



GT 08 – Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

## **INTERMEDIÁRIOS PRIVADOS E DIREITO À MORADIA EM FAVELAS: NOVAS LÓGICAS, ALGUMAS INDAGAÇÕES**

Magaly Marques Pulhez<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

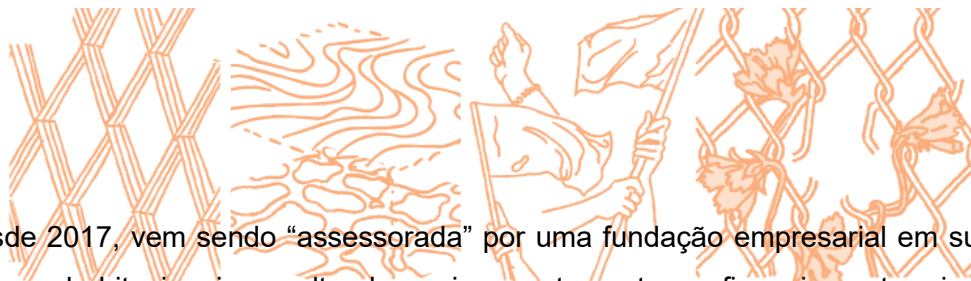
Esta pesquisa tem como objetivo analisar de forma crítica a participação de agentes privados que, nos últimos anos, vêm atuando como intermediários de diversas práticas relacionadas ao acesso à moradia digna em favelas, dando contorno a novas lógicas de intervenção nos territórios e, de forma espelhada, a possíveis novos desenhos de política. Trata-se de uma dinâmica que, em boa medida, tensiona o papel do Estado e suas atribuições como garantidor de direitos, num contexto em que as fronteiras entre o público e o privado se tornam fluidas e borradas, em que as populações são expostas a negociações que se hibridizam entre a regulação pública e o agenciamento privado (Pietro e Verdi, 2023).

O aumento da participação de agentes privados como intermediadores – ou “parceiros” – de processos ligados à autoconstrução, à urbanização e regularização e à gestão territorial em favelas vem merecendo a atenção de pesquisas recentes que, mais amplamente, buscam problematizar uma série de aspectos e processos que têm caracterizado as dinâmicas contemporâneas de territórios periféricos: inflexões na política pública de urbanização e regularização fundiária de favelas, o aumento do empobrecimento, do endividamento e da financeirização da vida cotidiana periférica, o adensamento dos territórios e novas dinâmicas imobiliárias, a incidência do crime organizado e de uma miríade de novos agentes que atuam nos espaços de negociação, de mediação e de produção de consensos e nas estratégias de sobrevivência das populações periféricas, etc (Canettieri, 2024; Moreno, 2025; Pulhez e Laczynski, 2023; Pietro e Verdi, 2023; Milano, Petrella e Pulhez, 2021; Santoro e Chiavone, 2020; dentre outros).

Nesta pesquisa, procuramos acrescentar novos elementos a essa dinâmica já bastante intrincada. Partimos do caso empírico, peculiar, de uma favela na Zona Leste da cidade de São Paulo

---

<sup>1</sup> Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Instituto das Cidades - Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Professora Adjunta, magaly.marques@unifesp.br.



que, pelo menos desde 2017, vem sendo “assessorada” por uma fundação empresarial em suas demandas urbanísticas e habitacionais, resultando, mais recentemente, no financiamento privado do projeto de urbanização da área, elaborado com vistas também à sua regularização.

## 2 PROBLEMATIZAÇÃO: O ESTUDO DE CASO<sup>2</sup>

O Jardim Leste é um bairro localizado no distrito de São Miguel Paulista, extremo leste do município de São Paulo. Cerca de 12 mil pessoas vivem ali segundo dados oficiais e extraoficiais<sup>3</sup>. Trata-se de um território fragmentado, com partes consolidadas e urbanizadas, que abrigam uma população de maior renda, e outras extremamente precárias, com graves problemas de cobertura de saneamento básico, acúmulo de lixo, alagamentos constantes, densidade habitacional elevada, alguns domicílios localizados abaixo do nível de ruas e vielas e outros de metragem mínima, acessibilidade restrita.

**Figura 1:** Foto aérea do Jardim Leste (com marcação do zoneamento, segundo PDE 2014/23)



Fonte: GeoSampa<sup>4</sup>, 2025

Segundo as bases do GeoSampa, na imagem anterior, uma parte do bairro é classificada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 1), mas, curiosamente, não se trata da parte mais

<sup>2</sup> Esta investigação é financiada e desenvolvida, desde 2024, no âmbito de um projeto de pesquisa mais amplo, coordenado pelo grupo Transborda – Estudos da Urbanização Crítica, do Instituto das Cidades / Unifesp, em que buscamos, a partir de pesquisa de campo em alguns territórios da Zona Leste paulistana, discutir criticamente os novos conteúdos da reprodução espacial das precariedades na periferia da metrópole. Registre-se que nome do bairro em questão e o nome dos agentes ali atuantes foram trocados, e, portanto, ocultados, de modo a preservar a privacidade da vida cotidiana do território.

<sup>3</sup> Como os disponibilizados pelo Censo de 2010, pelo SIAB-DataSus (2015) e pela UBS do bairro.

<sup>4</sup> Mapa Digital da Cidade de São Paulo. <https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>. Consulta em 03/07/2025. Destaque em vermelho para área mais precarizada do bairro.



precarizada do território. Pelo contrário: as áreas de alagamento, com casas ocupando inclusive uma parte do leito do córrego que atravessa o bairro, onde há também um equipamento público de educação infantil, além de outros equipamentos e usos locais importantes, são classificadas como Zona Mista Ambiental (ZMa – que permite usos tanto residenciais quanto não residenciais, com foco na preservação ambiental e baixa/média densidade construtiva e demográfica) e também como Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM). Além disso, cabe registrar que as áreas ocupadas pelo bairro pertencem a um misto de proprietários: SAE (Serviço de Água e Esgoto), Sabesp, Votorantim.

Um agente importante para a vida cotidiana local é o equipamento privado Hangar, presente ali há quase 20 anos, onde são realizadas diversas atividades com enfoque no empreendedorismo e desenvolvimento territorial, gerido por uma fundação privada com presença ativa no bairro e grande legitimidade junto à população. A entidade tem desenvolvido de forma autônoma, ou seja, sem ancoragem direta com a política urbana e habitacional do município, uma série de iniciativas “laboratoriais” no bairro: ainda em 2017, patrocinou a elaboração do Plano de Bairro do Jardim Leste (instrumento previsto no Plano Diretor do município), com assessoria de uma universidade privada paulista; pouco depois, doou à Secretaria de Obras e de Urbanismo e Licenciamento do município um plano de requalificação urbana para reformar espaços de convivência, melhorar o uso de ruas e calçadas, diminuir o impacto das enchentes etc; promoveu também estudos para implantação de novas unidades habitacionais no bairro, propondo um novo desenho de atendimento habitacional associado a financiamento privado e modelagens financeiras. Atualmente, a fundação vem financiando o projeto de urbanização do Jardim Leste, desenvolvido por uma empresa privada escolhida por sua experiência no ramo, com três linhas principais de atuação: caminhabilidade, drenagem e regularização fundiária.

Em princípio, a principal demanda colocada pela fundação quando se iniciaram as discussões sobre o projeto – sem que ele tivesse sido demandado e, portanto, sem a participação, naquele momento, da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) ou de qualquer outro ente público – era a regularização fundiária do bairro. No entanto, os imbrólios relacionados ao zoneamento, à titularidade das áreas e, além disso, a impossibilidade de dissociar a regularização de efetivas melhorias urbanísticas e habitacionais, dadas as condições de extrema inadequação ali presentes, redirecionaram as diretrizes do projeto, que hoje vem sendo discutido de forma triangulada entre a fundação privada (e a empresa subcontratada para o desenvolvimento da proposta), a Sehab e os moradores, numa tentativa de que se construa um consenso em relação às necessidades de remoção, reassentamento e obras infraestruturais, que, caso venham a ser implementadas, espera-se que sejam financiadas com recursos públicos.



### **3 CONCLUSÃO: NOVAS LÓGICAS, ALGUMAS INDAGAÇÕES**

Nos últimos 40 anos, o Brasil avançou de forma significativa, em termos reparatórios, em vários programas e ações para urbanizar e regularizar favelas, evoluindo de iniciativas pontuais para políticas mais complexas (Cardoso e Denaldi, 2018). Em São Paulo, essa pauta sempre esteve na agenda dos governos locais, desde os anos 1980, embora com diferentes níveis de destaque. De todo modo, embora o Estado tenha criado aprendizados importantes, estamos certamente diante de um novo momento da política, com uma clara inflexão nos mecanismos de execução (e também de concepção, em alguns casos), cada vez mais privatizados. O aumento paulatino de organizações privadas e empresas que participam do assessoramento e da proposição (e, em alguns casos, do financiamento) de projetos e obras de melhorias habitacionais, fazendo as vezes do ente público, causa inquietação. Exemplos incluem as iniciativas de ONGs como a Gerando Falcões e a Fundação Tide Setúbal, que vem se ocupando de forma sistemática da pauta das urbanizações, construindo “soluções” para as favelas que tem repercutido em desenhos de política<sup>5</sup>; e, em outra frente, os chamados “negócios de impacto social”, como a Vivenda (plataforma de reformas domésticas) e a Terra Nova (empresa de mediação de conflitos para a regularização fundiária), oferecendo soluções autofinanciadas pelos moradores, que, muitas vezes desamparados de ações públicas estruturadas, se veem submetidos a lógicas de extração financeira e de endividamento compulsório para dar conta de sua reprodução (Canettieri, 2024).

Ademais, para além dos aspectos relacionados às reconfigurações do Estado num processo já bastante desafiador de intensa transformação dos territórios periféricos, a problematização que trazemos aqui ilumina questões que desafiam também as práticas de ATHIS. É certo que, nos campos profissional e acadêmico comprometidos com a urbanização e a regularização de favelas enquanto garantia de direitos, temos registrado outros tipos de experimentação em ATHIS que extrapolam a mediação do Estado e a vinculação com a política pública, como é o caso das autourbanizações e da parceria direta com associações e movimentos locais (Araújo et.al., 2023). Tais iniciativas, que de algum modo procuram lidar com o dinamismo das favelas, driblando muitas vezes um certo engessamento da ação estatal, no entanto, são práticas que vêm sendo testadas no sentido de ampliar o repertório da política e o investimento público em tais ações. Já os processos exemplificados através da atuação da fundação privada no Jardim Leste parecem apontar em outra direção. Ao registrar a presença de um agente privado que faz as vezes da instituição pública nos modos de planejar, financiar e gerir o território, devemos nos perguntar, à luz

---

<sup>5</sup>Veja-se o exemplo do projeto Favela 3D, desenvolvido pela ONG Gerando Falcões, que propõe um conjunto de iniciativas multidimensionais de combate à pobreza em favelas brasileiras. Ver <https://gerandofalcoes.com/favela3d/> (consulta em 04/07/20 25).



da radicalização neoliberal transescalar (do Estado aos territórios) (Gago, 2018), quais os caminhos possíveis a serem traçados pela política pública e pelas práticas de ATHIS, enquanto instrumento de garantia de direitos, diante de tais processos. As perspectivas são de ampliação de tais “parcerias” também no caso da regularização fundiária, aos moldes do que já se passa em outros âmbitos da política urbana? Estas experimentações serão capazes de dar conta da complexidade e dos desafios que se colocam para a urbanização e a regularização de favelas hoje, tendo em vista a dinâmica dos territórios, suas disputas, negociações e agenciamentos num contexto de recrudescimento da pobreza e da violência? Como lidar com a dimensão do direito à cidade diante do avanço de ações privadas fragmentadas, desconectadas de políticas públicas substantivas?

#### 4 REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, A.; FIDELIS, C.; HIRATSUKA, L.; REIS, N.; SÁ, V. “Processo de auturbanização da ocupação Anchieta Grajaú: uma contribuição para pensar intervenções em favelas”. **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**. Salvador/Recife, v. 48, n. 260, set./dez.,2023, p. 491-518.
- CANETTIERI, T. **Periferias, reprodução social crítica e urbanização sem salário**. Belo Horizonte: Cosmopolis, 2024.
- CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- GAGO, V. **A razão neoliberal: economias barrocas e pragmática popular**. São Paulo: Editora Elefante, 2018.
- MILANO, G., PETRELLA, G, PULHEZ, M. O anjo caído na terra prometida: Propriedade, regulação e conflitos na reurbanização periférica da São Paulo do século XXI. **Novos Estudos CEBRAP**. v. 40, n. 1 p. 81–100, 2021.
- MORENO, T. “Plataformização, financeirização e melhorias habitacionais: uma análise da empresa Vivenda”. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. fluxo contínuo, 2025.
- PRIETO, G.; VERDI, E. “Irmãos na terra prometida: crime, igreja e regularização fundiária em São Paulo”. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n.85, ago. 2023, p.55-73.
- PULHEZ, M.; LACZYNSKI, P. “Projetos sociais-empresariais na periferia de São Paulo: notas sobre neoliberalismo, Estado e gestão territorial”. In: **Anais do XX ENANPUR**. Belém: Encontro Nacional da ANPUR, 2023.
- SANTORO, P. F.; CHIAVONE, J. Negócios de impacto e habitação social: uma nova fronteira do capital financeirizado?. **CADERNOS METRÓPOLE**, v. 22, p. 683-704, 2020.