Morar Pequenas Comunidades", lançados durante o governo de Itamar Franco (1992-1994). O reconhecimento da complexidade dos desafios presentes no processo de urbanização de favelas demandou a ampliação do escopo das intervenções, superando as abordagens adotadas em períodos anteriores:

As intervenções físicas abrangem a implantação de infraestrutura básica, incluindo rede elétrica, iluminação pública e saneamento ambiental; a eliminação das situações de risco geotécnico e a redução significativa da frequência das

---

<sup>9</sup> O Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações (PROMORAR) foi criado pelo BNH em 1979 e, apesar de seu nome, tinha como objetivo financiar projetos que mantinham a população em áreas públicas ocupadas por favelas, por meio de obras de infraestrutura urbana e construção de novas moradias.

inundações, mediante retaludamentos, estruturas de contenção e intervenção na drenagem fluvial; adequação do sistema viário, de forma a possibilitar o acesso a serviços públicos e de atendimentos emergenciais, melhorando as relações funcionais da área de intervenção com o tecido urbano na qual ela se insere; recuperação ambiental e revegetação de áreas impróprias ao uso habitacional, que venham a ser desocupadas, medidas de desadensamento e reordenamento da ocupação, quando necessárias, apoio à melhoria nas habitações existentes; construção de novas unidades habitacionais e de equipamentos comunitários, entre outras (BRASIL, 2010, p. 37 apud DENALDI; CARDOSO, 2018).

Em 1995, a recém-estabelecida Secretaria de Política Urbana lançou o Prosanear (Programa de Saneamento para as Populações de Baixa Renda) e o Pro-Moradia, focado na construção de habitações e na urbanização de favelas. Entretanto, conforme apontado por Cardoso e Denaldi (2018), esses programas enfrentaram dificuldades na implementação, em grande parte devido à “limitação da capacidade institucional dos municípios para desenvolver projetos e administrar obras”. Para contornar esses obstáculos, em 1996, foi criado um Projeto de Assistência Técnica (PAT) vinculado ao Prosanear, visando capacitar os profissionais envolvidos e dar suporte ao programa. Este projeto obteve um investimento total de 30 milhões de dólares e abrangeu 35 iniciativas em diversas regiões do Brasil, das quais 12 foram realizadas na Região Metropolitana de São Paulo e 5 na capital paulista (Denaldi, 2018).

Em 2003, o setor habitacional passou por uma reorganização institucional, com a retomada dos investimentos na área de habitação. Nesse contexto, destaca-se a criação do Ministério das Cidades, que instituiu as áreas de habitação, saneamento, transporte público e ordenamento territorial como principais temas da agenda urbana. Em 2005 foram aprovados a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e em 2007, a primeira versão do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Um outro programa com grande influência na urbanização de favelas foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, visando impulsionar o desenvolvimento econômico do país. Dentro desse contexto, foi estabelecida a "Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários" (PAC-UAP), que fez parte das duas fases do PAC (2007-2014), com um investimento total de R\$ 33 bilhões de reais nesse segmento (Borelli,



2021). Prosseguindo com as iniciativas de urbanização das favelas, surgiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, que resultou na criação de cerca de 4 milhões de unidades habitacionais de interesse social (Cardoso, 2017). Entretanto, vários estudos apontam que, embora o programa tenha ajudado a diminuir o déficit habitacional no Brasil, não houve avanços significativos na redução da segregação socioespacial. Isso se deve ao fato de que a maioria dos projetos focou na construção de residências em áreas periféricas, longe da infraestrutura urbana e dos serviços públicos, o que acabou reforçando a exclusão no espaço urbano.

A urbanização no Brasil, especialmente a partir do século XX, foi marcada por um grande movimento de migração para as cidades, resultando na formação de assentamentos informais, como as favelas. Naquele momento chegou a se propor como solução para o problema das favelas, a proibição e eliminação de sua existência. Esses locais costumam surgir em áreas que não têm valorização no mercado imobiliário, frequentemente nas zonas periféricas, e apresentam deficiências em infraestrutura. Pode-se afirmar que o governo percebeu o crescimento acelerado das favelas, mas não implementou uma política habitacional e urbana abrangente que atendesse às necessidades dos moradores de cortiços e favelas, facilitando sua integração à cidade.

Nas soluções de infraestrutura para a urbanização de favelas, além da melhoria das moradias, é fundamental qualificar o assentamento tanto do ponto de vista urbano, quanto ambiental. No entanto, as particularidades da ocupação precária exigem abordagens técnicas específicas para cada contexto (Ferrara; Furigo; Moretti *et al.*, 2019).

Atender a essas especificidades é um desafio, pois certas soluções podem gerar novos conflitos e impactos, especialmente considerando que intervenções recentes de grande porte têm resultado na remoção de um número significativo de moradias (Cardoso; Denaldi, 2018). Isso, por sua vez, aumenta a necessidade de investimentos em aquisição de terrenos, construção de novas habitações e assistência social às famílias afetadas.

A falta de políticas habitacionais eficazes e a exploração do trabalho contribuem para a perpetuação da pobreza e a autoconstrução, onde os indivíduos constroem suas próprias residências como forma de sobrevivência. O processo de urbanização das favelas busca garantir o direito à cidade, fornecendo infraestrutura adequada e aprimorando a qualidade de vida da população. Além disso, visa converter esses espaços em oportunidades, promovendo a colaboração e a participação dos moradores nos processos urbanos. Em essência, essa iniciativa é uma resposta à exclusão social e à carência de condições habitacionais dignas, promovendo inclusão e cidadania (Cardoso; Denaldi, 2018).

## **2.2.A FAVELA NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA**

Na primeira metade do século XX, antes da criação do BNH, a atuação dos governos em relação às favelas evoluiu do desconhecimento, para políticas baseadas no controle e na repressão (Denaldi, 2003). Isso ocorreu, entre outros fatores, porque, assim como no cenário internacional, as favelas no Brasil eram percebidas como uma “doença social”, associadas à criminalidade, ao desemprego e à degradação moral.

Dessa forma, as primeiras iniciativas governamentais concentraram-se na erradicação e na contenção da expansão das favelas, principalmente por meio da criação de leis restritivas. Além disso, foram desenvolvidos planos de controle e remoção, que se mostraram ineficazes, já que o crescimento das favelas estava intrinsecamente ligado à lógica capitalista de urbanização e à ausência de políticas estatais para atender à demanda habitacional da população de baixa renda.

A busca por moradia digna sempre foi uma preocupação para os brasileiros. Com o aumento da migração do campo para a cidade, impulsionado pela modernização agrícola e a industrialização, o Governo

Federal criou o SFH através da Lei Federal nº 4.380, em 21 de agosto de 1964. Essa lei também estabeleceu o BNH e deu apoio legal para a criação de Companhias de Habitação, com o objetivo de auxiliar na elaboração de planos diretores, projetos e orçamentos para enfrentar o problema da habitação. Em 1973, o Governo Federal lançou o Planhab (Plano Nacional da Habitação Popular), com o objetivo de reduzir o déficit habitacional entre as famílias de menor renda. O plano prometia investir recursos e esforços para construir um milhão de moradias por ano ao longo dos dez anos seguintes.

Durante a existência do BNH, foram financiadas 4,5 milhões de unidades habitacionais, mas apenas 33,5% desse total foram direcionadas formalmente para os setores populares. A partir de 1975, o Banco passou a criar projetos especiais para atender as faixas de menor renda. No entanto, apenas 17,6% das moradias populares financiadas vieram desses programas. Por outro lado, quase metade das unidades (48,8%) foram destinadas a famílias de classe média com renda mais alta. Em resumo, havia consenso sobre a crise do Sistema Financeiro da Habitação e a necessidade de sua reestruturação (Azevedo, 1996). As funções do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, com a área de habitação passando a ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), responsável pelas políticas de habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano e meio ambiente.

Com a redemocratização do país, movimentos sociais por moradia, universidades, sindicatos e entidades profissionais se reorganizaram e retomaram o debate sobre a reforma urbana, resultando na criação da Emenda Popular da Reforma Urbana. Essa emenda foi apresentada e aprovada durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1986, o que levou à inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988. Esses artigos tratam da política urbana e introduzem "um princípio fundamental para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade" (Santos Junior e Montandon, 2011).

Em 1987, o MDU foi transformado no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), ampliando suas funções para incluir as políticas de transportes urbanos e a gestão da Caixa Econômica Federal. Em 1988, novas mudanças ocorreram com a criação do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), que passou a centralizar a gestão da política habitacional do país. Apesar da criação de alguns programas, a primeira metade da década de 1990 foi caracterizada pela ausência de uma estratégia nacional para lidar com a questão habitacional. Essa lacuna foi preenchida de maneira descentralizada e fragmentada por estados e municípios que se esforçavam para reduzir a enorme dívida social e urbana.

A partir de 1995, a intervenção do Estado na política habitacional passou a ter objetivos e estratégias bem definidos. Para isso, foi criada a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), ligada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que iniciou a elaboração da nova Política Nacional de Habitação (PNH) (Marguti, 2012). Durante esse período, os programas federais liderados pela Sepurb, como o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil (a partir de 1999), resultaram na produção de cerca de 450 mil unidades habitacionais (Azevedo, 2007). Além disso, entre 1995 e 1998, foram realizadas 5.416 obras, beneficiando 722.524 famílias com um investimento total de R\$ 2,162 bilhões (Santos, 1999).

Entre 1996 e 1998, o governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento, publicou dois documentos sobre a política habitacional: a Política Nacional de Habitação (1996) e a Política de Habitação: Ações do Governo Federal (1998). Uma característica importante desse período foi que os programas não alcançaram a população de baixa renda. Bonduki (2008) observa que o déficit habitacional aumentou em 40,9% para famílias com renda inferior a 2 salários mínimos, enquanto para aquelas com renda acima de 5 salários mínimos, o déficit diminuiu em 26,5%.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, marcou o início dos esforços para resolver problemas ligados à urbanização, como a falta de moradia, saneamento e os assentamentos precários. A criação da Secretaria

Nacional de Habitação (SNH) foi um marco importante no setor habitacional, com o lançamento, em 2004, de uma nova Política Nacional de Habitação (PNH).

No contexto da nova PNH, elaborada em 2004, foi criado, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), resultado da Proposta Legislativa de Iniciativa Popular (PL) nº 2.710/1992. Também foi estabelecido um fundo, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e um conselho gestor nacional com representantes do governo federal e da sociedade civil. A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, abordou a questão da moradia de forma federativa, exigindo que as Unidades da Federação (UFs) e os municípios aderissem ao sistema, criando seus próprios fundos e conselhos locais. Essas iniciativas foram incentivadas pelo governo federal, que conduziu uma ampla campanha nos estados e municípios, oferecendo apoio na elaboração dos planos locais de habitação (IPEA, 2016).

Diante desse cenário, o setor empresarial, impactado pela crise hipotecária nos Estados Unidos em 2008, propôs ao Ministério da Fazenda uma solução habitacional inspirada nas experiências do México e do Chile, que incluía subsídios diretos aos compradores. As negociações resultaram na criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em março de 2009, com a meta de construir 1 milhão de moradias e incluir uma faixa de atendimento totalmente subsidiada, fora do crédito hipotecário (Rolnik, 2015).

O PlanHab (Plano Nacional de Habitação), é incorporado pelo PMCMV, sendo um elemento chave da nova política habitacional no Brasil, buscando alternativas para reduzir o déficit de moradias. Trata-se de um projeto de longo prazo, planejado para o período de 2009 a 2023, e foi instituído pela Lei 11.124, de junho de 2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A proposta foi desenvolvida pelo Ministério das Cidades com o apoio do Consórcio PlanHab (BRASIL, 2009). O PMCMV atingiu, em 2014, um total de 3,75 milhões de moradias contratadas nas duas primeiras fases, e sua terceira fase prevê a construção de mais 3 milhões de habitações,

conforme anunciado pela Presidência da República em 2014 (IPEA, 2016). Os resultados do PMCMV no combate ao déficit habitacional por meio da produção habitacional em larga escala devem ser reconhecidos.

O conjunto de normas para a regularização fundiária no Brasil passou por avanços expressivos ao longo dos anos. O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001, introduziu importantes inovações no regime jurídico do parcelamento do solo urbano. Entre essas inovações, destacam-se a incorporação da função social da propriedade como princípio fundamental, a criação dos instrumentos jurídicos de usucapião especial urbano e da concessão de uso especial para fins de moradia, além da exigência de participação social na formulação das políticas urbanas. O Estatuto também consolidou a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda como diretrizes da política urbana brasileira, a serem implementadas por meio de normas específicas que garantam a urbanização adequada, o uso e a ocupação do solo de forma ordenada e a promoção de edificações sustentáveis.

As Leis Federais nº 10.931/2004 e nº 11.481/2007, que estabeleceram a isenção de taxas para o registro do primeiro título de regularização fundiária e métodos mais rápidos para a regularização de terras da União. A Lei Federal nº 11.952/2009 introduziu procedimentos simplificados que autorizam a transferência de terras públicas federais em regiões urbanas para os municípios, facilitando a formalização das posses em benefício dos residentes. Esse dispositivo também se aplica a terrenos vagos destinados à expansão urbana.

Em 2009, a Lei Federal nº 11.977 instituiu a primeira legislação nacional para a regularização fundiária urbana, reconhecendo a responsabilidade dos municípios em definir os processos e o conteúdo dos projetos de regularização em suas áreas. Além disso, a legislação permite a ação pública em propriedades privadas, por meio de ferramentas como demarcação urbanística e legitimação fundiária, assim como a excepcionalização de ocupações em Áreas de Preservação Permanente (APPs) (BRASIL, 2009). O regime jurídico da regularização fundiária

estabelecido pela Lei Federal nº 11.977/2009 teve uma vigência de cerca de oito anos, até ser amplamente revisto e modificado pela Lei Federal nº 13.465/2017, conhecida como Lei da Reurb. Esta nova lei manteve duas modalidades distintas de regularização fundiária urbana: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), voltada para núcleos urbanos informais predominantemente habitados por populações de baixa renda, e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), destinada a núcleos urbanos informais ocupados por populações que não se enquadram na Reurb-S.

É importante destacar que, nas últimas duas décadas, as intervenções em assentamentos precários passaram a ser tratadas como uma política nacional, consolidando seu reconhecimento como parte integrante da cidade (IPEA, 2016). Nesse contexto, as ações nas favelas devem cada vez mais promover a integração política, social, econômica e cultural desses espaços com seu entorno e o restante da cidade, exigindo uma atuação conjunta entre os diferentes setores temáticos das secretarias municipais e órgãos públicos. As intervenções em assentamentos precários incluem um conjunto de ações destinadas a atender as carências diagnosticadas na área de intervenção, essenciais para elevar os padrões de qualidade urbanística.

### **2.2.1. TIPOLOGIAS DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS**

A expressão “assentamentos precários” foi incorporada pela Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004 como um termo de abrangência nacional para classificar todos os núcleos urbanos inadequados ocupados por populações de baixa renda. Essa definição abrange os tipos de moradia geralmente contemplados pelas políticas habitacionais, como cortiços, loteamentos irregulares nas áreas periféricas, favelas e outras situações semelhantes, além de conjuntos residenciais que estão em condições deterioradas (Cardoso; Denaldi, 2018).

Os critérios que servem para distinguir favelas de loteamentos levam em consideração a posse do terreno e a presença de um projeto de loteamento (PL). As habitações em favelas são vistas como construções em terrenos que não pertencem aos habitantes e que não possuem um PL, enquanto as residências em loteamentos irregulares ou clandestinos são interpretadas como estando em terrenos de propriedade dos moradores, com um PL existente. No entanto, essa forma de classificar é considerada ineficaz, pois existem diversas circunstâncias referentes à ocupação, titulação e regularização dos assentamentos, possibilitando intersecções entre os dois grupos (Fernandes, 2022). Nas grandes cidades, as favelas tendem a se expandir de maneira vertical, com a construção de lajes empilhadas, e horizontal, ocupando áreas adjacentes como terrenos vazios, lixões, prédios abandonados e margens de encostas e rios. Essa dinâmica culmina na formação de áreas urbanas interligadas ou "complexos" de favelas (Rordrigues, 2016).

Os assentamentos precários são, portanto, áreas do território urbano com características e dimensões variadas, mas que compartilham alguns pontos em comum: (i) são predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda; (ii) apresentam condições precárias de moradia, evidenciadas por diversas carências e inadequações, como: irregularidade fundiária, falta de infraestrutura básica de saneamento ambiental, localização em áreas mal atendidas por sistemas de transporte e equipamentos sociais, terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos, adensamento excessivo, insalubridade e deficiências na construção das unidades habitacionais; (iii) têm uma origem histórica vinculada às estratégias adotadas pela população de baixa renda para solucionar, de forma autônoma, suas necessidades habitacionais, frente à insuficiência e inadequação das políticas públicas e à disparidade entre o rendimento da maioria dos trabalhadores e o valor das unidades residenciais oferecidas pelo mercado imobiliário formal (Rosa, 2010).

Apesar de possuírem um formato mais organizado, os loteamentos são vistos como assentamentos irregulares, já que ainda não finalizaram o



processo de legalização e lidam com questões como a falta de acesso adequado aos serviços de saneamento básico, urbanização inadequada e ocupação de áreas sensíveis do ponto de vista ambiental. Esses assentamentos podem ter apresentado propostas de loteamento, mas não cumpriram as exigências legais, sendo considerados irregulares. Os conceitos de assentamentos precários utilizados pela Política Nacional de Habitação (PNH) derivam da identificação de três tipos básicos: loteamentos (clandestinos ou irregulares), favelas e cortiços, que têm sido empregados historicamente nas políticas públicas habitacionais e urbanas.

**Quadro 1 - Caracterização das principais tipologias de assentamentos precários**

Variáveis	Tipologias de Assentamentos Precários			
	Cortiços	Favelas	Loteamentos irregulares	Conjuntos habitacionais
<b>Acesso à moradia</b>	Aluguel sem contrato ou ocupação ilegal de imóvel abandonado (público ou privado).	Ocupação ilegal de áreas públicas ou privadas, seguida de compra e venda informal (sem registro).	Compra e venda entre agentes privados. Sem escritura no registro imobiliário.	Compra e venda ou concessão de uso pelo poder público (sem registro). Ocupação ilegal.
<b>Terreno</b>	Lote regular.	Dimensões irregulares. Resultante de subdivisão informal de lote ou gleba ou área de proteção ambiental.	Lote de dimensão regular em gleba parcelada irregularmente.	Cota parte de terreno ou lote, em gleba parcelada pelo poder público, sem aprovação formal.
<b>Localização</b>	Áreas centrais.	Áreas centrais, intermediárias ou periféricas, adequadas ou não à urbanização.	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização.	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização.
<b>Traçado Urbano e Infra-estrutura</b>	Inserido em áreas consolidadas com traçado urbano regular e dotadas de infraestrutura.	Inserido em área com ou sem infraestrutura. Nas áreas internas do assentamento: traçado desordenado; predominância de vielas de pedestres e escadarias; ausência ou precariedade das demais infra-estruturas.	Traçado urbano regular. Viário com problemas de drenagem e trafegabilidade; precariedade das demais infra-estruturas. Áreas públicas ocupadas por favelas.	Traçado urbano regular. Infra-estrutura completa ou não, com problemas de manutenção. Áreas públicas ocupadas por favelas.
<b>Condição da unidade habitacional</b>	Cômodo resultante da subdivisão de imóvel degradado. Uso coletivo de instalações sanitárias. Hidráulica e elétrica precárias. Insalubridade.	Autoconstrução, problemas estruturais; materiais inadequados; hidráulica e elétrica precárias e irregulares. Insalubridade e risco.	Autoconstrução ou mutirão; falta de acabamento; materiais de baixa qualidade; hidráulica e elétrica regulares ou não.	Construção por empreiteira ou mutirão; materiais de baixa qualidade; falta de acabamento e manutenção; áreas comuns e entorno degradado.

Fonte: Ministério das Cidades, Coordenação de Júnia Santa Rosa (2010)

Destaca-se que os assentamentos precários são territórios heterogêneos, com diferentes configurações urbanas, abrangendo desde palafitas até loteamentos de traçado regular. Além disso, sob a denominação de urbanização de favelas, encontram-se iniciativas com características bastante distintas (Cardoso; Denaldi, 2018). Muitos passaram por intervenções ao longo do tempo, mas continuam marcados por desigualdades e pela necessidade de atuação do Estado e de investimentos para melhorar a qualidade da habitação e do ambiente construído. Formular políticas e propostas para favelas (ou assentamentos precários) exige considerar essa diversidade territorial e adotar uma abordagem integrada para enfrentar desafios ambientais, sociais e urbanos, demandando soluções variadas (Cardoso; Denaldi, 2018).

### **2.2.2. DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO**

A definição de déficit habitacional se baseia em indicadores que visam avaliar tanto a escassez de residências quanto a presença de habitações em condições inadequadas, ampliando assim a compreensão das necessidades relacionadas à moradia. O déficit habitacional abarca múltiplos aspectos, não se restringindo apenas à falta de lares. Ele contempla também condições de habitação insatisfatórias, como a ausência de infraestrutura essencial (água, saneamento e eletricidade), problemas na construção, superlotação e residências situadas em regiões de risco. Esse conceito transcende a simples contagem de moradias necessárias, englobando a qualidade das habitações e as exigências específicas de populações vulneráveis, que enfrentam dificuldades para acessar moradias adequadas. Portanto, o déficit habitacional revela não apenas a necessidade quantitativa de unidades habitacionais, mas também a ineficácia das políticas públicas em garantir o acesso a moradias

seguras e acessíveis a toda a população (FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIRO, 2019).

No Brasil, a metodologia de cálculo do Déficit Habitacional e da Inadequação domiciliar é estimada por meio dos dados disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico, do Ministério da Cidadania. O deficit habitacional total se dá pela soma de cinco (sub)componentes: (i) domicílios rústicos; (ii) domicílios improvisados; (iii) unidades domésticas conviventes deficit; (iv) domicílios identificados como cômodos; e, (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano.

**Quadro 2 - Síntese dos indicadores do déficit habitacional (Brasil, 2019)**

<b>Componentes e subcomponentes do deficit habitacional</b>	
<b>Habitação precária</b> <b>1.482.585</b> <b>(25,2%)</b>	Domicílios rústicos: 696.849 (11,9%)
	Domicílios improvisados: 785.736 (13,4%)
<b>Coabitação</b> <b>1.358.374</b> <b>(23,1%)</b>	Unidades domésticas conviventes deficit: 1.261.407 (21,5%)
	Domicílios cômodos: 96.968 (1,7%)
<b>Ônus excessivo com aluguel:</b> <b>3.035.739 (51,7%)</b>	
<b>Deficit Habitacional:</b> <b>5.876.699 (100%)</b>	

Fonte: Dados básicos: IBGE, PnadC-2019 e Cadastro Único (CadÚnico); 2020.  
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP); Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

De 2016 a 2019, o total do déficit habitacional absoluto demonstrou uma tendência de elevação, apesar das flutuações entre seus elementos. O número de habitações inadequadas aumentou, especialmente entre os lares em condições improvisadas, enquanto a coabitação, tanto em cômodos quanto

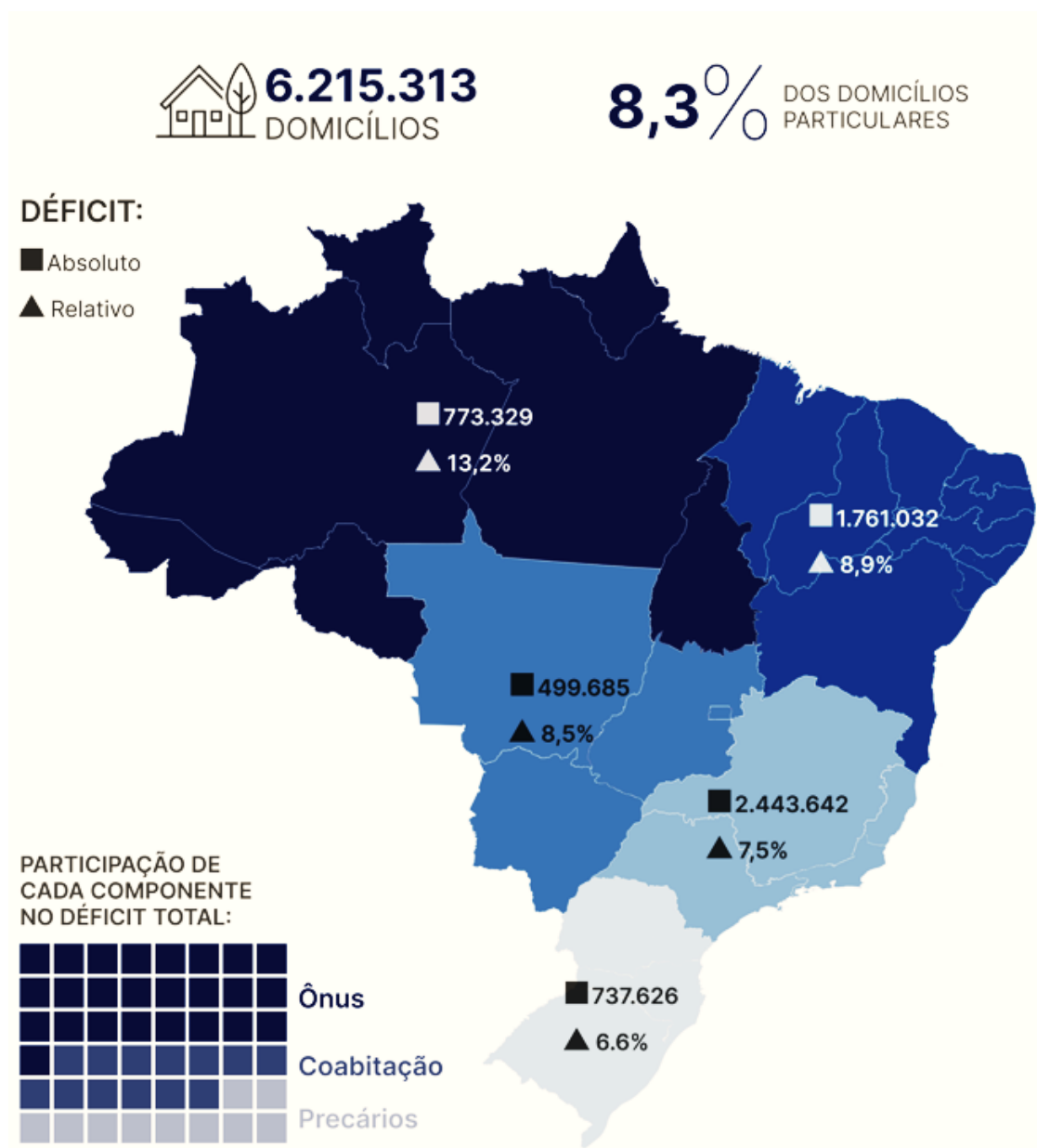
em residências compartilhadas, apresentou uma queda. Contudo, a carga excessiva referente ao aluguel urbano continuou a crescer de forma constante nesse intervalo.

Mapa 1 - Habitação Precária – PnadC 2022



Fonte: Fundação José Pinheiro, 2022

Mapa 2 - Déficit Habitacional – PnadC 2022



Fonte: Fundação José Pinheiro, 2022

## **2.3. TRANSFORMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS E OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Elaborar e planejar ações com base no conhecimento aprofundado do território envolve a delimitação precisa da área de intervenção, a definição de prioridades geográficas com base em fatores ambientais e socioeconômicos, além da articulação entre os diversos atores envolvidos. Isso requer a integração das diferentes ações em andamento nas distintas esferas de governo, bem como o comprometimento do Estado com suas reais atribuições, representando um desafio para uma gestão eficiente. A análise das políticas, planos e projetos possibilita compreender o modelo de planejamento em vigor, as articulações entre os diferentes níveis de governo e o atual processo de ocupação do espaço (Matteo, 2019).

A literatura não apresenta uma definição universalmente aceita de política pública. No entanto, segundo Souza (2006), uma das definições mais amplamente reconhecidas é a de Thomas Dye, que a descreve como tudo o que o Estado faz ou deixa de fazer. Além disso, Souza (2006) ressalta que o estudo das políticas públicas é um campo multidisciplinar, cujo principal objetivo é analisar a atuação governamental, avaliar suas ações e propor ajustes ou reorientações para aprimorar sua eficácia. Neste contexto, políticas públicas são compreendidas como a implementação de um projeto governamental pelo Estado, por meio de programas e ações voltados para segmentos específicos da sociedade. Sua execução e manutenção resultam de um processo decisório que envolve órgãos governamentais e diversos agentes sociais relacionados à política em questão (Höfling, 2001).

Segundo Rocha (2012), a dificuldade em orientar as políticas públicas está no modo como são implementadas e especializadas. No Brasil e em toda a América Latina, existem grandes contrastes sociais no espaço urbano, onde as redes políticas se estendem ao explorar a pobreza e a negação de direitos como bases para manter determinado poder. Para o autor, o uso das práticas

espaciais como políticas públicas visa preservar o status político e econômico, em vez de garantir direitos. Nesse contexto, as políticas públicas são tratadas de forma fragmentada, privatizada e elitizada. Por outro lado, Lindo (2011) destaca a relação entre políticas públicas e território, sugerindo que o poder está presente em todas as etapas da política pública, desde sua definição até sua análise.

Atualmente, as áreas urbanas das cidades brasileiras, particularmente nas grandes metrópoles, revelam-se como espaços complexos, variados e de difícil categorização. Apesar de a segregação, evidenciada pelo persistente modelo dual de centro e periferia (Villaza, 1998), ainda ser bastante visível, também se percebe um processo de fragmentação, que em algumas situações resulta em um efeito caleidoscópico, caracterizado por acentuadas desigualdades sociais e espaciais (Lago, 2002; Tachner e Bógus, 2001).

É importante ressaltar que, após a adoção da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, houve uma expressiva descentralização na implementação das políticas públicas, fazendo com que os municípios se tornassem a principal conexão entre a população e os serviços disponibilizados pelo governo. As instituições encarregadas das políticas públicas devem estar devidamente fortalecidas e capacitadas nos âmbitos local, regional e nacional para executar as ações sob sua responsabilidade. Além disso, é essencial que promovam a articulação com outras instituições relacionadas e assegurem o monitoramento do cumprimento das diretrizes estabelecidas (Matteo; Freire; Baldim; Vasconcellos, 2019).

Historicamente, até os anos 1990, o governo brasileiro esteve fortemente envolvido na implementação de políticas que favoreciam a concentração de riqueza, aprofundando a segregação social e urbana, além de acentuar o problema da falta de moradia. A trajetória do urbanismo no Brasil tem se caracterizado mais por tentativas de eliminação desses núcleos habitacionais do que pela busca de soluções práticas. Atualmente, políticas federais relevantes voltadas para a urbanização de favelas estão inseridas na agenda das políticas públicas nacionais (Silva; Cardoso; Denaldi, 2022).

É importante ressaltar que, em diversos casos, as políticas de remoção de comunidades de áreas que sofrem intervenções urbanas e sua realocação em loteamentos ou conjuntos habitacionais situados em locais distantes, muitas vezes em terrenos de menor custo, têm contribuído para o crescimento desordenado das grandes cidades (Magalhães; Villarosa, 2012).

Apesar de enfrentar vários obstáculos legais, institucionais e financeiros, o Brasil já possui uma experiência significativa na criação e implementação de ações integradas de urbanização. As políticas públicas são essenciais para a transformação de favelas, uma vez que melhorias em infraestrutura, regularização de terreno e acesso a serviços básicos podem alterar profundamente as condições de vida dos habitantes, favorecendo a inclusão social, a dignidade e a cidadania em áreas que historicamente foram marginalizadas. Segundo Rossi (2013), o enfoque territorial nas políticas públicas envolve a análise dos métodos empregados para identificar e garantir a constante evolução dos territórios impactados por essas políticas.

De modo geral, a eficácia de uma política social depende de melhorar as condições de vida das populações mais vulneráveis, o que exige um diagnóstico preciso e contextualizado, baseado em evidências e dados qualitativos e quantitativos. Para implementar políticas públicas eficazes, é essencial considerar elementos como a integração horizontal e vertical, que envolve interseccionalidade e cooperação entre os níveis de governo. Por fim, a política pública deve ser territorializada para respeitar as diversidades e especificidades locais em um país heterogêneo (Leite, 2023).



### **3. CAPÍTULO 2 | URBANISMO SOCIAL: GÊNESE, CONCEITO E GOVERNANÇA COMPARTILHADA**

---

A América Latina tem presenciado um crescimento urbano significativo, e as previsões indicam que esse crescimento continuará nas próximas décadas (Mahabir *et al.*, 2016). Em várias economias emergentes, a expansão dos centros urbanos é vista como um motor para o crescimento econômico (Brueckner, 2011; Glaeser, 2011; UN-HABITAT, 2020). No entanto, governos, tanto nacionais quanto subnacionais, costumam confiar excessivamente em soluções impulsionadas pelo mercado para o desenvolvimento da infraestrutura e a provisão de serviços (Gonzalez, 2010; Peck, 2009).

O grande dilema é que os recursos necessários para infraestrutura e serviços não estão acessíveis para grande parte da população urbana (BANCO MUNDIAL, 2005; CAF, 2017). Além disso, o processo de rápida urbanização tem sido associado ao aumento da desigualdade, pobreza e privações em áreas urbanas, como a falta de moradia, saúde, educação, água e saneamento (Rolnik; Klink, 2011; Sotomayor; Daniere, 2017). Esse cenário revela desafios complexos para as instituições públicas e para a governança local (Mahabir *et al.*, 2016).

Nesse contexto, a questão das cidades voltadas para as pessoas tem sido discutida há muito tempo, conforme a perspectiva de Gehl (2018). Atualmente, há um crescente reconhecimento da importância das necessidades primordiais dos indivíduos, como a interação social. No entanto, os modelos de desenvolvimento urbano ainda em vigor em nossas sociedades, muitas vezes orientados por uma visão de crescimento vinculada às lógicas do neoliberalismo, acabam se refletindo nas formas urbanas e na nossa concepção de cidade (Rolnik, 2015).

A concepção de vulnerabilidade social é compreendida como um conceito multidimensional, no qual as privações de acesso e a falta de garantia de direitos se acumulam e se interrelacionam (IPEA, 2015). A falha dos governos locais em atender adequadamente (tanto em termos de distribuição territorial quanto de custos acessíveis) a essas demandas contribui para a proliferação de áreas urbanas com altos índices de vulnerabilidade social nesses países (Mahabir *et al.*, 2016).

No debate sobre o desenvolvimento urbano, Steel *et al.* (2017) destacam a oposição entre o urbanismo neoliberal e a Nova Agenda Urbana<sup>10</sup>, duas abordagens com visões distintas. O urbanismo neoliberal propõe soluções baseadas no mercado para os problemas urbanos, centrando-se na competitividade interurbana como motor do crescimento econômico. Esse modelo se tornou dominante no sul global, especialmente na América Latina, a partir da década de 80 (Peck *et al.*, 2009). Em contraste, a Nova Agenda Urbana busca promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo, priorizando a participação social no processo de construção das cidades (Leite *et al.*, 2020; Steel *et al.*, 2017). Essas abordagens divergem em aspectos fundamentais, como a forma de compreender o desenvolvimento e a governança territorial nas cidades.

A partir dessa troca de experiências internacionais e como um componente importante da Nova Agenda Urbana, surge a perspectiva do *urbanismo social*, que foi planejada e implementada em Medellín (Colômbia) durante a gestão do prefeito Sergio Fajardo (2000-2004) (Leite *et al.*, 2020).

A expressão, *urbanismo social*, foi utilizada pela primeira vez na Colômbia para designar um conjunto de políticas públicas, incluindo

---

<sup>10</sup> A Nova Agenda Urbana foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, Equador, em 2016. Ela propõe uma visão compartilhada para um futuro mais sustentável e reconhece que, quando bem planejada e gerida, a urbanização pode ser uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento sustentável, tanto em países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos. A Nova Agenda Urbana também aborda a necessidade de uma urbanização mais inclusiva, priorizando o desenvolvimento de cidades que atendam às demandas de todos os segmentos da sociedade (LEITE *et al.*, 2020; UN-HABITAT, 2017, 2018). No contexto do sul global, essa agenda surge como uma resposta ao modelo neoliberal predominante no desenvolvimento urbano, buscando alternativas mais equitativas e sustentáveis para o crescimento das cidades.

programas sociais de educação e cultura, voltados para os bairros com os problemas mais estruturais de desigualdade, utilizando a arquitetura e o urbanismo como ferramentas estratégicas para dar visibilidade aos programas governamentais (Echeverri, 2017).

É importante destacar que, de acordo com Echeverri (2017), o *urbanismo social* é fundamentado em ideologias humanistas, valorizando o ser humano e suas condições de vida, visando encontrar soluções para toda a população, especialmente para aqueles de baixa renda que enfrentam a falta de infraestrutura e qualidade de vida em territórios vulneráveis.

Segundo Echeverri (2017), as estruturas necessárias para a implementação de intervenções territoriais envolvem o que ele denomina de "governança da intervenção", ou seja, a necessidade de aplicar estratégias de concertação social que superem as limitações puramente físicas ou técnicas dos projetos:

A necessidade de construir espaços de mediação entre os programas e projetos do governo - top down - e as dinâmicas e comunidades locais - bottom up -, exigiram maior inovação e criatividade. A transformação do espaço urbano se converteu em uma ferramenta efetiva e visível para coordenar os diferentes programas e projetos nos bairros selecionados. Os projetos de arquitetura e urbanismo a partir da grande quantidade de ações de diferentes escalas tornaram tangíveis, no território, os diferentes programas do governo e ajudaram a organizar os espaços de articulação entre as instituições, os diferentes atores e as comunidades. A estratégia de Urbanismo Social liderou a confluência desses processos em zonas estratégicas, buscando articular harmonicamente os diferentes programas com os projetos de transformação física. Nós nos apoiamos muito no sentido comum, definindo como tática principal, restaurar a dignidade dos itinerários urbanos mais intensamente utilizados pelas pessoas dos bairros e usá-los como uma sequência encadeada de ações e programas. Esta experiência de transformação urbana e social de Medellín foi também um meio para criar ferramentas práticas e desenvolver novas capacidades institucionais (ECHEVERRI, 2017:n.p.).

Dentro do contexto de intervenções em áreas urbanas, essa visão é identificada por diversos termos, como colaborativa (Leite, Acosta e Mitlitelli, *et al.* 2019), tática e acupuntural (Portinari, 2016). Essas denominações podem, em certos momentos, estar mais intimamente associadas às construções sociais que essas iniciativas estimulam. Entretanto, em outras situações, podem se distanciar desses princípios, aparecendo como reações às próprias lógicas que buscam desafiar (Braga, 2020).

No que diz respeito ao *urbanismo social* como ferramenta para a elaboração de políticas públicas, pressupõe que esse, na origem do conceito, dá-se diante da conjuntura de planejamento urbano dos séculos XX e XXI que, alicerçada nas premissas do urbanismo moderno, vê-se em crise, pois está pautada na segregação territorial, no apagamento da memória coletiva e, ainda, no esquecimento da importância da participação coletiva na estruturação das cidades (Jacobs, 2011; Jáuregui, 2010).

O *urbanismo social* propõe que a integração de políticas públicas em diversas áreas urbanas ocorra em todas as etapas do ciclo de uma política pública: diagnóstico, planejamento, implementação, avaliação e tomada de decisão. Essa abordagem considera quatro aspectos da realidade local - socioeconômico e cultural, urbanístico-ambiental, jurídico-legal e socio-organizacional - para identificar as necessidades e oportunidades do espaço. A partir dessa análise completa, é possível desenvolver um Plano de Ação Local que contemple ações interconectadas nas áreas de educação, saúde, segurança pública, assistência social, cultura, esporte e lazer, habitação, saneamento, urbanismo, transporte, obras, meio ambiente, defesa civil e desenvolvimento econômico (Leite, 2023).

Ao incentivar a urbanização de regiões tradicionalmente marginalizadas, como favelas e bairros irregulares, o *urbanismo social* propõe uma perspectiva transformadora, focando em valorizar as potencialidades dessas áreas e a coletividade de seus habitantes. Essa é uma forma de responder à carência habitacional e às desigualdades socioespaciais provocadas por uma urbanização rápida e desorganizada, consequência da falta de políticas habitacionais adequadas e da exploração econômica que forçou muitos brasileiros a se dedicarem à autoconstrução em regiões periféricas (Alvim *et al*, 2024).

De acordo com Alvim *et al.* (2024), existem 10 princípios orientadores (Figura 1), que são considerados condições essenciais para a constituição do *urbanismo social*. Nesses princípios, o território se torna o protagonista do processo de transformação, sendo um recorte geográfico

definido pelas relações estabelecidas, pela cultura, história, demandas, propostas e necessidades específicas de cada local:

**Figura 1 - Os dez princípios do urbanismo social**



Fonte: Alvim *et al.*, 2024

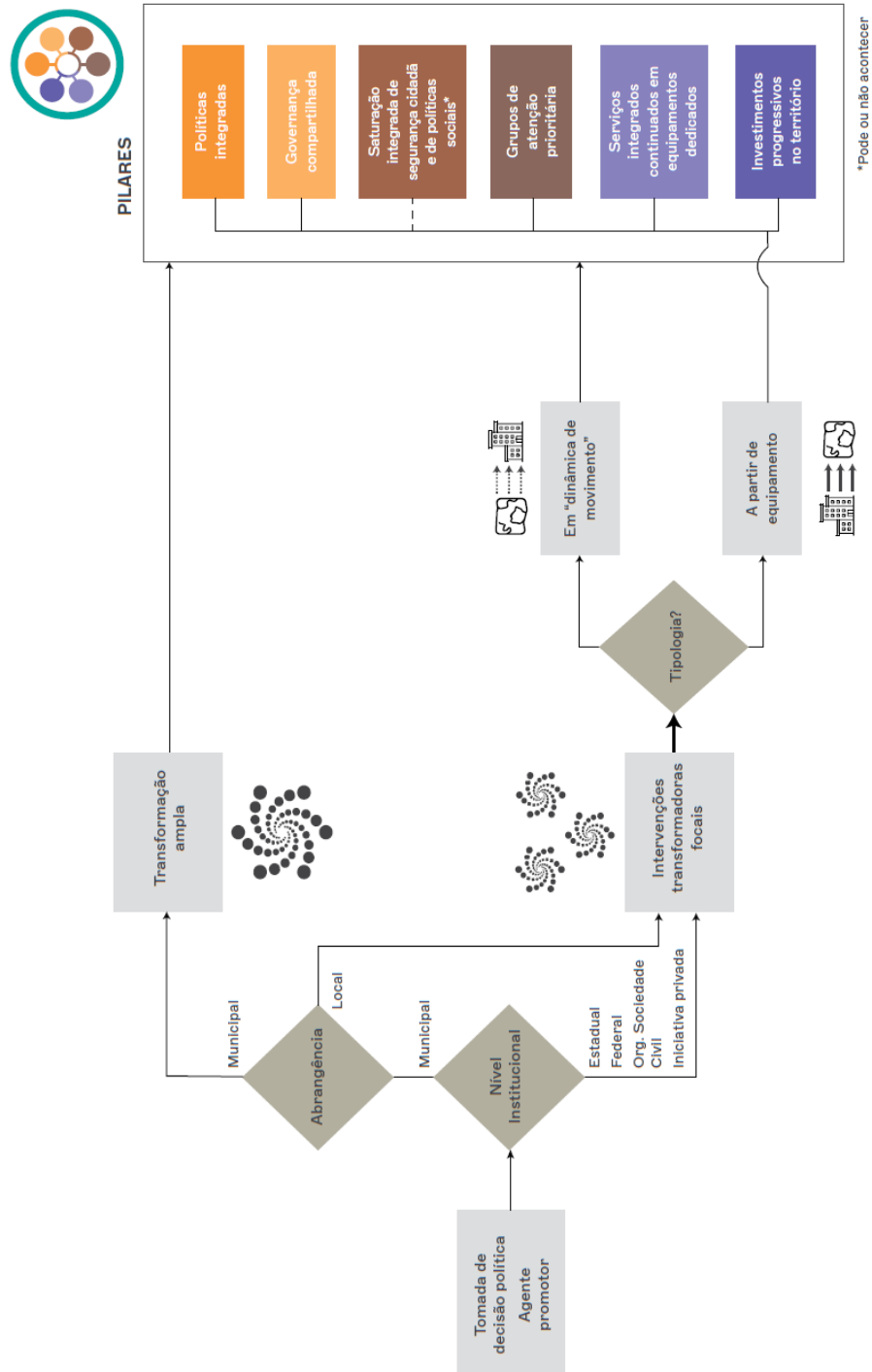
Além dos dez princípios orientadores, Alvim *et al.* (2024) propõe seis estratégias de implementação, que devem constituir os pilares das intervenções ou pressupostos fundamentais que as caracterizam. As figuras a seguir ilustram esses pilares, e apresenta as categorias e tipologias das macroestratégias, relacionando-as com os respectivos pilares:

**Figura 2 - Os seis pilares do urbanismo social**



Fonte: Fonte: Alvim *et al.*, 2024

**Figura 3 - As categorias e tipologias das macroestratégias**  
**Relacionadas com os seis pilares**



Fonte: Fonte: Alvim *et al.*, 2024

Buscar e assegurar o direito à cidade, é fomentar a equidade e a justiça social nos ambientes urbanos contemporâneos. Lefebvre (2016), defende a ideia do direito à cidade que, em linhas gerais, se confunde com o próprio direito à vida, e por isso mesmo independe de seu reconhecimento como membro “natural” ou não de certo espaço. A cidade é o lugar onde pessoas de todos os tipos e classes se misturam, ainda que relutante e conflituosamente, para produzir uma vida em comum, embora perpetuamente mutável e transitória.

Esse direito vai além do acesso físico aos espaços urbanos, abrangendo também a participação ativa nas decisões que moldam a cidade, de modo a refletir as necessidades e aspirações de diferentes grupos sociais. Nesse sentido, é possível analisar como a prática do urbanismo social se insere na Agenda 2030, que busca assegurar o direito à cidade. A Figura 09 ilustra os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contidos na referida Agenda<sup>11</sup>:

**Figura 4 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS**



Fonte: ONU BRASIL, 2017

<sup>11</sup> O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro (ONU BRASIL, 2017)



Embora o *urbanismo social* seja frequentemente visto como uma abordagem cheia de boas intenções, voltada para práticas que promovem inclusão, dignidade, participação, segurança, convivência e esperança, questiona-se a eficácia e os reais impactos dessa abordagem nas políticas urbanas. Alguns autores adotam uma postura mais cética ao avaliar as políticas que buscam resolver os problemas urbanos conforme proposto pelo *urbanismo social*, argumentando que o conceito de urbanismo já implica, por si só, uma perspectiva de cuidado e atenção aos aspectos sociais da urbanização (Doyle, 2018; Hernandez-Garcia, 2013; Maclean, 2015).

Na investigação de Montero (2020), é apresentada uma perspectiva que contrasta com o discurso latino-americano, enxergando as iniciativas do *urbanismo social* como componentes de uma estrutura que ele chama de "lógica de potencialização das cidades". Através de sua base teórica, fica evidente que ele examina o *urbanismo social* a partir de pelo menos três dimensões distintas: primeiro, como um meio de ampliar a atuação da filantropia global; segundo, como uma abordagem estratégica que se baseia em soluções ligadas ao discurso neoliberal; e, por último, o desenvolvimento orientado para a comunidade local como uma forma de desviar o foco dos problemas em nível global.

A análise indica que o avanço de um urbanismo voltado para questões sociais continua a ser significativamente influenciado pelas políticas públicas que surgiram das vivências da Colômbia. Para explorar essas políticas, que se interligam tanto em sua linguagem quanto em sua aplicação, é fundamental considerar o contexto histórico dessas iniciativas, pois ele é essencial para entender a viabilidade do urbanismo com foco social.

### 3.1.URBANISMO SOCIAL EM CIDADES LATINO-AMERICANAS: A EXPERIÊNCIA DE MEDELLÍN

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), estima-se que a população de assentamentos precários na América Latina passará de 134 milhões de habitantes em 2005 para 162 milhões em 2020 (Torres, 2009). Na Colômbia, "pelo menos 1,3 milhões de lares, que representam 16% dos lares urbanos, encontram-se em condições de precariedade habitacional, ou seja, habitam moradias sem serviços básicos, construídas com materiais inadequados, apresentam superlotação ou estão localizadas em áreas de alto risco" (CONPE, 2004).

**Quadro 3 - Lares urbanos nos departamentos da Colômbia**

REGIÕES	TOTAL DE LARES URBANOS	LARES EM CONDIÇÕES HAB PRECÁRIAS	%
Atlántica	1.498.497	387.462	25%
Oriental	1.369.390	184.467	13%
Central	1.007.392	124.454	12%
Pacífica	368.519	112.481	31%
Bogotá	1.934.828	160.987	8%
Antioquia	1.120.882	175.110	16%
Valle del Cauca	1.010.972	151.757	15%
Orinoquia y Amazonas	134.953	49.842	37%
<b>TOTAL</b>	<b>8.445.433</b>	<b>1.346.560</b>	<b>16%</b>

Fonte: Adaptado de Proyecto Urbano Integral – PUI, 2013

Em 1993, Medellín deu início a práticas de planejamento participativo que incentivaram a participação ativa, dinâmica e propositiva da população. Essas iniciativas foram fundamentais para a criação do Sistema de Planejamento Municipal (1993) e a institucionalização do Planejamento Local e Orçamento Participativo (PLPP), que foi atualizado em 2007. Esse sistema passou a orientar todas as etapas - formulação, aprovação, execução, avaliação e controle - do Plano de Desenvolvimento de Medellín (PDM),

promovendo uma gestão mais transparente e colaborativa, onde a comunidade desempenha um papel central nas decisões de desenvolvimento urbano e social.

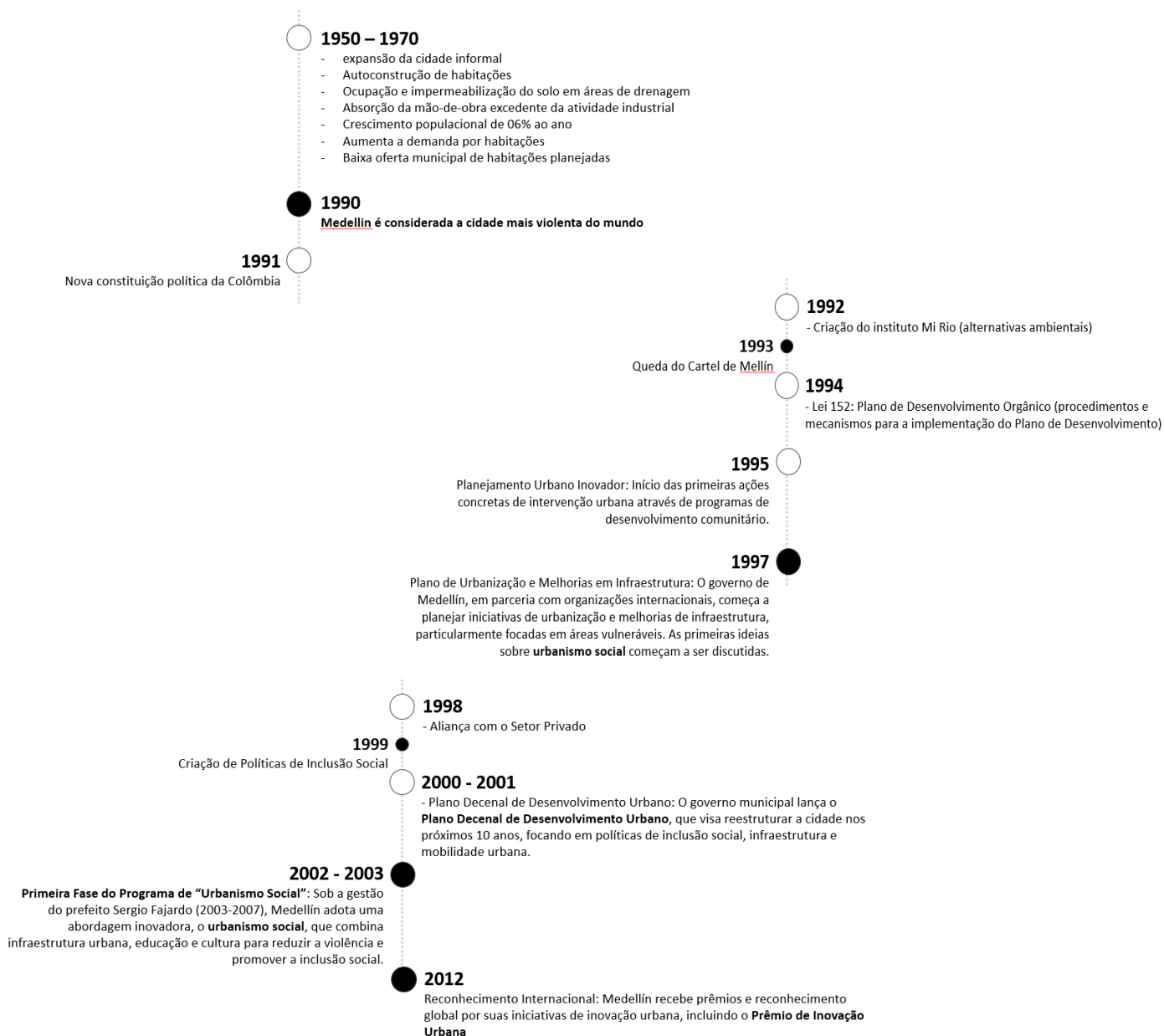
Com a promulgação da Lei de Desenvolvimento Territorial nº 388 em 1997 na Colômbia, que delega aos municípios a responsabilidade pelo desenvolvimento urbano, as cidades colombianas têm se dedicado intensamente à elaboração de instrumentos que apoiem o planejamento de seus territórios, priorizando as iniciativas locais (Ocampo, 2019). A norma buscou uma distribuição justa dos encargos e benefícios e incorporou conceitos do debate internacional, como melhoria, realocação e prevenção. Regulamentando o Plano de Ordenamento Territorial (POT), a lei aborda temas como proteção ambiental, áreas de risco, espaço público, habitação social, mobilidade, serviços públicos, gestão de terras, e preservação do patrimônio natural e cultural. Os POTs, promovidos pela administração federal, foram fundamentais na reestruturação dos centros urbanos, trazendo uma nova perspectiva sobre as infraestruturas naturais e artificiais, além de oferecer serviços ao público e estimular a participação cidadã. A elaboração desses planos permitiu estabelecer um modelo sustentável de crescimento urbano, assegurando que diversos projetos transcendessem os períodos de governo, favorecendo uma visão de cidade voltada para o futuro (Antonucci, 2018).

Em 1999, alinhado com as diretrizes nacionais da Lei nº 388/97, foi elaborado o primeiro Plano de Ordenamento Territorial de Medellín (Acordo 62/99, atualizado em 2006 e 2014), que se tornou um instrumento fundamental para o município. Esse plano orienta o modelo de planejamento, organização e desenvolvimento urbano, voltado para melhorar a qualidade de vida da população e promover uma cidade mais equitativa.

Nesse cenário, o governo fortalece essas iniciativas como práticas sociais, repassando a incumbência do desenvolvimento para os municípios. Essa abordagem reafirma a posição do território local como a unidade fundamental para as transformações sociais decorrentes de seus planejamentos urbanos.

A linha do tempo apresentada a seguir resume os principais marcos relacionados ao desenvolvimento urbano e à política urbana de Medellín, abrangendo o período das décadas de 1950 até o ano de 2012 e o *urbanismo social*:

**Figura 5 - Linha do Tempo – Política Urbana de Medellín**



Fonte: Elaboração própria, 2024

Medellín, que é a capital da região de Antioquia na Colômbia, localiza-se na Área Metropolitana do Vale de Aburrá e se destaca como uma

das cidades mais emblemáticas do país. Isso se deve ao seu papel significativo na evolução social, política, econômica e cultural da nação. Ao investigar seu histórico de formação e desenvolvimento, é possível entender a trajetória de outras cidades importantes do país, considerando as particularidades e variáveis do contexto colombiano, como a desigualdade na distribuição de terras, o acesso limitado a serviços públicos essenciais, a baixa participação da população, bem como a violência e os conflitos armados, entre outros fatores (Botero, 1996).

Durante as últimas duas décadas, Medellín passou por uma transformação urbana e social significativa, gerando interesse global. A cidade deixou de ser considerada um local "invisível", uma vez que já foi reconhecida como uma das cidades mais violentas do mundo, para se tornar um ponto de referência e convergência para processos de inclusão e inovação (Echeverri, 2017).

**Mapa 3 - Localização geográfica de Medellín**



Fonte: Rodrigues, 2019

**Mapa 4 - Medellín: zonas urbanas e rural (*corregimientos*)**



Fonte: Communes of Medellín, 2014

Neste novo século, o crescimento urbano da cidade tem sido caracterizado pela divisão e segregação, resultando em um planejamento voltado apenas para as classes média e alta. Ao mesmo tempo, o acelerado aumento populacional da classe trabalhadora, deslocada pela violência que assola o país, foi, a princípio, subestimado pelo governo. Essa negligência possibilitou que as dinâmicas de tais comunidades, que frequentemente se apoiam na ilegalidade e na informalidade, se consolidassem sem a intervenção do Estado (Martin, 2013). Dessa forma, Medellín se estabelece como uma das cidades mais relevantes do país, em um cenário onde as instituições governamentais exercem suas funções e elaboram planos para o crescimento urbano, desconsiderando o desenvolvimento desordenado de áreas de pobreza e informalidade em suas encostas.

Durante a década de 1990, diversos processos foram desenvolvidos com o objetivo de abordar os desafios enfrentados pela cidade, sendo liderados pela sociedade civil, setor privado, instituições de ensino e organizações não governamentais. No entanto, foi o programa do Governo Nacional da Consejería Presidencial para Medellín (1990-1997), em cooperação com a Alemanha, que proporcionou um espaço para o diálogo, colaboração e implementação de ações concretas de inclusão na cidade.

Através da Consejería, foram realizadas ações específicas que se tornaram a origem de alguns dos futuros modelos de transformação da cidade, como o PRIMED<sup>12</sup> (Echeverri, 2017).

O programa PRIMED foi precursor da estratégia denominada *urbanismo social*, na cidade de Medellín (Echeverri, 2017). Com isso, Medellín se tornou uma referência essencial nesse campo, o que justifica a existência de uma extensa quantidade de artigos acadêmicos, reportagens e livros dedicados ao estudo do *urbanismo social* nesse contexto específico. Engajados nessas vertentes, outros países começaram a desenvolver programas com o objetivo de melhorar as condições de vida das pessoas, sendo também um meio de criar instrumentos e desenvolver novas capacidades institucionais.

Medellín foi a gênese do *urbanismo social*, ao implementar um conjunto de intervenções coordenadas que, em pouco tempo, resultaram em transformações urbanas e sociais significativas, especialmente em áreas vulneráveis e marcadas por altos índices de violência. O conceito de *urbanismo social*, nascido dessa experiência, integra planejamento urbano com ações voltadas para o desenvolvimento social, priorizando equipamentos públicos de qualidade, melhoria da infraestrutura e criação de espaços comunitários que promovem inclusão e cidadania. O ex-prefeito de Medellín (2003-2007), Sergio Fajardo, foi o gestor público pioneiro a implementar o conceito de *urbanismo social*, ao lado do arquiteto e urbanista Alejandro Echeverri.

A sociedade colombiana apresenta uma enorme desigualdade social, considerada uma das causas estruturais da violência, do subdesenvolvimento e da pobreza. Para combatê-la, o conceito de *urbanismo social* se concentra em propor e executar ações de infraestrutura física, gerenciar programas de caráter social e articular as diferentes ações interinstitucionais. Um dos principais instrumentos de intervenção, criado no âmbito do *urbanismo*

---

<sup>12</sup> O Programa Integral de Melhoramento de Bairros Informais (PRIMED), atuou como um programa de intervenção urbana na cidade de Medellín, na Colômbia, nos anos 1990. O PRIMED foi inspirado no programa Favela-Bairro, implementado no Rio de Janeiro na mesma década e foi um antecedente para os Projetos Urbanos Integrals (PUI), que foram estruturados em 2004.

*social*, são os Projetos Urbanos Integrados – PUI. Esses projetos visam atuar em áreas informais da cidade onde os indicadores de precariedade espacial, ambiental e social são mais alarmantes (Echeverri e Orsini, 2010). Em 2004, foram estabelecidos cinco Projetos Urbanos Integrados: PUI Nororiental (comunas 1 e 2), PUI Centroccidental (comuna 13), PUI Centroriental (comunas 8 e 9), PUI Noroccidental (comunas 5 e 6) e o PUI Iguaná, que foi diagnosticado e elaborado.

As bibliotecas-parque e as escolas públicas situadas nas regiões mais carentes integram as iniciativas de *urbanismo social*. De maneira semelhante, a abordagem utilizada para transformar o Macro-Projeto Urbano de Moravia focou na revitalização de uma zona com grave deficiência urbana, construída sobre um antigo aterro sanitário, que era densamente habitada por populações de baixa renda. Os teleféricos, conhecidos localmente como Metrocables, foram implementados como parte do sistema de transporte coletivo da metrópole, facilitando o acesso em duas novas áreas informais da cidade, que apresentam encostas de difícil acesso para os meios de transporte convencionais. No âmbito dessa estratégia, também foram criados diversos espaços públicos, incluindo parques lineares e áreas para práticas esportivas, além de uma série de projetos voltados para a melhoria das condições habitacionais em áreas marginalizadas.

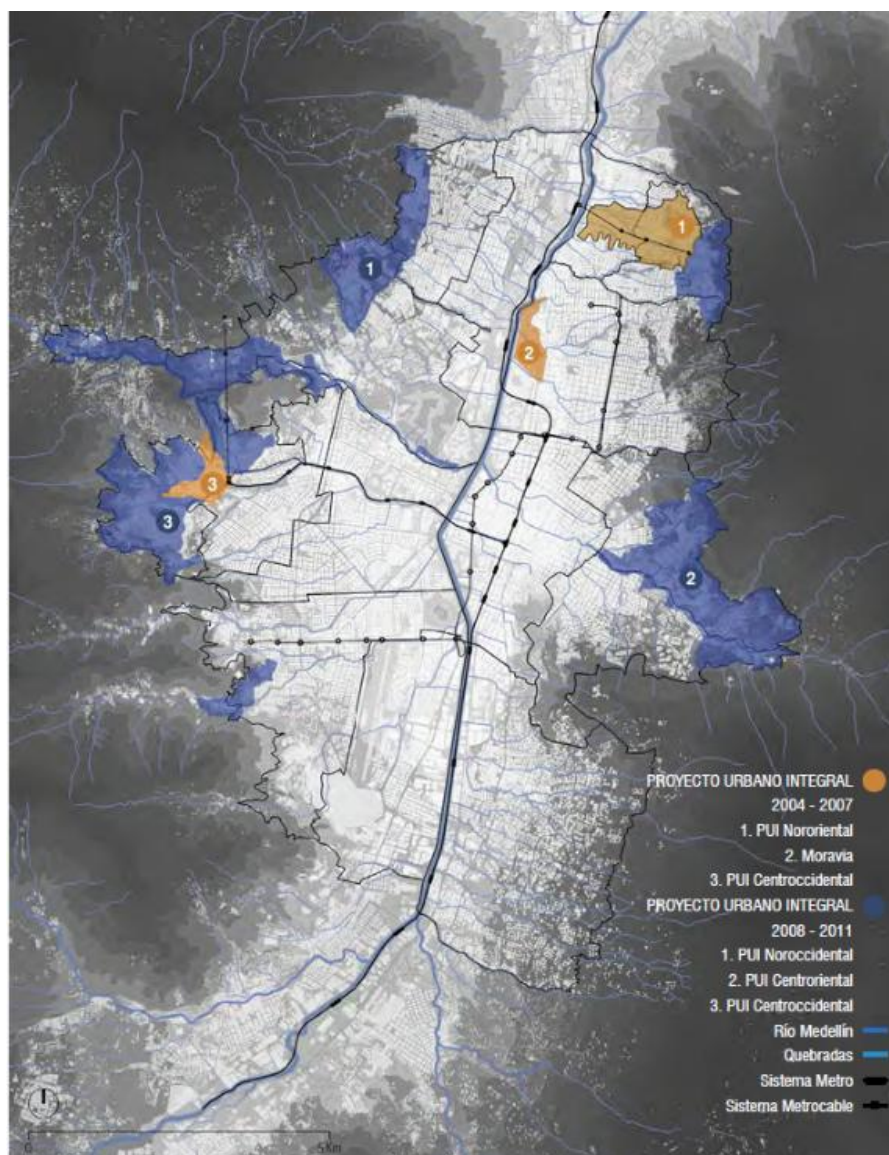
O Projeto Urbano Integral (PUI) atua como um meio de intervenção nas cidades, considerando aspectos físicos, sociais e institucionais. Sua meta é abordar questões particulares em uma área específica, utilizando simultaneamente diversas ferramentas de desenvolvimento para a região em questão. O PUI representa uma abordagem de *urbanismo social*, fundamentada na filosofia do Desenvolvimento Humano Integral (DHI) (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2007).

Essa metodologia promove a transformação urbana a partir de uma visão holística, buscando melhorar as condições de vida da população através da integração de infraestrutura básica, serviços públicos e espaços de convivência. Além disso, o PUI fomenta a participação comunitária e fortalece os laços sociais, ao envolver a população local no processo de



planejamento e execução dos projetos. Dessa forma, o PUI não se limita apenas ao desenvolvimento físico dos espaços, mas visa também a inclusão social e o empoderamento dos moradores, com o objetivo de reduzir as desigualdades e promover a coesão social. Em última instância, o PUI pretende criar cidades mais equitativas, onde o crescimento urbano respeite e valorize a dignidade e o potencial de cada indivíduo e comunidade.

**Mapa 5 - Localização de Projetos Urbanos Integrados 2004 - 2011**



Fonte: Base cartográfica Medellín, edu 2007.

Edição: equipe gráfica edu – urbam EAFIT

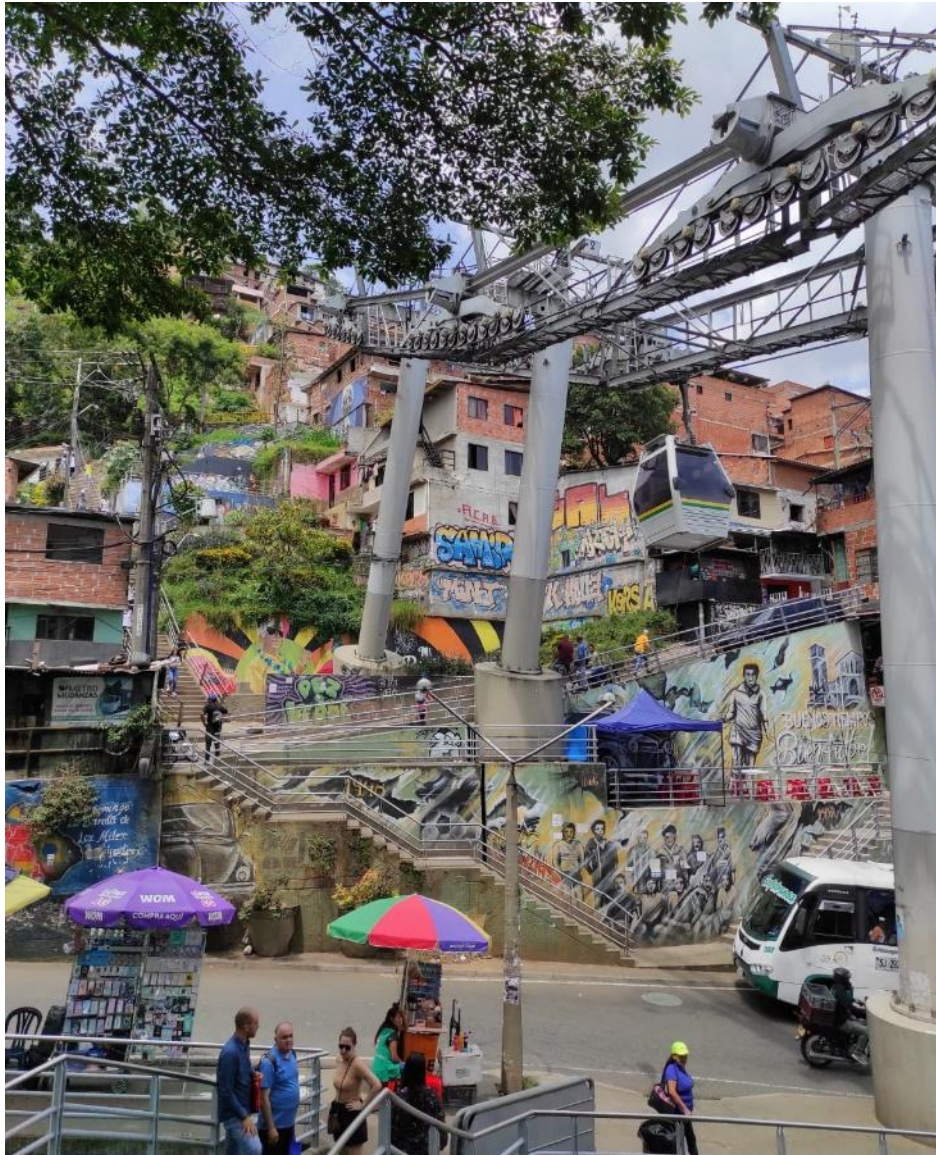
O objetivo é conseguir um impacto físico, social e institucional ao criar programas e projetos com a comunidade para gerar emprego e fortalecer as atividades econômicas existentes na região. Os PUIs são construídos nas áreas da cidade informal, como intervenções estruturais que visam à implementação de políticas públicas em um território específico, por meio de ações articuladas a partir da gestão interinstitucional que lidera a coordenação entre as diferentes secretarias e entidades municipais, para executar sinergicamente programas sociais e projetos de intervenção nesse território.

Há uma lógica, muitas vezes sutil, que une o simbólico ao concreto nas intervenções urbanas, merecendo destaque por ilustrar como os princípios do urbanismo social se materializam nas transformações físicas e sociais dos territórios. Como destacam Leite *et al.* (2020), é evidente como o design urbano se integra à preocupação com a dimensão social do espaço:

O entorno imediato da estação de Metrocables é tratado como um espaço público, com uma série de instalações que vão desde escolas, centros de saúde e parques infantis até conjuntos habitacionais que se integram ao bairro adjacente (que passam por intervenções MIB [Melhorias Integradas de Bairros]). Os edifícios estão dispostos numa malha de praças, miradouros, creches, escolas renovadas, campos desportivos e ainda um delicado sistema de pavimentação e mobiliário urbano que liga os pontos de intervenção ao tecido existente e requalificado da cidade; assim, centro e periferia da cidade teriam o mesmo tratamento urbano e se conectariam tanto em termos reais (via Metrocable) quanto simbolicamente. Ao entrelaçar essas relações em uma escala mais ampla de design e integração dos usos cotidianos, o PUI traça uma nova visão da cidade (LEITE *et al.*, 2020: 48, tradução livre).

Brand (2013) discute a importância da política de mobilidade urbana, com destaque para a implementação dos metrocables (teleféricos), como uma estratégia central para o desenvolvimento e reintegração de áreas vulneráveis. Esse sistema de transporte público foi utilizado como um ponto de ancoragem no território, iniciando a intervenção dos Programas Urbanos Integrados (PUIs) e promovendo a reintegração territorial entre a comunidade e a cidade por meio da política pública de mobilidade.

**Figura 6 - Metrocable**



Fonte: Autora, 2023

(teleférico: robusto elemento de inclusão via mobilidade urbana, sempre integrado aos espaços públicos e demais elementos do PUI.)



**Figura 7 - Comuna 13**



Fonte: Autora, 2023

(A promoção de acessibilidade aos territórios periféricos, a Comuna 13 que foi um dos lugares mais violentos do planeta na década de 1990, é um elemento essencial da retomada dos espaços públicos com grande vitalidade.)

**Figura 8 - Antes e depois da implantação do PUI, Calle 2017**



Fonte: EDU, 2004-2006

Os Projetos de Intervenção Urbana (PUIs) tiveram início durante a gestão de 2004 a 2007 e se estenderam de 2008 a 2011. As ações são realizadas pela Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU), cujo propósito é implementar projetos urbanísticos visando o bem-estar dos cidadãos. O objetivo final é melhorar as condições de vida das pessoas nas áreas abrangidas. Na Colômbia, entre 2002 e 2008, diversos processos de desmobilização<sup>13</sup> foram realizados, o que resultou na diminuição da violência e dos homicídios nas comunidades, facilitando tanto a interação com os moradores quanto as intervenções realizadas. O PUI possui uma abordagem metodológica que evoluiu ao longo do tempo, sendo ajustada conforme as características específicas de cada área, a magnitude da intervenção e a população beneficiária (EDU, 2007).

O PUI foi definido em seis componentes específicos:

- I. **Participação comunitária:** compreendida como um mecanismo de comunicação e pedagogia com a comunidade;
- II. **Gestão interinstitucional:** que implicaria a coordenação das diferentes dependências municipais;
- III. **Corresponsabilidade intersetorial:** onde a participação do setor privado, das ONGs e das organizações comunitárias seria substancial para o desenvolvimento dos bairros;
- IV. **Melhoramento de espaços públicos e mobilidade:** entendido como um primeiro passo para o reconhecimento desses espaços como cenários para o encontro e a convivência cidadã, onde se evidenciam temas como a convivência e a apropriação dos territórios;

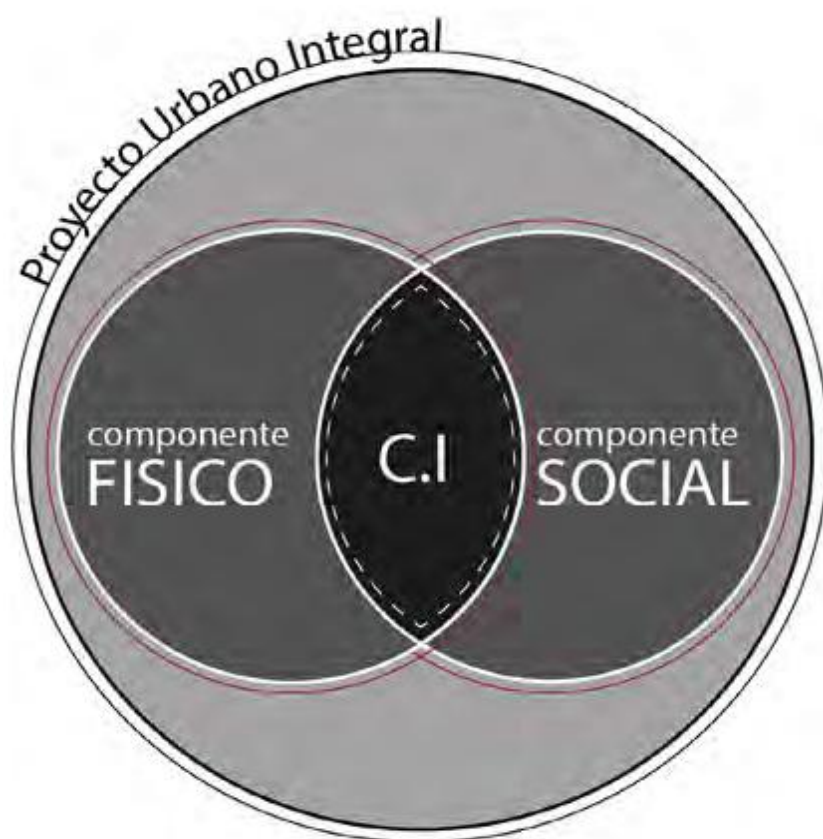
---

<sup>13</sup> Os processos de desmobilização referem-se ao conjunto de ações e dinâmicas que resultam na diminuição ou cessação das atividades organizadas, coletivas ou políticas. Esses processos podem ocorrer em diferentes contextos, como movimentos sociais, organizações políticas, ou mesmo em situações militares ou de conflito. A desmobilização implica não apenas na redução de recursos e apoio a uma determinada causa ou ação, mas também em mudanças na estrutura e nos objetivos do grupo envolvido.

- V. **Equipamentos públicos:** educativos, culturais, de segurança, de empreendedorismo, etc.;
- VI. **Consolidação habitacional:** onde se estabeleceu a necessidade de uma estratégia habitacional de reassentamento no local.

Os seis componentes foram resumidos em três: o componente físico, o componente social e o componente interinstitucional, com a finalidade de identificar necessidades e oportunidades precisas, proporcionando assim um enfoque claro e objetivo em relação a cada um deles.

**Figura 9 - Os 3 Componentes do Projeto Urbano Integrado**



Fonte: Equipe gráfica EDU - urbam EAFIT

O aspecto físico fundamenta-se em ações urbanas que são fortalecidas pela participação da comunidade. A abordagem inicial se concentra em projetos que têm um impacto significativo no espaço público, incluindo

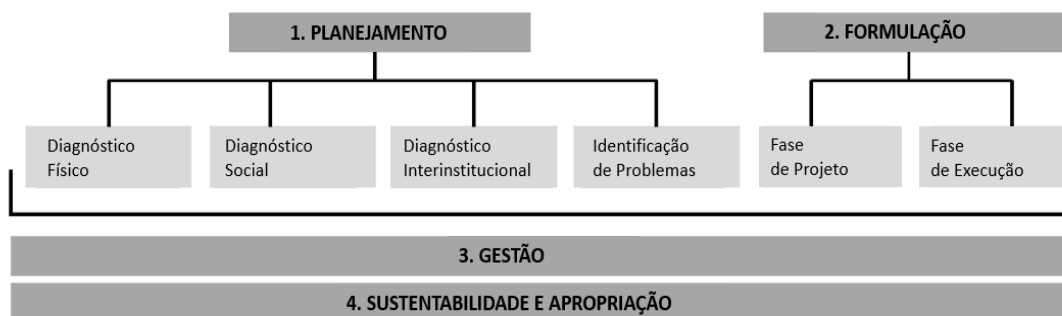
melhorias em equipamentos comunitários, habitação, transporte e meio ambiente, levando em consideração as condições ao redor que, em muitos casos, vão além de limitações territoriais ou sociais. O aspecto social baseia-se em uma metodologia que, ao fortalecer a organização dentro da comunidade e promover a liderança, possibilita a renovação do tecido social e assegura a participação ativa da população em todas as fases do processo. Por fim, o aspecto interinstitucional integra e coordena as iniciativas de todas as áreas do município, incluindo secretarias municipais e órgãos descentralizados, que trabalham juntos para elevar a qualidade de vida da comunidade na região de intervenção, alinhando esforços para o desenvolvimento do território. Este componente também fomenta parcerias intersetoriais com o setor privado, ONGs, organismos nacionais e internacionais, assim como diversas organizações comunitárias (Arango, 2013).

A metodologia do PUI Nororiental serviu de base para todos os outros PUI desenvolvidos na cidade. No entanto, cada um possui condições diferentes, tanto na escala territorial quanto nas problemáticas sociais e ambientais. Cada território, de acordo com suas especificidades, exigirá uma diversidade de ações e ênfases temáticas diferenciadas. A metodologia utilizada no PUI Nororiental, foi sendo construída ao longo do projeto. Essa metodologia é muito semelhante às metodologias utilizadas em outros projetos do mesmo tipo, onde o primeiro passo é o reconhecimento dos problemas, através de um diagnóstico, e posteriormente passa-se à formulação e o desenvolvimento dos projetos e estratégias que buscam solucionar ou minimizar esses problemas. O aspecto inovador deste projeto foi a coordenação institucional e intersetorial, assim como a fase de sustentabilidade, que começa paralelamente à intervenção e continua depois dela, em que a comunidade se torna parte ativa do processo desde o início (EDU, 2005).

A metodologia do PUI Nororiental (PIU-NOR) contou com duas etapas consecutivas: planejamento e formulação, e duas etapas que se

desenvolveram de forma transversal ao longo de todo o processo: gestão e sustentabilidade.

**Quadro 4 - Etapas da metodologia do Projeto Urbano Integral (PUI) Nororiental**



Fonte: Adapto de EDU-urbm EAFIT, 2013

A viabilização das intervenções locais do *urbanismo social* em Medellín exigiu uma elevada capacidade de investimento público, alcançada por meio da participação de recursos provenientes da Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU) e das Empresas Públicas de Medellín (EPM). A EDU desempenhou um papel central na articulação e coordenação dos Projetos Urbanos Integrados (PUIs), garantindo a implementação das intervenções nos territórios, promovendo ações coordenadas entre diferentes setores do governo e estabelecendo um canal contínuo de comunicação com as comunidades locais.

Por sua vez, a EPM teve um papel fundamental na sustentabilidade financeira dessas transformações urbanas e sociais. Com uma estrutura única, a empresa possibilitou que 50% de seus lucros fossem revertidos para investimentos públicos na cidade, representando quase 30% dos recursos destinados ao desenvolvimento municipal (Leite *et al.*, 2020). Esse modelo financeiro inovador foi essencial para viabilizar as obras de requalificação territorial e social, garantindo um fluxo contínuo de recursos para a execução dos projetos.

Além disso, a EPM teve um impacto significativo no financiamento das obras de reintegração física e social do território, contribuindo diretamente para a implementação de políticas públicas de grande



complexidade e alcance. As iniciativas realizadas em Medellín, que combinam intervenções arquitetônicas e estratégias sociais, com destaques de equipamentos âncoras e entregas rápidas (Maclean, 2015).

No contexto do PUI-NOR, a abordagem de *urbanismo social* é reavaliada em relação às dinâmicas interconectadas na área, já que está ligada aos processos de reconfiguração dos espaços, os quais se alinham a critérios definidos por um referencial interescala. Esse referencial abrange desde iniciativas internacionais até planos de desenvolvimento local. Com base nessa perspectiva, menciona-se o planejamento focado no desenvolvimento territorial, que incorpora a participação da comunidade, configurando-se como um processo de natureza socioeconômica. Contudo, em termos de temporalidade, há uma carência de um acompanhamento prolongado, negligenciando as projeções dos processos, visto que os mandatos administrativos municipais duram apenas quatro anos. Isso resulta na limitação do acompanhamento e da avaliação a curto e médio prazo, conforme evidenciado por fontes documentais (EDU, 2005).

Posto isto, podemos observar que esses componentes destacam aspectos centrais do *urbanismo social*, que busca transformar realidades urbanas vulneráveis por meio de intervenções integradas e participativas. A ênfase nas intervenções urbanas com a participação da comunidade é fundamental, pois garante que as soluções atendam às suas necessidades. O foco em obras de impacto físico, especialmente no espaço público e na mobilidade, promove a convivência e a interação social. Além disso, o fortalecimento da organização comunitária e a articulação entre diferentes setores do governo e outras entidades são cruciais para enfrentar problemas complexos.

O conceito de *urbanismo social* também começa a ser aplicado em intervenções no Brasil e em outros países da América Latina, inspirados pela experiência de Medellín, embora ainda de maneira parcial. Entre esses exemplos destacam-se atualmente no Compaz (Centro Comunitário da Paz) em Recife, desde 2016, e o projeto Utopias de Iztapalapa na Cidade do México, desde 2018. Além da experiência pioneira de Medellín, surgem as

iniciativas mais recentes, como as Usinas da Paz (Territórios pela Paz) no estado do Pará e o projeto de Urbanismo Social em São Paulo (Leite, 2023).

### **3.2.GOVERNANÇA TERRITORIAL COMPARTILHADA**

O conceito de governança foi introduzido por Harlan Cleveland em 1972, com a icônica ideia de que as pessoas desejam mais governança e menos governo (Cleveland, 1972).

Recentemente, a governança se tornou um tema de destaque nas pesquisas de várias áreas de políticas públicas e sociais. De maneira geral, ela diz respeito aos múltiplos mecanismos de decisão que permitem aos cidadãos manifestar suas preferências e satisfazer suas necessidades. Em um contexto de globalização, os interesses, instituições e atores se multiplicam e diversificam, alterando o panorama decisional das políticas. Essa diversidade resulta em conflitos políticos, nas agendas dos movimentos sociais e nos objetivos do setor privado e das administrações públicas, que buscam atender suas demandas por meio de esforços conjuntos (Bercovici, 2003).

A noção de "governança", vista como uma estrutura de tomada de decisão não hierárquica voltada para a formulação e implementação de políticas públicas, começou a ganhar destaque após a crise do Estado no pós-Segunda Guerra Mundial, marcada por intervenções econômicas e iniciativas de bem-estar social. Segundo Pierre e Peters (2000), essas novas estruturas delegaram a oferta de serviços públicos a atores do setor privado e a organizações da sociedade civil.

Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram oficialmente aprovados durante a 56ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2001, como resultado da Cúpula do Milênio. Esses objetivos representaram um marco significativo na luta contra a pobreza global, reunindo um conjunto de metas ambiciosas que visavam melhorar a qualidade

de vida de milhões de pessoas ao redor do mundo. Considerado um dos esforços mais bem-sucedidos nesse combate, os ODM buscavam abordar questões cruciais, como a erradicação da fome, a promoção da educação básica universal e a redução da mortalidade infantil. A iniciativa não apenas mobilizou recursos e atenção internacional para as necessidades dos países em desenvolvimento, mas também estabeleceu uma plataforma de cooperação global que incentivou governos, organizações não governamentais e a sociedade civil a trabalharem juntos em prol de um futuro mais equitativo e sustentável (UNDP, 2003).

A promoção de uma governança democrática, que engloba a inclusão dos cidadãos nas entidades responsáveis por supervisionar suas prerrogativas e nas decisões sobre a distribuição de recursos, é vista como uma abordagem eficaz para reforçar os direitos humanos, aprimorar a equidade nas políticas, reduzir discriminações, assegurar a justiça social, promover o bem-estar das comunidades e sustentar os caminhos de desenvolvimento (UNDP, 2003). Em determinado momento, a globalização foi largamente reconhecida como a base principal e até mesmo considerada um consenso em torno de um modelo sólido de desenvolvimento.

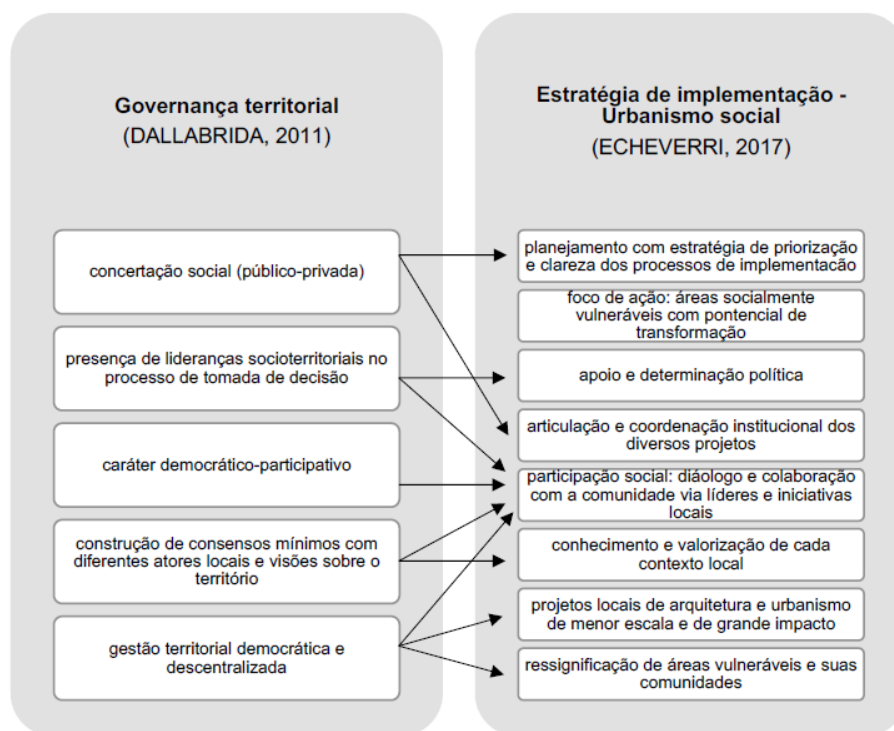
Nesse contexto, tudo parecia se alinhar para facilitar esse fenômeno social. Os defensores dessa perspectiva sustentavam que o mundo se transformou em uma vasta aldeia global, onde as fronteiras perderam sua relevância e configuração anteriores. Isso exigia uma nova análise das estruturas e práticas sociais estabelecidas. A gestão social está intimamente relacionada a estudos recentes sobre a administração e o planejamento de ações em contextos que valorizam a participação ativa dos cidadãos. Assim, a gestão social se conecta a conceitos como esfera pública e emancipação, desenvolvimento social local, dinâmica participativa, cultura política, cultura democrática, territórios de cidadania e a formulação de políticas públicas voltadas para o progresso social, político, cultural, econômico e ecológico. Essa interação entre o Estado, a sociedade civil e o mercado se dá de forma contínua (Marques, 2013).

À medida que as metodologias e as ferramentas de comunicação avançam rapidamente e moldam nosso entorno, um número cada vez maior de pessoas se integra a essa complexa rede de interações. Viver em comunidade, em certo sentido, representa uma estrutura estabelecida de indivíduos, recursos e ambientes, orientada por interesses que podem ser tanto pessoais quanto coletivos. Essa interconexão entre pessoas, bens, interesses, habilidades e conhecimentos leva à compreensão do ser humano como uma "entidade organizacional". Essa perspectiva, evidentemente, transcende a ideia de organização apenas como um espaço para a produção e o comércio, ampliando a visão da organização dentro de um contexto social mais amplo (Etzioni, 1980).

A governança, conforme a concepção adotada por organismos internacionais, destaca a flexibilização do papel do Estado no exercício do poder. Nesse contexto, envolve a atuação por meio de instrumentos, processos e instituições que viabilizam a articulação de interesses públicos por indivíduos e grupos (Cançado, 2013; Dallabrida, 2011).

Segundo a perspectiva de Leonardo Valles Bento, a governança é um fenômeno predominantemente instrumental, com traços burocráticos, atuando como um agente formalizador da institucionalidade em que está inserida, ao fornecer ferramentas administrativas objetivas e eficientes. A governança no setor público garante aos governos maior eficácia como prestadores de serviços à sociedade, promovendo transparência no processo administrativo e destacando questões internas, como a forma em que as decisões são tomadas, sua importância, e os impactos gerados para a coletividade.

**Quadro 5 - Conceitos entre governança territorial no urbanismo social**



Fonte: Salla, 2021

No contexto do *urbanismo social*, a governança compartilhada refere-se à criação de espaços de participação e tomada de decisão, envolvendo os diversos atores presentes nos territórios que passam por intervenções de qualificação. Essa abordagem visa integrar tanto as instituições quanto a própria comunidade, promovendo um processo colaborativo na gestão e transformação urbana (Leite, 2023). O principal desafio da governança do espaço urbano reside na integração intergovernamental e no aprimoramento da gestão municipal. Isso requer gestores capacitados, respaldados por uma administração que implemente um planejamento estratégico eficaz, permitindo aos municípios uma visão de longo prazo e uma gestão focada na prevenção, em vez de respostas emergenciais e corretivas (Fernandes; Lacerda; Pontual, 2014).

A governança desempenha um papel crucial nas estratégias do *urbanismo social*, especialmente em áreas mais fragilizadas. Para administrar esses espaços de maneira eficiente e participativa, é essencial um modelo de governança que una diferentes níveis de autoridade, setores da sociedade e recursos, permitindo enfrentar os diversos desafios presentes nessas localidades. Nos contextos mais marginalizados, a vulnerabilidade urbana se torna mais acentuada devido à falta de infraestrutura apropriada, à carência de serviços públicos e à exclusão social, aspectos que ressaltam a importância da governança na formulação de políticas públicas que sejam eficazes e inclusivas (Leite, 2023).

O conceito de vulnerabilidade urbana procura descrever as condições de vida de indivíduos que, sem o apoio de terceiros ou da comunidade, enfrentam sérias dificuldades para se estabelecer, viver e interagir. Esse conceito abrange a análise de grupos sociais marginalizados, como indivíduos ou famílias em situação de exclusão social, comumente devido a fatores socioeconômicos. Aqueles identificados como "vulneráveis socialmente" são pessoas que perdem espaço na sociedade e, geralmente, dependem da ajuda alheia para assegurar sua sobrevivência.

O *urbanismo social*, ao integrar conceitos de governança, gestão comunitária e envolvimento dos cidadãos, oferece uma maneira inovadora de abordar a urbanização. Ele entende que as respostas para os desafios urbanos devem ser desenvolvidas em colaboração com os moradores, em vez de serem decididas de forma centralizada. Dessa maneira, o *urbanismo social* não só altera a configuração física das cidades, mas também favorece a equidade social, permitindo que as comunidades reassumam o controle sobre o seu futuro (Leite, 2023).

A participação da comunidade no processo de planejamento assegura que suas vozes sejam consideradas e suas vivências levadas em conta. Isso possibilita que as soluções desenvolvidas sejam realmente relevantes para as necessidades locais, além de serem apropriadas e eficazes para os contextos específicos das áreas. As favelas e os bairros em situação de vulnerabilidade são, em sua essência, fruto da autoconstrução, na qual os residentes

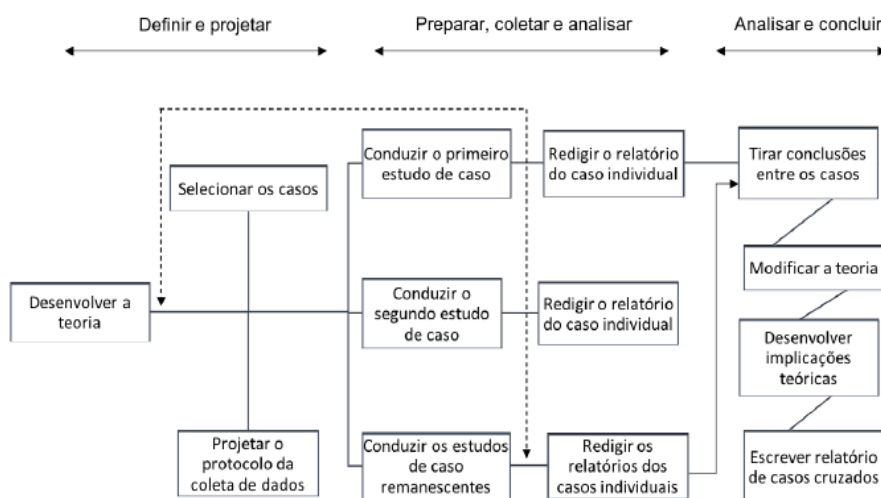
desempenham papéis cruciais na formação do ambiente e nas condições em que vivem. Portanto, é fundamental estabelecer uma cogovernança com a comunidade, garantindo sua participação ativa nas decisões que afetam seu meio (Alvim *et al*, 2024).

## 4. CAPÍTULO 3 | ESTUDOS DE CASOS: URBANISMO SOCIAL E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Este capítulo apresenta uma análise sistematizada das dinâmicas territoriais do *urbanismo social* e dos programas de urbanização de favelas em diferentes contextos, permitindo a identificação de padrões, contrastes e particularidades entre distintas regiões, territórios ou municípios. Para responder à questão de pesquisa, adotou-se a estratégia de estudo de caso (Flick, 2008; Yin, 2010). A abordagem dos casos se fundamenta na comparação entre programas de urbanização de favelas e experiências de *urbanismo social*, proporcionando um entendimento mais aprofundado sobre suas formas de atuação no território, sobre os arranjos institucionais adotados, sobre o instrumental utilizado e sobre os agentes envolvidos.

O estudo de caso permite ter uma visão holística do fenômeno, e captar a complexidade e interação entre diferentes partes de um sistema bem como o funcionamento do sistema como um todo (Flick, 2008; Yin, 2003). A pesquisa foi conduzida conforme modelo apresentado na figura abaixo, assegurando uma análise consistente dos casos estudados:

### Quadro 6 - Método de estudo de caso



Fonte: Yin, 2010



Para assegurar a validade da pesquisa, foram adotados três princípios fundamentais no desenvolvimento do estudo e na coleta de dados, elevando significativamente a qualidade da análise de caso: (a) utilização de múltiplas fontes de evidência, garantindo a convergência de informações sobre os mesmos fatos; (b) fundamentação teórica, proporcionando embasamento sólido para a pesquisa; e (c) triangulação de dados, verificando e corroborando as informações obtidas por meio de diferentes fontes, como entrevistas, documentos oficiais e produção acadêmica.

A abordagem metodológica adotada envolveu a análise de um recorte temporal de cerca de trinta anos (1994-2024). Esse intervalo de tempo permite capturar a evolução das estratégias, considerando como as políticas públicas foram ajustadas ao longo dos anos em resposta aos desafios e sucessos das intervenções anteriores.

#### Quadro 7 - Recorte temporal



Fonte: Elaboração própria, 2025

Para os casos de urbanização de favelas e *urbanismo social*, foram estabelecidos como critérios planos integrados ou ações locais que apresentam estratégias de intervenção territorial. Esses projetos incluem iniciativas de diferentes escalas, abrangendo desde ações de pequeno porte até grandes empreendimentos, com intervenções planejadas para execução nos horizontes de curto, médio e longo prazo.

**Figura 11 - Critérios de Seleção dos territórios para os estudos de casos**



Fonte: Elaboração própria, 2025

Esses estudos permitiram identificar características específicas quanto ao território objeto de intervenção, incluindo o perfil socioeconômico, os problemas de degradação ambiental e a exposição a riscos naturais, além da integração territorial e valorização da identidade cultural local. Também foi possível analisar o planejamento das intervenções, observando a previsão de melhorias na infraestrutura, nos espaços públicos e equipamentos comunitários, na construção de unidades habitacionais, nas medidas de proteção ambiental e na participação da comunidade e de outros setores.

No que diz respeito à execução das intervenções, os estudos evidenciaram a implementação prática das ações planejadas, e o engajamento dos diferentes atores. Finalmente, também foi considerada a governança pós-intervenção, incluindo a participação contínua da comunidade, o incentivo ao desenvolvimento econômico, as ações culturais, o monitoramento contínuo e

as redes de colaboração, essenciais para a sustentabilidade das ações realizadas.

Nos estudos de caso sobre *urbanismo social* e urbanização de favelas, será possível identificar as características das abordagens *hard* e *soft*, cunhadas *ex-post* nesta pesquisa para classificar as diferentes formas de intervenção urbana. A urbanização de favelas, historicamente vinculada à atuação do Estado, tende a apresentar um caráter predominantemente *hard*, uma vez que se concentra em ações estruturais voltadas à provisão de infraestrutura, regularização fundiária e serviços básicos. Essas intervenções são frequentemente conduzidas por políticas públicas que visam integrar territórios informais ao tecido urbano formal, priorizando soluções técnicas e materiais. No entanto, mesmo nesse contexto, algumas iniciativas incorporam aspectos *soft*, especialmente quando há participação comunitária na definição e implementação dos projetos. Por outro lado, o *urbanismo social* adota uma abordagem mais abrangente e flexível, incorporando tanto elementos *hard* quanto *soft* em suas intervenções.

#### **4.1. ESTUDOS DE CASOS: URBANISMO SOCIAL**

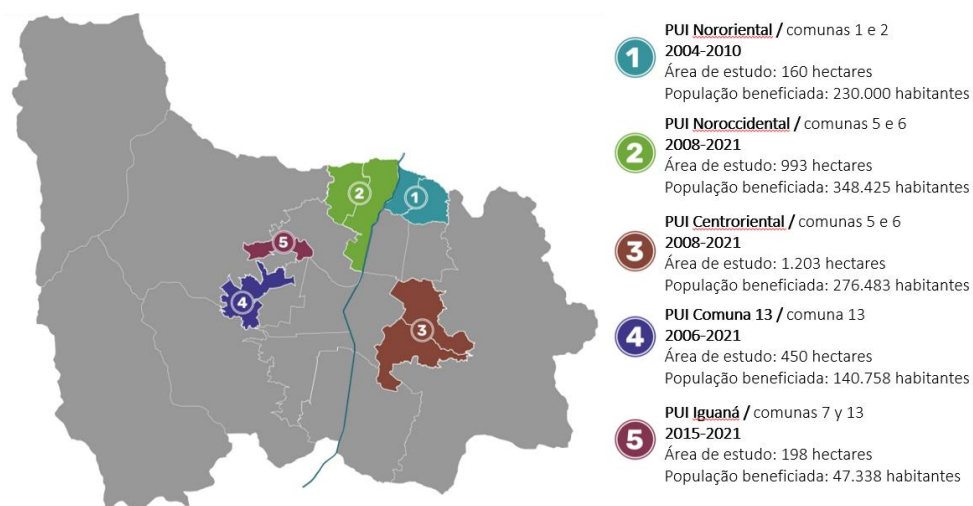
O *urbanismo social* tem como objetivo adaptar o espaço urbano existente, transformando-o em algo mais inclusivo para toda a comunidade, abrangendo áreas que já foram submetidas a intervenções complexas, demoradas e de alto risco, onde muitas vezes essas intervenções são interrompidas ou executadas apenas parcialmente (Leite, 2023). Nesse sentido, a abordagem *soft* se torna fundamental ao complementar as transformações físicas com estratégias voltadas para a participação comunitária, o fortalecimento da cidadania e a construção de redes sociais que garantam a continuidade das melhorias urbanas. Ao incorporar processos colaborativos e adaptáveis, o *urbanismo social* busca assegurar que essas intervenções não apenas modifiquem o espaço físico, mas também promovam

uma mudança estrutural duradoura, baseada na mobilização e no envolvimento ativo da população local.

#### 4.1.1. PUI (PROJETO URBANO INTEGRAL) - MEDELLÍN, COLÔMBIA

Medellín adotou um conjunto de intervenções sistemáticas, priorizando os territórios mais vulneráveis - áreas marcadas por altos índices de pobreza, desigualdade e violência - distribuídas por diversos bairros da cidade, conhecidos como comunas (Echeverri, 2017). A desigualdade e a pobreza apresentam uma clara dimensão espacial, influenciando a distribuição das iniciativas urbanas. As intervenções abrangeram setores como mobilidade, infraestrutura e criação de espaços públicos, buscando promover a participação cidadã, o engajamento político responsável e o desenvolvimento socioeconômico. A abordagem combinou estratégias *bottom-up*, com forte envolvimento da comunidade, e *top-down*, com a atuação de especialistas e técnicos (Maclean, 2015).

Mapa 6 - PUI – Projeto Urbano Integral em Medellín



Fonte: Adaptado de Instituto Euroamericano de Urbanismo, 2021

O Projeto Urbano Integral (PUI) é uma abordagem de intervenção urbana que combina as esferas física, social e institucional, visando resolver questões específicas em uma determinada área. Este projeto emprega, de maneira concomitante, diversas ferramentas de desenvolvimento direcionadas para um determinado território. Como estratégia, o PUI adota um modelo de *urbanismo social*, alicerçado na filosofia do Desenvolvimento Humano Integral (DHI). O intuito é provocar efeitos físicos, sociais e institucionais através da elaboração de programas e projetos em colaboração com a comunidade, estimulando a criação de empregos e fortalecendo as atividades econômicas locais.

Os Planos Urbanos Integrados (PUIs) são criados em regiões informais da cidade, atuando como iniciativas estruturais destinadas à aplicação de políticas públicas em áreas específicas. Essas iniciativas ocorrem por meio de ações coordenadas entre várias secretarias e órgãos municipais, permitindo a execução conjunta de programas sociais e projetos de intervenção local. A Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU) é responsável por essas intervenções, com a finalidade de desenvolver projetos urbanísticos e imobiliários que visem o bem-estar da população. O intuito do projeto é aprimorar a qualidade de vida dos residentes nas áreas atendidas (Echeverri e Orsini, 2010).

Um aspecto fundamental na implementação do urbanismo social é o amplo exercício de coordenação interinstitucional, por meio do qual os PUIs foram gerenciados e executados pela Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU) de Medellín. Como instituição jurídica municipal, a EDU teve um papel central na viabilização das transformações urbanas e sociais na cidade. Foi responsável por liderar a territorialização da estratégia do urbanismo social, abrangendo desde a elaboração e coordenação institucional até o planejamento e implementação dos PUIs (Maclean, 2015).

A escolha da Comuna Nororiental para a implementação do primeiro PUI na cidade foi baseada na identificação da região como a que possuía os mais baixos índices de Qualidade de Vida (ICV) e de Desenvolvimento Humano (IDH), além de registrar o maior número de homicídios em 2004,

acompanhados por um expressivo crescimento populacional (Echeverri e Orsini, 2010). Conforme já mencionado, as intervenções promovidas pelo *urbanismo social* focaram nas áreas mais marginalizadas da cidade, direcionando os recursos prioritariamente para as populações mais vulneráveis.

O PUI Nororiental é baseado em três elementos fundamentais: o primeiro é o aspecto físico, que foca em intervenções urbanas com grande envolvimento da comunidade, priorizando ações que causem um impacto significativo no espaço público, em equipamentos comunitários, habitação, mobilidade e meio ambiente, levando em conta as condições locais que frequentemente superam barreiras territoriais ou sociais; o segundo é o aspecto social, que se fundamenta em uma abordagem metodológica dedicada ao fortalecimento da organização comunitária e à promoção de líderes, facilitando a revitalização do tecido social e a participação ativa da comunidade em todas as fases do processo; e o terceiro é o aspecto interinstitucional, que coordena e integra as ações de diferentes órgãos municipais, visando melhorar a qualidade de vida na área de intervenção por meio da colaboração entre secretarias, órgãos descentralizados e também estabelecendo parcerias com o setor privado, ONGs, entidades nacionais e internacionais, além de grupos comunitários.

O Projeto Urbano Integral (PUI), oferece um panorama completo sobre as intervenções em territórios vulneráveis e suas múltiplas dimensões. Quanto ao território objeto de intervenção, observa-se uma população de baixa renda vivendo em condições precárias, sem acesso adequado a serviços básicos, o que torna evidente a necessidade de intervenções de grande alcance para melhorar a qualidade de vida local. A degradação ambiental, marcada pela poluição e pela escassez de áreas verdes, demanda estratégias de recuperação ecológica e de desenvolvimento sustentável. A integração territorial é outro ponto crucial, pois a melhoria na conectividade e acessibilidade dessas áreas facilita a inclusão dos moradores ao restante do tecido urbano de Medellín. O PUI também valoriza a identidade cultural e

patrimonial da comunidade, promovendo a preservação da cultura local e o fortalecimento do senso de pertencimento.

Outro componente significativo e legado do *urbanismo social* sob a responsabilidade dos PUIs foram os Parques-Biblioteca. Esses centros culturais, integrados a grandes parques, desempenham um papel fundamental no apoio à educação integral. Além de simbolizarem a presença do Estado nas áreas mais vulneráveis da cidade, oferecem uma ampla gama de serviços públicos, que vão desde treinamentos em informática e programas sociais até atividades esportivas, culturais e um Centro de Desenvolvimento de Negócios (CEDEZO), responsável por fornecer orientação financeira e acesso ao crédito para a comunidade. Destacam-se ainda por suas arquiteturas arrojadas, especialmente por estarem localizados em regiões economicamente desfavorecidas de Medellín, tornando-se, inclusive, pontos turísticos da cidade (Maclean, 2015).

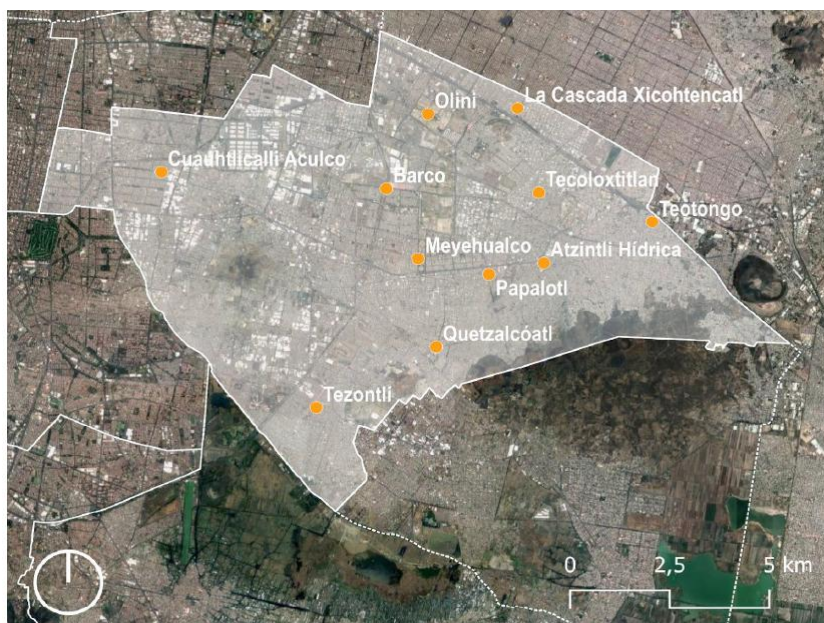
#### **4.1.2. UTOPIAS DE IZTAPALAPA - CIDADE DO MÊXICO, MÉXICO**

A urbanização está profundamente ligada ao crescimento do desenvolvimento econômico e social. Contudo, juntamente com todo esse avanço, as cidades ao redor do mundo lidam com a deterioração da segurança, além de problemas crônicos de violência e corrupção, incluindo aqueles gerados por desafios criminais que surgem além dos limites urbanos ou nacionais. As questões de segurança nas áreas urbanas são cada vez mais provocadas pela convergência entre vulnerabilidades pessoais, riscos locais e atividades ilícitas que transitam de outros países.

A Cidade do México, capital do México, é uma das 32 entidades federais do país e é composta por dezesseis demarcações territoriais que possuem autonomia política e administrativa, refletindo uma governança descentralizada através da Prefeitura de Iztapalapa. Este município, que é a

quarta maior demarcação da cidade, ocupa uma área de 116 km<sup>2</sup> e é também a mais populosa, contando com aproximadamente 1,8 milhão de habitantes.

**Mapa 7 - Demarcação do território da área de intervenção do Iztapalapa**



Fonte: Leite, 2023

A urbanização está profundamente ligada ao crescimento do desenvolvimento econômico e social. Contudo, juntamente com todo esse avanço, as cidades ao redor do mundo lidam com a deterioração da segurança, além de problemas crônicos de violência e corrupção, incluindo aqueles gerados por desafios criminais que surgem além dos limites urbanos ou nacionais. As questões de segurança nas áreas urbanas são cada vez mais provocadas pela convergência entre vulnerabilidades pessoais, riscos locais e atividades ilícitas que transitam de outros países.

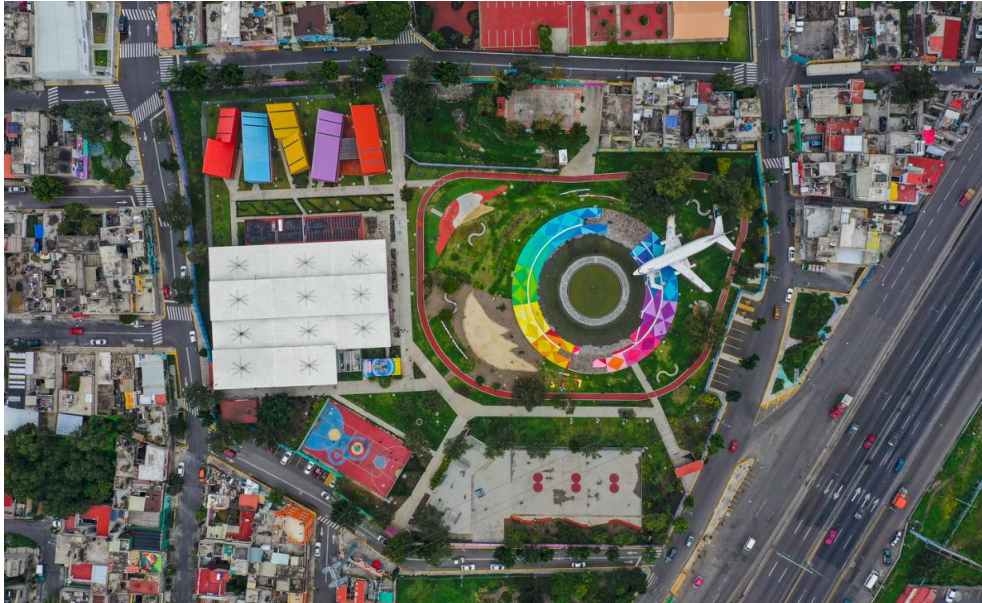
A Cidade do México, capital do México, é uma das 32 entidades federais do país e é composta por dezesseis demarcações territoriais que possuem autonomia política e administrativa, refletindo uma governança descentralizada através da Prefeitura de Iztapalapa. Este município, que é a quarta maior demarcação da cidade, ocupa uma área de 116 km<sup>2</sup> e é também a mais populosa, contando com aproximadamente 1,8 milhão de habitantes.



Iztapalapa é uma área periférica com uma população considerável e um dos menores PIBs per capita do México. Contudo, a região conseguiu implementar uma redução significativa nos níveis de violência e criminalidade, promovendo o bem-estar de seus moradores através de uma política abrangente que prioriza acolhimento, inclusão social e proteção de direitos. Devido a isso, Iztapalapa tem despertado o interesse das autoridades governamentais em níveis local e federal, em virtude de sua alta vulnerabilidade social. A área enfrenta desafios contínuos, como altas taxas de pobreza e violência, além de dificuldades no acesso à educação, serviços de saúde, infraestrutura pública, transporte e, especialmente, às condições básicas de saneamento (Leite, 2023).

O Projeto Utopias - Unidades de Transformação e Organização para Inclusão e Harmonia Social - é parte de um dos programas lançados pela Prefeitura de Iztapalapa, intitulado “Iztapalapa se pone guapa” (Iztapalapa fica bonita). Essa iniciativa demonstra o compromisso da administração municipal em melhorar os bens comuns de forma qualitativa, dentro de um panorama de desenvolvimento integral. Trata-se de um amplo esforço de transformação social que traz impactos tanto sociais quanto urbanos. Esse processo é descrito como uma acupuntura sociourbana, com a intenção de criar espaços de convivência e bem-estar. O projeto prevê a elaboração de grandes áreas equipadas com instalações culturais, recreativas, sociais e esportivas, todas projetadas com excelência e inovação, visando criar ambientes agradáveis que promovam o desenvolvimento abrangente das comunidades de Iztapalapa. O projeto Utopias Iztapalapa possibilitou a criação de 15 parques em 25 terrenos, totalizando 30.000 metros quadrados. Cada espaço, denominado Utopia, foi concebido com uma proposta arquitetônica singular ao longo dos últimos três anos, com foco na comunidade de Iztapalapa, surgindo como uma iniciativa vital em um ambiente urbano repleto de desafios (UTOPIA, 2023).

**Figura 12 - Utopias Iztapalapa**



Fonte: Teotongo - Prefeitura de Iztapalapa, Subdiretoria de Projetos

**Figura 13 - Utopias Iztapalapa**



Fonte: Papalotl - Prefeitura de Iztapalapa, Subdiretoria de Projeto

### **4.1.3. CENTRO COMUNITÁRIO DA PAZ (COMPAZ) – RECIFE, BRASIL**

A partir da década de 1980, vários países têm lidado com altos níveis de violência, criminalidade e taxas de homicídio, observando um crescimento ainda mais significativo nas décadas subsequentes. Os centros urbanos se destacam como os principais cenários para esses episódios de violência. Para compreender a causa dessa situação, é fundamental investigar a violência dentro do contexto das mudanças que impactaram as zonas urbanas globalmente.

Um dos pontos relevantes desse fenômeno é o crescimento acelerado da população urbana, que se intensificou nas últimas décadas. Na América Latina, a urbanização descontrolada, associada à pobreza e à ausência do governo, levou a um aumento considerável dos índices de violência nas cidades. Os movimentos sociais que defendem questões urbanas, junto com as iniciativas da ONU que consideram as áreas urbanas e a erradicação da pobreza como fundamentais para enfrentar os efeitos das mudanças climáticas, influenciaram de maneira significativa os gestores públicos e acadêmicos nas metrópoles latino-americanas. Cidades na Colômbia adotaram um conjunto coeso de medidas em regiões habitadas por populações de baixa renda que enfrentam elevados níveis de criminalidade. Essas ações abrangem melhorias no transporte público, construção de áreas de lazer e bibliotecas, valorização estética e arquitetônica, acesso a serviços essenciais, incentivo à participação comunitária, promoção da cidadania e fomento ao empreendedorismo. Os resultados positivos percebidos na Colômbia serviram de exemplo para outras cidades da região, incluindo Recife, que criou o Centro Comunitário da Paz (Compaz)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> É importante destacar que as informações oficiais utilizadas para a descrição deste caso foram obtidas no site da Prefeitura do Recife. Além disso, algumas observações complementares foram extraídas de um número reduzido de artigos acadêmicos publicados sobre o Compaz.

Ao observar as fotografias do Metrocable e das bibliotecas-parque de Medellín, na Colômbia, assim como o projeto Camino de Mujeres Libres y Seguras e as Utopias em Iztapalapa, no México, fica evidente um elemento que se repete nas ações da Secretaria de Segurança Cidadã da Prefeitura do Recife: a realização de investimentos significativos com um elevado padrão arquitetônico, que se sobressaem nas paisagens geralmente ligadas às áreas periféricas das grandes cidades da América Latina.

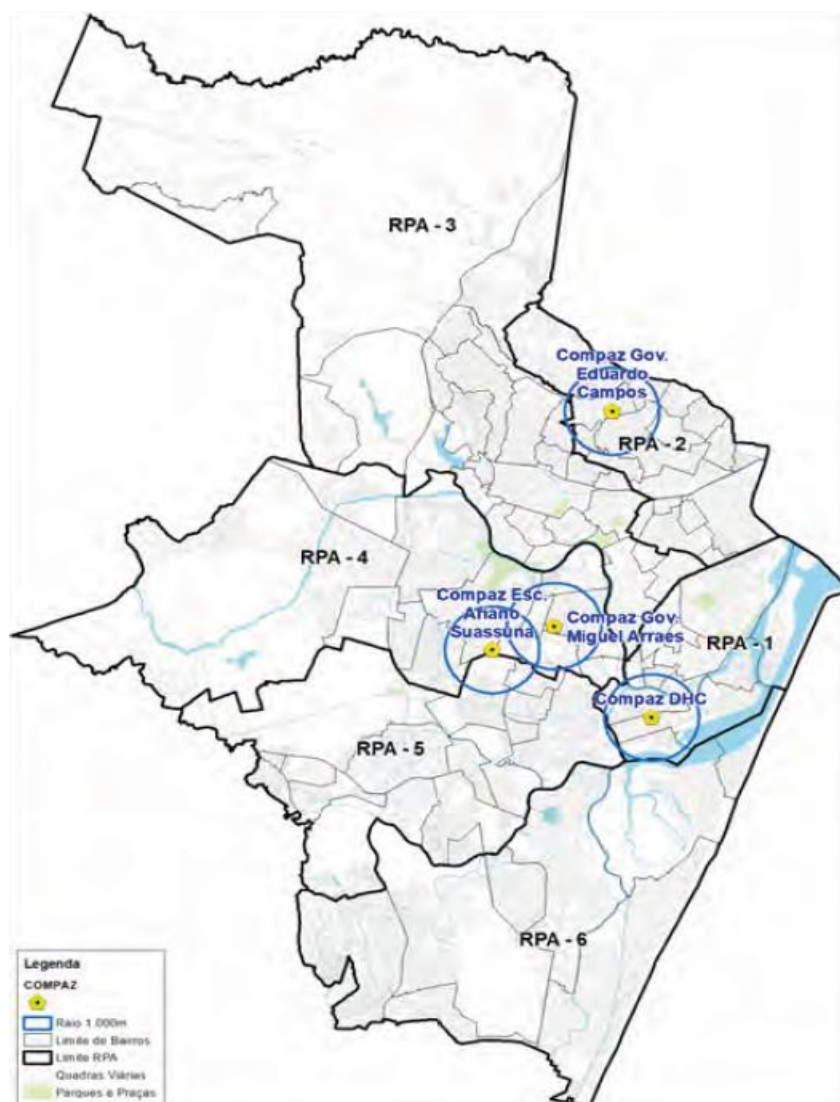
Esses equipamentos, que visam representar a presença do poder público nessas comunidades, trazem para os bairros melhorias como iluminação, calçadas, mobiliário urbano adequado e edificações que se tornam ícones da nova dinâmica social que passam a oferecer. Trazer para as periferias uma abordagem e a execução de projetos de urbanismo de alta qualidade, alinhados à vida, às dinâmicas e às necessidades locais, é fundamental para o que se tem chamado de urbanismo social, que se destaca nas principais experiências globais em grandes cidades latino-americanas (COMPAZ, 2022).

Assim como Medellín, Recife enfrentava um cenário preocupante de violência urbana, especialmente em áreas vulneráveis do município. Em 2016, a cidade registrou uma taxa alarmante de 72 homicídios por 100 mil habitantes, um número significativamente superior à média nacional do período, que era de aproximadamente 30 homicídios por 100 mil habitantes (IPEA e FBSP, 2018; PACTO PELA VIDA RECIFE, 2021).

Para enfrentar essa crise, Recife adotou, em 2013, o Pacto pela Vida – uma iniciativa do governo estadual lançada em 2007 – como política para redução da violência. O principal objetivo do programa é a diminuição da criminalidade e da taxa de homicídios, com foco especial nas áreas urbanas mais afetadas e com os maiores índices de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) (Ratton *et al.*, 2014). Atualmente, Recife conta com quatro unidades do Compaz. A primeira, denominada Eduardo Campos, foi inaugurada em 2016 no bairro Alto Santa Terezinha, na zona norte da cidade. A segunda unidade, o Compaz Ariano Suassuna, abriu suas portas em 2017, no bairro Cordeiro. As outras duas unidades, Compaz Miguel Arraes e Dom

Hélder Câmara, foram inauguradas entre 2019 e 2020, localizando-se nos bairros de Caxangá e Ilha Joana Bezerra, respectivamente. Esses importantes equipamentos públicos demonstraram um impacto significativo na prevenção da violência e da criminalidade, além das ações de policiamento.

**Mapa 8 - Unidades do Compaz**



Fonte: PCR, 2022

Embora estejam sob a responsabilidade, coordenação e gestão da Secretaria de Segurança Urbana da Prefeitura do Recife, os Compaz reúnem atividades e serviços de diversas secretarias municipais, como educação, saúde e assistência social, entre outras. A Secretaria de Segurança Urbana desempenha um papel central na gestão dos equipamentos do Compaz, mas a



execução das atividades é de responsabilidade das secretarias correspondentes, que coordenam e promovem seus respectivos serviços (Rêgo *et al.* (2019).

**Figura 14 - Vista área do Compaz Alto Santa Terezinha**



Fonte: Andréa Rêgo Barros

**Figura 15 - Unidade Compaz Caxangá**



Fonte: Andréa Rêgo Barro

#### **4.1.4. PROGRAMA DE URBANISMO SOCIAL DA CIDADE - SÃO PAULO, BRASIL**

A Prefeitura de São Paulo lançou em 2023 uma iniciativa experimental de urbanismo social, que consiste em uma ação colaborativa entre 17 secretarias municipais. Este projeto é coordenado institucionalmente pela SEPEP (SECRETARIA EXECUTIVA DE PLANEJAMENTO E ENTREGAS PRIORITÁRIAS) e tecnicamente pela SMUL (SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO). Participam do programa as secretarias de Educação (SME), Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), Habitação (SEHAB), Saúde (SMS), Coordenação das Subprefeituras (SMSUB), Cultura (SMC), Assistência Social (SMADS), Segurança Urbana (SMSU), Verde e Meio Ambiente (SVMA), Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), Esportes (SEME), Mobilidade e Trânsito (SMT), Pessoa com Deficiência (SMPED) e Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo (SMDET)<sup>15</sup>.

São quatro territórios pilotos de *urbanismo social* em andamento nos territórios: Parque Novo Mundo (Vila Maria-Vila Guilherme), Pinheirinho D'Água (Pirituba-Jaraguá), Jardim Lapenna (São Miguel) e Jardim Pantanal (São Miguel Paulista).

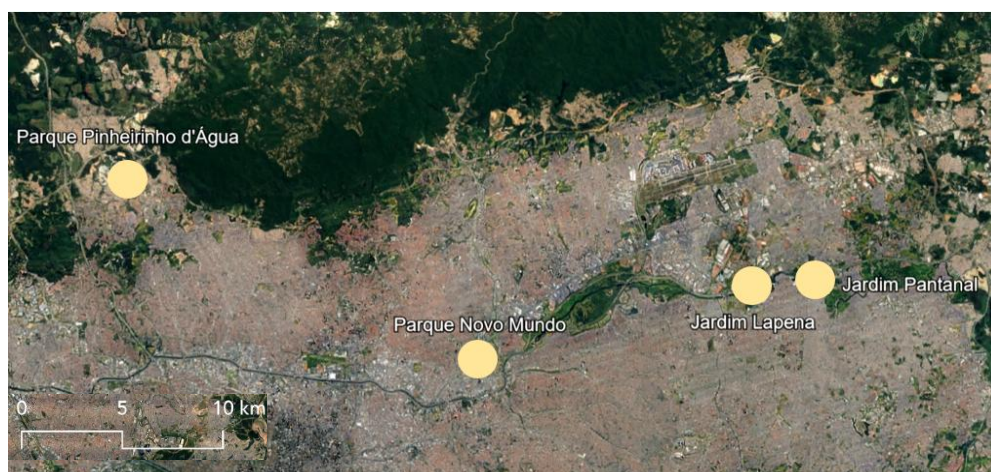
A escolha do Parque Novo Mundo para integrar o programa de *urbanismo social* do Município se deve aos altos índices de vulnerabilidade social e à falta de equipamentos públicos e serviços na região, conforme diagnosticado. O CEU Pinheirinho D'Água também apresenta elevados índices de vulnerabilidade social e carece de articulação entre os equipamentos públicos existentes. Tanto o Parque Novo Mundo quanto o Pinheirinho D'Água receberão projetos focados na caminhabilidade e na melhoria dos espaços públicos, atualmente em desenvolvimento, além de utilizarem os CEUs como âncoras em seus territórios, ampliando a oferta de

---

<sup>15</sup> É importante destacar que as informações oficiais utilizadas para a descrição deste caso foram obtidas no site da Prefeitura de São Paulo.

serviços em parceria com outras secretarias para a comunidade local (SEPEP e SMUL, 2023), com a presença de Organizações da Sociedade Civil, no caso, a Fundação Tide Setúbal<sup>16</sup> e o Instituto Alana<sup>17</sup>, respectivamente, parceiros do Programa.

**Figura 16 - Territórios do projeto de urbanismo social – São Paulo**



Fonte: Elaboração própria, 2024

O *urbanismo social* representa uma forma de ação nas áreas urbanas e nas políticas públicas focada, essencialmente, em fomentar o progresso local em regiões com significativa vulnerabilidade social. Essa abordagem se fundamenta na criação de políticas integradas, desenvolvidas em parceria entre o governo, entidades da sociedade civil e a população da localidade.

Em contrapartida, o Jardim Lapenna, localizado em São Miguel, foi escolhido pela presença de uma organização com um papel relevante na comunidade em várias frentes. A Fundação Tide Setúbal atua na região com diversas ações que visam combater a desigualdade social, oferecendo

---

<sup>16</sup> Fundação Tide Setúbal é uma organização não governamental cuja atuação visa articular e promover oportunidades para as populações das periferias. Seu trabalho foca na identificação de soluções para a redução das desigualdades e na promoção de alternativas que melhorem a qualidade de vida nos territórios, com ênfase na melhoria da infraestrutura e dos serviços oferecidos. A Fundação também busca conectar diferentes atores e criar modelos que possam ser ampliados e incorporados a políticas públicas.

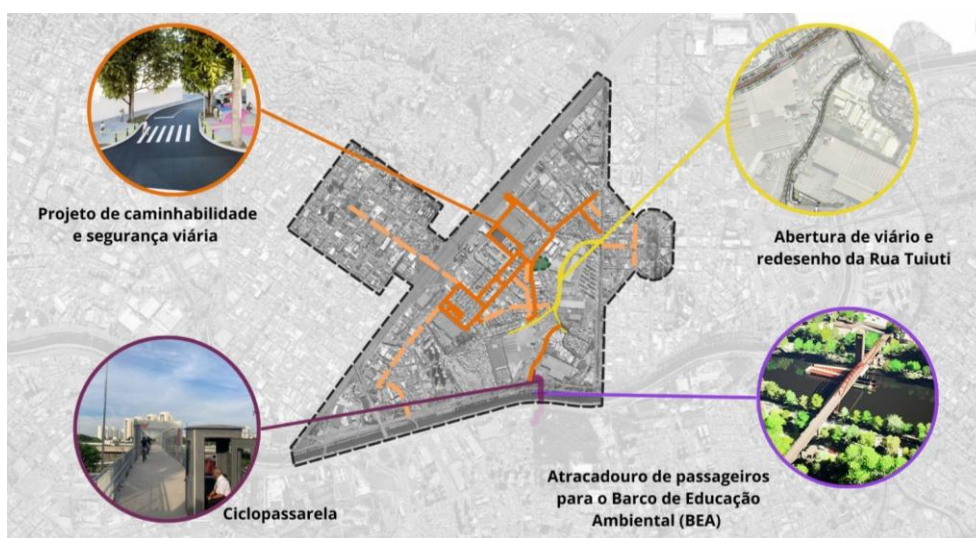
<sup>17</sup> O Instituto Alana é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, dedicada à melhoria de políticas públicas, à formação de cidadãos e organizações, e ao fomento à participação cidadã. Seu trabalho envolve a defesa de direitos, a promoção da eficiência do Estado e a mobilização da sociedade em torno de causas sociais.



treinamento, suporte nas áreas de esportes e cultura, além de mobilizar representantes locais para dialogar com as autoridades públicas. O intuito da Prefeitura é melhorar a articulação entre os serviços públicos existentes, como escolas e centros de saúde, e as iniciativas dessas organizações. Por último, o Jardim Pantanal foi selecionado devido à sua significativa vulnerabilidade, mas, graças ao trabalho do Instituto Alana, já está recebendo diversas intervenções e serviços direcionados principalmente para a primeira infância. Em parceria com a comunidade, foi criado um Plano de Bairro para a localidade, que a Prefeitura está utilizando para estabelecer as prioridades na área.

A experiência de São Paulo apresenta características singulares de intervenção focal transformadora, abrangendo duas principais tipologias: em dois territórios, há uma forte atuação de organizações da sociedade civil, com uma dinâmica de mobilização já existente e presença de equipamentos locais das OSCs. E em outros dois territórios, a intervenção é caracterizada pela presença de Centros de Educação Unificada, com uma proposta de ampliação de seu escopo, exemplificando uma tipologia de intervenção focal centrada em equipamentos dedicados.

**Figura 17 - Projeto de urbanismo social – Parque Novo Mundo**



Fonte: SMUL, 2024

**Figura 18 - CEU Parque Novo Mundo**



Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2024

## **4.2. ESTUDOS DE CASOS: URBANIZAÇÃO DE FAVELAS**

A urbanização de favelas é um processo que visa a transformação física dessas áreas informais em espaços urbanizados e integrados ao tecido urbano formal da cidade. Essa abordagem envolve a provisão de infraestrutura essencial, como redes de água e esgoto, pavimentação de ruas, regularização fundiária e construção de equipamentos públicos. No entanto, essas intervenções dependem fortemente do Estado e de investimentos públicos, sendo caracterizadas como ações de natureza *hard*. Essa perspectiva se concentra na materialidade das melhorias e na institucionalização dos assentamentos, muitas vezes sem necessariamente promover mudanças

estruturais nas relações sociais ou na participação da comunidade na gestão do território.

O termo *hard* está associado a intervenções diretas e físicas que requerem planejamento técnico, recursos financeiros significativos e execução estatal. No contexto da urbanização de favelas, essa abordagem reflete a necessidade de transformar territórios precarizados por meio de grandes obras e regulamentações formais, garantindo a segurança habitacional e a integração dessas áreas à cidade formal. No entanto, essas intervenções, por serem pontuais e estruturais, podem enfrentar desafios como descontinuidade política, falta de manutenção e dificuldades na adaptação às dinâmicas sociais das comunidades. Assim, embora a urbanização de favelas seja essencial para a melhoria das condições de vida, sua efetividade pode ser ampliada quando combinada com estratégias mais flexíveis e participativas, que considerem as particularidades sociais e culturais do território.

#### **4.2.1. BARRIO 20 - BUENOS AIRES, ARGENTINA**

Buenos Aires lida com uma falta de moradias que impacta cerca de trezentas mil pessoas. Muitas delas habitam em favelas e áreas informais, que se destacam pela falta de serviços essenciais, insegurança na posse e condições de vida inadequadas, entre outras dificuldades. O Barrio 20, a quarta maior favela da metrópole, abriga cerca de trinta mil moradores, sendo que 75% deles vivem em condições de pobreza. Situado na Comuna 8, ao sul da cidade, esse local recebeu intervenções e aportes do governo por meio de iniciativas de grande porte.

**Figura 19 - Buenos Aires - Barrio 20**



Fonte: IIED-AL E UNU-EHS com dados do governo da cidade de Buenos Aires e do Instituto Geográfico Nacional (IGN)

Apesar de o Barrio ter recebido projetos de urbanização em épocas anteriores, foi a partir de 2016 que o Instituto de Habitação da Cidade (IVC), em parceria com entidades sociais da região e outros órgãos governamentais, iniciou um programa baseado nas experiências acumuladas ao longo de mais de setenta anos da comunidade. O destaque dessa nova abordagem foi a implementação de um processo de gestão e intervenção participativa, envolvendo de maneira ativa as organizações sociais, os residentes e os poderes públicos, tanto locais quanto nacionais. Ademais, o CAF (Corporação Andina de Fomento) – Banco de Desenvolvimento da América Latina – também aportou recursos para algumas das intervenções habitacionais e melhorias no Barrio.

O Laboratório Urbano (LU) do TUC, situado em Buenos Aires, Argentina, é parte de um projeto mais abrangente de reurbanização participativa e integrada no Barrio 20, que começou em 2016. Também chamado de Villa 20, esse bairro é um assentamento informal na Comuna 8, ao sul da capital argentina. A área apresenta profundas desigualdades socioespaciais quando comparada às regiões norte e central da cidade, refletidas em altas taxas de desemprego, rendas familiares mais baixas, um grande déficit habitacional e um aumento constante de pessoas vivendo em assentamentos informais desde a década de 1980 (Alvim *et al*, 2024).

A ausência de um planejamento urbano eficaz e de espaços verdes eleva os riscos associados às mudanças climáticas, como calor intenso e

enchentes. Isso torna imprescindível a implementação de abordagens integradas que considerem tanto a adaptação quanto a mitigação desses efeitos, priorizando as necessidades das comunidades mais vulneráveis. De acordo com um levantamento realizado pelo Instituto de Habitação da Cidade de Buenos Aires (IVC) em 2016, o Barrio 20, que ocupa uma área de 48 hectares, abriga aproximadamente 28 mil habitantes em mais de 4.500 moradias. No mesmo ano, 14% das residências estavam severamente superlotadas, e 45% encontravam-se em condições moderadas a ruins. Ademais, o acesso a serviços fundamentais era extremamente escasso: apenas 14% das casas dispunham de eletricidade regular, 25% tinham acesso a saneamento básico e 95% dependiam de conexões informais para o abastecimento de água (Guerra *et al.* 2022).

Em resposta a esses desafios, Buenos Aires promulgou a Lei 5705/2016, marcando o início de um processo de integração social e urbana no Barrio 20. Essa legislação assegura a participação ativa dos moradores em todas as etapas do processo de reurbanização do bairro. Coordenado pelo Instituto de Habitação da Cidade (IVC), o Projeto Integral de Reurbanização (PIRU) do Barrio 20 abrange três dimensões principais: (1) a construção de novas unidades habitacionais e a melhoria das já existentes; (2) a oferta de serviços públicos e infraestrutura, como áreas verdes, parques e ruas; e (3) o reconhecimento e fortalecimento da economia popular local.

A participação é amplamente reconhecida como um instrumento essencial para impulsionar programas e intervenções. No entanto, ainda há um caminho a ser trilhado para ampliar a participação efetiva na tomada de decisões sobre aspectos substanciais dos processos e para transformar os padrões institucionais dos órgãos e instituições públicas responsáveis por implementar e operacionalizar essas intervenções. Isso exige um enfoque que vá além do mero cumprimento de metas operacionais. É fundamental integrar a participação social como um eixo estruturante das intervenções, assegurando o exercício de direitos, a transparência e a sustentabilidade dos processos para as comunidades envolvidas a curto, médio e longo prazo.



Figura 20 - Mapa das iniciativas do Barrio 20



Fonte: IIED E ENU-EHS

Figura 21 - Barrio 20 – Buenos Aires



Fonte: Rebecca Lan, 2023

#### **4.2.2. PROGRAMA FAVELA BAIRRO I E II - RIO DE JANEIRO, BRASIL**

O Rio de Janeiro, assim como diversas localidades no Brasil, enfrentou e ainda enfrenta um sério desafio relacionado à urbanização informal e desordenada, que leva à formação de favelas. Com o tempo, as favelas do Rio se solidificaram como uma parte integral e inescapável do cenário urbano. Tentativas anteriores do governo municipal para controlar a expansão das favelas e dos assentamentos irregulares, por meio da remoção de moradores e do realocamento em habitações distantes, não conseguiram trazer os resultados desejados como uma solução permanente (Cardoso; Ximenes; Patrício; Jaenisch, 2018).

Em 1992, a Lei Complementar nº 16, que estabeleceu o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, possibilitou a criação do GEAP (GRUPO EXECUTIVO DE PROGRAMAS ESPECIAIS DE TRABALHO DE ASSENTAMENTOS POPULARES) em 1993. Este grupo, formado por oito secretarias e sete entidades municipais, tinha como meta desenvolver uma política de habitação para a cidade e iniciar ações que revertissem a crescente degradação urbana, resultando na implementação do programa Favela-Bairro. Os dados do censo de 1950 a 1991 mostram que a taxa de aumento populacional nas favelas cariocas começou a apresentar uma queda na década de 1960, com um declínio significativo na década de 1970.

**Quadro 8 - Crescimento da população total e residente em favela no município do Rio de Janeiro – 1950/1991**

Anos	Pop. RJ	Pop. favel.	Cresc. pop. RJ a.a.	Cresc. pop. fav. a.a.	Pop. fav./ Pop. RJ
1950	2.375.280	169.305	–	–	7,13%
1960	3.300.431	335.063	3,34%	7,06%	10,15%
1970	4.251.918	565.135	2,57%	5,37%	13,29%
1980	5.090.723	722.424	1,82%	2,49%	14,19%
1991	5.480.768	962.793	0,67%	2,65%	17,57%

Fonte: Censos Demográficos, FIBGE; Iplanrio, 1991

O objetivo central do Programa Favela-Bairro era proporcionar às favelas cariocas as condições de urbanização exigidas pela cidade contemporânea. Esse objetivo foi alcançado por meio da implementação de infraestruturas essenciais, como água, esgoto, drenagem, iluminação pública, além da clara definição dos espaços públicos, com a abertura e pavimentação de ruas, praças, caminhos e áreas esportivas. Também foram criados equipamentos sociais voltados à educação infantil, saúde familiar, geração de trabalho e renda, e garantia de serviços públicos, incluindo coleta de lixo e controle urbanístico, além de assegurar moradia para as famílias impactadas pelas obras de urbanização. Destaca-se, ainda, a concepção e promoção dos Postos de Orientação Urbanística e Social, compostos por técnicos da prefeitura, com o objetivo de regular a ocupação do solo e oferecer assistência técnica para a melhoria e reforma das moradias (Leite, 2023).

O programa tem como finalidade aprimorar as condições de vida das pessoas de baixa renda que moram em favelas e áreas irregulares no Rio de Janeiro, unindo investimentos em infraestrutura a ações de melhoria social. A partir das experiências adquiridas no PROAP II<sup>18</sup>, foram incluídos elementos focados no atendimento a crianças e adolescentes, além de projetos destinados à criação de emprego e geração de renda. Outro aspecto, relacionado ao desenvolvimento institucional, busca fortalecer e aplicar um sistema completo de monitoramento e avaliação do programa Favela-Bairro, assim como promover capacitações para servidores da Prefeitura e organizações da sociedade civil, e ainda divulgar a iniciativa junto à população e comunidades.

É importante destacar que o PROAP II atuou como um valioso laboratório, permitindo a implementação do programa Favela-Bairro, que converteu conceitos de desenvolvimento urbano em ações práticas. Esse programa demonstrou sua viabilidade e ajudou na identificação de *insights*

---

<sup>18</sup> Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP) - tem por objetivo dotar favelas e loteamentos irregulares de infra-estrutura urbana e serviços sociais básicos, regularizá-los e integrá-los à Cidade, proporcionar o desenvolvimento de suas crianças e adolescentes e gerar oportunidades de trabalho e renda aos seus habitantes



fundamentais para aprimorar o processo, permanecendo em sintonia com os resultados esperados. Conforme delineado pelo PROAP, o Programa Favela-Bairro visa "complementar ou criar a infraestrutura urbana essencial (como saneamento e acessos) e proporcionar condições ambientais que integram a favela como parte da cidade". As metas incluem promover a inclusão social e fortalecer as características internas das comunidades. A gestão dos projetos do Favela-Bairro foi supervisionada pela Prefeitura do Rio de Janeiro por meio do IplanRio (empresa de tecnologia da informação), da Riourbe (Empresa Municipal de Urbanização) e da Secretaria Municipal de Habitação, que decidiu terceirizar os serviços de planejamento, execução das obras e monitoramento técnico (Leite, 2023).

O Programa construiu novas unidades habitacionais, focando-se em obras de infraestrutura, como abertura de vias de acesso, saneamento, eliminação de áreas de risco, e a implementação de equipamentos públicos como creches, quadras esportivas e praças.

Cinco critérios principais orientaram a seleção das áreas de intervenção:

- Dimensão da favela (500 a 2.500 domicílios);
- Déficit de infraestrutura (percentual de domicílios sem serviços adequados de água e esgoto);
- Carência socioeconômica (indicadores como renda familiar, analfabetismo, chefia feminina e presença de crianças);
- Facilidade de urbanização (existência de infraestrutura prévia e custos de implantação);
- Importância estratégica (presença de programas complementares já planejados).

O Favela-Bairro I, realizado entre 1995 e 2000, contou com um investimento de US\$ 300 milhões para melhorar a infraestrutura nas favelas. As melhorias incluíram redes de água e esgoto, pavimentação de ruas, drenagem pluvial, coleta de lixo, iluminação pública, reforço de encostas e escadarias, além de projetos de reflorestamento, construção de creches, praças, áreas esportivas e centros comunitários.

O Favela-Bairro II, iniciado em 2000 e concluído em 2008, também recebeu US\$ 300 milhões, com metade dos recursos provenientes de fontes locais e a outra metade financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Essa fase abrangeu 64 favelas e 24 loteamentos irregulares, e além de melhorias em infraestrutura similares às do Favela Bairro I, trouxe novas iniciativas focadas no desenvolvimento social. Entre essas ações estavam o apoio ao desenvolvimento infantil, a educação de adultos, serviços sociais, fortalecimento comunitário e a regularização fundiária. O objetivo principal era aumentar a renda das famílias, tirando-as da pobreza. Uma atenção especial foi dada aos jovens, que foram capacitados para atuar em setores de saúde, educação, esportes, meio ambiente, cultura e turismo em suas comunidades. Centros comunitários ofereceram educação básica complementada por atividades culturais e esportivas, além de cursos de formação profissional e educação para adultos. Houve também treinamentos para trabalhadores autônomos, visando aumentar a lucratividade de seus negócios. Uma inovação do Favela Bairro II foi a coleta de dados detalhados, que permitiu a avaliação e o estudo do impacto do programa (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2024).

#### **4.2.3. PROGRAMA MANANCIAIS - SÃO PAULO, BRASIL**

A urbanização de favelas nas políticas públicas dos municípios começou a ganhar destaque na década de 1980, com iniciativas significativas voltadas para lidar com a realidade brasileira — um país que se tornava cada vez mais urbano e enfrentava altos índices de vulnerabilidade. Projetos como o Favela-Bairro no Rio de Janeiro, Guarapiranga em São Paulo e Alagados em Salvador se sobressaíram ao apresentar uma nova visão sobre as favelas: sua urbanização como um fator fundamental para o progresso social e a melhoria das condições de vida nas comunidades carentes. Esses projetos estavam centrados no reconhecimento da cidade existente, das estruturas

urbanas já estabelecidas e dos esforços realizados pela população de baixa renda, mesmo que de maneira informal ou irregular.

**Figura 22 - Programa Mananciais**

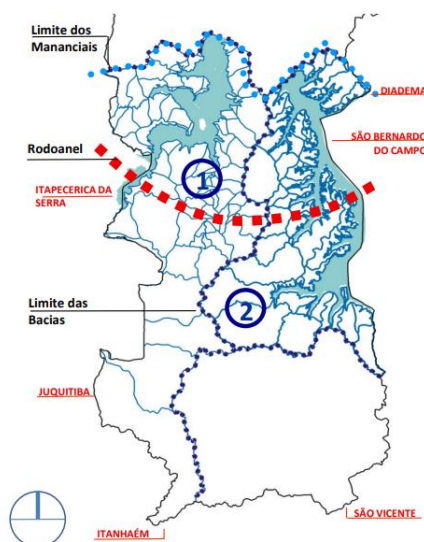
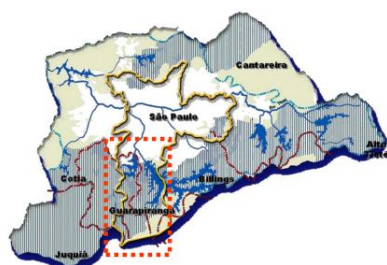
## PROGRAMA MANANCIAIS

### 1 - Bacia do Guarapiranga

Área:	163 km
População abastecida:	3,5 milhões hab.
População residente:	498.043 hab.
Domicílios em favelas:	24.278
Lotes urbanos irregulares:	60.000

### 2 - Bacia Billings

Área:	229 km <sup>2</sup>
População abastecida:	1,2 milhões hab.
População residente:	526.390 hab.
Domicílios em favelas:	27.547
Lotes urbanos irregulares:	80.000



**4.356 km<sup>2</sup> de áreas protegidas (54% da RMSP)**

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2020

O Programa Mananciais tem como meta principal a proteção e a melhoria do meio ambiente nas represas Guarapiranga e Billings, que fornecem água para 4,7 milhões de residentes na cidade e na Região Metropolitana de São Paulo. Para alcançar essa meta, o programa visa controlar o crescimento desordenado nas áreas de mananciais e fomentar iniciativas de recuperação social e ambiental nas comunidades já existentes. As ações do Programa são baseadas em um planejamento e gestão estratégicos que incluem a colaboração entre diferentes níveis de governo, envolvendo a Prefeitura de São Paulo, o Governo do Estado de São Paulo, através das suas instituições de habitação (CDHU) e saneamento (SABESP), além do Governo Federal (Ministério das Cidades), tudo em conformidade com os critérios e diretrizes do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

O projeto Parque Cantinho do Céu faz parte do Programa Mananciais da Secretaria Municipal da Habitação de São Paulo, que teve início na década de 90. Esse programa visa a urbanização e a regularização fundiária de assentamentos informais, como favelas e áreas de loteamentos irregulares, localizados na bacia hidrográfica das represas Guarapiranga e Billings. Situado às margens da represa Billings, na região mais ao sul de São Paulo e no distrito de Grajaú, o Cantinho do Céu abriga uma comunidade de aproximadamente dez mil famílias, totalizando cerca de trinta mil habitantes. Essa comunidade se caracteriza por residências informais e enfrenta sérias dificuldades relacionadas à falta de espaços públicos e infraestrutura básica, ocupando uma área de aproximadamente 1.500.000 m<sup>2</sup>.

O Cantinho do Céu está situado em uma Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1), de acordo com a política urbana da cidade. Ricardo Sampaio, Coordenador de Obras Mananciais/SEHAB) afirma que essa localidade recebeu atenção especial para a realização das intervenções do Programa Mananciais, em resposta a uma ação civil pública iniciada pelo Ministério Público em 2006. Originalmente, essa ação previa a realocação de todas as famílias presentes na área, uma vez que se tratava de uma Área de Preservação Permanente (APP). Contudo, devido à dificuldade de atender a essa demanda, a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) estabeleceu um pacto com o Ministério Público e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA). Esse pacto definiu diversas medidas para a recuperação da região, tanto sob a perspectiva urbanística quanto ambiental, evitando a remoção em larga escala da população. As remoções se limitaram às residências localizadas em zonas de risco geotécnico ou que pudessem afetar a qualidade da água do reservatório (Alvim, 2011).

O projeto para o Cantinho do Céu teve como objetivo principal a qualificação ambiental da área por meio de várias ações: instalação de redes de coleta de esgoto e abastecimento de água, drenagem de águas pluviais, obras de contenção de encostas, remoção de moradores em áreas de risco geotécnico ou de perda material, melhorias no sistema viário para pedestres e veículos, iluminação pública e aumento do acesso dos moradores a serviços

de saúde, educação e emprego. Além disso, foram implantadas áreas de lazer, espaços públicos e equipamentos sociais. Inicialmente, o Consórcio JNS-HagaPlan, responsável pelo gerenciamento do Programa Mananciais, elaborou um projeto básico que priorizava a infraestrutura de saneamento ambiental, a melhoria da acessibilidade por meio da readequação do sistema viário e a criação de um parque de 7 km que envolvia três bairros da península. Em 2008, o escritório Boldarini Arquitetura e Urbanismo foi contratado pelo Consórcio Schahin-Carioca Christiani Nielsen, encarregado das obras, para desenvolver o detalhamento do projeto executivo.

**Mapa 9 - Residencial dos Lagos – intervenções propostas**



Fonte: Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2009-2012

**Figura 23 - Residencial dos Lagos - implantação das intervenções**



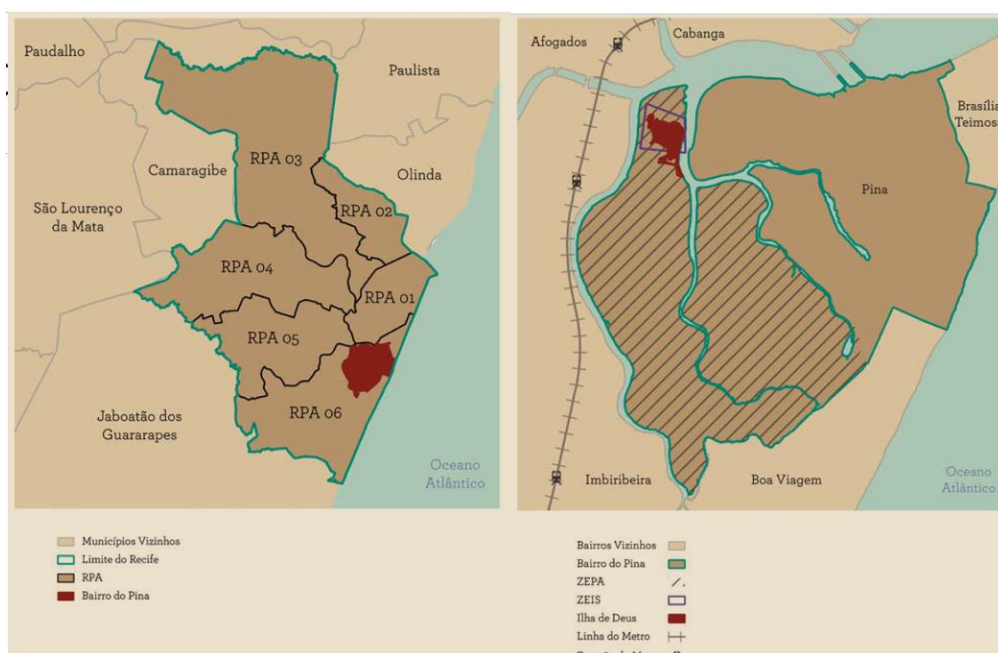
Fonte: Boldarini Arquitetura e Urbanismo

#### **4.2.4. ILHA DE DEUS – RECIFE, BRASIL**

A Ilha de Deus está situada em uma área pertencente à União, sob jurisdição da Marinha do Brasil. Localizada na região sul do Recife, no bairro do Pina, integra a Região Política Administrativa 06 (RPA 06) dentro da regionalização do planejamento municipal. A comunidade está inserida no Parque Natural Municipal dos Manguezais Josué de Castro, uma unidade de conservação classificada como Zona Especial de Proteção Ambiental 2 (Zepa 2). Essa área abriga uma das maiores extensões de mangue em ambiente urbano do Brasil (Jucá; Dourado, 2021).

A origem dos aterros nos manguezais de Recife remonta ao século XVII, durante o período em que a cidade estava sob domínio holandês. Naquela época, os holandeses implementaram várias mudanças na infraestrutura urbana da vila, incluindo a construção de diques, sistemas de drenagem, canais e melhorias sanitárias. Mesmo após a retirada dos invasores, o crescimento da cidade continuou a se expandir sobre os manguezais, com o rio Capibaribe sendo fundamental para o transporte fluvial. Esse modelo de expansão, baseado no transporte por água, elevou a necessidade por novas áreas, o que acelerou o aterro dos mangues.

**Mapa 10 - Localização - Ilha de Deus, Recife**



Fonte: Jucá e Dourado, 2021

**Quadro 9 - Informações básicas: infraestrutura, habitação e meio ambiente**

INFORMAÇÕES BÁSICAS: INFRAESTRUTURA/HABITAÇÃO/MEIO AMBIENTE	
CATEGORIA	INFORMAÇÕES
População	1.152 habitantes
Gênero	593 mulheres (51,5%) e 559 homens (48,5%)
Imóveis	348 imóveis: 312 domicílios e 334 famílias (22 são coabitantes)
Habitação	Palafitas: 70 domicílios (22,4% de 312 imóveis)
Impacto da maré	Domicílios afetados pela maré alta: 215 (69% de 312 imóveis)
Abastecimento de água	16 domicílios possuíam água canalizada com medidor (5,1% de 312); 240 domicílios com água canalizada sem medidor (76,9%) – ou seja, 82% dos domicílios continham ligações oficiais com a rede de distribuição da Compesa; 50 domicílios com ligações de água não oficiais, sem pagamento (16%); 6 outros (1,9%)
Energia elétrica	190 domicílios com gambiarra/macaco (60,9%); 117 domicílios com ligação padrão (37,5%); 5 domicílios não têm/sem informação (1,6%)



<b>Coleta de lixo</b>	243 domicílios com coleta pública na casa (77,9% de 312); 39 em rio/canal (12,5%); 17 em terreno baldio (5,4%); 2 em via pública (0,6%); 11 outros lugares (3,5%)
<b>Reassentamento</b>	215 domicílios gostariam de ficar na ilha (68,9%); 97 domicílios gostariam de se mudar (31,1%) – 50 desejavam morar no entorno, 10 em outros bairros, 17 em qualquer lugar, 7 não têm informação, 13 morar em outra cidade. Logo 84 imóveis (97-13) precisavam ser reassentados fora da Ilha
<b>Sistema viário</b>	não havia parcelamento formal dos imóveis. A delimitação de lotes ocorria a partir de iniciativa de indivíduos, acordos familiares e/ou comunitários. Além disso, como elemento integrante da rede de percursos, as calçadas eram praticamente ausentes na Ilha. Essa baixa ocorrência pode estar associada ao fato de todo o seu sistema viário ser predominantemente usado por pedestres, não havendo necessidade de distinção entre o tráfego motorizado e o não motorizado

Autoria própria Fonte: dados de Jucá e Dourado, 2021

No início dos anos 2000, a presença de comunidades de baixa renda em áreas alagadas já se tornava evidente nas paisagens urbanas. Apesar das iniciativas para eliminar os mocambos, a ocupação dos manguezais persistiu. Aqueles que eram removidos frequentemente reconstruíam suas moradias em outros manguezais, longe da vigilância das autoridades sanitárias. A partir dos anos 40, o manguezal do Pina passou a ser objeto de interesse imobiliário, e parte dos pescadores começou a se estabelecer em suas margens, incluindo a região conhecida como Ilha de Deus (Leite, 2023).

Nos anos 1980, o Movimento Popular do Recife e a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife propuseram o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), conforme previsto na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Luos) — Lei nº 14.511/1983. Essas organizações conseguiram que a gestão municipal adotasse um modelo pioneiro de proteção e regularização dessas áreas,



denominadas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Em 1995, a Ilha de Deus foi incluída no Plano Global de Infraestrutura da Cidade do Recife, consolidando-se como a Zeis Ilha de Deus. Em 2001, as Zonas Especiais de Interesse Social foram incorporadas ao Estatuto da Cidade, tornando-se um instrumento urbanístico essencial para os municípios brasileiros. A exemplo de outras áreas pobres e ribeirinhas de Recife, a comunidade da Ilha de Deus surgiu como uma ocupação espontânea em terrenos de terceiros, sem qualquer planejamento urbano, infraestrutura básica ou serviços disponíveis. A maioria das moradias foi construída em forma de palafitas, erguidas sobre as águas (Jucá; Dourado, 2021).

O trabalho colaborativo realizado na Zeis Ilha de Deus representou uma experiência única para todos os envolvidos. O sucesso do Projeto de Intervenção Integrada foi alcançado graças ao esforço conjunto do governo estadual, da comunidade local e de seus representantes, bem como dos grupos de profissionais. Destaca-se a importância da aceitação e participação ativa dos moradores e seus representantes no processo de gestão integrada, participativa e sistemática das ações planejadas e executadas na Ilha de Deus. A população aderiu ao projeto, debateu e expressou seus pontos de vista — nem sempre concordando com as propostas apresentadas —, e, assim, compartilhou momentos de conflitos e negociações com as equipes técnicas e entre vizinhos. No entanto, esse processo foi guiado por um esforço coletivo em busca do melhor para todos.

O trabalho social desenvolvido com as famílias da Ilha de Deus fundamentou-se em um dos princípios da Política Nacional de Habitação (PNH), que incentiva a gestão com a participação de diversos setores da sociedade, promovendo assim a governança social e a transparência nas decisões tomadas. Nesse cenário, a equipe optou por uma abordagem de gestão participativa, buscando dividir responsabilidades sociais e estimulando os residentes a reconhecerem seu papel como protagonistas do processo. Aqueles que enfrentam os desafios locais possuem a capacidade de contribuir para soluções mais efetivas. A mobilização comunitária ocorreu por meio de visitas às residências, entrega de folhetos, instalação de cartazes,

reuniões, utilização de "anuncicleta" e divulgação na rádio local. Todo esse processo incluiu a realização de assembleias, tanto para escuta quanto para discussão, além da formação de grupos temáticos, muitos dos quais puderam expressar suas opiniões e votar (Jucá; Dourado, 2021).

Destaca-se a relevância da estrutura sociopolítica na região, a qual se estabelece através de líderes informais reconhecidos pela comunidade e organizados em associações voltadas para o progresso local. Esses agentes sociais exercem uma função essencial nas ações que ocorrem na comunidade que contribuíram para moldar. Ademais, eles se sobressaem como influenciadores, têm entendimento acerca da dinâmica da localidade e promovem a comunicação entre os residentes.

#### **4.2.5. PROGRAMA DE MELHORIAS DAS FAVELAS (PROJETO CINGAPURA/PROVER) – SÃO PAULO, BRASIL**

O Programa de Verticalização das Favelas (PROVER), também referido como Projeto Cingapura, foi uma ação de habitação do município de São Paulo, iniciado em 1995 sob a administração do prefeito Paulo Maluf. A meta era oferecer residências para aproximadamente 500 mil habitantes da cidade, com o Conjunto Zaki Narchi sendo a primeira favela a passar por esse processo de verticalização. Os primeiros apartamentos dessa localidade foram entregues em dezembro de 1994. Como a primeira comunidade a ser beneficiada pelo programa de urbanização por meio da verticalização, o Conjunto Zaki Narchi pode ser considerado um projeto modelo, situado no bairro Carandiru, na Região Administrativa de Santana, nas proximidades da marginal do Rio Tietê e do centro, o conjunto atualmente abriga 700 famílias.

O Prover foi desenvolvido em quatro etapas distintas: na fase 1, ocorreu a urbanização e verticalização de 12 comunidades, com obras

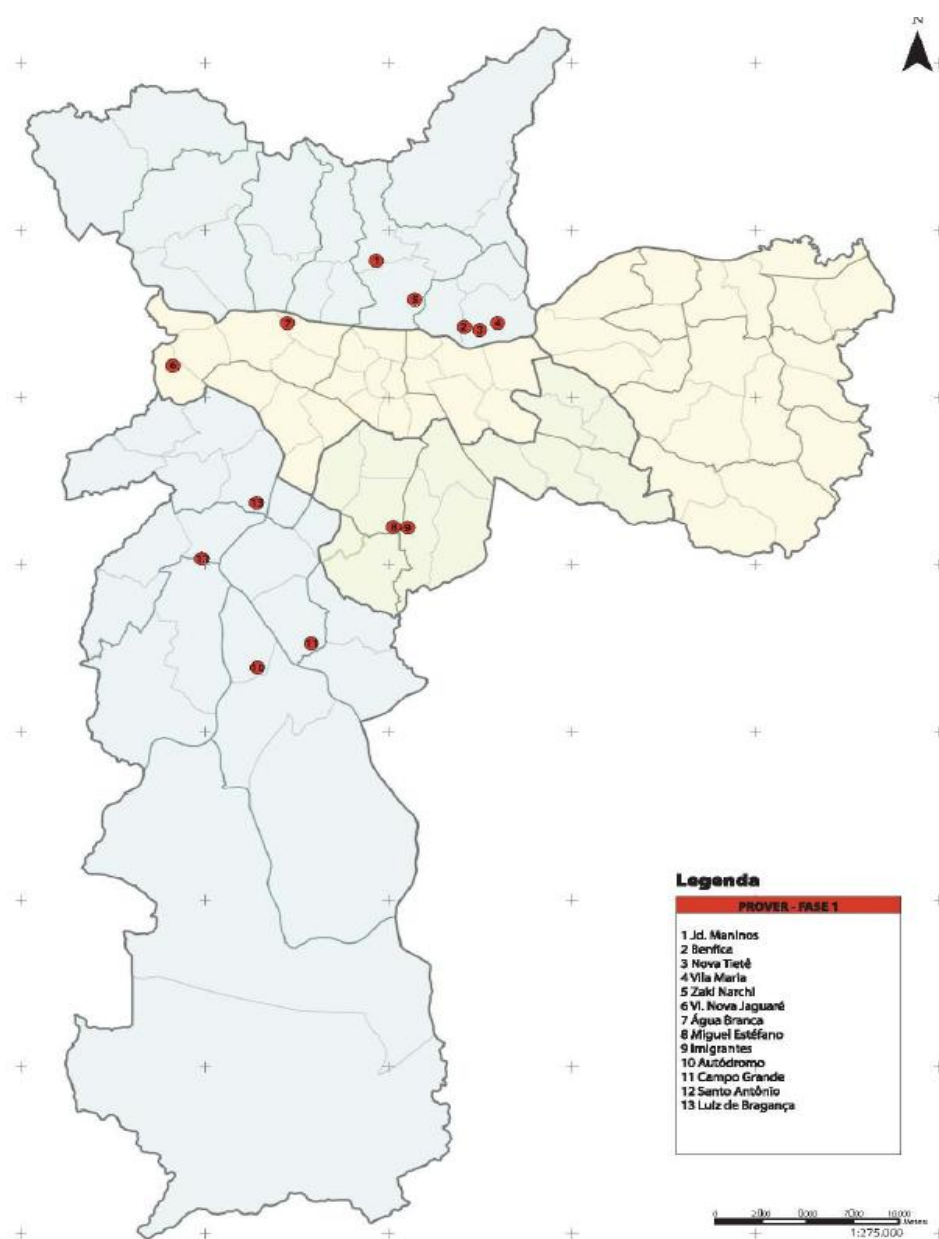
organizadas em 3 lotes, totalizando 2.828 moradias; a fase 2 incluiu a urbanização e verticalização de 14 áreas de favelas, com contratos firmados em 5 lotes, resultando em 4.864 moradias; a fase 3 trouxe melhorias em 11 favelas, com obras contratadas em 4 lotes, assegurando 3.361 moradias; finalmente, a fase 4 contemplou a urbanização e verticalização de 9 favelas, com obras também contratadas em 4 lotes, possibilitando a construção de 5.297 moradias.

**Quadro 10 - Síntese do Prover – 1993/2004**

Fase	Recursos	Número de Empreendimentos	Número de UHs	Início do Projeto	Início da Ocupação	Término
I	CEF/PMSP	12	2.828	1993	1994	1996
II	CEF/BID/PMSP	14	4.864 <sup>111</sup>	1994	1996	2004 <sup>112</sup>
III	CEF/PMSP	11	3.361 <sup>113</sup>	1995	1997	2003
IV	CEF/BID/PMSP	09	5.297 <sup>114</sup>	1996	1999	2004
<b>Total</b>		<b>47</b>	<b>16.350</b>			

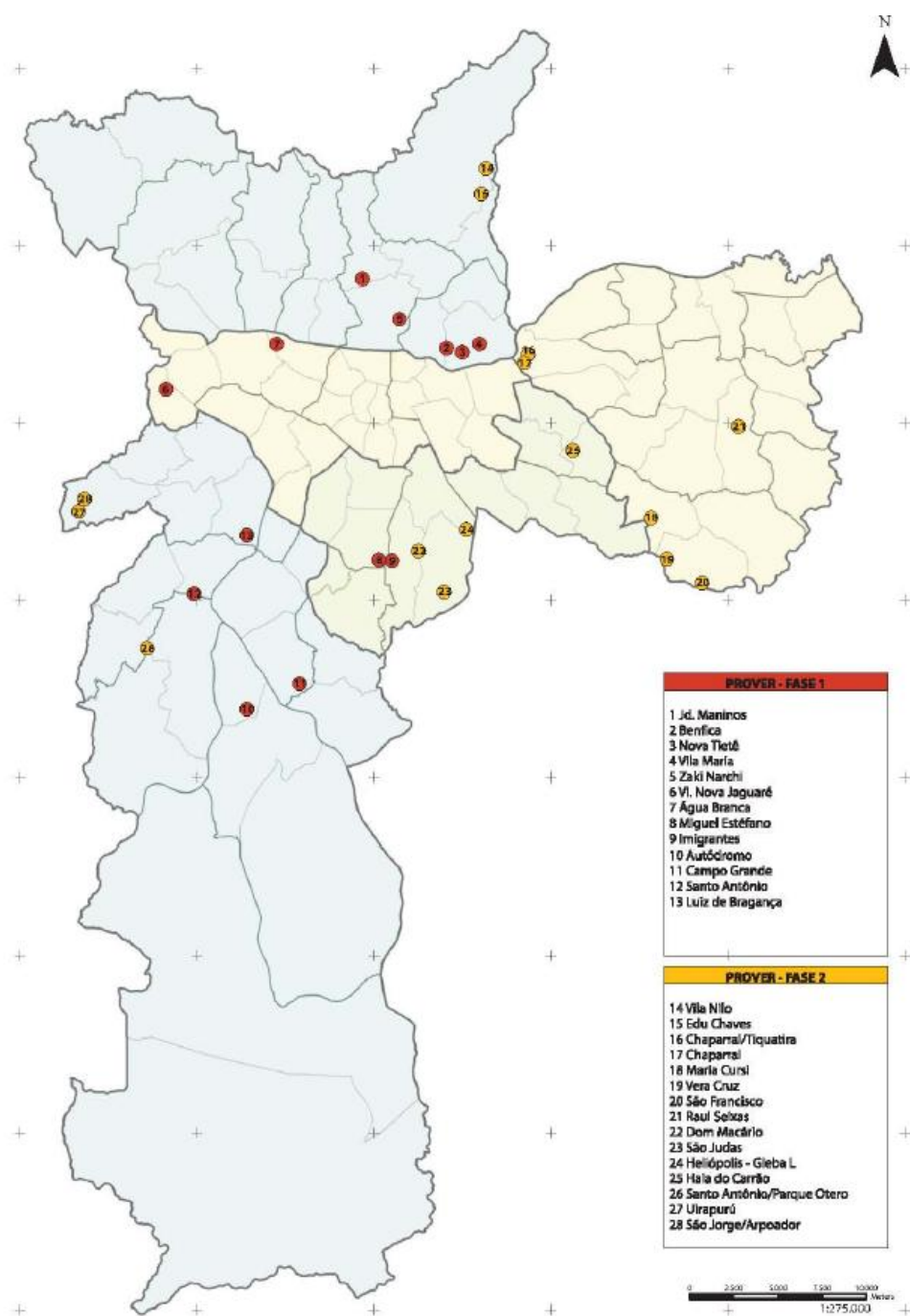
Fonte: Diagonal Urbana Consultoria, 2004

**Mapa 11 - Localização dos Conjuntos da Fase I - PROVER**



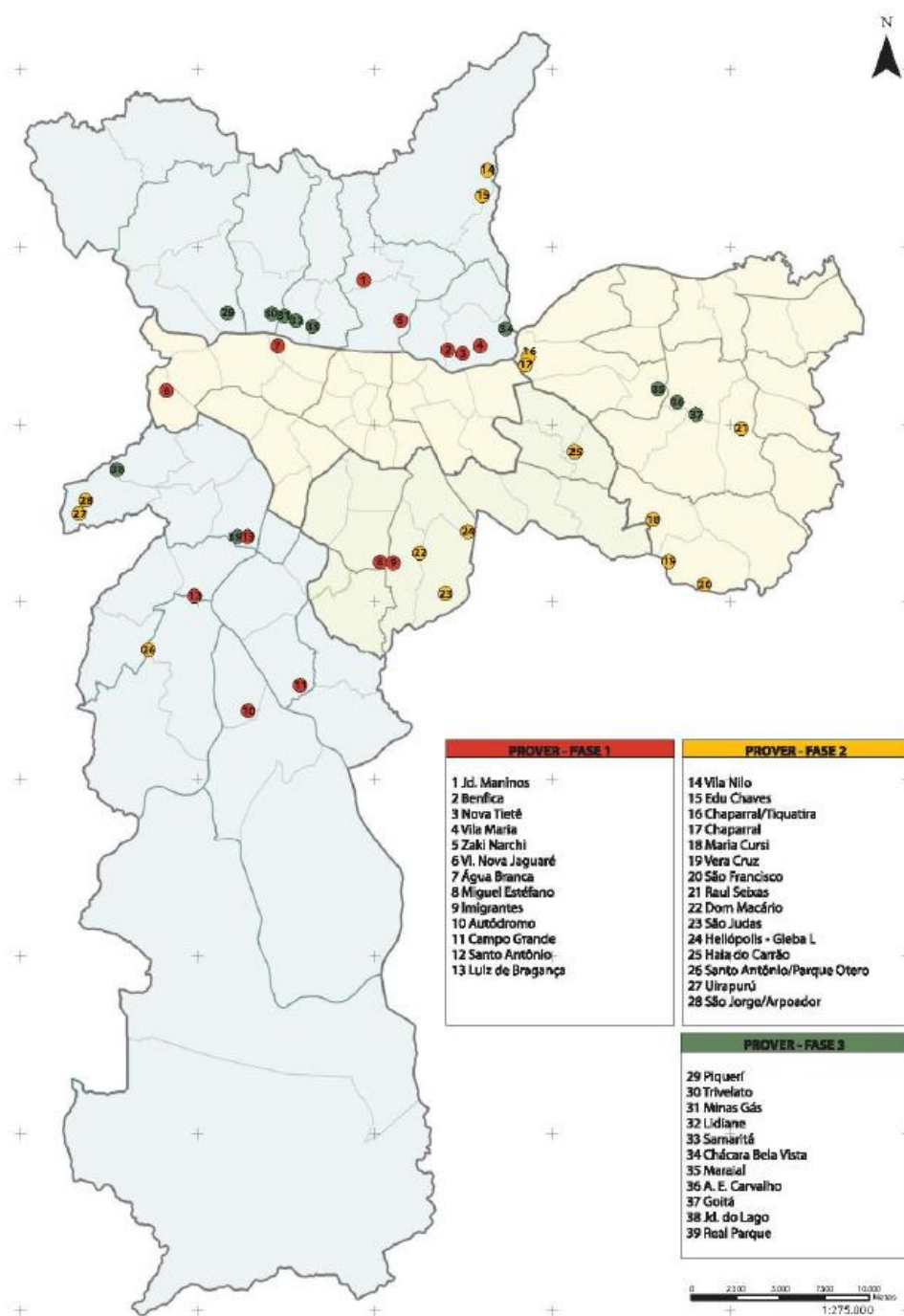
Fonte: Base Cartográfica das Favelas do Município de São Paulo – SEHAB/CEM 2003

**Mapa 12 - Localização dos Conjuntos da Fase II - PROVER**



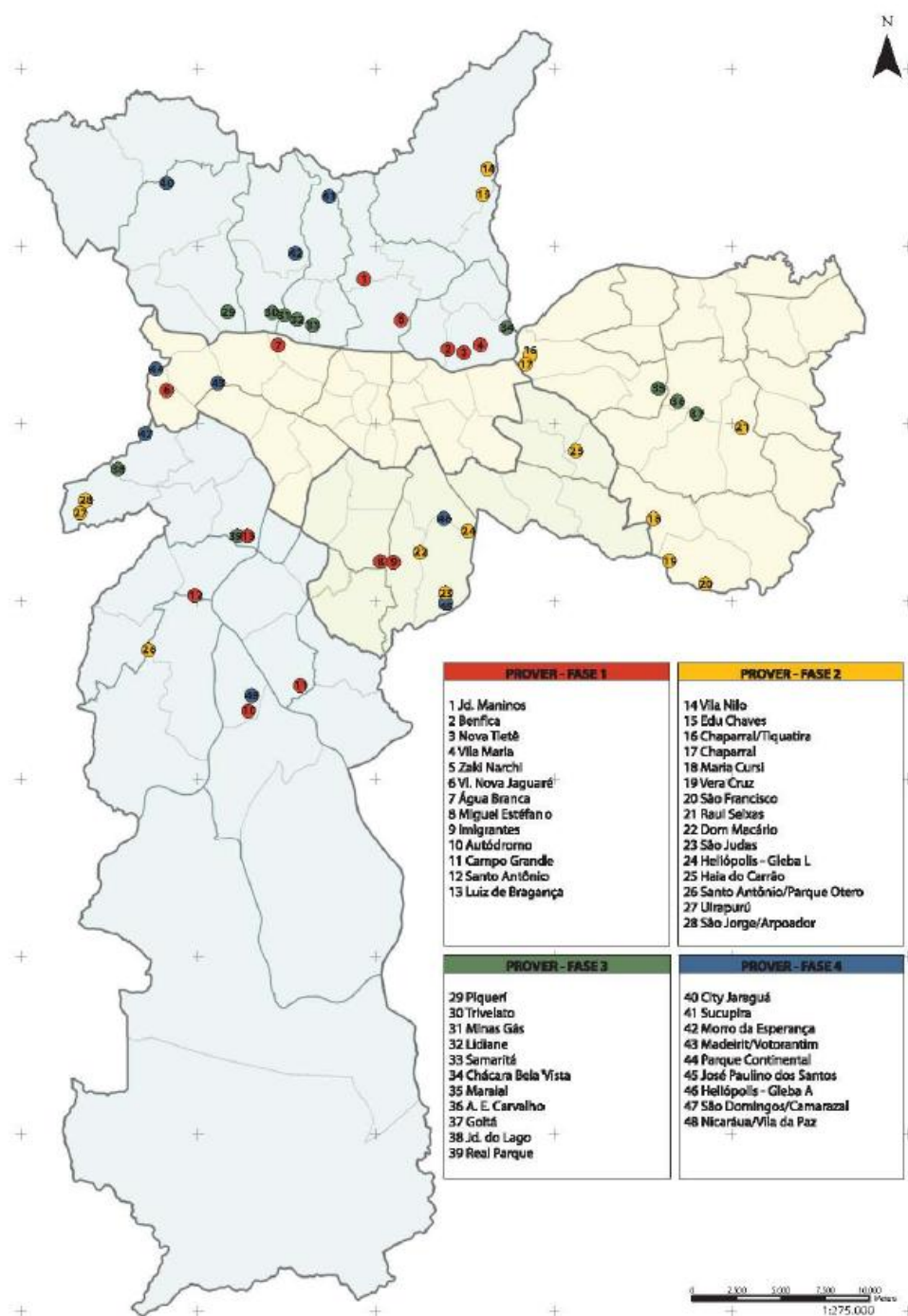
Fonte: Base Cartográfica das Favelas do Município de São Paulo – SEHAB/CEM 2003

Mapa 13 - Localização dos Conjuntos da Fase III - PROVER



Fonte: Base Cartográfica das Favelas do Município de São Paulo – SEHAB/CEM 2003

Mapa 14 - Localização dos Conjuntos da Fase IV - PROVER

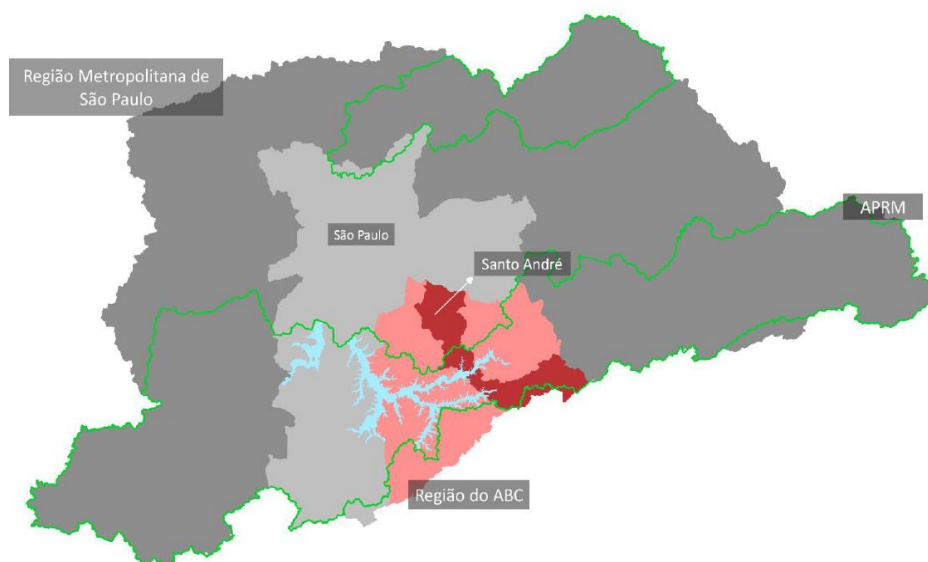


Fonte: Base Cartográfica das Favelas do Município de São Paulo – SEHAB/CEM 2003

#### **4.2.6. REGIÃO DO GRANDE ABC: SANTO ANDRÉ - URBANIZAÇÃO INTEGRAL – SÃO PAULO, BRASIL**

Santo André é um município localizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), mais especificamente na área conhecida como ABC, que abrange ainda outros seis municípios: São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Segundo o Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade possuía cerca de 676 mil residentes, distribuídos em 216.255 lares. Com uma área total de 174,38 km<sup>2</sup>, sendo 66,45 km<sup>2</sup> de zona urbana, onde vive 95% da população, a densidade populacional da região urbana é de 9.670 indivíduos por km<sup>2</sup> (Denaldi, 2021).

**Mapa 15 - Localização do município de Santo André**



Fonte: Núcleo UFABC/LEPUR, 2021

O crescimento das cidades na Região do Grande ABC é semelhante, em vários aspectos, ao da cidade de São Paulo. Nas primeiras décadas do século XX, foram os loteamentos privados que moldaram o urbanismo da



região (Santo André, 2006). A combinação de loteamentos precários com a autoconstrução de moradias impulsionou a expansão urbana, oferecendo uma alternativa habitacional para a população de baixa e média renda.

Atualmente, o município possui um estoque limitado de terras vazias e subutilizadas, com uma grande parte concentrada ao longo da várzea do Rio Tamanduateí. Essa área da cidade abrigou indústrias da primeira fase da industrialização brasileira, que foram desativadas ou relocadas para outras partes do estado e do país. Nessa região, caracterizada por restrições de ocupação devido às altas declividades e à presença de cabeceiras de córregos e Áreas de Preservação Permanente (APPs), concentram-se a maior parte dos assentamentos precários do município.

De acordo com a pesquisa "Diagnóstico Habitacional Regional do ABC" (CIGABC, 2016), Santo André possui 161 áreas de ocupação inadequada, englobando tanto favelas quanto loteamentos informais, que abrigam aproximadamente 41 mil residências, correspondendo a 19% do total de lares na cidade. Dentre esses locais, 69 (42% do total), que acolhem 29% das habitações, estão estabelecidos e precisam apenas de ações para regularizar as propriedades. Os outros assentamentos demandam intervenções para solucionar as condições precárias. Denaldi, Petrarolli e Regino (2018) enfatizam que, proporcionalmente, Santo André se destaca como a cidade que mais investiu no setor habitacional em relação aos outros municípios da região do ABC, com 72% do total de recursos alocados para melhorias em favelas no âmbito do PAC. Até o ano de 2018, a cidade recebeu R\$382 milhões do PAC para realizar intervenções em 17 áreas de ocupação inadequada.

Esses recursos foram obtidos através de 11 Termos de Compromisso (TC), dos quais 3 foram firmados com o Governo do Estado de São Paulo e 8 com a própria prefeitura de Santo André. Os TC atendem 29 núcleos de precariedade. Alguns deles são contíguos e podem ser considerados como “complexos de favelas”. Os núcleos e complexos atendidos são os seguintes: Núcleo Capuava Unida; Núcleo Gamboa I; Complexo Espírito Santo (Núcleo Espírito Santo I e Núcleo Espírito Santo II); Núcleo Graciliano Ramos;

Complexo Jardim Irene (Núcleo Jardim Irene II; Núcleo Jardim Irene III; Núcleo Jardim Irene IV e Núcleo Jardim Irene V); Complexo Jardim Santo André (Núcleo Toledanos; Núcleo Lamartine; Núcleo Missionários; Núcleo Campineiros; Núcleo Cruzados; Núcleo Dominicanos); Núcleo Pedro Américo; Núcleo Homero Thon; Núcleo Sacadura Cabral; Complexo Santa Cristina (Núcleo Santa Cristina I; Núcleo Santa Cristina II; Núcleo Santa Cristina III; Haradas); Núcleo Maurício de Medeiros; Núcleo André Magini; Núcleo Marginal Guarará; Núcleo Jardim São Bernardo; Núcleo Vila Esperança; Núcleo Lamartine Prefeitura; e Núcleo Pio XII.

**Figura 24 - Assentamentos por tipo de intervenção**

Assentamentos	Tipo de intervenção
Capuava Unida	Remoção total do assentamento, aterro do terreno e construção de conjunto habitacional no mesmo local para reassentamento das famílias
Gamboia I	Favela localizava-se em terreno contíguo ao Parque central, sob a linha de alta tensão. Remoção total do assentamento, incorporação do terreno ao parque central e reassentamento das famílias em outro local (conjunto habitacional)
Espírito Santo I e II	Urbanização integral do núcleo Espírito Santo I e remoção total do núcleo Espírito Santo II (que se localizava sobre "lixão"). Recursos canalizados para implementação de obras de infraestrutura no núcleo Espírito Santo I; demolição de todas as casas do Núcleo Espírito Santo II e requalificação da área para destinação da mesma a outro uso; construção de novas unidades habitacionais; execução de serviços de trabalho social, assistência técnica e regularização fundiária.
Graciliano Ramos	Substituição total das moradias do assentamento por novas unidades habitacionais (boa parte do assentamento localizava-se em APP).
Complexo Jd. Irene	Urbanização integral. Recursos canalizados para execução de obras de infraestrutura, produção de novas moradias em área externa e construção de Unidade de Saúde da Família e Tanque de Detenção.
Pedro Américo e Homero Thon	Urbanização integral do núcleo Pedro Américo e substituição total do tecido urbano do núcleo Homero Thon (remoção das casas existentes e construção de prédios no mesmo local, para reassentamento das famílias removidas). Recursos canalizados para execução de infraestrutura, construção de novas moradias, construção de equipamento comunitário, execução de melhorias habitacionais, serviços de trabalho social e regularização fundiária.
Sacadura Cabral	Núcleo urbanizado em períodos anteriores. Pequena complementação de urbanização (construção de 40 unidades habitacionais).
Maurício de Medeiros	Urbanização Integral com reassentamento externo. Trechos do assentamento estão em terreno com alta declividade, sendo classificado como área de risco de escorregamento.
André Magini	Remoção total e reassentamento externo das famílias. Pequeno núcleo localizado sobre APP de curso d'água e risco de alagamento.
Marginal Guarará	Remoção total e reassentamento externo das famílias. Núcleo localizado sobre APP de curso d'água, com risco de escorregamento e alagamento.
Complexo Santa Cristina	Urbanização integral com reassentamento externo.
Jardim São Bernardo	Urbanização Integral com reassentamento externo (grande parte do núcleo será removido).
Vila Esperança	Urbanização Integral com reassentamento externo grande parte do núcleo será removida).
Lamartine Prefeitura	Urbanização integral com reassentamento externo de poucas famílias (complementação de urbanização).
Pio XII	Urbanização integral com reassentamento externo de poucas famílias. Núcleo pequeno (61 famílias) com trecho de alta declividade e risco de escorregamento.
Complexo Jardim Santo André	Urbanização integral do complexo, implementando recuperação ambiental, grandes estruturas de contenção, construindo equipamento públicos muitas unidades habitacionais

Fonte: Núcleo UFABC/LEPUR, 2021

## 5. CAPÍTULO 4 | ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASOS

---

### 5.1. MATRIZ DE ANÁLISE COMPARADA DAS EXPERIÊNCIAS ESTUDADAS

Para organizar a matriz de análise comparada entre *urbanismo social* e urbanização de favelas, foram estabelecidos critérios de avaliação específicos que possibilitam uma classificação clara das intervenções nos estudos de caso apresentados no capítulo anterior. Esses critérios foram definidos para identificar nuances tanto nas abordagens quanto nos impactos das intervenções, facilitando uma análise detalhada e coerente. Dessa forma, é possível identificar os aspectos mais eficazes de cada método e entender como eles contribuem para a transformação e o desenvolvimento dos territórios analisados.

Elementos de análise da matriz:

*a) quanto ao território objeto da intervenção*

Os estudos de caso contemplam territórios variados em termos de localização geográfica, características socioeconômicas e desafios urbanísticos. No contexto da urbanização de favelas, foram selecionados bairros e comunidades historicamente marginalizados, marcados por precariedade habitacional, ausência de infraestrutura adequada e vulnerabilidade social. Exemplos incluem o Bairro 20, em Buenos Aires, que reflete a realidade das favelas latino-americanas; o Programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, que buscou transformar assentamentos precários em bairros integrados à cidade formal; e a Ilha de Deus, em Recife, uma comunidade palafítica inserida em um contexto de proteção ambiental. Já no *urbanismo social*, os territórios analisados abrangem Medellín, com o PUI Nororiental, que promoveu uma reconfiguração urbana integrada; o programa

Utopias de Iztapalapa, na Cidade do México, que busca promover espaços de inclusão social; e o Compaz, em Recife, que articula espaços comunitários com a promoção da cultura da paz.

*b) quanto ao planejamento das intervenções*

O critério de planejamento das intervenções levou em consideração a abordagem estratégica adotada em cada programa. No caso da urbanização de favelas, foram analisados programas que incorporaram planos integrados, como o Programa Mananciais, em São Paulo, que combinou infraestrutura e regularização fundiária, e o Programa Cingapura/PROVER, que propôs soluções habitacionais verticais para favelas. No *urbanismo social*, destacou-se o Programa de Urbanismo Social de São Paulo, que envolve ações intersecretariais e parcerias com organizações da sociedade civil, além das estratégias participativas no PUI Nororiental e nas Utopias de Iztapalapa, demonstrando diferentes níveis de envolvimento da população no processo de planejamento.

*c) quanto à execução das intervenções*

Os casos analisados também foram escolhidos por apresentarem diferentes estratégias de implementação das intervenções. Em programas como o Favela-Bairro e o Urbanização Integral na Região do Grande ABC, a execução envolveu desde melhorias pontuais até projetos de reestruturação urbana mais abrangentes. Já no contexto do *urbanismo social*, a execução das intervenções variou conforme o grau de articulação entre o poder público e demais atores. O modelo adotado em Medellín, por exemplo, integrou ações de mobilidade, espaços públicos e equipamentos sociais de forma coordenada, enquanto o Compaz, em Recife, estruturou-se a partir da construção de centros comunitários com múltiplos serviços.

*d) quanto à governança pós-intervenção*

A governança pós-intervenção foi um fator crucial para a escolha dos estudos de caso, pois permite avaliar a sustentabilidade e continuidade das ações implementadas. No caso da urbanização de favelas, foram selecionados programas que apresentam diferentes arranjos institucionais para a manutenção das melhorias realizadas, como o PROVER, que introduziu

parcerias público-privadas, e o Programa Mananciais, que estabeleceu mecanismos de preservação ambiental. No urbanismo social, a governança foi analisada a partir do envolvimento de atores comunitários e da institucionalização das políticas, como no caso de Medellín, onde a Empresa de Desenvolvimento Urbano (EDU) teve um papel fundamental na manutenção das intervenções, e no Programa de Urbanismo Social de São Paulo, que envolve múltiplas secretarias na gestão das ações implementadas.

A escolha desses estudos de caso permite compreender como diferentes modelos de intervenção urbana lidam com desafios comuns, ao mesmo tempo em que exploram soluções adaptadas a contextos específicos. A análise comparativa entre urbanização de favelas e urbanismo social possibilita identificar convergências e divergências entre essas abordagens, contribuindo para um entendimento mais amplo sobre políticas públicas voltadas à transformação de territórios vulneráveis.

Para aprofundar a análise comparativa entre os casos estudados, foi utilizada uma matriz de avaliação baseada em critérios de desempenho. Cada projeto ou programa foi classificado conforme a presença ou ausência dos fatores analisados, utilizando um sistema de cores:

- Verde - Presente: o projeto ou programa satisfaz completamente as necessidades identificadas no elemento de análise, demonstrando resultados efetivos e melhorias significativas;
- Amarelo - Parcialmente Presente: o projeto ou programa atende algumas necessidades, mas não todas, apresentando lacunas que comprometem sua eficácia geral, evidenciando a necessidade de melhorias;
- Vermelho - Ausente: o projeto ou programa falha em atender às necessidades essenciais identificadas, com evidências de impactos negativos ou inexistência de ações.

## 5.2.MATRIZ DE ANÁLISE COMPARADA: EFICÁCIA E DESAFIOS

A matriz comparada apresentada no Apêndice I oferece dados relevantes sobre a eficácia e desafios dos programas de urbanização de favelas e *urbanismo social*. Diante das diversas formas de compreender o território, seus desafios e a complexidade de suas interações, o *urbanismo social* se destaca por adotar uma abordagem integrada, promovendo a reintegração física e social das áreas vulneráveis (Leite *et al.*, 2020). Como evidenciado na matriz de análise, essa transformação é fortalecida por ações de construção comunitária, que envolvem ativamente os moradores nas intervenções, fomentando um senso de pertencimento e ampliando os impactos positivos nas dinâmicas urbanas.

Síntese dos principais aspectos evidenciados:

**Quadro 11 - Comparação entre Urbanismo Social e Urbanização de Favelas**

CRITÉRIOS	URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	URBANISMO SOCIAL
Infraestrutura e serviços	Fortes investimentos em saneamento e habitação	Integração de espaços comunitários e serviços sociais
Participação comunitária	Presente, mas limitada em alguns casos	Altamente integrada ao planejamento e execução
Financiamento	Principalmente recursos públicos	Uso de parcerias entre setor público, terceiro setor e ONGs
Governança pós-intervenção	Algumas dificuldades na continuidade das ações	Monitoramento contínuo e redes de colaboração

Fonte: Elaboração própria, 2024

Observa-se também que apenas 30% dos programas atendem plenamente às necessidades identificadas, enquanto 50% apresentam lacunas

que sugerem a necessidade de melhorias. Além disso, 20% não conseguem satisfazer necessidades essenciais, resultando em consequências negativas.

Em relação à participação comunitária, 70% dos programas promovem a inclusão ativa da comunidade no planejamento e na execução, com 60% contando com a colaboração de ONGs e 40% envolvendo empresas do terceiro setor.

Os desafios identificados são preocupantes: 80% dos programas enfrentam problemas relacionados à infraestrutura precária, como saneamento básico e eletricidade, e 75% reconhecem a vulnerabilidade a desastres, ressaltando a necessidade de implementar medidas de resiliência urbana. Esses dados demonstram que, apesar do progresso alcançado, ainda há áreas significativas que demandam atenção e melhorias. A análise dos impactos a longo prazo das intervenções de urbanização de favelas e *urbanismo social* revela transformações significativas nas condições sociais, econômicas e ambientais dos territórios envolvidos.

**Quadro 12: Impactos a longo prazo**

CRITÉRIO	URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	URBANISMO SOCIAL
Manutenção das Infraestruturas	Em alguns casos, degradadas por falta de governança	Sustentadas por redes comunitárias
Integração Comunitária	Moderada (foco na estrutura física)	Alta (foco na coesão social)
Sustentabilidade Financeira	Dependente de orçamento público	Parcerias diversificadas
Resiliência Urbana	Variável, com desafios ambientais	Projetos incluem medidas ambientais
Apropriação dos Moradores	Em alguns casos, resistência inicial	Maior participação e engajamento
Continuidade das Ações	Pode ser comprometida pela falta de gestão	Monitoramento e avaliação contínua

Fonte: Elaboração própria, 2024

Enquanto as ações de urbanização de favelas, focadas em melhorias físicas e infraestrutura, tendem a produzir mudanças visíveis no ambiente urbano, os efeitos sobre as condições de vida das comunidades podem ser temporários, limitados pela falta de continuidade nas políticas públicas e pela exclusão de aspectos sociais mais profundos. Por outro lado, o *urbanismo social*, ao envolver as comunidades no processo de transformação, gera impactos mais duradouros, promovendo o empoderamento local, o fortalecimento da cidadania e a sustentabilidade das mudanças, uma vez que estas são sustentadas por práticas colaborativas e pela autonomia dos moradores. No longo prazo, o *urbanismo social* oferece a possibilidade de gerar uma transformação mais profunda e perene nos territórios, influenciando positivamente a qualidade de vida e a coesão social, em comparação com os efeitos limitados das intervenções tradicionais de urbanização de favelas.

### **5.3.PESQUISA JUNTO A ESPECIALISTAS**

O método qualitativo exige técnicas específicas para a coleta de dados. Nesta pesquisa, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas individuais com atores envolvidos no desenho e/ou implementação das intervenções. As entrevistas permitem reconstruir como pessoas e instituições percebem e interpretam sua realidade social, além de contribuir para a compreensão dos problemas a partir de diferentes perspectivas locais (Silverman, 2003).

Para a análise dos dados primários, foi adotada a metodologia de *sensemaking*, cuja definição envolve o processo de tornar algo compreensível, atribuindo significado a elementos para facilitar a compreensão de uma situação ou conceito. Essa abordagem fundamenta-se no artigo de Langley (1999). Segundo Langley (1999), o *sensemaking* busca interpretar os dados de forma a preservar sua complexidade, dinamismo e riqueza, tornando-os compreensíveis e relevantes para outros pesquisadores.



Essa perspectiva permite que múltiplas interpretações teóricas surjam a partir das mesmas evidências, sem a necessidade de uma única explicação predominante, mas sim de abordagens complementares, cada uma com suas especificidades e limitações.

Nesse sentido, a adoção do *sensemaking* está alinhada ao escopo desta pesquisa, que combina diferentes referenciais teóricos - *urbanismo social*, urbanização de favelas e transformação de territórios vulneráveis - para aprofundar a compreensão do resultado apresentado no questionário.

## 5.4. TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

Para esse fim, foi elaborado um questionário enviado por e-mail, com um prazo determinado para resposta, entre maio e agosto de 2024. A identidade dos especialistas será mantida anônima, sendo referidos apenas como 1 ID, 2 ID, 3 ID e assim por diante. O objetivo do questionário foi reunir as percepções desses profissionais sobre as semelhanças e diferenças entre o *urbanismo social* e a urbanização integrada de assentamentos precários.

A coleta de informações junto aos especialistas sobre as semelhanças e diferenças entre o *urbanismo social* e a urbanização integrada de assentamentos precários trouxe contribuições valiosas, permitindo a identificação de elementos comuns entre as duas abordagens e destacando práticas de sucesso. Adicionalmente, é importante reconhecer as distinções que apontam para diferentes perspectivas e metodologias. A diversidade de opiniões dos especialistas enriqueceu o debate sobre os temas abordados, gerando diferentes percepções sobre os elementos que estão presentes na urbanização de favelas e no urbanismo social.

A análise crítica dos dados coletados a partir dessa pesquisa com especialistas deve levar em consideração não apenas as respostas individuais, mas também a síntese das perspectivas emergentes. Ao comparar as opiniões sobre urbanismo social e a urbanização integrada de assentamentos precários, é crucial observar como os diferentes enfoques e contextos geográficos influenciam as visões dos entrevistados. A análise deve examinar a

convergência entre as abordagens, identificando princípios compartilhados, como a importância da participação comunitária, a busca por inclusão social e o fortalecimento das infraestruturas locais. A pesquisa em questão era composta por quatro perguntas, conforme apresentado a seguir:

**Figura 25 - Pesquisa com especialistas**

**Pesquisa Acadêmica - PPG-CIS:**

O propósito deste formulário é coletar opiniões de especialistas em habitação e planejamento urbano a fim de esclarecer semelhanças e diferenças entre **urbanismo social** e **urbanização integrada de assentamentos precários**.

1. Após exame da literatura técnica especializada e da consulta a diversos projetos e experiências de intervenção em assentamentos precários, concluiu-se, em caráter preliminar e de forma simplificada, que a urbanização integrada de assentamentos precários apresenta determinados elementos que a caracterizam, conforme descrito a seguir:

**Quanto às características do território objeto de intervenção:**

1. Presença de população de baixa renda vivendo em condições precárias, sem acesso ou com acesso precário ao saneamento básico, eletricidade, equipamentos sociais (como escola e centros de saúde), transporte, mobilidade urbana, emprego, áreas de lazer, dentre outras carências;
2. Problemas de degradação ambiental, especialmente poluição das águas e supressão de vegetação;
3. Exposição da população de baixa renda a riscos e desastres naturais, como encostas instáveis, áreas sujeitas a inundações, terrenos propensos a deslizamentos de terra, entre outros.

**Quanto aos instrumentos, intervenções, procedimentos e demais práticas adotadas na intervenção do Estado nos territórios precários:**

1. Intervenções para melhoria da infraestrutura: saneamento básico, eletricidade, transporte público, gestão de resíduos sólidos, etc;
2. Intervenções para melhoria dos espaços públicos e de lazer, tais como: praças, parques, calçadas, etc;
3. Intervenções para melhoria dos equipamentos comunitários: escolas, creches, UBS, bibliotecas, teatros, etc;
4. Adoção de medidas de proteção e preservação ambiental;
5. Adoção de soluções de resiliência urbana de modo a não expor população a riscos de desastres naturais;
6. Fomento ao desenvolvimento econômico, especialmente pela implantação de atividades e projetos geradoras de empregos;
7. Aplicação de instrumentos de planejamento urbano com destaque para zonas especiais de interesse social;
8. Aplicação de instrumentos regularização fundiária, especialmente regularização da posse (dimensão jurídica e registral);
9. Processos participativos envolvendo representantes da comunidade e do poder público;
10. Desenvolvimento e realização de atividades culturais;
11. Monitoramento e avaliação contínua.

Na sua opinião, você concorda com esses 14 elementos que descrevem de forma resumida do que se trata a urbanização integrada de assentamentos precários? Existem elementos que não foram mencionados? Quais?

2. Considerando os 14 elementos descritos, adicionando os que você eventualmente tenha achado que seriam necessários, na sua opinião, o conceito de **urbanismo social pode ser considerado precisamente idêntico ao conceito de urbanização integrada de assentamentos precários?**

- ☐ Sim. Concordo totalmente
- ☐ Sim. Concordo parcialmente
- ☐ Não. Discordo parcialmente
- ☐ Não. Discordo totalmente

Caso a resposta seja **Sim. Concordo totalmente**, próxima questão:

3. Na sua opinião, quais as principais diferenças entre o urbanismo social e a urbanização integrada de assentamentos precários?

Caso a resposta seja **Sim. Concordo parcialmente**, próxima questão:

3. Poderia resumir brevemente, por que considera em parte que o urbanismo social é precisamente idêntico à urbanização integrada de assentamentos precários?

Caso a resposta seja **Não. Discordo parcialmente**, próxima questão:

3. Poderia resumir brevemente, por que não concorda em parte que o urbanismo social é precisamente idêntico à urbanização integrada de assentamentos precários?

Caso a resposta seja **Não. Discordo totalmente**, próxima questão:

3. Poderia resumir brevemente, por que não concorda que o urbanismo social é precisamente idêntico à urbanização integrada de assentamentos precários?

Todos respondem:

4. Na sua opinião, quais as principais diferenças entre o urbanismo social e a urbanização integrada de assentamentos precários?

Fonte: Elaboração própria, 2024

Entre os vinte especialistas que foram abordados, oito preencheram o questionário. A seguir, vamos identificar os especialistas que responderam como 1 ID, 2 ID, 3 ID, 4 ID, 5 ID, 6 ID, 7 ID e 8 ID. As respostas não serão reproduzidas na totalidade ou de maneira igual, mas a essência dos achados será mantida.

Na primeira pergunta, foram mencionados 14 elementos que aparecem nas características da urbanização integrada de assentamentos precários, após consultas em bibliografias pertinentes sobre o tema:

#### **Quanto às características do território objeto de intervenção:**

1. Presença de população de baixa renda vivendo em condições precárias, sem acesso ou com acesso precário ao saneamento básico, eletricidade, equipamentos sociais (como escola e centros de saúde), transporte, mobilidade urbana, emprego, áreas de lazer, dentre outras carências;

2. Problemas de degradação ambiental, especialmente poluição das águas e supressão de vegetação;
3. Exposição da população de baixa renda a riscos e desastres naturais, como encostas instáveis, áreas sujeitas a inundações, terrenos propensos a deslizamentos de terra, entre outros.

**Quanto aos instrumentos, intervenções, procedimentos e demais práticas adotadas na intervenção do Estado nos territórios precários:**

1. Intervenções para melhoria da infraestrutura: saneamento básico, eletricidade, transporte público, gestão de resíduos sólidos, etc;
2. Intervenções para melhoria dos espaços públicos e de lazer, tais como: praças, parques, calçadas, etc;
3. Intervenções para melhoria dos equipamentos comunitários: escolas, creches, UBS, bibliotecas, teatros, etc;
4. Adoção de medidas de proteção e preservação ambiental;
5. Adoção de soluções de resiliência urbana de modo a não expor população a riscos de desastres naturais;
6. Fomento ao desenvolvimento econômico, especialmente pela implantação de atividades e projetos geradoras de empregos;
7. Aplicação de instrumentos de planejamento urbano com destaque para zonas especiais de interesse social;
8. Aplicação de instrumentos regularização fundiária, especialmente regularização da posse (dimensão jurídica e registral);
9. Processos participativos envolvendo representantes da comunidade e do poder público;
10. Desenvolvimento e realização de atividades culturais;
11. Monitoramento e avaliação contínua.

E a segunda pergunta, era se de acordo com os elementos descritos, o conceito de urbanismo social pode ser considerado precisamente idêntico ao

conceito de urbanização integrada de assentamentos precários, onde os especialistas poderiam concordar totalmente, parcialmente e não concordar.

Com base no que foi apresentado, temos as seguintes respostas:

**Quadro 13 - Tabela de respostas dos entrevistados**

ESPECIALISTA	PERGUNTA 1	PERGUNTA 2
1 ID	Concorda totalmente. Sem ressalvas	Sim. Concordo totalmente
2 ID	Concorda. Com complementos	Sim. Concordo parcialmente
3 ID	Concorda totalmente. Sem ressalvas	Não. Discordo parcialmente
4 ID	Concorda. Com complementos	Sim. Concordo parcialmente
5 ID	Concorda. Com complementos	Não. Discordo parcialmente
6 ID	Concorda totalmente. Sem ressalvas	Sim. Concordo totalmente
7 ID	Concorda. Com complementos	Sim. Concordo parcialmente
8 ID	Concorda. Com complementos	Sim. Concordo parcialmente

Fonte: Autora, 2024

Os especialistas 1 ID, 3 ID e 6 ID concordaram com os 14 elementos listados referente as características da urbanização integrada de assentamentos precários. Já os especialistas 2 ID, 4 ID, 5 ID, 7 ID e 8 ID acrescentaram outras características às mencionadas.

Entre as características complementares apontadas, destacam-se: (1) a necessidade de integrar as melhorias físicas com serviços públicos voltados para as pessoas, como assistência social, saúde, educação, formação profissional, além de processos participativos e atividades culturais; (2) a produção habitacional para reorganizar unidades removidas por obras de infraestrutura ou localizadas em áreas de risco; (3) ações de melhoria habitacional para adequar os domicílios existentes, com o apoio de assistência técnica (ATHIS).

A regularização fundiária também foi considerada essencial, assim como o fortalecimento de ações relacionadas a gênero, raça e capacitação comunitária para novas formas de habitação. O Conselho Gestor da ZEIS, como o do Município de São Paulo, por exemplo, foi mencionado como peça fundamental para a aprovação e monitoramento dessas intervenções. Adicionalmente, destacou-se a importância de mitigar riscos geológicos e

criar zonas de conforto térmico em áreas de remoção e consolidação habitacional. E ao final, o território deve ser devolvido à população com a infraestrutura e melhorias ambientais implementadas, promovendo pertencimento, enraizamento comunitário, titularidade dos ocupantes e assegurando a gestão dos serviços sociais e culturais pós-intervenção.

A segunda pergunta, considerou os 14 elementos listados somados com as sugestões dos especialistas, permitindo que eles indicassem se concordavam totalmente, parcialmente, se não concordavam ou se discordavam completamente em relação à ideia de que o *urbanismo social* pode ser considerado precisamente idêntico ao conceito de urbanização integrada de assentamentos precários. Cada resposta escolhida na segunda pergunta orientou a formulação da terceira, que solicitava uma breve explicação para a resposta dada, conforme o esquema a seguir:

**Quadro 14 - Respostas dos entrevistados**

PERGUNTA 2		PERGUNTA 3
Sim. Concordo totalmente	→	3. Na sua opinião, quais as principais diferenças entre o urbanismo social e a urbanização integrada de assentamentos precários?
Sim. Concordo parcialmente	→	3. Poderia resumir brevemente, por que considera em parte que o urbanismo social é precisamente idêntico à urbanização integrada de assentamentos precários?
Não. Discordo parcialmente	→	3. Poderia resumir brevemente, por que não concorda em parte que o urbanismo social é precisamente idêntico à urbanização integrada de assentamentos precários?
Sim. Concordo parcialmente	→	3. Poderia resumir brevemente, por que considera em parte que o urbanismo social é precisamente idêntico à urbanização integrada de assentamentos precários?
Não. Discordo parcialmente	→	3. Poderia resumir brevemente, por que não concorda em parte que o urbanismo social é precisamente idêntico à urbanização integrada de assentamentos precários?
Sim. Concordo totalmente	→	3. Na sua opinião, quais as principais diferenças entre o urbanismo social e a urbanização integrada de assentamentos precários?
Sim. Concordo parcialmente	→	3. Poderia resumir brevemente, por que considera em parte que o urbanismo social é precisamente idêntico à urbanização integrada de assentamentos precários?
Sim. Concordo parcialmente	→	3. Poderia resumir brevemente, por que considera em parte que o urbanismo social é precisamente idêntico à urbanização integrada de assentamentos precários?

Fonte: Elaboração própria, 2024

Os especialistas 1 ID e 6 ID concordaram totalmente; os especialistas 2 ID, 4 ID, 7 ID e 8 ID concordaram parcialmente; enquanto os especialistas 3 ID e 5 ID não concordaram, expressando discordância parcial.

Os especialistas que concordaram parcialmente (2 ID, 4 ID, 7 ID e 8 ID) apresentaram breves justificativas, ressaltando que, em essência, a urbanização integrada e o *urbanismo social* são conceitos semelhantes, mas com origens distintas. A urbanização integrada é uma terminologia mais

acadêmica, baseada em experiências brasileiras e adotada por órgãos públicos, como o Ministério das Cidades, prefeituras e até bancos, como o BID. Por outro lado, o termo *urbanismo social* parece ter surgido a partir de iniciativas inspiradas na Colômbia, especialmente na experiência de Medellín.

O especialista 4 ID destacou que o conceito do urbanismo social aborda uma dimensão do urbanismo tático, frequentemente pouco explorada na urbanização integrada de assentamentos precários, focando em melhorias imediatas nos espaços e na criação de um senso de pertencimento para fomentar o engajamento comunitário. A urbanização integrada, por sua vez, com uma abordagem mais tecnicista, pode limitar a participação social, enquanto o *urbanismo social*, em diversas ocasiões, não consegue implementar projetos estruturantes de transformação urbana característicos da abordagem integrada.

Os especialistas afirmam que os projetos de urbanização em áreas de vulnerabilidade geralmente desconsideram a importância da relação da comunidade com o espaço, bem como as interações sociais e as oportunidades de desenvolvimento social que podem surgir a partir dessas iniciativas. Tais projetos costumam se concentrar unicamente em melhorias estruturais, sem levar em conta a necessidade de integrar políticas públicas adicionais, como aquelas voltadas para cultura, educação e geração de emprego, além das já existentes na localidade. Em contrapartida, o *urbanismo social* valoriza o cidadão, enfatizando a importância de seu envolvimento ativo na transformação de comunidades necessitadas. Embora a urbanização de assentamentos precários não seja idêntica ao *urbanismo social*, a elaboração de iniciativas para aprimorar essas regiões é essencial para assegurar intervenções sustentáveis e de longo prazo. Enquanto o *urbanismo social* se concentra em um conjunto de ações e serviços sociais relacionados às intervenções em áreas desfavorecidas, a urbanização integrada prioriza a necessidade de coordenação das atividades em determinada área, abrangendo também serviços sociais. A confusão entre esses termos é desnecessária e

pode restringir a compreensão da complexidade e da amplitude das ações presentes nos programas de urbanização integrada em áreas vulneráveis.

Os especialistas que não concordam em sua totalidade com a ideia de que o *urbanismo social* é exatamente o mesmo que urbanização integrada de áreas informais ressaltam que o conceito de *urbanismo social* é mais abrangente. Ele pode e deve ser utilizado em uma variedade de contextos, não se restringindo apenas a áreas de ocupação irregular. Assim, a urbanização de assentamentos informais é apenas uma entre as diversas formas de aplicar o urbanismo social, permitindo intervenções que visam melhorar as condições de vida, promover a inclusão social e incentivar a participação da comunidade. Portanto, o urbanismo social deve ser encarado como uma abordagem que incorpora diferentes ações e políticas públicas, com o objetivo de transformar a realidade urbana de maneira integrada e sustentável.

E por fim, os especialistas que concordaram totalmente que os elementos da urbanização integrada de assentamentos precários são idênticos ao *urbanismo social* destacaram, de maneira distinta, dois pensamentos principais:

1 ID: As agendas efêmeras têm ganhado cada vez mais destaque nas políticas públicas urbanas, oferecendo uma aparência de inovação e uma atualização no discurso. No entanto, parece que essas iniciativas funcionam mais como uma "embalagem" para comunicar a ação do Estado em territórios precários e vulneráveis do que como novas técnicas e instrumentos efetivos de planejamento e projeto em suas diversas escalas. O urbanismo social, que se revelou uma experiência bem-sucedida em Medellín, não pode ser aplicado integralmente no Brasil, pois depende de uma gestão pública contínua, muitas vezes associada ao setor privado, e de um investimento significativo na qualidade.

6 ID: Ao conhecer a experiência de Medellín, amplamente divulgada como a primeira experiência do *urbanismo social*, é perceptível que as iniciativas realizadas no Brasil apresentam muitas semelhanças, embora em detalhes específicos. No *urbanismo social*,



há um forte investimento na qualidade dos espaços e uma concentração de recursos em um território único (como os Centros Educacionais Unificados - CEUs), que funcionam de maneira aberta e acessível à comunidade. Em Medellín, a qualidade do espaço construído contribui para sua apropriação pela população. Os gestores locais enfatizam que investiram na dignidade do cidadão, oferecendo espaços de alta qualidade. Além disso, a gestão desses espaços envolve fortemente o setor privado, desde a concepção até a manutenção.

Dessa maneira, sob a perspectiva das intervenções, não existem diferenças significativas, elas são bastante parecidas. O que realmente diferencia a experiência colombiana é a excelência das intervenções, que oferecem espaços bem planejados e uma administração compartilhada com o setor privado. Em contraste, as reurbanizações de favelas que têm ganhado atenção no contexto de habitação pública no Brasil frequentemente não produzem resultados adequados, resultando em áreas residuais pouco apropriadas e desprovidas de infraestrutura urbana, frequentemente dominadas pelo narcotráfico e pelo acúmulo de resíduos. Assim, a principal distinção se encontra na qualidade do planejamento urbano, que, lamentavelmente, ainda não se configura como uma prioridade no Brasil.

Para concluir a pesquisa, a quarta pergunta foi dissertativa: “Na sua opinião, quais são as principais diferenças entre o urbanismo social e a urbanização integrada de assentamentos precários?”.

Quadro 15 - Respostas dos especialistas

ESPECIALISTA	PERGUNTA 4
1 ID	Sem resposta
2 ID	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Diferenças de Denominação:</b> As distinções entre urbanismo social e urbanização integrada de assentamentos precários são, em essência, apenas terminológicas.</li> <li>• <b>Clareza na Comunicação:</b> O termo "urbanismo social" é mais simples e acessível, facilitando a compreensão e o engajamento do público.</li> </ul>
3 ID	Sem resposta
4 ID	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Território Compartilhado:</b> Ambos os conceitos atuam sobre o mesmo território, abordando a realidade das comunidades.</li> <li>• <b>Interpretações Variadas:</b> As terminologias podem ter significados semelhantes para alguns, enquanto para outros, representam conceitos diferentes.</li> <li>• <b>Ênfase Diferente:</b> O urbanismo social destaca o pilar social da abordagem urbanística, enquanto a urbanização integrada foca na necessidade de uma integração eficaz em territórios precários.</li> <li>• <b>Inovação do Urbanismo Social:</b> A principal inovação do urbanismo social reside na dimensão tática das intervenções e no processo participativo, que promove a ativação e o engajamento da comunidade, podendo ser facilmente integrada à abordagem da urbanização.</li> </ul>
5 ID	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aspecto Territorial:</b> Além das características e escala, a abordagem do urbanismo social se aplica de maneira distinta em diferentes contextos territoriais.</li> <li>• <b>Caráter Reativo vs. Proativo:</b> O urbanismo social na urbanização de assentamentos precários tem um caráter "reativo", respondendo às necessidades imediatas da população e às condições existentes. Em contraste, quando aplicado ao planejamento de territórios "não precários", o urbanismo social assume um caráter "proativo", antecipando e planejando intervenções em áreas do tecido urbano formal.</li> <li>• <b>Planejamento Regional Abrangente:</b> No planejamento regional, o urbanismo social pode incorporar critérios que vão além das divisões territoriais administrativas, promovendo uma visão holística e integrada do desenvolvimento urbano.</li> </ul>
6 ID	Sem resposta
7 ID	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Escopo de Intersecção com Políticas de Desenvolvimento Social:</b> Muitas vezes, as políticas de desenvolvimento social não são integradas nos processos de urbanização, que tendem a se concentrar nas questões urbanísticas e ambientais, diferente do urbanismo social.</li> <li>• <b>Falta de Abordagem Fundiária:</b> Os processos de urbanização frequentemente não abordam a questão fundiária, o que pode resultar em uma ausência de pertencimento e na percepção de que intervenções humanas no território são inviáveis.</li> <li>• <b>Foco na Transformação Física:</b> Há uma tendência de pensar na transformação apenas do ponto de vista físico, sem considerar outros aspectos essenciais.</li> <li>• <b>Interconexão no Urbanismo Social:</b> O Urbanismo Social reconhece que a transformação física deve estar necessariamente ligada a um processo de intervenção do indivíduo</li> </ul>
8 ID	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Limitações do Termo "Urbanismo Social":</b> O urbanismo social parece ser uma terminologia datada, limitada e instrumental, associada a um grupo específico de atores e ações que ocorreram em uma experiência particular.</li> <li>• <b>Complexidade da Urbanização Integrada:</b> Essa terminologia está, necessariamente, contida no conceito e na operação complexa e abrangente da urbanização integrada de assentamentos precários.</li> <li>• <b>Preocupação e Urbanismo Midiático:</b> O termo "urbanismo social" pode denotar uma preocupação midiática, buscando garantir um lastro e uma marca registrada de programas operados por determinados países ou cidades, como no caso da Colômbia (Medellín). Essa abordagem pode ser vista como um "urbanismo midiático", que destaca iniciativas em momentos históricos específicos do processo de urbanização integrada de assentamentos precários.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, 2024

Considerando os itens apresentados, podemos concluir que as distinções entre *urbanismo social* e urbanização integrada de assentamentos precários são, de fato, complexas e multifacetadas, refletindo tanto similaridades quanto algumas diferenças. Embora as diferenças entre esses conceitos sejam, em grande parte, terminológicas, elas carregam implicações

práticas e conceituais que influenciam a forma como as intervenções são percebidas e implementadas.

A pesquisa revelou que as práticas do *urbanismo social* tende a ser mais acessível e facilita a comunicação e o engajamento público. Esse termo é frequentemente associado a uma abordagem mais participativa, que busca a inclusão das comunidades no processo de transformação urbana. Em contrapartida, a urbanização integrada é vista como mais técnico e menos compreensível para o público em geral, o que pode dificultar a adesão e a compreensão de suas propostas.

Embora ambos os conceitos se apliquem aos mesmos territórios e abordem as realidades e desafios das comunidades vulneráveis, as terminologias podem ser interpretadas de maneiras diversas por diferentes grupos. Essas variações refletem a forma como os conceitos são compreendidos e aplicados no campo das políticas urbanas. Em termos gerais, o *urbanismo social* enfatiza o aspecto social das intervenções, enquanto a urbanização integrada foca na coordenação e integração de políticas para tratar das condições precárias dos assentamentos.

Uma das contribuições do *urbanismo social* é a sua abordagem tática e participativa, que, quando incorporada à urbanização integrada, tem o potencial de enriquecer o processo de engajamento comunitário. Além disso, os especialistas destacaram que a aplicação do *urbanismo social* pode variar conforme o contexto territorial, permitindo que o processo seja adaptado às características específicas de cada local. No que diz respeito ao planejamento, o *urbanismo social* se apresenta como uma abordagem mais abrangente, que considera aspectos além das divisões administrativas e incentiva a união entre diferentes áreas urbanas. No entanto, foi apontado que, frequentemente, as políticas voltadas para o desenvolvimento social não se entrelaçam com os processos de urbanização, o que pode comprometer a eficácia das ações urbanísticas em contextos sociais. A ausência de uma abordagem fundiária nos processos de urbanização também pode prejudicar tanto o senso de pertencimento das comunidades quanto a viabilidade das intervenções no território. Outro ponto importante identificado na pesquisa é que há uma

tendência de restringir as transformações urbanísticas a questões físicas, sem considerar as dimensões sociais e humanas essenciais para o sucesso das intervenções. Nesse contexto, o *urbanismo social* destaca a necessidade de que a transformação física seja acompanhada de ações que envolvam a comunidade e seus membros, promovendo um processo mais inclusivo e eficaz.

Por fim, a urbanização integrada de assentamentos precários foi considerada pelos especialistas como uma abordagem mais complexa e holística, que envolve a participação de múltiplos fatores e atores para garantir a eficácia das intervenções. Em alguns casos, o uso do termo *urbanismo social* foi interpretado como uma estratégia midiática, voltada para legitimar e registrar determinadas iniciativas, o que pode levar a um foco excessivo em resultados visíveis em momentos históricos específicos.

## 6. CAPÍTULO 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Esta dissertação surgiu da inquietação em torno da disseminação atual do *urbanismo social* e da escassez de literatura sobre o tema, com o objetivo de investigar seu potencial como uma estratégia que vai além da urbanização de favelas.

A análise dos dados coletados permitiu identificar os principais desafios e oportunidades para a implementação do *urbanismo social* em contextos variados. Para responder à questão central (i.e., em que momento o *urbanismo social* pode ser uma estratégia transformadora para territórios vulneráveis, para além da urbanização de favelas), esta pesquisa se baseou em uma metodologia qualitativa de estudos de casos e uma pesquisa complementar (não focal) com especialistas, cujos resultados foram discutidos na seção anterior.

A pesquisa no âmbito teórico contribui ao ampliar a análise comparativa entre *urbanismo social* e urbanização de favelas, evidenciando as semelhanças e diferenças entre essas abordagens. Enquanto a urbanização de favelas se concentra em intervenções estatais específicas para transformar assentamentos informais em bairros formais com foco em habitação, o *urbanismo social* se caracteriza como um processo contínuo e dinâmico de transformação territorial, o que demanda uma compreensão mais aprofundada de seus impactos e desafios. Nesse sentido, a pesquisa avança ao identificar os principais obstáculos para a implementação do *urbanismo social* em diferentes contextos, considerando fatores institucionais, políticos, financeiros e sociais que influenciam sua viabilidade e sustentabilidade.

Ademais, a pesquisa contribui ao incorporar uma perspectiva de política pública na análise do *urbanismo social*, examinando os fatores que viabilizaram sua implementação em larga escala, como no caso de Medellín, e avaliando sua potencial adaptação a outros contextos. Essa abordagem ajuda a preencher uma lacuna na literatura, que frequentemente aborda o *urbanismo*

*social* sob uma ótica predominantemente urbanística e arquitetônica, sem aprofundar os desafios envolvidos em sua replicação em diferentes realidades.

Por fim, ao examinar o *urbanismo social* como uma estratégia que vai além da urbanização de favelas, a pesquisa amplia a discussão sobre modelos sustentáveis de transformação de territórios vulneráveis. Ao considerar elementos como governança, participação comunitária e continuidade das ações ao longo do tempo, o estudo reforça a necessidade de compreender o *urbanismo social* não apenas como um conjunto de intervenções físicas, mas como um modelo abrangente e integrado de desenvolvimento urbano e social. Dessa forma, a pesquisa oferece subsídios para futuras investigações e para a formulação de políticas públicas mais eficazes na promoção da inclusão e da resiliência urbana.

As contribuições práticas da pesquisa estão diretamente relacionadas à matriz de comparação entre *urbanismo social* e urbanização de favelas, permitindo a identificação de elementos-chave para a implementação de políticas urbanas voltadas à transformação de territórios vulneráveis. Primeiramente, a matriz de análise comparada possibilita uma análise estruturada dos fatores que influenciam a efetividade do *urbanismo social* em diferentes contextos, oferecendo um referencial para gestores públicos e formuladores de políticas.

Além do mais, a pesquisa contribui para a aplicação prática do *urbanismo social* ao evidenciar desafios comuns enfrentados na implementação dessa estratégia, como dificuldades na mobilização comunitária, limitações orçamentárias e a necessidade de integração entre diferentes setores governamentais. A sistematização desses desafios permite o desenvolvimento de estratégias mais eficazes para superá-los, garantindo que as intervenções não sejam apenas pontuais, mas sustentáveis ao longo do tempo.

Outro impacto prático relevante é a possibilidade de adaptação das experiências bem-sucedidas analisadas para diferentes realidades. A matriz de comparação não apenas identifica os elementos que podem ser replicados,

mas também aponta aqueles que exigem ajustes conforme as particularidades socioeconômicas e institucionais de cada território. Dessa forma, a pesquisa auxilia na formulação de diretrizes para políticas públicas urbanas mais flexíveis e ajustáveis às necessidades locais.

Por fim, a sistematização das experiências analisadas contribui para fortalecer o *urbanismo social* como uma abordagem viável para além da urbanização de favelas, incentivando sua incorporação em políticas públicas voltadas à requalificação urbana.

É importante ressaltar que uma das principais limitações desta pesquisa está no desafio de comparar uma política já consolidada, como o *urbanismo social* de Medellín, com uma iniciativa ainda em desenvolvimento, como o Programa de Urbanismo Social de São Paulo, iniciado em 2023. A diferença no tempo de implementação gera dificuldades para uma avaliação equitativa, especialmente no que diz respeito à eficácia da política, seus impactos e sua sustentabilidade no longo prazo.

Além disso, a produção de dados e artigos acadêmicos sobre o *urbanismo social* ainda é incipiente, especialmente em relação aos impactos locais dessas intervenções em diferentes contextos. Há uma lacuna na literatura quanto a estudos longitudinais que avaliem a continuidade e os efeitos dessas políticas ao longo do tempo. Esse aspecto limita uma análise mais aprofundada sobre as reais transformações urbanas e sociais geradas pelo urbanismo social em territórios vulneráveis.

Diante dessas limitações, sugere-se que estudos futuros avancem na realização de avaliações mais robustas sobre os impactos locais das intervenções do *urbanismo social*, considerando variáveis como inclusão social, desenvolvimento econômico e melhoria das condições habitacionais. Também seria relevante ampliar a abordagem comparativa para outros territórios, explorando a implementação do urbanismo social em cidades de diferentes escalas e contextos sociopolíticos, de modo a identificar padrões e desafios recorrentes.

Outra oportunidade de aprofundamento se encontra na investigação da governança e do papel da participação comunitária no sucesso das

intervenções. Estudos podem explorar como diferentes arranjos institucionais, modelos de financiamento e graus de envolvimento da população afetam a eficácia e a permanência das ações de *urbanismo social*.

Podemos entender que o *urbanismo social* visa promover transformações tanto no aspecto físico quanto social, por meio da implementação de políticas públicas governamentais que se destacam pelos seus resultados positivos para a sociedade. Essas soluções são concebidas e executadas levando em consideração as oportunidades institucionais e os acordos de governança, com a colaboração ativa do Estado e de atores locais. Além disso, diferentemente de outras abordagens urbanísticas, o *urbanismo social* não coloca a habitação como protagonista do processo, mas sim a requalificação territorial e o fortalecimento da comunidade como eixo central das intervenções.

Desse modo, a principal distinção entre urbanização de favelas e *urbanismo social* reside na natureza das intervenções e no papel do Estado. Enquanto a urbanização de favelas é um processo temporário, focado na implementação de ações estatais que transformam o território em um bairro de acordo com o conceito de moradia adequada, o *urbanismo social* se caracteriza por um processo contínuo de transformação, voltado para o fortalecimento e empoderamento da comunidade local.

A urbanização de favelas depende exclusivamente do Estado e de recursos públicos para a provisão de infraestrutura, sendo, portanto, uma intervenção *hard*. Por outro lado, o *urbanismo social* admite um conjunto diversificado de iniciativas, que podem ser tanto *hard* quanto *soft*, permitindo um envolvimento mais amplo de atores sociais, com ações orgânicas e plurais que transcendem a intervenção estatal. Assim, o *urbanismo social*, além de englobar a urbanização de favelas, se diferencia por sua abrangência no tempo, no espaço e na diversidade de atores envolvidos, tornando-se um processo mais complexo e multifacetado, no qual a habitação é apenas um dos elementos, mas não o foco central das ações de requalificação urbana.



## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 37120:2017**: desenvolvimento sustentável de comunidades: indicadores para serviços urbanos e qualidade de vida. São Paulo: ABNT, 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2010. ISBN 978-85-7958-015-4.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Disponível em <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://6d04d570ef1c19972453dcf0fd833148>. Acesso em: 19 mai. 2024.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN e BID (2011). **Laboratorio Medellín: Catálogo de diez practicas vivas**. Medellín, Colombia: Mesa editores.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. **Guía de la Transformación Ciudadana, 2004-2011**. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2011.

ALVIM, T. *et al.* **Guia prático de urbanismo social**. São Paulo, 2024.

ANELLI, R. **Uma nova cidade para as águas urbanas**. Estudos avançados, v. 29, n. 84, p. 69-84, 2015.

ANTONUCCI, D.; BUENO, L. **A construção do espaço público em Medellín**: quinze anos de experiência em políticas, planos e projetos integrados. São Paulo: Arquitextos, 2018.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AWAD, M; CESARE, J.; LEITE, C. **Cidades Sustentáveis. Cidades Inteligentes**. 1. ed. Rio Grande do Sul: Bookman, 2012.

AZEVEDO, S. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986)**: criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, n. 4, 1988.

BAGNARIOLLI JR, I. **Política Urbana e Habitacional no Brasil e o Município e Santo André**. 1999. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Urbanização de favelas: lições aprendidas no Brasil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Licenciado sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO). Disponível em: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>. Acesso em 20 jan. 2025

BANCO MUNDIAL (2005). Direction in Development. **The urban poor in Latin America**. Washington, DC: World Bank, 2005. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/102351468016242316/Theurban-poor-in-Latin-America>. Acesso em: 19 maio. 2024.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, v. 1, p. 70-104, 2008.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório Brasileiro para a HABITAT III**. Brasília, DF: IPEA, 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida: Manual do Beneficiário Apresentação de Propostas**. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL\\_MCMV\\_ENTIDADES.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf). Acesso em: 10 dez. 2024.

CAF (2017). CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. **Crecimiento urbano y acceso a oportunidades**: un desafío para América Latina. Colômbia: CAF, 2017.

CARDOSO, R. **Movimentos sociais na América latina**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 3, n. 1, p. 27–37, jan. 1987.

CARDOSO, A. L. **Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas**. Cadernos Metrópole, 2007.

CARDOSO, A. L.; LUFT, R. M.; XIMENES, L. A. (orgs.). **Urbanização de favelas no Rio de Janeiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023.

CARDOSO, A.; DENALDI, Rosana (org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CAVALCANTE, M. (org.). **As lições de Bogotá e Medellín: Do caos à referência mundial**. Recife: INTG, 2014.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). **Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad**. Santiago: CEPAL, 2020. 243 p. ISBN 9789211220520. (LC/SES.38/3-P/Rev.1).

DENALDI, R.; FERRARA, L. N. **A dimensão ambiental da urbanização em favelas**. 2018. Artigo (Ambiente & Sociedade). São Paulo, 2018.

DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-24102022-113354/>. Acesso em: 23 set. 2024.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. (1996). **Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature**. *Political Studies*, 44(2), 343–357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. (2000) **Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making**, *Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions*, 13, pp. 5–24

DUREN, Nora R. E. L.; RIVAS, R. O. **Favela-Bairro: 10 anos depois**. Washington: BID, 2020

ECHEVERRI, A. y Orsini, F. (2010) **Informalidad y urbanismo social en Medellín**. Medellín: urbanismo, medioambiente y sociedad p.130-152.

Disponível em:

<http://www.catedramedellinbarcelona.org/newsletter/julio2012/pdf/Informalidad%20y%20urbanismo%20social,%20A%20Echeverri%20F%20Orsini.pdf>. Acessado em: 11 out. 2024.

ECHEVERRI, A. (2017) **Medellín reescreve seus bairros**. *Revista Prumo*, [S.l.], v. 2, n. 3, July 2017. ISSN 2446-7340. Disponível em: <http://periodicos.pucrio.br/index.php/revistaprumo/article/view/324>. Acesso em: 18 março 2024.

ECHEVERRI, A.; ORSINI, F. (2010). *Informalidad y Urbanismo Social en Medellín*. In: HERMELIN, M.; ECHEVERRY, A.; GIRALDO, J. (Eds.) *Medellín: Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad*. Medellín: Universidad EAFIT, 2010.

FELDMAN, S; FERNANDES, Ana (org.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador: EDUFBA, 2007.

FERNANDES, E. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Foco em Políticas Fundiárias. Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em:

[https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf). Acesso em: 25 fev. 2025.

FERREIRA, João Sette Whitaker (Org.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FERREIRA, L.; OLIVEIRA, P.; IACOVINI, V. **Dimensões do Intervir em Favelas**. São Paulo: Peabiru TCA / Coletivo LabLaje, 2019.

FRANÇA, E. *et al.* **Favelas em São Paulo (1980-2008): das propostas de desfavelamento aos projetos de urbanização: a experiência do Programa Guarapiranga**. 2009.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-249, 2009.

FLICK, U. (2008). **Designing qualitative research**. London: Sage.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file>>. Acesso em: 12 fev. 2024

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades/PNUD, 2004

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Diretoria de Estatística e Informações. Deficit habitacional no Brasil: 2016 -2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FURTADO, B. A.; NETO, V. C. L.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Brasília. 2013.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&PM, 2017. GEHL, Jan. **Cidade para pessoas**. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, M. A. F. **Urbanismo na América do Sul: circulação de ideias e constituição do campo, 1920-1960**. Salvador: EDUFBA, 2009. ISBN 978-85-232-0926-1.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2001.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. 3. Ed. São Paulo: Martins, 2014.

HERRERA, F. B. **“Bairros populares em Medellín.” História de Medellín**. Vol.1. Medellín: Suramericana de Seguros, 1996.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2010. **Aglomerados subnormais. Primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais – informações territoriais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/1fpBz3>>. Acesso em: 20 mai. 2024

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório Brasileira Para a Habitat III. Concidades**. PEA: Brasília, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wpcontent/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2024.

IRAZÁBAL, C. **Governance, Institutional Coordination, and Socio-Spatial Justice: Reflections from Latin America and the Caribbean**. In: Carracedo García-Villalba O. (eds) *Resilient Urban Regeneration in Informal Settlements in the Tropics*. *Advances in 21st Century Human Settlements*. Springer, Singapore. [https://doi.org/10.1007/978-981-13-7307-7\\_8](https://doi.org/10.1007/978-981-13-7307-7_8)

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

JÁUREGUI, J. M. **Urbanismo Social**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Revista Desafios do Desenvolvimento*. 2010. Ano 7. Edição 63 -19/11/2010.

KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana**. Editora Paz e Terra, São Paulo, 1979.

KRAFT, M.; FURLONG, S. **Public Policy: policy, analysis and alternatives**. Sage Publications, 2018.

KRAHENBUHL, L. A. S. **Habitação de interesse social e formas de acesso à moradia**. São Paulo, 2002. Relatório contratado pela CEF-FINATEC

LABHAB – FAUUSP. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. **Parâmetros Técnicos para a urbanização de favelas**. São Paulo, 1998. Relatório da 1ª. fase

LAGO, L. C. **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012.

LANDIM, I. M. R. P. **A dualidade formal e informal na busca pelo direito à cidade: os processos de construção do espaço urbano a partir da moradia na cidade de Vitória**. 2010. Mestrado – Universidade Federal do Espírito Santo Centro e Artes, Vitória, 2010.

LANGLEY, A. **Strategies for Theorizing from Process Data**. The Academy of Management Review, 24(4), 691-710. Retrieved October 29, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/259349>

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

LEFEBVRE, H. **O Direito À Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 141 p. Rubens Eduardo Frias.

LEITE, C. *et al.* **Guia de Urbanismo Social**. 1ª ed. São Paulo: BEI Editóal: Núcleo de Urbanismo Social do Laboratório Arq. Futuro de Cidades do Insper e Diagonal, 2023.

LEITE, C. **Urbanismo social em São Paulo: política pública fundiária e instrumentos indutores desenvolvidos no período 2013-2016 (gestão Haddad)**. Arquitectos, São Paulo, v. 19, n. 219, ago. 2018. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/19.219/7103>. Acesso em: 25 fev. 2025.

LEITE, C. *et al.* (2020). **Social Urbanism in Latin America**, Future City 13. Springer, 2020. Disponível em [https://doi.org/10.1007/978-3-030-16012-8\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-16012-8_1)

MAGALHÃES, F.; VILLAROSA, F. (Eds.). **Urbanização de favelas: lições aprendidas no Brasil**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2012. 184.

MAGALHÃES, S.; CONDE, L. P. **Favela-Bairro: Uma outra história da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: RioBooks, 2021.

MARICATO, E. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2018.

MARICATO, E. **Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades**. Nov. 2005.

MEIRELLES, R.; ATHAYDE, C. **Um país chamado favela: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira**. São Paulo: Gente, 2014.

MELGUIZO, J. **Notas para la conversación en el Segundo Encuentro brasileño de urbanismo social**. São Paulo, 2024.

MINISTERIO DAS CIDADES/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte. 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cadernos do Ministério das Cidades**. Brasília: MCidades/Governo Federal, 2004

MONTANDON, D. T. **Zoneamento e projetos urbanos**: estudo das matrizes do planejamento urbano em São Paulo. 2022. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-16012023-150213/>.

MONTANDON, D. T. Dificuldades e alternativas para a efetivação do Plano Diretor. In: FILHO, J. V. e MORAES, L. M. (org): **Políticas Sociais Urbanas: a cidade para todos e todas**. Editora PUC Goiás, Goiânia, 2013.

MONTANER, J. M.; MUXÍ, Z. **Arquitetura e política: ensaios para mundos alternativos**. São Paulo: Gustavo Gili, 2014.

MONTOYA, N. R. **Urbanismo social en Medellín**: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos. Estudios Políticos. Medellín, n. 45, p. 205-222, jul./ago. 2014.

OLIVEIRA, O. P. **Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos**. Revista Opinião Pública. Campinas: 2016, 22 p. 219-249.

ONU-Habitat. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. **State of the cities 2010-11** - cities for all: Bridging the urban divide, 2010.

ONU. **Agenda 2030, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Nova Iorque, setembro de 2015.

ONU. **Nova Agenda Urbana**. Quito: Nações Unidas, 2017. (versão em português, 2019).

PECK, J.; Theodore, N.; Brenner, N. **Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations**. SAIS Review of International Affairs 29(1), 49-66. doi:10.1353/sais.0.0028, 2009.

PECK, J.; Theodore, N. **Mobilizing policy: Models, methods, and mutations.** *Geoforum*, Volume 41, Issue 2, 169-174, 2010.

PREFEITURA DE MEDELLÍN (2012). **Medellín, transformação de uma cidade.** Disponível em: <http://www.eafit.edu.co/centros/urbam/Documents/libro.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

PREFEITURA DO RECIFE. **Centro Comunitário da Paz – COMPAZ [homepage].** Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/conheca-o-compaz-fabrica-de-cidadania-do-recife>. Acesso em: 19 jan. 2025.

PREFEITURA DO RECIFE (2018). **Ofício 259 / 2018-GP. Projeto de Lei Complementar, que promove a revisão do Plano Diretor do Recife.** Disponível em: [https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Munic%C3%ADpio-do-Recife-2018\\_3.pdf](https://planodiretor.recife.pe.gov.br/sites/default/files/inline-files/Projeto-de-Lei-Plano-Diretor-do-Munic%C3%ADpio-do-Recife-2018_3.pdf). Acesso em: 19 jan. 2025.

PREFEITURA DO RECIFE (2013). **Pacto Pela Vida Recife - Plano Municipal de Segurança Urbana e Prevenção da Violência.** Recife, 2013.

PREFEITURA DO RECIFE. **Recife 500 anos.** Disponível em <http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/recife-500-anos>. Acesso em: 15 dez. 2025.

RATTON, J.L.; GALVÃO, C.; FERNANDEZ, M. (2014). **O pacto pela vida e a redução de homicídios em Pernambuco.** Instituto Igarapé. Disponível em: <https://igarape.org.br/wpcontent/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2024.

PINTO, M. G. **A trajetória de construção da política de urbanização de favelas no município de Santo André e as intervenções na Favela Tamarutaca.** 2021. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, 2021.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária.** São Paulo: Atlas, 2013.

PONZI, T.; LEITE, C. **Urbanismo Social com as cores do Recife,** Revista Piauí. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/urbanismo-social-com-as-cores-do-recife/>. Acesso em: 2 dez. 2024.

PUERTA, D. (2011a). **Proyectos Urbanos Integrales (PUI).** Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas (pp. 78-95). ISBN 978-958-8493-62-6. Medellín: Mesa Editores.



ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios**. Ipea, 2006. Mimeografado. Ipea, 2006. Mimeografado.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSSBACH, A. C.; CARVALHO, C. S. **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança de Cidades, 2010.

SALLA, A. L. M. **Desafios na transferência de políticas públicas: urbanismo social em perspectiva comparada**. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) — Insper (Instituto de Ensino e Pesquisa), São Paulo, 2021.

SALLES, M.; ALVIM, T (2019). **Urbanismo e Segurança Pública**. São Paulo: BEI 2019.

SECCHI, L. (2010). **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5ª ed. 4ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. SEHAB, Assessoria de Legislação e Normalização Técnica. **Empreendimentos habitacionais de interesse social Decreto n.º 31.601**. São Paulo, PMSP, 1992.

SILVA, J. S., *et al.* (orgs). **O que é a favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas. 2009.

SILVA, H. M. B. **Terra e Moradia: Que papel para o município? 1998**. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L. e DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

SILVA, A. K. C; NASCIMENTO, M. M. P. **O habitar no espaço geográfico: uma breve discussão sobre o percurso histórico das políticas habitacionais brasileiras (1840-2019)**. V. 8, número 1 (2019).

SKINNER, R. J.; RODELL, M. J. **People, poverty and shelter. Problems of self help housing in the third world**. Londres/Nova York: Methuen, 1983.

SOLÀ-MORALES, M. d. **Las formas de crecimiento urbano**. Barcelona: Edicions UPC, 1993.

UN-HABITAT. **The Challenge of Slums - Global Report on Human Settlements**. Yaccoub, Hilaine. A chamada "nova classe média": cultura material, inclusão e distinção social. Horizontes antropológicos, v. 17, n. 36, p. 197-231, 2011.

VAINER, C. **Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000.

VALDERRAMA, S. F. Interview no.: J30. **Innovations for Successful Societies**. Oral History Program. Series Governance Traps. Princeton University. Entrevista concedida à Matthew Devlin em 3 Novembro de 2009 em Bogotá, Colombia. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/successfulsocieties>> Acesso: 02 de jan de 2025.

VILLAÇA, F. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. Estudos avançados, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.

VILLAÇA, F. **Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil**. In Deak C. e Schiffer S. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.

VILLAROSA, F. d.; MAGALHÃES, F. **Urbanização de favelas - Lições aprendidas no Brasil**. Washington: BID, 2012.

ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Org.). **Um século de favela**. 5. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2006. 370 p

ZUQUIM, M. L. (org.), 2014. **Práticas recentes de intervenções contemporâneas em cidades da América Latina**. São Paulo: FAU-USP, 2014.

YIN, R. K. **Case study research: Design and methods**. Third Edition. California: Sage, 2003.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## **APÊNDICE**

1. APÊNDICE I | MATRIZ DA ANÁLISE COMPARADA: PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E *URBANISMO SOCIAL*

Elementos de análise	Urbanização de Favelas						Urbanismo social			
	Bairro 20, Buenos Aires	Programa Favela-Bairro I e II, Rio de Janeiro	Programa Mananciais, São Paulo	Ilha de Deus, Recife	Programa de Melhorias das Favelas em São Paulo - Cingapura/PROVER	Urbanização Integral, Região do Grande ABC, São Paulo	Medellin (PUI Nororiental)	Utopias de Iztapalapa, Cidade do México	Compaz - Centro Comunitário da Paz, Recife	Programa de Urbanismo Social, São Paulo
Quanto ao território objeto de intervenção										
Presença de população de baixa renda vivendo em condições precárias, sem acesso ou com acesso precário ao saneamento básico, eletricidade, equipamentos sociais, mobilidade urbana, emprego, áreas de lazer										
Problemas de degradação ambiental, especialmente poluição das águas e supressão de vegetação.										
Exposição a riscos e desastres naturais: Analisa a vulnerabilidade dos moradores em relação a desastres naturais, essencial para determinar a necessidade de medidas de resiliência e proteção.										
Integração Territorial: Verifica o nível de conexão do território com áreas urbanas vizinhas, refletindo a acessibilidade e a inclusão no tecido urbano mais amplo.										
Identidade Cultural e Patrimonial: Considera a valorização da cultura local e o respeito ao patrimônio, aspectos importantes para intervenções que busquem fortalecer a identidade comunitária.										
Quanto ao planejamento das intervenções										
Existência de intervenções para melhoria da infraestrutura: saneamento básico, eletricidade, transporte público, gestão de resíduos sólidos, etc.										
Existência de intervenções para melhoria dos espaços públicos e de lazer, tais como: praças, parques, calçadas, etc.										
Existência de intervenções para melhoria dos equipamentos comunitários: escolas, creches, UBS, bibliotecas, teatros, etc.										
Existência de construção de unidades habitacionais para as famílias										
Existência de medidas de proteção e preservação ambiental.										
Existência de soluções de resiliência urbana de modo a não expor população a riscos de desastres naturais.										
Existência de instrumentos de planejamento urbano com destaque para zonas especiais de interesse social.										
Existência de aplicação de instrumentos regularização fundiária, especialmente regularização da posse (dimensão jurídica e registral).										
Adoção de processos participativos envolvendo representantes da comunidade e do poder público.										
Existência de responsabilidade de instituição pública pelo planejamento das intervenções										
Existência de participação da comunidade no processo de planejamento										
Existência de participação de entidades não governamentais no processo de planejamento										
Existência de participação de empresas privadas no processo de planejamento										
Formação e Capacitação: Programas de capacitação para a comunidade em relação à										
Quanto à execução das intervenções										
Execução de intervenções para melhoria da infraestrutura: saneamento básico, eletricidade, transporte público, gestão de resíduos sólidos, etc.										
Execução de intervenções para melhoria dos espaços públicos e de lazer, tais como: praças, parques, calçadas, etc.										
Execução de intervenções para melhoria dos equipamentos comunitários: escolas, creches, UBS, bibliotecas, teatros, etc.										
Construção de unidades habitacionais para as famílias										
Utilização de recursos públicos para viabilização das intervenções										
Utilização de recursos de entidades não governamentais para viabilização das intervenções										
Utilização de recursos privados para viabilização das intervenções										
Responsabilidade de instituição pública pela execução das intervenções										
Existência de participação da comunidade na etapa de execução										
Existência de participação de entidades não governamentais na etapa de execução										
Existência de participação de empresas privadas na etapa de execução										
Quanto à governança pós intervenção										
Existência de participação da comunidade										
Existência de participação de entidades não governamentais										
Existência de participação de empresas privadas										
Existência de ações de fomento ao desenvolvimento econômico, especialmente pela implantação de atividades e projetos geradoras de empregos										
Desenvolvimento e realização de atividades culturais										
Existências de ações de monitoramento e avaliação contínua										
Redes de Colaboração: parcerias contínuas entre a comunidade, governo e entidades privadas para garantir a continuidade das ações										

Legenda	
Escala de fatores de avaliação aplicada:	
Presente	o projeto ou programa satisfaz completamente as necessidades identificadas no elemento de análise, demonstrando resultados efetivos e melhorias significativas;
Parcialmente Presente	o projeto ou programa atende algumas necessidades, mas não todas, apresentando lacunas que comprometem sua eficácia geral, evidenciando a necessidade de melhorias;
Ausente	o projeto ou programa falha em atender às necessidades essenciais identificadas, com evidências de impactos negativos ou inexistência de ações;
Elaborado por: Vêlta Maria Krauklis de Oliveira	