**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

MARIA JOSÉ DE ALBUQUERQUE

**VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS EM SÃO PAULO:
BALANÇO DE UMA EXPERIÊNCIA (1989 A 2004)**

**São Paulo
2006**

MARIA JOSÉ DE ALBUQUERQUE

VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS EM SÃO PAULO:

BALANÇO DE UMA EXPERIÊNCIA (1989 A 2004)

**Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo para obtenção do Título de Doutor.
Área de Concentração: Estruturas Ambientais
Urbanas**

Orientadora: Prof. Dra. Suzana Pasternak

**São Paulo
2006**

ERRATA

1. Página 22, 3º parágrafo - Onde lê-se: “Finalmente, vale ressaltar ainda a CDHU, outra empresa de promoção de habitação de interesse social, criada em 1988, com atuação na Região Metropolitana do Estado de São Paulo. Atualmente, esta empresa oferece quatro tipos de programas, conforme segue:”, leia-se: “Finalmente, vale ressaltar ainda a CDHU, outra empresa de promoção de habitação de interesse social, criada em 1988, com atuação na Região Metropolitana do Estado de São Paulo. Atualmente, esta empresa oferece cinco tipos de programas, conforme segue.”

AGRADECIMENTOS

Ao concluir esta tese certifico-me que, embora este seja um trabalho deveras solitário, os seus resultados não podem deixar de ser debitados a um conjunto de esforços compartilhados que, se não estivessem presentes no penoso percurso trilhado, possivelmente jamais seriam alcançados. Neste trabalho, são inúmeras as pessoas que, de modos diversos, colaboraram e apoiaram para que o mesmo se consolidasse. Em especial, dirijo meus agradecimentos:

- A Prof. Dra. Suzana Pasternak, por ter assumido a tarefa de orientar esse estudo, pelas contribuições decisivas e pela paciência e respeito com os quais acompanhou os diversos momentos e dificuldades por mim enfrentadas;
- A amiga, colaboradora e companheira de todas as horas desta longa jornada, Lurdes Grzybowski;
- A todos aqueles que se dispuseram a ser entrevistados, pelo tempo cedido, pela maneira generosa e amável com que fui recebida e, sobretudo, pelas informações fornecidas: os moradores dos conjuntos habitacionais Água Branca, Heliópolis Gleba A e Residencial Parque do Gato; às lideranças desses empreendimentos; aos gestores dos diferentes períodos estudados;
- A Vilma Dourado e a Kátia Mello pelo significado especial na minha trajetória profissional;
- A Marie-Madeleine Mailleux Sant'Ana, pela colaboração e pela amizade;
- A Fernanda Carlucci, Luis Esteban Dominguez, Karin Matzkin, Marcileia e Josete, amigos que muito colaboraram para a consolidação do trabalho;
- Aos amigos da Diagonal Urbana Consultoria pela colaboração, apoio e fornecimento de informações: Maurício Vieira, Alexandre Araújo, Maria Inês, Ana Rocca, Cleide, Carla Regina, Alessandra, Alice, Luciane, Fábio, Gabi, Dirce Koga, Marta Lagreca, Márcia Ferreira, Regina Spinelli, Cristiane, Deise Coelho, Deise Nunes (e muitos outros);
- Aos profissionais da Sehab/Habi e Cohab-SP pelo acesso aos documentos e informações solicitadas;
- Às funcionários da Secretaria de Pós-Graduação e da biblioteca da FAU-USP, principalmente Isa, Maria José e Estelita;
- E, de uma forma mais do que especial, aos meus amores: José Geraldo, Guilherme e Gustavo.

RESUMO

Esta tese trata das experiências de verticalização de favelas desenvolvidas no Município de São Paulo no período compreendido entre 1989, precisamente no início da gestão de Luiza Erundina, até o final de 2004, quando se encerra a gestão de Marta Suplicy. Tem por objetivo, além de proceder a um resgate histórico dessa polêmica modalidade de intervenção em assentamentos informais, detectar o que mobilizou os diferentes administradores do período a fazer uso da mesma. Pretende-se, ainda, apontar as potencialidades, limites e desafios de tal modalidade no contexto paulistano, a partir das impressões dos agentes que estiveram de alguma forma envolvidos na sua definição e execução, bem como dos próprios beneficiários – a população da antiga favela e atualmente residindo nos conjuntos habitacionais. Parte-se da premissa de que a verticalização de favelas executada nas gestões de Luiza Erundina (1989 – 1992), pioneira do uso da modalidade, Paulo Salim Maluf e Celso Pitta (1993 – 2000) e Marta Suplicy (2001 – 2004), embora em contextos políticos distintos, não se distingue de forma significativa, ou seja, foram adotados praticamente os mesmos procedimentos que apresentaram resultados muito próximos. Para testar tal premissa, foi realizado um estudo comparativo de três casos, adotando, como objeto da investigação, três conjuntos habitacionais considerados representativos de cada um dos períodos acima citados. Adotou-se uma metodologia qualitativa e o uso de diferentes fontes, primárias e secundárias, como: visitas aos empreendimentos, análises de documentos, entrevistas em profundidade com agentes significativos de cada administração/período e a realização de grupos de discussão com moradores dos conjuntos. A análise dos dados possibilitou entender que, para além do debate e das discussões ideológicas, a verticalização de favelas é um recurso cada vez mais premente no contexto paulistano para a melhoria das condições de vida da população que reside nos espaços informais e, não menos importante, para o conjunto da cidade.

Palavras-chave: Favelas. Urbanização. Verticalização de Favelas.

ABSTRACT

This work addresses slums (favelas) verticalization experiences developed in the Municipality of São Paulo in the period from 1989, precisely at the beginning of Mayor Luiza Erundina's tenure, until the end of 2004, by the end of Mayor Marta Suplicy's tenure. It aims, in addition to performing a historic rescue of this polemic modality of intervention in informal settlements, at detecting what mobilized the different administrators in the period and use it. It is also intended to indicate potentialities, constraints, and challenges of such modality in the context of the city of São Paulo, from the standpoint of agents who were in a certain sense involved in its definition and execution, as well as the beneficiaries themselves – the population of the former slums, currently living in the housing development. We have started from the assumption that the slums verticalization executed in the tenures of Luiza Erundina (1989 -1992), pioneer in the use of the modality, Paulo Salim Maluf and Celso Pita (1993 – 2000), and Marta Suplicy (2001 – 2004), although in different political contexts, are not significantly diverse. That is, they practically adopted the same procedures and obtained very similar results. In order to test the assumption, we have made a comparative study of three cases, adopting, as object of the research, three housing developments considered as representative of each period. A qualitative methodology was adopted, and the use of different sources, primary and secondary, such as: visits to the developments, document analysis, in-depth interviews with significant agents in each administration/period, and performance of focus groups with dwellers in the developments. The data analysis enabled to understand that, beyond debates and ideological discussions, the slums verticalization is an increasingly pressing resource in the context of the city of São Paulo for the improvement of living conditions of the population dwelling in informal spaces, and not least important, for the ensemble of the city.

Keywords: Favelas. Urbanization. Slums verticalization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Aprov – Departamento de Aprovação de Edificações
AR – Administração Regional
ARs – Administrações Regionais
Ansur – Associação Nacional do Solo Urbano
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
Assist – Assessoria de Sistemas e Métodos
Ataj – Assessoria Técnica de Assuntos Jurídicos
BC – Banco Central do Brasil
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BNH – Banco Nacional da Habitação
Case – Departamento de Cadastro Setorial
CASMU – Comissão de Assistência do Municipal
CBI – Câmara Brasileira de Construção Civil
CBPA – Companhia Brasileira de Pesquisa e Análise
CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDS – *City Development Strategy*
CEB – Comunidade Eclesial de Base
Ceagesp – Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
CEF – Caixa Econômica Federal
CEM – Centro de Estudos da Metrópole
Ceuso – Comissão de Edificações e Uso do Solo
Cerprohab – Companhia de Empresas Reunidas de Promoção Habitacional
CIF – Comissão Integrada de Fiscalização
CFMH – Conselho do Fundo Municipal de Habitação
CNC – Conselho Nacional das Cidades
CNH – Conselho Nacional de Habitação
CMH – Conselho Municipal de Habitação
Cohab-SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
Contru – Departamento de Controle do Uso de Imóveis
CPF – *Central Provident Fund*
CPPU – Comissão de Proteção à Paisagem Urbana
CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CSL – Consultoria de Engenharia e Economia Ltda
D.O.M.-SP – Diário Oficial do Município de São Paulo
Eletropaulo – Eletricidade de São Paulo S.A.
Emurb – Empresa Municipal de Urbanização
Fabes – Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar Social
FCP – Fundação Casa Popular
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
Fipe – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMH – Fundo Municipal de Habitação
Funaps – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUDHABIS – Fundação de Habitação de Interesse Social do Município de São Paulo
GAP – Grupo de Assessoria e Participação

GAPs – Grupos de Assessoria e Participação
Geufavelas – Grupo Executivo de Urbanização de Favelas
Habi – Superintendência de Habitação Popular
HIS – Habitação de Interesse Social
HPA – Habitação Precária de Aluguel
IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões
Iapas – Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social
Iapi – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IRFM – Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo
IPREM – Instituto de Previdência Municipal de São Paulo
IPESP – Instituto de Previdência do Estado de São Paulo
ISSB – Instituto de Serviços Sociais do Brasil
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
MDU – Ministério de Desenvolvimento Urbano
MUD – Movimento Universitário de Desfavelamento
OD – Origem Destino
OI – Operações Interligadas
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de atuação em cortiços
PAF – Programa de atuação em favelas
PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação
PAM – Posto de Assistência Médica
Parsolo – Departamento de Parcelamento e Intervenções Urbanas
PD – Plano Diretor
PDE – Plano Diretor Estratégico
PDIC – Plano de Desenvolvimento Institucional e de Capacitação
PEA – população economicamente ativa
Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A.
PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo
PNH – Plano Nacional de Habitação
Procav – Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Viário e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale
Prodiam – Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo
Pró-Água – Programa de ligação de água em unidades de habitação subnormal
Pró-Favela – Programa de Urbanização de Favelas
Pró-luz – Programa de ligação de energia elétrica em unidades de habitação subnormal
Promorar – Programa de Erradicação da Sub-Habitação
Prover – Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas
PSHIS – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PT – Partido dos Trabalhadores
PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PVC – Poli Carboneto de Vinila
Resolo – Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
Sabesp – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

Sanegran – Programa de Obras de Saneamento e Controle da Poluição das Águas na Região Metropolitana de São Paulo

Sebes – Secretaria do Bem-Estar Social

SECONI – SP – Sindicato das Empresas de Compras, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo

Sehab – Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano

Semab – Secretaria Municipal de Abastecimento

Seme – Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação

Sempla – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano

SIG – Sistema de Informação Geográfica

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SFS – Sistema Financeiro de Saneamento

SHIS – Subsistema de Habitação de Interesse Social

SM – salário mínimo

SMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente

SME – Secretaria Municipal de Educação

SMS – Secretaria Municipal da Saúde

SMT – Secretaria Municipal de Transportes

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SSO – Secretaria Municipal de Serviços e Obras

SVMA – Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente

SVP – Secretaria Municipal de Vias Públicas

TCM – Tribunal de Contas do Município

TCU – Tribunal de Contas da União

TPU – Termo de Permissão de Uso

UH – unidade habitacional

UMM – União de Movimentos de Moradia

Unas – União de Núcleos, Associações e Sociedades de Moradores de Heliópolis e São João Clímaco

VHP – Vila de habitação provisória

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Favela da Várzea do Penteado (possivelmente a primeira a surgir em São Paulo).....	50
Foto 2 – Conjunto Habitacional Madeirit / Votorantim – Fase IV.....	152
Foto 3 – Favela Morro da Esperança	153
Foto 4 – Conjunto Habitacional Nicarágua / Vila da Paz.....	153
Foto 5 – Conjunto Habitacional City Jaraguá.....	154
Foto 6 – Conjunto Habitacional São Domingos Camarazal	155
Foto 7 – Favela Água Branca	173
Foto 8 – Conjunto Habitacional Água Branca	181
Foto 9 – Favela Heliópolis.....	185
Foto 10 – Conjunto Habitacional Heliópolis.....	199
Foto 11 – Conjunto Habitacional Heliópolis com visão da área remanescente	199
Foto 12 – Favela do Gato	201
Foto 13 – Residencial Parque do Gato em Construção.....	206
Foto 14 – Conjunto Residencial Parque do Gato	207

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização dos conjuntos habitacionais objetos do Estudo	85
Mapa 2 – Localização dos empreendimentos do Prover/Cingapura	142
Mapa 3 – Localização dos Conjuntos da Fase I do PROVER.....	144
Mapa 4 – Localização dos Conjuntos da Fase II do PROVER.....	146
Mapa 5 – Localização dos Conjuntos da Fase III do PROVER.....	148
Mapa 6 – Localização dos Conjuntos da Fase IV do PROVER.....	150
Mapa 7 – Localização do Conjunto Habitacional Água Branca.....	179
Mapa 8 – Localização do Conjunto Habitacional Heliópolis – Av. Almirante Delamare e Rua Almirante Nunes	193
Mapa 9 – Localização Conjunto Residencial Parque do Gato – Av. Castelo Branco (Marginal Tietê).....	202

LISTA DE PLANTAS

Planta 1 – Planta baixa de unidade habitacional da Fase I do Prover/Cingapura.....	127
Planta 2 – Planta baixa de unidades habitacionais da Fase II do Prover/Cingapura.....	128
Planta 3 – Planta baixa de unidades habitacionais da Fase IV do Prover	130
Planta 4 – Planta Baixa – Conjunto Água Branca (2 e 1 dormitórios).....	181
Planta 5 – Planta Baixa – Conjunto Residencial Parque do Gato.	206

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Favelas, Domicílios e População Favelada – Município de São Paulo (Pesquisas Diversas).....	52
Quadro 2 - Caracterização das posturas municipais entre 1989-2004	74
Quadro 3 - Agentes Entrevistados	91
Quadro 4 - Lideranças das Favelas/Conjuntos Seleccionados	92
Quadro 5 - Famílias atendidas em unidades concluídas/programas, 1989 -1992.....	104
Quadro 6 - Conjuntos Habitacionais Construídos em Favelas – Erundina.....	107
Quadro 7 - Síntese do Prover: 1993–2004.....	141
Quadro 8 - Fase I do Prover.....	143
Quadro 9 - Fase II do Prover	145
Quadro 10 - Fase III do Prover.....	147
Quadro 11 - Fase IV do Prover	149
Quadro 12 - Favelas Seleccionadas para a Fase IV	151
Quadro 13 - Síntese dos resultados da gestão Marta Suplicy (2001-2004).....	163
Quadro 14 - Síntese da Verticalização da Gestão Marta (2001-2004).....	169
Quadro 15 - Síntese comparativa dos períodos estudados	170
Quadro 16 - Dados Síntese do Conjunto Habitacional Água Branca.....	183
Quadro 17 - Perfil das Famílias do Conjunto Água Branca	184
Quadro 18 - Convênios para mutirões em Heliópolis	192
Quadro 19 - Dados Síntese do Conjunto Habitacional Gleba A	198
Quadro 20 - Perfil das Famílias do Conjunto Heliópolis Gleba A.....	198
Quadro 21 - Dados Síntese do Residencial Parque do Gato.....	205
Quadro 22 - Perfil das Famílias do Residencial Parque do Gato.....	207
Quadro 23 - Síntese Comparativa dos Conjuntos Habitacionais Estudados.....	209
Quadro 24 - Definição, pelos moradores, da vida no conjunto habitacional	225
Quadro 25 - Agentes envolvidos na urbanização da favela, segundo os moradores	229
Quadro 26 - Notas atribuídas pelos entrevistados à vida na favela, à vida no conjunto habitacional e à verticalização de favelas.....	232
Quadro 27 - Síntese dos Limites da Verticalização de Favelas – SP (1989 – 2004)	274

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População Favelada segundo os Censos Demográficos e Censos de Favelas	
São Paulo, 1980-2000	55
Tabela 2 – Indicadores e Quocientes Locacionais – Favelas e Município de	
São Paulo, 1991 e 2000	61
Tabela 3 – Características dos Tipos de Favelas – 2000	64
Tabela 4 – Divisão Regional da Superintendência de Habitação Popular (HABI) da PMSP	65

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 CRISE HABITACIONAL E FAVELAS: BREVE PANORAMA SOBRE A ORIGEM E CONSOLIDAÇÃO EM SÃO PAULO	32
1.1 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: PRIMEIROS ENSAIOS, O BNH/SFH E AS TENDÊNCIAS RECENTES	33
1.1.1 O autoritarismo sanitário	33
1.1.2 A busca da casa própria	34
1.1.3 Os primeiros ensaios de uma política habitacional: os IAPs e a FCP	35
1.1.4 O BNH/SFH: surgimento e crise de uma política habitacional	37
1.1.5 A política urbanística na Nova República	39
1.1.6 A Nova Constituição e a Política Urbanística	40
1.1.7 A era Collor	41
1.1.8 O governo Itamar Franco	42
1.1.9 O governo Fernando Henrique Cardoso	42
1.1.10 O governo Luis Inácio da Silva (Lula)	43
2 O PROCESSO DE FAVELIZAÇÃO EM SÃO PAULO	48
2.1 EVOLUÇÃO DAS FAVELAS EM SÃO PAULO: A CONTROVÉRSIA DOS NÚMEROS	52
2.2 A EVOLUÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE NAS FAVELAS	57
2.2.1 O perfil da população favelada segundo a Fipe/Sehab	58
2.2.2 O perfil da população favelada segundo o CEM	61
2.3 DA REMOÇÃO À FIXAÇÃO: EVOLUÇÃO DAS POSTURAS DO MUNICÍPIO	65
2.4 ORGANISMOS INTERNACIONAIS: RECOMENDAÇÕES RECENTES	74
2.4.1 Habitat/ONU	74
2.4.1.1 O Conceito de Favela	74
2.4.1.2 As Políticas Propostas	76
2.4.2 Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	77
2.4.2.1 Panorama do Problema	77
2.4.2.2 Formas de Intervenção	78

3	DEFINIÇÕES E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO ESTUDO	80
3.1	OBJETO, OBJETIVO E HIPÓTESE DO ESTUDO.	80
3.2	METODOLOGIA	82
3.2.1	Abordagem e Procedimentos	82
3.2.1.1	Os conjuntos selecionados para o estudo	82
3.2.1.2	As etapas da pesquisa	86
4	OS PROGRAMAS DE VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS EM SÃO PAULO	93
4.1	MARCO DA VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS: O GOVERNO LUIZA ERUNDINA (1989–1992)	93
4.1.1	Contextualização do período	93
4.1.2	Primeiros passos da gestão na área da habitação	96
4.1.3	Política habitacional adotada	99
4.1.3.1	Panorama da demanda	99
4.1.3.2	Diretrizes	100
4.1.3.3	Programas	101
4.1.3.4	Instrumentos de gestão democrática	104
4.1.4	Resultados alcançados	104
4.1.5	Verticalização de favelas no governo Erundina: caracterização e especificidades	105
4.1.5.1	Legislação que cria as condições de verticalização	105
4.1.5.2	Experiências de verticalização de favelas do período	106
4.2	VERTICALIZAÇÃO EM LARGA ESCALA: GOVERNO PAULO MALUF (1993 – 1996) E CELSO PITTA (1997 – 2000)	108
4.2.1	Contextualização do Período	108
4.2.2	Política habitacional adotada	109
4.2.2.1	Panorama da demanda	109
4.2.2.2	Descrição geral da política: premissas, estratégias e diretrizes de ação	110
4.2.2.3	Programas desenvolvidos no período entre 1993 e 2001	117
4.2.3	Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas: Prover/Cingapura	119
4.2.3.1	Caracterização geral do programa	123
4.2.3.2	A tipologia proposta e suas alterações	126

4.2.3.3 Critérios de elegibilidade das favelas e das famílias Seleção das favelas beneficiadas	132
4.2.3.4 Etapas de execução do programa.....	135
4.2.3.5 Recursos	136
4.2.3.6 A questão fundiária e a comercialização das unidades	137
4.2.3.7 Aspectos institucionais e organizacionais	139
4.2.3.8 Resultados do programa	140
4.3 A VERTICALIZAÇÃO NO GOVERNO MARTA SUPPLY: BUSCA DE UM MODELO “EMBLEMÁTICO” (2001 – 2004).....	155
4.3.1 Contextualização do período	155
4.3.2 Política habitacional adotada	156
4.3.2.1 Panorama da demanda	156
4.3.2.2 Concepção, princípios e objetivos	157
4.3.2.3 Instrumentos de gestão democrática	161
4.3.2.4 Resultados alcançados	162
4.3.3 A verticalização de favelas: continuidade do Prover/Cingapura e o Residencial Parque do Gato	164
4.3.3.1 Continuidade do Prover/Cingapura	164
4.3.3.2 Residencial Parque do Gato: O Conjunto “emblemático”	165
5 ESTUDO DE CASOS	171
5.1 CONJUNTO HABITACIONAL ÁGUA BRANCA.....	171
5.1.1 A favela: histórico da ocupação	172
5.1.2 Histórico da urbanização	175
5.1.3 Conjunto habitacional	179
5.2 CONJUNTO HELIÓPOLIS GLEBA A	184
5.2.1 A favela: histórico da ocupação	186
5.2.2 Histórico da urbanização	188
5.2.3 Conjunto habitacional	193
5.3 RESIDENCIAL PARQUE DO GATO.....	199
5.3.1 A favela: histórico da ocupação	201
5.3.2 O histórico da urbanização	202
5.3.3 Conjunto habitacional	202

6 OS IMPACTOS DA VERTICALIZAÇÃO NAS FAVELS DE SÃO PAULO:	
A VISÃO DOS AGENTES	210
6.1 O PERCURSO DA VERTICALIZAÇÃO NA VISÃO DA POPULAÇÃO	210
6.1.1 A favela: As lembranças e o significado de viver na favela.....	211
6.1.2 O conjunto Habitacional: Os impactos da nova moradia na vida das famílias.....	213
6.1.3 Avaliação da verticalização	226
6.2 O PERCURSO DA VERTICALIZAÇÃO NA VISÃO DOS AGENTES	233
6.2.1 Visão da política habitacional.....	233
6.2.2 A relação com os movimentos de luta por moradia.....	238
6.2.3 Avaliação da verticalização de favelas	244
6.2.3.1 O pioneirismo no uso da modalidade	244
6.2.3.2 Critérios de seleção das favelas: A polêmica da visibilidade	246
6.2.3.3 O projeto e o padrão urbanístico.....	251
6.2.3.4 A regularização fundiária	253
6.2.3.5 Visão dos custos	255
6.2.3.6 O trabalho de acompanhamento social	256
6.2.3.7 Perspectivas da modalidade	261
6.2.3.8 Desafios e propostas para a sustentabilidade.....	263
6.2.3.9 Os impactos da descontinuidade administrativa.....	268
CONCLUSÕES.....	272
AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS DA EXPERIÊNCIA DE VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS EM SÃO PAULO	272
COMENTÁRIOS FINAIS.....	276
REFERÊNCIAS	282
APÊNDICES	294

INTRODUÇÃO

Uma vez que o presente estudo aborda uma das modalidades contemporâneas de intervenção em favelas adotada em São Paulo – a urbanização com verticalização – nada mais pertinente do que introduzi-lo discutindo o conceito, os precedentes e os condicionantes que vêm levando o poder público a adotar essa alternativa para a solução dos problemas ambientais e a melhoria das condições de habitabilidade nos assentamentos informais. Registre-se, de partida, que o estudo abordará apenas o Município de São Paulo, palco de experiências significativas de urbanização de favelas com verticalização¹.

No que se refere ao conceito, é importante ressaltar que se está considerando como “verticalização de favelas” apenas as intervenções de urbanização integrada com a permanência da população na mesma localidade por meio do provimento de infra-estrutura básica associada à construção de unidades multifamiliares verticais no mesmo espaço da favela original.

Não se está, pois, discutindo a verticalização ou a construção de conjuntos habitacionais nos moldes dos produzidos pela Cohab/SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – , nem tampouco daqueles produzidos pela CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. Tais conjuntos, embora beneficiando prioritariamente famílias de baixa renda e até moradores de favelas (que atendam os pré-requisitos de rendimentos estabelecidos), não guardam muita semelhança com a experiência aqui definida como verticalização de favelas, sobretudo pelo fato de as unidades habitacionais verticais não serem construídas na mesma área da favela com o intuito de erradicar esse assentamento informal, atendendo ao conjunto ou a parte significativa da população residente.

Guardam também pouca semelhança com os pioneiros conjuntos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs assim como com os antigos conjuntos habitacionais do Banco Nacional de Habitação – BNH, pelas mesmas razões explicitadas para a Cohab/SP e CDHU: os conjuntos habitacionais não foram construídos na localidade original de uma dada favela com o objetivo de erradicá-la. Neste sentido, consideram-se as experiências de

¹ Provavelmente, as experiências de São Paulo sejam também as primeiras adotadas no Brasil. Não foram, porém obtidos dados que possibilitem afirmar que sejam estas as únicas atualmente existentes.

verticalização de favelas realizadas em São Paulo² como de fato inovadoras, conforme afirma o professor Nabil Bonduki: “(...) no governo da Erundina isso [a verticalização] foi colocado pela primeira vez como política contemporânea.”³

De todo modo, mesmo não se assemelhando à experiência objeto do presente estudo, os órgãos mencionados – IAPs, BNH, Cohab e CDHU – são pioneiros na produção de unidades verticalizadas para população de baixa renda, podendo portanto, serem considerados responsáveis pelas experiências que precedem o oferecimento de tal tipologia à população favelada.

Sabe-se que a década de 1930 marcou a introdução das influências da arquitetura moderna no Brasil, mesma época em que a habitação social começou a despontar como parte das preocupações oficiais. O início da construção de conjuntos de habitação social em São Paulo data de 1937 com os IAPs cuja atividade perdurou até o ano de 1964; seguidos pelos das Cohabs, vinculadas ao Sistema Financeiro de Habitação - SFH e ao BNH entre 1975 e 1986; e daí por diante advieram as construções da CDHU, órgão ligado ao governo do Estado de São Paulo (NOGUEIRA, 2003).

Os conjuntos habitacionais promovidos pelos IAPs foram pioneiros no Brasil e constituíram uma das modalidades de atendimento habitacional que alcançou maior visibilidade, embora não tenha sido a que recebeu a maior parte dos recursos⁴. Tais conjuntos podem mesmo ser considerados **a origem da verticalização para trabalhadores de baixa renda no Brasil**, e, o mais importante, trouxeram inovações fundamentais no que tange aos projetos e à implantação urbanística (Pedregulho e Gávea são os que têm recebido destaque nas análises). Mas esses conjuntos e, sobretudo o primeiro, vieram na sequência de uma série de projetos e obras anteriores, elaborados no período de 1937-1950, “que abordavam a questão da habitação social de maneira criativa e inovadora, incorporando os princípios da arquitetura e do urbanismo modernos”, sob influência do debate internacional e pelas realizações da social-democracia européia, no período entre as guerras (BONDUKI, 1999,p.134).

² A presente investigação não se aprofundou o suficiente para sustentar afirmações quanto à existência ou não de experiências anteriores ao Prover/Cingapura em outros Estados. Posteriormente, dada à repercussão do projeto em todo o Brasil em decorrência da incisiva propaganda, é provável que o mesmo já tenha sido aplicado em outros municípios.

³ Entrevista realizada em 23 de março de 2006.

⁴ A modalidade de atendimento habitacional que recebeu o maior volume de recursos dos IAPs foi a compra de moradia ou a construção em terreno próprio pelo associado (Nogueira, 2003, p. 125)

Afirma Bonduki (1999) que a atitude de projeto concebida pelo movimento moderno na época, tinha como objetivo básico:

(...) viabilizar financeiramente o atendimento **de trabalhadores de baixa renda** (grifo nosso), garantindo dignidade e qualidade arquitetônica. No Brasil, porém, os equívocos da ação habitacional implementada pelo governo reduziram o impacto e a abrangência da proposta. Houve, assim, uma incorporação apenas parcial dos princípios da arquitetura moderna [economia, racionalidade, valorização do espaço público, incorporação de equipamentos coletivos e standardização], perdendo-se os generosos e desafiadores horizontes sociais, onde o resultado econômico não deveria se desligar da busca de qualidade arquitetônica e urbanística, e da renovação do modo de morar, com a valorização do espaço público (BONDUKI, 1999, p.134).

A principal crítica que se faz aos conjuntos habitacionais produzidos pelos IAPs e, posteriormente, pelo BNH, é que ao invés de absorver os aspectos positivos da influência modernista, tais conjuntos foram pautados pela monotonia da repetição do mesmo tipo de bloco, baixa qualidade construtiva, agressão ao meio ambiente, localização em áreas mal urbanizadas, sem falar da sofrível qualidade das moradias: espaços reduzidos, mal divididos, problemas de isolamento acústico, vazamentos, apartamentos pequenos, mal iluminados e mal acabados (BONDUKI, 1999; NOGUEIRA, 2003). Afirma Nogueira (2003):

Entende-se que a baixa qualidade dessa produção se origine de uma estratégia adotada pelo Estado que visa subvencionar empresas de construção civil, favorecer os interesses imobiliários de manutenção do (alto) preço do solo urbano, e ao mesmo tempo, ‘enfrentar’ a questão habitacional, como uma forma de conseguir ganhos políticos fundamentais. Faz parte dessa estratégia, ‘produzir’ a cidade e suas áreas valorizadas, assim como as de segregação, que tendem a favorecer e a perpetuar as desigualdades sociais. (NOGUEIRA, 2003, p. 8).

A construção de grandes conjuntos habitacionais em oposição às casas isoladas, a fim de implementar a produção de moradias em larga escala, foi uma discussão, segundo Bonduki (1999), amadurecida no núcleo do poder do Estado Novo (não foi uma mera decisão de tecnocratas dos IAPs e do Ministério do Trabalho).

Ao privilegiar os grandes núcleos multifamiliares em detrimento das unidades unifamiliares até então consideradas **modelo de casa higiênica** e predominantes nas tímidas atividades das Caixas e Institutos, o ditador era movido pelos mesmos pressupostos dos pioneiros do movimento moderno, para quem ‘o moderno não era um estilo mas uma causa’: a busca de métodos de produção em grande escala de modo a satisfazer a imensa demanda por habitações sociais gerada pelo processo de industrialização e urbanização. (BONDUKI, 1999, p. 136).

Os conjuntos do IAPs, tinham como demanda os associados aos diversos institutos existentes (e não a população moradora de um dado espaço, como é o caso dos conjuntos verticalizados nas favelas em São Paulo) e foram construídos, em sua maioria, nas cidades de grande porte: Rio de Janeiro, então Distrito Federal, ficou com 55% deles e o estado de São Paulo, com 19%, distribuídos sobretudo na capital e Região Metropolitana. Embora tenha realizado uma

produção de unidades habitacionais numericamente significativa, os IAPs ficaram distantes de poder atender aos associados⁵. O fracasso do sistema é remetido, por diversos autores, ao clientelismo reinante e à necessidade de retorno dos investimentos. Tais fatores levavam a privilegiar o atendimento aos trabalhadores mais bem pagos, da burocracia sindical e da própria burocracia dos institutos, ficando à margem do atendimento habitacional todos os que não estavam associados a nenhum instituto. (NOGUEIRA, 2003; BONDUKI, 1999)

Vale apenas aqui fazer algumas referências aos conjuntos habitacionais que mais se destacaram dos IAPIs e que já foram objeto de inúmeros estudos, são eles: Realengo, Gávea e Pedregulho.

O Conjunto Habitacional Realengo⁶, construído em 1937, foi o primeiro conjunto de maior porte viabilizado pelos IAPs, com duas mil unidades habitacionais. Localizado nas proximidades da estação ferroviária Central do Brasil, este conjunto foi projetado pelo arquiteto Carlos Frederico Ferreira, do próprio Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), e um dos que mais se identificavam com os conceitos da arquitetura moderna.

Buscando conciliar **a habitação mínima com dignidade de uso do espaço**, Frederico Ferreira afirmava que seu objetivo era “colocar as unidades ao alcance da maioria dos associados de salário modesto, isto é, estabelecer o preço mínimo sem sacrificar, todavia, as condições indispensáveis de higiene e conforto.” (NOGUEIRA, 2003, pp. 129-130.)

Na década de 1950, também no Rio de Janeiro, é iniciada a construção de mais dois conjuntos dos IAPs que também se tornariam emblemáticos: os conjuntos Pedregulho e Gávea, ambos projetados por Afonso Eduardo Reidy⁷, arquiteto ligado à Prefeitura do Rio de Janeiro. O primeiro conjunto – Pedregulho – foi concebido após a realização prévia de uma pesquisa que levantou as condições socioeconômicas e as necessidades dos futuros habitantes, de forma a definir a tipologia e o número de apartamentos. Além das preocupações quanto ao projeto,

⁵ Outra forte crítica que se faz à experiência dos IAPIs, é a de esta fora concebida não para responder a problemática habitacional, mas para contrapor reivindicações trabalhistas. Ver Marta Farah. Estado, Previdência Social e Habitação. Dissertação de Mestrado apresentada a FFCHL-USP, 1983, p. 133.

⁶ O projeto foi premiado internacionalmente, em um congresso de Arquitetura em Montividéu, ao lado de outras famosas obras de arquitetura apareceu na publicação do Museu da Arte Moderna de Nova York de 1943 sobre arquitetura brasileira.

⁷ O projeto dos conjuntos Pedregulho e Gávea ganharam prêmios da Bienal Internacional de São Paulo em 1953. NOGUEIRA, Aída Pompeu. *O habitar no espaço urbano periférico.conjuntos de habitação social*.2004. São Paulo. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo); Universidade de São Paulo. 2004, p. 138.

outros elementos diferenciadores do conjunto são: a sua inserção privilegiada, em região que abrigava fábricas e estabelecimentos industriais diversos, e os equipamentos planejados e construídos antes mesmo dos próprios blocos de apartamentos (dispensário, centro comercial, lavanderia, escola, ginásio e piscina).

O Conjunto da Gávea, ou Conjunto Residencial Marques de São Vicente, projetado em 1952 pelo mesmo arquiteto (Reidy), localiza-se no bairro do mesmo nome, entre montanhas. O conjunto compreende 748 apartamentos, e tinha a mesma filosofia do Pedregulho⁸.

O Conjunto da Gávea, aliás, poderia ter sido a primeira experiência de verticalização de favelas se o projeto original de atendimento aos favelados residentes em parte do terreno onde se ergueu o conjunto tivesse sido implementado. A favela que se previa atender situava-se na parte que seria destinada à construção dos equipamentos, numa parte mais baixa do terreno. Tais planos não se concretizaram porque, com a notícia do atendimento, a favela adensou rapidamente, inviabilizando a iniciativa, a erradicação da favela e, pior, a construção dos equipamentos a serem destinados ao empreendimento.

No que diz respeito às Cohabs, as suas primeiras experiências ocorreram no Rio de Janeiro na década de 1960 e não foram bem recebidas pelos beneficiários – removidos de favelas – e não eram verticalizadas, e sim conjuntos de casas erguidos no subúrbio da cidade, nas extremidades da Região Metropolitana⁹. Tal experiência, embora fracassada, findou por influenciar a política que seria desenhada para o BNH.

Diferentemente dos conjuntos dos IAPs, os conjuntos das Cohabs são localizados em áreas periféricas, afastadas do tecido urbano e de aparência repetitiva e monótona como analisam vários autores. A descrição que segue, traduz claramente os conjuntos habitacionais das Cohabs:

Os seus conjuntos habitacionais, situados em grandes glebas periféricas, em geral destacavam-se do tecido urbano de aspecto descontínuo, chegando a apresentar uma aparência ordenada no contraste de suas linhas retas com o irregular dos loteamentos populares. Vistos mais de perto revelam grande monotonia, que provém além da repetição dos blocos de apartamentos, também da ausência de detalhes: os edifícios limitam-se ao que é estritamente essencial do ponto de vista da moradia: ali estão as

⁸ Ver mais detalhes no livro sobre o autor, organizado por BONDUKI, Nabil. **Affonso Eduardo Reidy**. Editorial Blau, Instituto Lina Bo e P.M. Bardi. Lisboa, Portugal, 2000, p 8 a 104 e e 106 a 113.

⁹ NOGUEIRA, op.cit.p 174., afirma que estas primeiras experiências “foram desastrosas, e mal recebidas pelos moradores a ponto de serem, em alguns casos, depredados por eles. A inadimplência chegou a atingir mais da metade dos mutuários da década de 1970”.

paredes, as coberturas, as janelas, as portas, o caminho de acesso, as escadarias. Não há espaço para o supérfluo: um balcão, uma proteção para as janelas, uma marquise, um jogo de volumes, uma curva. A implantação dos blocos é feita após uma terraplanagem que transforma toda a particularidade topográfica do terreno natural em “corte e aterro”. Internamente o espaço é organizado conforme uma repetição de um suposto padrão convencional: quartos, sala, banheiro, cozinha. Não se desenha o espaço coletivo o “dentro é a unidade habitacional”, o fora é o caminho para o trabalho, para a escola, para as compras. O entorno dos conjuntos, situados em sua maior parte em áreas periféricas, ou mesmo francamente rurais reforça o seu aspecto desolador. (NOGUEIRA, 2003, p.176)

Atualmente a Cohab/SP oferece dois tipos de programas: o primeiro é voltado à produção de conjuntos habitacionais, conta com recursos do Fundo Municipal de Habitação – FMH e do orçamento da Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP e tem como objetivo principal atender à fila de espera, portanto tem como critério de atendimento a sequência da lista de inscritos (Fila da Cohab); o segundo programa é voltado à construção de moradias por mutirão, conta com os mesmos recursos (FMH + Orçamento da PMSP) e tem como principal objetivo atender aos movimentos populares, ou seja tem como demanda a população organizada.

Quanto ao BNH, os seus conjuntos habitacionais constituem-se também num marco importante de construção de unidades multifamiliares para população de renda baixa (embora não tenha atendido prioritariamente a este segmento). Criado para responder tanto às pressões por moradias para os trabalhadores dirigidas ao Estado, quanto às pressões de mercado por parte da indústria da construção civil, o BNH e os conjuntos por ele produzidos também não se assemelham àqueles erguidos nas favelas, considerando os objetivos prioritários e os critérios de atendimento da demanda.

Finalmente, vale ressaltar ainda a CDHU, outra empresa de promoção de habitação de interesse social, criada em 1988, com atuação na Região Metropolitana do Estado de São Paulo. Atualmente, esta empresa oferece quatro tipos de programas, conforme segue:

- Empreitada Global: a origem dos recursos é o orçamento do Estado – ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e tem por objetivo principal implantar conjuntos habitacionais destinados prioritariamente para uma faixa de renda de até 03 salários mínimos (SM).

- Empreitada Integral: que conta com os mesmos recursos do anterior, mas tem por objetivo principal financiar a construção de conjuntos habitacionais e por demanda prioritária população com até 03 SM de renda.
- Mutirão: conta com recursos do orçamento do Estado – ICMS, objetiva executar empreendimentos por autogestão e destina-se também a uma faixa de renda de até 03 SM.
- PAC – Programa de Atuação em Cortiços: conta com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do orçamento do Estado – ICMS, tem por objetivo principal executar habitações para encortiçados e destina-se à população moradora de cortiço.
- PAF – Programa de Atuação em Favelas: seus recursos são do orçamento do Estado – ICMS, objetiva atender às famílias moradoras em habitações subnormais e tem como demanda prioritária famílias moradoras de favelas.

Apenas o último programa – o PAF – poderia se assemelhar com a urbanização com verticalização de favelas, desde que os conjuntos fossem construídos na mesma área da favela e a população atendida fosse residente na mesma. Sabe-se que não é isso o que ocorre: apesar de a demanda ser composta por população favelada, ela pode ter origem em diversas favelas, o que termina por contribuir pouco para a resolução do problema.

Pela similaridade entre as formas de projetar os conjuntos habitacionais adotadas pelo CDHU e pela Cohab-SP, os autores costumam elencar críticas que se aplicam tanto a um caso quanto a outro, como as que seguem apontadas por Nogueira.

- Incorriam-se freqüentemente em volumosos movimentos de terras. Atribuindo-se esse problema à adoção de um tipo-padrão de edifício inadequado para terrenos de topografia acidentada ou mais movimentada.
- Utilizam-se projetos urbanísticos convencionais, baseados num sistema de circulação que tem como base vias muito largas, inadequadas para encostas.
- Os espaços externos coletivos acabam sendo definidos pelo cruzamento do desenho do sistema viário.
- A distribuição dos blocos de apartamentos em sentido norte-sul sem qualquer tratamento que pudesse torná-los mais adequados ao seu uso pelos moradores.

- Muitas vezes entregaram-se apartamentos inacabados como estratégia para baratear custos, outras, deixava-se ao morador a possibilidade de colocar as paredes. (NOGUEIRA, 2003, pp. 180-185).

Dentre os programas ofertados pelo Município de São Paulo, através da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sehab, que podem ser confundidos com a urbanização com verticalização de favelas, ressalta-se o Procav – Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Viário e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale -, financiado pelo BID e orçamento da PMSP. Este programa destina-se, como é sabido, às famílias residentes às margens de córregos ou em áreas destinadas a projetos viários, portanto sem o objetivo de erradicar favelas específicas.

Cabe lembrar, ainda, que a implantação do Programa Guarapiranga da PMSP, financiado pelo BIRD e pela própria prefeitura, exigiu a transferência de famílias para prédios construídos tanto pela CDHU quanto pela Cohab/Habi/Sehab, alguns inclusive de até 11 andares num padrão de adensamento mais elevado. No entanto, não se pode denominar tal experiência de verticalização de favelas, pois os prédios foram construídos em áreas que não eram as das favelas originais. Além disso, as famílias selecionadas a residirem em tais conjuntos tinham que atender ao critério de rendimentos compatíveis com o programa, o que não ocorreu nos conjuntos voltados à urbanização de favelas (gestão Erundina, Maluf, Pitta e Marta).

Tampouco se pode confundir o que aqui é denominado de verticalização de favelas com os mutirões autogeridos da gestão Erundina (1989-1992). Os conjuntos viabilizados por meio dos mutirões não eram erguidos na área da favela, nem eram destinados às famílias de uma favela determinada. Tratavam-se, na verdade, de demanda dos movimentos organizados por moradia e eram executados em terrenos adquiridos para este fim específico.

Resta ainda fazer menção às conhecidas Vilas de Habitação Provisórias – VHP, utilizadas nas primeiras ações de desfavelamento, que procuravam remover as pessoas de áreas de interesse da prefeitura para a periferia onde eram executados alguns loteamentos. No início dos anos setenta essas pessoas eram removidas para áreas públicas onde eram erguidas as VHP que consistiam em galpões de materiais mistos. As favelas de Heliópolis e Vergueirinho, por exemplo, tiveram origem na construção desses alojamentos por parte da prefeitura.

Conclui-se, portanto, que se pode ressaltar de tais experiências que, embora se tratem de verticalização para trabalhadores de baixa renda, não eram e não são voltadas à erradicação de favelas específicas, erguendo unidades multifamiliares na mesma área do assentamento informal.

Mas o que leva à necessidade de verticalizar as favelas paulistas e torna essa modalidade de intervenção, na atual conformação da cidade e das próprias favelas, uma saída praticamente inevitável? Entende-se que os fatores que estão diretamente associados a essa premência da verticalização de favelas em São Paulo são os seguintes: número crescente de favelas; adensamento das favelas existentes, provocando consequentemente o aumento da população favelada; pouca disponibilidade e custos elevados das áreas livres adequadas à implantação de habitação de interesse social localizadas nos centros urbanos; e elevados custos de infraestrutura e serviços demandados por projetos habitacionais situados nas periferias.

Em seu estudo sobre o processo de verticalização de São Paulo, que se inicia nos anos vinte, Nádia Somekh¹⁰ define a verticalização “como a multiplicação do solo urbano possibilitada pelo elevador”. Afirma ainda que “o edifício alto representa a possibilidade de realização do capital imobiliário por meio dessa operação que faz o solo multiplicar-se” (SOMEKH, p. 56 e 57, In: SIMÕES e MALTA, 2006).

Entende-se que, a verticalização de favelas em São Paulo se coloca pela mesma necessidade: **fazer o solo multiplicar-se**. O crescimento populacional nas favelas (sobre o qual os estudos divergem quanto aos números, mas concordam que ele ocorreu nas últimas décadas e continua a acontecer) associado à escassez de espaços legais ou não para habitação de interesse social, torna a verticalização de favelas uma das modalidades de urbanização mais adequada à realidade do município. Vale ressaltar ainda que, se associada a outras modalidades, este tipo de intervenção atende a um dos principais anseios dos movimentos por moradia, que é o de garantir a permanência das famílias nos locais onde já se abrigam e resolvem, bem ou mal, a sua sobrevivência.

¹⁰SOMEKH, Nadia. *O arranha-céu e a remodelação das cidades*. In: CAMPOS, Candido Malta, SIMÕES JUNIOR, José Geraldo (org.) *Palacete Santa Helena. Um pioneiro da Modernidade em São Paulo*. São Paulo: Editora Senac. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006 pp. 37-68.

Aliás, a própria população já percebeu que a solução da verticalização lhe favorece, e não é por outra razão que nas favelas mais adensadas e mais consolidadas (nas quais parte significativa das edificações é construída em alvenaria) verifica-se a ocorrência de um processo de verticalização levado avante pelos próprios moradores. Portanto, se para a própria população a verticalização é uma solução que se impõe na disputa diária por espaço, para o poder público, é inegável a otimização de recursos, de infra-estrutura e de espaço que a verticalização proporciona.

Esse processo de verticalização interno às favelas vem, inclusive, alterando as implicações subjetivas da moradia verticalizada para a população de baixa renda. Percebe-se, cada vez mais, que nas favelas onde já se verifica um processo de verticalização executado pelos próprios moradores, a espacialização cotidiana é bem diferente daquelas onde ainda impera apenas a propriedade horizontal. Os pequenos criadouros que até alguns anos atrás podiam ser vistos em algumas favelas, principalmente nas áreas mais periféricas, são cada vez mais escassos.

Dentre os fatores que condicionam a premência da verticalização de favelas, seguem algumas breves considerações sobre o processo de adensamento das mesmas, sobretudo daquelas situadas nas regiões mais privilegiadas da cidade.

Bueno (2000) discute o conceito de densidade demográfica ou habitacional, afirmando que tal indicador “relaciona a quantidade de moradores a determinada área ou bairro”, permitindo, por exemplo, que sejam comparadas as condições de habitabilidade de determinadas favelas “com as de outros locais, ocupados por outros processos que não a invasão seguida de obras de urbanização” (BUENO, 2000, p.252). Afirma a autora:

A densidade populacional tem sido utilizada como parâmetro urbanístico na literatura técnica, em planos diretores, assim como no cálculo de previsão de demanda de serviços urbanos e de dimensionamento dos sistemas de infra-estrutura. Os planos e legislações quase sempre são genéricos ao tratar a densidade, limitando-se a indicar as zonas onde se permite densidades altas, médias ou baixas, sem definir valores máximos. (BUENO, 2000, p.253).

De acordo com Bueno, ao indicador densidade demográfica (tamanho da favela em relação à população), deve ser atribuída uma relação muito mais direta com a necessidade ou não de espaços para equipamentos ou serviços – lazer, esporte, saúde, educação -, do que com os

“aspectos relacionados ao projeto urbanístico propriamente dito, [pois] esta questão tem implicações nas condições de planejamento urbano e setorial” (BUENO, 2000, p.257).

Pasternak (2004), por seu turno, apresenta duas dificuldades para a análise da questão do adensamento demográfico das favelas: a primeira refere-se à inexistência de série histórica que permita o acompanhamento da evolução do fenômeno; e a segunda dificuldade remete-se ao próprio fato de não haver entre os estudiosos do urbanismo um consenso quanto à densidade ideal. Porém, tais dificuldades não têm impedido de se constatar que tanto a densidade média quanto a densidade bruta das favelas paulistanas sofreram aumento expressivo, sobretudo durante a década de 1980. Afirma a autora que a densidade demográfica média das favelas do município era, em 1987, de 400 habitantes por hectare. Em 1993, observa-se um aumento desta densidade, indicando o processo de verticalização das favelas (PASTERNAK, 2004:18). Quanto à densidade bruta, para o conjunto das favelas esta é estimada por Pasternak como sendo em torno de 446,2 habitantes por hectare, em 1987, sendo, portanto, “bem mais alta que a densidade bruta para o total do município, de 70,76% habitantes por hectare, e em 1996 de 115,87 habitantes por hectare, para a área urbanizada” (PASTERNAK, 2004, p.53).

No mesmo estudo Pasternak faz uma análise da distribuição da população favelada por bairros da cidade em 2000, chegando à conclusão que os bairros com maior concentração de população favelada são os seguintes, por ordem decrescente:

- Vila Andrade (Zona Sul) que tem a metade de sua população favelada;
- Pedreira (Zona Oeste) – 33,48%
- Jaguaré (Zona Oeste) - 29,18%
- Cidade Dutra (Zona Sul) – 21,80
- Capão Redondo (Z. Sul) – 20,99%
- Rio Pequeno (Zona Oeste) – 20,52%
- Jardim São Luis (Zona. Sul) – 19,90%
- Jardim Ângela (Zona Sul) – 19,40%
- Grajaú (Zona Sul) – 17.85%
- Cachoeirinha (Zona Norte) – 17,63%
- Brasilândia (Zona Norte) – 13,07%

Para finalizar estas considerações iniciais, é interessante conhecer algumas visões sobre a pertinência ou não da adoção da verticalização como uma saída para solucionar os graves problemas ambientais e de moradia nas favelas de São Paulo.

Apesar de já haver um consenso¹¹ quanto ao fato de que atualmente a verticalização de favelas quase se impõe no Município de São Paulo, dada as circunstâncias já discutidas anteriormente, percebe-se que ainda há certo dilema quanto à melhor modalidade de intervenção nas favelas, pelo menos quando se analisa a literatura que trata da questão. Afinal, o que se aplica melhor para essas áreas e para a população que nelas reside: urbanizar ou verticalizar?

Bonduki (1993) afirma que o modelo de intervenção ideal para as favelas é a urbanização nos moldes horizontais, preservando os esforços e cultura da população residente. No entanto, reconhece que, em se tratando de assentamentos muito densos e bem localizados na malha urbana, e que não disponha de área para a realocação de famílias para desadensamento, a solução que resta é a construção de um conjunto vertical.

Negrelos (1998), por seu turno, considera “as unidades verticalizadas como tipologias habitacionais que se enquadram na necessidade de pensar e organizar o espaço de modo a otimizar os serviços já implantados e democratizar o acesso da população aos serviços e ao trabalho” (NEGRELOS, 1998, p.35). Além do mais, afirma a autora, “essa tipologia oferece melhores possibilidades de se manter as pessoas no lugar onde já se encontram o que é crucial para manter a identidade da população e a sobrevivência da comunidade” (NEGRELOS, 1998, p. 224).

Moretti (1993)¹², apresenta uma leitura da verticalização diferente. Opina o autor que, ao definir critérios de urbanização para empreendimentos habitacionais com densidades muito baixas, assume-se um sério ônus para os custos das redes e para a infra-estrutura e superestrutura geral das cidades. Sugere formas de ocupação que combinem densidades relativamente altas com edificações evolutivas, descartando a indicação de habitação

¹¹ No capítulo 6, no qual são apresentados os dados das entrevistas realizadas, ver-se-á que todos – desde a população até aqueles que ocuparam postos-chaves nas gestões analisadas – afirmam não ver outra saída para solucionar o problema habitacional em São Paulo que não seja por meio da verticalização.

¹² MORETTI, Ricardo de S. - *Critérios para urbanização de empreendimentos habitacionais*, São Paulo, 1993, (Tese de doutorado), EPUSP

verticalizada de forma generalizada para populações de baixa renda, justamente pelo fato destas não poderem ser ampliadas.

O autor entende a dinâmica do adensamento a partir de um conceito de evolução, o qual contempla os fatores de crescimento potencial das famílias pela via de casamentos e outros parentescos que se desenvolvem ao longo da vida. Algo como um potencial de verticalização, sirva como exemplo as casas de até quatro pavimentos existentes na favela da rocinha, no Rio de Janeiro, superpostas, umas às outras, percorrendo ascendentemente o intrincado caminho do morro. Este potencial procuraria otimizar as interações com a cidade e seus custos de infraestrutura e superestrutura (MORETTI, 1993, p.29).

Do conceito de Moretti (1993), anteriormente apresentado vale ressaltar um aspecto que pode passar despercebido. O adensamento como inclusão. A proximidade dos parentes são elementos de sociabilidade. As famílias muitas vezes se organizam, seja para a educação de seus filhos seja para construir a casa onde a filha irá morar com o novo marido, por vezes, ambos muito jovens. Trata-se de um universo cultural de importante dimensão que não deve e nem pode, segundo demonstra a análise que faz o autor, ser brutalmente modificado por uma paisagem fria que atenda a números mais do que às realidades diversas de habitantes dos assentamentos informais.

Segundo Bueno (2000), as opções de formas de intervenção dependem do contexto socioeconômico da comunidade a ser atendida e dos condicionantes físico-territoriais do assentamento, além dos condicionantes políticos que também são determinantes para a definição de um projeto. A autora afirma que na administração de Luiza Erundina, entre 89 e 92, a verticalização foi utilizada apenas nas favelas que **“tinha[m] densidade muito alta e localização privilegiada na cidade”** (BUENO, 2000, p. 181) e cita como exemplos: Água Branca e o Setor Delamare da favela Heliópolis.

Em Heliópolis, um complexo de mais de 5000 moradias, essa obra fazia parte de um projeto mais amplo. A opção foi a verticalização para manter a densidade e para garantir que as pessoas ficassem no mesmo local da cidade, mantendo-se os laços sócio-econômicos já existentes. (BUENO, 2000, p.181)

O interesse da presente tese é a verticalização de favelas em São Paulo, resgatando as experiências em três momentos: a gestão de Luiza Erundina (1989-1992), as administrações de Paulo Maluf e Celso Pitta (1993-2000) e, finalmente, a gestão de Marta Suplicy (2001-2004). Pretende-se entender as semelhanças e especificidades da adoção da modalidade nos três recortes históricos, bem como aprofundar a pertinência e perspectivas dessa alternativa de intervenção em favelas a partir das visões dos agentes envolvidos na sua implantação, assim como das famílias beneficiárias.

A tese está estruturada em seis capítulos. No primeiro capítulo, discute-se, em linhas gerais, o percurso da política habitacional brasileira, tentando relacionar o surgimento e evolução das favelas à ineficiência histórica das iniciativas governamentais em responder as demandas por moradia. No segundo, discute-se o surgimento das favelas em São Paulo; situa-se a polêmica atual sobre o real dimensionamento de favelas e de favelados no município e as características atuais da população residente nos assentamentos informais paulistanos; resgatam-se as posturas do município frente ao problema e apresentam-se posicionamentos recentes de órgãos e agências de cooperação internacional. O terceiro capítulo apresenta a metodologia adotada no estudo, explicitando, além do objeto, objetivos e hipótese, o modo de investigação utilizado.

No quarto capítulo procede-se um minucioso resgate das experiências de verticalização de favelas desenvolvidas em São Paulo desde a administração Erundina. Identifica-se, neste resgate histórico, que os três recortes definidos para o estudo podem ser classificados pelas características que a verticalização assume em cada um deles: a verticalização como ação pioneira (período Erundina), a verticalização em larga escala (período Maluf/Pitta) e a verticalização como modelo emblemático (período Marta).

O quinto capítulo situa os estudos de caso analisados: o Conjunto Habitacional Água Branca (representando o período Erundina), o Conjunto Heliópolis Gleba A (representando o período Maluf/Pitta) e o Conjunto Residencial Parque do Gato (gestão Marta Suplicy).

O sexto e último capítulo apresenta uma análise comparativa dos casos estudados, a partir das visões da população beneficiada e dos demais agentes entrevistados. Procura-se, assim, resgatar o percurso da modalidade (verticalização de favelas) por meio das percepções dos seus impactos evidenciadas nos vários depoimentos.

Conclui-se fazendo algumas considerações sobre os resultados obtidos, relacionando-os à tese inicial que moveu o estudo.

1 CRISE HABITACIONAL E FAVELAS: BREVE PANORAMA SOBRE A ORIGEM E CONSOLIDAÇÃO EM SÃO PAULO

Inúmeros autores já desenvolveram com bastante propriedade a questão do surgimento e evolução das favelas no Brasil¹³ e, em particular, em São Paulo. Portanto, não será escopo da presente tese repetir esse mesmo esforço. Entretanto, uma vez que será tratada uma das modalidades mais recentes de intervenção nessa realidade – a verticalização de favelas em São Paulo – faz-se de fundamental importância proceder a uma breve contextualização do problema, de forma a situar o próprio estudo.

As diversas análises sobre a evolução da favelização nas grandes cidades brasileiras mostram que, entre outros fatores, os fenômenos que mais contribuíram para esse quadro foram a falência do SFH; a inexistência de uma política habitacional voltada às populações de baixa renda, incluindo a inexistência de créditos à população pobre (os praticados são escassos e não atingem os objetivos); a ausência de uma política fundiária de cunho social e o agravamento, sobretudo no decorrer das décadas de 1980 e 1990, das condições socioeconômicas da população (redução dos salários reais, desemprego, aumento da informalidade nas relações de trabalho).

Tentar-se-á no escopo deste capítulo, além de contextualizar a evolução e a ineficiência das políticas habitacionais de interesse social adotadas no país, proceder ao resgate de uma breve história do surgimento das favelas em São Paulo, tratar da evolução numérica das mesmas na paisagem da principal metrópole brasileira e das estimativas atuais do seu dimensionamento no município.

Em seguida, são tratadas as alterações ocorridas nos padrões de habitabilidade da população favelada, seja em decorrência de investimentos públicos realizados ao longo dos anos, seja pelo aporte de recursos e esforços dos próprios moradores. Por fim, é abordada ainda, neste capítulo, a evolução das posturas dos gestores que se sucederam à frente da Prefeitura paulistana diante do problema “favela” e situados alguns posicionamentos de organismos internacionais – como o ONU/Habitat, o Banco Mundial – BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

¹³ Dentre tais autores podem ser citados ABREU (1994); PASTERNAK (1997); VALLADARES (1978 e 1980); PRETECEILLI (1990).

1.1 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: PRIMEIROS ENSAIOS, O BNH/SFH E AS TENDÊNCIAS RECENTES

1.1.1 O autoritarismo sanitário

Conforme apontado por Bonduki, a expressão **autoritarismo sanitário** está associada às primeiras medidas adotadas contra as epidemias, no final do século XIX. Dentre tais medidas, todas desprovidas de qualquer preocupação social, destacaram-se as seguintes: estratégia de controle sanitário (ações repressivas da polícia sanitária, a exemplo das intervenções nos cortiços de Santa Efigênia em 1893), planos de saneamento básico (que incluía obras de saneamento, distribuição de água e coleta de esgoto) e legislação urbanística (de controle do uso do solo). Segundo este autor, “os agentes da ordem sanitária não hesitaram em invadir casas, remover moradores (doentes ou não), desinfetar móveis e objetos pessoais, demolir e queimar casebres, isolar quarteirões, prender suspeitos, atacar focos” (BONDUKI, 1999, p.31).

A intenção dos higienistas era a de eliminar os cortiços, principalmente aqueles situados em regiões habitadas por setores sociais mais privilegiados da cidade: zona de Santa Efigênia entre os Campos Elísios e a zona central, onde residia a classe média e a burguesia cafeeira, ação esta reforçada pela legislação, como o Código de Posturas de 1886, que proibia esta modalidade de moradia na zona urbana.

Foram essas as mais significativas formas de intervenção do Estado no setor da habitação até a década de 1930. Sob o controle da burguesia cafeeira, o Estado liberal-oligárquico tratou a questão de um ponto de vista sobretudo repressivo, ditado pela ordem sanitária, postura coerente com sua abordagem dos problemas sociais. (...) Ao se tornarem um guia para a ação estatal, as concepções higienistas resultaram em um “autoritarismo sanitário”, ou seja, na imposição de uma terapia ao urbano que procurava sanear os males da cidade sobretudo através da eliminação dos seus sintomas – as moradias insalubres –, nunca questionando suas causas. (BONDUKI, 1999, p.41).

Interessante resgatar, a título de curiosidade, o entendimento que um higienista (engenheiro) da época tinha a respeito destas moradias, expresso em pronunciamento realizado por ocasião do 1º Congresso da Habitação, ocorrido em São Paulo em 1931:

Basta visitar as favellas e “cabeças de porco” da Capital Federal para deste flagello ter-se uma nítida idéia.
É nellas, pode-se dizer que tem início todas as misérias moraes e materiaes e todos os vícios.
Nellas medram a tuberculose, o alcoolismo, é ainda ahi que se desenvolvem os baixos instinctos

(...) As moças, neste ambiente perdem a noção do pudor, e da dignidade. Em resumo, as favelas e as cabeças de porco são as causas directas da desorganização operária; são um empecilho absoluto ao reerguimento physico e moral da classe operária. Devem ellas ser arrasadas. É uma questão de legislação e de tempo (...) (ANNAES, 1931, p.141)

Além do **autoritarismo sanitário**, o que se pode destacar desse período que marca o surgimento do problema habitacional (final do século XIX) até a década de 1930, é a isenção de impostos para que o setor privado construísse habitações para o mercado de aluguel (produção rentista de moradias), o que impulsionou o surgimento das várias modalidades de habitações populares, principalmente as vilas operárias, modelo que atendia tanto as expectativa dos higienistas, quanto as do poder público (BONDUKI, 1999, p.53).

1.1.2 A busca da casa própria

Durante a ditadura Vargas (1930-45) o tema da habitação social entrou em cena com força. O debate higienista passou para segundo plano e surgiram novas preocupações coerentes com o projeto nacional-desenvolvimentista da era Vargas. Marcam esse período a visão da habitação como fator econômico na estratégia de industrialização do país e como elemento fundamental na formação ideológica, política e moral do trabalhador-padrão a ser forjado pelo novo regime (BONDUKI, 1999).

A busca de alternativas habitacionais para a população de baixa renda passou a ocupar as preocupações dos governantes, sobretudo a perspectiva de oferecer a casa própria a essa população.

Acirram-se as críticas ao modelo produzido pelo mercado rentista (já em crise definitiva), cujo resultado mais visível era a habitação coletiva (cortiço) e **passa-se a defender a intervenção estatal** como a saída mais viável para a produção de moradias dignas para a classe trabalhadora. As investigações e reflexões realizadas no período estavam comprometidas com um projeto mais abrangente:

Elas proporcionavam o suporte ideológico para a proposta, ainda não de todo articulada mas já em parte delineada, de transferir para o Estado e para os trabalhadores o encargo de mobilizar os recursos e o esforço necessário para enfrentar o problema da moradia popular. E isto ia ao encontro de um antigo desejo da elite: eliminar os cortiços do centro da cidade e segregar o trabalhador na periferia, reduzindo assim o custo das moradias e ampliando a distância física entre as classes sociais. (BONDUKI: 1999, p. 77)

Ocorre, portanto, uma mudança na abordagem do problema da habitação: se até 1930 a questão central era a salubridade das moradias - daí os esforços orientados à eliminação das formas coletivas de morar - agora se voltava à atenção para a necessidade de viabilizar o acesso à casa própria. Mas para isso era necessário baratear este acesso. Duas possibilidades se destacaram: reduzir os custos da construção, do terreno e da urbanização (solução “técnica”) ou viabilizar a ocupação da chamada zona rural, com o rebaixamento do padrão urbanístico (alternativa de “localização urbana”). As proposições em debate mostram uma nítida influência da política habitacional desenvolvida no período entre as guerras na Europa.

Baratear os custos de produção das moradias ou criar facilidades para o trabalhador construir a casa tornou-se um dos grandes objetivos dos técnicos – sobretudo arquitetos e engenheiros -, que debateram o tema abordando os mais diferentes enfoques: racionalização e simplificação dos sistemas construtivos, redução do padrão dos acabamentos e dos pés direitos, mudança do código de obras, padronização das unidades, normatização dos materiais, combate à especulação imobiliária e viabilização do acesso à periferia. (BONDUKI, 1999, p.89)

O abrandamento das exigências do Código de Obras e do Código Estadual Sanitário era uma reivindicação recorrente, considerada indispensável no barateamento da construção. Outro tema abordado com frequência era a expansão horizontal da cidade e a proliferação de loteamentos. “O combate à especulação visava reduzir o preço dos terrenos e, com isto, facilitar a aquisição do lote ou da casa própria”. (BONDUKI, 1999, p.90-91)

1.1.3 Os primeiros ensaios de uma política habitacional: os IAPs e a FCP

Após a onda sanitária que vingou até os anos de 1930, aconteceram os primeiros ensaios de uma política habitacional social com o surgimento dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCA). Estes foram os primeiros órgãos federais que atuaram no setor da habitação social, inaugurando a atuação do Estado na produção direta de conjuntos habitacionais e no financiamento de moradias para trabalhadores. Esses órgãos pioneiros tiveram, segundo a visão de vários autores, uma produção limitada, mas influenciaram na formulação das diretrizes do BNH, criado em 1964.

A reorganização do setor previdenciário durante o governo Vargas propiciou vultosos recursos para o financiamento da experiência estatal de produção de moradias e permitiu que os institutos fossem, de fato, essenciais para a viabilização das incorporações imobiliárias, sobretudo no Rio de Janeiro, onde seus financiamentos possibilitaram o intenso processo de verticalização e especulação imobiliária que tomou conta da cidade (BONDUKI, 1999).

Duas características marcaram a ação dos institutos: o clientelismo e o corporativismo. A primeira refere-se aos não raros casos de apropriação privadas dos recursos públicos e, a segunda, ao fato de os institutos estabelecerem

uma distinção entre quem podia e quem não podia ser beneficiado, não pelo aspecto social, mas pela associação a uma corporação. Traçou-se, com isso, uma linha divisória entre os cidadãos com direitos sociais, entre os quais os trabalhadores assalariados, e os subcidadãos, que não tinham lugar na nova ordem social (BONDUKI, 1999, p.109)

O corporativismo, por seu turno, inviabilizou o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), instituído no final do governo de Vargas para unificar os IAPs, visando a universalização do atendimento e, desta forma, eliminando privilégios de determinadas categorias profissionais, sobretudo dos servidores da previdência.

Tais entraves – o clientelismo e o corporativismo - levaram inevitavelmente ao enfraquecimento da ação dos institutos na área da moradia.

A FCP, criada no período do pós-guerra, foi mais uma tentativa frustrada de criação de uma política habitacional anterior ao BNH, e marca o período de construção dos grandes conjuntos dos IAPs, nos quais as moradias eram alugadas aos associados¹⁴.

A FCP foi o primeiro órgão criado no âmbito federal com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional, porém nos **18 anos de sua existência produziu apenas 143 conjuntos habitacionais com 18.132 unidades habitacionais**, o que, segundo Bonduki, evidencia as contradições do populismo brasileiro e suas limitações no setor habitacional.

O projeto da Fundação da Casa Popular fracassou porque os grupos sociais que mais seriam beneficiados estavam desorganizados ou desinteressados em ser interlocutores do governo na formulação de uma política social, ao passo que os setores que se opunham ao projeto, por interesses corporativos, econômicos ou políticos, agiram com eficiência para desmantelá-lo. (BONDUKI, 1999 p. 115)

Assim como os institutos, a FCP ganhou também tons clientelistas (que se revelara nos mecanismos de seleção dos beneficiados e na política de distribuição regional) e foi

¹⁴ “A adoção do aluguel como forma de acesso aos conjuntos produzidos pelos IAPs, através do Plano A, mostra outro aspecto da ambigüidade da ação habitacional no período. O debate sobre habitação para os trabalhadores durante a ditadura Vargas caracterizou-se por uma preferência pela casa própria, postura que se difundiu por vários segmentos formadores de opinião”. A adoção, pelos institutos, da modalidade aluguel surpreende, mas pode ser facilmente entendida. Mostra, na verdade, a clara intenção de preservação do patrimônio e dos recursos previdenciários, pois “ao manter a propriedade dos conjuntos habitacionais, os IAPs preservavam e valorizavam um patrimônio que gerava renda de aluguel, transformando-se numa espécie de rentistas estatais”. (BONDUKI, 1999, p.106-107).

prejudicada pelo corporativismo reinante. Os interesses corporativos impediram a unificação das carteiras prediais, essência da própria criação da FCP.

Diversos setores, com interesses corporativos, políticos e econômicos específicos, se opuseram a este projeto, inviabilizando a unificação da previdência. Depois da deposição de Vargas, no governo Dutra, foi elaborado o anteprojeto da FCP, que originalmente tinha mecanismos que lhe conferiam maior poder e recursos para centralizar e implementar a política habitacional. No entanto, os mesmos setores que se opuseram à criação do ISSB (Instituto dos Serviços Sociais do Brasil) fizeram oposição à FCP, esvaziando-a de seu poder potencial para implementar a primeira política habitacional integrada em nível nacional”. (BUENO, 1999, p. 13, apud, SOUZA¹⁵, 2000, p. 14).

Conclui-se que o Estado, no período analisado, fracassou no tratamento da questão da moradia social, seja em decorrência das dificuldades de conciliar os divergentes interesses em cena, seja em consequência da maneira fragmentária e descoordenada de agir. Impediu-se, assim, a gestação de uma política habitacional mais ampla que alcançasse resultados práticos mais expressivos¹⁶.

Os fatos positivos resultantes do período são: o Estado começar a tomar para si a responsabilidade de prover habitação para a população pobre e, não menos importante, merece destaque positivo também as tipologias e as tendências urbanísticas inovadoras introduzidas pelos conjuntos habitacionais produzidos pelos IAPs, principalmente na sua primeira fase.

1.1.4 O BNH/SFH: surgimento e crise de uma política habitacional

Os esforços de unificação e universalização do atendimento somente iriam se concretizar por meio da criação do BNH¹⁷, em plena ditadura antipopulista inaugurada em 1964. A exemplo do que era proposto no governo Vargas, a nova ditadura extingue os IAPs e centraliza a

¹⁵ SOUZA, Maria Tereza Xavier. *O programa de cooperativas Habitacionais do BNH: o Cooperativismo inventado*, dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP, São Paulo, 1999.

¹⁶ A atuação da FCP foi inferior à dos institutos. De 1937 a 1964, os IAPs e a Fundação produziram cerca de 140 mil unidades habitacionais, produção considerada irrisória diante da demanda existente. (BONDUKI, 1999, p. 127).

¹⁷ A Função do BNH seria a de estimular o desenvolvimento urbano gerindo os recursos do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - que seria criado em 1967 – da poupança nacional e de contribuições compulsórias. As operações de crédito (o BNH não trabalhava com o público) visava à implementação das atividades do Sistema Financeiro de Habitação - SFH e do Sistema Financeiro de Saneamento – SFS. Como se pode ver as políticas urbanas e de saneamento não eram coordenadas em conjunto provocando assim um problema que seria parcialmente sanado muitos anos mais tarde.

previdência no INPS e, por outro lado, transfere as atribuições das carteiras prediais e da FCP para o Banco Nacional da Habitação. (BONDUKI, 1999).

Com o BNH inaugura-se, de fato, a primeira política habitacional brasileira, porém um **modelo de política habitacional, baseado no financiamento ao produtor e não ao usuário final**. Além disso, uma vez que era também um modelo pautado na busca do equilíbrio financeiro do sistema, parcelas consideráveis da população que não dispunha de renda mínima (ou mesmo de comprovação de renda) para ter acesso ao financiamento, foram totalmente alijadas. (BONDUKI, 1999).

Vale aqui registrar que a experiência do BNH guarda alguma semelhança com a política habitacional executada na França após a Segunda Guerra Mundial. Ressalte-se, entretanto, que as práticas e o alcance sejam muito distintos entre os modelos francês e brasileiro, como afirma Nogueira (2003): Os programas de produção de habitação social europeus do pós guerra não teriam sido possíveis sem o Estado de Bem-estar com suas políticas de pleno emprego e de previdência social, que conseguiram alcançar novas formas de equacionar a capacidade aquisitiva de uma parte significativa dos trabalhadores com os custos da construção habitacional, viabilizando o consumo de uma produção de massa. (NOGUEIRA, 2003)

O surgimento do BNH marca também o divórcio entre arquitetura e moradia popular, com graves repercussões na qualidade do espaço urbano, segundo afirma Bonduki. Este autor imputa ao Estado parcela expressiva da responsabilidade pelo desordenamento e feiúra das cidades brasileiras:

(...) o Poder Público, a partir de 1964, financiou uma quantidade extremamente expressiva do espaço urbano brasileiro. Foram quase cinco milhões de unidades habitacionais, suficientes para abrigar cerca de vinte e cinco milhões de pessoas, mais de 20% das unidades habitacionais edificadas nas cidades brasileiras no período. Em algumas cidades, quase 40% das moradias construídas no período foram, de alguma maneira, financiadas por organismos oficiais. (BONDUKI, 1999, p.318)

Porém, nenhuma das iniciativas – desde aquelas da época dos ensaios de uma política habitacional, até aqueles do período BNH -, repercutiram positivamente para a redução do problema habitacional de amplas parcelas da população. Sem alternativa, essa parcela excluída recorreu ao auto-emprego da casa própria, de modo cada vez mais improvisado, em loteamentos precários ou em favelas. E mais grave: quanto mais

avançava a solução informal do problema habitacional mais fortemente passou a atingir regiões localizadas em áreas de proteção ambiental, como mananciais, mangues, beiras de córregos e encostas.

Embora criado com a função de atender às necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população¹⁸, o balanço posterior que se faz da atuação do BNH conclui que os financiamentos por ele liberados beneficiaram, em sua maior parte, as camadas médias e altas da sociedade nacional. O fato é que, ao invés de amenizar o déficit habitacional, a acumulação que o mesmo propiciou fez possível a modernização e a concentração das empresas do ramo de construção civil.

Ao ser extinto o BNH, em 1986, abriu-se um espaço de interrogação sobre o futuro da política habitacional:

Durante esse período de indefinições, diversos setores da sociedade se mobilizaram para influir na definição da nova configuração institucional da política setorial. Pela primeira vez, empresários se ombreavam com sindicatos, movimentos populares e associações para debater uma proposta. Em um seminário organizado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal, no final de 1992, além desses representantes de segmentos sociais, juntaram-se outros dos governos municipais e estaduais, da Caixa Econômica Federal (CEF), de ONGs e de entidades profissionais. Foram debatidos os diversos projetos de lei que propunham nova estrutura e modo de gestão para a política nacional de habitação, o saneamento e o chamado desenvolvimento urbano. Foi um episódio raro devido à transparência na contraposição das idéias, numa sociedade onde o hábito é ocultar o conflito e construir o consenso à força, como aconteceu com o SFH, formulado a partir de 1964.¹⁹

1.1.5 A política urbanística na Nova República

¹⁸ A análise da produção do período BNH (1968-1986) mostra que foram adotados programas habitacionais que inviabilizavam o acesso das pessoas com menor renda inclusive quando os financiamentos eram dotados para grandes conjuntos habitacionais.

¹⁹ MARICATO, Erminia. *Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC*, julho, 1998, p. 1 Disponível em: www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/04textos/fhc.doc. Acessado em março de 2006.

O governo Sarney (1985 – 1990) assume num quadro de pressões internacionais ²⁰ e num cenário interno de incógnita, pois era o vice do falecido Tancredo Neves e tinha rompido recentemente, à época, com o partido governista, a ARENA – Aliança Renovadora Nacional. Não tinha, pois, credenciais de democrata. Para enfrentar o quadro adverso ocasionado pelas pressões externas e, sobretudo reverter às tendências inflacionárias para conquistar o apoio popular internamente, o recém empossado governo da Nova República lança os Planos Cruzado I e II, os quais, contudo, não conseguiram reverter nem as tendências inflacionarias e tampouco amenizar a conjuntura externa, fazendo com que o mandato de José Sarney fosse concluído mergulhado na hiperinflação, levando ao pedido de moratória em 1987²¹.

A questão urbana paulatinamente ia sendo incorporada na agenda do governo mas o contexto existente dificultava a claridade de objetivos. O quadro habitacional à época apresentava, entre outras características: elevada inadimplência dos mutuários, baixa liquidez do sistema, mutuários organizados e reivindicando saídas que não os penalizassem. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995)

Sarney criaria o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) procurando dar ênfase à política urbana além de formar comissões técnicas sobre o assunto política habitacional. Mas os estudos não foram suficientes para evitar medidas consideradas como deficitárias como a concessão de um elevado subsídio para os mutuários do SFH em 1985. Uma medida que se pensava popular, uma vez que a ação dos movimentos de mutuários vinha aumentando e as curvas da inadimplência do sistema também.

1.1.6 A Nova Constituição e a Política Urbanística

Dentre os fatos ocorridos nas últimas décadas aquele que talvez revista-se de maior importância para as mudanças nas políticas urbanas e nos padrões de enfrentamento dos

²⁰ Nos anos oitenta, a América Latina com o Brasil incluído sofre pressões no sentido do pagamento de parte dos juros de sua dívida externa, o que resultava praticamente impossível para estes países. Desta forma os bancos internacionais cortam o crédito para o continente, deixando este sem saída. O 'socorro' viria dos Estados Unidos, via FMI, porém desde que tais países atendessem a seguinte exigência: "contrair drasticamente todos os segmentos de demanda interna, para permitir a geração de excedentes exportáveis que pudessem, de alguma forma, pagar parte do débito." As propostas para a América Latina incluem cortes radicais nos gastos correntes e no investimento público, contenção drástica da expansão dos meios de pagamento, do crédito interno e a elevação da taxa de juros reais da economia em conjunto com queda do salário real e desvalorização do câmbio. Este programa teve como resultado uma grande recessão, queda do emprego e da receita fiscal. (CANO, Wilson, *Soberania e Política Econômica na América Latina*, São Paulo, Editora Unesp, 1999).

²¹ Outros Planos Econômicos foram ainda lançados no mandato de José Sarney – Plano Bresser e Plano Verão.

problemas já enraizados na paisagem das grandes cidades, seja a promulgação da Constituição de 1988. Embora o seu texto final seja uma síntese do embate de grupos de interesse pelo domínio do arranjo institucional que seria implantado a partir do ano seguinte (lembrar que em 1989 aconteceriam as primeiras eleições presidenciais livres após o regime militar), e não obstante ter esta preservado muitos dos traços da estrutura corporativa da era Vargas, a nova Constituição não deixou de lançar as bases para uma maior democratização do espaço urbano. Nos artigos 182 e 183, lê-se, respectivamente:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Os embates de interesses retardaram em 13 anos a vigência de tais preceitos. Somente em 2001, após um longo tempo esquecida na pauta de votação do congresso, é promulgada a Lei 10.257/2001 ou Estatuto das Cidades, que procura dar as diretrizes de ordem pública e interesse social sobre o uso da propriedade urbana nas cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes²².

1.1.7 A era Collor

A década seguinte seria a da consolidação da gestão democrática e do modelo neo-liberal: Fernando Collor é eleito em 1989 (governa até 1992) e inicia um programa de liberalização da economia como já há algum tempo os países centrais vinham propugnando. O receituário neoliberal adotado por Collor prometia garantir não somente a estabilidade à economia, mas também o crescimento econômico. A ordem era diminuir a presença do estado na economia e liberar o fluxo de capitais.

Na área da habitação não ocorreram avanços que mereçam registro durante esse governo. O seu principal programa, o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH)²³, propunha a construção de mais de 230 mil unidades habitacionais (u.h.) num prazo de 180 dias, serviço

²²Atualmente os preceitos do Estatuto da Cidade, dentre os quais a elaboração/revisão dos Planos Diretores Municipais, vêm sendo aos poucos aplicados no Brasil inteiro.

²³Que, com a extinção do Ministério do Interior, passara para o controle do Ministério da Ação Social.

que seria todo ele executado por empreiteiras. Evidentemente que nem o prazo fora atingido nem os recursos do FGTS foram corretamente geridos. O número de unidades chegou aos 210 mil, do qual metade fora abandonado sem conclusão e outra parte considerável invadida antes de seu término.

A efetiva retomada das operações com recursos do FGTS (...) voltou a ocorrer nos anos de 1990 e 1991, quando foram contratadas cerca de 526 mil unidades, sendo 360 mil somente no ano de 1991. O volume de operações contratadas nesses dois anos, no entanto, comprometeu o orçamento dos anos seguintes impedindo a realização de novas operações. (...) boa parte das 526 mil unidades visaram a atender objetivos políticos e muitas delas apresentaram problemas de comercialização, sendo que no final de 1996 mais de 50 mil delas não haviam sido comercializadas e um número expressivo delas não tinha sua construção concluída. Boa parte delas, inclusive, só terá sua comercialização viabilizada por valor bem inferior ao custo incorrido em sua produção, demonstrando que sua contratação não observou os critérios técnicos requeridos. (GONÇALVES 1997, p.28),²⁴

1.1.8 O governo Itamar Franco

Itamar Franco (1992-1995), vice-presidente de Collor que assume a presidência após o seu impedimento, inicia algumas mudanças em todos os níveis de organização do governo e de suas políticas. A começar pelo lançamento do Plano Real que terminaria por levar o seu ministro da Fazenda²⁵ à presidência nas eleições que aconteceriam em 1994, ano do lançamento do plano. No que tange aos programas habitacionais, estes adquirem uma nova configuração e passam a exigir a existência de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira destes complementando os investimentos federais. Os programas de maior visibilidade foram o Habitar-Brasil e o Morar-Município, sendo que o primeiro fora continuado na gestão seguinte, de Fernando Henrique Cardoso. Apesar da melhora, todo o sistema de financiamento da habitação continuaria em crise.

1.1.9 O governo Fernando Henrique Cardoso

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), havia uma grande expectativa de mudanças, principalmente na área da habitação.

Quem esperava que o governo do sociólogo FHC, com passado de engajamento social, tirasse partido desse momento de transição para liderar um grande acordo que promovesse a remoção dos obstáculos que excluem do acesso à habitação a maior parte da população brasileira, frustrou-se. Não se pode dizer que essa era uma tarefa simples, pois tratava-se de contrariar procedimentos seculares

²⁴GONÇALVES, J. P. *Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência recente*. CEPAL, 1997. (Serie Financiamento del Desarrollo).

²⁵ Fernando Henrique Cardoso ocupara até meados de 1993 o ministério das relações exteriores

caracterizados pela privatização da esfera pública e pelo patrimonialismo. Durante a vigência do sistema SFH/BNH (Banco Nacional da Habitação) os investimentos de vultosos recursos, especialmente do FGTS (fundo de arrecadação compulsória, semi-público, que funciona como um fundo desemprego e como mecanismo de financiamento da construção de moradias) combinaram interesses clientelistas arcaicos de governantes e parlamentares com interesses não menos arcaicos de proprietários de terras urbanas e interesses (mais ou menos modernizantes) relacionados ao capital imobiliário. Ampliar o acesso à moradia urbana, requer o rompimento com a matriz formada por esses interesses que articulados produzem o quadro das carências habitacionais no Brasil: mercado residencial altamente especulativo e restrito a uma minoria convivendo com a gigantesca ilegalidade promovida pelas favelas, ocupações e loteamentos irregulares.²⁶

Se por um lado a máquina estatal fica mais bem aparelhada tanto no nível técnico como no nível organizacional, por outro as medidas adotadas terminam por esvaziar as possibilidades de retomada de um projeto nacional que, por meio de ações de longo prazo pudesse estabelecer uma linha no tempo para o crescimento do Brasil. Nem o cenário internacional nem as políticas adotadas pelo governo colaboraram. Entretanto, no que tange às políticas urbanas, alterações importantes ocorrerem nesse período. É possível afirmar que, ao menos conceitualmente, ocorre o reconhecimento da cidade real à autoconstrução e à urbanização de favelas, caminho mais flexível para a solução dos problemas habitacionais.

A principal alteração na política de habitação introduzida pelo governo FHC foi a criação de programas voltados para o financiamento direto ao mutuário final - ao contrario do que acontecia antes, quando o financiamento estava voltado para a produção (Programas carta de credito individual e associativo). Em relação ao saneamento, neste período, foi desenvolvido o Pró-Saneamento, que pode ser entendido como uma continuação do Pronurb²⁷ bem como a reabertura dos financiamentos com recursos do FGTS (que depois foram paralisados novamente em 1998)²⁸

Ressalte-se que, além de manter, com algumas modificações, o Habitar-Brasil iniciado à época de Itamar Franco, a política habitacional, do período de FHC, introduz alguns pressupostos importantes, dentre os quais a universalização do acesso à moradia, a articulação das ações de governo com os setores da sociedade (população beneficiária e setor privado), a democratização da gestão dos programas e a garantia da eficiência e eficácia do setor. Tais pressupostos, apesar de representarem um avanço, tiveram sua concretização prejudicada “dado os entraves históricos da máquina estatal, como também a ausência de mecanismos democráticos e de articulação das diversas políticas sociais”. (DA PAZ, 2002, p. 82-83).

²⁶ MARICATO, op. cit. P. 2.

²⁷ Programa de Saneamento para núcleos urbanos, resolução nº 76, de 09 de julho de 1992, Governo Collor.

²⁸ COELHO, Will Robson. *O déficit das moradias: Instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais*. Dissertação de Mestrado. Escola de Engenharia de São Carlos, 2002. pg. 28.

1.1.10 O governo Luis Inácio da Silva (Lula)

Em janeiro de 2003, Luis Inácio Lula da Silva, candidato do PT que tentava ser eleito presidente havia mais de 20 anos, assume o governo e mantém-se fiel às políticas liberalizantes que já vinham sendo praticadas, quebrando, assim, o compromisso histórico de mudanças enunciado pelo seu partido. Reconhece-se, no entanto, que não seria uma tarefa muito fácil alterar o conjunto de reformas implantado por governos anteriores:

Seja como for, o extraordinário conjunto de reformas liberalizantes efetuadas nos anos de 1990 definiu o quadro institucional básico que regulará as relações entre o Estado e o mercado e entre o sistema econômico nacional e o capitalismo mundial no começo do século XXI. Esse quadro dificilmente será alterado a médio prazo, pois é a materialização de uma nova perspectiva hegemônica na sociedade.²⁹

Importa frisar que, no que diz respeito às questões referentes às cidades, estas, a partir do novo governo, viram-se orientadas por uma política federal gerida por meio de um ministério criado especificamente com este fim: O Ministério das Cidades.³⁰

Trazer para o cenário da discussão pública em âmbito nacional as políticas para o desenvolvimento sustentado, sem agressões ambientais e com uma maior inserção urbana das populações marginalizadas pelo processo excludente que as cidades do país vem gerando nos últimos 100 anos, reflete um avanço. O reconhecimento dos problemas da cidade real encontra-se no diagnóstico realizado por este Ministério. A citação é longa mas merece leitura.

O diagnóstico dos programas habitacionais implementados nos governos anteriores (períodos 1992/2002) vis a vis as condições habitacionais quantificadas em termos do déficit quantitativo e qualitativo revela:

- O crescimento das necessidades habitacionais, nos últimos dez anos, se apresenta em índices muito superiores ao crescimento da população em geral e essas necessidades se manifestam cada vez mais concentradas nas faixas de renda mais baixa, localizadas espacialmente, principalmente, nas regiões metropolitanas.
- O déficit quantitativo tem se ampliado nas faixas de renda até 2 salários mínimos, fenômeno que se verifica em todas as regiões inclusive nas regiões metropolitanas, representando, em 2000, cerca de 4,2 milhões de moradias, enquanto mostra-se com certa retração nas faixas acima de 5 salários mínimos,

²⁹ SALLUM JR. Basílio. *Metamorfoses do estado Brasileiro no final do século XX* Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v.18, n.52, p. 35-56, jun. 2003.

³⁰ São atribuições do novo ministério: I – definir as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Habitação dentre eles, o Plano Nacional de Habitação; II – elaborar o marco legal da Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação; III – elaborar critérios e regras para aplicação dos recursos no Sistema Nacional de Habitação incluindo a política de subsídios IV – coordenar a implementação do Sistema Nacional de Habitação; V – orçamentos, planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos a serem aplicados em habitação. (Governo Federal, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Política Nacional de Habitação, Sistema Nacional de Habitação, 28 de Maio de 2004, disponível em: www.serra.es.gov.br/secretarias/sehab/. Acessado em março de 2006.)

isto é, em 1991, o déficit nesta faixa de renda representava 15,7% do total e, em 2000, passou para 9,5%.

- Esse fato evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema bem com a absoluta necessidade de se encontrarem mecanismos de atendimento dirigidos às faixas de menor renda.
- Embora a concentração do déficit seja sempre elevada na faixa de renda de até 2 salários mínimos, existem significativas diferenças entre regiões e categorias de municípios no que diz respeito à caracterização do problema habitacional.
- O número de domicílios com deficiências urbanas, sanitárias e de infra-estrutura é da ordem de 10,2 milhões de moradias situadas em áreas que necessitam de intervenções integradas de habitação, regularização fundiária e saneamento. A escassa articulação dos programas habitacionais com os demais componentes das políticas de desenvolvimento urbano e social demonstra que a questão habitacional precisa ser enfrentada de forma articulada com as políticas urbana, fundiária e de saneamento.
- Este tipo de intervenção requer estratégias e programas coordenados de acesso a terra urbanizada, ampliação das redes de infra-estrutura, urbanização e regularização de assentamentos informais.
- Os domicílios com problemas de inadequação fundiária chegam a ser da ordem de 1,5 milhão. Além deste problema há a insuficiência da oferta de terra urbanizada a preços acessíveis para a população de baixa renda. O acesso limitado a terra urbanizada é um dos principais mecanismos de exclusão social da população de baixa renda.
- O número de domicílios vagos é crescente (aumento de 55% em nove anos), enquanto a questão da obsolescência das edificações tende a se tornar cada vez mais grave, indicando a necessidade de se encontrar mecanismos para viabilizar a recuperação desses edifícios e destiná-los à locação ou para financiar a venda, colocando este estoque ocioso de moradias em circulação e uso.
- O acelerado crescimento das favelas na última década e a sua proliferação em cidades de porte médio e pequeno são indicadores importantes do agravamento do problema
- A proporção alcançada pelo acelerado crescimento das favelas, bem como dos cortiços e loteamentos irregulares demonstra claramente que a produção informal de moradias precárias em assentamentos ilegais tem sido a forma hegemônica de “solução” promovida pela própria população nas faixas de mais baixa renda. Esse encaminhamento do problema é, antes de tudo, revelador do fracasso ou, pelo menos, do baixo alcance das políticas públicas realizadas ao longo de décadas em que o déficit vem se avolumando.³¹

Para enfrentar esse quadro apontado no diagnóstico propõe-se uma nova Política Nacional de Habitação a se guiar pelos seguintes princípios:

- Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de qualidade, infra-estrutura básica, transporte coletivo e serviços sociais;
- Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana possibilitando melhor ordenamento e maior controle do uso do solo de forma a combater a especulação e garantir acesso a terra urbanizada;
- Questão Habitacional como uma Política de Estado; poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários;
- Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos;

³¹ Governo Federal, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Política Nacional de Habitação, Sistema Nacional de Habitação, 28 de Maio de 2004, disponível em: www.serra.es.gov.br/secretarias/sehab/. Acessado em março de 2006.

- Subordinação das ações em habitação à política urbana de modo atrelado com as demais políticas sociais e ambientais³².

As propostas são de fato elogiáveis como universalizar o **acesso à moradia digna, implementar uma política de planejamento de cidades destinando em seus planos diretores imóveis desocupados e áreas infraestruturadas, adequadas para provisão de programas habitacionais de interesse social**; enfim uma política de intenções sociais que no entanto pouco vem repercutindo na prática. A maior dificuldade para a implementação das boas intenções da política é sem dúvida o modelo econômico adotado, de viés monetarista com prática de juros altos como forma de desestimular o consumo e manter a inflação baixa.

A política nacional de habitação do governo Lula tem sua normatização definida pelo Sistema Nacional de Habitação - SNH e contemplada no Plano Nacional de Habitação - PNH. Este plano indica as metas de médio e longo prazo que devem ser perseguidas pelos programas de habitação no âmbito nacional. Para a execução desta política de forma descentralizada existiria o Plano de Desenvolvimento Institucional e Capacitação visando a **estruturação institucional de estados e municípios**. Para apuração dos resultados obtidos se propõe a organização de um Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação.

Fluxograma 1 – Estrutura do Sistema Nacional de Habitação.

Fonte: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação.

³² Id, Ibid.

Em abril de 2004, foi implantado o Conselho Nacional das Cidades - CNC, com função de monitorar a execução da política urbana nacional, sobretudo as ações do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSHIS. Frise-se que a criação do Subsistema de Habitação de Interesse Social – SHIS atende a uma antiga reivindicação dos movimentos populares de moradia, centralizando os programas de habitação de interesse social. O SHIS estabelece duas linhas de financiamento a serem assim direcionadas: uma para a **provisão e reabilitação de imóveis usados e outra para a urbanização de assentamentos precários**. Para a provisão dos recursos propõe-se a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. Trata-se do projeto de Lei 2.710/92, aprovado na Câmara e sancionado pelo presidente em Junho de 2005, portanto, quatorze anos depois de sua apresentação.

Apesar da importância das propostas apresentadas, até o momento as ações ficaram mais no plano da retórica do poder. Em 2006, último ano do seu mandato, Lula cria novos mecanismos para diminuir os custos da construção civil, reduzindo a incidência de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre alguns produtos como cimento e Poli Carboneto de Vinila (PVC), e aumenta as porcentagens de crédito pela Caixa Econômica Federal (CEF).

2 O PROCESSO DE FAVELIZAÇÃO EM SÃO PAULO

A cidade dos imigrantes e dos Barões do Café possui, desde o início de sua configuração urbana, a marca da exclusão. Essa metrópole ergue-se paulatinamente como motor do desenvolvimento nacional e vê afluir ao seu território uma massa enorme de imigrantes, em sua grande maioria, enviada às lavouras de café que, além de substituir a mão de obra escrava, possibilitou o incremento da atividade industrial.

A distribuição espacial das classes sociais, com a segregação da população trabalhadora de baixa renda e das classes abastadas, em diferentes áreas da cidade, tem suas raízes na própria história de São Paulo, refletindo as condições engendradas pelo processo produtivo fabril. Até os anos 30 São Paulo era uma cidade pouco segregada embora com espaços residenciais bastante demarcados. Nesse sentido, havia uma discriminação das áreas habitadas por operários em relação à localização dos serviços e da infra-estrutura urbana.³³

Entretanto, o fervor produtivo que vai tomando conta da cidade e estabelecendo o mito da modernidade, somente superaria a hegemonia agrário-exportadora a partir da revolução de 1930. Como afirma Oliveira: A revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da economia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. (OLIVEIRA, 1988, p. 14)

É a partir de então que um novo ritmo é impresso ao processo de urbanização/industrialização. As regiões sudeste e sul do país se consolidam como receptoras das grandes indústrias, com destaque para São Paulo, que contava com condições mais favoráveis: “avançadas relações capitalistas de produção, amplo mercado interno e, desde cedo, uma avançada agricultura mercantil, mesmo se excluído o café”. (CANO, 1977, p.15)

Os lucros do setor agrário são transferidos para a indústria, iniciando uma crescente migração do meio rural para o urbano que teria seu ápice nos anos sessenta e setenta tendo como principais destinos São Paulo e Rio de Janeiro. As cidades de fato se modernizariam³⁴, num modelo subdesenvolvido e excludente que se mantém até os dias de hoje.

São Paulo começa então a sua expansão da malha urbana forjando também a expansão dos transportes coletivos e a mudança então necessária das vias públicas. Deve-se contabilizar nesse avanço a expansão da rede elétrica realizada pela Light (determinante para alguns

³³ BOGUS, Lúcia M. Machado; PASTERNAK, Suzana. *A cidade dos extremos*. São Paulo, ABEP, 2004, p. 6.

³⁴ No contexto do projeto nacional desenvolvimentista que teria fim na era Collor.

autores do eixo de crescimento do chamado quadrante sudoeste) e o plano de avenidas do prefeito Prestes Maia. As companhias loteadoras vão se expandindo e criando a hierarquização do solo paulistano. Na década de 1940 a cidade já alcança os limites da periferia próxima estabelecendo ligações com os municípios do ABC paulista, locais onde se iniciava a concentração de indústrias.

Não é, portanto, sem motivo que se atribui à década de 1940 o marco do surgimento das primeiras favelas de São Paulo³⁵, fenômeno diretamente vinculado à crise habitacional que já era uma realidade desde esse período na cidade.

Á época, o Brasil vivia, conforme já visto um processo de rápida industrialização e São Paulo já se configurava como o mais importante centro econômico do país. Sua população experimentara um intenso crescimento na década de 1940, passando de 1,3 milhão para 2,2 milhões de habitantes, o que, somado ao *boom* imobiliário, à crise do mercado de aluguéis gerada pela Lei do Inquilinato e às desapropriações para as obras viárias, aumentou o problema do déficit habitacional (BONDUKI, 1999, p.248). Sem alternativas, a população trabalhadora busca abrigo erguendo, ela própria, sua moradia, num primeiro momento, ocupando áreas que facilitassem seu acesso ao trabalho (próximas ao centro ou aos núcleos industriais), e num segundo momento, estendendo-se nas áreas periféricas, desprovidas de equipamentos e de infra-estrutura urbana, ampliando os limites da própria cidade.

O surgimento das favelas deu visibilidade à crise de habitação e chocou a elite paulistana, orgulhosa do progresso de sua cidade, renovada com avenidas modernas e arranha-céus. Era uma metrópole de contrastes, mas escondia bem sua pobreza, nos porões dos cortiços pouco visíveis e numa periferia ainda inacessível e ocupada de modo esparso. (BONDUKI, 1999, p.262).

Até esse momento, as modalidades habitacionais para as classes de baixa e média renda eram todas construídas pela iniciativa privada e disponibilizadas, em sua grande maioria, no mercado de aluguéis. Imperavam formas como o cortiço-corredor, cortiço-casa de cômodos, corredor de casas geminadas e vilas: **vila de empresa** – promovidas pelas empresas e destinadas aos funcionários e **vila particular** – produzidas por investidores privados e destinadas ao mercado de locação (BONDUKI, 1999). Poucos eram os trabalhadores que conseguiam comprar um lote e construir, ele mesmo, sua casa.

³⁵ Acredita-se que, no Rio de Janeiro, a primeira favela tenha surgido ainda nos últimos anos do século XIX – a Favela da Providência (TANAKA, 1993).

Embora vistos como marginais ou desocupados, os primeiros favelados não eram diferentes daqueles que edificavam suas moradias na periferia por meio da aquisição de um lote. Eram igualmente assalariados, vindos da própria capital, vitimados pelos despejos realizados por proprietários que já não tinham interesse em alugar seus imóveis³⁶.

É importante lembrar que esse processo de produção doméstica na periferia fez surgir uma gama variada de soluções habitacionais de baixo custo ou, como afirma Bonduki, de **subprodutos de alojamentos**: como o cômodo, a pequena casa ou o barraco de aluguel. Tais modalidades, que surgem quando os próprios trabalhadores passaram a produzir moradias para outros trabalhadores (BONDUKI, 1999) caracterizam hoje a diversidade encontrada nessas áreas.

A favela da Várzea do Penteado é apontada como a primeira a surgir em São Paulo: “A favela da Várzea do Penteado, junto à Avenida do Estado e próxima ao centro da cidade, foi provavelmente a primeira favela de São Paulo, pelo menos reconhecida como tal. Formou-se em 1942 a partir de famílias despejadas.” (BONDUKI, 1999, p.270).

Foto 01 - Favela da Várzea do Penteado (possivelmente a primeira a surgir em São Paulo);

Fonte: Bonduki, 1999, p. 270.

³⁶ De acordo com Bonduki o grande número de despejos à época não estava apenas relacionado à Lei do Inquilinato. A especulação imobiliária estimulada pelas grandes obras viárias era também fator que exacerbava os despejos forçados.

Porém, sem especificar quais seriam, Saraiva e Marques (2004) afirmam que há o registro na PMSP de quatro favelas cuja ocupação se iniciou antes de 1940. Já Pasternak (2001), por sua vez, nomeia algumas favelas presentes na cena paulista na década de 1940: favela do Oratório, na Mooca, zona leste de São Paulo (barracos de tábuas, servidos apenas por 6 vasos sanitários, abrigavam 245 pessoas); favela da rua Guaicurus, na Lapa, zona central (230 moradias abrigando 926 pessoas); favela do Ibirapuera (27 domicílios, 144 pessoas); favela Ordem e Progresso, na Barra Funda, também zona central; favela do Vergueiro, na zona sul e favela de Vila Prudente, na zona leste.

Dados referentes à década seguinte (1950) apontam a existência, em 1957, “de 141 núcleos com 8.488 barracos e cerca de 50.000 favelados” (PASTERNAK, 2001, p.30 apud FINEP/GAP³⁷, 1985, p.66,).

Apesar de os números começarem a ganhar relevância, é consenso entre os diversos autores que o ritmo de crescimento das favelas, em São Paulo, foi relativamente lento até a década de 1970. Os trabalhadores e migrantes recém-chegados recorriam à alternativa dos lotes periféricos para resolverem seu problema habitacional. Como afirmam Bogus e Pasternak:

Se na década de 70 esses migrantes de diversas regiões do Brasil, e sobretudo do Nordeste, passaram a ocupar os loteamentos periféricos, cada vez mais distantes do centro de São Paulo, em décadas anteriores (1950 e 1960), eles já haviam se alojado na periferia mais próxima, ainda dentro dos limites do município de São Paulo. A segregação residencial que a partir daí se acentuou pode ser atribuída à conjugação dos efeitos do mercado imobiliário (inacessível à população de baixa renda, em áreas equipadas) e da atuação do Estado que beneficia o setor imobiliário em detrimento da população.³⁸

Assim, a partir da década de 70, as favelas e os loteamentos ilegais, concentraram-se na periferia, notadamente na Região Sul da Cidade. É a partir desta década que o Brasil começa a se tornar predominantemente urbano. Se, em 1950, o índice era de 36,16% sobre o total da população do País, em 1970 representava 56,80%, mais da metade da população.

O número estimativo de população favelada no início da década de 1940, em São Paulo, é apresentado por Pasternak (2000): estas alojavam apenas cerca de 1% da população do município, ou aproximadamente 70 mil habitantes.

³⁷ Finep/GAP (1995). *Inventário de ação governamental*. Rio de Janeiro

³⁸ BOGUS, PASTERNAK, op.cit., p. 10

2.1 EVOLUÇÃO DAS FAVELAS EM SÃO PAULO: A CONTROVÉRSIA DOS NÚMEROS

Atualmente, apesar de não haver qualquer dúvida quanto à marcante presença das favelas na paisagem das principais cidades brasileiras e, especialmente, na Cidade de São Paulo, os estudos acerca do problema não chegam a um acordo quanto aos números de favelas e de população favelada do município. As disparidades são explicadas, em parte, pela adoção de conceitos diversos para o mesmo fenômeno – a favela – e, em parte, pela utilização de distintas metodologias de levantamentos/coleta dos dados. Problema que é substancialmente agravado pela inexistência de série histórica que permita o acompanhamento da evolução da densidade demográfica nas favelas. O quadro que segue foi construído a partir do mais recente estudo de Pasternak³⁹ e mostra bem a rápida evolução da presença de favelas e população favelada em São Paulo, e permite uma primeira aproximação da polêmica dos números.

Dados	1980 ⁽¹⁾	1987 ⁽²⁾	1991 ⁽³⁾	1993 ⁽⁴⁾	1996 ⁽⁵⁾
Nº de favelas em São Paulo	188	1.592	629	-	574
Nº. de domicílios em favelas em São Paulo	71.258	150.452	146.891	378.683	176.905
População favelada em São Paulo	335.344	812.764	711.032	1.901.892	747.322
% da população favelada em relação ao total do município	4,07	8,92	7,46	19,80	7,60

Quadro 1: Favelas, Domicílios e População Favelada – Município de São Paulo (Pesquisas Diversas).

Fontes: (1) Censo Demográfico do IBGE; (2) SEHAB (atualização do censo de favelas de 1980); (3) Censo Demográfico do IBGE; (4) Fipe/Sehab (Usando a base de 1987 e fazendo recontagem por amostragem); (5) Contagem Populacional (In: PASTERNAK, 2001,p.34).

O que se destaca do quadro é que o Censo de Favelas, realizada pela Sehab – Superintendência de Habitação Popular, em parceria com a Fundação e Instituto de Pesquisas (Fipe), indica que a população favelada do município teria passado de 800 mil, em 1987, para 1,9 milhão de pessoas, em 1993, mais que dobrando em seis anos (representaria uma evolução de quase 20% do total da população do município em 1991, tendo crescido à taxa de

³⁹ PASTERNAK, Suzana.,2001, op. cit..

15,2%⁴⁰). Enquanto a Fipe indica esse espantoso crescimento o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no entanto, considera que a chamada população residente em setores subnormais não teria ultrapassado de 900 mil, tanto nos Censos de 1991, 2000, quanto na Contagem Populacional de 1996. Tais informações despertaram as atenções e provocaram uma série de debates, alguns levando, inclusive, à conclusão da piora das condições de vida da população residentes em tais assentamentos⁴¹.

O primeiro trabalho a contestar os números da Fipe foi realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM). O CEM, a partir de um trabalho realizado em conjunto com a Habi e fazendo uso de sistemas de informações geográficas (SIG) e de sobreposição de bases cartográficas de favelas à malha dos setores censitários dos Censos do IBGE,⁴² chegou a uma estimativa de favelados comparando as informações de 1987 e 1993 aos dados dos Censos Demográficos. Pelo estudo do CEM os domicílios em favela na cidade de São Paulo somavam **286.954** unidades habitacionais que abrigavam **1.160.590** pessoas. Ou seja, números inferiores aos projetados pela Fipe para o ano de 1993, quais sejam: 378.683 domicílios e 1.901.892 habitantes.

Em artigo publicado por Torres e Marques (2002), coordenadores do estudo do CEM, eles se preocupam em deixar claro que os números do CEM também não são definitivos, tratando-se, na verdade, de uma estimativa, porém, segundo os autores um pouco mais realista que os dados tanto do IBGE quanto da Fipe/Sehab.

Utilizando argumentos parecidos com os de Pasternak para explicar as disparidades, os autores afirmam que o maior problema para dimensionar o universo de favelas e população favelada refere-se à complexidade do próprio conceito de favela. Afinal, se perguntam: o que seria uma favela? Sabe-se que os atributos urbanísticos e de infra-estrutura não são suficientes para explicá-la. Argumentam que do ponto de vista sociológico e de políticas públicas, “a presença do status fundiário é imprescindível para estabelecer um caráter distintivo às favelas” (TORRES; MARQUES, 2002, p.4). Entretanto, sob o ponto de vista da mensuração,

⁴⁰TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo César. *Tamanho populacional das favelas paulistanas. Ou os grandes números e a falência do debate sobre a metrópole*. Disponível em : <http://www.centrodametropole@br/t-bb-art.html#favelas>. Acesso em : 05 de mai. 2006.

⁴¹KOWARICK, L. In: SARAIVA, Camila; MARQUES, Eduardo. *A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo*. Disponível em: <http://www.centrodametropole@br/t-bb-art.html#favelas>. Acesso em: 05 de mai. 2006.

⁴²A superposição permitiu a imputação de informações do Censo aos polígonos das favelas por meio da combinação das técnicas tais como o overlay e tag .

este elemento deixa de ser suficiente e torna-se um fator de geração de problemas. Este é o caso do IBGE, por exemplo, já na maior parte das vezes o morador de um assentamento subnormal é proprietário da sua casa, e o questionário do Censo não permite uma clara distinção com a propriedade do solo. (TORRES; MARQUES, p.4)

Torres e Marques não deixam de concordar com o fato de ser a ilegalidade da terra o elemento distintivo da favela, mas lembram que há quatro tipos de irregularidades possíveis: quanto à legislação edilícia, quanto ao uso do solo, quanto ao parcelamento do solo e quanto à propriedade. Afirmam que:

O quarto tipo de ilegalidade é o que está associado ao tema. Quando um conjunto de pessoas ocupa uma gleba ou terreno, para além de possíveis descumprimentos das legislações edilícias (porque as casas são construídas fora do Código de Obras), de uso do solo, há um problema associado à posse da terra. É nesses casos que a literatura sociológica e de políticas públicas denominam os núcleos de favelas, delimitando corretamente um fenômeno único, mas gerando sérios problemas de mensuração. (TORRES; MARQUES, 2002, p. 4-5)

Além da dificuldade de se garantir uma clara distinção entre a propriedade do imóvel e o estatuto jurídico da terra, o cálculo da população de favela do IBGE enfrenta outro problema que diz respeito ao uso do conceito de setor censitário subnormal, enquanto definição de favela, pelas seguintes razões:

1. A qualidade da estimativa depende do grau de atualização da cartografia utilizada para o planejamento do Censo. Muito provavelmente, a qualidade de tal cartografia depende da colaboração entre o IBGE e outros órgãos públicos, tais como prefeituras e secretarias de Estado, que atualizam a cartografia com fins tributários e para planejamento de políticas públicas;
2. Isto faz com que a precisão da estimativa de população favelada varie entre os vários municípios, sendo mais atualizada para os municípios com cartografia de favelas mais recentes;
3. Favelas muito pequenas tendem a não ser consideradas setores subnormais, pois não têm tamanho suficiente para servir como área pesquisada por um entrevistador. Em outras palavras, mesmo com cartografias atualizadas, a população favelada pode ser subestimada. (TORRES; MARQUES, 2002, P.3).

Dentre essas razões citadas por Torres e Marques, Pasternak ressalta a importância da terceira, ou seja, a desconsideração pelo IBGE **das favelas muito pequenas**, que significam setores subnormais com menos de 51 domicílios. Para demonstrar o erro de contagem que pode isso provocar, Pasternak lembra que em 1987, 21,9% da população favelada morava em assentamentos com menos de 51 domicílios; em 1993, esse percentual apresenta uma pequena redução passando a 21,2%. (PASTERNAK, 2001).

Para explicar as disparidades dos números do Censo de Favelas (FIPE/SEHAB), Torres e Marques afirmam que, em termos metodológicos, este estudo é bem mais problemático do que os Censos Demográficos e justificam afirmando tratar-se de uma amostra, e não de um Censo para o ano de 1993. Por esta razão concluem que “o Censo de Favelas não pode ser considerado um empreendimento sistemático de coleta de dados, com toda a estrutura técnica e operacional – bem como todo o acúmulo de experiências – dos Censos demográficos brasileiros, especialmente quando referido a uma região metropolitana como São Paulo”. (TORRES; MARQUES, 2002, p.14)

A tabela a seguir, literalmente transcrita do artigo de Torres e Marques, apresenta os resultados obtidos pelo CEM ao revisar as estimativas de população e domicílios para 1991 e o cálculo estimativo para os anos de 1996 e 2000.

Tabela 1 - População Favelada segundo os Censos Demográficos e Censos de Favelas. São Paulo, 1980-2000

Anos	População – Censos Demográficos		Censo de Favelas	Diferença (%) (**)
	Total	Setores Subnormais		
1980	8.493.226	375.023	---	---
1987	9.209.853 (*)	530.822 (*)	815.450	53,6
1991	9.646.185	647.400	1.434.134 (*)	121,5
1993	9.722.856 (*)	686.072 (*)	1.901.892	172,2
1996	9.839.066	748.455	---	---
2000	10.434.252	896.005	---	---

(*) Dados interpolados geometricamente.

(**) Calculada como (Censo de favelas – subnormais)*100/subnormais

Fonte: IBGE e Prefeitura de São Paulo

IN: TORRES e MARQUES, 2002, p.7

As conclusões dos autores não são distintas daquelas já apontadas por Pasternak (2001), qual seja: que o IBGE, de fato, subestima o número de população favelada de São Paulo, da mesma forma que os dados do Censo de Favelas implicam numa **sobrestimação** do universo de favelados. Argumentam que “para aceitar uma taxa de crescimento de 15% na população favelada entre 1987 e 1993 requer imaginar que a população não favelada do município de São Paulo decresceu substancialmente em termos absolutos.” (TORRES; MARQUES, 2002, p.7).

O estudo do CEM leva à elaboração de quatro diferentes hipóteses de densidades demográficas médias para os trechos de favelas, e chega a uma conclusão de estimativa que é na verdade a combinação de duas das hipóteses, o que resulta em um número que oscilaria

entre 0,9 e 1,1 milhão de habitantes ou entre 8 e 11% da população do município para 1996 (TORRES; MARQUES, 2002), concluindo que:

(...) a população favelada de São Paulo tem crescido a taxas superiores às da população do Município, o que equivale a dizer que sua proporção se elevou na última década. Os dados de setores subnormais, apesar dos seus problemas, apontam para um importante crescimento da população favelada entre 1980 e 2000, numa taxa de 4,4% ao ano, 4 vezes superior à média da metrópole. (TORRES; MARQUES, 2002, p.16)

Esta é a mesma conclusão a que tinha chegado Pasternak (2001): reconhece que os resultados da Fipe e do IBGE são significativamente diferentes, entretanto indicam tendências semelhantes que é de um expressivo aumento de favelas e de população favelada em São Paulo.

Finalmente, o trabalho de Pasternak (2001) traz ainda algumas informações que merecem aqui ser destacadas e que importam para o escopo da presente tese:

- São Paulo concentra mais de ¼ das favelas brasileiras.
- A área ocupada por favelas em 1987 foi estimada pela Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) em 1.822 hectares (1,27% da área total do município e 2,15% da área urbanizada naquele ano estimada em 84.915 hectares).
- A densidade bruta das favelas como um todo para o ano de 1987 pode ser estimada em 446,2 habitantes por hectare.
- A taxa de crescimento anual dos domicílios favelados no Brasil cresce muito mais do que a taxa de crescimento total de domicílios no Brasil (7,65% contra 1,89%).
- **Na década de 90 as favelas se espalharam no tecido urbano e se adensaram⁴³.**
- As invasões coletivas de terras passam a existir em São Paulo a partir de 1982, sendo raras atualmente.
- Em 1993, 42,51% das favelas situavam-se na Região Sul de São Paulo (represas e córregos) e 29,71% localizavam-se ao na zona norte (serra e altas declividades).

⁴³ Não é sem razão que é entre o final dos anos de 1980 e início de 1990 que se iniciam as experiências de verticalização de favelas em São Paulo.

2.2 A EVOLUÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE NAS FAVELAS

Da mesma forma que é importante conhecer o tamanho da população favelada, o entendimento de suas características é também uma tarefa imprescindível para a obtenção de êxitos (e da avaliação dos mesmos) de qualquer política dirigida à questão. Já é de amplo conhecimento e consenso que as favelas são distinguidas das demais áreas da cidade pelo estatuto da propriedade da terra. Da mesma forma, é de amplo conhecimento e, também é consenso, que essas áreas padecem de sérias deficiências quanto à oferta de serviços de infraestrutura urbana e de equipamentos públicos. Enfim, é de conhecimento geral que as favelas representam uma das mais precárias soluções habitacionais, única alternativa para uma significativa parcela da população brasileira.

Os debates que precisam ser mais bem aprofundados no momento parecem ser, de fato, sobre a dimensão real de favelas e favelados (como demonstrado no item anterior), seja em São Paulo, seja no restante do país, e sobre as características que essa população foi assumindo ao longo das últimas décadas. Aliás, este último aspecto – sobre as características reais da população favelada – é outro ponto de discordância entre autores.

Da mesma forma que há diferentes respostas para o número de favelados hoje, parece haver também respostas distintas para a pergunta: quem são os favelados? Em que medida as suas condições de vida melhoraram ou pioraram nas últimas décadas? Em que medida a chamada **década perdida** (anos 1980) teria deteriorado ainda mais as condições sociais e ambientais dessas áreas? Em que medida a reestruturação do mercado de trabalho (precarização dos vínculos trabalhistas e polarização da estrutura de ocupações e salários) teria contribuído para a expansão do número de favelas e de população favelada.

Não sendo escopo da presente tese tais questões não serão aqui discutidas. Porém, considera-se importante apresentar algumas notas a respeito das características atuais dos favelados, considerando novamente apenas o contexto do Município de São Paulo, foco do presente estudo.

Para essa contextualização das características da população residente nas favelas, seguem aqui as conclusões da pesquisa Fipe/Sehab (1993), já referida no item anterior, e cujos resultados subsidiaram a elaboração da Política Setorial do Governo Municipal

para a Habitação, política esta desenvolvida na gestão de Paulo Maluf e continuada pelo seu sucessor Celso Pitta⁴⁴. Como um contraponto mais recente aos dados da Fipe/Sehab, apresenta-se também uma síntese dos resultados do estudo do CEM que, fazendo uso de técnicas de geoprocessamento semelhantes às aquelas que serviram para estimar a população favelada, permitiram a criação de indicadores de avaliação das condições de vida dessa população para os anos de 1991 e 2000⁴⁵.

2.2.1. O PERFIL DA POPULAÇÃO FAVELADA SEGUNDO A FIPE/SEHAB

Além de dimensionar a população moradora em favelas na cidade, a pesquisa da Fipe/Sehab visava também identificar as condições de moradia existentes nestas áreas e analisar o perfil socioeconômico das famílias residentes. Destacar-se-ão aqui apenas os dados relativos ao perfil das famílias.

Ao entrevistar as 3.704 famílias da amostra selecionada, a pesquisa conseguiu traçar o **perfil dos moradores residentes e de suas condições de habitabilidade**. No que tange ao segundo aspecto – **condições de habitabilidade** – embora tenham sido constatadas mudanças em todos os aspectos analisados, a pesquisa aponta que a variável que apresentou a mudança mais relevante foi aquela relativa à consolidação das áreas: **a substituição do uso de materiais não-duráveis por alvenaria estava ocorrendo a passos largos**, uma vez que em 1980 as edificações de alvenaria somavam apenas 2,4% do total de domicílios das favelas; em 1987, atingiam 50,5% e, em 1993, chegavam à elevada incidência de 74,2% do universo. **A utilização de laje, além de confirmar esse processo de consolidação, indicava também uma tendência à verticalização das favelas**⁴⁶. Este conjunto de dados, conclui o estudo,

⁴⁴ Considera-se importante citar esses dados porque resultaram de pesquisa direta, aplicada a uma amostra de famílias faveladas, com o objetivo de subsidiar a elaboração da política habitacional do município para o período no qual a verticalização de favelas foi aplicada em escala mais expressiva. (D.O.M.-SP, 1995).

⁴⁵ Explicam os autores que as informações foram organizadas de duas formas: “com os indicadores médios para as favelas em cada momento e com o chamado quociente locacional. Este índice, bastante utilizado em economia regional, permite a comparação de duas estruturas setoriais espaciais através do cálculo de uma razão entre duas razões. No nosso caso, temos no numerador o indicador referente às favelas e no denominador o associado ao Município de São Paulo. Desta forma, podemos analisar a situação das favelas dentro da dinâmica do Município em 1991 e 2000, separando o efeito de melhora da favela do efeito de melhora no município, para um dado indicador. Por exemplo: o quociente locacional da densidade domiciliar cai em 1,21 para 1,15, o que indica que embora a densidade tenha caído no município, caiu nas favelas em um ritmo ainda mais acelerado.” (TORRES; MARQUES, 2002, p.5).

⁴⁶ Sobre este aspecto – da verticalização – que interessa sobremaneira ao nosso estudo, Pasternak (2001) apresenta dados mais recentes que confirmam essa tendência. Embora reconhecendo que este fenômeno encontra-se muito mais presente no Rio de Janeiro, onde a verticalização é intensa, afirma que é notório “o aumento da presença de sobrados nas favelas [de São Paulo]. É rara a existência de 3 ou mais andares. (...)”

aponta para uma maior integração das favelas no ambiente urbano, com seus domicílios assemelhando-se cada vez mais aos do entorno, reduzindo o desnível das condições de habitabilidade que anteriormente existia (HABI apud FIPE⁴⁷, 1995; FIPE, 1995).

À melhoria do material construtivo somam-se duas outras: a **diminuição do “congestionamento”** – em 1987, o número de pessoas por domicílio era de 5,42, número este que cai para 5,02 em 1993⁴⁸ –, e a **melhoria das condições sanitárias e ambientais**, tendo a pesquisa indicado que 92,5% dos domicílios possuíam sanitário unifamiliar (contra 86,4% em 1987), 91,4% possuíam tanque e/ou pia, 87,1% possuíam chuveiro e apenas 12,2% não possuíam janela (HABI apud FIPE⁴⁹, 1995; FIPE, 1995).

Quanto ao **acesso a serviços de infra-estrutura urbana**, a pesquisa constatou que o aumento do número de domicílios não veio acompanhado de melhorias neste item: em 1987, o percentual de unidades que possuíam fornecimento oficial de energia era de 85,5% enquanto que em 1993, cai para 79%, redução que é também acompanhada da elevação daquelas que não possuíam qualquer tipo de fornecimento de energia (que chegam em 1993 a 10% do universo); o índice de imóveis com ligação individual à rede pública de água atinge 64,2% em 1993, ocorre redução das unidades que contavam com ligação domiciliar de esgoto (de 19,3% em 1987 para 12,1% em 1993), sendo este o indicador mais precário em relação à infra-estrutura básica – 77,1% dos domicílios despejavam os dejetos ao ar livre e/ou eram canalizados diretamente para o corpo hídrico mais próximo, além de o percentual de casas que nem ao menos afastavam o esgoto doméstico da unidade ter-se elevado de 9,8% para 14,7% entre os dois períodos. O índice de imóveis que dispunha de coleta pública de lixo atingiu 88,4% do universo pesquisado (HABI apud FIPE⁵⁰, 1995; FIPE, 1995).

Apenas, na favela Maria Cursi, muito densa (cerca de 1.500 habitantes/hectare), já se notam construções com 3 andares. Nas favelas paulistanas na região do Guarapiranga, Santa Lúcia II e jardim Esmeralda, a proporção de sobrados era de 10,4 e 39,7 %, respectivamente, em 1999” (PASTERNAK Suzana. *Desenhando os espaços da pobreza*. 2001. Tese . (Livre docência Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo,. São Paulo, 2001, p. 40).

⁴⁷ FIPE. Favelas na cidade de São Paulo: Relatório gerencial, Março de 1994. D.O.M-SP.

⁴⁸ O dado que mais expressa a redução do adensamento das unidades é o que indica o comportamento do número de domicílios de apenas um cômodo abrigando quantidade excessiva de pessoas: em 1987 somava 23,2%, passando para 13,6% em 1993. Com isso, a pesquisa constata que o indicador pessoas por cômodo encontrava-se dentro dos padrões aceitos internacionalmente – 1,75 –, abstraindo-se, obviamente, a questão da qualidade dos cômodos (FIPE. Favelas na cidade de São Paulo: relatório gerencial, março de 1994. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, 31 maio 1995, n. 101, edição especial, p. 1-6).

⁴⁹ FIPE. Op. Cit.

⁵⁰ FIPE. Op. Cit

Em relação ao **perfil socioeconômico da população**, os dados levantados sobre o **tipo de família** que habita as favelas mostraram aspectos interessantes e relevantes para a elaboração de uma política habitacional. A família nuclear (casal com ou sem filhos) preponderava em tais ocupações, atingindo o elevado percentual de 74,6%. Quanto ao número de filhos, constatou-se que 60,5% dos casais tinham até dois filhos, sendo que, destes, 34% tiveram apenas um. Casais com mais de quatro filhos somaram 11,1% do universo (FIPE, 1995).

Em relação ao **chefe de família**, o estudo apontou que as favelas abrigavam famílias cujos chefes eram em sua maioria jovens (46,6% tinham até 35 anos), predominantemente oriundos de outros Estados, sobretudo do Nordeste (60,8%, contra apenas 17,6% que nasceram em São Paulo); e que chegaram ao Estado há mais de 10 anos, embora 64% vivessem há menos tempo na favela (a antiga moradia de cerca de 47% era própria ou alugada) (Fipe, 1995).

No que tange às **condições de emprego e rendimentos**, a pesquisa mostrou que 69,8% dos chefes de família possuíam uma ocupação e destes, 23,1% possuíam ocupação informal; mostrou que o setor da economia que mais empregava os chefes era o terciário, com 24,2%, seguido pela indústria com 16,7%; quanto aos rendimentos auferidos, os dados mais relevantes são os que indicam que 42,3% dos chefes encontravam-se na faixa de 1 a 3 salários mínimos (SM) e que 22,2% se declararam sem rendimentos. Considerando-se o conjunto dos componentes da família, constatou-se que 31,4% do total de moradores e 69,8% da população economicamente ativa (PEA) da favela possuíam alguma ocupação (informal ou formal) e que vinha ocorrendo um fenômeno já observado em estudos anteriores: uma elevação do contingente de famílias com renda mensal superior a 5 SM – faixa não encontrada nas favelas de São Paulo nos estudos conduzidos até 1980 – (de 24,1% em 1987 para 34,6% em 1993) e um decréscimo daquelas com renda de até 2 SM, embora também pondere a necessidade de se considerar a grande queda do salário real no período (HABI apud FIPE⁵¹, 1995; FIPE, 1995).

⁵¹ FIPE. Op. Cit.

2.2.2. O PERFIL DA POPULAÇÃO FAVELADA SEGUNDO O CEM⁵²

A tabela que segue, literalmente transcrita do artigo de Saraiva e Marques (2004, p.5), apresenta os resultados do estudo antes referido (que fez uso dos mesmos procedimentos de geoprocessamento utilizados para estimar o universo de população).

Tabela 2 - Indicadores e Quocientes Locacionais – Favelas e Município de São Paulo, 1991 e 2000

Indicadores		Números relativos		Números relativos		Quocientes locacionais	
		Favelas 1991	MSP 1991	Favelas 2000	MSP 2000	1991	2000
Infra-estrutura	Domicílios com água	89,7	98,3	96,0	97,6	0,91	0,98
	Domicílios com esgotamento	25,1	81,2	49,2	87,2	0,31	0,56
	Domicílios com coleta de lixo	63,3	95,2	82,0	96,5	0,66	0,85
Escolaridade	Pessoas analfabetas	38,1	19,3	15,2	7,3	1,97	2,08
	Chefes de 0 a 3 anos de estudo	55,1	22,5	38,4	17,8	2,45	2,16
Rendimento	Chefes de 3 a 5 SM	77,9	42,7	73,2	40,1	1,82	1,83
	Chefes de 5 a 10 SM	15,7	17,9	18,0	17,9	0,88	1,01
	Chefes de 10 a 20 SM	5,6	20,2	7,6	20,9	0,28	0,36
	Chefes de 0 a 3 SM	0,6	11,4	0,9	11,6	0,05	0,08
Estrutura etária	Pessoas de 0 a 14 anos	41,2	28,6	35,5	24,8	1,44	1,43
	Pessoas de 65 anos ou mais	1,2	5,2	1,7	6,4	0,23	0,27

Fonte: Censo Demográfico IBGE 1991 e 2000. In: SARAIVA e MARQUES, 2004.

As principais conclusões que podem ser extraídas do quadro, e que são apontadas pelos autores, são as seguintes:

- **Abastecimento de água:** abstraindo-se a qualidade, constata-se que, embora em 1991 esse serviço fosse bem pior nas favelas do que no conjunto do município, em 2000 as coberturas, em ambas as áreas, se aproximam.
- **Esgotamento sanitário:** embora tenha ocorrido uma discreta melhora, este serviço permanece precário nas favelas ainda em 2000, alcançando apenas 49,18% dos domicílios contra 87,23% no conjunto do município.
- **Coleta de lixo:** em 2000, a cobertura nas favelas eleva-se para 82%, mas permanece ainda uma elevada diferença com a cobertura do município.
- **Analfabetismo:** em 1991, 38,1% da população nas favelas eram analfabetas, enquanto, no conjunto do município, esse índice chegava a 19,3%; em 2000, a concentração de analfabetos cai para 15,2% e 7,3%, nas favelas e no conjunto

⁵² Os dados do estudo do CEM foram retirados do artigo de SARAIVA, Camila; MARQUES, Eduardo. *A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo*. 2003, p.6. Disponível em: <http://www.centrodametropole@.br/t-bb-art.html#favelas>. Acesso em: 05 de maio 2006.

do município, respectivamente. Embora ocorra uma redução, o ritmo de queda é mais lento nas favelas e o quociente locacional do analfabetismo aumenta nesses núcleos, indicando ser o único caso, dentre os analisados, em que a situação da favela piora em termos relativos. Os autores explicam esse fato pela diferença entre as estruturas etárias: “Como a estrutura etária das favelas é substancialmente mais jovem do que no restante da cidade, e o analfabetismo é um fenômeno associado usualmente a grupos etários mais velhos, as favelas podem estar menos sujeitas à redução do analfabetismo pela via demográfica (o óbito dos grupos mais velhos)”. (SARAIVA; MARQUES, 2003, p. 7)

- **Escolaridade do chefe:** Embora tenha ocorrido uma redução da presença de chefes com até 3 anos de estudo, os quocientes indicam uma enorme diferença entre a presença de chefes com essa escolaridade em favelas e no restante da cidade, confirmando “a dramaticidade do acesso à educação nesses espaços.” (SARAIVA; MARQUES, 2003, p.7)
- **Rendimento:** a população com renda acima de 10 SM é muitíssimo menos presente nas favelas, o que também ocorre com a presença de chefes com rendimento entre 5 a 10 SM. Tendência que se repete em 2000, embora seja possível observar uma pequena melhora na situação relativa das favelas, mesmo nas faixas de renda mais baixa. (concluem que “as favelas não experimentaram empobrecimento na década, mas uma pequena melhora”). (SARAIVA; MARQUES, 2003, p.7)
- **Estrutura etária da população:** a análise dos quocientes locacionais leva a uma percepção de que muito pouco mudou na relação entre as favelas e o resto da cidade. A população com 14 anos ou menos, diminuiu relativamente, enquanto a população mais idosa aumentou levemente a sua presença. O percentual de jovens continua sendo maior nas favelas do que no conjunto do município, sendo que o inverso ocorre com o percentual de idosos. (SARAIVA; MARQUES, 2003)

A conclusão final do estudo é de que houve uma melhora nas condições de vida da população residentes em favelas, o que, de certa forma, desmistifica os estudos que indicavam uma deterioração crescente nessas áreas:

De modo geral, portanto, é possível afirmar que a década foi de melhora relativa das favelas, ou em alguns casos de estabilidade. Na maior parte dos indicadores houve uma aproximação entre o morador médio da favela e o morador médio do município, havendo um movimento de convergência entre os conteúdos sociais desses dois espaços na década. (SARAIVA, MARQUES, 2003, p.8-9)

Para saber em que medida as características sociais das favelas variavam no interior do Município de São Paulo, o CEM calculou os indicadores médios por região da cidade, utilizando a divisão adotada por Habi/PMSP, assim como a divisão adotada pela União dos Movimentos de Moradia (UMM) de São Paulo⁵³. Concluíram que as regiões apresentam condições muito semelhantes, com exceção da região central, onde se observam maior precariedade de serviços urbanos e a maior presença de analfabetos, assim como as piores taxas de escolaridade e os salários médios mais baixos, embora os domicílios tendam a apresentar baixa densidade.

⁵³ A divisão segundo HABI compreende as seguintes regiões: Centro, Leste, Norte, Sudeste e Sul. Já a divisão adotada pela UMM: Centro, Leste 1, Leste 2, Noroeste, Norte, Oeste, Sudeste e Sul.

Na verdade, as favelas da região central são bastante peculiares em termos urbanos. Ao contrário das demais regiões, o centro abriga apenas favelas de pequeno porte, localizadas em interstícios urbanos muito exíguos, como beiras de córregos e pequenas faixas remanescentes de obras públicas. Como essa região tem poucas favelas com conteúdos muito específicos, os indicadores podem ser excessivamente influenciados por situações extremas presentes nesta região. Nas regiões onde o número de domicílios nessa condição é maior, os extremos tendem a desaparecer nas grandes médias. (SARAIVA, MARQUES, 2003, p.10)

Outra região que merece destaque é a Sul: na divisão de Habi, 1.107 favelas se encontram nesta região e segundo a divisão do UMM 1.057, se localizam ali, em um total de 2.018 favelas do município. Segundo os autores, ocorre uma dinâmica inversa da Região Central: como a Região Sul abrange muitos distritos e um grande número de favelas, os indicadores tendem à média das demais regiões. Entretanto, verificando os mesmos indicadores somente em favelas em áreas de mananciais, em especial nas imediações da Billings, constata-se que essa região apresenta condições mais precárias de esgotamento (somente 27% de domicílios atendidos).

A conclusão final é a de exceto pela região central do município – onde encontramos condições sociais mais precárias e um número reduzido de favelas, e na área de mananciais – onde a infra-estrutura é mais precária, as favelas tendem a ter características relativamente similares nas regiões da cidade. Porém, ao desagregar as informações por favela, encontra-se uma significativa heterogeneidade. (SARAIVA; MARQUES, 2003, p.10)

Outro dado interessante apresentado no estudo diz respeito à relação com os bairros vizinhos: a proximidade das áreas mais ricas da cidade aumenta a possibilidade de se encontrar emprego e de se acessarem benefícios muito ligados ao entorno mais rico, demonstrando que os padrões de segregação apresentam direto impacto sobre as condições de vida. Afirmam que: “De uma forma geral e em termos médios, portanto, podemos dizer que o entorno das favelas paulistanas tende a representar uma zona de transição entre as características das favelas e as do conjunto da cidade”. (SARAIVA; MARQUES, 2003, p.14)

Discutem ainda as tipologias das favelas. Seguindo a mesma linha de estudos de Pasternak (2002) para São Paulo e Valladares e Preteceille (1999 e 2000) para o Rio de Janeiro, os autores classificaram as favelas individualmente em tipos, considerando os seus conteúdos sociais. Para a análise utilizaram os seguintes indicadores sociais médios por favela para o ano de 2000: % de domicílios com água; % domicílios com esgoto; % domicílios com coleta de lixo; % pessoas analfabetas; % chefes de 0 a 3 anos de estudo; % chefes de 0 a 3 SM; % chefes de 3 a 5 SM; % chefes de 5 a 10 SM; % chefes de 10 a 20 SM; renda média do chefe; % pessoas de 0 a 14 anos; % pessoas de 65 anos ou mais.

A tabela que segue, literalmente transcrita, resume o resultado, que indica 5 tipos de favelas:

Tabela 3 - Características dos Tipos de Favelas – 2000.

Grupo	Nº de casos	Características das favelas
1	564	Piores condições sociais e de infra-estrutura. A renda do chefe é a mais baixa de todos os grupos (230 reais).
2	829	A infra-estrutura desse grupo já é um pouco melhor, apesar de ser o grupo com os piores índices de esgotamento. As condições sociais são levemente melhores.
3	728	Ótima infra-estrutura, mas condições sociais ainda precárias.
4	727	Infra-estrutura e condições sociais são boas.
5	131	Melhores condições sociais e de infra-estrutura. A renda do chefe é a maior de todos os grupos (600 reais).

Fonte: SARAIVA, Camila; MARQUES, Eduardo. A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo. 2003, p.16. Disponível em: <http://www.centrodametropole@.br/t-bb-art.html#favelas>. Acesso em: 05 de maio 2006.

Vale aqui transcrever as conclusões dos próprios autores:

Como podemos observar, a variedade de situações sociais e urbanas no interior do fenômeno das favelas é significativa. Se mesmo as melhores situações sociais apontam para uma população relativamente humilde, a quantidade de favelas com melhores condições não é nem um pouco desprezível. Do total de 2.979 núcleos para os quais conseguimos gerar dados sócio-econômicos, encontramos 858 (quase 29%) com condições de infra-estrutura pelo menos boas e condições sociais pouco precárias, embora com características de baixa renda. (...) No outro extremo temos os núcleos com características sociais muito precárias. Nesse caso, estamos frente a um contingente de 564 favelas com péssimas condições (18,9%) e 829 com condições um pouco melhores, mas infra-estrutura mais precária (27,8%). A existência desse contingente significativo confirma a hipótese de Torres e Marques (2001), de que a significativa melhora dos indicadores médios nas últimas décadas conviveu com a manutenção de locais com condições sociais e ambientais extremamente precárias, conformando o que foi denominado de hiperperiferia. (SARAIVA, MARQUES, 2004, p.18)

Finalmente, o estudo constata ainda a presença de uma muito baixa incidência das favelas no chamado centro expandido da capital⁵⁴.

Tabela 4 - Divisão Regional da Superintendência de Habitação Popular (HABI) da PMSP.

Habi	CENTRO	LESTE	NORTE	SUDESTE	SUL
Nº. de favelas	29	294	395	193	1.107
% domicílios com água	98,3	96,1	93,9	97,7	96,1
% domicílios com esgoto	12,7	35,7	50,2	58,3	54,1
% domicílios com coleta de lixo	38,0	91,3	82,0	84,5	79,0
% pessoas analfabetas	17,2	15,7	15,2	14,8	15,0
% chefe de 0 a 3 anos de estudo	39,8	38,3	37,5	38,4	38,7
% chefe de 0 a 3 SM	77,0	74,0	74,0	71,2	72,8
% chefe de 3 a 5 SM	13,7	17,1	18,1	17,8	18,7
% chefe de 5 a 10 SM	5,4	6,8	7,8	9,0	7,7
% chefe de 10 a 20 SM	0,5	0,8	1,4	1,1	0,8
% pessoas de 0 a 14 anos	38,5	35,6	36,1	34,4	35,3
% pessoas de 65 anos ou mais	1,2	1,8	1,8	1,9	1,5

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2000. In: SARAIVA, Camila; MARQUES, Eduardo. A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo. 2003, p.39. Disponível em: <http://www.centrodametropole@.br/t-bb-art.html#favelas>. Acesso em: 05 de mai. 2006.

2.. DA REMOÇÃO À FIXAÇÃO: EVOLUÇÃO DAS POSTURAS DO MUNICÍPIO

Neste item será apresentada uma breve visão histórica das modalidades de intervenção em favelas, detendo-se no processo que ocorreu em São Paulo, foco do estudo. Novamente vale lembrar que este é um tema exaustivamente abordado na literatura acadêmica, razão pela qual não se procedeu a um resgate mais profundo. No entanto, faz-se necessário situar a verticalização de favelas dentro dessa evolução de alternativas, mostrando que a mesma somente poderia se tornar uma realidade a partir do momento em que a favela deixa de ser encarada como um mal a ser extirpado e lançado para o mais distante das áreas nobres das cidades, e começa a ser encarada como uma condição de moradia permanente para aqueles setores que não poderiam almejar outras modalidades (**mais normais**) de habitação.

Vários estudos mostram que somente ao ganharem visibilidade no ambiente urbano, as favelas passaram a ser encaradas como um desafio para o poder público e passaram a ser alvos de propostas divergentes: remoção (décadas de 1960 e 1970) e urbanização (a partir dos

⁵⁴“Esse ponto é importante, pois sugere que quando observadas em uma escala mais ampla, as favelas aparecem muito mais intensamente como um fenômeno associado à periferia do que usualmente é destacado na literatura. A existência de um padrão fortemente segregado, no que diz respeito à predominância de grupos ricos no centro expandido, corrobora o argumento de Villaça (2000) com respeito à estrutura espacial da cidade.” (SARAIVA; MARQUES, 2004, p.19)

anos de 1980). A verticalização, cujo marco em São Paulo data do final dos anos de 1980, é apenas uma das alternativas de urbanização com fixação da população na mesma localidade.

Após um longo sono, o poder público acorda e passa a enxergar as favelas, afinal estas já ocupavam de tal maneira a paisagem das cidades que além de visíveis passaram a ser obstáculo à especulação imobiliária.

As primeiras medidas adotadas em relação às favelas foi a **remoção/erradicação**, justificada por “discursos higienistas e desenvolvimentistas” (REZENDE, 1995, p.3). Este tipo de postura frente às favelas teve seu apogeu nos anos 60 e 70, em todo o Brasil.

As **iniciativas de urbanização**, modalidade de intervenção que viria aos poucos substituir a remoção, começam a ser adotadas a partir dos anos 1980, mas é possível situar os seus prenúncios ainda nos anos 70, quando as favelas passam a ser vistas, no discurso de ideólogos da cooperação internacional, como respostas da própria população de baixa renda para assegurar sua permanência, ainda que ilegal, nas cidades, uma vez que o Estado se mostrava incapaz de prover habitação adequada. Turner (1972) foi um dos primeiros a exaltar a produção popular expressa nas favelas e a criticar a produção oficial em massa (TURNER; FICHTER, 1972).

No Brasil, a década dos 70 também marca dois importantes fatos que repercutiram em termos de políticas habitacionais. O primeiro foi a promulgação da Lei Lehman – Lei 6.766/79 -, que criou as condições para viabilizar ações de regularização de assentamentos espontâneos, na medida em que permitia a adoção de lotes com área inferior àquela anteriormente estabelecida. O segundo fato foi a mudança de diretriz da política habitacional executada via BNH/SFH, que permitia a recuperação e consolidação desses assentamentos, na medida em que criou o Programa de Erradicação da Habitação Subintegrada (Promorar), em 1979. (BIENENSTEIN, 2001).

Um resgate síntese das posturas adotadas pelos gestores do Município de São Paulo nas últimas décadas mostra que o processo que ocorrera no restante do país, repete-se, obviamente na maior cidade brasileira.

Segundo Pasternak, o tipo de intervenção estatal somente começou a ser alterada em São Paulo quando uma

mudança na dimensão do número de favelas e da dinâmica de ocupação da terra, tanto no que se refere a ocupações graduais e pacíficas de terrenos abandonados, como ao questionamento à estrutura imobiliária e à legislação do solo que têm representado as ocupações coletivas de glebas, assim como a percepção da 'perenidade' da favela (...) (PASTERNAK, 1986, p.86).

Pela data do trabalho de Pasternak constata-se que as políticas de intervenção em favelas voltadas à sua consolidação nos espaços originalmente ocupados ainda eram bastante recentes. A partir de estudos da mesma autora, é possível acompanhar a evolução das posturas da prefeitura de São Paulo frente às favelas.

Entre 1960 e 1970: a favela era vista como um mal a ser extirpado, como um local que abrigava sobretudo marginais. A solução, portanto era a remoção das famílias para conjuntos habitacionais distantes dos centros urbanos e, portanto, distantes dos serviços e infra-estrutura disponíveis aos demais moradores.

No período 1961-1965, na gestão do prefeito Prestes Maia, promoveu-se o desfavelamento da favela Canindé. A favela localizava-se nas áreas baixas do Tietê, portanto, propensas às inundações periódicas. Após uma dessas, de grandes proporções, que inundou a área da referida favela no ano de 1961, o prefeito determinou o seu desfavelamento. Registre-se que foi o primeiro desfavelamento integral de favela, realizado pela Comissão de Assistência do Município (CASMU).⁵⁵ ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito. A favela tinha 230 famílias. Segundo Godinho (TANAKA, 1993, p. 30-31), foi uma ação pública planejada e que envolveu distintos setores da Prefeitura Municipal de São Paulo, coordenados pela Divisão de Serviço Social e, que também, contou com o envolvimento do Movimento Universitário de Desfavelamento - MUD. Segundo a mesma fonte o poder público criava também favelas as quais se distinguiam das demais por possuírem algumas condições de higiene.

No período 1965 - 1969, na gestão do prefeito Faria Lima, houve remoção de favelas que impediam a implantação de obras seja de canalização de córregos seja de grandes avenidas como em 1997 a Marginal do Rio Tietê, a Marginal do Rio Pinheiros, a Avenida dos Bandeirantes, e obras do Metrô.

⁵⁵ O CASMU foi criado pelo Decreto n.1289/51, segundo TANAKA, GOMIDE, 1997:10.

No período 1969 – 1971, na gestão do prefeito Paulo Maluf, continuaram as remoções, ora para atender as situações emergências como inundações e desmoronamentos, ora para liberar frentes de obras públicas. Um exemplo dessa fase e que ficou como marca do período foi o projeto **Remoção de Favelas** criado em 1971. As alternativas oferecidas para a população favelada dessas áreas consistiam em ações de cunho assistencial tais como: ofertar dinheiro para aquisição de outro barraco ou passagem de retorno ao local de origem; transferir as famílias para alojamentos provisórios em terrenos públicos livres, ou para outras favelas. Havia, também, para os demais a possibilidade de aquisição de lotes na periferia, onde puderam construir casas no sistema de autoconstrução.

Entre 1972 e 1979: Os favelados passam a ser encarados como migrantes e suas precárias moradias como uma “transição” para a cidade. A solução agora seriam as Vilas de Habitação Provisórias (VHP), que originaram os largamente e, até hoje utilizados, Alojamentos Provisórios.

No período 1971 – 1973, na gestão do Prefeito José Carlos de Figueiredo Ferraz, sob a direção da Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar Social da Prefeitura Municipal de São Paulo – Fabes/PMSP, foi criado o Departamento de Habitação e Trabalho. Nesse, a diretora, Godinho⁵⁶, criou equipes multidisciplinares para tratar e resolver o problema da habitação de interesse social e propor soluções. Seguem algumas iniciativas, tais como: Projeto da Vila de Habitação Provisória, visava melhorar as condições socioeconômicas e culturais das famílias, portanto como estágio intermediário e transitório da habitação; Mutirão Familiar, experiência piloto que consistia construir casas por auto ajuda em terrenos das próprias famílias.

No período 1975 – 1979, gestão de Olavo Setúbal, houve a promulgação do decreto governamental que pretendia a vigilância das áreas de proteção de mananciais e a expulsão das favelas localizadas nestas regiões. Na verdade propunha empregar fiscalização mais efetiva dos terrenos municipais vazios para evitar sua ocupação. Entretanto, houve manifestação contrária como a visão da Associação das Assistentes Sociais apontando que a causa das favelas era a pobreza e não a existência de terrenos vazios. Registre-se ainda que foi

⁵⁶ A equipe criada por Marta Terezinha Godinho era composta de arquitetos, economistas, sociólogos, assistentes sociais e engenheiros. Foram realizados projetos como o das Vilas de Habitação Provisória, Projeto Mutirão, Conjunto habitacional para 5200 famílias, Cadastro de Favelas. TANAKA, Marta Maria Soban. *Favela e Periferia*. Tese de doutoramento. FAU/USP. 1993, p.68-9.

o governo de Setúbal que criou uma política de financiamento - o Funaps – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal, que constituiu o embrião de uma política municipal de habitação de interesse social, utilizada por todos os demais prefeitos, com revisão significativa no período da gestão Erundina, constituindo um fundo de financiamento a Habitação de Interesse Social -HIS com a criação do Funaps Comunitário.

Para alguns autores foi a emergência das lutas populares e operárias do final dos anos 70 e início dos 80 que possibilitaram uma mudança por parte do poder público, na direção de atender às carências e às reivindicações apresentadas. O Funaps foi criado pela Lei nº. 8.906, de 27 de abril de 1979, e a sua regulamentação pelo Decreto nº. 15.889, de 23 de maio de 1979, ambos nos últimos meses do governo do prefeito Olavo Setúbal (1975 – 1979). Não deixava de ser uma resposta às organizações populares. Rossella Rossetto ressalta que “a lei que criou o Funaps permitiu que o Município começasse uma atuação autônoma em relação ao governo federal por meio da viabilização de novas diretrizes para a moradia.”(ROSSETO, 200, p.30)

Entre 1979 e 1985: Vistas agora como abrigo de trabalhadores, as favelas passam a ser a expressão das contradições do padrão de urbanização brasileiro e, portanto, ganham atestado de permanência na paisagem urbana. As soluções agora são diversificadas: “Construção em larga escala; cooperação, auto-ajuda e autoconstrução; tolerância com as invasões; urbanização e recuperação das favelas; tentativas de solução do problema da terra.” (PASTERNAK, 1986, p.100).

Os prefeitos desse período foram Reynaldo de Barros (1979-1982), seguido de Salim Curiati, 1982, e de Mário Covas (1983-1985).

No período 1979 – 1982, a questão habitacional foi considerada como prioritária pelo governo Reynaldo de Barros. O discurso da participação fazia parte da agenda do governo, que pretendeu promover o envolvimento e a participação da população na solução das suas demandas encaminhadas ao poder público. Os canais de participação foram institucionalizados pelo Decreto Lei n.º 16.100/79, que criou os Conselhos Comunitários, ligados às antigas Administrações Regionais (ARs), e implantados no segundo semestre de 1979.

Dentre as políticas implementadas pelo governo Reynaldo de Barros, o Programa de Urbanização de Favelas (Pró-Favela) teve a finalidade de prover condições mínimas de habitabilidade a 30 favelas selecionadas. Somente 26 foram atendidas, em um total de 6.036 moradias e 30.180 habitantes, equivalentes a 3,4% da população favelada no município segundo o Censo 1980 do IBGE (SAMPAIO, 1991, p. 48).

O Pró-Favela previa dois tipos de intervenção. O primeiro tipo de intervenção ocorreu via o Programa de Urbanização, direcionados às favelas cujos estudos apontavam condições físicas, jurídicas e sociais que permitissem o acesso à moradia, concedendo a propriedade do lote ou o direito de uso. A implantação envolveu etapas típicas de um projeto de urbanização, como parcelamento do solo, urbanização dos lotes e provisão de habitação definitiva. O segundo tipo era o Programa Melhorias, que não previa a fixação da população nos locais de moradia, devido a impedimentos jurídicos ligados à natureza da propriedade da terra. Sua operacionalização compreendeu ações para implantar os serviços de infra-estrutura básica, saneamento e urbanização mínima.

O Pró-Favela envolveu órgãos municipais e estaduais, e as concessionárias de água e energia elétrica – respectivamente, Sabesp e Eletricidade de São Paulo S.A. (Eletropaulo). Nesta relação desenvolveram-se os programas setoriais seguintes: Programa Pró-Água, que consistia em ligação de água em unidades habitacionais subnormais; e o Programa Pró-Luz, ligação de energia elétrica em unidades subnormais; ambos os convênios foram firmados em setembro de 1979.

O Pró-Água atendia os moradores de duas maneiras: a) ligação de água domiciliar para as residências situadas em lotes individualizados, com frente para a via pública, do tipo torneira cavalete; e b) ligações coletivas para habitações no interior da favela, atendendo até dez habitações. Esta foi aperfeiçoada e deu origem a uma nova e terceira modalidade, individual: a ligação domiciliar de água tipo cavalete múltiplo (estaleiro).

O Pró-Luz previa ligação de energia elétrica do tipo condomínio, em favelas e loteamentos irregulares, atendendo até 8 habitações. Foi modificado durante sua implantação, e passou a adotar ligações individuais através de postes de entrada. A operacionalização do programa envolveu a Fabes, a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) e a Eletropaulo.

Como os projetos do Programa de Urbanização do Pró-Favela contavam com recursos federais, foram encaminhados ao BNH. A aprovação, pelo Banco, ocorreu apenas ao final da gestão de Reynaldo de Barros, o que implicou resultados pouco significativos em urbanização. O Pró-Favela contou com recursos do Funaps. Os recursos subsidiavam, a fundo perdido, a aquisição de casa própria e a melhoria das condições de habitabilidade das moradias.

Mário Covas (1983-1985), deu continuidade à atuação de Reynaldo de Barros nas favelas e lançou o Plano Habitacional que definiu quatro linhas fundamentais de ação para o período: recursos para aquisição de terras, suporte técnico administrativo para a construção, participação da iniciativa privada e da comunidade. Durante o período Covas a Cohab/SP atuou em distintas regiões da cidade, construindo conjuntos menores em tamanho do que aqueles das gestões passadas, na Zona Leste. A ação pública se deu com recursos do orçamento municipal para aquisição de áreas particulares ocupadas por favelas, ou subsídios à construção e à melhoria das condições de habitabilidade, e ainda melhoria em favelas localizadas em áreas públicas.

A participação da população e o diálogo entre governo e as comunidades foram considerados como necessários para um enfrentamento adequado da questão habitacional. Teve peso nesta gestão o programa de mutirão por ajuda mútua, de autoconstrução e lotes urbanizados e também da iniciativa privada, destacando-se o de Vila Nova Cachoeirinha.

Covas assumia a posição de que a população de baixa renda não obtinha renda suficiente para alugar ou comprar uma moradia e portanto teria que contar com subsídios públicos, operados de forma descentralizada: “A descentralização que sugerimos diz respeito igualmente à maior flexibilidade na realização de projetos habitacionais, devendo haver inequívoco estímulo a empreendimentos gerados no seio das comunidades. Assim, formas alternativas, como mutirões e iniciativas de autoconstrução, devem receber total apoio dos agentes do Poder Público. O certo é que quanto mais se transferir para a coletividade parcelas de responsabilidade na política habitacional, maiores serão as possibilidades de correspondermos às exigências dos brasileiros”⁵⁷

⁵⁷ COVAS, Mário. Carta de São Paulo. Fevereiro, 1985, PMSP. In: SAMPAIO, 1991, p. 59

1986 – 1988: Entra em pauta a necessidade de atender as demandas do capital imobiliário e, portanto, a **necessidade de recuperação de terrenos urbanizados**. A remoção de favelas volta à pauta, sendo umas das soluções a “construção de conjuntos populares por iniciativa privada contra concessões do poder público”. (PASTERNAK, 1986,p.100).

Governa a Cidade de São Paulo nesse período Jânio Quadros, cuja administração ficou de fato marcada pela sua política de desfavelamento largamente praticada.

As prioridades do governo Jânio foram o desfavelamento como método para atacar o problema da moradia em favelas, juntamente com os transportes, as grandes obras viárias e a limpeza pública. A Cohab/SP mudou seu perfil, passando a atender setores médios da população, uma vez que ampliou o acesso a famílias com renda até 10 SM – duplicando o teto anterior, de 5 SM. A chamada Lei do Desfavelamento, Lei n.º 10.209, discutida no governo anterior, foi aprovada e publicada numa conjuntura mais favorável. Sua aplicação ocorre em 1988, com o primeiro acordo baseado nesta nova lei, em forma de doação de casas populares dentro do Plano de Operações Interligadas - OI. A operação envolveu as empresas Rossi Residencial, Susa S.A. e Locbras S.A., que doaram 492 unidades habitacionais. Seriam beneficiadas 172 famílias da Favela Jaguaré, 122 da Favela Uberaba, 150 da Favela Heliópolis e 45 da Favela Tapuias. Posteriormente, Heliópolis foi retirada e substituída por outra favela, tendo em vista que já vinha sendo atendida pelo Projeto da Cohab/SP. O governo Jânio Quadros também empregou com mais intensidade os recursos do Funaps. Além disso, inovou ao criar uma empresa, a Companhia de Empresas Reunidas de Promoção Habitacional (Cerprohab), com função de assumir os financiamentos do setor, como uma resposta ao engessamento sofrido pelas Cohabs, impedidas de atuar e prosseguir seus programas uma vez que o Banco Central congelou o endividamento público. A Cohab/SP passaria a ser órgão assessor dos programas da nova empresa criada. Nos primeiros contratos, firmados em agosto de 1988 entre a Cerprohab e a Caixa Econômica Federal - CEF, previa-se a construção de 28.551 unidades nas zonas Leste e Norte do Município. As medidas foram polêmicas e deram início à discussão sobre a privatização e o apoio ao setor privado da construção na provisão de moradia popular, em vários segmentos na sociedade, no governo, e nas Cohabs (SAMPAIO, 1991, p. 88-90).

Continuando a classificação de Pasternak, é possível dividir os anos seguintes – 1989 a 2004 – em três períodos distintos, exatamente aqueles utilizados na presente tese para a análise da verticalização de favelas: 1989 a 1992; 1993 a 2000; e 2001 a 2004, os quais receberiam as seguintes classificações quanto à postura, adotada, de intervenção nas favelas:

Data	Análise	Solução
1989 -1992	Habitação como abrigo e direito fundamental do cidadão. Favelados como cidadãos com direito a moradia digna.	Fornecimento das condições de fixação da população no local de moradia, por meio de diferentes formas de intervenções nas favelas visando à melhoria das condições de habitabilidade. Dentre as modalidades de intervenções utilizadas, aparece a verticalização nas favelas mais adensadas. Política habitacional de atuação descentralizada, fortalecimento dos escritórios regionais e com vínculos com o movimento popular. Os recursos do Funaps são utilizados para atendimentos coletivos (via Associações de Moradores), projetos e obras de habitação de interesse social. Participação da população nas soluções habitacionais. Embora com dificuldades nas relações com a Câmara Municipal na aprovação de legislação, o Decreto – Lei nº. 31601, de 26 de maio de 1992, que dispõe sobre os critérios urbanísticos e de edificações para empreendimentos de interesse social, cria as condições para a urbanização de favelas com a construção de unidades multifamiliares verticalizadas.
1993-2000	Demolição de barracos e construção de infraestrutura urbana e unidades verticalizadas no próprio local da favela. Favelas vistas como poluindo a paisagem.	Criação de uma política de atuação em favelas. A Lei 11.632/94 estabelece as condições para viabilizar tal política, prevendo: <ul style="list-style-type: none"> • Reestruturação da Sehab, centralizando as ações. • Criação do Fundo Municipal de Habitação.- FMH, substituindo o Funaps. • Criação do Conselho do Fundo Municipal de Habitação. Verticalização de favelas é transformada em programa quase exclusivo e de maior visibilidade da gestão. Habitação contando também com financiamento do BID.
2001- 2004	Habitação como direito. Articulação da política habitacional com a social, atendendo a diversidade da demanda.	Aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE), Lei nº. 13.430, de 13 de setembro de 2002. Realização das Conferências Municipais de Habitação e implantação do Orçamento Participativo (OP). Revisão do FMH e criação do Conselho Municipal de Habitação – CMH - em substituição do Conselho do Fundo

		<p>Municipal da Habitação - CFMH.</p> <p>Oferta de opções diferenciadas de provisão de moradia, de acordo com a demanda, incluindo a Locação Social (primeira experiência na América Latina).</p> <p>Descentralização administrativa em sub-prefeituras e ação intersetorial, com ações de planejamento local.</p> <p>Novo ordenamento legal conforme o Estatuto da Cidade, aprovado em 2002, e regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS - e respectivos Planos de Urbanização, conforme Decreto-Lei nº. 44.667, de 26 de abril de 2004.</p> <p>Envolvimento dos distintos agentes sociais na discussão da cidade, no Plano Diretor Estratégico e nas ações de urbanização nas áreas.</p>
--	--	--

Quadro 2 – Caracterização das posturas municipais entre 1989-2004.

Fonte: Elaborado pela autora.

2.4 ORGANISMOS INTERNACIONAIS: RECOMENDAÇÕES RECENTES

2.4.1 Habitat/ONU

2.4.1.1 O Conceito de Favela

O relatório sobre assentamentos humanos, apresentado pelo Habitat/Nações Unidas para o ano de 2003, oferece informação acerca das condições e tendências globais e regionais das favelas (Slums) para subsidiar a formulação de políticas e programas desenvolvidos pelos governos nacionais e agências internacionais.

Entendidas como o lugar onde a população pobre luta para fazer sua moradia e criar suas famílias, ou ainda como as manifestações físicas e espaciais da pobreza e da iniquidade intraurbana, o Habitat conclui que uma definição mais exata desses assentamentos somente pode ser dada a partir da análise das condições socioeconômicas locais e considerando o sistema legislativo nacional e municipal do caso específico. O que interessa aqui registrar é que o termo favela/slum é usado no relatório para descrever uma ampla gama de assentamentos de baixa renda e ou precárias condições de moradia, entendendo ser tais condições (inadequadas de moradia) que expressam a variedade de manifestações da pobreza. Afirma ainda que outros termos como **shanty**, **squatter**

settlement, informal housing e low income community são usados muitas vezes para expressar a mesma coisa (ONU/ HABITAT, 2003)

Na verdade, a expressão “slums”, designava na sua origem designava unicamente as moradias precárias existentes em áreas urbanas centrais deterioradas – os cortiços. Entretanto, o termo foi adquirindo um entendimento bem mais amplo, próximo ao dos “informal settlements”. Esta ampliação do espectro ocorreu a partir do conceito adotado no World Summit for Social Development, ocorrido em Copenhague em 1995:

The term slum is used in this document to describe a wide range of low-income settlements and/or poor human living conditions. (...) The term slum has, however, come to include also the vast informal settlements that are quickly becoming the most visual expression of urban poverty.⁵⁸

Embora suas características físicas essenciais sejam as altas densidades e os baixos standards de habitação (estrutura e serviços), o Habitat afirma que não há uma homogeneidade entre as favelas existentes nas mais diversas partes do mundo: afirma que há uma certa diversidade na qualidade das moradias (desde as simples construções em madeira ou barro às estruturas mais permanentes), limitado acesso à infra-estrutura (água, eletricidade, esgoto e outros serviços básicos) e uma variedade considerável de tipos de posse da terra.

A definição operacional recentemente recomendada pelas Nações Unidas (Nairobi, 2002) para futuro uso coloca o ‘*slum*’ como uma área que combina, com diferentes alcances, as seguintes características:

- Acesso inadequado à água potável;
- Acesso inadequado à infra-estrutura sanitária e outras infra-estruturas básicas;
- Qualidade estrutural pobre das moradias;
- Alta densidade populacional;
- Insegurança residencial da população⁵⁹.

Conclui as Nações Unidas que: “*Slums must be seen as the result of a failure of housing policies, laws and delivery systems, as well as of national and urban policies*”⁶⁰.

⁵⁸ Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 march 1995 (United Nations Publication, Sales nº E.96 IV 8), chap 1, resolution I, annex II.

⁵⁹ ONU/Habitat, The Challenge of Slums – Global report on human settlements 2003/United Nations Human Settlements Programme, London, Earthscan, 2003, p. 12

⁶⁰ Op.cit.p.5

2.4.1.2 As Políticas Propostas

Para o Habitat, tem-se alcançado um entendimento geral de que o enfrentamento da problemática deve ir para além dos problemas específicos do ‘slum’, (inadequação das moradias, da infra-estrutura ou dos serviços) e enfrentar as causas subjacentes à pobreza (HABITAT/ ONU, 2003). Tal enfrentamento somente pode ser dado se o paradigma for a da “inclusão social”, o que implica a adoção de medidas baseadas na teoria do capital social. Isto envolve:

- Reformas nas estruturas de governo para dar poder à comunidade e aos indivíduos;
- Diversificação das formas de propriedade;
- Intervenções para o fortalecimento das comunidades locais;
- Construção de maior variedade de estoques habitacionais (HABITAT/ ONU, 2003)

Afirma ainda que as melhores práticas na direção de promover mudanças efetivas nas favelas envolvem hoje a melhora da participação das comunidades na concepção e desenvolvimento de políticas, prática, reconhece, que ainda ocorre em escala bastante limitada. Diz que quanto mais marginalizado esteja o grupo a ser assistido maior será a necessidade de participação e estabelecimento de parcerias (ONU/HABITAT, 2003).

Para o Habitat, as experiências que apresentaram maior sustentabilidade foram aquelas em que o programa constituía-se como um dos pontos principais da estratégia e do planejamento do desenvolvimento da cidade⁶¹.

⁶¹ O Habitat relaciona alguns casos de intervenção em favelas que, segundo o órgão, resultaram em maior sustentabilidade: O Orangi Pilot Project em Karachi – experiência onde os moradores construíram 72 mil moradias entre 1980 e 1992, contribuíram com mais de 2 milhões de dólares de seus próprios recursos. Hoje inclui saneamento básico, planejamento familiar, educação e programas voltados ao fortalecimento da comunidade. O Programa Integrado de Inclusão Social de Santo André em São Paulo - experiência de recuperação de favelas que melhorou as condições de vida de 16 mil favelados através da parceria entre comunidade, poder público local e Agências de Cooperação. O Self-help Partnership Projects em Alexandria, replicados por todo o Egito. O Urban Poor Community Development Revolving Fund na Tailândia – fundo que ofereceu empréstimos com baixas taxas de juros para o desenvolvimento comunitário em áreas pobres. O Programa de Parcerias para a Melhoria de Favelas em Dakar, no Senegal, que em cinco anos melhorou a vida de 1 milhão de habitantes. O Holistic Upgrading Programme in Medellín na Colômbia – atendeu as necessidades de 55 mil moradores de favelas na sua primeira fase In : ONU/HABITAT. The challenge of slums- Global report on human settlements 2003/ United Nations Human Settlements Programme, London, Earthscan, 2003, p.132.

Dentre as ações colocadas em prática para melhorar as condições nas favelas destaca:

- Instalação ou melhoria da infraestrutura;
- Solucionar ou mitigar problemas ambientais;
- Proporcionar incentivos para que a comunidade gerencie e mantenha as melhorias realizadas;
- Construir ou recuperar espaços comunitários;
- Regularização da propriedade;
- Melhoria das habitações;
- Realocar e compensar o pequeno número de residentes deslocados de suas comunidades (para desadensamento);
- Melhorar o acesso à saúde e à educação assim como aos programas de seguridade social de modo a enfrentar temas relacionados à segurança, violência etc;
- Realizar treinamentos e dar micro crédito para melhorar as oportunidades de ganhos da população;
- Construir o capital social e o quadro institucional que permita sustentar as melhorias efetuadas (ONU/HABITAT, 2003)

Porém analisa que essas melhorias se não vierem acompanhadas de políticas que inibam o crescimento de novas favelas, tornam-se inócuas. Neste sentido, conclui que a compreensão e o enfrentamento da problemática das favelas deve ultrapassar necessariamente o limite das ações localizadas, privilegiando programas e ações em escala municipal e nacional (ONU/HABITAT, 2003). Não se deve, portanto, cair nos equívocos tão comuns nas políticas direcionadas às favelas, sendo as principais inadequações apontadas:

- Falta de planejamento para o futuro crescimento populacional;
- Faltam de ações para enfrentar a precariedade ambiental e as condições sociais presentes nas favelas;
- Incapacidade do mercado para proporcionar habitações seguras a preços acessíveis à população de baixa renda;
- Perda de empregos urbanos quando a força de trabalho nas cidades aumenta (ONU/HABITAT, 2003, p. 189)

A segurança de posse da terra é considerada o componente mais importante do direito à habitação e um pré-requisito essencial do exercício da cidadania (ONU/HABITAT, 2003)

2.4.2 Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

2.4.2.1 Panorama do Problema

A caracterização dos problemas relacionados à carência habitacional, em escala global, assim como as alternativas e projetos para o enfrentamento da questão, é tema abordado pelas políticas das agências multilaterais de desenvolvimento (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento), assim como por alguns trabalhos analíticos destas

intervenções como o de Imparato e Ruster (2003), o de Arantes (2004) e o de Chossudovsky (1999).

A gravidade da situação em escala global é mais presente, em países do 3º mundo e daqueles em desenvolvimento, naqueles territórios urbanos onde ocorrem os assentamentos informais. Este termo, que em inglês corresponde a “informal settlements” refere-se a uma designação genérica que se relaciona a processos de produção de moradia que ocorrem fora das regras do mercado formal.

Imparato e Rustler (2003) explicam que essas ocupações podem ocorrer de duas maneiras: pelas invasões, onde se dá uma ocupação desordenada e desprovida de infra-estrutura e onde as moradias são construídas de forma precária, ou seja, as favelas (squatter settlement) – que nos países latino-americanos assume diversas designações como villas misérias (Argentina), poblaciones callampas (Chile), tugurios (El Salvador) ou barrios de ranchos (Venezuela); pelos loteamentos clandestinos – os informal subdivisions, também chamados de barrios piratas (Colômbia), barriadas (Peru) ou colônias populares (México).

2.4.2.2 Formas de Intervenção

A abordagem adotada pelo Banco Mundial nos processos de intervenção em áreas urbanas informais ocorre desde os anos 70, tendo, até os dias atuais, assumido distintos enfoques:

Inicialmente, a abordagem concentrou-se no fornecimento de lotes urbanizados acessíveis, à regularização da posse da terra e às reformas das políticas de subsídios. Nos anos 80, as ações deixaram de financiar projetos e passaram a se direcionar no financiamento habitacional e no desenvolvimento do setor de habitação. Mesmo assim, os segmentos mais pobres da população não acabavam sendo contemplados, o que levou a uma nova mudança na abordagem a partir dos anos 90, quando passou-se a fornecer subsídios direcionados a este grupo mais carente. Estas ações dirigiram-se não somente na facilitação ao acesso de infra-estrutura, mas em ações mais amplas como a remoção de obstáculos institucionais, a redução dos custos de investimentos habitacionais, melhorias no ambiente regulatório e na eficiência

do setor da construção, associadas a reformas institucionais e a uma ligação mais estreita com a política macroeconômica.⁶²

Os investimentos realizados nestas últimas décadas pelas agências de financiamento geraram forte impacto na transformação do urbano nestes países, como o da melhoria das infra-estruturas de saneamento e viárias, à incorporação da cidade informal à cidade legal, à anexação de novas áreas de expansão urbana através de projetos de lotes urbanizado, assim como ao provimento de maior oferta de unidades habitacionais.

A partir do início dos anos 90, tanto o Banco Mundial quanto o Banco Interamericano de Desenvolvimento procuram articular estas ações no espaço urbano com uma estratégia mais ampla de desenvolvimento. Uma destas ações é o combate à pobreza urbana, que gera, ao longo desta década a focalização das ações em projetos de urbanização de favelas (urban upgrading), onde o Brasil passa a ser o grande laboratório de experimentações no âmbito latino-americano. São desta vertente os projetos Favela-Bairro (BID), no Rio de Janeiro; o Cingapura (BID) e o Guarapiranga (BM) em São Paulo; e o Ribeira Azul (BM) em Salvador, projetos esses que totalizaram empréstimos da ordem de 1 bilhão de dólares. 63

Para reforçar estas ações, o Banco Mundial juntamente com a Habitat-ONU, criam, em 1999, a Cities Alliance, com apoio do G7 e de outros governos doadores, cuja política norteadora é Cities without slums (cidades sem favelas), com o objetivo de atender 100 milhões de pessoas até 2020. Com isso, muda também a abordagem e a eficácia de suas ações, pois passa a ter como interlocutores não mais os governos centrais, mas os governos locais – as prefeituras – criando sinergias e uma maior capacidade de mobilização de recursos locais e de novos empréstimos pelos governos. É desta nova postura municipalista que surge o City Development Strategy (CDS), que pode ser definido como uma estratégia de boa governança local, um programa de investimentos de médio prazo apoiado amplamente pelo prefeito e ancorado em comprometimento orçamentário.⁶⁴

⁶² BRASIL. *Habitação Progressiva e de Baixa Renda: alternativas de política*. Banco Mundial. Documentos. Relatório nº 22032 BR, 2002.

⁶³ ARANTES, 2004, p.80.

⁶⁴ Idem, ibidem, p. 81-82.

3 DEFINIÇÕES E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO ESTUDO

Este capítulo apresenta o percurso metodológico adotado, explicitando além do objeto, objetivos e hipótese do estudo, o modo de investigação e os passos seguidos para a viabilização dos levantamentos e tratamento das informações.

Considerou-se, de partida, fundamental esclarecer o período escolhido para centrar os estudos, entendido como aquele que abriga o início da experiência de verticalização de favelas executada em São Paulo (1989 a 2004). Além disso, por se tratar de estudos de caso, são situados ainda neste capítulo os empreendimentos habitacionais selecionados para a pesquisa, justificando os motivos pelos quais foram considerados representativos de cada período estudado.

3.1 OBJETO, OBJETIVO E HIPÓTESE DO ESTUDO.

O trabalho elegeu como objeto de estudo os **programas de verticalização de favelas** desenvolvidos no município de São Paulo desde a gestão Luiza Erundina até o final da gestão Marta Suplicy (1989–2004).

O principal **objetivo** do trabalho é fazer um resgate das experiências de verticalização de favelas em São Paulo, verificando os motivos que mobilizaram gestores com diferentes visões ideológicas, em três momentos politicamente diversos, a fazer uso dessa modalidade de intervenção. Pretende-se, ainda, apontar quais as perspectivas dessa modalidade de intervenção em favelas e como ela vem sendo encarada pelos beneficiários – a própria população favelada.

A **tese** que se busca comprovar é a de que as políticas de verticalização de favelas desenvolvidas em São Paulo durante os últimos anos – de 1989 a 2004 –, embora em contextos políticos distintos, partiram das mesmas premissas e adotaram praticamente os mesmo procedimentos. Ou seja: As diferentes gestões foram movidas pela mesma razão ao adotarem a verticalização (o crescente adensamento das favelas e sua presença em áreas valorizadas e de grande visibilidade na malha urbana da cidade); utilizaram argumentos similares para justificar tal opção (a permanência das famílias na mesma localidade); fizeram uso de critérios de elegibilidade semelhantes (das favelas e população beneficiada); adotaram

os mesmos procedimentos para execução dos conjuntos habitacionais (por empreiteiras) e para a adaptação das famílias atendidas (trabalho social); e obtiveram resultados que não se distinguem em termos de sustentabilidade dos conjuntos habitacionais.

Abordar o objeto verticalização através da análise das ações municipais entre 1989 e 2004 possui alguns entraves e desafios. Primeiramente, a enorme massa de dados confluentes de diversas áreas do conhecimento, como história, antropologia, demografia, sociologia, apenas para citar algumas. Sabe-se que a complexidade com que se revestem as interações humanas na cidade e a importância de traduzi-las e interpretá-las levam, necessariamente, à amplificação do trabalho de pesquisa⁶⁵.

No contexto da urbanização brasileira caracterizada por movimentos migratórios intensos, pela reorganização do espaço e por acentuadas transformações no processo de divisão social do trabalho, a concepção do fenômeno urbano, como processo social, possui especificidades, que precisam ser consideradas em suas múltiplas dimensões, incluindo aspectos históricos demográficos, político-econômicos e sócio-espaciais.⁶⁶

A abordagem procurará, portanto, seguir esta vertente dos estudos urbanos, por considerar que ao apontar caminhos diversificados, em alguns casos de ampla leitura, torna premente um esforço de maior acuidade na procura das motivações e interesses que se movem no território da cidade.

Por ultimo, as enormes mudanças ocorridas a partir da segunda metade da década de 1980, data que marca o início do recorte temporal a ser analisado, tanto do ponto de vista político, como econômico e tecnológico, coloca a necessidade de um posicionamento num momento histórico cuja proximidade ainda não permite ver com clareza todo o conjunto de nuances envolvidas. Neste sentido, a história define o trabalho com essa proximidade de **história do tempo presente**.

⁶⁵ Atualmente as empresas que atuam na área de projetos urbanos ou reurbanização de favelas, possuem equipes de sociólogos, estatísticos, historiadores, arquitetos e outros profissionais de acordo com a necessidade

⁶⁶ BÓGUS, L. M. M. ; PASTERNAK, S. *A cidade dos extremos*, São Paulo, 2004, p. 6. disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/>.

3.2 METODOLOGIA

3.2.1 Abordagem e Procedimentos

A tese foi desenvolvida através de uma abordagem histórico-estrutural da problemática da favelização em São Paulo, considerando os antecedentes históricos, os principais fatores que atuaram na configuração do problema e as diferentes posturas adotadas pelo Poder Público no tratamento da questão. Uma vez que o objeto do estudo é a verticalização de favelas, buscou-se sobretudo fazer uma cuidadosa análise dessa modalidade de intervenção através do resgate de sua adoção no Município de São Paulo, a partir da gestão de Luiza Erundina.

O modo de investigação utilizado foi o de **estudos de caso**, e foram escolhidas três experiências de verticalização de favelas consideradas, por razões que serão a seguir mais bem explicitadas, como representativas dos três períodos estudados: gestão Luíza Erundina (1989 – 1992), gestão Paulo Maluf e Celso Pitta (1993 - 2000) e gestão Marta Suplicy (2001 - 2004).

3.2.1.1 Os conjuntos selecionados para o estudo

Para a definição das experiências de verticalização a estudadas partiu-se do pressuposto de que as quatro gestões municipais a serem analisadas – Luiza Erundina, Paulo Maluf, Celso Pitta e Marta Suplicy – configuravam, na verdade, três recortes políticos e conjunturais específicos:

- a) **1989–1992** (Luiza Erundina): primeiro governo do Partido dos Trabalhadores em São Paulo, cuja gestão foi marcada por importantes inovações na política habitacional; os mutirões auto-geridos foram a marca central da política habitacional do período. É nesta gestão que a verticalização de favelas passou a ser adotada, encarada como uma das alternativas de intervenção nessa realidade que favoreceria a permanência das famílias na mesma localidade.
- b) **1993–2000** (Paulo Maluf e Celso Pitta): período caracterizado por uma ampla política de verticalização de favelas; bastante criticada por seu caráter publicitário, a política habitacional implementada nesse período foi fortemente marcada, ou melhor, praticamente se confunde com o programa que ficou amplamente conhecido como

Cingapura. Neste período, a verticalização de favelas deixa de ser um componente de ações mais amplas de intervenção nas favelas do município e passa a ser adotada praticamente como **programa único**, com grande visibilidade na mídia.

- c) **2001–2004** (Marta Suplicy): segundo governo petista em São Paulo, Marta Suplicy resgata a política iniciada por Erundina (retomando inclusive as obras dos mutirões paralisadas por Maluf e Pitta), porém tentando deixar sua própria marca na política habitacional municipal. As ações no Centro da Cidade são realizadas com o claro objetivo de ser essa marca diferenciadora dos períodos anteriores. Quanto à verticalização de favelas, Marta viu-se obrigada a concluir, sem alterações, o Prover/Cingapura (em decorrência do Contrato com o BID) e executou apenas uma verticalização de favela com a marca do seu governo: o Residencial Parque do Gato.

Partindo de tal premissa, definiu-se que deveriam ser selecionados apenas **três conjuntos habitacionais** dos programas de urbanização e verticalização de favelas desenvolvidos, representando, cada conjunto, um dos recortes históricos definidos. Verificou-se ainda que a escolha dos conjuntos deveria ser pautada tanto na relevância dos processos desenvolvidos (empreendimentos significativos de cada gestão/recorte) como no fato de representarem realidades distintas em termos sociais (três favelas localizadas em regiões distintas da cidade, com especificidades próprias, embora com várias semelhanças entre si). Almeja-se, com tais critérios de escolha, garantir a representatividade qualitativa e, conseqüentemente, conseguir conclusões relevantes na análise comparativa dos casos.

Após uma apreciação do conjunto de verticalização de favelas executadas desde 1989, foram escolhidos os seguintes:

- **Conjunto Habitacional Água Branca**, representando a gestão Erundina (1989–1992). Primeira experiência de verticalização de favelas iniciada na gestão petista⁶⁷, esse conjunto convive atualmente com uma série de dificuldades (relacionadas à própria construção – inacabada – e à convivência entre as famílias) e apresenta fortes semelhanças projetuais com os conjuntos executados nas gestões posteriores (Maluf e Pitta).

⁶⁷ Há controvérsias quanto a essa primazia (inclusive Nabil, em sua entrevista, afirmou ser Minas Gás a experiência pioneira), porém há mais indícios que apontam para o fato de ter sido Água Branca a favela na qual se iniciou a verticalização. Todas as lideranças entrevistadas reconhecem e confirmam essa informação.

- **Conjunto Heliópolis Gleba A**, representando tanto a gestão Paulo Maluf quanto à de Celso Pitta (1993–2000). Sem dúvida esta foi a principal favela incorporada ao Prover/Cingapura: não somente pelo número de famílias atendidas (2.495 – o maior contingente da Fase 4 do Prover/Cingapura, financiada pelo BID), mas pelo reconhecido (e já bastante estudado) histórico de organização dessa comunidade. Por ser um dos principais redutos do Partido dos Trabalhadores (PT), a escolha da Gleba A para ser beneficiada com o Programa Cingapura foi marcada por motivação política.
- **Residencial Parque do Gato**, representando a gestão Marta Suplicy (2001–2004). Única verticalização de favelas da gestão Marta, o Residencial Parque do Gato foi concebido e executado para ser **emblemático** da gestão, tendo estabelecido várias inovações projetuais quando comparado aos conjuntos do Prover/Cingapura. Ressalte-se, ainda, que este conjunto foi construído numa favela localizada no Centro da Cidade, foco prioritário da administração no período.

3.2.1.2 As etapas da pesquisa

Para a análise de cada caso – ou de cada conjunto habitacional selecionado – foram adotados os seguintes passos:

- a) Levantamentos de informações junto a fontes secundárias:
 - Análise dos documentos, relatórios e outras publicações que caracterizem a política habitacional adotada por cada gestão e, especificamente, o programa no qual se insere o empreendimento selecionado.
 - Levantamento de informações em Habi/Sehab e na Cohab-SP (discussões com profissionais das diversas áreas – projeto, obras e acompanhamento social -, leitura dos processos relativos a cada empreendimento, análise dos projetos básicos e executivos). O objetivo central de tais levantamentos era o de garantir uma caracterização completa das favelas originais e remanescentes e sobre o conjunto habitacional, conforme segue:

Sobre a favela de origem:

- Nome;
- Data da ocupação;
- Propriedade do terreno;
- Área do terreno em m²;
- Número de imóveis cadastrados e usos predominantes;
- Número de famílias/ habitantes cadastrados;
- Data do cadastramento;
- Metodologia utilizada para cadastramento;
- Definição da urbanização (precedentes);
- Aprovação do projeto pela população (quando e como); e
- Características do entorno.

Sobre o Conjunto Habitacional:

- Nome;
- Número de blocos;
- Número de unidades;
- Tipologias;
- Equipamentos;
- Número de famílias atendidas/ habitantes;

- Renda familiar;
- Projetista(s);
- Período de execução do projeto;
- Empreiteira(s) responsável(eis) pelas obras;
- Período de execução das obras;
- Gerenciadoras envolvidas;
- Utilização de moradias provisórias (número de famílias que passou por moradia provisória);
- Utilização de áreas-pulmão (quais, número de famílias e critérios de escolha);
- Entidades envolvidas (públicas, privadas, comunitárias);
- Custo total das unidades/tipologia (US\$);
- Financiamento;
- Ressarcimento (prestações);
- Programas envolvidos;
- Trabalho social desenvolvido: antes e durante as obras, e na pós-ocupação (concepção, metodologia, responsáveis pela execução); e
- Regularização das unidades.

Sobre a favela remanescente ou nova favela:

- Nome, data da ocupação e propriedade do terreno (se nova favela);
- Área do terreno em m²;
- Número total de imóveis;
- Número total de famílias residentes;
- Propostas de intervenção prevista para a área; e
- Dados sobre a convivência entre as famílias da favela e as famílias residentes no conjunto habitacional.

b) Levantamento de informações junto a fontes primárias:

- Levantamento de informações in lócus, por meio de visitas de reconhecimento, conversas informais com os moradores, vistorias técnicas pautadas em roteiros previamente estruturados. As vistorias de campo visavam não somente a identificação das condições gerais dos empreendimentos, mas a análise da situação do entorno (existência de favela remanescente ou de nova favela).
- Realização de **pesquisa qualitativa**, cujo entendimento e procedimentos seguem devidamente explicitados.

A **pesquisa qualitativa**, método de coleta de dados amplamente empregado nas ciências sociais empíricas, diz respeito à entrevista semi-estruturada direcionada a um único respondente (entrevista em profundidade) ou a ser aplicada a um grupo de respondentes (grupo de discussão). Tal método distingue-se sobremaneira da pesquisa estatística (que utiliza entrevista de levantamento fortemente estruturada e que se compõe de uma série de questões previamente definidas) e da observação participante, também entendida como uma conversação continuada menos estruturada⁶⁸.

Optou-se por combinar as duas formas tradicionais de entrevista qualitativa: a entrevista individual e o grupo de discussão. A primeira forma foi utilizada com os agentes – públicos e privados – selecionados (técnicos do Poder Público com papel relevante na execução da política habitacional em cada período, representante de órgão financiador⁶⁹ e da empresa contratada para o gerenciamento social do Prover/Cingapura⁷⁰ e lideranças/representantes comunitários⁷¹). A segunda forma de entrevista qualitativa – o grupo de discussão – foi dirigida aos moradores dos conjuntos.

Nos dois casos, almejava-se apreender a percepção dos diferentes agentes envolvidos sobre o desenvolvimento e execução da política habitacional do município em cada período, especialmente relativos às intervenções de verticalização de favelas. Os aspectos privilegiados nas perguntas foram os seguintes:

- Visão da política habitacional de cada período;
- Visão da verticalização de favelas;
- Avanços, limites e desafios da modalidade.

Os roteiros foram concebidos em blocos de questões, alguns se dirigiam a mais de um agente com o fim de checar/contrapor as opiniões acerca de um mesmo aspecto; outros, entretanto, eram específicos, voltados apenas ao aprofundamento do entendimento dos

⁶⁸ BAUER, Martin; GASKWLL, George. *Pesquisa qualitativa: contexto, imagem e som*. Um manual prático. Petrópolis – RJ. 2002

⁶⁹ Decidiu-se entrevistar apenas um representante do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento –, Consultora Independente que integrava a missão de acompanhamento e monitoramento do banco, sobretudo no que tange aos objetivos sociais do Prover/Cingapura. O financiamento do BID na verdade viabilizou a maior parcela dos empreendimentos verticalizados em favelas em São Paulo.

⁷⁰ Neste caso, seria fundamental entrevistar alguém capaz de se posicionar claramente sobre a metodologia adotada no trabalho social e sobre a sua operacionalização.

⁷¹ Foram selecionadas lideranças com participação ativa durante as diversas fases de execução do empreendimento: elaboração do projeto, execução das obras e gestão do conjunto habitacional (auto-gestão) ou que tivesse liderado iniciativas de organização dos moradores do conjunto.

fatos ocorridos em cada período e de como os mesmos interferiram na definição da verticalização (ver Apêndices 2 a 6).

b.1) Definição dos grupos de discussão

Foram realizados 3 (três) grupos de discussão, um para cada conjunto estudado. Cada grupo foi composto por moradores em diferentes condições de moradia (de acordo com a tipologia de sua unidade) e representando diferentes segmentos – chefes de famílias (homens e mulheres), representantes/lideranças (da favela original e do conjunto) e jovens. Todos os participantes deveriam ainda ser moradores originais, ou seja, aqueles que receberam originalmente a unidade e, portanto, vivem nos assentamentos estudados desde a época da antiga favela.

Em síntese, seguindo as características tipológicas de cada conjunto habitacional, optou-se por formar grupos, com 8 (oito) participantes assim distribuídos: morador de quitinete, morador de um dormitório, morador de 2 dormitórios, morador de 3 dormitórios, chefe de família homem, chefe de família mulher, representante/liderança que tenha atuado desde a favela, representante com papel na organização dos atuais conjuntos e jovens. Dentre essas características, algumas poderiam se sobrepor, por exemplo: tipologia com a condição de chefe de família ou condição de chefe de família com a condição de ter sido ou ainda ser representante/liderança.

b.2) Realização de reuniões (grupos de discussão)

No trabalho com o grupo de moradores foram adotados os seguintes procedimentos:

- As reuniões foram iniciadas com a apresentação clara dos objetivos do trabalho;
- Os participantes foram estimulados a exprimirem suas opiniões seguindo o seguinte roteiro:

ANTES: A favela (lembranças da antiga favela, vantagens e desvantagens de morar na favela, o significado da vida na favela);

DEPOIS: O conjunto habitacional (as mudanças que trouxe à vida das famílias; as vantagens e desvantagens, a organização dos moradores, as relações de vizinhança etc.);

A VERTICALIZAÇÃO: Motivos de sua adoção, principais benefícios e principais beneficiados, significado para a cidade.

Para facilitar as discussões, foram apresentados banners contendo imagens da antiga favela e imagens atuais, com os conjuntos habitacionais.

O estímulo às manifestações dos presentes deveria ocorrer de maneira ordenada, possibilitando que todos se colocassem (desmistificou-se, de partida, a preocupação quanto a respostas certas e erradas, explicitando que o objetivo era o de levantar as opiniões dos participantes sobre os temas, e todas as respostas seriam consideradas importantes para a análise);

- Foi explicado que os registros dos depoimentos não seriam centrados na identificação dos participantes;
- Enquanto recursos foram utilizados, além dos banners com a imagens do antes e depois, gravador e flip chart para o registro das falas.

Por fim, buscou-se cuidar para que os moradores selecionados: fossem pessoas disponíveis a falar, pois os discursos seriam de importância crucial para a análise; tivessem postura crítica, favorável ou não ao projeto; garantissem a participação no dia combinado para a reunião.

b.3) Realização de entrevistas individuais

Conforme já explicitado, foram selecionados para as entrevistas individuais agentes que tiveram alguma participação significativa na viabilização dos conjuntos habitacionais selecionados, assumindo papéis de natureza diversa: gestor, executor, financiador. Incluem-se dentre os agentes, as lideranças ou representantes comunitários que também tiveram atuação ativa em qualquer uma das fases de execução do conjunto; embora, para efeito da análise, preferiu-se distinguir “agentes” e “lideranças” apenas para facilitar o confronto de opiniões.

As entrevistas individuais foram realizadas em data e horário previamente agendados e foram todas gravadas (com a permissão do entrevistado), para garantir maior confiabilidade no registro e análise dos resultados.

Nome do Entrevistado (a)	Data	Agente	Função à época do projeto
Nabil Bonduki	29/03/2006	Gestor	Superintendente de Sehab - Gestão Erundina
Madeleine	17/03/2006	Financiador	Consultora Independente do BID
Lair Krahembul	27/03/2006	Gestor	Secretário de Habitação do governo Maluf e Pitta (parte)
Maria Tereza Silveira	27/03/2006	Gestor	1ª Superintendente de Sehab - gestão Maluf
Vilma Dourado	23/03/2006	Gerenciadora Social ⁷²	Gestão Maluf/Pita/Marta
João Leopoldo	23/03/2006	Gestor	2º Superintendente de Sehab - Gestão Maluf e de parte da gestão Pitta
Gisela Maria Mori	16/03/2006	Gestor	1ª Superintendente de Sehab - Gestão Marta; Coordenadora de Habitação Popular.
Ana Lúcia Ancona	16/03/2006	Gestor	Coordenadora de Programa Guarapiranga/ Mananciais - gestão Marta

Quadro 3: Agentes Entrevistados

Fonte: Elaborado pela autora

⁷² Empresa contratada pela prefeitura para executar o acompanhamento social das famílias atendidas nos programas municipais de habitação/urbanização.

Nome do Entrevistado (a)/ Área	Data	Função ou papel desempenhado no projeto	Função Atual
José Marcelo da Silva – Gleba A	09/12/2005	Educador da UNAS- acompanhamento dos trabalhos do Projeto	Vice-Presidente da Laffer Bola Brasil
João Miranda Neto – Heliópolis/ UNAS	09/03/2006	Presidente da UNAS, acompanhamento, revisão do Projeto	Presidente da UNAS
Jonas da Silva – Residencial Parque do Gato	08/03/2006	Representante dos moradores	Membro da Associação dos Moradores do Parque do Gato
Padre Ângelo Ademir Massari Água Branca	25/11/2005	Coordenador do Instituto Rogacionista/Membro do Conselho de Assistência Social	Representante da Congregação para a América Latina
Pedro de Campos de Barros Água Branca	08/03/2006	Vice presidente da Associação/ representante dos moradores	Morador da comunidade
Dona Terezinha de Jesus Conceição Água Branca	08/12/2005	Presidente da Associação dos moradores	Aposentada

Quadro 4: Lideranças das Favelas/Conjuntos Seleccionados

Fonte: Elaborado pela autora

C) Sistematização e análise

Concluídos os levantamentos e estudos, foram realizados os últimos passos do trabalho, envolvendo: a sistematização e análise dos dados para cada caso estudado e a análise comparativa dos casos e relatório final.

4 OS PROGRAMAS DE VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS EM SÃO PAULO

Neste capítulo será analisado o período durante o qual a verticalização se impõe como modalidade de intervenção no universo cada dia mais amplo de favelas naquela que é a maior cidade do Brasil. Trata-se do período delimitado entre os anos de 1989 (início da gestão de Luiza Erundina) e 2004 (final da gestão de Marta Suplicy).

4.1 MARCO DA VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS: O GOVERNO LUIZA ERUNDINA (1989–1992)

Inicia-se esta parte apresentando uma breve contextualização dos anos de 1980, pois o final dessa década coincide com o início da gestão Luiza Erundina na cidade de São Paulo, a primeira do Partido dos Trabalhadores (PT). Depois, são abordadas as diretrizes e as condicionantes políticas da gestão no tocante à questão habitacional, seguida de uma síntese dos programas executados, incluindo dados quantitativos que dimensionam o alcance da política habitacional do período.

Por fim, apresenta-se um quadro da verticalização de favelas inaugurada nesta gestão, analisando-se os seus impactos nos números de atendimentos viabilizados no período.

4.1.1 Contextualização do período

A eleição de Luiza Erundina para governar São Paulo, uma nordestina, assistente social com atividade nos movimentos de moradia, ocorre numa conjuntura marcada por mudanças no cenário externo, caracterizadas sobretudo pela imposição, pelos países centrais, do receituário neoliberal aos países da América Latina e, no campo interno, pela consolidação da transição democrática.

Sobre as mudanças no cenário internacional, Wilson Cano (CANO, 2003) argumenta que com a reestruturação econômica dos países centrais nos anos setenta, a soberania econômica da América Latina, a partir de 1979 vê-se comprometida pela ofensiva desencadeada por países desenvolvidos por meio da qual é imposto ao continente o **Consenso de Washington**, tendo como foco principal a dominação das finanças

internacionais, trazendo no seu escopo um renascimento liberal-conservador. Marcar-se-ia então, o fim do desenvolvimentismo no Brasil.

Para Cano, as empresas transnacionais precisavam, a partir desta década, reestruturar seus sistemas na periferia, uma vez que possuíam grande liquidez de capital, resultante, em grande parte, da incorporação de novas tecnologias. Esse capital precisava se multiplicar – dentro da sua própria lógica – e esta necessidade não estava condizente com a estrutura encontrada (tanto em termos de legislação como em termos estruturais, do ponto de vista macroeconômico) nos países subdesenvolvidos. Impõe-se à América Latina, então, uma série de requisitos financeiros e econômicos, o chamado neoliberalismo.

Este programa vinha apresentado, no Brasil, pelo discurso ideológico da modernização e da eficiência, como o caminho que levaria inevitavelmente à aproximação com o primeiro mundo e, conseqüentemente, às benesses somente proporcionadas por este estágio de evolução.

Os países centrais, uma vez concluída a sua reestruturação, precisavam encontrar destino para o seu capital ocioso e a América Latina fazia parte desse horizonte. Porém, para recepcionar o capital financeiro, ávido por novos e volumosos lucros, os países latino-americanos precisam antes: Concluir as negociações da dívida externa; debelar a inflação crônica; e introduzir reformas liberalizantes (CANO, 2003).

Ressalte-se que, no plano político internacional, outros eventos que se sucederam nesta mesma década – 1980 – favoreciam e até facilitavam a imposição da nova ordem econômica mundial: Estar-se referindo à crise que se alastrara por todo o universo de países comunistas da Europa, e culminara com a simbólica queda do muro de Berlim, e a conseqüente desagregação dos territórios comunistas do continente.

No plano nacional, a década de 1980 reveste-se de grande importância, pois ela reúne uma série de acontecimentos que levariam à consolidação da transição democrática, transição esta que, como sentenciara o General Médici, fora de fato ‘lenta, gradual e segura’. A vitória de Luiza Erundina, do PT, como prefeita da Cidade de São Paulo, em 1988, superando o candidato do então governador Orestes Quécia (eleito em 1986 na onda do

Plano Cruzado), do PMDB, João Leiva, além de Paulo Maluf⁷³, integra os muitos eventos significativos dos anos 80.

Porém não apenas a eleição de Luiza Erundina merece destaque. Em decorrência da redemocratização, o Brasil vivia também um processo de reorganização institucional que convergiu para a Assembléia Nacional Constituinte instalada em 1986. A sociedade reivindicava políticas públicas e setores sociais diversos participaram ativamente das mobilizações em torno das propostas para uma nova conformação do Estado de direito. A nova Constituição Brasileira de 1988 incorporou as reivindicações por democratização da sociedade, incluindo além dos princípios da democracia representativa alguns canais institucionais de participação social e política da população. Também incorporou mecanismos como o referendo e ação popular e um pacto federativo de forma a descentralizar responsabilidades da esfera federal para a estadual e municipal, criando mecanismos de controle democrático, como os conselhos com formação paritária, do Estado e da sociedade.

No caso específico da questão urbana observa-se um avanço significativo uma vez que a Constituição incorpora valores, conceitos novos, direitos sociais e políticos, como se vê no Título VII - da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II da Política Urbana, Art.182, que define expressamente que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o direito a moradia e o bem estar de seus cidadãos. Nesse capítulo torna-se obrigatório o Plano Diretor para municípios com população acima de vinte mil habitantes. Porém, apenas em 2001, quer dizer, após treze anos os dispositivos constitucionais foram regulamentados em lei federal específica, a Lei Federal N. 10. 257/01 - Estatuto da Cidade.

Voltando à eleição de Erundina, vale ressaltar que o fato de ser alçado ao governo da maior cidade da América Latina trouxe, no entanto, muitos conflitos e muitas disputas internas no partido que a despeito de já ter iniciado a sua consolidação como ator institucional-eleitoral, já na segunda metade dos anos 1980, ainda permaneceria por muito tempo na condição de partido de contestação ao sistema vigente no marco da política nacional. De acordo com Couto (1985), a principal dificuldade que se colocara para o PT no governo era justamente o grau de interferência do partido na gestão municipal. Governar com o partido ou para o partido? Aceitar indicações políticas ou priorizar quadros técnicos? Como gerir uma

⁷³ É bom ressaltar que nas eleições municipais de 1988 não houve segundo turno.

instituição burguesa de forma a beneficiar a maioria? Estas entre outras questões foram colocadas durante a maior parte do governo de Luiza Erundina tanto pelo partido como pelos representantes do partido no poder e pelos próprios aliados da prefeita. O ruído ideológico e a disputa política tiveram forte impacto sobre a gestão. Algo que o autor define como a ética da ideologia versus a ética da administração.

No plano institucional, a gestão Erundina encontrou também uma forte resistência da câmara de vereadores, principalmente pela falta de tato político apresentada por muitos dos quadros integrantes do governo municipal. Entenda-se como **falta de tato político**, a recusa à negociação e a quebra de muitas das ‘normas’ de comportamento entre políticos que vigoravam naquela época (e vigoram ainda, sem dúvida).

O governo municipal, na ótica do partido, deveria se colocar como crítico do governo federal, tanto de José Sarney, como de Fernando Collor, denunciando, apontando a corrupção e criticando o modelo liberal de condução da economia que vinha paulatinamente sendo implantado. A posição deveria ser de claro repúdio as instituições e decisões burguesas. Entretanto, a iniciativa de privatizar as empresas estatais, de modernizar a indústria, a abertura da economia para novos mercados externos e as soluções tomadas para resolver o problema da dívida externa pelo governo Collor, foram rapidamente assimilados por grande parte do empresariado, que sentia mais força nas suas argumentações vendo o leste europeu ruir.

4.1.2 Primeiros passos da gestão na área da habitação.

Passados 16 anos da eleição de Luiza Erundina para a Prefeitura da Cidade de São Paulo os estudos sobre a experiência já somam um número expressivo, dentre os quais se destacam alguns, levados a cabo por ex-integrantes da própria administração⁷⁴, os quais trazem contribuições de fundamental importância para o entendimento da política de Habitação de Interesse Social executada durante a gestão petista.

A presente análise, por estar preocupada com a procura de determinantes e de aspectos evolutivos da verticalização de favelas no município, não se limitará, portanto, à descrição das diretrizes propostas e aos números de atendimento realizados no período. Propõe-se,

⁷⁴ Dentre os Quais destaca-se MARICATO (1997); BUENO (2000).

também, fazer um esforço para compreender as tensões sociais presentes no momento histórico e, a partir desse contexto, avançar na experiência de verticalização adotada, pioneiramente, pela gestão Erundina.

Na primeira parte desse estudo, já se deixou claramente explicitada a compreensão acerca da evolução do problema habitacional enfrentado pelos brasileiros pobres, problema este causado em grande medida pela histórica falta de investimentos no provimento de moradias para os setores de média e baixa renda. Os ensaios de política habitacional adotados no Brasil nos anos 1930/40 e a política que efetivamente foi viabilizada com a criação do SFH/BNH, ficaram muito distante de solucionar (ou mesmo amenizar) o problema, contribuindo para a paulatina organização dos movimentos sociais pró-moradia, que ganha maior evidência na cena nacional exatamente nos anos de 1980.

A politização da questão da habitação ao longo dos anos 1980 termina por trazer para a arena cotidiana o debate sobre o assunto tanto que, na Constituição de 1988 ficam estabelecidos repasses para estados e municípios poderem incrementar a sua política habitacional. A redefinição de competências e atribuições entre os vários níveis de poder garantida na nova Constituição pavimentou as condições necessárias para que os gestores municipais mais comprometidos com políticas de inclusão social e com modelos democráticos de gestão terminassem se afirmando como alternativas válidas e desejáveis para ocupar o espaço deixado pelo governo federal, principalmente no que se referia à produção habitacional.⁷⁵

A Prefeitura de São Paulo, comandada por Luiza Erundina no período de 1989 a 1992 assume este papel de produtor de habitação de interesse social, encerrando as políticas anteriores de desfavelamento que vinham sendo realizadas por Jânio Quadros. No comando desta atividade estava a Secretaria da Habitação (Sehab) sobre quem recaia a responsabilidade pela política urbana a ser adotada ou continuada na cidade, sendo o órgão executor das leis de zoneamento aprovadas pela câmara de vereadores, tendo à época, nas administrações regionais – atuais subprefeituras - o seu representante nas diferentes regiões da cidade, ficando para a sede – no edifício Martinelli – a aprovação de edifícios, estabelecimentos comerciais de áreas medias ou

⁷⁵ Em todo o país podem ser citados exemplos de práticas importantes, muitas delas apresentadas e reconhecidas por seu caráter inovador na exposição de “Boas Práticas”, promovidas pela Conferência “Habitat II”, em 1996, em Istambul.

grandes, grandes intervenções urbanas, templos, enfim as obras consideradas de maior impacto sobre a cidade.

Uma das superintendências da Sehab era a de habitação popular, denominada Habi e que era o órgão encarregado de coordenar o Programa de Habitação de Interesse Social. Sob a responsabilidade de Nabil Georges Bonduki, arquiteto e militante do PT, Habi desenvolve uma política habitacional no município pautada na diversidade de intervenções de atendimento às demandas por habitação: a urbanização de favelas, a produção de unidades habitacionais por mutirões autogeridos, a produção de conjuntos habitacionais por empreiteira e a intervenção em cortiços.

Como diretriz de atuação, Habi⁷⁶ propugnava a prestação de serviços dirigidos predominantemente ao contingente mais pobre da população moradora nos assentamentos críticos e subnormais da cidade: favelas, cortiços e moradias precárias da periferia. Objetivava propiciar-lhe ‘habitações de interesse social, através de formas alternativas e subsidiadas de atendimento’⁷⁷

O fato de quadros partidários do PT que atuaram ou apoiaram ativamente o movimento pró-moradia fazerem parte da nova administração exerceu um duplo efeito: de um lado facilitava o contato com as lideranças populares, contatos esses que ocorriam, sobretudo, a partir das administrações regionais; mas era ao mesmo tempo fator de intenso desgaste do ponto de vista político uma vez que das reuniões dos administradores com a população resultava a aprovação de verba para a administração e esta era invariavelmente elevada, tendo então o poder central – a prefeita – que cortar parte significativa da dotação orçamentária requerida. Isto gerava descontentamento entre as bases dos movimentos e evidentemente no administrador regional que, em muitos casos, passava a fazer críticas abertas ao governo do qual ele participava.

⁷⁶ A Habi viu como paulatinamente o Funaps, que ficara sob seu gerenciamento a partir de 17 de dezembro de 1986 com a promulgação da lei nº. 10.237 que reestruturou a Sehab, passar a “suprir as necessidades consideradas indispensáveis à consecução da política habitacional de interesse social, a cargo daquele órgão.” (A Política Heterodoxa da Habitação Popular Operacionalizada em São Paulo através do Funaps, Renata Machado Gomide e Marta Maria Soban Tanaka, Cadernos de Pesquisa do LAP, novembro/dezembro 1997, p. 32). A liberação de recursos, a aquisição de terras em seu nome e o pagamento das despesas de pessoal fizeram com que o Funaps adquirisse um perfil autárquico. A sua produção no triênio 1986-1988 beneficiou 2531 famílias, dentro do programa de desfavelamento promovido pela administração Jânio Quadros, até 1988.

⁷⁷ Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sehab – Superintendência de Habitação Popular – Habi. Atuação do Habi/Sehab no triênio 1986/1987/1988 – São Paulo – Dez/88. In: *A Política Heterodoxa da Habitação Popular Operacionalizada em São Paulo através do Funaps*. Renata Machado Gomide e Marta Maria Soban Tanaka, Cadernos de Pesquisa do LAP, novembro/dezembro 1997, p. 32.

Não é de estranhar que o momento histórico de auge dos movimentos pró-moradia encontrasse uma prefeitura empenhada em responder às demandas habitacionais da cidade. Não se tratou de uma coincidência, pois alguns integrantes e muitas lideranças do movimento eram quadros militantes ativos ou filiados do Partido dos Trabalhadores, outros ainda eram técnicos como é o caso da Luiza Erundina. Apesar dos desafios que essa opção implicava (dos desgastes já frisados) esta foi na verdade uma das razões que contribuíram para que a primeira gestão do PT em São Paulo fosse um marco nas experiências com Habitação de Interesse Social.⁷⁸

É fato de que a verba do Funaps⁷⁹ passa a aumentar em até seis vezes a partir de 1989 em virtude da aplicação do dispositivo que a Constituição Federal de 1988 aprovara (Art. 159)⁸⁰ e que permitiu ao governo municipal uma consistente intervenção em habitação urbana de interesse social. Faça-se a ressalva da luta que significou para os deputados federais do PT a inclusão de pautas constitucionais sobre habitação durante os trabalhos da constituinte de 1988. Portanto não se trata de uma coincidência, mas de um resultado que posteriormente abriria alguns caminhos, principalmente para a verticalização operada pelo governo Paulo Maluf com o programa Cingapura.

4.1.3 Política habitacional adotada

4.1.3.1 Panorama da demanda

Antes de tratar da política habitacional executada pela gestão Erundina e de analisar o alcance da mesma convém citar os dados da demanda existente, e nada melhor do que fazer uso dos números

⁷⁸ É importante frisar que a maioria dos profissionais que assumiram papel ativo durante a gestão em pauta vinha questionando o modelo urbano de exclusão e se empenhando na elaboração de alternativas que poderiam viabilizar um maior grau de inclusão urbana.

⁷⁹ As operações interligadas, outra fonte de financiamento da habitação, geravam recursos muito variáveis por dependerem da dinâmica do mercado imobiliário, sujeito a altos e baixos em seus investimentos. Do governo do Estado havia o repasse da Loteria da Habitação. Este recurso era repassado à Prefeitura que depois o destinava à política habitacional. Havia recursos relativos ao aumento da alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em 1%, fonte que assegurava cerca de US\$ 400 milhões anuais a serem repartidos por todos os Municípios do Estado. Esse recurso não estava vinculado ao Funaps, indo parar nos cofres municipais junto com o todo que compunha a transferência da parte correspondente de ICMS ao município. De acordo com a Lei Municipal nº. 11.078/91, o equivalente à majoração do ICMS devia ser destinado à execução de projetos habitacionais cabendo à Prefeitura fazer o repasse e apresentar um relatório semestral de aplicação dos recursos. (ROSSETO, Rossela. Fundo Municipal de Habitação. São Paulo, POLIS/PUC-SP, 2003).

⁸⁰ No qual fica estabelecido o repasse de 47% dos recursos arrecadados pela união, deve ser dividido entre os fundos de participação dos estados e municípios, cabendo portanto 23,5% a cada um.

legitimados por quem foi uma das responsáveis pela política. Segundo Maricato (1997) a demanda da prefeitura era constituída de 135.482 famílias moradoras de favelas de áreas públicas.

No Relatório de Gestão 1989 – 1992 é reconhecida uma **demanda potencial** de 988.537 famílias. Essa demanda potencial seria:

(...) constituída de todas as famílias que vivem em favelas no Município de São Paulo e por moradores de habitações precárias de aluguel (HPA), que auferem renda até oito salários mínimos, perfazendo um total de 988.537 famílias, sendo 192.801 de favelas e 795.736 de HPA. Esta demanda constitui 75% da demanda total da cidade com renda de 0-8 salários mínimos, sendo 15% constituída de “favelados” e 60% de moradores de habitações precárias de aluguel (PMSP, Sehab, 1992, São Paulo, s/d).

A demanda apontada por Maricato (135.482 famílias) é definida pela condição de ser população favelada, ocupante de áreas públicas. No relatório, surge um novo corte que é dado pelos rendimentos da família, que devem variar de 0 – 8 SM, daí chegar-se a um universo de 192.801 famílias moradoras de favelas. Entretanto, á título de comparação, é importante lembrar que o número de população favelada em São Paulo para o ano de 1987 apontado pelo estudo do CEM, tomado aqui como referência, é de 812.764 habitantes, ou algo em torno de 203.000 famílias (considerando-se 4 componentes por família).

4.1.3.2 Diretrizes

A política municipal, no bojo do aumento das reivindicações do movimento de moradia, que crescera e se fortalecera ao longo dos anos 80, orientava-se pelos princípios de “direito à terra; à cidadania; à arquitetura; ao centro; à diversidade de intervenções;” entre outros, que se traduzem nos projetos e empreendimentos produzidos no período.⁸¹

As diretrizes apontadas por Habi para o quadriênio 1989/1992 e aplicadas com variados graus de efetividade nas diferentes modalidades foram as seguintes:

- Direito à moradia e à cidade, reconhecendo a existência da cidade real – dos assentamentos precários como favelas, loteamentos irregulares, cortiços e coabitações.
- Direito à qualidade da moradia e aos benefícios urbanos, com respeito ao meio ambiente. Projetos e construções com apoio de arquitetos e engenheiros.
- Direito à cidadania e participação popular na formulação e implementação de programas e projetos e estímulo à autoconstrução.
- Redução dos custos sem perda de qualidade, administração ágil e eficiente.⁸²

⁸¹ São Paulo, Prefeitura do Município de. Relatório de gestão: 1989- 1992.

⁸² Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. op. cit.

Buscava-se com tais diretrizes deixar claro que a política habitacional municipal se distinguiria dos paradigmas modernistas adotados nos empreendimentos do BNH, nos quais o empreendimento habitacional acontecia em grande escala, para um público indefinido que não participava do processo, sem articulação com o entorno, edificado ou não, sem espaços livres com potencial de lazer alternativo. Além disso, afirma-se que a qualidade dos projetos também seria uma preocupação, buscando-se desenvolver projetos de qualidade urbana e arquitetônica que realmente promovessem a inclusão espacial.

4.1.3.3 Programas

Para atender esse contingente populacional a prefeitura elaborou e desenvolveu os seguintes programas:

Programa de Construção de Unidades Habitacionais em Mutirão e Autoconstrução: formulado e executado com parceria de 108 associações comunitárias de construção e 24 entidades de assessorias técnicas, **beneficiando 60 mil pessoas** (Habitat, 1997).

O programa viabilizou 11 mil imóveis, entre casas ou apartamentos em 84 empreendimentos. Deu ainda origem a outros programas, sendo 19 projetos de urbanização de favelas e 4 de recuperação de imóveis encortiçados.

Também conhecido como Funaps – Comunitário, este programa é assim descrito por Bonduki (2000:41)

O programa foi desenvolvido e implementado pela Superintendência da Habitação Popular (Habi) da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, no âmbito do Plano de Habitação de Interesse Social do Município. (...) O Plano formulou estratégia para equacionar o problema de moradia na cidade, com a criação de vários programas (...) o Programa de Desapropriação de Terras, o Programa de Produção de Unidades Habitacionais Novas, Programa de Urbanização e Regularização Fundiária em Favelas, o Programa de Intervenção em Habitações Coletivas.

Programa de Urbanização e Regularização Fundiária de Favelas: sob a do Grupo Executivo de Urbanização de Favelas – Geufavelas, ligado a Habi – Sehab, este programa foi o responsável por inovar a ação em favelas, implantando a verticalização, sendo as obras gerenciadas diretamente pela prefeitura através de empreiteiras contratadas e de mutirão, no âmbito do Funaps - Favela. (OLIVATO, 2003: 40).

No seu Plano de Ação Imediata – execução das diretrizes - a Sehab limita a faixa de atendimento entre 0 e 5 salários mínimos⁸³, dá prioridade aos movimentos organizados, entre outras medidas. Destaca ainda que se buscará o “aumento da densidade populacional nos projetos de lotes urbanizados e construção de unidades habitacionais sem prejuízo das áreas para uso habitacional e de lazer”, o que, representa o lançamento das bases para a ação de verticalização, incluindo a urbanização com verticalização de favelas.

A execução de obras nas áreas do Programa Ação em Favela ocorriam através de 3 subprogramas de atendimento à população: Obras por empreiteiras; Funaps – Urbanização (obras de infra-estrutura, executadas por mutirão); Funaps – Favela⁸⁴ (unidades habitacionais em favela, executadas por mutirão); e Obras de melhorias (pequenas obras realizadas em mutirão)⁸⁵.

Tratava-se de uma inversão total de prioridades onde as remoções extensivas de favelados para conjuntos habitacionais normalmente executados na periferia, algumas vezes sem infra-estrutura, dentro de uma política de desfavelização – davam lugar a ações locais na favela visando substituir os barracos por edifícios de três a seis pavimentos em favelas muito densas e bem localizadas.

É importante lembrar que a urbanização de favelas, também vinha acumulando experiências em outros municípios paulistas, como em Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo com o governo de Gilson Menezes. Experiências como os lotes urbanizados, a cesta de materiais, o mutirão, o planejamento integrado, infra-estrutura pontual para as favelas, como escadarias drenantes, kit sanitários, solo cimento, cooperativas de projeto e execução, enfim, uma série de experiências que paulatinamente foram se espalhando pela RMSP.

⁸³ “Uma das alterações propostas foi a ampliação das faixas da população consideradas como prioritárias para o atendimento habitacional que, por definição de caráter legal (Lei do Funaps) sempre foram estimadas como o contingente formado por famílias com renda familiar até quatro salários mínimos; por efeito da comparação com 1977, a pesquisa OD (Origem e destino da Companhia de Transportes Metropolitanos de São Paulo) considerou que devido à queda do valor real do salário mínimo no período (1977-1987) torna-se necessário incluir famílias com renda mensal de até oito salários mínimos como pertencentes à camada mais carente da população. Sob esse critério, tem-se na cidade de São Paulo, na faixa de 0 a 8 salários mínimos um contingente populacional de 1.309.918 famílias, que representa 46% do total das famílias do município em 1991.”

⁸⁴ A gestão percebera a necessidade de regularização jurídica do Funaps, que vinha atuando como uma autarquia, e que passaria a ser uma fundação, a FUDHABIS (Fundação de Habitação de Interesse social no Município de São Paulo), que Habi gerenciaria de forma a criar uma estrutura necessária em virtude da urgência das demandas existentes, justificando a ênfase colocada na questão da habitação pelo governo petista. O Funaps deixaria de existir.

⁸⁵ Fonte; relatório de gestão 1989-1992, PMSP, SEHAB, Balanço de atuação da HABI.

No caso da produção de conjuntos, Bonduki pontua como diretrizes para os projetos o aproveitamento de terrenos públicos –“vazios” urbanos – a execução de empreendimentos de menor dimensão; a liberdade de experimentar, levando às inovações tipológicas; a diversidade de soluções; a valorização do espaço público livre; racionalização dos processos construtivos; equacionamento do projeto urbanístico; e a participação popular.

As intervenções se dividem em dois tipos: intervenção com respeito à ocupação existente, que busca uma compatibilidade entre a infra-estrutura a ser introduzida e o sistema viário existente, intervenção com terra arrasada a ser adotada nas situações em que seja inviável tal compatibilidade. Em ambas as intervenções é exigida a participação da população como forma de garantir o sucesso das iniciativas.⁸⁶

Programa Mutirão Autogerido⁸⁷: De maior visibilidade da gestão, este programa tem merecido vários estudos e suscitado várias polêmicas. Bonduki (2000) estabelece as significativas diferenças existentes entre o mutirão ou autoconstrução promovida pelo Estado, quando a população participa apenas da construção, e o mutirão autogerido desenvolvido pela gestão Erundina e no qual o Estado assume apenas o papel de financiador e as entidades comunitárias são as promotoras.

Se confrontado com parâmetros de efetividade e rendimento, o mutirão perde para a produção industrial de habitação via empreiteira, uma vez que o primeiro precisa de orientação constante de mão-de-obra não qualificada, tem elevado desperdício no canteiro, demora na provisão de verbas e depende da disponibilidade de horas extras do trabalhador para investir na construção das habitações. Os números da gestão refletem isso claramente: 3.749 famílias foram atendidas via empreiteira e obras concluídas contra 654 também concluídas no regime de mutirão em dezembro de 1992.

Porém, do ponto de vista administrativo, a economia gerada pelo mutirão é um importante atrativo para o poder público, uma vez que os maiores custos envolvidos na construção habitacional se concentram na mão-de-obra e nos encargos salariais, custos que estão fora desta modalidade construtiva. Não se pode esquecer ainda que, ao valorizar a relação política via prefeitura e priorizar o atendimento a demandas de movimentos sociais com histórico de lutas na habitação, o mutirão não deixa de implicar em presumíveis vantagens eleitorais.

⁸⁶ Mutirão e auto gestão em São Paulo. Habitação popular na gestão Erundina. Paulo Emilio Buarque Ferreira, Cadernos de Pesquisa do LAP, set/out 1998, p. 12.

⁸⁷ O Programa foi reconhecido e, posteriormente, selecionado pela Secretaria de Política Urbana (Sepurb) do Ministério do Planejamento e Orçamento como uma das práticas bem sucedidas que fez parte do Relatório Brasileiro a 2ª Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos - Habitat II. Em função desse fato o programa ganhou maior visibilidade local.

4.1.3.4 Instrumentos de gestão democrática

Para viabilizar os programas e diretrizes foi criada uma estrutura administrativa descentralizada por subprefeituras e escritórios regionais de forma a facilitar a tomada de decisão no processo participativo e a articulação de políticas setoriais. Cabia também a estas instâncias a contratação e o acompanhamento das obras, a aprovação de projetos e de loteamentos e a fiscalização dos locais públicos.

A diversidade de soluções e as escalas reduzidas dos projetos possibilitaram também a abertura de um mercado para profissionais de arquitetura⁸⁸, escritórios pequenos e assessorias, que não teriam como participar da produção de Habitação Social segundo o modelo tradicional de grandes contratos para projetos e obras. Estas puderam abrir espaço neste mercado, rompendo um nicho que antes era restrito a poucos escritórios maiores.

4.1.4 Resultados alcançados

Programas	Demanda (nº. de famílias)	Famílias Atendidas	
		Total	% da demanda
Construção de U.H.	377.750	4901	1,3
Urbanização de Favelas	135.482	6117	12,3
Melhorias em Favela	-	10610	-
Cortiço	-	0,0	-
Remoção/risco	-	5036	-
TOTAL		26.664	

Quadro 5 - Famílias atendidas em unidades concluídas/programas, 1989 -1992.

Fonte: Relatório de Gestão (1989-1992)

Do total de atendimentos na gestão Erundina (8.441) 85,4% ou 7.209 foram executadas por empreiteira e 14,6% no regime de mutirão atendendo a 654 famílias.

A produção habitacional no quadriênio apresenta como diagnóstico a morosidade dos processos de expropriação, que permitiriam a posse real do imóvel por parte da população. Para tal conclusão Gomide e Tanaka (1997) apresentam os números de que de um “total de 78

⁸⁸ A realização de concursos públicos também é um diferencial de busca da qualidade nas soluções urbanísticas e arquitetônicas por parte da administração municipal, que ampliava, assim a discussão de soluções para os problemas da Habitação Social.

áreas particulares, atingidas pela política de terras do HABI, apenas 13 delas, representando 16,6% desse total, foram efetivamente adquiridas no quadriênio 89/92”⁸⁹.

Evidentemente que o governo petista não conseguiu uma reversão numérica significativa no déficit da habitação, principalmente perante a forte demanda existente. No entanto, os dados indicam um elevado investimento e atividade nesta área.

4.1.5 Verticalização de favelas no governo Erundina: caracterização e especificidades

4.1.5.1 Legislação que cria as condições de verticalização

Segundo Maricato (1997, p.41), no período da gestão Erundina, a Sehab desenvolveu vários projetos de lei e os encaminhou a Câmara Municipal, porém não foram aprovados com exceção do Código de Obras e Edificações, Lei nº. 11.228, e decreto que regulamentou as Zonas Especiais de Interesse Social.

Apesar das dificuldades do período, no sentido de compor um marco legal mais favorável à política habitacional, o governo Erundina conseguiu regulamentar leis anteriores sobre habitação de interesse social, com destaque para o Decreto nº. 31601, de 26 de maio de 1992, que explicita as disposições sobre critérios urbanísticos e de edificação para elaboração e execução de projetos e empreendimentos habitacionais de interesse social. Especifica como agentes promotores: órgãos da administração direta, empresas públicas, entidades conveniadas nos termos da Lei 10.237, de 17 de dezembro de 1986 (Art. 11 incisos VII e IX), entidades conveniadas com Funaps, pelo Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM), pelo Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP), em terrenos de propriedade pública independentemente do agente promotor, ou por promotores privados como contrapartida das Operações Interligadas, conforme Lei nº. 10.209/1986 e Decreto n.º. 26.913 de 16/09/1988⁹⁰.

⁸⁹ GOMIDE, Renata Machado, TANAKA, Marta Maria Soban *A política heterodoxa de habitação popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS*. Cadernos de Pesquisa do LAB.Revista de estudos sobre urbanismo, arquitetura e preservação. São Paulo, FAU-USP n.22, nov.dez.1997, p. 47.

⁹⁰ Este decreto é considerado de grande importância por criar as condições que favoreceram a verticalização de favelas.

4.1.5.2 Experiências de verticalização de favelas do período

Apesar de ter sido pioneira na adoção da verticalização de favelas, como já havia sido reconhecido por autores como Maricato (1997), Bonduki (2000) e Bueno (2000), foram poucas as favelas que passaram por este tipo de intervenção na gestão Erundina. Foram apenas três experiências – Água Branca, Minas Gás e Setor Delamare de Heliópolis -, totalizando 462 UH, das quais 313 foram concluídas até 1992.

Diferentemente do que viria a ocorrer nas gestões que sucederam a de Erundina, a verticalização de favelas durante esta administração era encarada apenas como um dos componentes da política mais ampla de atuação nessas áreas. Como afirma um dos gestores à época, a verticalização de favelas era um **sub-programa**, a ser aplicado apenas em assentamentos nos quais a urbanização horizontal não fosse possível, ou que, devido à alta densidade, exigisse um número muito elevado de remoções para desadensamento.

Na favela Água Branca, por exemplo, Bueno (2000) estima que seria necessário um total de remoções que atingiria cerca de 25% das famílias residentes. Foi este fato que levou à decisão de adotar a verticalização, conforme se verá mais com mais detalhes no capítulo seguinte.

Registre-se, porém, que a adoção da verticalização nesta gestão não se limitou apenas às ações de urbanização de favelas. Por meio do Programa Funaps Comunitário (Mutirão), cuja principal característica era a concessão de financiamento “às associações comunitárias, para construção de habitação pelos próprios beneficiários do empreendimento”⁹¹, foram executados conjuntos habitacionais multifamiliares. Nenhum foi concluído e entregue aos beneficiários até o final da gestão, ficando, em sua maioria, paralisados durante todo o período Maluf-Pitta⁹².

⁹¹ PMSP, Sehab, Relatório de Gestão 1989 – 1992: Balanço da Atuação de Habi. São Paulo, s/d.

⁹² Exemplos são os Conjuntos Talara I e II (Campo Limpo) e Vila Mara/Rio das Pedras (São Miguel Paulista).

O Quadro que segue apresenta a síntese das experiências de verticalização de favelas da gestão Erundina.

Nome	Verticalização		Estágio em 1992
	Empreiteira	mutirão	
Regional: Ipiranga / Vila Mariana			
Heliópolis/ São João Clímaco Setor Delamare	120 UH	---	Obras concluídas.
Regional : Freguesia do Ó/Santana/ Vila Maria / Vila Guilhermina			
Minas Gás III	240 UH	---	92 uh concluídas 96 em andamento (fundação) 48 preparando aterro
Regional: Lapa Sé e Pinheiros			
Água Branca	102 UH	---	Obras concluídas
Totais	462	---	313

Quadro 6 - Conjuntos Habitacionais Construídos em Favelas – Erundina

Fonte: Elaborado pela autora.

4.2 VERTICALIZAÇÃO EM LARGA ESCALA: GOVERNO PAULO MALUF (1993 – 1996) E CELSO PITTA (1997 – 2000)

4.2.1 Contextualização do Período

As denúncias contra a corrupção que operava no governo Collor ocuparam os anos de 1991 e 1992, denúncias estas que terminariam no processo de impeachment contra o presidente, que renuncia em 29 de dezembro de 1992. Por essa data Paulo Salim Maluf já tinha sido eleito prefeito de São Paulo, pelo Partido Progressista (PP), derrotando o candidato do PT Eduardo Suplicy, e já se encontrava formando a sua futura equipe de governo. Para a pasta da Habitação, o cotado era um membro do Partido Liberal (PL), João Mellão Netto, que já ocupara o mesmo posto na gestão Jânio Quadros, na época em que imperava a política de desfavelamento. Suas primeiras declarações na imprensa foram justamente para divulgar sua intenção de “reurbanizar as favelas maiores e remover as pequenas”, além de estilar todo o seu preconceito e reforçar o estigma de criminalização da população favelada. Numa entrevista veiculada no Jornal Folha de São Paulo, o futuro secretário expõe sua visão das favelas e dos favelados:

O futuro secretário da Habitação, João Mellão Netto quer acabar com as favelas pequenas de São Paulo, (...) instaladas em áreas nobres. Para ele, a população desses locais é composta, na maior parte, por ‘bandidos’. Segundo Mellão: ‘Os bandidos também gostam de morar perto de onde trabalham. Aquelas favelas com menos de cem moradores, principalmente as localizadas em centros de alta valorização, tradicionalmente acabam se tornando núcleos de criminosos.’⁹³

Embora tenha assumido a pasta da Habitação, Mellão fica pouco tempo no posto de secretário, sendo em agosto de 1993 substituído por Lair Krähenbuhl, empresário do setor de empreendimentos urbanísticos e condomínios horizontais e verticais em São Paulo, à época acumulando cargo na direção da CBI – Câmara Brasileira de Construção Civil⁹⁴ e SECOVI-SP – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo, o maior sindicato do setor imobiliário da América Latina. Segundo Silva (2003):

Com a nomeação deste empresário e representante dos agentes privados dos setores da construção civil e imobiliário, o diálogo entre o poder executivo e os movimentos sociais que defendem o direito à moradia ficou ainda mais difícil, uma vez que este (...) foi indicado para a pasta da Secretaria da Habitação para acelerar as obras de verticalização de favelas construídas por empreiteiras (...).

⁹³ Folha de São Paulo, 02/12/1992. In: Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção. SILVA, A.A (Org.) (Caderno do Polis, nº. 15, 1994).

⁹⁴ Atualmente Lair Krähenbuhl ocupa o cargo de Presidente Nacional da Comissão da Indústria Imobiliária.

A nomeação da nova equipe⁹⁵ de fato acelerou as decisões necessárias para a viabilização da política habitacional desenhada para o período. Também é fato que nesse período ocorrem várias manifestações coordenadas pela União dos Movimentos de Moradia, todas exigindo a liberação de recursos para a continuidade dos mutirões. Também é fato que nesse mesmo período o Tribunal de Contas do Município inicia uma investigação para avaliar a lisura do uso dos recursos feitos pelas diversas associações responsáveis pelas obras dos inúmeros mutirões deixados inacabados pela gestão anterior. Saber até que ponto tais eventos estão relacionados entre si, e sobretudo se a investigação do TCM foi desencadeada por solicitação da nova equipe da secretaria, não se tem elementos para confirmar ou refutar. De todo modo, é sabido hoje que o Sr. Lair Krähenbuhl desempenhou papel preponderante na concepção e desenvolvimento da política habitacional ⁹⁶.

4.2.2 Política habitacional adotada

4.2.2.1 Panorama da demanda

Os dados relativos ao dimensionamento da demanda de população favelada estimada para o período que se inicia na gestão de Paulo Maluf são aqueles já discutidos no primeiro capítulo desta tese: os projetado pelo estudo da Fipe/Sehab e depois contestados pelo estudo do CEM.

Apenas a título de resgate: em 1993, o estudo da Fipe/Sehab estimava uma população favelada que somava 1.901.892 habitantes (correspondendo a quase 20% da população total do município); os dados do IBGE apontavam no mesmo período a existência de 686.072 habitantes e o CEM chega a uma estimativa que oscila entre 0,9 a 1,1 milhão de habitantes em favelas.

As disparidades entre os números já foram anteriormente discutidas. Cabe apenas registrar que, seja qual for o dado tomado como referência (Fipe, IBGE ou CEM) observa-se que, entre a gestão Erundina e o período Maluf/Pitta ocorreu um expressivo aumento da população favelada, portanto, da potencial demanda da PMSP por melhores condições de moradia.

⁹⁵ Junto com Lair Krähenbuhl foi nomeado também, no mesmo período, Reynaldo de Barros para a Secretaria de Obras Públicas.

⁹⁶ Experiência que o próprio Lair relata no livro, de sua autoria, *“Cingapura – O Encontro de São Paulo com a Cidadania”*, Bix Design Corporativo Editora, 1996.

4.2.2.2 Descrição geral da política: premissas, estratégias e diretrizes de ação

O primeiro passo adotado no período foi, como já é de amplo conhecimento, a encomenda de uma pesquisa sobre as condições das favelas e dos cortiços da cidade, feita por Sehab/Habi à Fipe. Com trabalhos estendendo-se de julho de 2003 a março de 1994 e coleta de informações em campo de outubro a dezembro de 1993 (Fipe, 1995), tal pesquisa subsidiou a elaboração da Política Setorial do Governo Municipal para a Habitação, política esta desenvolvida na gestão de Paulo Maluf e continuada pelo seu sucessor Celso Pitta.

Embora tenha sido os seus resultados quanto ao dimensionamento da população favelada do município contestados posteriormente, os resultados no que tange ao perfil e características da população residente em tais assentamentos são considerados válidos.

O estudo finaliza **resumindo a situação das favelas paulistanas**:

- As favelas estão distribuídas de forma diversificada entre as Regionais e apresentam cada uma, condições de habitabilidade também diversas: “Morar em favela do Campo Limpo, região mal servida de transporte coletivo, sujeita as freqüentes inundações, não é o mesmo que morar em locais próximos a linhas do metrô ou fora de áreas de risco” (FIPE, 1995, p. 5);
- Nas áreas mais precárias, o padrão construtivo das moradias é também mais precário. Mas a presença da alvenaria é o traço mais marcante e a mudança mais notável dos últimos anos, o que atenua cada vez mais a percepção da favela como vivenda provisória;
- A população é predominantemente migrante, jovem, com pouca escolaridade, e optou pela favela por dificuldades econômicas;
- É uma população pouco organizada que não enxerga “suas dificuldades como sendo questões sociais” (FIPE, 1995, p. 5). Não tem uma percepção coletiva dos problemas, portanto, não enxerga também uma solução coletiva para estes; e
- Sair da favela, seja retornando ao Estado de origem seja para morar em outros bairros ou casas melhores, é uma perspectiva para parcela dos moradores. Isso aponta uma contradição: denota pouco apego à área, mas é nela que investem tempo e economias (FIPE, 1995).

É importante ressaltar que um dos aspectos mais importantes apontados pela pesquisa da Fipe foi a conclusão a respeito da situação de renda das famílias residentes nas favelas, informação que mais respaldou a elaboração da política habitacional da PMSP. A constatação de que a renda média das famílias faveladas havia sofrido uma elevação nos últimos anos somada à declaração de despesas das mesmas, possibilitou a avaliação da Capacidade de Pagamento de cada família, capacidade esta fundamental para a viabilidade dos futuros empreendimentos habitacionais. Comparando os dados da pesquisa da Fipe (1993) com as pesquisas da CSL – Consultoria de Engenharia e Economia Ltda. (setembro de 1995) e da CBPA – Companhia Brasileira de Pesquisa e Análise (dezembro de 1995), verificou-se que 60% das famílias possuíam capacidade de pagamento mensal superior a R\$ 90,00, enquanto que 50% da população poderia pagar pelo menos R\$ 130,00/Mês⁹⁷ (PMSP/Sehab, 1996b, p. 12).

Utilizando como parâmetros de argumentação os dados da pesquisa da Fipe, a gestão de Paulo Maluf elabora a Política Setorial do Governo Municipal para a Habitação, política esta publicada em Suplemento Especial do Diário Oficial do Município de São Paulo (DOMSP), em 5 de janeiro de 1995. A análise do referido documento permite uma compreensão clara das novas regras que passariam, ao menos em tese, a reger a provisão de habitação popular pelo executivo municipal. Segue uma síntese dos pontos referentes às premissas e estratégias a serem adotadas.

De acordo com o documento, as premissas que regeriam a política em gestação são: 1) Reestruturação da Sehab, adequando-a às novas diretrizes, otimizando processos e fluxos e, conseqüentemente, garantindo maior eficiência operacional; 2) **Melhor aproveitamento do uso do solo, propondo para isso algumas medidas, incluindo a revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e do Código de [Obras e] Edificações, além da adoção da verticalização das áreas adensadas como forma de otimizar o aproveitamento do solo** (grifo nosso); 3) Integração da ação dos órgãos públicos, integração de programas complementares à habitação (saneamento, transporte, saúde, educação, entre outros); 4) Otimização e reciclagem dos recursos financeiros, assegurando aplicação correta destes e o

⁹⁷ A pesquisa realizada pela CSL visava efetuar análise econométrica do Programa de Urbanização de Favelas e focou famílias residentes em favelas já urbanizadas. A pesquisa da CBPA, por seu turno, objetivava verificar as informações de renda obtidas na pesquisa da CSL. Para chegar às conclusões sobre a capacidade de pagamento das famílias, a Sehab procedeu a uma análise comparativa entre as três pesquisas (incluindo a da Fipe). Para amenizar o problema da baixa confiabilidade nos valores de despesas declarados, foi feita análise de sensibilidade considerando duas hipóteses: a primeira partindo do pressuposto que as famílias tivessem uma capacidade de pagamento 10% superior a declarada; e outra, considerando capacidade de pagamento superior a 20% em relação à declarada.

seu retorno para a produção de novos empreendimentos; 5) Tratamento dos beneficiários com critérios proporcionais às suas condições socioeconômicas, de forma equitativa, para isso adotando “uma política de subsídios, de caráter pessoal, temporária e intransferível, na razão inversa da renda familiar” (SÃO PAULO, 1995, p. 6); 6) Adoção de critérios e padrões para acesso à moradia, que exige naturalmente o conhecimento da realidade dos beneficiários por meio de processos centralizados de cadastramento, seleção e classificação; 7) Consideração da efetiva existência dos mecanismos da lei de mercado, na busca de soluções, ou seja, a plena prevalência da lei do mercado; 8) Atuação básica da Prefeitura como agente indutor frente ao mercado imobiliário, flexibilizando a aprovação e implantação de empreendimentos habitacionais promovidos pela iniciativa privada para complementar o atendimento público; 9) Plena regularização dos atos administrativos, com três propósitos: garantir a segurança às famílias quanto à propriedade da unidade habitacional, garantir ao poder público a observância da legislação nos três âmbitos (federal, estadual e municipal) e, por último, garantir aos investidores o retorno do capital aplicado; e por fim, 10) Maior eficiência do poder público nas soluções dos problemas habitacionais, em conformidade com suas atribuições legais e administrativas, preservando seu papel constitucionalmente atribuído de formulador e promotor de habitação para as camadas mais pobres (SÃO PAULO, 1995).

Quanto à Estratégia para a Política Habitacional, o documento ressalta que serão adotadas as seguintes medidas: 1) Concentração dos recursos municipais voltados à habitação em um único fundo; 2) Criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH) para garantir a **transparência dos procedimentos e processos decisórios** (grifo nosso) (São Paulo, 1995, p. 6); 3) Cadastro único dos beneficiários dos programas, especialmente dos financiados com recurso do Fundo Municipal de Habitação (FMH); 4) Definição de critérios públicos de seleção dos beneficiários – de forma individual ou coletiva; 5) Fomento à ampliação da oferta habitacional para as famílias excluídas do mercado, por meio do incentivo à produção privada; 6) Incentivo à pesquisa de novas tecnologias construtivas, visando o barateamento dos custos; 7) Isenção de Preços Públicos Municipais referentes à aprovação de projetos habitacionais e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) inter vivos a qualquer título, relativo à primeira aquisição; 8) Descentralização e democratização das discussões do problema habitacional, pela criação dos Grupos de Assessoria e Participação (GAPs), na esfera das ARs; 9) Priorização do provimento de habitação para as famílias de baixa renda, **viabilizando programas que contemplem a geração de empregos** (grifo nosso); 10) Diversificação das alternativas de produção e acesso a moradias: unidades

habitacionais, lotes urbanizados, recuperação de favelas e de outras formas de habitação precárias, financiamento de materiais de construção, leasing, locação social, comercialização convencional e financiamento individual ou coletivo (associações, sindicatos) para aquisição de casa no mercado, mutirões, autoconstrução; 11) Garantia de política de subsídios; 12) Redução dos custos de produção e de comercialização (redução de juros e encargos financeiros); 13) Comercialização das unidades respaldada em instrumentos legais que garantam o direito à propriedade; e, finalmente, 14) Viabilização de atuação conjunta do poder público e iniciativa privada para a otimização dos resultados e impactos positivos das ações nas favelas (SÃO PAULO, 1995).

O documento também trata da estrutura interna da secretaria e da redefinição das atribuições das organizações institucionais e operacionais responsáveis pela implementação da política, – lembrando, apenas para efeito de diferenciação, que todos os órgãos desta lista são internos da Sehab, com exceção da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), empresa de economia mista a ela subordinada -, conforme segue: **Sehab**, execução da política habitacional e desenvolvimento urbano; **Habi**, implantação dos programas habitacionais direcionados às famílias moradoras em habitações subnormais; a **Cohab-SP** assumiria o planejamento e execução de soluções habitacionais em coordenação com órgãos públicos e privados; **Comissão de Edificações e Uso do Solo (Ceuso)**, trataria da legislação de edificações e seria o órgão operacional sobre a legislação de edificações e de uso, ocupação e parcelamento do solo; **Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU)**, responsável pela legislação de anúncios, da paisagem urbana e do meio ambiente; **Assessoria Técnica de Assuntos Jurídicos (Ataj)**, órgão de assessoramento técnico e jurídico do Gabinete da Secretaria; **Comissão Integrada de Fiscalização (CIF)**, responsável pela fiscalização das normas de segurança vigentes sobre edificações, uso e ocupação do solo e funcionamento de estabelecimentos; **Assessoria de Sistemas e Métodos (Assist)**, promover a interface com a Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo (Prodam) e assume todos os trabalhos de padronização de formulários, análises e padronização de fluxos de trabalho, entre outros; **Departamento de Aprovação de Edificações (Aprov)**, seguindo as instruções do Código de Obras e Edificações, da Lei de Zoneamento e demais dispositivos legais, responde pela instrução, análise e decisão dos pedidos de licença para construção, reforma e reconstrução de edificações de médio e grande portes; **Departamento de Cadastro Setorial (Case)**, responsável pela implantação, operacionalização e manutenção de cadastros técnicos (Anúncios, Atos Legais, Dados Técnicos dos Logradouros, etc.); **Departamento de Controle**

do Uso de Imóveis (Contru), obedecendo a normas de edificações e zoneamento, é responsável pelo controle de uso dos imóveis, com vistas à manutenção da segurança; **Departamento de Parcelamento e Intervenções Urbanas (Parsolo)**, fixação de diretrizes para aprovação, modificação e disciplina do uso e ocupação do solo; e **Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (Resolo)**, atuação na regularização urbanística e fundiária dos loteamentos irregulares ou clandestinamente implantados (SÃO PAULO, 1995).

Para entender o conjunto de medidas adotadas para pavimentar as condições de viabilização da nova política é importante uma rápida análise da **Lei nº 11.632/94**, considerada instrumento fundamental para a viabilização da nova Política Habitacional do Município de São Paulo. Instituída em 22 de julho de 1994, essa lei reestrutura a Sehab e contempla, entre outras, as seguintes medidas: estabelece uma Política Integrada de Habitação para a população de baixa renda; cria o Fundo Municipal da Habitação (FMH) a ser gerido pela Cohab-SP e institui o Conselho Municipal de Habitação. No que concerne à Sehab, a reestruturação definida visa evitar a “forma concorrente e assistemática” (SÃO PAULO, 1995, p. 8) das atribuições antes desempenhadas conjuntamente entre Habi e Cohab.

Em síntese, a nova lei estabelece a ampliação das competências da Sehab, agregando-lhe atribuições do tipo: elaboração, acompanhamento e avaliação da execução de programas e projetos, proposição de normas para a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH), além da viabilização da alocação efetiva desses recursos, assessoramento à ação do Conselho do FMH com os estudos técnicos necessários, entre outras. Em relação à Cohab-SP, explicita-lhe atribuições relativas para além daquelas contempladas em Lei e em seus Estatutos, destacando-se a gestão do novo fundo criado. Afirma que cabe à Cohab-SP “implementar os atos normativos necessários à alocação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação, de acordo com as deliberações da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB e aprovados pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação” (SÃO PAULO, 1995, p. 9). O controle dos recursos e as prestações de contas também são de sua responsabilidade, além da execução da comercialização das unidades habitacionais viabilizadas com os recursos do mesmo fundo (SÃO PAULO, 1995).

Os recursos que constituiriam o FMH teriam origem diversa: dotação orçamentária; créditos suplementares; retorno das aplicações; multas, correção monetária e juros de suas operações; outras contribuições; recursos da União; derivados de aumento da concessão do

potencial construtivo e de operações interligadas; empréstimos internos e externos; empréstimos realizados por autarquias, empresas ou administração indireta municipal, entre outros. Ressalta que tais recursos destinar-se-iam não somente à produção e comercialização de habitações, mas também a aplicações a fundo perdido, referindo-se à política de subsídios (SÃO PAULO, 1995).

A lei também define o papel do Conselho do Fundo Municipal de Habitação: definir as diretrizes e programas de alocação dos recursos do FMH; acompanhar e avaliar os recursos aplicados e os ganhos obtidos; aprovar o orçamento anual do fundo; aprovar as normas de aplicação dos recursos e aprovar as contas do fundo; resolver as dúvidas quanto à aplicação das diretrizes e normas relacionadas ao fundo; definir a política de subsídios; aprovar seu regimento interno; divulgar análises e pareceres das contas do fundo no Diário Oficial. Atribui a Habi o papel de atuar como “Secretaria Executiva do Fundo Municipal de Habitação, acompanhar a implementação das obras físicas e executar o Projeto de Desenvolvimento de Comunidades” (SÃO PAULO, 1995 p. 10).

Para que tais ações institucionais sejam viabilizadas prevê-se a criação de um sistema de processamento de dados informatizados, para subsidiar o controle das contas do fundo, centralizar os dados cadastrais dos futuros beneficiários e permitir o monitoramento socioeconômico dos já atendidos. Ao referir-se à importância do monitoramento da aplicação e retorno dos recursos do fundo, argumenta que isso facilitará a obtenção de novos recursos “na medida em que possibilitará que se mostre, a cada momento, a capacidade de remuneração deste novo capital, a partir da composição das taxas de retorno de cada um dos empreendimentos nos quais esse capital está ou virá a ser aplicado” (SÃO PAULO, 1995, p. 10).

Por fim, para garantir a viabilização da nova política habitacional, são elencadas na nova lei **as diretrizes gerais de ação**, conforme segue:

- Cadastramento dos interessados nos programas: dispor de cadastro único dos inscritos na Cohab-SP e em Habi, a ser complementado, confrontado com os cadastros de outros órgãos promotores e financiadores nas três instâncias de governo;
- Seleção e classificação: formulação e divulgação de critérios de seleção individuais e coletivos;
- Aprovação e regularização dos empreendimentos habitacionais: definição do programa de regularização dos empreendimentos, priorizando aqueles promovidos pela Cohab-SP; regularizar terrenos destinados aos empreendimentos e de outros da Habi ou da Cohab-SP que se encontrem

“em estoque”; priorizar a aprovação dos projetos habitacionais para reduzir custos e prazos e “garantir a legalização do empreendimento antes da comercialização e ocupação das unidades pelas famílias beneficiadas” (SÃO PAULO, 1995, p. 10);

- Sistemas de financiamento: elaboração de normas e procedimentos para utilização dos recursos oriundos do fundo, assim como para a aplicação de recursos de outras fontes a serem integralizados aos do fundo;
- Para comercialização e outras formas de ocupação da moradia: definição do perfil socioeconômico adequado a cada tipo de atendimento – compra, locação com opção de compra, entre outras;
- Para o controle: trata dos relatórios gerenciais e estatísticos a serem divulgados para o Conselho do Fundo Municipal de Habitação e outros órgãos;
- Para a contratação e garantia de execução das obras: afirma que todas as obras serão licitadas e nos contratos resultantes deverão constar, “quando possível, o Seguro de Garantia das Condições Contratuais” (SÃO PAULO, 1995, p. 11);
- Para a execução das obras físicas: prevê que serão definidas, para as diversas modalidades de programas, formas de execução das obras, obras estas que deverão ocorrer de forma integrada com a implantação de infra-estrutura básica (pavimentação, drenagem e água e esgoto) e equipamentos urbanos e sociais fundamentais (escolas, postos de saúde, creches, etc.); que serão submetidas a procedimentos de controle de qualidade (Programa de Qualidade para Projetos, Obras e Serviços Habitacionais) e deverão atender “às exigências do Código de Defesa do Consumidor, em especial na sua seção IV, Artigo 39, Inciso VIII” (SÃO PAULO, 1995, p. 11); que deverão ser implementadas mediante a utilização de técnicas construtivas que envolvam menor custo e, por fim, que terão “estabelecidos procedimentos de apropriação de seus custos e eventuais repasses aos beneficiários finais” (SÃO PAULO, 1995, p. 11);
- Para a apropriação dos custos e fechamento de planos de vendas: define que haverá contas individualizadas por operação para todos os investimentos efetuados para implementação e execução dos projetos habitacionais; que, ao final da execução do empreendimento, os custos e valores envolvidos serão apropriados – parte pelas famílias beneficiárias e parte pelo setor público e/ou privado; que a parte que caberá as famílias incluirá “os valores relativos ao terreno, terraplenagem, edificação ou custos dos materiais de construção, custos de projeto, planejamento, administração e fiscalização das obras, bem como os juros na carência relativos aos valores e as despesas de legalização” (São Paulo, 1995, p. 11); poderão não incidir nos financiamentos concedidos às famílias “os custos de execução da infra-estrutura básica e dos equipamentos comunitários a serem executados, nos casos em que estes forem absorvidos ou repassados para as concessionárias de serviços públicos, pelo Estado ou pelo Município – diretamente ou através de suas secretarias específicas” (SÃO PAULO, 1995, p. 11);
- Para a aplicação da política de subsídios: declara que o valor máximo de subsídio a ser concedido será definido com base no valor de financiamento de uma unidade de padrão mínimo, produzida com recursos do FMH, cujo montante não poderá ultrapassar a 50% do valor do encargo mensal da referida unidade; valores superiores terão subsídios decrescentes em termos reais; o contrato, apartado daquele de aquisição do imóvel, será o instrumento utilizado para a concessão do subsídio, e terá “caráter pessoal, temporário e intransferível” (São Paulo, 1995, p. 11); as famílias beneficiárias seriam acompanhadas de acordo com normas e procedimentos a serem ainda definidos;
- Para monitoramento, controle e geração de dados contratuais e estatísticos para o desenvolvimento habitacional urbano: define a criação de um centro integrado de monitoramento, com objetivos tais como: a) mapear as ocupações do município (regulares e irregulares); b) estruturar um banco de dados integrado com as informações dos diversos órgãos e instâncias governamentais; c) estabelecer um sistema de monitoramento permanente das ocupações fazendo uso de recursos tais como imagens de satélites, vôos aéreos, vistorias etc; e d) “estabelecer mecanismos de informações com os órgãos

técnicos, de fiscalização, judicial e policial, com o objetivo de permitir que a atuação dos mesmos seja breve e integrada” (SÃO PAULO, 1995, p. 11);

- Para a instituição de um cadastro de terrenos: afirma que será criado um cadastro de terrenos para as alternativas de programas habitacionais a serem implementadas de propriedade da Cohab-SP ou da Municipalidade (bens dominiais), de empresas públicas e companhias municipais ou remanescentes de desapropriações ou de operações urbanas promovidas pelo Município ou pelo Estado; fala também da identificação de terrenos privados passíveis de serem utilizados, diretamente pelo poder público ou via a indução ou em parceria com a iniciativa privada;
- Para gerenciamento do banco de oferta de imóveis: propõe a organização de um cadastro de habitações construídas/em construção, além de oferta de lotes em loteamentos aprovados no Município e na Região Metropolitana;
- Para ação em favelas: “**prioridade na manutenção das famílias no próprio local da favela, através de projetos de urbanização e verticalização das favelas, ou se inviável, promover programas habitacionais no sentido de manter as famílias na mesma região onde está situada a favela**” (SÃO PAULO, 1995, p. 12, grifo nosso);
- Para a implantação de novos conjuntos habitacionais: define que serão priorizados terrenos com as características que seguem:
 - remanescentes de conjuntos habitacionais;
 - adquiridos com recursos do FGTS ou em estoque na Cohab-SP ou em Habi;
 - remanescentes de desapropriação de obras públicas, com características para programas habitacionais;
 - com disponibilidade de infra-estrutura ou passíveis de extensão de redes;
 - localizados em regiões objeto de intervenção urbana que atinge favelas ou outras formas de subabitação. (SÃO PAULO, 1995, p. 12);
- Para a construção de loteamentos populares: propõe a elaboração de propostas para alteração da legislação vigente **no sentido de incentivar a implantação de Loteamentos Populares pelo Poder Público e pela Iniciativa Privada** (SÃO PAULO, 1995, p. 12, grifo nosso);
- Para o atendimento ao idoso⁹⁸: garante o desenvolvimento de programas voltados aos idosos “que possuem condições de acesso à moradia mesmo que fortemente subsidiada” (São Paulo, 1995, p. 12), que vivam em favelas sob intervenção da Sehab (atendimento que deverá ser em conjunto com outras secretarias municipais e estaduais) (São Paulo, 1995).

4.2.2.3 Programas desenvolvidos no período entre 1993 e 2001

Programa Guarapiranga: Concebido ainda na gestão Luiza Erundina, continuado por Paulo Maluf e concluído por Celso Pitta. Beneficiou 11 mil famílias residentes em favelas e 14 mil residentes em loteamentos irregulares, a um custo de US\$ 154,8 milhões⁹⁹, atingindo

⁹⁸ O atendimento ao idoso foi desenvolvido, posteriormente, de forma apenas experimental.

⁹⁹ Cities Alliance. Integrando os pobres: *Urbanização e regularização fundiária na Cidade de São Paulo*. São Paulo, 2004.

parcialmente seus objetivos, já que nem todos os assentamentos precários da bacia foram beneficiados.

Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Viário e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale (Procav): Um dos componentes deste programa é a retirada de famílias que habitam margens de córregos, transferidas para edifícios similares aos do Prover. Após a remoção, as áreas de fundo de vale passam por recuperação e adequação ou construção de viário.

Programa Lote Legal: A meta era regularizar 21.200 lotes (até o final da gestão de Pitta foi viabilizada apenas a primeira etapa do trabalho: a identificação e cadastramento dos lotes a serem regularizados).

Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas (Projeto Cingapura): A grande marca do período e representou a continuidade da verticalização de favelas iniciada com Erundina. Com a implantação do Prover em distintas regiões da cidade, a tipologia empregada teve visibilidade e mobilizou setores empresariais de grande porte da construção civil.

O governo Paulo Maluf (1993 - 1996), além de conceber o Prover, foi responsável pela viabilização da Fase I do programa (com recursos da própria Prefeitura e da Caixa Econômica Federal, que envolve 12 dentre os 47 empreendimentos do Cingapura na cidade), pelo início das Fases II e III do programa (também com recursos da prefeitura e da Caixa Econômica Federal ¹⁰⁰) e pela negociação dos recursos junto ao Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) para a Fase IV do programa. Celso Pitta (1997 -2001) concluiu os empreendimentos em andamentos das Fases II e III do Programa e iniciou a implementação da Fase IV (os quais somente foram concluídos na gestão de Marta Suplicy).

Por ser o centro do interesse do presente estudo, o Prover ou Projeto Cingapura será detalhado a seguir.

¹⁰⁰ A Fase II do programa contou também com recursos do BID, porém representando a contrapartida da prefeitura.

4.2.3 Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas: Prover/Cingapura

O Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas – Prover – foi denominado e ficou amplamente conhecido como Projeto Cingapura. De acordo com os seus idealizadores, o nome Cingapura foi adotado em referência a programas habitacionais implantados em Singapura (Ásia), que serviram de inspiração à administração malufista¹⁰¹. Porém, parece que tal referência é apenas retórica, pois não há semelhanças entre o que aconteceu em Singapura e a experiência adotada em São Paulo.

Durante os anos de 1970, a área central de Singapura passou por um grande projeto de renovação urbana para a criação de um centro avançado de negócios, com construção de torres modernas. Para a viabilização de tal projeto, a população encortçada foi desalojada e transferida para conjuntos habitacionais verticais construídos fora da área central, em cidades-satélite, como Toa Payoh, pois a ilha tem área exígua e esta era a solução recomendada. Aliás, as experiências de produção de unidades verticais ocorrem em especial na região da Ásia Oriental, onde a população pobre é imensa e há exigüidade de terras, como na Índia, nas Filipinas etc. Porém, nada que se compare ao Prover/Cingapura.

Não é sem motivo que se ressalte que o interesse de marketing já estava explícito desde a escolha do nome, não tendo esse interesse se manifestado apenas quando da escolha das favelas beneficiadas. Não foi sem motivo, portanto, que o publicitário da prefeitura à época, o Sr. Duda Mendonça, tenha participado ativamente do **batismo** do programa, conforme ele próprio declara:

Por ter participado do **batismo** do nome, me sinto uma espécie de padrinho do Projeto Cingapura. É muito gostoso participar de um projeto desde o início e vê-lo crescer, dar certo e ficar famoso. Torço pelo dia em que ele vai chegar à Bahia¹⁰².

¹⁰¹ O programa Malaico teve início em 1964, com o objetivo de produzir moradias maciçamente visando a atender o déficit habitacional enormemente agravado pela pouca disponibilidade de solo. O primeiro passo envolveu a criação de uma agência de desenvolvimento nacional (Housing and Development Board) órgão encarregado de definir as diretrizes e comandar a execução do sistema, em parceria com a iniciativa privada. Além da agência foi ainda criado um Fundo Nacional de Previdência, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Central Provident Fund-CPF), com recursos provenientes de descontos compulsórios do salário do trabalhador e da folha de pagamentos das empresas. Afirma-se que em 1994 esse sistema já tinha viabilizado 740 mil apartamentos (KRÄHENBUHL, Lair, Op. Cit.).

¹⁰² Duda Mendonça, Publicitário. In. Krahenbuhl, Lair. Cingapura – O Encontro de São Paulo com a Cidania.

Essa discussão será retomada no Capítulo 6 deste trabalho. Aqui importa fazer uma caracterização clara do programa, expor os passos da sua implementação e discutir o alcance real das suas metas e objetivos.

O fato é que o Prover/Cingapura estabeleceu um corte abrupto com a política habitacional da gestão Luiza Erundina (1989-1992), cujas premissas eram absolutamente distintas. O Prefeito Paulo Maluf assumiu uma prefeitura que tinha uma Secretaria da Habitação organizada para viabilizar a produção de moradias por mutirão, estando em andamento uma série de projetos com contratos de liberação de recursos do Funaps já assinados¹⁰³; encontra também uma estrutura de participação da população nos projetos de habitação popular em execução, encontra, enfim, a “novidade representada pela verticalização de favelas (...) para equacionar o problema da alta densidade demográfica” (SILVA, 2002, p. 28).

Segundo o mesmo autor, ao afirmar que um de seus princípios seria “priorizar programas e projetos habitacionais que contribua para melhoria da qualidade de vida da população de menor renda e contribua para a criação de empregos” (SILVA, 2002, p. 53), na verdade a nova política estava contrapondo-se ao regime de autoconstrução adotado nos mutirões, alternativa priorizada pela gestão anterior.

Conforme visto quando da análise da Política Setorial para a Habitação, definida pela gestão de Paulo Maluf, para fazer valer a “plena prevalência da lei do mercado”, uma de suas premissas básicas, prevê tal política que os valores das unidades produzidas pelo setor público terão seus investimentos diretos integralmente incidentes¹⁰⁴, no sentido de garantir que os valores de comercialização das habitações sejam compatíveis com os valores de mercado;

¹⁰³ Panfleto lançado pela própria Prefeitura, ainda em 1993, para responder às lideranças que questionavam o destino dos recursos dos mutirões, elenca um total de 70 mutirões em andamento, além de 13 projetos de urbanização de favelas por regime de mutirão. Ronconi (1995) refere-se a 12.531 unidades que seriam construídas em regime de mutirão e autogestão. Ao final da gestão petista Erundina já tinha sido viabilizada cerca de 6.000 unidades, o que significa que a gestão Maluf encontrou cerca de 50% dos mutirões já contratados por construir.

¹⁰⁴ Sobre a apropriação dos custos e fechamento de planos de vendas a política define que os custos e valores envolvidos serão apropriados parte pelas famílias beneficiária e parte pelo setor público e/ou privado; que a parte que caberá às famílias incluirá “os valores relativos ao terreno, terraplenagem, edificação ou materiais de construção, custos de projeto, planejamento, administração e fiscalização das obras, bem como os juros na carência relativos aos valores e as despesas de legalização”; poderão não incidir nos financiamentos concedidos às famílias “os custos de execução da infra-estrutura básica e dos equipamentos comunitários a serem executados, nos casos em que estes forem absorvidos ou repassados para as concessionárias de serviços públicos, pelo Estado ou pelo Município – diretamente ou através de suas secretarias específicas”. (D.O.-SP, 1995:11).

prevê ainda a adoção de uma política de subsídios, de caráter pessoal, temporária e intransferível, na razão inversa da renda familiar.

(..) os valores das unidades produzidas pelo setor público terão seus investimentos diretos integralmente incidentes, no sentido de garantir que os valores de comercialização das habitações não resultem muito aquém dos valores de mercado, provocando assim a rápida transferência destes imóveis pelas famílias originalmente selecionadas a outras de faixas de renda mais elevadas. O acesso das famílias de mais baixa renda a estas unidades será garantido através da política de subsídios. (D.O.-SP, 1995. P. 6).

Por fim, ao fazer referência aos subsídios às famílias de baixa renda, argumenta que seriam adotados instrumentos que garantissem às famílias beneficiárias a segurança legal e necessária da propriedade da unidade habitacional e, às fontes financiadoras o retorno dos investimentos e as necessárias garantias no sentido de salvaguarda (SILVA, 2003).

Mas, assim como inaugura o Prover/Cingapura, Maluf também inaugura uma fase de conflitos com os representantes dos mutirões. Em setembro de 1993, a União dos Movimentos de Moradia realiza atos públicos em frente ao gabinete do prefeito, exigindo a continuidade do repasse dos recursos para os projetos de mutirão. A prefeitura responde, lançando panfleto no qual afirma a normalidade de tal repasse e questiona a idoneidade das lideranças do movimento; no mesmo período, encaminha solicitação ao TCM para realização de uma averiguação das contas dos mutirões já realizados e em andamento (SILVA, 2003).

No segundo semestre de 1996, ano de eleição municipal, as discussões sobre o programa foram acirradas, e os pontos geradores de maior polêmica eram os relativos à regularização dos empreendimentos e, conseqüentemente, à aquisição legal pelos moradores. Coincide esse momento com a divulgação dos primeiros Termos de Permissão de Uso (TPU), cujas cláusulas explicitavam as condições aos beneficiários, sendo as mais polêmicas: a unidade seria intransferível (não poderia ser deixada como herança); o seu uso seria restrito à moradia (impedimento de instalação de comércio); os valores recolhidos seriam apenas a título de retribuição pelo uso.

Surge, então, o Fórum de Discussão sobre o Cingapura, que reunia movimentos populares, Associação Nacional do Solo Urbano (Ansur), além de parlamentares, e que organizou manifestações críticas ao Programa. Depois foram criados o **Fórum das Favelas Envolvidas com o Projeto Cingapura** e as Comissões de Luta. Ao primeiro cabia congregar as lideranças das áreas atendidas pelo Programa visando a elaboração de ações

políticas contra os aspectos deste que afligiam as comunidades; as Comissões de Luta, por seu turno, atuavam localmente, nas próprias favelas, coletando as queixas dos moradores e convocando-os para os atos e passeatas. Graças a essa organização, afirma Silva, as favelas selecionadas para o programa convocaram plebiscito o que resultou na rejeição do mesmo em algumas delas (SILVA, 2002).

Ao suceder Paulo Maluf na prefeitura, Celso Pitta (1997-2000) garante a continuidade da gestão anterior em praticamente todos os seus aspectos. No que tange ao Prover, as mudanças ocorridas deveram-se mais a fatores circunstanciais do que a qualquer tentativa de alteração significativa dos rumos adotados anteriormente. Embora haja a visão de que mudanças foram introduzidas na política habitacional, tais como a periferização do Cingapura e a retomada de alguns mutirões¹⁰⁵, é provável que tenham ocorrido em função de pressões externas, seja dos movimentos sociais seja do BID (tendo esse último influenciado na definição de critérios de escolha das favelas que minimizaram a priorização de áreas **estratégicas** para o marketing da prefeitura).

Silva (2002), que defende a ocorrência de mudanças no rumo do Prover/Cingapura, afirma que, ao levar o projeto para a periferia, a nova gestão reproduziu uma espacialidade que faz lembrar os antigos conjuntos pacotes promovidos nas décadas de 1970 e 1980, “marcada pelo estranhamento entre vizinhos, isto porque os conjuntos habitacionais eram ocupados por pessoas dos mais distintos lugares da cidade” (SILVA, 2002, p. 5). Os atendidos dessa segunda fase, diz o autor, também vinham de lugares distintos e estavam sendo agrupados na periferia. Entretanto, a crítica do autor parece generalizar situações pontuais, ocorridas em alguns empreendimentos, como uma regra para todo o programa a partir da gestão Celso Pitta.

Foi durante a gestão de Celso Pitta que se detalhou a política de financiamento e foram definidas, entre outras questões: 1) que os valores pagos pelas famílias durante a permissão de uso seriam apurados e deduzidos do valor final de venda do imóvel quando da assinatura do contrato de financiamento; e 2) que as famílias sem condições de arcar com o financiamento assinariam o TPU Social, que a isentava do pagamento da taxa de permissão de uso, ou poderiam optar por outras modalidades de atendimento mais acessíveis ofertadas à época.

¹⁰⁵ Números divulgados na mídia revelaram que no segundo semestre de 1996 existiam 76 projetos aprovados pelo TCM. Destes, apenas 3 foram concluídos desde o final da administração de Luiza Erundina (1989-1992), 15 estavam em andamento e 4 sendo finalizados (Folha de S. Paulo, 04/08/1996).

4.2.3.1 Caracterização geral do programa

Neste item pretende-se apresentar uma caracterização geral do Prover, fazendo uso dos documentos oficiais, sobretudo daqueles contidos no processo encaminhado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), intitulado “Documentação para Aprovação do Financiamento” (1996). Em tais documentos, é possível apreender uma visão global do programa tal como concebido e, em especial, entender as especificidades a ele incorporadas a partir do momento em que se estabelece a relação com essa agência internacional de fomento ao desenvolvimento urbano.

Descrição do Programa

A descrição que segue pauta-se, conforme já explicitado, nos documentos oficiais e pretender apresentar apenas uma descrição geral do Prover tal como ele foi concebido. Neste sentido, ainda não se trata de um confronto mais apurado com sua execução real.

Concepção, Enfoque e Abrangência

Segundo os idealizadores do Prover, o principal aspecto inovador do programa estava no fato de intervir nas favelas garantindo a permanência da população preferencialmente no mesmo espaço ou em áreas próximas, na mesma região da cidade. Criticando posturas anteriores de tratamento do problema da favela, o documento que descreve o Programa afirma o seguinte:

As soluções até hoje adotadas para o problema dos favelados tem consistido em geral em transferi-los para uma região da periferia da metrópole, alterando profundamente suas vinculações comunitárias e seus relacionamentos espaciais com a cidade e, até mesmo, sua estrutura familiar de gastos. Estas soluções, entretanto, além de não proverem infra-estrutura para receber as populações, podem até agravar suas condições de vida, por instalarem-nas em regiões muito distantes de seus locais de trabalho e dos serviços públicos de saúde, segurança e educação que utilizam. (PMSP/SEHAB, 1996c, p. 1)

O documento (que, diga-se de passagem, desconhece completamente as ações de urbanização implementadas na gestão Luiza Erundina) afirma ainda que a **grande novidade do programa** era “integrar no máximo grau possível, ao invés de isolar e segregar” (PMSP/SEHAB, 1996c, p. 1). Porém, apesar da intenção explícita de permanência das famílias, o documento já deixa claro que mesmo a verticalização não é garantia de que isso ocorra, em decorrência do “grande adensamento de muitas destas favelas, notadamente daquelas localizadas nas áreas mais prósperas da cidade, [que] não permite soluções com a manutenção de todos os moradores na mesma área originalmente ocupada” (PMSP/SEHAB, 1996c, p. 1), sem contar

que os “limites de economicidade e a restrição de atendimento das atuais posturas municipais” (PMSP/SEHAB, 1996c, p. 1) restringiam ainda mais essa perspectiva.

Mesmo levando em consideração tais limites e restrições, a Prefeitura acreditava que a solução do problema da favela em São Paulo poderia ser obtida através do Prover, por meio de:

- urbanização – implantação de sistemas de saneamento básico, água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, pavimentação de vias e beneficiamentos gerais, fornecendo condições adequadas de saneamento e acesso a todos os moradores;
- verticalização – construção de prédios de apartamentos, para onde são transferidas as famílias faveladas que tenham nível de renda compatível com o financiamento que assumirão. O grau de verticalização varia em função do nível de adensamento da favela, do tipo de solo, da necessidade de urbanização, da eliminação de áreas de risco e da abertura de vias e de espaços institucionais para a alocação de equipamentos sociais – escolas, creches e postos de saúde e de lazer (...);
- loteamento com unidades horizontais – fornecimento de lotes com embriões de moradias, em condições de regularização fundiária e registraria (...). (PMSP/SEHAB, 1996c, p. 1)

É ressaltado ainda o caráter participativo e integrado do Programa, uma vez que dele participariam:

- as comunidades locais de cada núcleo de favela, cujos esforços de participação e colaboração são coordenados por suas lideranças reconhecidas;
- diversas outras Secretarias Municipais, através de Convênios, possibilitando a inserção do novo núcleo urbano no contexto da Comunidade em termos de transporte, saúde, educação, vias públicas e equipamentos comunitários;
- empresas privadas de consultoria, engenharia e gerenciamento, contratadas pela Secretaria, através de Habi, para a prestação de apoio técnico especializado. (PMSP/Sehab, 1996b, p. 5)

Objetivos e Premissas

O objetivo geral do Prover explicitado nos documentos oficiais demonstra o quão ambiciosa era a meta que se pretendia atingir com a execução do Programa: “proporcionar melhoria de habitação a cerca de 25% da população favelada do Município de São Paulo – aproximadamente 89.000 famílias – residentes em 243 favelas selecionadas dentro do universo cadastrado de 1.800 favelas do Município” (PMSP/SEHAB, 1996c, p. 2)¹⁰⁶. Cabia ao Programa viabilizar ainda os seguintes objetivos específicos:

¹⁰⁶ A análise da documentação oficial e de estudos sobre o programa permite constatar a ambiciosa definição de meta global: No Documento 6 – Análise Ambiental, Apêndice A é afirmado que se pretendia “**atingir com o programa 240 núcleos de favelas, com mais de 200 moradias subnormais, atendendo assim 92.000 famílias ou cerca de 460.000 pessoas** (grifo nosso)”. Já Pereira, em sua dissertação, afirma que o Programa “Pretendia atender, ao final de 72 meses, meio milhão de pessoas, ou seja, 92 mil famílias, através da construção de 30 mil unidades habitacionais e melhorias urbanísticas para 62 mil famílias, atingindo no total 243 núcleos de favelas” (PEREIRA, 2001, p. 59; PASTERNAK, 1997), por sua vez, afirma que a prefeitura pretendia, em 10 anos, construir 92 mil unidades habitacionais.

- proteger a integridade física dos moradores, atualmente ameaçada, seja pelo risco de acidentes (incêndios, inundações e desabamentos), seja pelo contágio de moléstias infecto-contagiosas, estas últimas pondo em risco, inclusive, os demais habitantes;
- prover o acesso da população alvo ao saneamento básico e aos serviços públicos no próprio local de cada atual favela, integrando-a à malha urbana;
- desaglomerar a ocupação, propiciando melhor qualidade de vida através do planejamento e implantação de bairros comunitários;
- propiciar o reconhecimento da ocupação da terra e de posse da habitação por instrumento legal, tendo como consequência a segurança do proprietário;
- integrar os moradores às relações sociais urbanas, tornando-os cidadãos. (PMSP/Sehab, 1996c, p. 2)

As premissas eram as seguintes: “respeito aos vínculos comunitários e espaciais estabelecidos; geração de espaço para obras de infra-estrutura e saneamento; institucionalização da ocupação e regularização fundiária” (PMSP/SEHAB, 1996c, p. 2).

Componentes e Produtos Ofertados

Os principais componentes do programa, como fica claro em sua denominação, eram Verticalização e Urbanização de Favelas. Porém a prioridade nas primeiras fases do Prover foi dada à verticalização, sem maiores preocupações com um tratamento mais amplo visando à resolução da situação do conjunto da área na qual se localizava a favela, incluindo seu entorno imediato.

Inicialmente o Programa previa o fornecimento apenas de apartamentos em prédios de 5 a 11 pavimentos, prevendo-se desde já que a tipologia predominante seria a de 5 andares e que a construção de prédios com número maior de pavimentos ocorreria apenas para possibilitar o atendimento de favelas com topografia mais acidentada ou com elevado grau de adensamento, exigindo, portanto, maior verticalização. Quando da discussão do financiamento da Fase IV do Programa, o BID não admitiu outra tipologia que não fosse a de prédios de 5 até 8 pavimentos, no máximo. É importante ressaltar que já neste momento de acertos com o BID as duas únicas experiências de prédios de 11 andares, nas favelas Jardim Arpoador e Uirapuru, recebiam as mais diversas críticas, principalmente em decorrência do uso de elevador – pela demanda de constantes serviços de manutenção, o que encarece a taxa condominial a ser assumida pelos moradores –; além disso, os longos corredores adotados para minimizar o número de elevadores configuraram-se em mais um problema ao aumentar a área comum dos prédios, reduzindo a segurança e aumentando a necessidade de gestão e manutenção, papel a ser também atribuído às famílias.

Para responder às críticas e atender às novas exigências colocadas pelo BID, a prefeitura propôs uma alternativa aos prédios de 11 andares, que seriam os edifícios agrupados com pátio interno, também denominados de “cluster design”¹⁰⁷.

4.2.3.2 A tipologia proposta e suas alterações

Durante a implantação do Prover, a tipologia inicialmente proposta sofreu ajustes, de modo a adequar-se principalmente às exigências do órgão financiador das novas fases do programa. Sendo assim, mudanças no programa das habitações, dimensionamento, uso e até mesmo no gabarito dos edifícios foram propostas e aplicadas nos conjuntos projetados a partir da Fase II, sendo estas mudanças mais significativas durante a implantação da Fase IV¹⁰⁸.

A fase inicial do programa contou com tipologia única que serviu a todos os perfis familiares encontrados nas áreas atendidas. Os empreendimentos desta fase são compostos por prédios de 5 andares com 4 apartamentos por andar (inclusive no andar térreo). Dentro do bloco, a caixa de escada serve como conexão entre lâminas formadas pela junção de duas unidades. Os apartamentos possuem sala, cozinha conjugada com área de serviço, banheiro e 2 dormitórios com área útil de 41,78 m² e área total de 45,88 m² (planta 1). Com circulação otimizada, a tipologia da Fase I privilegia ao máximo a ampliação das dependências do apartamento em detrimento da separação entre a área íntima (dormitórios) e o restante da unidade.

¹⁰⁷ Alternativa desenvolvida pela empresa americana “The Liebnan Melting Partnership Architects”, que elaborou solução semelhante para a Cidade de Nova York. Consiste, fundamentalmente, na incorporação ao projeto do conceito de “pátio interno e um melhor aproveitamento da área disponível utilizando, parcialmente, espaços sob os edifícios como vagas para estacionamento. O conceito adotado, com a justaposição de edifícios permite que, com menor número de pavimento se consiga praticamente o mesmo número de apartamentos da solução com elevador” (PMSP/Sehab, 1996c, AP B2). Afirma-se que o projeto de “cluster” apresenta características que o encarecem (número de escadas, cobertura em parte das vagas de estacionamento), mas outras reduzem seu preço (ausência de elevadores).

¹⁰⁸ Ao todo foram propostas 6 tipologias para unidades verticalizadas, sendo que 4 foram desenvolvidas para a Fase IV.

Planta 1 – Planta baixa de unidade habitacional da Fase I do Prover/Cingapura¹⁰⁹

A Fase II apresenta a primeira experiência de alteração da tipologia inicial com a inclusão de unidades com 3 dormitórios, assim como a primeira e última experiência com blocos de 11 pavimentos. Estes conjuntos apresentavam apartamentos de 2 dormitórios com planta distinta a da unidade padrão do programa. Um dos diferenciais dessa planta é a separação das funções do banheiro em dois espaços distintos, permitindo maior flexibilidade em sua utilização. A distribuição interna da planta gera também um espaço de circulação não existente na tipologia original de 2 dormitórios, fato que leva a diminuição das demais dependências do apartamento (Planta 1).

¹⁰⁹ Diagonal Urbana Consultoria. **Planta 1.bmp**. 1 CD-ROM. Photoshop 6.0.

Durante a Fase III não são verificadas alterações tipológicas significativas.

Na Fase IV, ocorre diversificação significativa das tipologias ofertadas, adotando-se variação no número de dormitórios e áreas dos apartamentos, disponibilizados em prédios de 5 a 8 pavimentos, sem elevador, utilizados conforme as características de adensamento da favela e a topografia da gleba, além de lotes urbanizados com unidade embrião. Esta última modalidade seria adotada em favelas menos adensadas, por exigirem glebas maiores, destinados a famílias com renda intermediária e implicando lotes dotados de infra-estrutura, regularizados, de no mínimo 71 m².

A Unidade Verticalizada HB5 foi proposta nesta fase do programa. Possui um núcleo de aproximadamente 24 m² composto por sala, cozinha, banheiro e área de serviço que é comum a todas as tipologias habitacionais de 1, 2 e 3 dormitórios, totalizando 37,27 m²; 43,36 m² e 51,37 m² respectivamente (Planta 2). Verifica-se na unidade de 3 dormitórios uma diminuição significativa de área de cada dormitório individualmente, assim como a ampliação de áreas destinadas à circulação dentro do apartamento. Permanecem, nestas tipologias, a proposta de blocos de fachada recortada, gerada pela distribuição interna do núcleo íntimo das unidades.

Planta 3 – Planta baixa de unidades habitacionais da Fase IV do Prover
 Fonte: Diagonal Urbana Consultoria. **Planta 4.bmp**. 1 CD-ROM. Photoshop 6.0.

Cabe salientar que o conjunto proposto na Gleba A, da favela Heliópolis, integrante da Fase IV do programa, adotou tipologias diferenciadas. Tais unidades foram projetadas de modo a permitir a implantação de agrupamentos ou blocos mistos lineares com articulação vertical distinta da proposta anterior. Estes conjuntos também apresentaram a mescla de usos no edifício, a partir da utilização do térreo para atividades comerciais.

No que se refere a equipamentos externos, cada bloco de apartamentos é entregue com reservatório elevado que recebe água recalcada por um sistema de bombas hidráulicas do reservatório inferior, abrigos para botijões de gás, além de passeio perimetral para pedestres. Dentre suas várias fases, o Programa permitiu experimentações em seu detalhamento como: equipamentos de segurança, coberturas, esquadrias em geral, “lay-out” interno, iluminação e ventilação das áreas comuns, instalações hidráulicas e elétricas.

A unidade tipo embrião, também presente na Fase IV do Programa, foi composta por sala, cozinha e banheiro distribuídos em aproximadamente 24 m². A ampliação, de acordo com projeto pré-definido pela PMSP, se caracteriza pela construção de um segundo pavimento com dois dormitórios, alcançando-se assim o mesmo programa ofertado pelas unidades verticalizadas. Um diferencial destas unidades está na presença da área de serviço no recuo de fundo do lote e de área para garagem no recuo de frente. Cada embrião é entregue com base de fundações para caixa de escada, passeio e calçada, além de abrigo de gás/ hidrômetro e centro de medição elétrica.

A oferta combinada de apartamentos com lotes embriões somente ocorreria nas favelas que contassem com núcleos de maior consolidação e de menor adensamento, “sendo ainda possível a manutenção de moradias já consolidadas e que sejam compatíveis com o partido urbanístico proposto” (PMSP/SEHAB, 1996b, p. 4).

No que se refere ao sistema construtivo, o emprego de alvenaria estrutural de blocos de concreto é a tecnologia predominante observada nos empreendimentos. Reforçadas por armaduras para travamento horizontal e vertical com lajes de concreto maciças armadas com telas soldadas e moldadas in loco, a estrutura de alvenaria é coberta por telhas de cerâmica dispostas sobre estrutura de madeira.

As caixas de escadas são de concreto pré-moldado. Fundações obedecem a projetos específicos em função das características de cada tipo de solo encontrado.

Silva (2001) assim define o padrão arquitetônico do Prover:

(...) blocos de edifícios com características arquitetônicas modernas, onde se combinam cores fortes com o propósito de chamar a atenção dos transeuntes. Estes conjuntos encontram-se dispostos na área mais visível da favela (...) perfilados (...) impedindo a manifestação desta na paisagem. Apresentam uma organização interna similar às encontradas em conjuntos habitacionais de classe média, no que se refere à infra-estrutura básica, diferindo desses em relação aos espaços destinados à área de lazer. (...) O acabamento externo é vistoso, com telhas de barro, um colorido planejado e vias asfaltadas. Geralmente não apresentam áreas verdes, quando as têm elas reduzem-se ao gramado. (SILVA, 2001, p. 83)

O acabamento interno, por sua vez, é simples ou quase inexistente. O revestimento interno das paredes utiliza barra lisa com pintura a óleo sobre argamassa impermeabilizada nas áreas molhadas e pintura látex PVA sobre o bloco frisado nas demais dependências do apartamento. Os pisos das áreas molhadas são de argamassa com impermeabilizante sobre a laje e nos demais ambientes, laje regularizada.

4.2.3.3 Critérios de elegibilidade das favelas e das famílias

Seleção das favelas beneficiadas

Antes da apresentação dos critérios de elegibilidade das favelas que sofreriam intervenção, é importante esclarecer que também neste aspecto o Programa incorporou alterações após a relação com o BID. Nos próprios documentos oficiais é afirmado que as três primeiras fases do Prover adotaram “critérios especiais” para a escolha das favelas visando o sucesso do Programa, sucesso este diretamente associado ao impacto positivo da sua implantação inicial. Afirma que “esse sucesso inicial esteve condicionado à escolha estratégica de **favelas cuja urbanização fosse visível** (grifo nosso) aos munícipes afetados e cujos moradores estivessem convencidos do real benefício que viriam a usufruir”, deixando claro que o critério especial estava diretamente associado à visibilidade da favela na paisagem do município, fator essencialmente importante para a estratégia de marketing da gestão malufista. São acrescentados os seguintes argumentos para a escolha estratégica das favelas:

O critério estratégico de seleção esteve associado à existência de lideranças e de organização comunitária e à aceitação dos favelados a respeito da possível necessidade de vivenciarem a fase de construção em alojamentos provisórios, iniciando o aprendizado de um convívio comunitário e condominial. Também foi considerado como critério, o nível de aceitação pelos moradores da necessidade de

contribuírem com uma prestação mensal para adquirirem uma moradia futura em bairro urbanizado. (PMSP/SEHAB, 1996d, p. 7)

Para a Fase IV os critérios foram alterados, mas tal mudança é atribuída aos resultados positivos já obtidos, os quais criaram condições para “a aplicação de ajustes nos critérios inicialmente utilizados, ponderando-se com maior peso os fatores de adensamento, precariedade das construções, risco de inundação, desabamentos e incêndio e condições de saneamento” (PMSP/SEHAB, 1996d, p.7).

Em síntese, de acordo com os documentos oficiais, os passos para a escolha das favelas foram os seguintes: **Triagem Inicial** que significou a seleção procedida para dimensionamento do Prover, considerando o universo de 1.800 favelas (dados do Censo das Favelas do Município de São Paulo/1987). Deste universo foram selecionadas 243 favelas, pelas seguintes razões:

- possuíam ocupação consolidada;
- tinham possibilidade de serem integradas às áreas circunvizinhas;
- não se constituíam em obstáculos para qualquer grande obra pública posterior;
- estavam localizadas em áreas de maior valorização imobiliária, prejudicando o desenvolvimento do entorno;
- apresentavam problemas de alto risco quanto a inundações, desabamentos, contaminação do meio ambiente e segurança pública, entre outros;
- localizavam-se predominantemente em áreas de propriedade do município de São Paulo;
- apresentavam grande adensamento, condição agravante para as condições de habitabilidade e que implica em maior urgência de solução. (PMSP/Sehab, 1996d, p. 7)

No tocante ao grau de consolidação, dever-se-ia observar se a favela possuía tempo de ocupação de, pelo menos 5 anos; já no que se refere ao adensamento, recomenda-se a escolha de favela com um mínimo de 150 famílias (embora não se descartasse a constituição de complexos de favelas formados por dois ou mais núcleos próximos, os quais receberiam um tratamento de forma agregada). Outros elementos a serem observados eram os seguintes: se a favela estaria localizada em áreas de proteção de mananciais, de proteção ambiental ou sobre aterros sanitários, situações que as descartariam (PMSP/SEHAB, 1996d).

O segundo passo foi a **Priorização**, que implicou na escolha das favelas cuja intervenção seria priorizada:

- - maior número de domicílios em áreas de risco pessoal;
- distância das redes de infra-estrutura básica, isto é, das redes de água e energia elétrica;
- maior déficit de infra-estrutura, isto é, ausência total ou parcial de abastecimento de água, coleta/destinação de esgotos, fornecimento de energia elétrica e coleta de lixo;

- maior densidade de ocupação, avaliada em função da área média por família em cada favela ou complexo de favelas;
- compromisso prévio assumido pelo poder público com a população local, e desta com a concepção do Programa;
- disponibilidade de área com vista à viabilização, na mais curto prazo, da legalização registrária dos imóveis (...). (PMSP/SEHAB, 1996d, p. 8)

Menciona ainda que a preferência, dentre as favelas selecionadas, seria daquelas que apresentassem organização comunitária e que oferecessem “participação em termos de alocar recursos na implantação de equipamentos de uso coletivo ou que manifestem, durante as primeiras etapas da Ação Social, evidências de co-responsabilidade na implantação e sucesso dos empreendimentos” (PMSP/SEHAB, 1996d, p. 8).

Por fim, menciona também a possibilidade de favelas serem substituídas caso viesse a ocorrer “impedimento de ordem técnica, social ou legal para a implantação do Programa” (PMSP/SEHAB, 1996d, p. 8). Neste caso, a favela impedida seria substituída por outra de acordo com a ordem de seleção.

É importante salientar que esses passos e critérios, tal como seguem apresentados, aparentam terem sido aplicados da forma como constam nos documentos apenas quando da seleção das favelas que comporiam a Fase IV do programa, fase esta fortemente influenciada pelas determinações do BID.

O **Enquadramento das Famílias**, terceiro passo, trata dos critérios de enquadramento dos beneficiários. Definiu-se que a prioridade seria de atendimento a famílias, desde que atendessem aos critérios que seguem:

- tenha sido arrolada como moradora da favela;
- não tenha vendido nem comprado barraco após o arrolamento;
- venha a optar por ocupar uma unidade habitacional definitiva, onforme as características dos produtos (apartamento ou lote com embrião) ofertados pelo Programa, e que concorde em passar a viver dentro das regras condominiais no caso de apartamentos;
- tenha condições mínimas de renda familiar, que permita o pagamento de prestação mensal estipulada, além de água e luz, e no caso de apartamentos, despesas relativas às áreas comuns, além de outros gastos de subsistência. (PMSP/SEHAB, 1996d, p. 9)

No Regulamento Operacional são acrescentados dois requisitos que levariam os beneficiários a perderem o direito ao atendimento, mesmo sendo arrolados:

- [se fossem] proprietários de imóvel residencial na RMSP;
- [tivessem] sido beneficiados por outros Programas Habitacionais promovidos pelo poder público na Região Metropolitana, e tenham repassado a unidade habitacional durante o prazo de financiamento, sem a anuência do órgão responsável pelo empreendimento. (PMSP/Sehab, 1996g, p.9)

4.2.3.4 Etapas de execução do programa

São descritas 5 (cinco) macroações fundamentais de implantação do Programa:

- A **Primeira Etapa**, partida de todo o processo, incluindo as seguintes ações específicas: identificação física do universo de favelas do Município de São Paulo; a eleição com base em critérios de elegibilidade das que sofrerão intervenção (podendo ser tratadas individualmente ou em grupo/complexo de favelas); definição do orçamento das alternativas; provisão de recursos (a serem administrados pelo FMH); estudo de priorização e cronograma; identificação das lideranças; estudo do perfil socioeconômico das famílias; definição das soluções técnicas mais adequadas.
- A **Segunda Etapa** incluía a definição dos projetos básicos; licitação da execução dos projetos e apoio técnico, necessário no preparo de propostas preliminares, projetos básicos e revisões decorrentes das discussões com a população; envio do projeto básico (aprovado pela população) aos Convênios de Habi com outras Secretarias, especialmente à Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA); se aprovado, rediscussão com os moradores para obtenção do compromisso com a moradia escolhida.
- A **Terceira Etapa** refere-se à construção das moradias, que se inicia com a licitação das obras e do projeto executivo; seguindo-se a elaboração do plano de remoções de acordo com o cronograma de obras; a realização de trabalho educativo – “até que sejam entregues as Unidades Habitacionais e os Termos de Permissão de Uso” (PMSP/SEHAB, 1996d, p. 2) –; a remoção para moradias provisórias (quando necessária), contemplando acompanhamento especial às famílias; o encaminhamento do projeto executivo às concessionárias Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e Eletricidade de São Paulo S.A. (Eletropaulo) para aprovação e elaboração de orçamento; a liberação das obras pela gerenciadora responsável e, por

fim, a emissão, pela Sehab, dos Termos de Recebimento de Obras Concluídas (PMSP/SEHAB, 1996d).

- A **Quarta Etapa** envolve a entrega das moradias às famílias e a realização do trabalho de pós-ocupação que visa a “orientação na convivência comunitária, apoio na solução de problemas sociais e administrativos, e supervisão quanto ao zelo para com os benefícios recebidos” (PMSP/SEHAB, 1996d, p. 3); paralelamente seguiam as providências para a regularização dos imóveis.
- A **Quinta Etapa**, última delas, “consiste na cobrança das prestações relativas ao financiamento e na administração dos subsídios, a serem efetivados pela Cohab, até que seja quitada a hipoteca e se possa fazer o registro de escritura definitiva” (PMSP/Sehab, 1996d, p. 3).

As **moradias provisórias** seriam utilizadas apenas nas favelas onde não havia área livre para iniciar as obras dos prédios, realidade de parcela significativa daquelas nas quais o Programa foi implantado. As famílias transferidas para moradias provisórias lá permaneciam até a entrega das unidades habitacionais definitivas. Em algumas áreas todas as famílias da favela seguiam para as moradias provisórias desde o início do processo, visando à liberação da totalidade da área para que a implantação dos prédios ocorresse de forma simultânea. Em outras, a transferência ocorria liberando apenas parte da área, permitindo que a obra do empreendimento se instalasse no espaço livre e fosse sendo ampliada somente na medida em que os prédios prontos eram ocupados e novo grupo de famílias seguia para as moradias provisórias.

As **áreas-pulmão**, por seu turno, foram criadas para absorver parte das famílias das favelas extremamente adensadas cujo número de unidades construídas eram insuficientes para toda a demanda. Entretanto, estas áreas terminaram por absorver também as famílias de áreas que não foram verticalizadas.

4.2.3.5 Recursos

O Prover foi iniciado em 1993 com recursos orçamentários da própria prefeitura. Em 1995, foram obtidos recursos junto a Caixa Econômica Federal (CEF), que totalizaram R\$ 70 milhões. Finalmente, em 1996, a prefeitura obteve financiamento do BID, que somou US\$

250 milhões – US\$ 150 milhões para a Fase IV e US\$ 100 milhões como contrapartida da Fase II do Programa.

É importante esclarecer que o financiamento do BID foi solicitado para o **Programa de Melhoramentos em Favelas no Município de São Paulo**, formado por três componentes: 1) urbanização de favelas (por meio do Prover); 2) regularização de loteamentos; e 3) fortalecimento institucional e de políticas. O último componente referia-se aos serviços de reestruturação organizacional dos órgãos executores do programa, incluindo treinamento e formação de pessoal, capacitação para o monitoramento e realização de estudos para marco institucional. No item **custos globais e fontes de financiamento** (PMSP/SEHAB, 1996), explicita-se que os US\$ 250 milhões obtidos junto ao BID seriam investidos em:

- 9.700 apartamentos em favelas;
- 2.420 lotes com embriões em favelas;
- 21.200 lotes regularizados (que originou o Programa Lote Legal).

4.2.3.6 A questão fundiária e a comercialização das unidades

Os empreendimentos do Prover foram executados de acordo com as exigências de uso e ocupação do solo definidas no Decreto Municipal nº 31.601 de 26/05/1992, atendendo também às disposições do Decreto Municipal nº 34.049 de 23/03/1994 (PMSP/SEHAB, 1996b). Tais decretos ofereciam os instrumentos legais para a implementação de habitações de interesse social, sendo estes:

- a) no que se refere ao parcelamento
 - não será permitido o parcelamento do solo em terrenos com declividade superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas as exigências específicas da legislação municipal.
- b) no que se refere à destinação das áreas
 - nos desmembramentos deverão ser destinados no mínimo 10% da área total da gleba para áreas verdes públicas e 5% para áreas institucionais públicas;
 - deverão ser destinadas no mínimo 10% das áreas públicas, constituídas de sistema viário, áreas verdes e áreas institucionais;
 - nas edificações multifamiliares deverão ser destinadas no mínimo 10% da área total da gleba para áreas verdes públicas e 7,70 m²/unidade habitacional para áreas institucionais públicas;
 - serão dispensados da destinação de áreas verdes e institucionais públicas os empreendimentos situados em terrenos com até 10.000 m²;

- os lotes para edificações unifamiliares deverão ter área mínima de 68 m², admitindo-se redução para até 60 m² quando o empreendimento envolver a execução simultânea de parcelamento do solo e edificação;
- deverá ser mantida área de largura de 15 m de cada lado dos córregos. (PMSP/Sehab, 1996b, p. 5-6)

Estas restrições, além de conduzirem a projetos de execução muito onerosa, afirma o texto, reduziam as áreas passíveis de serem edificadas, limitando a possibilidade de alocação de unidades habitacionais verticalizadas e, o que é mais importante quando da análise do Prover, inibiam a regularização fundiária dos barracos remanescentes, com emissão de títulos de propriedade (PMSP/SEHAB, 1996b, p. 6).

A titulação de apartamentos e lotes somente poderia ser efetuada após a desafetação da área na qual foi construído o empreendimento, feita por Lei Municipal. Até lá, a família beneficiada por uma unidade habitacional do Prover assinaria um Termo de Permissão de Uso (TPU), criado pelo Decreto Municipal nº 35.232, de 27/06/1995, que legitimou a ocupação dos imóveis antes da regularização dos empreendimentos. Estimava-se em 18 meses o prazo de regularização dos empreendimentos, considerados a partir da entrega da unidade, cujos passos seriam:

- encaminhamento do processo de parcelamento e incorporações;
- elaboração e tramitação de projeto de lei para desafetação e venda;
- elaboração de especificação do condomínio ou memorial descritivo do plano integrado;
- envio para o cartório de registro de imóveis competente para registro;
- elaboração, pela Cohab-SP, dos contratos de financiamento para venda dos imóveis.

No que diz respeito à comercialização das unidades, os mecanismos definidos foram os seguintes: **Subsídios** com valor limitado no total financiado a um valor correspondente ao custo do terreno, da infra-estrutura e de uma compensação pela moradia ocupada na favela. Seria igual para produtos semelhantes (apartamentos ou lotes com embrião) e regressivo financeiramente de acordo com o valor de produção e de mercado do produto.

As **Condições de Venda** previam que o **Plano de Reajustamento das Prestações** dos contratos firmados com o FMH adotariam correção monetária anual das prestações. Em caso

de suspensão dos pagamentos por situação de desemprego, ou redução parcial da renda, a família poderia recorrer a uma linha de crédito para cobertura das prestações vencidas, que poderia ser paga durante o prazo de vigência do financiamento ou, em casos especiais, ao final do contrato. Quanto às **Condições de Financiamento** previa-se que os financiamentos seriam concedidos a uma taxa fixa de 6% a.a., independente da renda, em um prazo de 25 anos. O prêmio de seguro, para cobertura de sinistros de morte e de invalidez permanente de todos os financiados, seria admitido como igual a 5% (PMSP/SEHAB, 1996g).

Sobre o **Preço de Venda dos Produtos**, afirma que em prédios de 5 a 8 pavimentos e dos lotes com embrião os preços finais incluíam as parcelas referentes a terreno, infra-estrutura da gleba, custo da construção e um valor sob a rubrica “custeio”, que implicava nas despesas relativas à “projetos, topografia, sondagens, gerenciamento de obras e serviços, e outras despesas decorrentes da contratação de empresas prestadores de serviços técnicos de suporte” (PMSP/SEHAB, 1996e, p. 1). Não estavam inclusas apenas as despesas da estrutura organizacional da própria Sehab.

Sobre a **Prestação Mensal** dos apartamentos ou do lote com embrião, esta resultaria dos seguintes itens: “amortização e juros (A+J), para financiamento a 6% a.a. (0,4868% a.m.) em 300 meses (25 anos); taxa de Cobrança de R\$ 2,00, correspondente à parcela fixa incorporada a cada prestação dos financiados; prêmio de Seguro, calculado na base de 5% da soma dos valores de A+J” (PMSP/SEHAB, 1996e, p. 2).

4.2.3.7 Aspectos institucionais e organizacionais

Nas primeiras fases, a implementação do programa ficou sob a Coordenação Geral da Sehab, tendo o Gabinete do Secretário centralizado todas as ações, inclusive o fluxo de recursos, atribuindo-se a Subcoordenação à Habi. Na Fase IV, já após a interferência do BID, decidiu-se adotar uma estrutura mais ágil e flexível. A Sehab seria, então, reestruturada de forma matricial, embora ainda centrada no Gabinete, “que interagi(ia) matricialmente com os órgãos diretos da Secretaria – Habi e Resolo, fornecendo maior flexibilidade de atuação e rapidez de decisão à administração” (PMSP/SEHAB, 1996d, p. 17).

Ao tratar da participação e responsabilidades dos demais órgãos municipais, ressalta-se a importância da integração com outras secretarias municipais por meio do Programa HAB,

cujos objetivos eram a viabilização de uma ação conjunta, visando integrar as ações complementares ao atendimento habitacional. Foram então criadas Comissões Intersecretariais: HabiTran, Secretaria Municipal de Transportes (SMT); HabiSaúde, Secretaria Municipal da Saúde (SMS); HabiVerde, Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA); Habi/Fabes, Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar Social (Fabes); HabiEducação, Secretaria Municipal de Educação (SME); HabiVia, Secretaria Municipal de Vias Públicas (SVP); HabiLimpurb, Secretaria Municipal de Serviços e Obras (SSO); HabiInformática, Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo (Prodam); e HabiEsportes, Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação (Seme) (PMSP/SEHAB, 1996d).

No que tange a participação de órgãos estaduais, os principais participantes seriam a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA), a Sabesp e a Eletropaulo¹¹⁰.

Por fim, são listados como participantes os órgãos contratados para apoio técnico – Suporte técnico construtivo (Projetistas, Serviços Técnicos Especializados em Topografia e Sondagem e ensaios tecnológicos); Suporte técnico em Ação Social e Suporte técnico gerencial e administrativo (Gerenciadoras).

4.2.3.8 Resultados do programa

O Prover foi implementado em 4 (quatro) fases: a Fase I incluiu a urbanização e verticalização de 12 favelas, com obras contratadas por meio de 3 lotes, viabilizando 2.828 unidades habitacionais; a Fase II contemplou a urbanização e verticalização de 14 núcleos de favelas, com obras contratadas por meio de 5 lotes, promovendo 4.864 unidades habitacionais; a Fase III viabilizou a intervenção em 11 favelas, com obras contratadas em 4 lotes, garantindo o provimento de 3.361 unidades habitacionais; e, finalmente, a Fase IV, que incluiu a urbanização e verticalização de 9 favelas, com obras contratadas também em 4 lotes, viabilizando 5.297 unidades habitacionais.

¹¹⁰ À época, ainda estatal.

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	4.864 ¹¹¹	1994	1996	2004 ¹¹²
III	CEF/PMSP	11	3.361 ¹¹³	1995	1997	2003
IV	CEF/BID/PMSP	09	5.297 ¹¹⁴	1996	1999	2004
Total		47	16.350			

Quadro 7 - Síntese do Prover: 1993–2004

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria. Relatório da Situação dos Empreendimentos. São Paulo. 2004.

Os resultados expostos no Quadro 7 acima mostram que, ao final de três gestões e de quase 12 anos desde os primeiro passos para a sua viabilização, o programa não alcançou a meta originalmente traçada: das 243 favelas que seriam contempladas, 47 receberam intervenção; das 89.000 unidades que seriam construídas, menos de 17.000 foram viabilizadas.

Na gestão de Paulo Maluf, idealizador do programa, foram construídas 5.468 unidades; na de Celso Pitta, 8.702 unidades; e, na de Marta Suplicy, 2.180.

O mapa que segue (Mapa 2) mostra a distribuição das intervenções do programa no município, permitindo ainda uma visão segundo as fases de implementação. Verifica-se que os empreendimentos do Prover encontram-se distribuídos nas Regiões Norte, Leste, Oeste e Sudeste do Município, com uma presença um pouco mais expressiva na Região Norte.

¹¹¹ Os dados do programa somam ainda a este total 480 residências que permaneceram na favela Vera Cruz, a qual recebeu algumas obras de melhorias urbanísticas e sanitárias. Entende-se incorreta essa soma, pois estas residências não foram construídas no âmbito do Prover (são autoconstruções).

¹¹² Esta fase foi concluída apenas em 2004 devido a alterações em um empreendimento – Jardim do Lago.

¹¹³ Há referência de 109 residências que permaneceram em Goiti (mesma situação de Vera Cruz).

¹¹⁴ 62 moradias permaneceram na favela Nicarágua (situação similar a Vera Cruz e Goiti).

Mapa 2 - Localização dos empreendimentos do Prover/Cingapura.

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

A **Fase I** soma um total de 139 blocos de apartamentos com 2.828 unidades habitacionais, sendo todas estas de 2 dormitórios (Quadro 8). O primeiro empreendimento dessa fase a ser concluído foi o Conjunto Zaki Narchi, cujas primeiras unidades (num total de 20 – 1 prédio) foram entregues em dezembro de 1994. Este conjunto, situado no Bairro do Carandiru, próximo à Marginal do Rio Tietê e ao Centro da Cidade, foi concluído em dezembro de 1996 e é composto por 35 prédios de 5 andares, com 4 apartamentos por andar (2 dormitórios) e abriga 700 famílias.

Empreendimento	Número de Blocos	Número de UHs	Tipologia / Número de Dormitórios
Água Branca	9	180	2
Autódromo	11	244	2
Campo Grande	5	100	2
Imigrantes	8	160	2
Jardim Maninos	8	160	2
Miguel Stéfano	4	80	2
Nova Jaguaré	13	260	2
Parque Novo Mundo / Nova Tietê	8	160	2
Parque Novo Mundo / Vila Maria	31	620	2
Real Parque Luís de Bragança (1ª etapa)	3	84	2
Santo Antônio / Peinha	04	80	2
Zaki Narchi	35	700	2

Quadro 8 - Fase I do Prover

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria. Relatório da Situação dos Empreendimentos. São Paulo. 2004.

Mapa 3 – Localização dos Conjuntos da Fase I do PROVER

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

Os empreendimentos da **Fase II** (Quadro 9) somam 220 blocos, distribuídos em 14 favelas, totalizando 4.864 unidades habitacionais, predominantemente de 2 dormitórios (à exceção apenas de Heliópolis Gleba L2, que ofereceu também unidades de 3 dormitórios). Os empreendimentos, na sua quase totalidade, não possuem elevador, constituindo-se de blocos com escadarias. As exceções são os empreendimentos São Jorge Arpoador e Uirapuru, que possuem, além de blocos de 5 andares sem elevador, blocos de 11 andares com transporte vertical implantado. Em ambos, a experiência não surtiu o resultado esperado, uma vez que os elevadores exigiam gestão e manutenção permanentes, resultando em elevado custo para a administração e dificuldades adicionais para a integração e convivência entre as famílias residentes.

Empreendimento	Número de Blocos	Número de UHs	Tipologia / Número de Dormitórios
Chaparral I	14	280	2
Chaparral II	10	200	2
Dom Macário	4	96	2
Edu Chaves	20	400	2
José Paulino dos Santos (1ª etapa)	9	180	2
Haia do Carrão	12	240	2
Heliópolis Gleba L2	30	600	2 e 3
Raul Seixas	4	112	2
Santo Antônio / Parque Otero	25	500	2
São Francisco I, II, III, IV e V	51	1016	2
São Jorge Arpoador	17	562	2
Uirapuru	11	418	2
Vila Nilo	13	260	2

Quadro 9 - Fase II do Prover

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria. Relatório da Situação dos Empreendimentos. São Paulo. 2004.

Mapa 4 – Localização dos Conjuntos da Fase II do PROVER

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

A **Fase III** do Prover (Quadro 10) viabilizou 3.361 unidades distribuídas em 165 blocos de apartamentos construídos em 11 favelas. Todas as unidades ofertadas nessa fase são de dois dormitórios. O único caso de solução mista, envolvendo verticalização e urbanização, ocorreu na favela Goiti, resultado de firme pressão das famílias e de suas lideranças.

Empreendimento	Número de Blocos	Número de Unidades	Tipologia / Número de Dormitórios
Chácara Bela Vista	48	960	2
Goiti	13	296	2
Jardim do Lago	12	280	2
Jardim Maraial	9	180	2
Lidiane Vila Nova	13	260	2
Piqueri	08	160	2
Real Parque Luiz de Bragança (2ª etapa)	15	285	2
Samaritá	14	280	2
São Francisco/Sapopemba	18	360	2
Trivelato	15	300	2

Quadro 10 - Fase III do Prover

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria. Relatório da Situação dos Empreendimentos. São Paulo. 2004.

Mapa 5 – Localização dos Conjuntos da Fase III do PROVER.

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

A **Fase IV** do programa evolui em relação às anteriores, sob distintos aspectos. Quanto à tipologia, além do apartamento padrão de dois dormitórios e de 45,88 m², o morador poderia optar por unidades de um ou de três dormitórios, além da alternativa casa embrião em lote urbanizado. Entretanto, a escolha pela última modalidade – embrião em lote urbanizado – implicava no afastamento da família do local de origem da favela, pois o empreendimento com essa oferta empregou terreno de loteamento novo, localizado na Zona Noroeste da cidade, bastante afastado das antigas favelas. Além do afastamento da antiga área, as famílias que escolhessem o embrião teriam que conviver com famílias oriundas de diversas favelas, já que o empreendimento constituiu-se em **área-pulmão**, voltado ao recebimento dos moradores excedente das favelas verticalizadas. A monotonia e o uso monofuncional aplica-se também a essa modalidade, o que também tem contribuído para a dificuldade de convivência entre os grupos de famílias.

Ao todo, a Fase IV ofertou um total de 247 blocos com 4.801 apartamentos e 13 quadras de lotes urbanizados, totalizando 486 embriões (Quadro 11).

Empreendimento	Número de Blocos	Número de Unidades	Tipologia / Número de Dormitórios
City Jaraguá (embriões)		496 embriões	Embrião
Heliópolis Gleba A	71	849	1, 2 e 3
José Paulino dos Santos (2ª etapa)	32	640	1, 2 e 3
Madeirit / Votorantim	20	400	1, 2 e 3
Morro da Esperança	19	380	1, 2 e 3
Nicarágua / Vila da Paz	44	1.160	2 e 3
Parque Continental	21	420	1, 2 e 3
São Domingos / Camarazal	13	332	2

Quadro 11 - Fase IV do Prover

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria. Relatório da Situação dos Empreendimentos. São Paulo. 2004.

Mapa 6 – Localização dos Conjuntos da Fase IV do PROVER.

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

O processo de seleção das favelas a serem beneficiadas na Fase IV pautou-se nos critérios de prioridade já mencionados, cada um com peso específico na definição da escolha, cuja soma final deveria ser igual a 1: domicílios em área de risco (peso 0,25); distância da favela em relação às redes de infra-estrutura (0,05); déficit de infra-estrutura (0,15); densidade de ocupação (0,20); compromisso prévio com a população (0,15) e disponibilidade da área (0,20). Foram selecionadas 7 favelas, que seguem apresentadas no Quadro 12 de acordo com a classificação final obtida. Logo após a seleção, as favelas Parque Novo Mundo / Vila Maria e Nova Jaguaré foram desconsideradas e os motivos alegados foram, respectivamente, o de receber melhorias em fases anteriores e de possuir terreno em declividade acentuada, fato que elevaria os custos para além dos limites estabelecidos¹¹⁵. Posteriormente, outras duas favelas também saíram da lista de beneficiadas – Sucupira e Jardim Guapira – em decorrência de impasses na aprovação junto aos moradores e, sobretudo, devido também aos custos de implantação.

Favela	Classificação
Madeirit / Votorantim	0,793
Morro da Esperança	0,656
Parque Novo Mundo / Nova Tietê / Vila Maria	0,543
Heliópolis Gleba A / José Paulino dos Santos	0,462
Parque Continental / São Domingos Camarazal	0,407
Nicarágua / Vila da Paz	0,405
Nova Jaguaré	0,393
Sucupira	0,372
Jardim Guapira	0,336

Quadro 12 - Favelas Selecionadas para a Fase IV

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria. Relatório de Progresso I – Vol. 1, fev./97.

Os empreendimentos da Fase IV destacam-se também dos demais devido ao elevado valor dos imóveis, por sua localização privilegiada, nas proximidades de áreas valorizadas. Os empreendimentos da Zona Oeste, por exemplo, estão situados em área de ocupação mista onde convivem moradias e estabelecimentos comerciais e industriais. Quase limite do Município de São Paulo com Osasco, tais empreendimentos encontram-se em região bem

¹¹⁵ Diagonal Urbana Consultoria. Contrato nº 939/OC-BR. Relatório de Progresso I – Vol. 1, fevereiro/97. Apêndice C do Regulamento Operacional.

servida por estradas de acesso a São Paulo como a Marginal Pinheiros, a Rodovia Castelo Branco, a Bandeirantes e a Raposo Tavares.

O caso exemplar é o do empreendimento Madeirit / Votorantim, localizado em terreno plano, nas proximidades da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), entre a Marginal e o Bairro da Lapa, cujos ocupantes foram atraídos pela central de abastecimento absorvedora da mão-de-obra de baixa qualificação como as de carregador, ajudante geral, de carpinteiro na recuperação / produção de caixotes, e também de feirante, vendedor, balconista, entre outras. O Parque Continental, situado também na Zona Oeste, apresenta as mesmas características de terreno (plano) e desfruta de condições similares às de Madeirit.

Foto 2 – Conjunto Habitacional Madeirit / Votorantim – Fase IV

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria Ltda.

O Morro da Esperança localiza-se na periferia da Zona Norte, em uma região residencial, com presença significativa de habitações da produção estatal, mas também de casas autofinanciadas, e autoproduzidas em lote de pequenas dimensões. Também se destacam equipamentos públicos como cemitério, o Hospital de Vila Nova Cachoeirinha, quadras poliesportivas, escolas.

Foto 3 – Favela Morro da Esperança
Fonte: Diagonal Urbana Consultoria Ltda

Nicarágua / Vila da Paz, localizada na Zona Sudeste, possui território com maior dimensão, porém bem localizado, próximo à Administração Regional. Heliópolis fica na mesma região.

Foto 4 – Conjunto Habitacional Nicarágua / Vila da Paz
Fonte: Diagonal Urbana Consultoria Ltda.

City Jaraguá, área-pulmão que ofertou a tipologia embrião em lote urbanizado, é o único empreendimento de localização mais distante e desprovido de infra-estrutura. Por ser área-pulmão atraiu os setores mais carentes, os que fugiam do compromisso de pagamento das taxas do condomínio, e da prestação mensal elevada. Se de um lado responde aos anseios da população cada vez mais informada sobre as despesas coletivas para manutenção de sua moradia, de outro oferece a habitação distante das oportunidades de emprego ou de prestação de serviços. A região é dominada pela produção estatal, moradias da Cohab, de uso monofuncional, e equipamentos como escolas e posto de saúde.

Foto 5 – Conjunto Habitacional City Jaraguá.

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria Ltda.

A característica comum da ocupação das favelas da **Fase IV** é o fato de a terra ser pública (patrimonial), e em três delas também contar com a iniciativa governamental em acolher famílias em abrigos provisórios: Heliópolis, Morro da Esperança e São Domingos Camarazal. Na origem a ocupação começa com poucas famílias vindas do sistema de aluguel devido à incapacidade de arcar com o custo e intensifica-se com a implantação de alojamentos provisórios para as desabrigadas de outras áreas. Tal fato ocorreu com Heliópolis onde foram implantados dois alojamentos em dois períodos distintos. O primeiro, implantado em 1971, com 150 famílias removidas da Vila Prudente, pela Secretaria do Bem-Estar da PMSP, em decorrência da edificação de um viaduto. Em 1978, um novo alojamento provisório acolheu 60 famílias transferidas da Favela Vergueiro para ampliação da via de mesmo nome. Ocorreu também em São Domingos Camarazal, que teve sua ocupação intensificada ao receber famílias antes residentes em Tremembé, na Zona Norte. Repete-se o mesmo em Morro da Esperança, que recebeu alojamentos provisórios para acolher famílias procedentes de Jardim Peri, que posteriormente tiveram acesso ao programa da casa própria em regime de mutirão pela Cohab-SP.

Foto 6 – Conjunto Habitacional São Domingos Camarazal (ao lado, vista da antiga Favela)

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria Ltda.

A época de ocupação e a construção dos primeiros barracos variam sendo que a mais antiga é a da Vila da Paz, iniciada no ano de 1953 com dois barracos. As demais foram ocupadas entre o final da década de sessenta e início da de oitenta: em Heliópolis as ocupações iniciais ocorreram entre os anos de 1971 e 1978; São Domingos Camarazal, em 1967; Morro da Esperança, em 1978; Madeirit / Votorantim, em 1975, e Nicarágua / Vila da Paz, em 1980.

4.3 A VERTICALIZAÇÃO NO GOVERNO MARTA SUPLYCY: BUSCA DE UM MODELO “EMBLEMÁTICO” (2001 – 2004)

4.3.1 Contextualização do período

As eleições municipais em São Paulo ocorrem quando a gestão Celso Pitta passava por uma grave crise minando, por extensão, as pretensões de Paulo Maluf de retornar à prefeitura. Criam-se as condições para mais uma vitória do Partido dos Trabalhadores, que apostava em mais uma mulher candidata, porém de perfil e histórico totalmente diverso da primeira que governara São Paulo. Marta Suplicy, Psicanalista de formação e com um bom trânsito pessoal na mídia televisiva, onde trabalhara anos antes, passa para o segundo turno e vence Paulo Maluf por ampla margem. Além de governar São Paulo caberia à nova prefeita fazer da cidade uma das principais vitrines para a eleição presidencial que ocorreria dois anos depois:

O PT sai destas eleições municipais nacionalmente fortalecido, claramente percebido como o partido da ética, da honestidade e da luta pela democracia e o combate à desigualdade. Este PT mais maduro e responsável, que sabe responder aos desafios de administrar cidades e de projetar o Brasil no novo milênio. Este PT, defensor ferrenho do sistema democrático e do socialismo moderno. Este PT

das lutas sociais, que emerge hoje com significativas vitórias e particularmente em São Paulo, é o PT do vermelho e da estrela da esperança.¹¹⁶
 Agora [seis meses após assumir o mandato] encontrei a trilha, tenho a segurança do comando [da prefeitura] e se o PT quiser fazer da prefeitura uma vitrine para a eleição presidencial, posso ajudar, pois até o ano que vem terei obras e ações para mostrar.¹¹⁷

A comparação deste discurso com os dilemas ideológicos e administrativos pelos quais passara a gestão de Luiza Erundina permite ver que, para esse segundo mandato, o PT se apresenta com uma clara estratégia que evidencia um passo mais ao centro do espectro político: A de apresentar credibilidade e competência de maneira a merecer liderar os destinos do país. Ou seja, consubstancia-se com o princípio da instituição burguesa – palavra cada vez mais rara no vocabulário partidário - e passa a professar o credo da boa administração com viés e compromisso social.

4.3.2 Política habitacional adotada

4.3.2.1 Panorama da demanda

Antes de a prefeita assumir, podia-se ler nos jornais: “Segundo dados oficiais, mais da metade dos paulistanos (52%) vive em favelas, cortiços e loteamentos clandestinos”¹¹⁸. Isso representava exatamente cinco milhões e meio de pessoas morando em situação irregular.

Um dos principais propósitos divulgados pela nova gestão era o de estabelecer bases sociais duradouras para enfrentar o imenso problema do déficit de moradia na cidade. Essa idéia já constava no programa de governo da candidatura, programa este que fora elaborado pelo, à época recém criado, Instituto Florestan Fernandes, em 1999¹¹⁹.

O instituto abordava a questão da habitação partindo da análise da taxa geométrica de crescimento habitacional que, segundo o IBGE tinha passado de 1,16% durante a década de oitenta para 0,40%, de 1991 a 1996. Estes dados mostravam que a redução de densidade

¹¹⁶ Discurso de agradecimento de Marta Suplicy, em 29/10/2000. Disponível em <http://www.partes.com.br/marta08.html>

¹¹⁷ Dora Kramer, disponível em <http://www.radiobras.gov.br/anteriores/2001/sinopse>

¹¹⁸ O Estado de S.Paulo, 10/12/00.

¹¹⁹ Cabe destacar que esse Plano de Governo foi elaborado em articulação com o Projeto Moradia, apresentado em maio de 2000. O projeto Moradia, uma proposta de desenvolvimento urbano e de erradicação do déficit habitacional brasileiro, foi elaborada pelo Instituto Cidadania - Organização não Governamental- com a participação da deputada federal Iara Bernardi (PT/SP).

observada em vários distritos do município, apontava para uma periferização da ocupação territorial, uma vez que o aumento populacional proporcional era observado em distritos pobres da periferia.

4.3.2.2 Concepção, princípios e objetivos

Grande expectativa gerava então a política urbana a ser adotada por Marta Suplicy. A Sempla apresentava as suas propostas dando destaque por separado à política urbana que se desenharia: “construir nova estratégia de gestão que incida sobre a exclusão territorial e a degradação do ambiente urbano, ampliando a cidadania”¹²⁰, visando, desta maneira, enfrentar a tendência de periferização apontada. Nessa estratégia propõem-se:

- Descentralização das oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano;
- Recuperação do ambiente urbano;
- Repovoamento das áreas centrais e urbanização das periferias;
- Construção de um pacto pela universalidade da cidade e pelo controle social da gestão.

A execução de tais pressupostos se daria por meio da adoção das seguintes políticas:

- Indução e controle de uso e ocupação do solo através de estratégias de regulação;
- Investimentos diretos em infra-estrutura e urbanismo;
- Gestão do metabolismo urbano (controle dos fluxos e destinação dos refugos);
- Execução de programas sociais e de desenvolvimento econômico;
- Execução de programas de ampliação da responsabilidade pública e da cidadania.¹²¹

Verifica-se que esses pressupostos de política urbana desenhados pela Sempla estavam em consonância com as que seriam adotadas pela Secretaria da Habitação. A política habitacional proposta então, parece contemplar as principais demandas historicamente reivindicadas pelos movimentos de moradia de São Paulo.

Para assumir a Sehab Marta Suplicy escolhe o Deputado Estadual Paulo Teixeira como homem do PT ou de consensos de ordem interna; já para a direção da Cohab -SP foi escolhido Jorge Hereda, que já trabalhara na gestão de Luiza Erundina e era ligado aos movimentos de moradia.

¹²⁰ Disponível em <http://www2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/organizacao>

¹²¹ Balanço da Política Municipal de Habitação 2001-2003 de Adauto Lucio Cardoso Março, 2004 Instituto Pólis/PUC-SP Observatório dos Direitos do cidadão n.º 21.

Ambos assinam o balanço qualitativo da gestão 2001- 2004, da Secretaria Municipal de Habitação onde são apontadas oito prioridades da política da secretaria. As duas primeiras referem-se à gestão de recursos humanos e à questão financeira: Modernização e melhoria da gestão; intensificação da busca de parcerias financeiras, como forma de obter uma gestão continuada sem interrupções pela falta de recursos. Os dois primeiros anos da gestão sofreram com a escassez de repasses do governo federal e se beneficiaram com a ascensão de Lula à presidência nos dois anos seguintes.

No Documento Base da Política Habitacional, são elencados os princípios que norteariam a política habitacional a ser desenvolvida no município durante a segunda gestão do PT. São eles:

- Direito à moradia digna como direito social;
- Intervenção no processo de uso, ocupação e valorização do solo para garantir o acesso democrático à cidade e evitar a exclusão social;
- Participação da sociedade civil na definição, gestão e controle da política habitacional;
- Articulação da política de habitação com as políticas urbanas e sociais, considerando a qualidade da moradia (infra-estrutura, equipamentos sociais e serviços coletivos);
- Prioridade de atendimento para a população de baixa renda, com redistribuição dos recursos públicos e aplicação dos subsídios que garantam acesso à moradia;
- **Garantia de permanência nas áreas ocupadas** (grifo nosso) sempre que não implicar risco de vida para os moradores e comprometimento ao meio ambiente;
- Considerar que os problemas habitacionais não se restringem à cidade de São Paulo, mas a toda região metropolitana. (Documento Base da política Habitacional, p.5, 2001).

Foram definidos seis objetivos¹²² a serem perseguidos pela política habitacional e de desenvolvimento urbano a ser desenvolvida durante a gestão de Marta Suplicy:

Primeiro objetivo: Promover habitação na região central. Os programas e intervenções voltados ao cumprimento desse objetivo foram os seguintes: Programa Ação Centro (financiado pelo BID) com as ações: reforma de edifícios vazios e de cortiços; programa de locação social; criação dos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH; e implantação das ZEIS, aplicando o Estatuto da Cidade.

Segundo objetivo: Estabelecer um plano consistente de ação em favelas e loteamentos irregulares e clandestinos e de melhoria dos conjuntos habitacionais existentes. Para a consecução de tal objetivo foi desenvolvido o Programa “Bairro Legal” que incluía a urbanização e regularização de loteamentos irregulares; o reassentamento de famílias; as ações de urbanização em áreas de mananciais; a regularização e urbanização de favelas. Neste particular a prefeitura realizou uma série de gestões de ordem legal e política, no sentido de acelerar os processos de

¹²² Balanço Qualitativo da Gestão: 2001-2004. SEHAB/COHAB, Dezembro/2004

regularização fundiária pendentes, que aguardavam aplicação do Estatuto da Cidade e outros instrumentos institucionais.¹²³

O programa de regularização fundiária de áreas públicas ocupadas por moradias procurava aplicar os preceitos constitucionais da política urbana, reconhecendo a função social da propriedade e o acesso à moradia digna como direito social. Função social da propriedade entendida como a destinação de uma propriedade urbana que é pública e com características de um assentamento consolidado, para fins de moradia de um grupo social que esteja excluído das condições dignas de vida.

Terceiro objetivo: Manter um conjunto de políticas de atendimento habitacional de interesse social complementar aos programas específicos já citados e que pudesse inclusive dar continuidade às políticas e ações de provisão iniciadas nas gestões anteriores (retomada do Programa de Mutirões, os convênios com a CDHU e com a CEF, a construção de conjuntos com recursos das Operações Urbanas, os conjuntos financiados pelo FMH e os programas Prover e Procav). Destacam-se ainda os programas Moradia Transitória e Bolsa Aluguel.

Quarto objetivo: Garantir uma cidade mais segura e sem acidentes, através da atuação em áreas de risco em favelas e da intervenção firme do CONTRU – Departamento de Controle e Uso de Imóveis.

Quinto Objetivo: Garantir uma cidade mais acessível às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Sexto objetivo: Construir um novo Marco Legal (implementação dos instrumentos jurídicos contidos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Estratégico).

Aliás, diferentemente das gestões anteriores e objetos deste estudo, a gestão Marta encontrou uma situação muito mais favorável do ponto de vista da legislação. No primeiro ano do seu mandato, mais precisamente em julho de 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, cuja implementação está prevista no Plano Diretor Estratégico (PDE). A própria gestão reconhece a relevância da aprovação do Estatuto da Cidade e as perspectivas de ação que este instrumento coloca para o poder público na questão habitacional urbana. Reconhece que a partir desse evento é introduzido um conjunto de

¹²³ Não deixando de privilegiar, no entanto, o eixo de expansão sudoeste, como podemos ver na divulgação oficial da Operação água Espraiada à época no site oficial da prefeitura. “A Operação Consorciada Água Espraiada representa uma nova maneira de melhorar a cidade. Afinal, pela primeira vez vai ser realizada uma operação urbana completa, dentro dos objetivos do Estatuto da Cidade. Como ponto de partida, foram estabelecidas todas as regras urbanísticas para a região da atual Av. Água Espraiada. Para começar, vai ser feita a interligação entre a Marginal Pinheiros e a Av. Água Espraiada (ponte). A operação também seguirá diretrizes específicas que englobam a região da Berrini, Brooklin, Jabaquara e Americanópolis, tratando cada região de maneira diferenciada, respeitando suas particularidades”. A Operação Urbana define um perímetro onde o zoneamento previsto no Plano Diretor da cidade pode ser alterado. Dentro deste perímetro, a prefeitura vende Certificados de Potencial de Construção (Cepac), títulos que serão negociados em Bolsa, cujo mecanismo já foi aprovado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Ao adquirir o Cepac o empreendedor investe no desenvolvimento da região e pode construir fora dos padrões previstos no Plano Diretor. Com a valorização imobiliária da região, o título também se valoriza.

instrumentos jurídicos capazes de dar ao poder público um controle muito maior sobre as dinâmicas de produção do espaço urbano, no sentido de garantir o exercício da função social da propriedade e combater o mau uso da propriedade urbana, em especial dos terrenos não utilizados dotados de infra-estrutura, geralmente objetos de especulação imobiliária.

Dentre tais instrumentos destaca as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS¹²⁴, que abrem uma nova possibilidade de ação em favelas; a outorga onerosa e a concessão de uso para fins de moradia.

A elaboração do novo PDE, aprovado pela Câmara Municipal em 13 de setembro de 2002, através da Lei 13.430, foi um dos eventos mais significativos da gestão. Nele está contemplada a criação e a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social bem como a regulamentação, no nível local, dos novos instrumentos criados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade. A Outorga Onerosa do Direito de Construir, que possibilita um fluxo mais regular de recursos para as políticas urbana e habitacional, através do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) é um dos instrumentos mais importantes.

Não menos importante é o estabelecimento de diretrizes para a regularização de assentamentos precários, conjuntos habitacionais, loteamentos e edificações para citar os artigos mais representativos que viriam acompanhados de legislações complementares que visam facilitar processo de regularização urbanística e fundiária, como a lei 13.558, de 14/04/2003, que viabiliza todo o processo de regularização das edificações irregulares, simplificando os procedimentos e reduzindo as exigências legais para as edificações de pequeno porte.

¹²⁴ “O Estatuto da Cidade estabeleceu, dentre outros instrumentos urbanísticos destinados a auxiliar o poder público na exigência do cumprimento da função social da propriedade urbana, as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que visam criar condições para a urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos precários, bem como para a utilização de terrenos e edifícios ociosos, assim como de favelas, atribuindo ao poder público – por meio de dinâmicas particulares – a responsabilidade pelas diretrizes de urbanização e flexibilizando as diretrizes de uso e ocupação, desde que respeitadas as condições dignas de moradia e garantidos parâmetros de desempenho das infra-estruturas urbanas. O Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, aprovado em 2003, delimitou 964 perímetros de ZEIS na cidade de São Paulo, , conforme a seguinte definição: **ZEIS 1:** favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais de interesse social, nos quais podem ser feitas intervenções de recuperação urbanística, regularização fundiária, produção e manutenção de habitações de interesse social; **ZEIS 2:** terrenos baldios ou subutilizados, nos quais deve ser proposta a produção de moradias de interesse social, equipamentos sociais, culturais, etc; **ZEIS 3:** terrenos ou imóveis subutilizados em áreas com infra-estrutura urbana, serviços e oferta de emprego (geralmente na região central), nos quais se propõe a produção ou reforma de moradias para a habitação de interesse social, assim como os mecanismos que impulsionem as atividades de geração de emprego e renda; **ZEIS 4:** glebas ou terrenos em áreas de proteção de mananciais dotados de infra-estrutura urbana, nos quais se permite a produção de habitação de interesse social, exclusivamente destinadas à população transferidas de áreas de risco e de área de preservação permanente”. PMSP/Sehab/Cohab-SP, Balanço qualitativo de gestão: 2001 – 2004. São Paulo, 200 , p.8.

4.3.2.3 Instrumentos de gestão democrática

Na divulgação de sua política para a área, a prefeita fez questão de enfatizar que a participação da população nos rumos da política pública de habitação através da criação e implantação de mecanismos de democracia direta, seria uma das marcas da gestão:

A política de habitação assume, portanto, uma função mobilizadora, contribuindo decisivamente para a reconstrução da cidade no que se refere à edificação e qualificação dos espaços coletivos. A participação popular no processo de definição e gestão dos recursos disponíveis significa atribuir à sociedade civil o seu papel estratégico na organização e luta pela conquista do direito a moradia e à cidade. É essencial para a definição de prioridades e para a legitimação das ações e programas desenvolvidos pela Secretaria de Habitação, com impactos imediatos na vida dos cidadãos e na reconstrução urbana da cidade. (DOCUMENTO BASE DA POLÍTICA HABITACIONAL, p.5, 2001).

Os instrumentos para viabilizar a democratização da gestão foram: a Conferência Municipal de Habitação; o Conselho Municipal de Habitação (CMH); e o Orçamento Participativo.

Entretanto, os fatos parecem apontar que a participação popular no governo Marta não alcançou a dimensão que a mesma teve na gestão de Luiza Erundina. Na 1ª Conferência Municipal de Habitação, em setembro de 2001 – importante evento criado pela Prefeitura e que foi precedido de dezesseis plenárias - a participação dos movimentos sociais ficou prejudicada pelo tipo de organização imprimida aos eventos, que privilegiava os grupos de trabalho acima dos debates e da troca de experiências entre movimentos. Mesmo o orçamento participativo não possuiu a mesma transcendência e participação que teve o programa em Porto Alegre, alegando a prefeita que há enormes diferenças de aplicação em virtude da densidade humana de cada aglomeração.

É de se destacar também a criação do CMH, em 2003, instituído pela Lei 13.425/02, e que tem caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo. Contando com representantes do poder público, da sociedade civil e de representantes dos movimentos de moradia, tem por função o estabelecimento, o acompanhamento, o controle e a avaliação da política municipal de habitação, tanto na gestão econômica, social como na financeira referente aos repasses do Fundo Municipal de Habitação¹²⁵.

¹²⁵ Lembrar que, em 1994, o prefeito Paulo Maluf encaminhou à Câmara projeto de lei extinguindo o Funaps e alterando substancialmente o desenho institucional do Fundo, que passa a se chamar de Fundo Municipal de Habitação (FMH).

Inegavelmente que procura estimular a participação e o controle popular sobre a execução das políticas públicas habitacionais e de desenvolvimento urbano:

Por um lado, várias medidas foram tomadas visando criar novos fóruns de participação popular, como a realização da Conferência da Habitação, a Conferência Municipal da Cidade, o Orçamento Participativo e vários conselhos em várias Secretarias, além da criação das Coordenadorias acima citadas. No entanto, essas estruturas não parecem estar no centro da agenda governamental e muitas delas só foram criadas depois que as propostas globais dos programas setoriais estavam já montadas, permitindo, portanto, apenas modificações pontuais em um programa de governo já pronto. Nesse sentido, a gestão Marta não tem o Orçamento Participativo como estrutura fundamental da ação governamental, como acontece no modelo clássico de gestão local petista, consagrado pela experiência de Porto Alegre.¹²⁶

4.3.2.4 Resultados alcançados

O problema, que é muito claro e o próprio documento o aponta, é que os números do déficit habitacional da cidade requerem uma programação de dez anos e desembolsos da ordem de 8,6 bilhões. Mesmo sendo viável, o padrão de exclusão da cidade de São Paulo não permitiria tal solução. Evidentemente que a inversão de prioridades dada pelo governo visava tocar nesta questão de forma que a legalidade era fundamental para a execução da HIS e o real aproveitamento das recém criadas ZEIS.

Pode-se constatar que o governo Marta deu continuidade aos programas que envolviam contrapartida de recursos internacionais, como o Prover (Cingapura) e o Procav (cuja continuidade se dá desde a gestão Jânio Quadros) e que já estavam com seus desembolsos programados. Os mutirões, não receberam suficientes recursos, contrariamente ao esperado dado a relevância da atuação dos movimentos de moradia em São Paulo. A tendência básica foi, portanto, a de completar as obras iniciadas, com poucos recursos disponíveis para novos investimentos. Os números de famílias atendidas pela gestão são menores do que seria esperado, equilibrando a questão o bom encaminhamento da política institucional voltada para a HIS.

Destacam-se as obras dos mutirões do Jardim Lapena, em São Miguel Paulista, Unidos Venceremos, Paulo Freire, Barro Branco I e II, em Cidade Tiradentes e a do Parque Esperança, em São Mateus.

¹²⁶ Balanço da Política Municipal de Habitação 2001-2003 de Adauto Lucio Cardoso Março, 2004 Instituto Pólis/PUC-SP Observatório dos Direitos do cidadão n.º 21.

Programas	Sub-Componentes	Quantitativos		
		UH Entregues	UH Viabilizadas	Famílias Beneficiadas
Programa Morar no Centro	• Programa de Arrendamento Residencial - PAR	5.069	7.706	7.931
	• Locação Social	623	2.150	2.150
	• Programa de Cortiços – reabilitação de moradia coletiva	95	120	120
	• Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH			9.110
	• Programa de Atendimento Habitacional – Atendimento de Áreas de Riscos e Baixos dos Viadutos (Projetos Especiais)			8.785
Programa Bairro Legal	• Urbanização de Favelas		6.342	67.721
	• Regularização de Áreas Públicas Ocupadas			45.856
	• Reassentamento de famílias	1.842	1.842	1.842
	• Recuperação e Preservação Socioambiental das Áreas de Proteção dos Mananciais	55	55	10.083
	• Programa Bairro Legal – Loteamentos			41.373
	• Qualificação de Conjuntos Habitacionais			
	• Morar Melhor			558
	• PROVER	2.180	2.180	220
	• PROCAV	2.197	2.837	3.140
Programa de Produção de Moradias em Regime de Mutirão Autogerido	• Retomada dos Mutirões	6.657	6.795	7.634
	• Novos Mutirões	790	6.949	6.949
Programa de Produção Habitacional CDHU, PAR e FMH	• Convênio PMSP/CDHU	930	3.800	3.800
Moradia Transitória, Bolsa Aluguel e Carta de Crédito	• Parceria CEF e COHAB		2.134	2.134
	• Bolsa Aluguel	2.600	2.600	2.600
Outros	• Aquisição de terrenos e prédios		4.310	4.310
	• Operação Urbana		1.515	2.035
	• Moradias para situações de emergência	100	100	100
Registros em cartório e política de desapropriação	• Regularização de Conjuntos da COHAB (alvarás e registros emitidos)			21.768
	• Autos de Regularização Emitidos			14.311
	• Posse assegurada – mediação de conflitos			23.972
	• Quitação e Negociação de contratos – COHAB/FMH			171.960

Quadro 13 - Síntese dos resultados da gestão Marta Suplicy (2001-2004)

Fonte: PMSP/ Habi. Balanço Qualitativo da Gestão: 2001-2004

4.3.3 A verticalização de favelas: continuidade do Prover/Cingapura e o Residencial Parque do Gato

4.3.3.1 Continuidade do Prover/Cingapura

A gestão de Marta Suplicy (2001–2004) encerrou o Prover, ou melhor, concluiu o Programa Cingapura e não a verticalização como modalidade de intervenção em favela. O que importa registrar é que a nova gestão cumpriu a promessa de campanha de não paralisar as obras do Prover – e nem poderia fazê-lo, pois os recursos do BID já estavam à disposição e vários empreendimentos encontravam-se em andamento ou sendo iniciados.

Em 2001, início da gestão de Marta, foi realizada a Primeira Conferência Municipal de Habitação que definiu as seguintes prioridades:

(...) regularização de favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais existentes; urbanização de favelas; mutirões com autogestão; programas habitacionais para a área central; intervenções em áreas de risco e mananciais; **término dos atuais mutirões e [das] obras do Prover** (grifo nosso), locação social; melhorias e implementação de equipamentos públicos nos conjuntos; programas específicos para idosos, portadores de deficiência e população de rua; participação popular e assistência técnica e jurídica. (DOCUMENTO DE BASE DA POLÍTICA HABITACIONAL, p. 8)

Foram edificadas 2.180 unidades habitacionais do Prover/Cingapura durante a gestão Marta, ou cerca de 13,0% do total do Programa (16.833 unidades). A principal mudança introduzida por Marta no programa foi de caráter gerencial, relativa à atuação da equipe técnica responsável pelas atividades de acompanhamento social – prática que passou a ser especialmente focada (por Região) e articulada com outras demandas da população. Buscando-se agilizar a viabilização dos vários programas, não apenas do Prover, adotou-se também uma estrutura gerencial ao mesmo tempo descentralizada, dividindo as atribuições entre as Subprefeituras Administrativas, e centralizada, para garantir uma visão de conjunto. Pretendia-se com tais medidas integrar as ações das diversas secretarias e garantir um tratamento multidisciplinar do problema da favela.

4.3.3.2 Residencial Parque do Gato: O Conjunto “emblemático”

O Conjunto Habitacional, denominado Residencial Parque do Gato¹²⁷, faz parte de um programa nova da administração Marta, que previa edificar 11 conjuntos a funcionar pelo sistema de locação social no Centro de São Paulo. Os planos da Sehab, na gestão de Marta Suplicy, previam um total de 1.900 novas unidades habitacionais a serem destinadas de acordo com essa modalidade.

Portanto, este Conjunto Habitacional inova em duas frentes: no projeto, ao incluir áreas de contenção à eventual ocupação desordenada, e na administração, inaugurando a locação social.

Desenho 1 – Croqui do Residencial Parque dos Gatos

Fonte: PMSP/Cohab-SP.

O projeto foi concebido não apenas como um projeto para a construção de mais um conjunto habitacional destinado a famílias de baixa renda, mas sim como um projeto de requalificação de uma área pública – Projeto de Requalificação Urbana da Foz do Tamandateí.

¹²⁷ O nome Favela do Gato e depois Conjunto Residencial Parque do Gato se deveu a quantidade de gatos existentes e circulando na área, devido a presença de uma Unidade da Zoonose, órgão vinculado a Vigilância Sanitária nas proximidades, que acolhia os animais da rua.

As discussões em torno do projeto envolveram distintos órgãos do governo: Regional Sé, Emurb, Secretaria Municipal de Educação (Seme), Sehab, Habi, Cohab-SP, cabendo a cada um diferentes atribuições. Entre as sugestões levantadas foram as de realizar um trabalho social visando criar uma referência popular para o projeto; diminuir custos condominiais, individualizando o consumo de água e gás e viabilizando pequenos empreendimentos comerciais, além de pensar a acessibilidade ao terreno. Previam-se também estabelecer parcerias com a iniciativa privada localizada nas imediações, como as do Complexo Anhembi.

Como naquela ocasião (2001) a PMSP preteava sediar os Jogos Olímpicos de 2007, na cidade, pensava-se adequar a quadra municipal¹²⁸ de esportes existente às normas internacionais. Desde as primeiras discussões pensava-se integrar a área habitacional a um grande parque urbano e, **que fosse simbólico, emblemático da atuação do governo municipal** (COHAB, PROCESSO nº. 02161/04)

Nesta ocasião enfatizamos a excelente inserção urbana da área, e a importância da intervenção como emblemática da política urbana habitacional e ambiental do atual governo. Neste sentido, os técnicos presentes à reunião propuseram ao Sr. Secretário uma intervenção mais ampla, que extrapolasse a habitacional, resgatando a área total para uso público e propondo a recuperação ambiental, ainda que pontual, das margens de dois dos três mais importantes rios da cidade. (Cohab, F. 14, Processo 767/01, 03/09/01).

A justificativa adotada pela gestão de Marta para verticalizar a favelas foi, sobretudo, o caráter estratégico da sua localidade determinada pela importância geográfica, histórica e urbanística:

- na confluência de dois dos três principais rios da metrópole paulista – o Rio Tietê e o Rio Tamanduateí;
- próximo ao eixo histórico de desenvolvimento Noret-Sul da cidade – Av. Tiradentes e sua continuação pela Av. Cruzeiro do Sul;
- em frente ao Centro de Convenções e Exposições Anhembi, ao futuro hotel internacional – empreendimento do grupo Alcântara Machado e ao Sambódromo à margem do Rio Tietê; e
- a três quilômetros da Praça da Sé.

¹²⁸ O Estádio de Baseball Mie Nishi.,.

Integrando um dos programas habitacionais da gestão Marta Suplicy, o Morar no Centro, o conjunto¹²⁹ possui 9 blocos residenciais, divididos em 4 condomínios somam 486 apartamentos distribuídos entre as seguintes tipologias: quitinete, um dormitório e dois dormitórios, com áreas de 28 m², 36 m² e 44 m², respectivamente. Três condomínios possuem 2 blocos com 108 unidades e um possui 3 blocos com 162 unidades. No conjunto como um todo há 162 UH de 2 dormitórios; 243 UH de 1 dormitório e 81 UH tipo quitinete. Além dos condomínios foram destinados dois lotes para implantação de equipamentos de comércio, serviços e institucional¹³⁰, estes para atender inclusive à população do bairro. A área total ocupada pelo empreendimento é de 53.347,88m²¹³¹.

O projeto adotou o sistema construtivo de alvenaria estrutural com blocos de concreto em todas as unidades, inclusive nos edifícios dos equipamentos complementares, como creche e salões de convivência. Os edifícios são variações da tradicional planta “H”, unidos por uma escada e estrutura de elevadores metálicos. Em cada bloco, uma das faces tem uma área de lazer coberta sob pilotis, destinada às crianças e jovens que vivem no conjunto. Trata-se de uma estrutura de transição sobre a qual são elevadas torres de alvenaria.

Sobre os edifícios, leia-se a seguir :

Com relação aos edifícios residenciais, são agrupados em pares ou em trio nos condomínios. Na quadras E e F, seu arranjo induz a abertura em direção à praça da caixa de água e do estádio. Na quadra G o arranjo ajuda a desenhar a praça de esportes. Os limites dos lotes são irregulares, ressaltando o partido da defasagem das lâminas nos blocos de apartamentos, que poderia se perder em lotes retangulares ou quadrados. (Cohab, Processo, op cit. p. 1860)

Os responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos (Peabiru Trabalhos Comunitários) afirmam que o sistema construtivo com alvenaria estrutural de blocos de concreto foi a solução mais racional e econômica para o conjunto.

Os prédios têm requintes raros em outros projetos para baixa renda. Exemplo são as portas-balcão dos apartamentos de dois dormitórios, os terraços para convivência e o projeto de paisagismo realizado pelo arquiteto Raul Pereira. Os terraços funcionam como ruas elevadas,

¹²⁹ O Projeto Paisagístico do Parque do Gato é de Raul Pereira Arquitetos Associados e o Projeto Arquitetônico e Urbanístico é de autoria da COHAB-PMSP. O desenvolvimento dos projetos executivos são de autoria da Empresa Peabirú – Trabalhos Comunitários e Ambientais.

¹³⁰ Prevê-se a instalação de padaria, farmácia, banca de jornal, telecentro, centro de convivência e cultural sala de reuniões e pequenas salas para utilização da SEHAB. (COHAB-SP PROCESSO, op.cit f.12.)

¹³¹ PMSP, Sehab/Cohab-SP, Processo Parque do Gato, nº. 0767/01, f. 1859.

e são, em sua maioria, ocupadas por vasos de flores, cadeiras, bicicletas ou roupas e cobertores postos ao sol.

A acessibilidade a deficientes físicos foi outra preocupação do projeto, que contempla apartamentos térreos adaptados à circulação de cadeiras de rodas, rampas nas guias e pavimentos de boa qualidade nas áreas de acesso e lazer.

A proposta original do Parque (e não integralmente implementada) procurava fugir da má tradição de entregar conjuntos habitacionais sem a urbanização dos espaços públicos ou os equipamentos básicos para a vivência comunitária. Assim, além de playgrounds, pistas para bicicletas e passeios¹³², o conjunto foi dotado de uma creche, doada pelo grupo Accor de hotelaria. Havia ainda a previsão de um pequeno centro comercial, a ser explorado pelos próprios comerciantes que antes trabalhavam no interior da favela, mas ainda não executado.

Em torno do conjunto, nos limites do que foi a favela e abrangendo ainda a área pública remanescente da construção das avenidas marginais aos Rios Tietê e Tamanduateí, previram-se um parque linear de recuperação do leito do rio Tamanduateí, providência que seria fundamental para a sobrevivência futura do conjunto residencial ao evitar a refavelização.

O projeto previa ainda a construção, na área existente entre o parque e os prédios, de um campo de futebol de areia, seis quadras poliesportivas, ciclovias, pistas de cooper e de skate, entre outros equipamentos. A proposta original incluía ainda a construção de um núcleo administrativo para o Centro Desportivo Municipal, que abriga o Estádio de Basebol Mie Nishii, o qual seria mantido para estimular a prática de esportes entre a população e garantir maior integração do conjunto com o entorno.

¹³² Segundo ficha resumo do Conjunto Residencial Parque do Gato, “o projeto de paisagismo nesse empreendimento, possibilitou a criação de espaços, de lazer e recreação, conjugados com um projeto de arborização que recupera a área que margeia o rio Tamanduateí. A área habitacional faz parte de uma maior de 175.000,00m², aonde será implantado também um parque público de 121.652,12 m², visando a qualificação paisagística como um todo.

Programa	Conjuntos Habitacionais	Nº. de Uh
Prover/Cingapura	Empreendimentos da Fase 4	2.180
Morar no Centro	Residencial Parque do Gato	486
Total		2.666

Quadro 14 - Síntese da Verticalização da Gestão Marta (2001-2004)

Fonte: Elaborado pela autora.

1989 – 1992 (Luiza Erundina)	1993 – 2000 (Paulo Maluf e Celso Pitta)	2001 – 2004 (Marta Suplicy)
Nº de Conjuntos: 03 Nº de Unidades: 462 Nº de Unidades Entregues: 313	Nº de Conjuntos: 47 Nº de Unidades: 16.350 Nº de Unidades Entregues: 14.170	Nº de Conjuntos: 01 Nº de Unidades: 486 Nº de Unidades Entregues: 2.566 (incluindo conjuntos do Prover/Cingapura)
<ul style="list-style-type: none"> • Inicia a verticalização de favelas, mas sem priorizar essa modalidade. • Tem como marca/símbolo os mutirões. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prioriza a verticalização de favelas (Cingapura torna-se o símbolo do período). • Opção pela modalidade de construção via empreiteiras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dar continuidade ao Prover/Cingapura. • A ação no Centro da Cidade passa a ser o principal símbolo.
<p style="text-align: center;">Razões para Verticalizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manter a população na mesma localidade • Integrar ao invés de segregar • Preservar a valorização imobiliária <p style="text-align: center;">Critérios de Elegibilidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favelas densas e consolidadas • Favelas com localização privilegiada, situada em terreno valorizado • Favelas com inserção urbana estratégica (Maluf/Pitta e Marta) <p style="text-align: center;">Procedimentos Fundamentais:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporação do trabalho de acompanhamento social (com maior ênfase na Fase IV do Prover/Cingapura) • Integração das ações (sobretudo em Marta). 		

Quadro 15 – Síntese comparativa dos períodos estudados.

Fonte: Elaborado pela autora.

5 ESTUDO DE CASOS

Neste capítulo serão abordados os três empreendimentos habitacionais estudados - Conjunto Residencial Água Branca (ou Conjunto Residencial Vila Charlotte), Conjunto Heliópolis Gleba A e o Residencial Parque do Gato -, os quais foram escolhidos por serem considerados representativos de cada um dos períodos analisados, respectivamente, a gestão de Luiza Erundina (1989-1992), as gestões de Paulo Salim Maluf e Celso Pitta (1993-2000) e, por fim, a gestão Marta Suplicy (2001-2004). Serão analisados, portanto, os resultados dos levantamentos realizados nos referidos empreendimentos, cujos procedimentos para a sua obtenção foram anteriormente explicitados (Capítulo 3).

5.1 CONJUNTO HABITACIONAL ÁGUA BRANCA

A região da Água Branca teve como indutor do desenvolvimento urbano a ferrovia e seu eixo e, como consequência desse fato, uma ocupação ligada aos usos industriais, com depósitos, armazéns e galpões industriais.

Com a dinâmica da evolução industrial conduzindo à desativação das unidades existentes ao longo das ferrovias em favor de áreas maiores localizadas em regiões não urbanizadas, próximas às rodovias, notadamente a partir da década de 1960, o bairro e suas proximidades perderam importância como pólo produtivo da cidade, a exemplo do processo ocorrido ao longo dos outros segmentos da ferrovia, na Moóca e Ipiranga.

Os viadutos da Av. Antártica e Av. Pompéia, eixos principais de transposição da ferrovia, foram implantados entre o final da década de 1960 e início da década de 1970. Até então, os únicos pontos de travessia eram os viadutos da Avenida Pacaembu e o viaduto da Lapa, a passagem em desnível na Estrada Velha de Campinas (atual Av. Raimundo Pereira de Magalhães) e as passagens em nível na Av. Santa Marina e Rua do Curtume.

A ligação longitudinal com os bairros da Barra Funda e Bom Retiro, atual Av. Ermano Marchetti/ Marquês de São Vicente, não estava totalmente implantada no início dos anos 70. O resultado disto é a ocupação recente da região, principalmente a partir da Av. Pacaembu e Av. Santa Marina.

Surgiu então um segmento particular da cidade, limitado por duas barreiras físicas de difícil transposição: a ferrovia e o Rio Tietê. A ocupação das áreas contidas nestes limites foi esparsa e desigual, caracterizada por um macro parcelamento, com grandes quadras que dificultam o deslocamento de pedestres. Junte-se a isto, o fato de a retificação do Rio Tietê ter originado muitas áreas de domínio municipal, que permanecem subutilizadas, sendo muitas delas objeto de cessões a terceiros.¹³³

5.1.1 A favela: histórico da ocupação

A favela Água Branca situava-se no bairro de mesmo nome (Água Branca), distrito da Barra Funda, na subprefeitura da Lapa, região próxima ao centro da cidade e que possui relação privilegiada quanto às vias estruturais de ligação leste-oeste.

Em termos econômicos, a região na qual se encontra localizado o bairro de Água Branca vem sofrendo importantes alterações de usos: saíram as indústrias pesadas e permanecem os escritórios e pequenas indústrias não poluentes como gráficas e empresas de tecnologia avançada. Entretanto, a região ainda possui uma conformação predominantemente terciária, caracterizada sobretudo pela presença dos Fóruns Criminal e Trabalhista, que agregam uma série de usos e serviços de apoio às suas atividades (restaurantes, lojas, escritórios de advocacias etc.)¹³⁴.

Por ser área de várzea, a drenagem constitui um dos problemas mais graves da região, uma vez que os córregos afluentes do rio Tietê foram canalizados e as galerias necessitam de manutenção e redimensionamento. Este problema foi agravado ao longo do tempo com a impermeabilização do solo e aterros.

A favela original, que também era denominada Água Branca, teve sua ocupação iniciada em 1962, quando a área era formada por brejos e lagoas. Em decorrência disso, os primeiros barracos foram erguidos nos trechos mais altos.

¹³³ Documento técnico / Lei 11.774 de 18 de maio de 1995, Prefeitura do Município de São Paulo, Empresa Municipal de Urbanização – EMURB Diretoria de Desenvolvimento Superintendência de Desenvolvimento Departamento de Operações Urbanas Água Branca.

¹³⁴ NUNES, Mônica Balestrin. *Configuração da Várzea do Rio Tietê. A Região da Água Branca e as Áreas Municipais*. Dissertação de Mestrado Fau-USP. São Paulo, 2004.

(...) em Água Branca havia um grupo de famílias 10 a 20 que morava ali uns dez anos antes, ai pelos anos 1970. Alguns descendentes ainda encontram-se aí. A favela foi acrescida quando uma outra grande favela conhecida como Ordem e Progresso foi desativada onde hoje é o Metro Barra Funda. Parte das famílias foram para Água Branca, por isso ela cresceu muito (...) (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

Foto 7 – Favela Água Branca

Fonte: PMSP/Cohab-SP.

O terreno sobre o qual se formou a favela era de propriedade mista: parte pertencente à Prefeitura Municipal de São Paulo¹³⁵ (bem dominial) e o restante pertencente a particulares. A área da prefeitura era formada a partir do aterro do antigo leito e faixa de servidão do rio Tietê, cujo curso normal foi desviado para a construção de obras públicas.

Ao longo dos anos, os próprios moradores procederam de forma desordenada ao aterro da área, provocando a formação de “bacias” que agravavam o risco de enchentes, constantes à época em decorrência, também da existência do Córrego Água Branca (sangradouro), um dos afluentes do Rio Tietê na região, que beirava parte da antiga favela e sempre transbordava quando chovia. Este córrego ainda não foi canalizado e atualmente convive com a área urbanizada.

¹³⁵ Segundo correspondência entre diretoria da Divisão Técnica – APROV e Chefe de Assessoria Técnica de HABI sobre a regularização do conjunto Água Branca, datada de 10 de julho de 1991, informa que durante vistoria ao Conjunto Água Branca a situação observada em relação aos apartamentos é de que eles encontram-se de acordo com as plantas apresentadas e que se fazia necessário esclarecer o perímetro, visto que o mesmo envolve via pública, Rua Professor José Nelo Lorenzon, implantada pela Lei n. 8891/79, com 30,0m e Rua Capitão Francisco Teixeira Nogueira e parte do terreno inscrito sob o n. de contribuinte 197.006.0122-5, de propriedade da PMSP. Esta parte do terreno foi objeto do Decreto n.21.134/85 que declarou o imóvel de interesse social para fins de desapropriação, com área de 8.235,40 metros quadrados. Quanto ao restante do terreno, segundo o processo estaria localizado sobre a faixa do antigo leito do Rio Tietê. (PMSP, Processo nº. 05-006.221-92.57, f.166).

O depoimento de uma das lideranças, ex-presidente da Associação Vila Charlotte, estabelece uma perspectiva simples da situação. Mostra, no entanto a organização da população, o interesse e a importância da permanência no local desde quando se formou a favela:

O pessoal estava muito dentro do esgoto, enfrentava chuva, e aqui na época de enchentes, era três quatro enchentes por mês, aqui era mais baixo que o rio, esse riozinho aqui era mais alto do que a favela, aí quando começou a construção, e quando (...) fui pedir pra Mário Covas [para se estabelecer no local] – ele disse – como você quer ficar morando aqui, perto do Tietê? Porque a tendência era tirar de perto do Tietê [porque] dá muita enchente. Eu respondi: Mário Covas, o Sr. não se preocupe, o Sr. libera a urbanização que a gente dá um jeito. Aí quando começou [a urbanização], começa o metrô da Barra Funda, e fui lá e pedi pra eles por a terra aqui. Quando a Prefeitura entrou aqui para aterrar já tava tudo aterrado, eles botaram muito pouca terra aqui. (...) Aqui ameaça de arrancar a gente era (constante). (...) Eu ia trabalhar e chegava aqui: Pelo amor de Deus será que vou achar meu barraco em pé, será que vou achar meus filhos? E tinha que lutar, porque eu não tinha pra onde ir; se vim pra cá é porque não tinha outro lugar. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

Já nessa época a favela Água Branca contava com uma Associação de Moradores – era a Associação de Vila Charlotte. As primeiras lutas da população dessa favela foram pela regularização da energia elétrica, redes de água e a canalização do córrego (até hoje não realizada). Afirmam as lideranças que, com o passar dos anos, foram somando na pauta das lutas outras reivindicações: a urbanização, a creche, espaços de capacitação para os jovens, áreas de esportes e de lazer e a creche, pois “tinha bastante criança e não tinha uma vaga em creches próximas daqui da gente.” Os canais utilizados eram, além da própria associação, o acesso direto aos representantes na Câmara Municipal e na própria Secretaria de Habitação.

Uma das lideranças que empreendeu as primeiras lutas pela urbanização da área ressaltando as mudanças que ocorreram com o movimento popular, hoje, segundo afirma, com suas lideranças mais preocupadas em ocupar espaço nos conselhos formais (“tem hoje conselho para tudo”) do que em “fazer movimento”.

Lutas com vitórias. Buscamos energia, buscamos a canalização da rede de esgoto e a água. Tinha água em péssimas condições. Saneamento básico, não tinha, luz era o sistema gato, 80% era de sistema (...) legalizado e nós conseguimos essas lutas. (...) A gente trabalhou sempre com Movimento, Movimento, Movimento. (...) Porque, nós trabalhamos muitos anos sem ganhar um centavo para nada, trabalhávamos de livre e espontânea vontade, trabalhava porque via o sofrimento do povo, trabalhava porque via o sofrimento da gente. (...). Agora é Conselho pra tudo e o Conselho é empregado da Prefeitura (...). Na época que a gente tinha o movimento, o movimento se movimentava, viu? A gente não deixava nada pra depois. Vamos fazer passeata hoje? Vamos para a Prefeitura? Vamos! Chegava lá não entrava todo mundo, ia sempre uma comissão e essa comissão levava abaixo assinado, levava projeto e este projeto ficava lá dentro e a gente ia trabalhar de novo. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

5.1.2 Histórico da urbanização

A luta pela urbanização da área vinha de longa data, porém somente no início dos anos 80 começou a ser efetivamente discutida na prefeitura. As primeiras melhorias implantadas na favela foram: luz, água, rede coletora de esgoto, além da construção de um galpão para a realização de atividades comunitárias¹³⁶.

Evidentemente que este trajeto teve oposição de interesses locais: Segundo uma das lideranças, havia muita gente interessada em que a favela não se estabelecesse, inclusive o antigo pároco local:

Ele (o antigo pároco) apoiava a reivindicação dos moradores de umas casas que havia nas proximidades da favela. Havia interesses diferentes. A Zona de localização da favela era industrial, embora umas casinhas de moradores, empregados das firmas existentes nas proximidades, a PRENDA e a Expresso de Prata, que não queriam o povo aqui. Assim havia os moradores operários de um lado e os favelados do outro. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

Em 1983, a população começou a discutir um projeto de urbanização para Água Branca. Esse projeto teve sua execução iniciada em 1984, ainda na gestão de Mário Covas (1983-1985). Previa a demolição dos barracos, execução de terraplanagem e da infra-estrutura básica, além da construção de unidades embriões em substituição aos barracos precários, com o financiamento do Funaps¹³⁷. Na época, Água Branca era composta por 284 barracos predominantemente precários (70% de madeira e 30% de alvenaria), distribuídos numa área de 25.000m², nos quais residiam 297 famílias¹³⁸. A Liderança afirma que era um modelo de mutirão diferente daquele instituído na gestão Erundina: Os moradores compravam o material; faziam uma pesquisa de preços no mercado, visitando várias firmas de materiais de construção, identificando o endereço comercial que oferecia preços mais em conta. A Prefeitura financiou o material e os moradores pagavam, mês a mês as prestações, antes mesmo de começar as construções.¹³⁹

A liderança conta que o **primeiro projeto de urbanização** ocorreu na gestão Mário Covas, e atendia a primeira parte ocupada. Tinha por princípio o envolvimento da população local na

¹³⁶ As iniciativas públicas de melhorias nas favelas na cidade de São Paulo ocorreram por meio de três programas: O Pro-favela, o Pro-água e o Pro-luz, no período de Reynaldo de Barros, 1979-82.

¹³⁷ Em pesquisa realizada junto às famílias constatou-se que 228 (das 297 residentes) mostraram interesse em construir com financiamento da verba FUNAPS, pois a grande maioria trabalhava nas proximidades da favela e desejava continuar residindo na localidade)

¹³⁸ PMSP, Processo nº. 05-003.493-8600, p. 8

¹³⁹ Entrevista realizada em 8 de dezembro, 2005.

produção das casas em sistema de mutirão. Diz ele: “Havia uma parte da Prefeitura e uma da população (...). Bem diferente do que depois Maluf implanta. Havia grande envolvimento da população. Houve organização interna, controle do número de famílias pelas próprias famílias” (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA).

O projeto de urbanização definido previa a realização de obras por etapas e exigia que a prefeitura desapropriasse a parcela que pertencia a particulares para que toda a favela fosse beneficiada. A primeira etapa beneficiaria 58 famílias que residiam em lotes de 60m², em média, em uma área de 5.010m². As 11 famílias que já residiam em moradias de alvenaria existentes teriam tais imóveis preservados (apenas uma que era mista e possuía apenas um cômodo de alvenaria sofreria ampliação térrea) e as 47 famílias residentes em unidades precárias teriam os barracos substituídos por embriões (seriam construídos 46 embriões, com 01 ampliado no pavimento superior para receber duas famílias).

Os embriões, implantados após a demarcação dos lotes e arruamento, possuíam dormitório/sala, cozinha e banheiro, além da possibilidade de ampliação do pavimento superior onde poderiam ser construídos até mais dois dormitórios. Previam-se cinco tipos de implantações: unidades A e B – 23,22m² de área construída; unidades C e D – 23,43m² de área construída e unidade E – 23,92m² de área construída. As unidades do tipo A e D teriam geminação em uma lateral; as B e C teriam geminação em duas laterais e as do tipo E seriam totalmente isoladas. Todas receberiam a instalação de cavaletes de água e postes de luz.

Para a prefeitura o projeto justificava-se

pelo tempo que a população ocupa[va] a área (23 anos); por estar [a população] inserida no mercado de trabalho local; por usufruir dos bens e serviços da região; por ter feito um alto investimento de sua força de trabalho na área em aterro e outros melhoramentos; pelo fato de há anos reivindicar do poder público a urbanização da favela; e pela viabilidade técnica de realização do projeto. (PMSP/COHAB-SP, PROCESSO nº. 05-003.493-8600, p.4).

Na gestão seguinte, de Jânio Quadros (1986-1988), ocorre uma segunda etapa da urbanização, que na verdade representou apenas a continuidade das obras do mutirão já iniciadas em Mário Covas, embora, segundo informa as lideranças, de maneira bastante lenta, já que essa não era a prioridade da gestão. Até dezembro de 1989 haviam construído 106 casas, em duas etapas, sendo que as primeiras 47 casas por auto construção e as demais por empreiteira.¹⁴⁰

¹⁴⁰ PMSP, Processo nº. 05-003.493-8600 f. 3.

Na gestão de Luiza Erundina (1989-1992) deu-se continuidade às obras de urbanização da favela, sendo concluídas as obras do mutirão e implantada a terceira fase da urbanização. Agora com a construção das unidades verticalizadas¹⁴¹.

A liderança de Água Branca lembra e ressalta, com muito orgulho, que a verticalização em Água Branca foi a primeira de São Paulo. Faz questão de novamente mencionar o caráter mais justo da modalidade quando comparada ao mutirão, à urbanização horizontal. Afirma que foi a própria Erundina quem foi apresentar o projeto na favela e diz que a Associação dos Moradores, a qual ele presidia à época, teve papel preponderante no cadastramento das famílias residentes e que seriam atendidas.

O primeiro projeto no Estado de São Paulo foi Água Branca, com Erundina. No Estado de São Paulo inteiro. (...), porque ela falou, olha vai ser o primeiro projeto na cidade de São Paulo, aqui na Água Branca. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

O documento oficial, memorando n. 065/89, datado de 29 de dezembro de 1989, da Habi- LA, relata o processo para se adotar a opção de verticalizar a favela, assim:.

Através do trabalho social consultou-se a totalidade da população, inclusive os mutuários da 1ª e 2ª etapas, em diversas assembléias, sobre a proposta da demanda excedente e da administração municipal de verticalização das unidades habitacionais. Tem a presente proposta o objetivo de garantir a permanência dos moradores excedentes e propiciar a cada família ou grupo doméstico, uma área construída adequada a sua necessidade, evitando principalmente transtornos financeiros para a ampliação como ocorreu às famílias numerosas da 1ª e 2ª fase. (PMSP, Processo nº. 05-006.221-92.57.f.300)

Para a liderança, vice-presidente da Associação Vila Charlotte, à época, a verticalização adotada foi uma solução apropriada:

Ah! Não, veja bem a tradução desse projeto, que eu já citei anteriormente. No projeto de mutirão há pessoas que pegam espaços maiores e pessoas que pegam espaços menores. Não tem divisão por igual. Então nesse projeto de verticalização todas as pessoas tem o mesmo tamanho, o mesmo tamanho. Estes apartamentos, são 36 metros quadrados, dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área. Apartamentos pra família. Os de solteiro são: quarto, sala, banheiro e área. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA).

Durante a gestão de Paulo Maluf (1993-1996), a quarta etapa da urbanização é viabilizada, com a construção dos prédios do Projeto Cingapura¹⁴². A favela é então completamente

¹⁴¹ Citando especificamente essa favela – Água Branca -, Bueno afirma que a decisão da verticalização deveu-se ao fato da mesma possuir uma densidade muito elevada e “localização privilegiada na cidade.” (BUENO, 2000, p. 181).

¹⁴² O projeto do Conjunto Habitacional de Interesse Social – Projeto Cingapura - na favela de Água Branca é de TECTON Planejamento e Assessoria S/C e as especificações seguiram as determinadas no Decreto 31.601/92 e Decreto 34.049/94.

erradicada, mas, posteriormente, duas novas favelas foram constituídas ao lado dos conjuntos e área urbanizada (favela do Sapo, com cerca de 80 famílias e Aldeinha, que já abriga mais de 100 famílias). Para as lideranças, uma das razões deve-se a própria limitação de ampliação dos apartamentos, que faz com que as novas famílias (crescimento vegetativo) recorram aos espaços livres em volta da área para erguer sua moradia. No lote, afirmam, é muito mais flexível a possibilidade de ampliação. Além disso, conta o pároco local, muitos moradores dos prédios e mesmo das casas de mutirão venderam sua unidade e saíram para outros locais de São Paulo, ou regressaram aos seus Estados de origem. Porém, não sendo bem sucedidas, muitas retornaram e ocuparam a área novamente.

A prefeitura nunca consegue eliminar o sistema favelas, barracos], pois a continuidade muito grande. (...) as pessoas que ganharam suas melhorias, estão nos seus apartamentos, vendem este imóvel e se transporta de novo para estas áreas, se transporta de novo para este pontos isolados, vagos, começam fazer barracos, e começam tudo de novo. Tem pessoas que vivem nesta rotina e, vamos falar, é um meio de vida. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

Acho que esta é uma das grandes falhas da política de verticalização. Na verdade resolveu o problema de uma parte da população, [mas] gerou novas famílias, os filhos desses moradores, famílias que vão surgindo, filhos dos estabelecidos no conjunto, multiplicam-se em meses e cria-se uma outra comunidade. Sobre tudo no Período do Maluf, não se fez um trabalho social neste sentido. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

“Uma boa pesquisa que poderia ser feita em Água Branca quem era antigo e quem é novo morador. Os mais antigos são os das casas; foram os que mais se fixou. Se a política de continuidade não ocorre o cidadão muda.” (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

Na terceira etapa de urbanização da área foram edificadas 9 blocos (concreto estrutural, empregando alvenaria armada), totalizando 180 unidades habitacionais. Outras edificações construídas à época: uma creche (única em todo Prover/Cingapura), um campo para atividades desportivas e a denominada **Vilinha de Idosos**, formada por cinco casas erguidas em terreno ao lado dos conjuntos.

Surgiu em Água Branca uma primeira experiência de vilinha, para resolver o restinho do dinheiro de uma OI, porque sobrava seis¹⁴³ casas que não dava para colocar em lugar nenhum, então a gente tinha muita vontade, era uma coisa que a gente vinha discutindo, [estabelecer] uma situação especial para as pessoas mais idosas e que não fosse, uma opção de segregá-los em instituição, e sim deixa-los inseridos naquela comunidade. Daí a idéia da vilinha. Como sobrou um retalho na Água Banca, inclusive que você poderia regularizar como loteamento. (GESTÃO MALUF/PITTA)

Quanto à creche - Centro de Educação Infantil Aníbal de França -, situado à Rua Capitão Francisco Teixeira Nogueira, tem capacidade para 160 crianças e atende crianças de 0 a 3

¹⁴³ Na verdade são apenas 5 casas.

anos e 11 meses). A creche totalmente equipada, e administrada, por convênio, pelo Instituto Rogacionista localizado nas imediações.

Atualmente, a área possui 13.500 m², situa-se em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 1), e apresenta-se assim: parte da área constituída por lotes urbanizados (resultantes do mutirão da época de Mário Covas), outra parte encontra-se ocupada pelos edifícios implantados por Luiza Erundina, e o restante corresponde à área edificada durante o período Maluf/ Pitta (Prover/ Cingapura).

Sobre a questão da regularização fundiária de Água Branca, localizou-se documento da Superintendência de Habi, explicando a situação existente:

(...) durante a implantação do Projeto Cingapura, ainda que considerada área de atuação prioritária da Administração [Maluf], implicaria remanejamento de barracos, vias, equipamentos. Por isso julgava-se prematura a outorga de posse mesmo que precária. Por outro lado propunha que se prosseguisse o processo de regularização fundiária, definindo classe de bens atingidos pelo projeto e indicações de providências de natureza jurídica necessárias. (PMSP, Processo nº. 05-012.685-93 83, f.39)

5.1.3 Conjunto habitacional

O Conjunto Habitacional Água Branca, construído na gestão Erundina, encontra-se localizado nas Ruas Prof. José Nelo Lorenzon e Capitão Francisco Texeira Nogueira, entre a Marginal Tietê e a Avenida Marquês de São Vicente, próximo à ferrovia e à ponte Freguesia do Ó.

Mapa 7 – Localização do Conjunto Habitacional Água Branca.
Fonte: PMSP/Cohab-SP.

Ocupando área de antigo leito e faixa de servidão do Rio Tietê, este empreendimento encontra-se situado em Zona Mista de Alta Densidade vizinha à área de Operação Urbana Água Branca, o que lhe confere característica especial: ele termina por situar-se entre importantes vias estruturais de ligação leste-oeste, como a Marginal do Rio Tietê e a Avenida Marquês de São Vicente, vias de intenso tráfego de veículos.

A área é próxima às Estações Água Branca (CPTM) e Barra Funda (Intermodal) e está plenamente atendida por linhas de metrô, trem e corredores de ônibus, meios de transporte que cortam longitudinalmente a área. Porém, as ligações transversais são ainda difíceis pela transposição da ferrovia e do rio, feitas pelos viadutos sobre a ferrovia e pelas pontes sobre o rio.

A micro acessibilidade não é garantida por essa malha, devido às grandes áreas não parceladas (incluindo grandes loteamentos industriais) e descontinuidade viária devido às barreiras citadas, resultando no uso das vias expressas no percurso de pequenas distâncias.

Nas imediações, existem quatro áreas de propriedade municipal, centros de treinamento de clubes de futebol (Palmeiras Futebol Clube e São Paulo Futebol Clube), loteamentos industriais, glebas vazias, além de equipamentos como o Fórum Criminal e o Trabalhista (já citados) e o parque de diversões Playcenter.

O conjunto edificado à época da gestão Erundina, de interesse do estudo, possui 14 blocos de apartamentos, cada um com 06 unidades habitacionais, totalizando 102 UH. É constituído por blocos de três pavimentos, com circulação vertical central, apresentando duas unidades habitacionais por andar. Há duas tipologias distintas, os prédios tipo 1 com 02 dormitórios, e os tipo 2 - com apenas 2 blocos implantados - com 01 dormitório. Ambos possuem área de serviço comum, com fechamento em elementos vazados, e quintal no apartamento térreo.

Perguntado se houve participação durante o processo de definição do projeto e execução das obras, o representante da área afirma que sim, tanto da população quanto das lideranças. No entanto, fica claro que o projeto foi definido pela prefeitura e que os moradores apenas atuaram em alguns encaminhamentos práticos para execução do mesmo, como é o caso do cadastramento.

Houve [participação dos moradores], apresentaram a Planta. Antes de começarem as obras a Prefeitura trouxe, mostrou como seria, era a coisa mais linda e todo mundo ficou orgulhoso. Era o que todo mundo sonhava, era o que todo mundo queria. (...) [Foi feito] um cadastramento da área e dos moradores. Então a gente faz porta a porta então a gente faz um cadastramento de quantas pessoas estão morando naquele local, e vai família por família, que estão centralizadas naquele local. Depois desse trabalho de levantamento, a gente passou todos estes dados para a Prefeitura, no qual depois vem uma Assistente Social para fazer o reconhecimento, confirmar o trabalho que foi realizado. Ai depois do aval do Assistente Social, ai este trabalho vai para a Prefeitura. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA).

Para viabilizar a construção dos prédios, foram necessárias remoções para a liberação de frentes de obras. As famílias foram então transferidas para alojamentos onde aguardaram a conclusão dos prédios.

Não teve [conflito porque houve o] acompanhamento da comunidade, dos moradores, os moradores acompanhavam a obra passo a passo desde o início até o fim. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

As lideranças de Água Branca lembram muito bem do trabalho educativo desenvolvido pela Prefeitura para preparar os moradores para a nova moradia. Entretanto, reconhecem que, após concluídos os prédios, não ocorreu a continuidade do trabalho social, sobretudo um trabalho apropriado à verticalização: diz que ficou evidente nessa política, depois da grande luta, das construções dos prédios que não houve um projeto para acompanhar e dar continuidade depois de construir:

Tivemos todo este trabalho. Esta mudança que está ai do barraco para dentro do apartamento é uma mudança praticamente de vida, não é? É saber dividir seu espaço, saber respeitar o próximo, então determinado e dividido, os horários que pode ter determinado barulho, quando caso queira fazer uma festa ou aniversario que seja, até que horário pode ter determinado. Muitos pontos foram discutidos, foram explicados pra todos os moradores, o que ele teria direito o que ele não teria direito. Foi distribuído um livro explicando todos estes pontos, depois das reuniões elas passavam folhetos e livros, para as pessoas que tivessem duvidas, poder perguntar nas próximas reuniões, poderia perguntar pro grupo das Assistentes sociais. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

Também não houve preparação para a função de síndico, e ao mesmo tempo ausência do poder público na gestão dos espaços, considerando médio e longo prazo. Com tudo isso a Associação dos Moradores encontra-se desmobilizada e as que se mantém tem vínculos fortes com políticos que as subsidiam. Na verdade o projeto não foi concluído. Os moradores não sabem se é deles ou não, ninguém tem certeza que é seu. (...) Atualmente o Instituto ajuda nas emergências. A população mudou completamente. Se perdeu a memória, há uma descaracterização. Não há liderança, o que há é o síndico apenas. Para situar no tempo indica que houve organização até a construção. Depois disso não se conseguiu mais.” (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

Favela Original	
Nome	Favela Água Branca
Data da ocupação	1962 (início)
Propriedade do terreno	Pública - PMSP
Área do terreno em m²	25.000m² (1984)
Número total de imóveis	284 (1984)
Número total de famílias residentes	297 (1984)
Características do entorno	Área essencialmente industrial, abrigando conjunto habitacional do BNH (1984).
Empreendimento	
Nome	Conjunto Habitacional Água Branca
Localização	Rua Prof. José Lourenço, bairro de Água Branca, Distrito da Barra Funda, entre a Marginal Tietê e a Avenida Marquês de São Vicente.
Área Ocupada	7.709,58 m²
Número de blocos/ Nº de unidades por bloco	14 blocos; 06 UH por bloco
Número de unidades	102 unidades habitacionais
Tipologia	2 dormitórios e quitinetes (32,58 m²; 38,08 m²; e 45,43 m²)
Número de famílias atendidas/ Habitantes	102 famílias / cerca de 500 habitantes
Projetista (s)	Rosélia Mikie Ikeda
Período de execução do projeto	1989
Empreiteira(s) responsável(eis) pelas obras	CONSTRUDAOTRO Construções LTDA
Período de execução das obras	1990-1992
Gerenciadoras envolvidas	Física – BUREAU (obras de urbanização)
Custo Total	US\$ 12.615,04 (Bueno/139) ¹⁴⁴
Financiamento	Funaps
Ressarcimento (prestações, impostos ou tarifas)	Não há definição
Inadimplência	Não há pagamento de taxas de ressarcimento e de condomínio
Programas envolvidos	Programa de Urbanização de Favelas com Verticalização - Prover
Regularização das unidades	Ainda não efetivada
Modalidade de Gestão Condominial	Nenhuma (alguns moradores tomam a iniciativa para resolver problemas pontuais)
Favela Remanescente/Nova Favela	
Nome	Favela Aldeinha e Favela do Sapo
Número total de imóveis	Cerca de 100 e 80, respectivamente

Quadro 16 - Dados Síntese do Conjunto Habitacional Água Branca

Fonte: Elaborado pela autora

¹⁴⁴ Custo por família. É importante considerar que são duas tipologias, sendo que a de 1 dormitório é em número reduzido.

- Moradores da favela original e aqueles que adquiriram o imóvel do antigo beneficiário (provavelmente estes últimos já somam a maioria)¹⁴⁵;
- Estima-se uma população total de 415 habitantes, com predominância de pessoas do sexo masculino (53,3%);
- As famílias são compostas, em média, por 4,2 membros;
- Incidência significativa de jovens (46,5% da população têm até 21 anos e 31,1% têm até 14 anos);
- A população com 15 anos ou mais tem baixa escolaridade – 8,5% nunca estudaram e 18,8% cursaram até a 4ª série; entretanto, é expressivo o percentual moradores nessa faixa etária que já ultrapassou o ciclo fundamental (29,1%);
- O desemprego atinge 19,7%; da população com mais de 10 anos, no entanto a população ocupada e, portanto, com rendimentos mensais não intermitente atinge 62,8%;
- A maioria (52,6%) das famílias residentes tem rendimentos mensais inferiores a 2 SM;
- Dentre os problemas relacionados no conjunto destacaram-se: a dificuldade de convivência condominial, manifesta na falta de organização e educação; e as questões de manutenção inadequada do imóvel, consequência de problemas estruturais como o de esgotamento sanitário.

Quadro 17 - Perfil das Famílias do Conjunto Água Branca

Fonte: Pesquisa Direta, numa amostra de 60% da população residente (2005).

5.2 CONJUNTO HELIÓPOLIS GLEBA A

A Gleba A é parte integrante da maior favela da Cidade de São Paulo - a favela Heliópolis -, cuja configuração atual assume as características de um grande complexo urbano, conhecido como Heliópolis-São João Clímaco. Localizado na Região Sudeste do Município de São Paulo, a oito quilômetros do centro da cidade, no Distrito de Sacomã, administrado pela Subprefeitura Ipiranga, este complexo é delimitado ou cortado por importantes vias do município e da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), tais como as avenidas do Estado, das Juntas Provisórias, Nazaré, Tancredo Neves; Via Anchieta; além da Av. Almirante Delamare e da Estrada das Lágrimas.

O complexo Heliópolis possui uma área de 966.822 m², pertencente à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), dividida em 14 glebas denominadas por letras (A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N). O conjunto das glebas possui cerca de 11.000 imóveis, abrigando uma população de aproximadamente 100.000 habitantes.

¹⁴⁵ Na pesquisa direta a informação sobre o tempo de residência não foi repassada pelos moradores por temer das consequências.

A Gleba A, objeto do estudo, compreende uma área equivalente a 89.000 m², ou 9,21% do total do complexo. Esta gleba, cuja ocupação deu origem ao complexo, possui cerca de 1.545 domicílios e 9.000 habitantes e encontra-se delimitada pela Avenida das Juntas Provisórias, Rua Almirante Nunes, Rua Santa Edwiges, Rua Cônego Xavier, Estrada das Lágrimas, Córrego Sacomã e a alça de acesso do Complexo Viário Escola de Engenharia Mackenzie.

Os mapas que seguem situam a localização e a configuração do Complexo Heliópolis.

Desenho 3 - Configuração do Complexo Heliópolis-São João Clímaco

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria Ltda.

Foto 9 – Favela Heliópolis

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria Ltda.

5.2.1 A favela: histórico da ocupação

A ocupação do que hoje se conhece como favela Heliópolis começou a desenhar-se no início da década de 1970, quando a própria Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) usou a área para acomodar, temporariamente em tese, famílias removidas de favelas de outras regiões da cidade.

Segundo Sampaio (1991)¹⁴⁶, as terras que hoje formam o complexo Heliópolis–São João Clímaco passaram ao poder público federal em 23 de abril de 1942, quando o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI)¹⁴⁷ adquiriu-as, do Conde Sílvio Álvares Penteado e outros, para a construção de casas aos associados deste Instituto. A operação envolveu compra do terreno e das benfeitorias, compreendendo o conjunto residencial Vila Heliópolis, que contava com 36 casas, em lotes de tamanho variável de 141 a 697 m². O registro da Vila data de 5 outubro de 1923, quando a proprietária à época (Condessa de Álvares Penteado) requereu à prefeitura de São Paulo o arruamento de sua propriedade, seguindo a Lei n.º 2611 de 20 de junho de 1923. A área confrontava com terrenos das Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo (IRFM) e da Cerâmica Sacomã, entre outros, estendendo-se até o município de Santo André. Nessa época, a região possuía considerável concentração industrial.

Como os planos não se concretizaram, a propriedade permaneceu sem intervenções até a década de 1960, quando os diversos institutos federais de previdência foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com base no Decreto-Lei n.º 72 de 1966. A partir de então, a propriedade destas terras e sua administração passaram ao Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social - (Iapas). Este vendeu partes da área (423.731 m² no total) para a Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras); umas outras pequenas partes (960 m² no total) o Iapas permutou, em 1976, com Raul Diederichsen; e as casas da Vila Heliópolis foram vendidas, no período compreendido entre 1977 e 1985, a funcionários públicos.

¹⁴⁶ A professora Maria Ruth Amaral Sampaio em sua tese de livre docência – *Heliópolis: o percurso de uma invasão* (1991), apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo -USP resgata detalhadamente a história mais remota de Heliópolis, desde que o poder público iniciou as intervenções na área. Portanto utilizamos esta principal fonte para situar o contexto social e a urbanização em Heliópolis.

¹⁴⁷ Na década de 1940, chegou a ser esboçado, pelo arquiteto Atílio Correa Lima, um projeto que previa a implantação de conjuntos do IAP, nos quais “seriam abrigados 16 mil moradores, e que, não tendo sido realizado, acabou proporcionando o espaço para o surgimento da maior favela de São Paulo.” (BONDUKI, 1999:142).

Além destas transações, parte substancial da área do Iapas foi desapropriada em 1978, a favor da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), destinada à construção de uma estação de tratamento de esgoto integrante do Programa de Obras de Saneamento e Controle da Poluição das Águas na Região Metropolitana de São Paulo (Sanegran).

Houve investimento do próprio Iapas em uma outra parte da gleba, em duas obras para serviços públicos de saúde: a construção do Hospital Heliópolis, cujas obras iniciaram-se em 1969; e a edificação de um posto de assistência médica (PAM), de alcance regional.

Ainda, de acordo com Sampaio (1991), era prática corrente empregar áreas pertencentes ao poder público para alojar famílias removidas (pela construção de obras públicas, principalmente viárias) de núcleos de habitação subnormal. Nesse contexto, a própria Prefeitura de São Paulo transferiu em 1971, para alojamentos provisórios instalados nestas terras do Iapas, um total de 150 famílias removidas de Vila Prudente em razão da construção de um viaduto. E, em 1978, novamente outras 60 famílias, provenientes da Favela Vergueiro, também em decorrência da realização de obras viárias. Outras ocupações sucederam-se: operários da construção civil que trabalharam nas obras públicas, como as do posto de atendimento médico; ação de grileiros urbanos, especialmente nos lotes localizados na Rua Cônego Xavier e na Estrada das Lágrimas.

Na década de 1980, o Instituto impetrou uma série de ações de reintegração de posse contra grileiros e ocupantes de suas terras, que somente foram efetivadas em 1983. No ano seguinte, 1994, o Iapas vendeu a área ao Banco Nacional da Habitação (BNH) e este, em 1987, passou a propriedade à Cohab-SP, empresa ligada à PMSP, situação que permanece até os dias atuais.

A área negociada compreendia 950.000 m² e dividia-se em dois trechos, separados pela Avenida Almirante Delamare. Um deles com 110.000 m², estendendo-se desta avenida até a Marginal Projetada dos Maninos e a Avenida Presidente Wilson; outro, com 840.000 m², delimitado, além da própria Delamare, pelas ruas Maciel Parente, Manifesto, Bom Pastor, Cipriano Siqueira, Estrada das Lágrimas e Via Anchieta (Sampaio, 1991, p.34).

5.2.2 Histórico da urbanização

Durante a gestão de Reynaldo de Barros a favela Heliópolis contou com a presença da equipe técnica social da Secretaria Municipal da Família e do Bem Estar Social - Fabes que lá estava desde 1982, durante a implantação do Pró-Água e do Pró-Luz. Convém lembrar que a Comissão de Moradores já se legitimara como canal das reivindicações da população local, e dispunha de sede, assessores e agentes externos, ligados a setores da Igreja Católica, movimentos sociais, diretórios estudantis e partidos políticos.

As primeiras tentativas de melhorias para para a Heliópolis aconteceram no final deste governo, Reynaldo de Barros, porém foram bastante tímidas em virtude de o terreno ser público e portanto, não eram alvos das ações do Pró-Morar.

A gestão Mário Covas – 1983-86 - marca o início de uma nova postura em relação às favelas de São Paulo, no geral, e a Heliópolis, em particular. Nesta gestão a Fabes apresentou um Projeto Habitacional Integrado para Heliópolis, contemplando idéias das Comissões de Moradores da área. Desenvolvido pela equipe da Emurb, o projeto foi encaminhado ao BNH em novembro de 1983 e serviu de base a negociação entre o Iapas (que ainda detinha a propriedade da área) e PMSP. Também conhecido como Plano Habitacional Integrado Heliópolis, destinava-se à área (total de 950.000 m²) formada pelos dois trechos separados pela Avenida Almirante Delamare. À época, estimava-se que a população da área seria de 9.600 pessoas, abrigadas em 1.917 moradias (SAMPAIO, 1991).

O Plano previa a urbanização ou remanejamento na própria área, e a construção das unidades habitacionais pelos próprios moradores, cabendo ao poder público a execução de obras de infra-estrutura e equipamentos comunitários. Também se previa a construção de embriões com 28 m², e lotes urbanizados para situações de emergência nas favelas da região administrativa do Ipiranga. Igualmente projetava-se a construção de edifícios de apartamentos de tipologias e padrões diversos, com 56, 47 e 39 m² de área, correspondendo ao modelo Cohab-SP.

Assim, no primeiro trecho seriam construídos 28 edifícios de apartamentos com 47 m², com 1.120 UHs no total, em que seriam atendidos 5.600 habitantes. No segundo trecho, o lote padrão teria 75 m² e a área construída 28 m², com total de 2.374 unidades, e 11.870

habitantes atendidos. Também nesta última seriam construídos 5.300 apartamentos com tipologias distintas – 39, 47 ou 56 m². Os recursos para o Plano viriam da Cohab-SP e do Programa de Erradicação da Subhabitação (Promorar) do BNH (SAMPAIO, 1991).

Embora a solução urbanística e habitacional para Heliópolis estivesse encaminhada, o processo não se concretizou no governo Covas, pois a proposta em desenvolvimento gerou insegurança em parte da população que temia as prestações do BNH, reajustadas periodicamente pelo Banco (em um período de inflação descontrolada), e ansiava pela posse da terra por meio da aquisição desta pela PMSP. Os receios da população foram manifestados, pelos moradores, em reuniões com a equipe social e com a equipe que definia o projeto habitacional (SAMPAIO, 1991).

A situação de aproximação, negociação e mediação dos interesses entre PMSP e Comissão de Moradores na área modificaram-se a partir dos pedidos de reintegração de posse feitos pelo Iapas para conter a onda de violência e tensão. Se, por um lado, as medidas adotadas perturbaram os grileiros que atuavam impunemente, de outro, atraíram outros setores interessados na urbanização. Segundo Sampaio, o fato acirrou as negociações com a Comissão de Moradores, pois as lideranças trabalhavam claramente a questão da terra e consideravam como conquista do movimento a aquisição da gleba pelo BNH (ocorrida em 1984). Reivindicavam ainda que o BNH vendesse as terras para a PMSP, e esta aos moradores (SAMPAIO, 1991) – o que parece dizer que o movimento já reivindicava direito social à terra.

Desde aquela época, as lideranças não compunham um grupo homogêneo: além da Comissão de Moradores, havia outras duas associações, a Associação dos Moradores de Heliópolis e o Grupo do PAM. Segundo Sampaio (1991), estas últimas, impulsionadas por interesses políticos e clientelistas. Além destes, outros agentes atuavam na área desde os primórdios da favela: as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), a Pastoral de Favelas, o Centro Acadêmico XXII de Agosto da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), os partidos políticos, especialmente o PT e respectivos vereadores identificados com as causas, e a Fabes-Ipiranga.

Este dinamismo comunitário permanece até os dias atuais, como mostra o depoimento a seguir:

Na época [da execução do Prover/Cingapura] eram a UNAS, o Fórum, tinha os líderes de rua, que nomeamos na reunião, (...). Tinha o pessoal das igrejas locais, tanto católica como evangélica que acompanhavam, tinha o esportivo, o Vila Nova, era o mais antigo, (...) eles tinham sede, e os comerciante, até porque alguns conseguiram ficar embaixo dos prédios, é o único Cingapura que tem comercio em baixo. (...) UNAS, tem uma história muito grande, tem 20 anos de luta; eu fiz parte do processo 12 anos, então de lá pra cá surgiram a Bola Brasil, Paquistão Social e ASCAP (ver o que quer dizer). Paulinho que saiu da Unas e montou a ASCAP. Essas associações conforme os anos vão passando elas terão maior peso; (...) Temos companhia de teatro, fizemos duas peças, estamos tentando parceria com SESC e com FURNAS, (...), e queremos trazer para cá o Vila Nova, time mais antigo da comunidade, vai fazer 33 anos [...], e o Paquistão Social na área de cultura, e queremos que essas associações elas tenham uma articulação maior. (LIDERANÇA - GLEBA A)

As negociações entre BNH e PMSP se prolongaram devido à mudança de governo federal. Mesmo assim, propôs-se um plano de ação imediata para Heliópolis, que hipotecava uma área em Itaquera–Guaianases – Gleba Sta. Etelvina – de propriedade da Cohab-SP ao BNH, em troca do terreno de Heliópolis.

Na gestão seguinte, de Jânio Quadros, Heliópolis ganha importância estratégica, pois, por estar bem localizada, passou a figurar dentre as prioridades da política de desfavelamento da prefeitura¹⁴⁸. Desejava-se investir no Projeto Integrado Heliópolis, haja vista a área de favela ocupar apenas parte da gleba – as demais se destinavam a empreendimentos aos setores médios da sociedade – e, nesse sentido dariam continuidade ao tecido urbano e, portanto, maior unidade ao bairro do Ipiranga. Assim, o projeto de urbanização da área apresentado ao BNH em 1983 foi revisto, atualizado e adaptado às novas normas da Cohab-SP. O resultado deste estudo urbanístico previu para Heliópolis empreendimentos verticalizados e diferenciados: 1.080 apartamentos para faixas de renda de 4 a 6 SM; 1.080 para a faixa de 6 a 8 SM; e, para 8 a 10 SM foram previstas 1.900 unidades habitacionais, totalizando 4.060 apartamentos. Os apartamentos para famílias de renda maior seriam edificadas com 20 pavimentos (SAMPAIO, 1991).

Para implementar o projeto, as relações com a comunidade foram revistas, tendo em vista o caráter do novo governo, e a grande identificação das lideranças da área com partidos de esquerda. É bem verdade que o governo Jânio foi contra os mutirões e implantou o Projeto

¹⁴⁸ Vale lembrar, como bem coloca Sampaio (1991) que a política de desfavelamento do governo Jânio priorizava áreas lindeiras aos córregos ou em trechos localizados junto a vias de grande circulação.

Modular, uma experiência inovadora que envolveu várias construtoras, sendo que os primeiros 276 embriões foram edificadas na Gleba K, denominada praça piloto, um antigo campo de futebol (SAMPAIO, 1991).

Enquanto isso, na Gleba L, viviam 24 famílias, de empregados da Transportadora Dumas, localizada na área. Visando retirar essas famílias, a Cohab deu continuidade ao processo de reintegração de posse já iniciado pelo Iapas quando este era proprietário da área. As negociações realizaram-se entre o governo e a empresa, e segundo Sampaio (1991), com sucesso, pois apenas duas famílias que criavam animais aguardavam uma solução. Mas a Unas se manifestou favoravelmente à permanência de todas estas famílias na área, e o governo cedeu: os primeiros embriões construídos do Projeto Modular destinaram-se a famílias que não tinham vínculos com a área; várias delas venderam as unidades rapidamente (SAMPAIO, 1991).

A gestão de Luiza Erundina dá atenção especial à favela Heliópolis, tendo sido inclusive palco da tipologia de verticalização de favela inaugurada no período – o Conjunto Habitacional Setor Delamare. Porém, esta não foi a única intervenção realizada pela gestão Erundina em Heliópolis. Favela reconhecidamente organizada, cujas principais lideranças eram (e ainda são) fortemente influenciadas pelo PT, Heliópolis contou com outros benefícios, sendo os principais: a execução de rede coletora de esgoto, captação de águas pluviais, pavimentação, contenção de encostas e construção de 40 sobrados em mutirão na Gleba A.

Embora a gestão Erundina tenha conseguido apenas finalizar a construção de 40 unidades, vários convênios foram firmados, alguns dos quais perpassaram as gestões subseqüentes – de Paulo Maluf, de Celso Pitta e de Marta Suplicy – sem terem saído do papel. O quadro a seguir apresenta os Convênios celebrados em Heliópolis para a viabilização de mutirões:

Convênio	Número de Famílias Beneficiadas	Associação Conveniada
1	13	Associação dos 13 Mutirantes de Heliópolis
2	300	Unas São João Clímaco
3	359	Associação dos Mutirantes da Lagoa Heliópolis
4	310	Associação Central dos Moradores de Heliópolis

Quadro 18 - Convênios para mutirões em Heliópolis

Fonte: Bueno, 2000, p. 151 (Adaptação do Quadro da situação das Obras de Urbanização de Favelas).

Na Gestão Maluf (1993-1996), tem início a implantação dos conjuntos do Prover/ Cingapura na favela de Heliópolis, com dois empreendimentos: o primeiro na Gleba L, construído durante a Fase II do Programa, e o segundo na Gleba A, que fora selecionada para a Fase IV e constitui objeto deste estudo.

O Heliópolis da Gleba L/Fase II foi integralmente implantado na gestão de Paulo Maluf, quando os recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ainda não estavam envolvidos. O Heliópolis da Fase IV, na Gestão Pitta,(1997-2000) contou com tipologia padrão dois dormitórios adotado nas demais favelas com adaptações, em decorrência de forte pressão da população, ofertando-se: 2 e 3 dormitórios e comércio. Foram construídos 30 blocos de apartamentos totalizando 600 unidades habitacionais. No governo de Marta Suplicy (2001-2004), a única intervenção efetiva na favela Heliópolis foi a conclusão da primeira etapa do empreendimento da Gleba A. A segunda etapa – urbanização/mutirão – chegou a ser formulada pela prefeitura, com participação da população, mas não teve a execução iniciada. Outra proposta de urbanização foi elaborada para as Glebas K e N, discutida e aprovada junto à população, mas também não chegou a ser viabilizada.

A proposta para a Gleba A, que passou a ser ZEIS, conforme previsto no novo Plano Diretor, foi elaborada no âmbito do Programa Bairro Legal – Urbanização de Favelas, sendo apresentada à população em três alternativas. Em assembléia geral, realizada em outubro de 2003, a população aprovou uma das alternativas. Prevvia-se o início de sua execução para julho de 2004.

Na verdade, o projeto elaborado na gestão Marta, para a Gleba A, representa a ordenação das propostas das lideranças e da população colocadas em pauta desde a discussão do Prover/Cingapura, entre o final da gestão de Maluf e a de Celso Pitta. Embora aprovadas, tais

propostas ainda não tinham sido transformadas em um projeto efetivo de intervenção urbana, até o final da gestão.

5.2.3 Conjunto habitacional

Ainda no final da gestão de Paulo Maluf (1996), o Prover da Gleba A/Fase IV começou a ser discutido com a população de Heliópolis, agora atendendo aos passos exigidos pelo BID, cujos recursos já estavam em fase final de aprovação.

Mapa 8 – Localização do Conjunto Habitacional Heliópolis – Av. Almirante Delamare e Rua Almirante Nunes.

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria Ltda.

O processo de discussão e aprovação do Prover/Cingapura na Gleba foi marcado por uma forte disputa entre a Prefeitura e as lideranças da área, claramente contrárias à aprovação de mais um Cingapura em Heliópolis, símbolo da gestão malufista, portanto, símbolo de derrota para o movimento da área. Após um duro embate, o projeto somente foi aprovado na terceira consulta realizada. Estratégias diferenciadas, ora de esvaziamento pela população ora de ausência das lideranças das reuniões, foram táticas utilizadas para a não aprovação da Fase IV do Prover.

É importante ressaltar que outras razões, que não apenas a disputa política, levavam as lideranças a não concordar com a implantação do Prover na Gleba A. Lembre-se que esta foi uma das Glebas da favela que havia recebido várias intervenções em gestões anteriores, principalmente na gestão de Luiza Erundina. Portanto, um dos argumentos repetidos pelas lideranças era o de que o **arrasa-quarteirão do Cingapura**, sem distinguir os diferentes níveis de precariedade e consolidação da área a ser beneficiada, significava um desperdício de verbas públicas, na medida em que enterrava todos os investimentos realizados anteriormente (de pavimentação, de contenção de encostas, de implantação de serviços básicos, etc.).

Após as intensas discussões, o projeto foi aprovado para a Gleba A com várias modificações, incorporando algumas das reivindicações dos moradores, entre as quais: a manutenção de áreas já urbanizadas, como a Rua da Liberdade (considerada um dos símbolos de luta da favela); a oferta de unidades comerciais; a garantia de que as unidades construídas em mutirão durante a gestão Luiza Erundina fossem preservadas, bem como a construção de novas unidades, retomando, assim, convênios de mutirão já acertados.

As lideranças da **Gleba A** narram o processo de discussão e aprovação do Projeto Cingapura da Gleba A. Reconhecem que eram contra o projeto e que os participantes das primeiras assembléias realizadas eram os moradores das “ruas da frente” – Almirante Nunes, Santa Edwirges, entre outras e, portanto, residentes nas melhores casas da favela. Esses moradores compartilhavam da mesma posição das lideranças e votavam contrários ao projeto, garantindo que o “não vencesse”.

Perguntados se aquele momento expressava um confronto político entre Heliópolis – maior e mais importante favela e que tinha um peso grande do Partido dos Trabalhadores - e a Prefeitura que era malufista, respondem que o principal motivo que os levavam a ser contrários ao projeto era o fato de o mesmo ser “arrasa quarteirão”¹⁴⁹, e não pelo fato de ser um projeto de Maluf. Deixam claro que o desejo maior não era o de impedir a aprovação do projeto, mas sim que “conquistasse a discussão e a participação popular no projeto”. Queriam, com esta participação, garantir a preservação das ruas mais importantes e mais consolidadas da favela, tais como a Coronel Silva Castro, a Estrada das Lágrimas, a Almirante Nunes e a Santa Edwirges. Porém não conseguiram,

¹⁴⁹ O gestor à época da administração Maluf confirma que a Gleba A seria totalmente verticalizada e transformada em uma espécie de “área pulmão” para desadensar a Gleba K, permitindo a sua urbanização.

pois **descaracterizou**. Além disso, gostariam que o projeto contemplasse espaços comunitários como quadras, centro comunitário e posto de saúde.

O representante da UNAS, entretanto, afirma que houve uma divisão interna entre as lideranças locais, que levou ao enfraquecimento do movimento¹⁵⁰ e, conseqüentemente, à vitória do “sim” na terceira votação realizada na favela, sob a coordenação da empresa terceirizada para executar o gerenciamento social.

Quando veio o projeto Cingapura para a comunidade foram feitas três votações: a primeira foi negativa, ninguém queria; a segunda foi negativa, ninguém queria; na terceira, o que aconteceu? A Prefeitura contratou a [empresa] que veio com todo o projeto, foi de rua em rua, viela em viela, beira do córrego (...). Nesse momento (...) foram feitas algumas discussões e criamos o Fórum de Habitação interno, só de Heliópolis (...). O que foi feito: Nós acompanhamos toda a apresentação por rua, casa a casa, rua a rua, foi retirado representantes de cada rua entendeu, então este representantes faziam parte de Fórum pra discutir o Projeto. Depois que foi feito todo este trabalho, pela terceira vez, eles abriram votação novamente. Quando abriu votação todo mundo que morava nas vielas, na beira do córrego, com aquela ilusão de que o Projeto seria melhor para a beira do córrego também, que era prioridade, todo mundo se enganou, mas todo mundo veio e votou sim. Ai o sim ganhou entendeu? (LIDERANÇA – GLEBA A)

Não digo derrotar, mas sim melhorar a Cingapura, dentro de uma discussão de , ter creche, ter centro comunitário, espaço para educação,...). Aquele levantamento¹⁵¹ que tínhamos feito, do cadastramento que as gente tinha feito, a gente teria muitos elementos pra que a gente discutisse o que era mais necessário. (LIDERANÇA – UNAS – GLEBA A)

Em síntese, o empreendimento do Prover da Gleba A previa: a) a implantação de 849 unidades habitacionais verticalizadas e 42 comerciais, distribuídas em 71 blocos de apartamentos, com atendimento de parcela das famílias em duas áreas pulmão – Empreendimento José Paulino dos Santos e Empreendimento Jardim Imperador - com 1.020 unidades verticalizadas¹⁵²; b) a urbanização da área remanescente na qual se localizam cerca de 750 domicílios, integrando-a ao empreendimento verticalizado do Prover; e c) a implantação e construção de 40 unidades habitacionais em mutirão, das quais 13 conveniadas desde 1991. As três ações seriam divididas em duas etapas, sendo a primeira para a verticalização e a segunda para a urbanização/mutirão. Até o final da gestão de Celso Pitta, apenas a primeira etapa encontrava-se em andamento.

¹⁵⁰ Afirma que vereador ligado ao Partido dos Trabalhadores e mais vinculado a um dos grupos dos movimentos da área fez um acordo com a prefeitura e passou a apoiar a aprovação do projeto na área. A divisão do movimento propiciou que se evidenciasse a própria divisão da comunidade: “do pessoal das casas boas contra os da beira do córrego.” (Liderança – UNAS/Gleba A).

¹⁵¹ Referindo-se ao cadastro realizado em 1996, pela prefeitura.

¹⁵² Em José Paulino dos Santos foram implantados 32 blocos com 640 unidades habitacionais; em Jardim Imperador foram 15 blocos totalizando 380 unidades habitacionais.

O que importa frisar é que, graças à aprendizagem coletiva adquirida em décadas de embate pela conquista da moradia (nas diversas ocasiões em que a população foi ameaçada de expulsão) e por melhorias para a favela (primeiro por acesso aos serviços públicos de água e luz, depois por melhorias nas áreas baixas de freqüentes enchentes), a população de Heliópolis conseguiu assumir um protagonismo frente ao Prover/Cingapura bastante diverso de outras favelas beneficiadas. Isso, apesar da pouca flexibilidade do programa¹⁵³. Elencam entre as conquistas: os pontos de comércio (que reconhecem ilegal), desmembrar famílias grande (crescimento vegetativo), um ano sem pagar o TPU (como forma de indenização das benfeitorias das famílias), tipologias diferenciadas – 1, 2 e 3 dormitórios. Concluem que foram pequenas, mas importantes conquistas.

Então Cingapura veio, a gente conquistou algumas pequenas conquistas pelo menos a questão do comércio, o que mais se conseguiu? Um ano sem pagar, como indenização da casa do pessoal, pouco, mas foi daqui que teve isso, tipologias diferentes, 3 dormitórios além do 1 e 2. (LIDERANÇA – UNAS - HELIÓPOLIS).

Em Heliópolis houve a necessidade de muitas remoções para a abertura de frentes de obras. Parte das famílias, cerca de 460, foram transferidas para o Jardim Clímax (área-pulmão) e parte ficou alojada em moradias provisórias construídas próximas ao local onde seriam erguidos os prédios.

Para as lideranças da Gleba A, o trabalho de acompanhamento social realizado no Prover/Cingapura não foi satisfatório, nem durante a fase de obras (que foi mínimo), tampouco na pós-ocupação. Na segunda etapa – quando as famílias são transferidas para os prédios – o trabalho deveria, segundo afirma, ser mais demorado e desenvolvido de forma a garantir a adaptação das famílias ao novo ambiente.

Eu acho foi mínimo [o trabalho social]. Porque assim, você tira o cara da casa, tira o cara do barraco o que fosse coloca dentro do apartamento, aí faz o pós uso, eles faziam o pós uso, conversa com as pessoas, para poder fazer a organização administrativa do prédio você, tira o secretário, tira o tesoureiro, o responsável do bloco o síndico. Tudo isso foi feito, só que a gente viu que a discussão com as pessoas foram tirando, o acompanhamento foi mínimo, mínimo, um mês dois meses. Deveria Ter sido muito maior o tempo para o pessoal aprender a estar no apartamento, a gostar do apartamento, da nova moradia, verticalizada e tal. A adaptação requer mais tempo, requer mais tempo para acompanhar essas famílias, para se organizar melhor. (LIDERANÇA – GLEBA A)

¹⁵³ É importante lembrar que o Conjunto Heliópolis Gleba A, por ser o maior empreendimento da Fase IV, tinha um significado econômico bastante relevante para a prefeitura, para as empresas contratadas (empreiteiras e gerenciadoras) e para o próprio BID, o que pode ter contribuído para que alterações fossem introduzidas pela população. Do montante de recursos aprovados pelo banco para o Prover e para o Lote Legal, cerca de US\$ 250 milhões, parte importante destinava-se a esse empreendimento.

Favela Original		
Nome		Favela Heliópolis Gleba A
Data da ocupação		1970
Propriedade do terreno		Pública – Cohab/SP
Área do terreno em m²		89.000 m2
Número de imóveis cadastrados e usos predominantes		2.141 (uso exclusivamente domiciliar – 1.986; uso misto – 46; comercial – 55; serviços – 40; serviço de uso coletivo – 06; outros – 04).
Número de famílias/habitantes cadastrados		2.495 famílias/8.857 habitantes
Data do cadastramento		Julho/1996
Data da aprovação do projeto		1996
Empreendimento		
Nome		Conjunto Habitacional Heliópolis Gleba A
Localização		Avenida Almirante Delamare e Rua Almirante Nunes, na Gleba A do Complexo Heliópolis – São João Clímaco (onde antes havia os alojamentos provisórios da década de 1970).
Áreas-Pulmão		Jardim Arpoador e José Paulino dos Santos
Número de blocos		71 blocos
Número de unidades		849 unidades habitacionais Obs: Nas áreas-pulmão foram construídas mais 2.040 unidades habitacionais (1400 + 640)
Tipologias		01, 02 e 03 dormitórios, com 37,27 m²; 43,36 m² e 51,37 m² respectivamente Prédios de 5 e 7 pavimentos
Equipamentos		
Número de famílias atendidas/ Habitantes		849/3.396 (média de 04 membros por família).
Renda familiar		31,7% das famílias possuem renda de até 02 SM; 68,3% possuem renda superior a 02 SM (PMSP, Monitoramento VII – 2003).
Período de execução do projeto		1995 (Projeto Original)
Empreiteira(s) responsável(eis) pelas obras		Consórcio OAS/CONSTRUBASE
Período de execução das obras		Início - 1997 (26 de novembro) (Fonte: Contrato nº 33/97 SEHAB/BID); Término (da verticalização) - 2004 (previa-se 540 dias corridos). Urbanização ainda não realizada.
Gerenciadoras envolvidas		Social – Diagonal Física BUREAU (1996) Física Consórcio Cidadania DUCTOR e ETEPE (2005?)
Custo total das unidades (US\$)	1 dormitório	US\$ 23.961,00
	2 dormitórios	US\$ 28.172,00
	3 dormitórios	US\$ 33.152,00
Financiamento		BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
Ressarcimento (prestações)		1 dormitório – 45,00 2 dormitórios – 57,00 3 dormitórios – 75.00

Inadimplência	50% (Outubro 2004). Em dezembro de 2005 a prefeitura estimava uma inadimplência de 70%
Programas envolvidos	Prover (Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas – Cingapura).
Regularização das unidades	Aguardando a conclusão da intervenção no conjunto da gleba.
Modalidade de gestão condominial	Auto-gestão
Favela Remanescente/Nova Favela	
Nome	Gleba A
Data da ocupação	1970 com adensamentos recentes (sobretudo após a verticalização de parte da área).
Propriedade do terreno	Pública – Cohab/SP
Número total de imóveis	1.500 imóveis
Número total de famílias / habitantes residentes	1.300 famílias e 4.946 habitantes (dado de 2003).

Quadro 19 - Dados Síntese do Conjunto Habitacional Gleba A

Fonte: Elaborado pela autora.

- Moradores originários da Gleba A;
- Estima-se uma população total de 3,243 habitantes, com predominância de pessoas do sexo feminino (52,7%);
- Famílias chefiadas por mulheres atingem o percentual de 37,9%;
- Predominam famílias pouco numerosas, com média de 3,82 membros;
- Elevada incidência de habitantes jovens – 47,8% da população têm idade de 0 a 21 anos;
- A escolaridade é baixa – quase 10,0% da população com 15 anos ou mais nunca freqüentaram a escola, 26,0% cursaram apenas até a 4ª. Série do Ensino Fundamental; observa-se também que quase um terço dos moradores nessa faixa etária já ultrapassou o ciclo fundamental;
- O desemprego atinge 18,0% da população com 10 ou mais anos;
- A renda familiar predominante é de até 3 SM (47,6%).

Quadro 20 – Perfil das Famílias do Conjunto Heliópolis Gleba A

Fonte: PMSP/Sehab/Habi, Relatório de Monitoramento. São Paulo, 2003.

Foto 10 – Conjunto Habitacional Heliópolis.

Fonte: Fernanda Carlucci

Foto 11 – Conjunto Habitacional Heliópolis com visão da área remanescente.

Fonte: Diagonal Urbana Consultoria Ltda.

5.3 RESIDENCIAL PARQUE DO GATO

Uma vez que o Residencial Parque do Gato já foi detalhado quando, no capítulo anterior, se tratou a verticalização de favelas executadas na gestão Marta, segue apenas mais algumas informações sobre a antiga favela e a execução do conjunto, sobretudo no que tange à relação com as famílias, e o quadro síntese de informações do referido conjunto.

O bairro do Bom Retiro¹⁵⁴, localizado em região situada entre os rios Tietê e Tamanduateí, era, até o século XIX, formada por chácaras (tendo uma delas – a “Chácara do Bom Retiro”, dado nome ao bairro) e sítios, propriedades utilizadas como retiro de fim de semana pela população rica da cidade¹⁵⁵.

Em decorrência da argila presente nas várzeas dos rios, foram se estabelecendo na área algumas pequenas olarias, iniciando uma transformação definitiva da mesma: encerra-se, aos pouco, o seu caráter de região de lazer. A Olaria Manfred, de 1980, foi a primeira mais importante a surgir.

Outro fato histórico, ainda mais relevante para a transformação e desenvolvimento do hoje conhecido bairro do Bom Retiro, foi a instalação da Estrada de Ferro São Paulo Railway (Santos-Jundiaí), conhecida como Estrada de Ferro “Inglesa”. Sua inauguração, em 1867, estimulou a chegada de depósitos e indústrias¹⁵⁶.

Nos anos 20, o Bom Retiro se configura como um bairro essencialmente operário, abrigando principalmente italianos. Era formado por casas simples e cortiços e abrigava pequenos estabelecimentos de serviços. É também na década de 1920 que o bairro começa a receber judeus, oriundos principalmente da Rússia, Lituânia e Polônia, que passaram a atuar no comércio. Porém, somente ao final da década de 1930, os judeus chegam em maior número (em decorrência da 2ª Guerra Mundial)¹⁵⁷.

Na década de 1960, a população do bairro começa a se alterar novamente: agora são os sul-coreanos que afluem ao bairro, instalando as suas principais lojas. Na década de 1980, sobretudo a partir de 1982 (Lei que anistia os imigrantes ilegais), a população de origem judaica (agora preferindo bairros como Higienópolis) é praticamente substituída por imigrantes sul-coreanos. Entretanto, apesar das alterações da população predominante ao longo dos anos, Bom Retiro é hoje um bairro que mescla diversas culturas, cujas marcas estão registradas nos estabelecimentos culturais, religiosos e culturais nele presentes.

¹⁵⁴ PIRES, Elaine Muniz. História dos Bairros Paulistanos – Bom Retiro. Disponível em: http://almanaque.folha.uol.br/bairros_bom_retiro_htm. Acesso em 15 de maio de 2006.

¹⁵⁵ Dentre tais famílias destacam-se: a família Souza Aranha do Marquês de Três Rios, que hoje nomeia uma de suas ruas.

¹⁵⁶ Instala-se também a primeira Hospedaria dos Imigrantes, transferida, posteriormente, em 1888, para o Brás.

Muitos dos imigrantes terminaram por se instalar no próprio bairro.

¹⁵⁷ Nesta época, os italianos migravam para outras partes da cidade, como Higienópolis.

5.3.1 A favela: histórico da ocupação

A Favela do Gato, ou favela do Bom Retiro, como também era conhecida, situava-se próxima da Av. Castelo Branco (Marginal Tietê), na confluência dos rios Tamanduateí e Tietê, no lado oposto ao Parque Anhembi, no bairro do Bom Retiro, pertencente a subprefeitura da Sé. A área, pertencente à prefeitura¹⁵⁸, e inserida no perímetro da ZEIS3, somava na sua totalidade 175 mil m², abrigando, além da favela, vários clubes desportivos que atendem pequenos grupos fechados, escolas de samba (Nenê de Vila Matilde, Gaviões da Fiel) e instalações esportivas municipais.

Foto 12 – Favela do Gato.
Fonte: PMSP/Cohab-SP.

Sua ocupação teve início por volta de 1993¹⁵⁹ e era constituída por aproximadamente 350 barracos precários sustentados por palafitas. Era caracterizada como área de risco, tanto pela proximidade com o Rio Tamanduateí quanto pela precariedade das moradias (além da convivência com um gasoduto, pois parte da favela estava assentada sobre um duto de gás da COMGÁS). Em 2001, 33 barracos foram destruídos em decorrência de um incêndio, o que obrigou a prefeitura a construir, em área contígua à favela, um alojamento para abrigar as famílias desabrigadas. Esse alojamento, que contava com 145 unidades, passou a abrigar também na mesma época as 112 famílias que habitavam barracos construídos sobre tubulações de gasoduto.

¹⁵⁸ Parte bem dominial da Prefeitura e parte propriedade da EMURB.

¹⁵⁹ Essa data consta no texto do Projeto de Requalificação Urbana da Foz do Tamanduateí (Sehab – Cohab, 2001. In: Processo, nº. 767/01, f. 07).

(...) ela [a favela] foi formada assim a partir de um morador de rua, ele conseguiu formar um barraquinho, ai daquele barraquinho dele ele teve uma esperança, ai daquele barraquinho ele comprou uma televisão, ai ele gostando da idéia e foi melhorando e resgatando um pouco da auto-estima dele (...), tem muitas pessoas que veio da rua, e muitas pessoas que veio de fora do nordeste porque não tinha aonde morar. (LIDERANÇA – GATO)

Não havia qualquer tipo de organização formalizada da comunidade. O trabalho era segundo relata o representante entrevistado, realizado de forma individualizada, a partir de iniciativas daqueles moradores **que tinham mais cabeça**.

No tempo da favela eu era tipo aquela locomotiva, eu puxava os outros, então aqueles que tinham mais cabeça, e tinham tempo mais disponível, ia mostrando, porque na favela o risco de incêndio era grande então a minha cabeça era sempre uma cabeça de luz, de idéia, pensando no futuro. Essa idéia eu passava para os outros, então chegava época de chuva, enchentes, então aquela pessoa não tinha dor de cabeça. Na parte de incêndio era a mesma coisa, então nós começamos fazer um tipo de união não importava os defeitos das pessoas, a gente trabalhava com as qualidades, usava a qualidade deles, nessa parte que todo o mundo tinha a perder. (LIDERANÇA – GATO)

5.3.2 O histórico da urbanização

O histórico da urbanização da Favela do Gato é o próprio histórico do Residencial Parque do Gato.

5.3.3 Conjunto habitacional

Mapa 9 – Localização Conjunto Residencial Parque do Gato – Av. Castelo Branco (Marginal Tietê)
 fonte: Diagonal Urbana Consultoria Ltda

A liderança entrevistada lembra que a população e as lideranças somente ficaram sabendo do projeto através das Assistentes Sociais. Foram informados, desde o início, que primeiro seriam atendidas as famílias da favela e, em seguida, **uma quantia a mais para outras pessoas também**¹⁶⁰. No início, quando se comentou que seriam construídos prédios semelhantes ao Cingapura, a liderança disse que não acreditou, porque **o PT era diferenciado, e sempre gostei da construção de casa principalmente para as pessoas de mais baixa renda.**

Nós ficamos sabendo através das assistentes sociais. Elas que vieram e falaram que vão construir os prédios (...). Então aquele contato de participar do projeto, de como ia ser, não teve não, só uma conversa formal com a Assistente sociais, o modelo quase a gente não sabia, **depois e que pediram pra gente ver a maquete, mas já estava em construção e tudo. Antes era informal de boca, pras pessoas.** (LIDERANÇA – GATO)

As obras do Residencial Parque do Gato foram realizadas em duas etapas. Os primeiros blocos foram construídos em uma área livre, ao lado da favela, antes destinada a um campo de futebol. Nestes primeiros prédios foram atendidas parte das famílias da favela e as famílias que ocupavam os alojamentos (parte retirada em consequência de um incêndio e parte em decorrência de ocuparem área ocupada por gasoduto). Para o segundo conjunto de blocos, fez-se necessária a construção de novos alojamentos para liberar o restante da frente de obra (não foi possível utilizar a alojamento já existente devido ao fato de ele também estar interferindo com a frente de obra).

A avaliação do trabalho de acompanhamento social realizado antes e após as obras também não é muito positiva para a liderança: além de ter sido só informativo, não houve prosseguimento na perspectiva de se buscar a adaptação das famílias e garantir uma boa convivência entre elas.

Logo que as famílias foram removidas para o conjunto, a Cohab-SP contratou uma empresa privada para assumir a administração dos condomínios, empresa esta que foi afastada ainda na gestão do PT por não estar cumprindo com a tarefa conforme esperado.

Teve um trabalho, eu acho que foi um trabalho assim só no diálogo, informando. E acho que este trabalho deveria prosseguir. Pelo que eu conheço a maioria dos moradores que pegou apartamento na época, alguns desistiram, tinha que ter continuado. (Liderança – Gato)

¹⁶⁰ Refere-se às unidades que foram destinadas a famílias sem teto e moradoras de albergues.

Favela Original	
Nome	Favela do Gato
Localização	Bairro do Bom Retiro – área central da cidade de São Paulo, próxima da Av. Castelo Branco (Marginal Tietê), na confluência dos rios Tamanduateí e Tietê, sob a jurisdição da Subprefeitura da Sé (no lado oposto do Parque Anhembi).
Data da ocupação	1992
Propriedade do terreno	Pública – Parte bem dominial da Prefeitura e parte propriedade da EMURB.
Área do terreno em m²	175 m²
Número total de imóveis	250
Número total de famílias residentes	396
Data do cadastramento	2001
Data da aprovação do projeto	2001
Características do entorno	Presença de vários clubes privados, escolas de samba e instalações esportivas municipais.
Empreendimento	
Nome	Residencial Parque do Gato
Localização	Avenida Presidente Castelo Branco, Bairro do Bom Retiro, Região Central de São Paulo.
Número de blocos	9 blocos
Número de unidades	486 unidades habitacionais
Tipologias	Os blocos: 02 lâminas com 6 UH em cada pavimento, sendo que uma das lâminas possui 5 pavimentos, incluindo o térreo, totalizando 30 UH e a outra composta por 04 pavimentos sobre pilotis (utilizados como espaço de lazer), totalizando 24 unidades. As unidades: quitinete, um dormitório e dois dormitórios, com áreas de 28,63 m², 36,01 m² e 44,32 m², respectivamente.
Número de famílias atendidas/ Habitantes	São 405 famílias e 81 pessoas sozinhas, totalizando cerca de 1300 habitantes.
Projetista (s)	Projeto Arquitetônico e Urbanístico – Cohab-SP (Wagner Germano e Tereza Herling) Projeto Executivo – PEABIRÚ – Trabalhos Comunitários e Ambientais Projeto Paisagístico – RAUL PEREIRA Arquitetos Associados.
Período de execução do projeto	2002 (data de licitação do Projeto: 29/05/2002). O projeto foi iniciado em 2002, logo depois que um incêndio destruiu dezenas de barracos.
Empreiteira(s) responsável(eis) pelas obras	
Período de execução das obras	2002 – 2004 (270 foram entregues em julho/2004 e 216 em outubro/2004, junto com a creche para 200 crianças). As últimas unidades foram entregues em dezembro/2004.
Gerenciadoras envolvidas	Social – Diagonal Consultoria Urbana e Social Ltda.

Custo total (por unidade)	R\$ 29 mil reais a 32.000,00 por unidade. (Foi inicialmente orçado em R\$ 24 milhões)
Financiamento	Fundo Municipal de Habitação de São Paulo e BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (o financiamento do BID foi parte do empréstimo de US\$ 100,4 milhões, com a contrapartida de US\$ 68 milhões da prefeitura destinados à Ação Centro)
Ressarcimento (prestações, impostos ou tarifas)	Valor do aluguel, que corresponde a 10% da renda mensal do beneficiário, além das taxas de condomínio, luz, água e gás. (Equivalente a, no piso, 10%; e, no teto, 15% da renda mensal, o aluguel é calculado pelo padrão financeiro e tamanho da família). Atualmente o valor do aluguel pago varia entre R\$ 13,00 a 140,00, já aplicado o subsídio. Taxa de condomínio – R\$ 22,00 (inclui: material de limpeza, água e luz das áreas comuns, taxa fixa da conta de água individual no valor de R\$ 9,00, correspondente a 3 m3).
Inadimplência	43,07% devem 4 aluguéis ou mais (incluindo quem deve a partir de um aluguel, atinge 87,18%) (dado da Cohab-SP, Abril/2006)
Programas envolvidos	Morar no Centro, Componente Locação Social (primeira experiência no Brasil). O beneficiado não se torna proprietário, mas paga aluguel à Prefeitura (sistema praticado há décadas em países da Europa, mas nunca realizado no Brasil).
Regularização das unidades	Pertence à prefeitura. O Contrato de Locação segue a Lei do Inquilinato, sem prazo definido.
Modalidade de gestão condominial	Gestão por Terceiros (Empresa Terceirizada). Gestão através de ONG (a partir da gestão Serra)
Favela Remanescente/Nova Favela	
Nome	Erradicada

Quadro 21 - Dados Síntese do Residencial Parque do Gato

Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 14 – Implantação Residencial Parque do Gato
Fonte: PMSP/Cohab-SP

Foto 13 – Residencial Parque do Gato em Construção.
Fonte: PMSP/Cohab-SP.

Planta 5 – Planta Baixa – Conjunto Residencial Parque do Gato.
Fonte: PMSP/Cohab-SP.

Foto 14 – Conjunto Residencial Parque do Gato.

Fonte: PMSP/Cohab-SP.

- Moradores da antiga favela instalada às margens do Rio Tamanduateí;
- Soma uma população total de 1.694 habitantes, com predominância de pessoas do sexo masculino (51,4%);
- Predominam famílias pouco numerosas, com média de 3,25 membros;
- Elevada incidência de habitantes jovens – a média de idade é de 21,4 anos;
- A escolaridade é baixa na população com 16 anos ou mais – 6,5% nunca estudaram e 35,9% cursaram apenas até a 4ª. Série; apenas 7,7% ultrapassaram o ciclo fundamental;
- O desemprego atinge na população adulta níveis próximos a 19% (dados estimados);
- As principais ocupações exercidas pelos que trabalham são: serviços de limpeza, domésticos e ajudantes gerais, além do comércio ambulante e catadores de papel e carreteiros;
- A renda familiar predominante é de até 3 SM.

Quadro 22 - Perfil das Famílias do Residencial Parque do Gato

Fonte: PMSP/Sehab, 2005.

Aspectos	Água Branca	Heliópolis Gleba A	Parque do Gato
Gestão	Luiza Erundina (1989 - 1992)	Paulo Maluf – Celso Pitta (1993 – 2000)	Marta Suplicy (2001 – 2004)
Programa	Ação em Favelas – Urbanização de Favelas	Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas – Prover/ Projeto Cingapura	Morar no Centro
Modalidade de construção	Por empreiteira	Por empreiteira	Por empreiteira
Tempo de implantação (projeto – obras)	1989 – 1992 (3 anos)	1996 – 2004 (8 anos)	2002 – 2004 (3 anos)
Número de Unidades	102	849	486
Tipologias	1 dormitório (32,58 e 38,08 m ²); 2 dormitórios (45,43 m ²).	1 dormitório (37,27m ²); 2 dormitórios (43,36 m ²); 3 dormitórios (51,37 m ²).	Quitinete (28,63 m ²); 1 dormitório (36,01 m ²); 2 dormitórios (44,32 m ²).
Entidades envolvidas	<p>Públicas: Prefeitura (SEHAB, HABI, COHAB);</p> <p>Privadas: Construtora – CONSTRUDAOTRO Gerenciadora Física – DUCTOR</p> <p>Comunitárias/Outras: Associação de Moradores de Água Branca Instituto Rogacionista</p>	<p>Públicas: Prefeitura (SEHAB, HABI, COHAB, SEMAB);</p> <p>Privadas: Projetista – TECTON Construtora – Consórcio OAS / CONSTRUBASE Gerenciadora Física – BUREAU (até final da gestão Pitta) e Consórcio Cidadania DUCTOR e ETEPE (gestão Marta) Gerenciadora Social – Diagonal Urbana</p> <p>Comunitárias/Outras: Associação de Moradores (2) UNAS</p>	<p>Públicas: Prefeitura (SEHAB, HABI, COHAB, EMURB, CET etc);</p> <p>Privadas: Projetista – PEABIRÚ (Projeto Executivo) e RAUL PEREIRA (Paisagismo) Construtora - Gerenciadora Física – Gerenciadora Social – Diagonal Urbana Gestora Condominial – (Empresa/ONG) Grupo Accor Hospital São Camilo</p> <p>Comunitárias/Outras: Associação de Moradores</p>
Custo (unidade)	US\$ 12.615,04 (custo médio por unidade) (UH + Infra-estrutura)	1 dormitório – US\$ 23.961,00 (com infra-estrutura) 2 dormitórios – US\$ 28.172,00 (UH + infra-estrutura) 3 dormitórios – US\$ 28.172,00 (UH + infra-estrutura)	US\$ 16.138,07 (custo médio por unidade) (UH + Infra-estrutura)
Financiamento	Funaps – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal	BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento	FMH – Fundo Municipal de Habitação BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (Ação Centro).

Aspectos	Água Branca	Heliópolis Gleba A	Parque do Gato
Ressarcimento	Não há	<p>Taxa referente ao Termo de Permissão do Uso:</p> <p>1 dormitório – R\$ 45,00 2 dormitórios – R\$ 57,00 3 dormitórios – R\$ 75,00</p> <p>Taxa de condomínio (R\$ 17,00)</p>	<p>Aluguel (Locação Social) proporcional à renda e ao tamanho da família, podendo variar de 10% a 15% da renda mensal (varia entre R\$ 13,00 a 140,00, já aplicado o subsídio). O contrato com as famílias segue a Lei do Inquilinato, sem prazo definido.</p> <p>Taxa de condomínio (R\$ 22,00)</p>
Regularização fundiária do conjunto	Não realizada	Não realizada (Aguardando a conclusão da intervenção no conjunto da Gleba A).	Não Realizada
Modalidade de gestão condominial	Nenhuma	Auto-gestão	Gestão por Empresa (Marta) No momento da pesquisa não havia nenhuma empresa assumindo a gestão.
Favela Remanescente	Sim (erradicada apenas com a implantação do Conjunto do Prover/Cingapura)	Sim (há previsão de urbanização da parte remanescente da gleba A).	Não (favela completamente erradicada).

Quadro 23 - Síntese Comparativa dos Conjuntos Habitacionais Estudados.

Fonte: Elaborado pela autora.

6 OS IMPACTOS DA VERTICALIZAÇÃO NAS FAVELS DE SÃO PAULO: A VISÃO DOS AGENTES

Este capítulo apresenta a análise do percurso da verticalização de acordo com a visão dos diferentes agentes entrevistados – promotor, representante de órgão financiador, representante de empresa prestadora de serviços, lideranças comunitárias e a própria população beneficiada -, cujos depoimentos, ao serem confrontados, fornecem elementos essenciais para a comprovação da tese que moveu esta pesquisa, qual seja: a de que embora em momentos políticos diversos, a política de verticalização de favelas aplicada não se difere de forma significativa nos diferentes períodos.

É importante ressaltar, que se preferiu fazer uma comparação entre as visões abordando temáticas diversas, não se restringido a verticalização em si. Entretanto, não se adotou tal procedimento por mero acaso, pois se entende que somente uma visão mais ampla dos posicionamentos permitiria conclusões melhores embasadas. Ademais, como o título mesmo indica, deseja-se entender qual o percurso da verticalização de favelas no bojo do conjunto das políticas adotadas em cada período.

Dividiu-se a análise em dois itens: no primeiro apresenta-se a visão da população beneficiada confrontada com a de suas lideranças/representantes; no segundo, apresentam-se as visões dos demais agentes entrevistados, também confrontando, nos aspectos pertinentes, com as visões sobretudo das lideranças. Esta análise é procedida com o cuidado de apontar os principais aspectos que aproximam ou que diferenciam os conjuntos habitacionais entre si, o que, conseqüentemente, leva a compreensão das características que também aproximam ou afastam o caráter das gestões analisadas.

6.1 O PERCURSO DA VERTICALIZAÇÃO NA VISÃO DA POPULAÇÃO

Neste item são apresentados os resultados das entrevistas realizadas com as lideranças das favelas/conjuntos habitacionais estudados, assim como os principais resultados dos grupos de discussão com moradores. Tanto nas entrevistas individuais (com as lideranças) quanto nos grupos de discussão, buscou-se ouvir a opinião dos entrevistados focando três aspectos: a favela (lembranças e significado do antigo ambiente no qual viviam), o conjunto habitacional

(resgatando o processo de sua implantação e os impactos na vida das famílias) e a verticalização de favelas (entendimento e avaliação da modalidade).

6.1.1 A favela: As lembranças e o significado de viver na favela

Percebe-se, pelos depoimentos, que a vida na favela era sinônimo de vergonha e de insegurança. Vergonha do lixo, do esgoto, do lamaçal. Insegurança pelos inúmeros acidentes aos quais estava a população sujeita, sobretudo, os incêndios e as enchentes (que em algumas favelas eram constantes); insegurança também devido à violência, aos tiroteios, aos inúmeros amigos ou conhecidos mortos.

No **Conjunto Água Branca**, a lama e o lixo foram às lembranças mais citadas, o que se explica pelas características originais que tinha a favela: à beira de um córrego, em local baixo, sujeito as constantes enchentes. Na **Gleba A**, além da ausência ou precariedade da infra-estrutura, lembram da violência que, segundo eles, era muito mais grave à época dos barracos. No **Residencial Parque do Gato** as lembranças estão associadas aos incêndios e as enchentes, riscos aos quais eram constantemente submetidos.

Os barracos, a gente deixava e ia trabalhar, quando voltava estava tudo na lama. (ÁGUA BRANCA)¹⁶¹.

Eu tinha muita vergonha! Era muito sujo, tinha lixo. (Água Branca)

Lembro do esgoto, das ruas que não eram asfaltadas; lembro dos ratos e das baratas. (GLEBA A)

Na cabeça vem que eu passei muito sufoco, muita enchente, fogo, risco de fogo.

A gente saía de manhã, quando ia trabalhar, deixava só as crianças e ficava pensando no que poderia acontecer. Quando terminava o trabalho vinha correndo pra chegar em casa rápido, com medo de acontecer alguma coisa. Agora a gente mora no céu. Pode se dizer que mora no céu. (GATO)

Lembro o tiroteio também, além das enchentes e do incêndio. (GATO)

Duas palavras resumem, na visão de alguns dos moradores entrevistados, o significado de morar na favela: **Necessidade** e **Vergonha**. Outros, entretanto, fazem questão de afirmar que era um orgulho viver na favela, ser originário de uma favela.

Perguntados sobre se morar na favela proporcionava alguma vantagem às famílias, a resposta foi unânime nos três conjuntos: a ausência de encargos, “**não pagar nada**”, sobretudo no que se refere ao consumo de serviços tais como fornecimento de água e de luz. O não pagamento

¹⁶¹ A fala dos moradores segue sempre identificada apenas com o nome da área da localização do conjunto habitacional (que coincide, no caso, com o nome da antiga favela). Quando se tratar da liderança, vem especificado antes do nome da área. No Caso da Gleba A, buscou-se distinguir a liderança da Gleba A daquela de todo o Complexo Heliópolis (UNAS).

de aluguel também é citado, mas em menor incidência já que para uma parte dos moradores o encargo com aluguel do barraco já era uma realidade. Da mesma forma que a vantagem de “não pagar nada” é uma unanimidade, a principal desvantagem apontada é também comum aos três conjuntos: a **discriminação** que estas famílias enfrentam pelo fato de serem “faveladas”, residirem “num barraco”.

Para colocar as crianças na escola eu tive que mentir muito. Se falasse onde morava, as escolas discriminavam. (ÁGUA BRANCA)

Não tinha outra vantagem [morar favela]. O que tinha era com relação ao pagamento de água e luz. A gente não pagava e com este recurso a gente destinava, se podia destinar, a outra coisa para a família. (GLEBA A)

Então a situação de morar na favela (...) pra arrumar um emprego você tinha que mentir, porque se falasse que morava na favela, se o emprego era seu, você ia perder, sabe?. Aqui eu tenho condição de falar, moro num condomínio, no Parque do Gato, meu endereço é este, o apartamento é este. Eu moro num condomínio então sou uma cidadã. (GATO).

Para a liderança da Gleba A morar na favela significava gozar de dois tipos de vantagem: a primeira é de ordem pessoal e refere-se ao não pagamento de encargos; a segunda, seria de caráter coletivo, expressada pela convivência entre os moradores, **que estavam mais próximos, mais unidos, tinham um mesmo ideal.**

A liderança da antiga **Favela do Gato** afirma que, na sua visão, a favela significa o primeiro **patamar de ascensão** para quem antes vivia na rua; após essa conquista, de se fixar no barraco, é que é possível garantir desde as necessidades mais básicas – que são comer e vestir – até pensar em conquistas maiores, mais significativas, como uma moradia digna e definitiva. Ressalta, ainda, que a vida na favela obriga à convivência com problemas de todas as ordens e dimensões, o que termina por despertar em alguns uma consciência crítica e a vontade de agir para conquistar melhorias (visão também compartilhada pela liderança de Água Branca). Porém, não eram poucas as desvantagens de viver naquele espaço desprovido de qualquer infra-estrutura, entre os inúmeros problemas enfrentados cita os incêndios e as enchentes, além da precária condição de vida.

Do meu lado é a **necessidade**. Só que nós que moramos na favela nós aprendemos muita coisa que lá fora isso a gente não aprende. A gente convive com muitas pessoas que precisam mais do que a gente. Quando eu entrei para este movimento eu deixava as vezes as minhas necessidades e procurava ver aqueles mais necessitados, mesmo que eu já tinha, meu barracãozinho, mas eu ia buscar uma luta para que aquilo ai melhorasse, certo. Então quando a gente veio morar na favela não é por querer ou opção, não, é por necessidade, é difícil. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

As vantagens eram infelizmente pessoais: pagava pouca luz, a energia o valor era o mínimo, a água também, 99% da população pagava o mínimo. [Outra vantagem era] a infra-estrutura da época de Erundina; tinha se feito abertura de ruas (...). A maior vantagem é que todo mundo estava no local, todo mundo se via, todos conversavam tinham uma confraternização geral antes da verticalização. Tinha

um sentido organizativo maior, sentido humano maior, mais próximo das pessoas. Depois que veio o Cingapura isso acabou. Nessa época, reunir as pessoas, ter contato com elas era mais fácil, hoje é mais difícil. (LIDERANÇA – GLEBA A)

[se não conviver numa favela] a gente não tem conhecimento de exemplos de vida, que a gente sempre pensa que tá com aquele problema, é o máximo aquele problema e pensar que é o pior que tem, mas a gente olha pra trás e ver que tem outro pior do que o da gente. E aí que a gente para, onde me tornei uma pessoa foi dentro desses problemas que me tornei um voluntariado, foi abrindo a mão e o coração pras pessoas. (...). Vários incêndios [enfrentaram]. Só eu peguei acho que foi quatro incêndios. (...) **A gente era como um passarinho na floresta, que o maior inimigo dele é o fogo;** então pra nós seria o fogo. Então nesta parte aqui nos pegamos, fizemos o que, fomos se reunindo, de tanto perder e ver o sofrimento das pessoas, como sabe aquele sonho, como falei as pessoas vieram da rua, vieram do zero, **aquela esperança e depois ver a esperança acabar tudo ali** (LIDERANÇA – GATO)

6.1.2 O conjunto Habitacional: Os impactos da nova moradia na vida das famílias

a) As mudanças positivas e negativas

Quando perguntados sobre as mudanças proporcionadas pela nova moradia, percebe-se claramente que são ressaltados dois grupos de mudanças: do primeiro grupo fazem parte todas aquelas alterações que melhoraram as condições gerais de vida da população e, no segundo, as mudanças de caráter negativo, ou seja, aquelas que têm significado algum tipo de transtorno, seja individualmente (como os encargos) seja coletivamente (relacionadas à convivência das famílias no conjunto habitacional).

No grupo de mudanças positivas ressaltam-se às melhorias nas condições de habitabilidade, tais melhorias associadas ao conforto, à privacidade, à salubridade e à segurança, características que são as mais citadas como definidoras da nova moradia. Como não poderia deixar de ocorrer, a elevação da auto-estima, associada à conquista de um endereço, também aparece como um dos principais motivos que deixam as famílias satisfeitas com as novas condições de moradia.

A percepção pelas famílias do **espaço físico** proporcionado pelos apartamentos está ainda diretamente associada ao espaço que cada uma dispunha na favela. É, portanto, o tamanho do barraco tomado como referência de análise. No entanto, percebe-se que para alguns moradores dos conjuntos, a referência deixa de ser a dimensão física da casa, ressaltando-se, ao contrário, aspectos mais relacionados ao **conforto e à privacidade**.

No conjunto Água Branca, todos os participantes que fizeram menção ao espaço físico ressaltaram que agora está bem melhor. Na Gleba A, houve quem ressaltasse que os apartamentos proporcionam agora um espaço mais adequado e aqueles que lembraram que possuíam uma casa bem maior na favela (é importante lembrar que nesta favela havia um setor bem consolidado, com amplas casas de alvenaria, que foram demolidas). Porém, nenhum deixou de ressaltar os ganhos quanto ao conforto. E, finalmente, no Residencial Parque do Gato houve quem indicasse que ocorreu perda de espaço, mas ganho em privacidade e salubridade.

O apartamento é maior que meu barraco. Tenho dois filhos e três netos. Estou satisfeita. (ÁGUA BRANCA)

Muita gente tinha belas casas aqui, antes da urbanização, tinha casas com quatro ou cinco cômodos, para morar em dois quartos, cozinha, banheiro no apartamento. Então, elas se sentiram prejudicadas por isso. Para a maioria foi bom. Se botar na balança, tem mais vantagem que desvantagem. (GLEBA A).

[Apesar do espaço pequeno], significou melhoria, posso deitar a cabeça e não vou escutar o que o vizinho está fazendo do outro lado. Era uma parede que se escutava o que o vizinho estava fazendo do outro lado. Agora não, eu fecho a porta e não escuto nada do outro lado. Eu tenho a minha vida privada aqui. Melhorou bastante. (GATO).

Entre as lideranças parece haver também um consenso de que a perda de espaço físico – para aqueles que dispunham de um imóvel maior na favela – é compensada pelos ganhos em vários outros aspectos. Uma das lideranças de Água Branca afirma que os únicos que podem estar reclamando são aqueles que especulavam com área na antiga favela. Uma segunda liderança do mesmo conjunto reclama do espaço (que é reduzido), mas reconhece os outros ganhos.

Mesmo as lideranças de Heliópolis/Gleba A, apesar de todas as críticas ao projeto, também reconhecem os ganhos que a nova moradia trouxe para a vida das famílias beneficiadas. Ressaltam apenas que aquelas famílias com um número maior de membros e que possuíam casas maiores na favela saíram prejudicadas.

Para a liderança do Parque do Gato, a mudança para os apartamentos significou uma brusca alteração na vida das famílias, famílias estas que não estavam preparadas para a convivência com o novo ambiente e sequer dispunham de recursos para arcar com os encargos. Quanto ao espaço físico, afirma que este foi o aspecto que deixou as famílias mais insatisfeitas, pois antes podiam ampliar o barraco, sobretudo para cima, fazendo novos dormitórios para atender a ampliação da família.

Tem uns sim (satisfeitos com os prédios) outros não. Muita gente acha que é pequeno, tem muita gente nova que teve mais filhos e agora não dá. Quando entrou lá todo mundo tinha um casal ou tinha um filho, mas agora tem quatro filhos. Então alguém falou hoje em dia se dorme na cozinha, sala de noite é quarto, e é mesmo, não é só na favela. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

Para algumas pessoas a gente notou [melhorias significativas] porque teve muitas famílias que moraram na beira do córrego, ou mesmo em barracos, numa casa de alvenaria mais ruim, a gente observou que estas pessoas melhoraram o seu padrão de vida. Muita gente que até teve uma gradativa melhora, o pessoal foi para o apartamento, você vai no apartamento esta mais organizado, entendeu? Os filhos estão melhor atendidos, isso a gente pode detectar. E muitas famílias melhoraram o padrão de qualidade de vida. (LIDERANÇA – GLEBA A)

(...) Teve dificuldades, especialmente para as famílias maiores, devido ao número de dormitórios. O que está com o comércio, esta bem. Eu acho que a gente perdeu um pouco aquela coisa de vida, não estou dizendo que aqui tem que ser favela, sabe? Mas ficou diferente. Diferença que não sei como explicar. Mas do ponto de vista deles mesmo esta legal, ta bom (...). A gente ta levando a discussão pra ver se aquele espaço que ficou entre um e outro prédio, se daria para espaço de lazer, ter um jardim e colocar as coisas de balanço para crianças. Tem outro espaço que dá para fazer uma quadra, estamos discutindo. São coisas pontuais que se esta discutindo. (LIDERANÇA – UNAS – HELIÓPOLIS)

Imediatamente, aquela mudança rápida, foi tipo uma mudança brusca, o pessoal tinha certa liberdade, como se diz, não tinha aquele controle onde ele morava, era solto demais. E depois, quando passou aos prédios aqui, tem uma regra, eu falo que começou a endireitar a pessoa em várias partes. Então foi uma mudança brusca. (...) O povo que migra aí pra nesta favela, é o nordestino, ele sempre tem mais filhos e as moradias que fizeram justamente tem dois dormitórios, ao máximo dois dormitórios, fizeram menos moradias [de dois dormitórios], aí eu não sei se foi erro de arquitetura ou se foi próprio para o pessoal aqui mesmo, e fizeram quitinete, de um dormitório mais denso, portanto eu moro mesmo num dormitório, é a minha esposa, o meu filho. (LIDERANÇA – GATO)

A **existência de espaços para lazer e encontros** é ressaltada principalmente no Residencial Parque do Gato e, sobretudo, pelos jovens. No Heliópolis Gleba A, esse aspecto positivo proporcionado pelo conjunto também é ressaltado, porém, diferentemente da população, as lideranças ressentem-se da ausência de equipamentos coletivos e de espaços comunitários no conjunto.

Antes não tinha lugar pra gente se encontrar, hoje tem bastante, mudou bastante! (GATO).

Mudou bastante coisa, a urbanização veio chegando, o asfaltamento das ruas nas proximidades (...). A gente ganhou mais espaço de lazer, uma área que não era muito bem aproveitada passou a ser mais bem utilizada, teve mais verde, coisa que antigamente não tinha, e agora com a canalização do córrego vai melhorar de 85 a 100%. . (GLEBA A)

A melhoria nas condições de **salubridade** advindas da urbanização é diretamente associada, pelos moradores, a ganhos à saúde da população. A ausência (ou a redução) da presença de ratos e baratas são as conquistas mais ressaltadas nos três empreendimentos.

Eu acho que esta melhor (a saúde). Havia muito rato. Uma colega da minha irmã morreu por doença transmitida pelo rato. (ÁGUA BRANCA)

Quando se mora em barraco se vive junto com os ratos e aquilo é um perigo, né? E agora nos apartamentos é diferente. Só que a gente gasta muito, só isso. (GLEBA A).

O apartamento foi bom em vista do barraco. Hoje a gente tem uma moradia digna. O meu tem dois quartos, a sala cozinha, banheiro. É menor que o barraco. Lá tinha outros problemas, ratos, baratas e o mau cheiro do rio e o rato que incomodava demais, eu dormia com o meu filho mais velho e era ratão que passava por cima; hoje a gente mora em moradia digna. Hoje a gente tá no céu. (GATO).

Outro aspecto positivo associado ao apartamento é a conquista de mais **segurança**. Este elemento positivo é destacado nos conjuntos Gleba A e Gato. No primeiro, é associada, pelas famílias, principalmente à redução da violência, especialmente relacionada à ocorrência de homicídios na área; no segundo, à conquista de uma moradia e ao fato de não mais ter que se preocupar com a possibilidade de um incêndio ou uma enchente destruírem os seus pertences. Este é um dos aspectos que há consenso entre lideranças e demais moradores: A segurança é um dos aspectos que muda drasticamente, e para melhor, beneficiando todas as famílias, segundo as lideranças.

Melhorou, melhorou porque eliminou muito beco, onde a marginalidade usava bastante os becos para se esconder e fazer uso do tráfico, nos becos. Com a urbanização isso diminuiu bastante, mas ainda tem. (GLEBA A).

Pra mim foi pra lá de ótimo. (...) A gente deu muitas graças a Deus, que o que a gente hoje compra com sacrifício, um armário que a gente compra, não é pra estragar na enchente, nem no fogo. Como aqui a gente tá sossegadinho, tem as coisinhas da gente, a gente pode comprar e sabe que não vai estragar, nem na água nem no fogo. (GATO).

Esta parte de segurança, principalmente aqui eu bato no peito e digo, principalmente a criminalidade caiu, praticamente a zero, caiu 99%, a criminalidade por parte de homicídio, essa foi uma grande vantagem da parte de alvenaria, saindo de barraco para alvenaria, da favela para um endereço fixo e essa mudança toda. (...) [Sobre como a favela favorece a violência]: O meu modo de entende, pela experiência que eu tenho de favela justamente estas pessoas que trabalham mesmo com o tráfico parece que procuram esses lugares. Desculpe eu falar, mas é a pura verdade, **este tipo de pessoa para mim são igual a rato, eles procura sempre aquele lugar pra se esconderem e justamente a favela, a favela é um prato feito para ele.** (LIDERANÇA – GATO).

A conquista de um **endereço**, além de elevar a auto-estima na medida em que reduz as manifestações de discriminação contra as famílias, é citada como um dos fatores com fortes rebatimentos no acesso a trabalho/emprego e, conseqüentemente, na melhoria de renda. Esse aspecto positivo da nova moradia é ressaltado sobretudo no conjunto Água Branca.

Eu acho que melhorou (a condição econômica), porque às vezes você ia procurar um emprego (...), então hoje, se você disser Cingapura, lá fora ele continua sendo uma favela, então eu digo moro a Rua Capitão Francisco Teixeira Nogueira, número tal, bloco tal. Como aparece no guia de rua. Hoje tem no guia. Alguma situação melhorou. (ÁGUA BRANCA)

Apesar das inúmeras razões que levam à satisfação com a nova moradia, não são poucos os problemas citados: ausência de privacidade (para aqueles que possuíam uma casa maior na favela); a interdependência entre os moradores e, consequentemente, a perda da individualidade; a não individualização do consumo de água/luz; a ausência de manutenção dos prédios e os seus reflexos nas condições de saúde; a ausência de organização entre os moradores para a convivência nas novas moradias e a falta de solidariedade entre os mesmos (esta última associada, em Água Branca, a mudança na composição dos moradores); os elevados encargos e o fato de os conjuntos estarem inacabados ou **abandonados**.

Os moradores que destacam a **ausência de privacidade** como um dos principais problemas que resultam da nova moradia são exatamente aqueles que mais associam o apartamento ao antigo espaço de que dispunham na favela. Há também aqueles moradores que enxergam a convivência em espaços comuns e as normas **condominiais** como elementos que destroem a privacidade de cada uma das famílias. As famílias de Água Branca são as que mais destacam esse elemento negativo dos apartamentos.

Tenho dois filhos homens e uma moça. Tem que dormir todos no mesmo quarto. Antes era grande, tinha três quartos, cozinha enorme, a sala também. Meu barraco era grande. A sala do apartamento é pequena: se colocar um sofá, não dá para colocar uma mesa. (ÁGUA BRANCA)
(...) tinha situação que era melhor estar no barraco que no apartamento. (...) Eu tinha minha independência de entrar e sair, não sou melhor que ninguém, minha cerca era bem grande, ali podia tomar banho de sol, ninguém estava olhando. Lá fora era barraco, mas dentro parecia uma mansão. Tudo limpinho! Eu fui a diversos barracos assim. Nos apartamentos hoje é a maior opressão. Quer fazer um churrasco, não pode, sei que não pode, porque a roupa do vizinho está no varal e ele vai xingar, ou então jogar água. Ah, quer lavar uma escada? Ah, mas o morador que mora lá em cima não lava, é preguiçoso. O que mora aqui em baixo não varre. Então, tem situações que sim é melhor, lógico, mas tem situações que não. (ÁGUA BRANCA)

A **perda da individualidade** também vem associada à nova conformação do espaço habitado (verticalizado), que gera uma necessária interdependência entre os moradores, agora obrigados a conviver com regras que não são mais as mesmas dos antigos barracos. Para agravar essa situação contribui a não individualização do consumo de água e de luz¹⁶², fator responsável em grande medida por inúmeros conflitos entre as famílias. Aquelas que pagam as contas sentem-se injustiçadas por saber (e não poder nada fazer) que algumas não ajam da mesma forma, às vezes por falta de recursos, outras vezes por falta de compromisso. Além disso, entendem que o consumo é proporcional ao tamanho e aos hábitos de cada família, portanto nada mais justo do que cada uma saber exatamente o que consome e arcar com o

¹⁶² Dentre os três conjuntos, apenas no Residencial Parque do Gato o consumo de água e luz é individualizado.

ônus de tal consumo. Novamente é no conjunto Água Branca onde mais é citada essa mudança negativa.

É importante ressaltar que há uma diferença de percepção entre as famílias e as lideranças entrevistadas. Para os líderes, os prédios exacerbam a individualidade, prejudicando a organização coletiva dos moradores. Para as famílias, ao contrário, o fato de estarem “encaixotadas” no mesmo espaço mata a individualidade.

Pra resumir, tudo bem morar em apartamento, mas tem que separar a conta da água e da luz... (ÁGUA BRANCA).
Acabou com tudo, individualizou as famílias, as pessoas. A partir do momento que foram para o apartamento e mesmo tendo o atendimento das assistentes sociais na questão do pós-uso, a gente viu que o pessoal deve ter pensado, já to na minha casa, meu apartamento, não quero mais nada, vou tocar minha vida aqui. Caiu muito a organização. (LIDERANÇA – GLEBA A)

O problema da **ausência de manutenção dos prédios**, uma das principais dificuldades associadas a sustentabilidade dos conjuntos habitacionais populares¹⁶³, é apontado pelas famílias do conjunto Água Branca e Residencial Parque do Gato. No primeiro, os moradores reclamam da falta de limpeza das caixas de água e dos espaços livres (onde se acumula lixo e “cachorros sarnentos”); no segundo, reclamam principalmente da ausência de limpeza das áreas livres externas, que, segundo acham, não cabe a eles preservar.

No conjunto Água Branca os moradores demonstram certo descompromisso com o conjunto e, por vezes, com a própria unidade habitacional que ocupam. O que parece justificar tal atitude é a própria informalidade da posse (“não pagam nada, mas também não sabem a quem pertence o apartamento”) e a rotatividade de moradores. Afirma que os novos ocupantes se dizem ali residindo “por pouco tempo” e, por isso, não se sentem responsáveis pela preservação da moradia e tampouco aceitam participar de nenhuma atividade comunitária.

Já os moradores do Parque do Gato explicam que pagam uma taxa – condominial – exatamente para que a Prefeitura/Cohab garanta a manutenção dos prédios e de suas áreas

¹⁶³ A Professora Maria Rute Sampaio, em recentes depoimentos, reconhece que a ausência do Estado é um dos fatores com peso preponderante para a deterioração dos modelos de habitação popular. Afirma: “Mais do que construir, o Poder Público precisa manter as características originais e aprimorar as qualidades urbanísticas”. O desafio da refavela. Disponível: www.sindusconsp.com.br/PUBLICAÇÔES/revista_noticias_construcao/edicao_27/capa.htm. Acesso em março de 2006.

comuns externas¹⁶⁴. Atualmente essa taxa soma R\$ 22,00 (vinte e dois reais). Além disso, eles se cotizam para pagar um “zelador”, cujo papel é o de manter a limpeza das escadas e áreas comuns internas.

A liderança explica que foram poucas as reuniões promovidas pela prefeitura para orientação quanto ao funcionamento dos novos equipamentos, e com pouca participação dos moradores. No momento da entrevista, o representante se disse muito preocupado com o abandono do conjunto e com a deterioração que já começa a se evidenciar.

Então o consumo de água é muito grande [em decorrência dos vazamentos]. Até a gente liga pra eles [para a Cohab], existe aquele lado demorado para chegar, e esta semana o próprio engenheiro que esteve aqui, que acompanhou a construção, da Cohab, ele tava falando, ele comentou com uma pessoa, que não sei se é verdade, que a manutenção será por conta do morador, e têm muitos que não ta ainda preparado para isso. E aqui, como é do lado da avenida, tem muita trepidação, e o cano de água, com a trepidação ele estoura, ele é de plástico, ele quebra sozinho, então o vazamento ta aí. (LIDERANÇA – GATO)

Nos dois casos (Água Branca e Gato), reclamam que a os problemas ambientais vão se acumulando nos conjuntos devido à ausência de manutenção, com rebatimentos nas condições de saúde dos seus ocupantes. Ressentem-se da falta de um acompanhamento social e se dizem “abandonados”.

Tem caixa de água ai no prédio que nunca limparam. Tem 12 anos que nunca lavaram a caixa da água. Tem caixa sem tampa, várias sem tampa; veio um rapaz que olhou e me disse que tem prédios com três caixas sem tampa. Eles encontraram caramujo dento, barata morta. (Água Branca).

Antes da gente mudar a gente foi a muitas e muitas reuniões e eles falaram que de semana em semana eles viriam para fazer reunião com os representantes do prédio. [Agora] esta uma imundice e tivemos que contratar uma pessoa para limpar lá embaixo, (...). O que adiantou fazer tão bonito e abandonar desse jeito? (GATO)

A gente tem uma praça maravilhosa, [mas] quem cuida da praça? Quem faz a manutenção? Seria a Prefeitura. Tá lá ta tudo jogado, mato. Eles não têm responsabilidade. (GATO).

As lideranças da Gleba A também reclamam da qualidade construtiva dos prédios e das dificuldades com o funcionamento dos equipamentos instalados.

Não [estão funcionando bem]. A pior porcaria que fizeram nesse Cingapura não sei se em São Paulo todo. É o seguinte: Nós detectamos alguns blocos rachados, prédios com a caixa de água dentro do prédio ruim, a parte elétrica uma porcaria, porque emendaram fio e como tinha que ser feito rápido, foi feito porcaria mesmo,

¹⁶⁴ Logo após a entrega do conjunto aos moradores, a PMSP/Cohab contratou uma empresa – Principal Administradora e Empreendimentos S/C Ltda. - para gerenciar o condomínio. A taxa de condomínio que cada morador paga seria para remunerar a empresa por tais serviços. Poucos meses depois, devido ao desempenho da empresa (que não foi bem avaliado) rescindiu-se o contrato. Falou-se posteriormente em contratar uma ONG para prestar tal serviço, porém até o encerramento deste estudo nada tinha sido resolvidos e os moradores continuavam a pagar a taxa, porém sem ter o retorno dos serviços.

foi feito com material de terceira.(...).Tem um monte de reclamação, tem prédio usando uma caixa só. E a caixa externa. A caixa enche e a água vai para a caixa interna do prédio e distribui para todo o mundo. (LIDERANÇA – GLEBA A)

Na Gleba A, as famílias pagam uma taxa de cerca de R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) - R\$ 15,00 como taxa condominial e R\$ 10,00 para formar um fundo de caixa -, para garantir a manutenção dos blocos. Provavelmente em decorrência do trabalho de pós-ocupação realizado, percebe-se que há, neste conjunto, um sentimento maior de responsabilidade dos moradores em relação ao equipamento¹⁶⁵. As lideranças até reclamam que isto deveria ser bem mais forte para conquistarem mais autonomia em relação à prefeitura: “no Jardim Climax, por exemplo, o pessoal comprou uma máquina de cortar grama, eles usam a máquina dentro do conjunto, socializam a máquina, limpam e acho que o pessoal daqui deveria fazer o mesmo também, não esperar pelo poder público.”

A ausência de organização entre os moradores para a convivência nas novas moradias e a falta de solidariedade entre as famílias são problemas destacados como sendo efeitos negativos da nova moradia nos conjuntos Água Branca e Gleba A. No primeiro empreendimento, argumentam que a falta de solidariedade entre as famílias deve-se, em parte, a mudança na composição dos moradores (aqui aparece novamente o problema dos novos ocupantes, famílias não originárias do atendimento); no segundo, pesam as dificuldades que alguns moradores têm de assumir os encargos (principalmente o condomínio), e de não terem condições de dividir os custos de melhorias das áreas comuns.

Porque mudou a vizinhança, não são os antigos [razão para a solidariedade ser menor nos prédios]. (ÁGUA BRANCA)

Acho que é a (questão de) organização. Às vezes tem prédio que é desorganizado. O pessoal não tem consciência do que é morar no apartamento, os deveres que tem, essas coisas assim, que fica complicado. (GLEBA A).

As lideranças de Água Branca concordam com as famílias e se dizem insatisfeitas com a ausência de organização nos prédios e na própria área como um todo. Afirmam que o racha ocorrido entre os representantes e o afastamento dos líderes, históricos desmobilizou completamente a luta no bairro. Em decorrência, nenhuma nova luta aconteceu, o córrego não foi canalizado e o entorno passou a ser ocupado por novas favelas. Quanto ao conjunto não há a menor organização **condominial**, e que os esforços de preservação são individuais e diferenciados entre os prédios.

¹⁶⁵ Dos três conjuntos estudados, este foi o único que viveu um processo de pós-ocupação realizado de forma sistemática durante desde a entrega dos primeiros apartamentos até o final da gestão de Celso Pitta (a gestão Marta Suplicy, segundo informa a gerenciadora social, suspendeu esse trabalho).

Não [está satisfeito com a situação atual do conjunto]. Hoje eu vejo, depois que me afastei [junto com a outra liderança] que mora aqui há mais de 50 anos, ela se afastou comigo, é uma das moradoras mais antigas, é uma das guerreiras, (...), praticamente depois que nós paramos, não houve praticamente reivindicação, não houve obra nenhuma, todas as obras que aconteceu, aconteceu quando nós estávamos no mandato. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA).

Os representantes entrevistados de Heliópolis e da Gleba A reconhecem que alguns blocos estão mais organizados e que outros enfrentam ainda algumas dificuldades. O líder da UNAS chega a arriscar que 70% dos blocos estão bem organizados (novamente, é importante lembrar que neste conjunto foi realizado um trabalho de acompanhamento social para adaptação das famílias).

Alguns blocos sim [estão organizados]. A gente nota que alguns blocos hoje, melhoraram a escada, na época todos colocaram portões, o cara tava vendendo, então o cara queria vender, então todo o mundo se organizou e colocou os portões, todo mundo com portão direitinho. Só que muitos fizeram fundo de caixa, que hoje tem muitos apartamentos que tem seu portão que tá novo, o pessoal zela, colocaram o piso, dentro do conjunto, mantém pintado, muitos colocaram gesso, massa fina nos corredores até o último andar, então tem muitos blocos bem organizados, mas tem muitos que o pessoal não conseguiu se organizar, ou até porque não tem vontade de se organizar. (LIDERANÇA – GLEBA A)

A falta de tradição de lutas comunitárias entre as famílias do Residencial Parque do Gato leva a que elas não relacionem as dificuldades de organização atualmente existentes com a transferência para os prédios. Entendem que precisam se organizar e ressentem-se da falta de apoio da prefeitura, sobretudo para o estabelecimento das normas e de mecanismos de cobrança para quando estas não forem respeitadas¹⁶⁶.

Apesar das dificuldades, sobretudo nos conjuntos Água Branca e Parque do Gato, percebe-se um grande esforço dos moradores em tentarem uma organização, mínima que seja, para continuarem convivendo e assumindo os novos compromissos. Entretanto, parece haver um consenso entre eles, o novo ambiente físico no qual se encontram impõe a necessidade de que um agente externo – no caso, o Poder Público – atue no sentido de ajudar na organização das famílias, e que contribua no sentido de ajudá-los na incorporação e prática de novos hábitos distintos daqueles da época da favela.

A nossa caixa [de água] nos lavamos de 6 em 6 meses. No caso, eu comando esse trabalho. O pessoal limpa e o pessoal do prédio paga. Da uma taxa, compra o material de limpeza e faz. (ÁGUA BRANCA).

¹⁶⁶ Além da associação de moradores, existe no Residencial Parque do Gato uma cooperativa que representa os catadores de papel. Entretanto, estas entidades parecem não se envolver com as dificuldades de convivência entre os moradores, provavelmente em decorrência da própria modalidade de ocupação – locação social – que não estimula qualquer esforço de auto-gestão do novo ambiente.

Eu tomo conta da limpeza lá em baixo. Só que eles estão fazendo reciclagem de lixo lá em baixo do prédio. E isso precisa terminar. Não pode, esta trazendo ratos (...) tem lugar para as carroças, eles não colocam. Tem gente que abandonou a carroça, tem uma lá cheia de lixo há mais de meses abandonada. (GATO).

No prédio pagava direitinho para a moradora que seria a síndica. Ela não pagou e os moradores só ficaram sabendo quando ela vendeu o apartamento e até hoje deve. (ÁGUA BRANCA).

Acho que teria que vir uma pessoa da Cohab ou da Prefeitura rever, olhar, porque se a gente fala o povo briga. Pra gente não brigar a gente deixa pra lá, só que vai acabando. Não adianta sair da favela e chegar aqui e destruir tudo. Vai chegar uma hora que tem que tomar consciência. (GATO)

Nós sente um pouquinho o abandono da assistência social, ou das pessoas da Habi conversar e chegar mais firme. Uma cobrança, uma multa, impor [normas]. (LIDERANÇA – GATO)

Outro aspecto negativo levantado em relação à vida no conjunto habitacional é o fato de terem que arcar com **elevados encargos financeiros**. Ao contrário da situação anterior – da favela –, onde uma significativa parcela das famílias não pagava taxas referentes ao consumo de água e luz, nos conjuntos elas são obrigadas a arcar com tais despesas. Somem-se a estes encargos, os gastos referentes ao consumo de gás, as despesas condominiais e a própria taxa de retribuição. Esta mudança negativa é citada nos três conjuntos.

A luz era cara também as pessoas que não tinham como pagar foram vendendo. A luz foi cortada. (ÁGUA BRANCA)

(...) sua conta é exorbitante. A conta da Cohab, foi colocado o aluguel e o condomínio juntos. Você paga condomínio e você não tem a manutenção do condomínio; você vê a calçada, tá tudo quebrado. (GATO)

Este problema é agravado e é alimentado por outro que é o da **irregularidade da posse/propriedade**. Para as famílias, o fato de as unidades ainda não estarem regularizadas minimiza a conquista anteriormente citada: de um endereço. Falta-lhes a “identidade de onde mora”, identidade esta garantida pela comprovação residencial. São nos conjuntos Água Branca e Gleba A que os moradores mais fazem referência ao problema da irregularidade da ocupação. No Residencial Parque do Gato, os moradores questionam a locação social, pois gostariam também de estarem pagando para, no futuro, serem proprietários das suas unidades.

Nós aqui não temos muita identidade. Eu tive que abrir uma conta num banco para receber pensão alimentícia, é uma burocracia. Fui obrigada a por um telefone, pagar o telefone, para ter um comprovante de residência, do endereço. E mesmo assim tem bancos que não aceitam, querem água ou luz. (...). Então nós não temos uma identidade de onde a gente mora, uma conta de água ou luz (...). A gente abriria mão do telefone para ter uma água e luz certinho, cada um a sua. (ÁGUA BRANCA)

Quando as pessoas vêm e perguntam: esse prédio é de vocês? Eu não falo que é meu, eu sei que ninguém me tira daqui. Mas será que é meu mesmo? Não vai chegar uma pessoa e falar olha, vem a Prefeitura determinou que vai tirar tudo. Quem somos nós pra falar alguma coisa? Ninguém tem um papel, nenhum comprovante. Ao contrário disseram pra gente que está num processo. Então a gente foi largado. Os moradores foram abandonados. (ÁGUA BRANCA)

Você tem a escritura do seu apartamento? Tem o contrato do seu apartamento? Entendeu? Você tá morando num lugar que você não sabe quem é o dono. Tá morando numa casa, e você não ser o dono da sua casa. Você paga as contas e você não tem direito a nada. Pode chegar numa hora e alguém falar: Rua! (GLEBA A)

Hoje nós temos um contrato em mãos dizendo que a prefeitura pode a qualquer momento requerer o apartamento de volta. A gente tá pagando uma coisa que não sabe de quem é. A gente não sabe quando vai terminar de pagar, se terminar de pagar. O poder público é enrolado, e os vereadores, também. (GLEBA A).

É ruim, porque este tipo de contrato que foi feito. E o seguinte: na favela, eu sei que estou lá. Tenho meu barraco e ninguém pode me tirar. Aqui não, se a Cohab quiser pedir, eu tenho que sair. É um contrato de locatário. Não tenho garantia nenhuma, eu posso pagar todo o mês, direitinho.... Se eu pagar direitinho vinte anos, eu não vou ser dona. Errado isso! Deveria ser revisto (GATO).

Por fim, no Residencial Parque do Gato e no conjunto Água Branca foi ressaltado com muita ênfase por todos os entrevistados - moradores e lideranças - o fato de o **conjunto ter ficado inacabado** como um dos mais sérios problemas que consideram do novo espaço. No primeiro – Parque do Gato – esse problema é encarado como particularmente sério, pois todos tinham uma grande expectativa que o projeto original, com tudo que foi prometido fosse realmente implementado. No segundo, afirmam que o fato de os prédios terem sido entregues inacabados (os administradores ficaram no “empurra, empurra de barriga, um empurrando pro outro”) somada a completa irregularidade da ocupação, é que faz com cerca de 90% dos moradores do conjunto não paguem água nem luz, o que reproduz uma situação similar àquela com a qual conviviam na favela¹⁶⁷.

Também o abandono. Foi construído e alguns prédios foram entregues até mesmo sem pia, com defasagem das coisas dentro do prédio. Veio prefeito da época, todo mundo sabe quem é, veio deu uma chave para moradora, vamos inaugurar. O que passou para moradora estava lindo maravilhoso. Os outros, todo mundo entrou como estava. Então foi abandonado. (ÁGUA BRANCA)

Loja, farmácia, centro comercial, quadra..... Eram as mil maravilhas. Ia sair de uma casa provisória e ia entrar num apartamento mesmo. (GATO).

A desvantagem é essa: nós não temos a quadra poli-esportiva que nós íamos ter; nós não temos a pista de “skat” que nós íamos ter; nós não temos área de comércio, eu vejo aí os moleques sair para comprar pãozinho de manhã e nesse farol aí eu cansei de ver criança atropelada aí. Se tivesse o comércio aqui pelo menos isso acabaria. (GATO).

Não adianta, eles têm que terminar. E como uma criança, não adianta você pegar uma criança, gerar, por no mundo e deixar ela lá. Tem que terminar de criar. É a mesma coisa aqui. Foi gerado, nasceu, e o resto? (GATO)

(...) não é a fundo essas informação que eu vou prestar, mas o que sei é que a Prefeitura não liberou o último pagamento pra empreiteira, porque essa empreiteira não retornou para dar o acabamento final. Então, o que aconteceu? Ficou uma obra inacabada. Nessa briga da gestão Erundina ficou a briga da prefeitura com a empreiteira, enquanto isso nós estava morando, certo? A empreiteira não voltava porque a prefeitura não liberou o último pagamento e a prefeitura não cobrou da gente porque ficou uma obra inacabada. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

¹⁶⁷ No caso da água a liderança explica que as primeiras contas recebidas embutiam os custos relativos à implantação das novas tubulações e, como eram valores, segundo afirma, muitos elevados, os moradores se recusaram a pagar e a água foi cortada. Para continuar contando com água, as famílias fizeram ligações clandestinas (apenas alguns poucos prédios contam com água regularizada).

b) As relações de vizinhança

Quando perguntados sobre os impactos da nova moradia nas **relações de vizinhança**, sejam internas, entre eles, sejam com o entorno do conjunto, constata-se que todos os entrevistados – tanto os moradores quanto as suas lideranças – sentem-se mais satisfeitos com o relacionamento com a população do entorno (“que agora é de maior respeito”) do que com as relações entre eles. Sobre este último aspecto, observa-se um nítido esforço de comparação entre a situação que existia na favela com a atual, vivenciada nos conjuntos. Essa comparação resulta numa nostalgia do tempo da favela, da união existente entre eles, da solidariedade que estava presente no dia-a-dia. Hoje, afirmam, essa união, essa solidariedade deixou de existir. Ninguém mais quer saber de se juntar, de resolver ou contribuir para resolver os problemas dos demais.

Para alguns, a atual dificuldade de mobilização existente pode ser explicada pelo momento em que vivem, no qual a luta pela moradia, fator que movia e impulsionava a união anterior, já não se faz mais necessária. Outros, entretanto, atribuem as atuais dificuldades a motivos diversos: aos novos ocupantes (Água Branca); às dificuldades naturais da convivência em um espaço onde têm de dividir atribuições: “tem um que reclama do outro porque não limpa a escada, então estão sempre meio em conflito”; dificuldades com as assistentes sociais (GATO).

Internamente, pra gente, dificultou muito. O pessoal cada um chega entra no apartamento dele fecha a porta e fica no apartamento. Quando você não estava na verticalização estava na horizontal, todo mundo ficava com a porta aberta, o pessoal esta com suas caixas de som do lado de fora, tem o barzinho, tinha aquela confraternização diária, tinha o barzinho da Almirante Nunes, tinha o Bar do Valdemar, do Fragoso, e hoje não. A gente ia encontrar com o pessoal lá. Verticalizou, os bares e os comércios embaixo dos prédios você não vê muita gente como se via antes. (LIDERANÇA – GLEBA A)

No que tange a relação com o entorno a visão é outra. Na Gleba A, por exemplo, a avaliação dos moradores deste conjunto resulta na conclusão de que, após a urbanização, a relação com o entorno mudou e mudou para melhor. Hoje, eles são vistos “com outros olhos”. O caminho percorrido por eles – “da madeira à alvenaria” – lhes garantiu a elevação da auto-estima e, consequentemente, ajudou-os a assumir uma postura diferente com os vizinhos do entorno. Esta mesma avaliação repete-se no Residencial Parque do Gato. Apenas em Água Branca é que ressaltam que “vivem isolados, cercados por firmas.”

Melhorou bastante você passou a não ter mais vergonha de onde você mora. Moro num bloco, moro numa rua, tem rua, tem bloco, então é mais fácil. A auto-estima melhorou bastante. Principalmente para os jovens que tinham

vergonha de morar numa favela. Agora eu moro no Cingapura, a relação de nome já mudou. (GLEBA A).

Sim [mudou], todos os moradores em volta, eles vê outra visão, vê outra coisa, muitos elogia o projeto, que ainda não ta concluído, ainda falta ainda várias coisas, mas a parte de moradia, o avanço que a Marta queria que era tirar o pessoal daquela lama, colocar em terra firme, então a pessoa vê e é outro caso. (LIDERANÇA – GATO)

Interessante perceber que, na Gleba A, os moradores se dividem entre aqueles que querem que a área deixe de ser denominada **favela**, e aqueles que demonstram uma forte vontade de valorizar a sua história, de conquistar o respeito não por residir num assentamento que **deixou de ser favela**, mas, ao contrário, exatamente por ter sido uma favela cuja população lutou, conquistou a urbanização e se integrou à cidade.

Eu procuro falar que moro no Cingapura. Sempre Tenho orgulho de falar de onde estou vindo. Então eu digo: moro num bloco de apartamentos do Cingapura. (GLEBA A).

Eu digo até hoje (...) falo que moro na favela. Digo: mudou a casa, não mudou o local. (GLEBA A).

(...), hoje já é cidade, mas a gente tem uma origem, tem uma historia e não vai apagar a história da nossa origem por causa de um projeto. Foi bom. Foi bom, foi, assim como vão vir outros pra melhoria da comunidade. 70% do povo de Heliópolis é nordestino, 70% de Heliópolis veio da geração da favela então não vamos negar jamais. (GLEBA A).

Heliópolis não é mais favela. É bairro, Nova Heliópolis. Vila Nova Heliópolis. Ninguém conhece como Nova Heliópolis, conhece favela do Heliópolis. (...). Foi favela. Não é mais, é uma cidade, Nova Heliópolis, que antigamente era uma favela. (GLEBA A).

c) Conforto e dignidade: A definição da vida no conjunto habitacional

Os participantes dos grupos de discussão foram convidados a definir, em poucas palavras, o significado de morar no conjunto habitacional. Pelo quadro que segue, constata-se que as palavras mais citadas foram: **conforto** e **dignidade**.

Água Branca	Heliópolis – Gleba A	Gato
Não pagar aluguel (1)	Conforto (4)	Cidadania (1)
Ruim para a saúde (1)	Segurança (1)	Dignidade (3)
Necessidade (1)	Estabilidade (1)	Respeito (1)
Livre da lama (1)	Projeto Falho/falta lazer (1)	Amizade (1)
Vergonha (1)		Recomeço (1)
Dificuldade (1)		

Quadro 24 - Definição, pelos moradores, da vida no conjunto habitacional

Fonte: Grupo de Discussão (pesquisa qualitativa), 2006.

Em Água Branca, a moradora que falou **ruim para a saúde** referia-se ao fato de ter problema de locomoção, adquirido depois de passar a morar no prédio (mora no terceiro pavimento); a que mencionou **dificuldades** como a palavra definidora da nova moradia, justifica pelo fato de a mãe ter pressão alta; e a que mencionou **vergonha** (a jovem que participou do grupo de discussão) referia-se à falta de manutenção nos conjuntos.

Na Gleba A/Heliópolis, o morador (um jovem) que mencionou a palavra **estabilidade** para resumir como se sente atualmente, justificou dizendo que agora a sua família não vive mais na expectativa de sair a qualquer momento, “de mudar o tempo todo”.

6.1.3 Avaliação da verticalização

A discussão da verticalização de favelas com os moradores foi realizada buscando ouvir a opinião dos mesmos, em primeiro lugar, sobre os motivos que levaram a prefeitura, nas diferentes gestões (Erundina, Maluf/Pitta e Marta Suplicy) a fazer uso desta modalidade de intervenção. Seguiu-se um debate acerca dos principais benefícios e beneficiados da verticalização. Finalmente, concluiu-se a discussão com a opinião de cada um a respeito da pertinência da verticalização.

a) Os motivos que levaram a verticalização da favela

Sobre **os motivos que levaram a prefeitura a verticalizar a favela**, as respostas dividem-se entre: a necessidade de preservar o maior número de famílias na área; o interesse político (marketing/votos) do gestor de plantão; e a pressão do entorno da favela (de setores que não desejavam conviver com uma favela). Há também aqueles que fazem uma leitura de que a verticalização veio para ficar, devido à escassez cada vez maior de espaços na Cidade São Paulo.

No conjunto Água Branca, prevaleceu à visão de que a prefeitura foi impelida pela vontade de garantir a permanência das famílias. Esta é a opinião tanto dos moradores quanto das lideranças. Estas últimas lembram também da privilegiada localização da área, do prejuízo que causaria às famílias uma possível remoção para áreas distantes e que as próprias famílias já vinham recorrendo a verticalização. Afirmam também que a decisão de verticalizar “se tratava de [uma] política do povo, era a idéia do povo, essa verticalização. Houve muitas reuniões na comunidade e o povo decidiu que seria verticalização.”

Uma das lideranças fala também que esta modalidade – a verticalização – é uma das formas mais justas de intervenção em favelas, pois “o ambicioso fica do lado de fora, não entra nesse projeto”.

Eu participei das reuniões na prefeitura, eles resolveram montar os prédios porque eles viram que se fizessem casa não ia dar nem pra metade do pessoal que morava na favela, entendeu? E então teria e não sabia como transportar o pessoal pra outro local e seria a maioria. O espaço daqui era para minoria. (Água Branca) Foi à fase em que as assistentes sociais passaram a ter um outro trabalho. Foi um período dos mais enriquecedores, (...) e havia aquele sonho da casa própria de um lado, e a população que estava crescendo, aumentando, de outro lado. A definição da verticalização é uma decorrência do aumento de população e diminuição do espaço. [Além disso] O fato é que a população não queria sair da área onde tem uma unidade familiar, identidade cultural, de forma que há sempre resistência em ir para lugares distantes! Tem a questão do trabalho, sobretudo. Havia uma grande área de indústrias e comércios e uma grande oferta de empregos e sub-empregos. Havia próximo o bairro da Lapa. Estes grupos são unidos em termos regionais. Vinham famílias de Pernambuco que estavam aqui na Água Branca, no Minas Gás e onde há outros Conjuntos Habitacionais. Havia grupos familiares muito fortes. Havia uma grande circulação entre eles. Havia, com isso, uma coesão entre moradores. A verticalização surge para atender ao maior número de pessoas, justamente para não quebrar essas necessidades básicas. Na época talvez nem era refletido, mas hoje é uma necessidade a verticalização. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

No conjunto Gleba A, apareceram dois tipos de opiniões entre os moradores. Para alguns, o único interesse da prefeitura à época era implementar ações de grande visibilidade para fazer o marketing político e, para isso, nada melhor do que os prédios situados em áreas estratégicas, visíveis e importantes no contexto da cidade, como é o caso de Heliópolis. Outros, entretanto, consideram que a verticalização se impôs pela necessidade de preservar o maior número possível de famílias na mesma localidade, imposição esta a qual já não se pode fugir no contexto da capital paulista.

As lideranças, entretanto, são de uma única opinião: afirmam que a adoção da verticalização foi motivada pela necessidade de Maluf contrapor-se aos mutirões de Erundina, pela importância da favela Heliópolis e por sua visibilidade, fatos que favoreciam os interesses de marketing da gestão.

Parece que neste período se configurou uma situação totalmente diferente da vivenciada na gestão de Erundina, quando da construção do Setor Delamare de Heliópolis. Segundo Negrelos (1998) o processo foi tão participativo que se teria conseguido vencer a resistência que existia por parte dos movimentos populares a essa tipologia habitacional – vertical. A forma adotada no período Maluf/Pitta, talvez tenha servido para resgatar a resistência, pelo menos por parte das lideranças.

(...) foi uma grande jogada de marketing porque quando começou esse projeto Cingapura ele [Maluf] quis pensar nos bairros mais altos. Ipiranga, um bairro histórico, como o Ipiranga, tem como vizinho uma das maiores favelas da América Latina? Então ele pensou: é aí! O cara é gênio se for pensar. Ele usou todo poder da máquina para ganhar mais votos, porque ele diria “to fazendo uma coisa pros pobres”. (GLEBA A)

A cidade de São Paulo não tem condições de fazer habitação para todo o mundo em casa térrea. (GLEBA A)

(...) porque era a maior favela de São Paulo e a segunda maior da América Latina (...) e outra é a visibilidade do projeto, porque quem sobe de Santos ou quem desce e sobe a Via Anchieta logicamente enxerga 50% da comunidade. Se você subir a Anchieta você vê só os prédios. Quem passa para São Caetano, aqui na frente também vai ver a mesma coisa, só prédios. Mas não via que dentro da comunidade que vai até a beira do córrego lá embaixo, ainda tem umas 400 ou 500 famílias morando na beira do córrego. (LIDERANÇA – GLEBA A)

No Residencial Parque do Gato foram três os tipos de opiniões dos moradores a respeito do que levou a prefeitura a adotar uma solução vertical na antiga favela do gato: as pressões do Hotel Holliday Inn e do Anhembi; a necessidade de acomodar mais famílias; e os votos que o atendimento resultaria. O representante, por seu turno, ressaltou além das pressões do Hotel Holliday Inn e do Anhembi as dificuldades nas quais viviam as famílias “o pessoal necessitando da área de moradia, um sofrimento tão grande”. Acha, todavia, que a construção de sobrados seria “uma coisa mais simples e bem mais barata”.

A verdade é que o Anhembi pressionou D. Marta; também o Hotel cinco estrelas que tem aí. Porque é assim: o hotel cinco estrelas só hospedava estrangeiros para a feira do Anhembi. (...). Os estrangeiros não podem vir aqui e ver uma favela do outro lado da marginal; já é uma imundice o rio Tietê, então foi por isso que foi tirada a favela. (GATO)

O prédio acomoda mais gente, então pode atender mais pessoas que estão em dificuldade. (GATO).

Com certeza os votos. Cada apartamento..., na minha casa tem 4 votos (Gato).

Este Holliday, vocês tem conhecimento, ele é conhecido internacionalmente, no mundo inteiro, e hospeda muitas pessoas conhecidas, famosas, tanto que a ONU, tudo que Presidente que tava no Brasil eles tavam aí, no hotel, e naquela época, quando a ONU esteve aqui, eu acho qu , eu não sei, a favela existia, nós estamos a menos de dois anos aqui. Acho que o Hotel fez uma cobrança. (LIDERANÇA – GATO)

b) Benefícios e beneficiados pela verticalização

Quanto aos **benefícios e beneficiados pela verticalização**, antes de fazer tal discussão as famílias foram convidadas a lembrar quais foram os agentes envolvidos na urbanização da favela e, portanto, na verticalização da mesma. O quadro que segue resume as respostas dos participantes, na sequência das mesmas.

Água Branca	Heliópolis – Gleba A	Gato
Prefeitura (Assistentes sociais)	População da favela	Prefeitura
População	População do entorno	O Prefeito
Associação de Moradores	Prefeitura	Gerenciadoras
Instituto Rogacionista	Concessionárias	Assistentes Sociais
Prefeito	Empreiteiras	
Empreiteira	ONGs	
Gerenciadora	Gerenciadoras	
	Políticos	

Quadro 25 - Agentes envolvidos na urbanização da favela, segundo os moradores

Fonte: Grupo de Discussão (pesquisa qualitativa), 2006.

No conjunto Água Branca os participantes destacaram entre os mais beneficiados: a Prefeitura (por ter usado material mais barato); o prefeito de plantão (porque recebera os votos da população) e as empreiteiras (“que ganham muito dinheiro e ainda assim fazem falcattruas”). A população também é ressaltada como uma grande beneficiada (“por sair do barraco”).

No conjunto Heliópolis Gleba A, foram destacados como os agentes mais beneficiados: as empreiteiras, os políticos (aqui se referindo àqueles políticos com penetração nas áreas, vereadores sobretudo, que fazem a interlocução entre a população e a prefeitura) e as gerenciadoras.

Já no Residencial Parque do Gato, os participantes ressaltaram: O bairro de forma geral; a população da favela, o prefeito e o “construtor”.

A prefeitura foi beneficiada, pois os materiais não foram nem de primeira nem de segunda; os blocos estão quebrando. Foram materiais de quarta ou de quinta. Os Blocos estão tudo quebrando. Foi feito muito rápido! (ÁGUA BRANCA)

Ele (o prefeito) vai colocar uma rua na favela? Pra que? Então se ele disser: eu peguei o pessoal da favela e coloquei dentro de uma casa, então a propaganda dele é maior, eu creio que seja assim. E para ele, pra cidade é melhor, tá aí, o Prefeito fez! (ÁGUA BRANCA)

Ela (a empreiteira) ganha muito dinheiro, não é? (ÁGUA BRANCA)

(...) A prefeitura, que vai levar o crédito. O prefeito, que vai bater no peito e vai dizer que foi ele que fez. As concessionárias que vão ganhar muito com isso depois, pois as contas vêm um absurdo. As empreiteiras que os donos já são milionários e vão ficar um pouquinho mais. As gerenciadoras e os políticos em geral que vão fazer articulação em cima de tudo isso aqui e podem tirar proveito. (GLEBA A)

O prefeito que quer se eleger, por causa da eleição, leva dona Maria para casa, entrega a chave. (GATO).

O construtor porque ganha financeiramente. A Prefeitura é beneficiada porque aparece a propaganda da obra que ela fez. (GATO).

c) A visão da verticalização

No empreendimento Água Branca observa-se que a verticalização é vista pelos moradores como uma **boa** ou **ótima** solução para o problema das favelas e, conseqüentemente, para a cidade como um todo. Ressaltam, no entanto, como condicionante ao aperfeiçoamento da solução, a necessidade da individualização das contas de água e luz. Para a cidade é bom porque transforma a paisagem, embelezando-a.

A mesma pergunta aos participantes do grupo de discussão de Heliópolis Gleba A, resultou na ressalva de que a verticalização garante um embelezamento estético para a cidade. No Residencial Parque do Gato as respostas foram no mesmo sentido: a verticalização de favelas embeleza a cidade, “muda o visual”.

Uma ótima solução, desde que luz e a água [sejam] separados. (Água Branca)
É bom [para a cidade], porque a favela é muito feia, é muito diferente de prédio.
(ÁGUA BRANCA)

Pra cidade a urbanização (com verticalização) é fantástica, fantástica. Se torna uma coisa mais bonita para o olho a urbanização, do que a favela daquele jeito: um barraco maior outro menor, um mais alto, outro mais baixo. Deram um padrão. (...) Era horrível: um podia construir, outro não podia, então pra quem olha de fora tá uma beleza. De fora. A cidade em si melhorou 100%. (GLEBA A).

Pelo menos a paisagem melhora, não fica aquela coisa assim, você passa nos lugares e você vê mais aquele monte de barracos um alto, um baixo, a madeira aqui, lixo aqui e em matéria de limpeza é uma melhoria muito grande. (GATO).

Olha é muito importante. Primeiro todos passavam aqui no seu carrão correndo. Agora não, passam devagar olhando para os prédios, e falam: a como ficou bonito aqui! Que bonito! E muita gente procurando apartamento para comprar. (GATO).

Interessante registrar que a discussão da verticalização na Gleba A levou os moradores a fazerem uma comparação entre o partido arquitetônico do Cingapura e a nova modalidade de urbanização aprovada na gestão de Marta Suplicy para a finalização da Gleba A e para a urbanização da Gleba K. Consideram que o modelo aprovado, apesar de amplamente discutido, não é o ideal, porque, além de exigir um número expressivo de remoções para desadensamento, não altera substancialmente as feições da favela¹⁶⁸.

Fazem uma distinção entre: **urbanização de favelas** e **humanização das favelas**. Para eles, o projeto de urbanização aprovado leva mais ao segundo modelo – humaniza a favela, na medida em que melhora as condições sanitárias e de acessibilidade, mas não urbaniza de fato,

¹⁶⁸ Afirmam ainda que, quando se iniciou a gestão Serra, o projeto voltou a ser rediscutido e, devido ao interesse da nova gestão de reduzir os custos do mesmo, ele está ficando muito pior do que o aprovado à época de Marta Suplicy. Daí, percebe-se que as críticas ao projeto de urbanização parecem mais voltadas às feições que o mesmo vem ganhando na nova gestão. Registre-se ainda que a proposta original de urbanização aprovada na gestão do PT combinava urbanização com verticalização, porém esta apenas para “os bolsões”.

uma vez que não mexe na estrutura interna da favela nem confere uma melhor distribuição de espaço entre os seus moradores.

Quando perguntados sobre porque então resistiram a verticalização à época de Maluf, afirmam que quem resistiu foram às lideranças e os proprietários das melhores casas – os que viviam bem. Reconhecem que quem aprovou o Prover/Cingapura para a área foram os moradores das margens do córrego, que viviam em piores condições. Dizem, ainda, que agora as coisas parecem ter sido invertidas: no projeto de urbanização de Marta, são os moradores mais bem localizados e que residem em melhores casas que estão de acordo com a intervenção.

Melhor mesmo é o arrasa quarteirão, já que começou vai parar? Por mais falho que seja o projeto você tem que pensar em fazer bom uso da área. É uma casa em cima da outra, se você continuar fazendo a mesma coisa nunca vai sair do papel então. (GLEBA A)

A verticalização deixou todo mundo igual, no mesmo patamar. Eu morava em dois cômodos em uma viela eu mudei para um apartamento do mesmo tamanho que uma que morava em frente a minha casa com seis cômodos. Agora não, têm pessoas que moram em uma viela de um cômodo, tem pessoas com mais, se o senhor estava na casa de um cômodo, vai ficar em um cômodo. Eu não acho correto. Vai ser a mesma coisa. O que mudou? Vai abrir um pedaço de rua? [referindo-se ao projeto de urbanização de Marta]. (GLEBA A)

A visão das lideranças não difere dos moradores, pelo menos nos conjuntos Água Branca e Residencial Parque do Gato. No primeiro, uma das lideranças reconhece que o maior beneficiado pela verticalização é o próprio morador, que sai do barraco e ganha uma moradia digna.

(...), quem vive num barraco e vai pro apartamento vai ver que há mudanças muito grandes, na segurança, não tem enchentes, não tem frio, as rajadas de vento não penetram no meu quarto, não recebo chuva na minha cabeça, não tenho invasão de ratos, baratas, insetos e não tenho enchente dentro do meu apartamento. (...) por outro lado eu não tenho vergonha de receber um amigo meu da minha empresa, um colega, eu posso convidar quem eu queira(...). (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

Uma outra liderança da mesma área, apesar de ressaltar que a solução da casa seja a mais adequada, “porque cada um tem uma casa independente, cada um limpa a sua casa quando que”, afirma entretanto que somente a verticalização preserva a população na mesma localidade.

A verticalização resolve o problema, não põe o povo na rua; o povo reclama que o apartamento é pequeno, que não dá pra eles, mas não tem apartamento grande, são **apartamento**; apartamento grande que eu vi foi só na Higienópolis (...). (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

Para finalizar as discussões, os participantes foram estimulados a atribuir uma nota para as condições de vida na favela (como era antes) e no conjunto habitacional (como é agora), além de estabelecer uma nota para a verticalização como modalidade de intervenção em favelas.

As notas a serem atribuídas deveriam variar entre 0 (zero) e 3 (três), de acordo com os seguintes critérios: **0** no sentido de ruim; **1**, regular; **2**, bom e **3** significando ótimo. As notas atribuídas seguem no quadro.

	Água Branca				Gleba A				Gato			
	0	1	2	3	0	1	2	3	0	1	2	3
Favela	-	4	1	-	1	5	1	1	6	-	-	-
Conjunto	-	-	3	3	3	1	4	0	-	6	-	-
Verticalização	-	-	3	3	0	2	6	0	-	-	2	4

Quadro 26 - Notas atribuídas pelos entrevistados à vida na favela, à vida no conjunto habitacional e à verticalização de favelas.

Fonte: Grupo de Discussão (pesquisa qualitativa), 2006.

(Em Água Branca, um dos participantes – jovem - não atribuiu nota para a favela por não ter vivenciado a experiência).

A vida na favela recebeu as piores notas em no Parque do Gato seguido de Água Branca, sendo nestes mesmos conjuntos que a verticalização recebe as notas mais elevadas. Na Gleba A percebe-se uma avaliação que inclusive é contraditória com os depoimentos anteriormente apresentados: há um esforço para valorizar a época da favela (4 moradores afirmaram que na favela tinham condições de vida regulares). Além disso, neste conjunto nenhum participante atribuiu nota máxima a vida no conjunto e à verticalização enquanto modalidade de intervenção. Isso parece apontar que ainda há resquícios dos embates políticos da época da aprovação do Prover/Cingapura na área.

Tanto no Residencial Parque do Gato quanto em Água Branca, os participantes não deixaram de considerar as condições atuais – de abandono e de projeto/construção inacabada – na hora de atribuir as suas notas tanto a vida no conjunto quanto a verticalização.

Tem que pensar em toda população, e não só em mim [justificando a nota na verticalização]. O modelo para o todo é ótimo, pois daria moradia para todos e não só para mim. (ÁGUA BRANCA).

Por enquanto está regular porque não está terminado o conjunto. Está regular por conta do projeto inacabado e das contas altas. (GATO).

Quando a gente foi assistir, eles mostraram o projeto todo era a coisa mais linda, passarelas, jardins, era lindo! (GATO).

6.2 O PERCURSO DA VERTICALIZAÇÃO NA VISÃO DOS AGENTES

Este item apresenta uma síntese da visão dos demais agentes entrevistados – gestores, representante de empresa prestadora de serviço, representante de órgão financiador. Conforme já explicitado, nos aspectos pertinentes, as opiniões de tais agentes serão confrontadas com as das lideranças.

6.2.1 Visão da política habitacional

Nos três períodos administrativos contínuos, aqui estudados, é possível identificar concepções bastante específicas da problemática habitacional, embora seja possível detectar também conceitos que vão se consolidando e que passam, indiscutivelmente, a fazer parte das diretrizes de ação habitacional de todas as gestões, como é o caso da preocupação em manter o favelado no local da ocupação original. No que tange às características próprias de cada período, confirmam-se às impressões de partida do estudo: na **gestão Erundina** as ações em favelas são priorizadas, sendo o **mutirão a modalidade de construção mais valorizada**, ou seja, o propósito era, de fato, tomar como objeto à **cidade real**, com seus inúmeros espaços informais¹⁶⁹, necessitados de infra-estrutura e serviços básicos.

Fica claro também que a prefeitura passa a adotar a verticalização de favelas premida pelo adensamento de favelas já observado à época, sobretudo daquelas bem localizadas na malha urbana. Porém a ressalva é que esta modalidade só seria utilizada em último caso, pois a diretriz central da política habitacional dessa gestão permanecia sendo melhorar as condições de habitabilidade desses assentamentos, preservando a permanência das famílias no local de ocupação, porém buscando alcançar custos compatíveis. Embora se perceba a preocupação latente em buscar soluções diversificadas, com possibilidades de adequação ao problema identificado, é clara a preferência ao sistema de urbanização, por considerá-lo mais viável economicamente.

A nossa política era uma política de urbanizar as favelas e ter um atendimento massivo, ou seja, urbanizar, atender uma grande quantidade de áreas. Numa época que não se tinha uma política há mais de 15 anos, numa época que as favelas não estavam tão densas como estão hoje.(...) No final da gestão, a gente estava se identificando com uma maneira mais equilibrada de fazer este tipo de intervenção, ou seja, desenvolver um projeto de urbanização misto onde se verticalizava uma parte da favela e viabilizava a urbanização com manutenção das outras famílias na área onde já estavam ocupando, mas viabilizando água,

¹⁶⁹ PMSP, Sehab, Habi, Relatório de Gestão 1989 – 1992, op. cit.

luz, esgoto etc. Então este projeto misto e o equilíbrio do custo poderiam manter a diretriz de evitar a remoção para lugares distantes, mantinha a população na própria área, viabilizava a urbanização, desadensava a favela e com isso de certa maneira chegava a um custo mais equilibrado.(...) Na verdade ao final da gestão tinha muito claro que em cada caso deveria ser estudada a situação de forma a se verificar qual era a viabilidade de fazer urbanização, **preferencialmente fazer urbanização**, devido ao custo. Quando isso não era possível nas condições mínimas que a gente considerava como admissível, então tentaria encontrar um terreno na própria favela ou entorno que permitisse a verticalização; se possível, terreno vazio para fugir dos pulmões, porque o pulmão além de ser caro, causava muitos problemas de funcionamento, então a gente preferia, como foi no caso de Heliópolis, encontrar um terreno próximo a favela, ou do lado da favela, ou dentro da favela num espaço que estivesse vazio e que não implicasse derrubar e remover barracos. (GESTÃO ERUNDINA)¹⁷⁰

Nas **gestões Maluf/Pitta**, os discursos mostram uma aparente preocupação com a diminuição do déficit habitacional, sendo por esta razão que **a verticalização** passa, nesse momento, a ser a principal alternativa de intervenção nas favelas, mesmo que os custos limitassem o alcance dos objetivos colocados.

Da mesma forma que na gestão anterior, a primeira dos Partidos dos Trabalhadores, a gestão malufista também ressalta a preocupação em manter o morador da favela no seu local de origem, sendo esta mais uma razão para a adoção massiva da verticalização. Porém, diferentemente do período que o antecede, na qual se priorizou dotar de infraestrutura as áreas mais carentes, neste período, o foco passa a ser as favelas localizadas em áreas dotadas de rede de esgoto, transporte público, escolas, visando a facilitar a implantação das unidades multifamiliares.

O que eu posso comentar com você sobre a visão geral da cidade é que aquilo [o Prover/Cingapura] na realidade seria um componente de um programa habitacional, uma possibilidade de agir, como o Guarapiranga era uma possibilidade. Agora, com relação ao déficit habitacional que se apontava na cidade, o programa Cingapura tinha a possibilidade de resolver em curto prazo 30% do problema que se apontava na época, dado o vulto dos investimentos necessários e os recursos orçamentários que eram disponibilizados para esta ação. (...) Agora, a verticalização como alternativa de ação era uma proposta bastante interessante. Tem o aspecto de você contrapor ao conjunto habitacional que inevitavelmente seria na periferia da cidade, você criar uma alternativa habitacional no bairro onde eles estavam. Por outro lado minimiza outros investimentos públicos que seriam [necessários] com infraestrutura adicional, pois você já tem uma rede de esgoto próxima que você vai interligar, já tem o transporte público, você já tem as escolas que as crianças estão estudando, já tem o atendimento de saúde, por aí afora. E uma alternativa bastante interessante.” (GESTÃO MALUF/PITTA)

¹⁷⁰ Os agentes entrevistados serão aqui identificados apenas pela gestão/período que representaram ou pelo papel desempenhado na política de verticalização de favelas (gerenciadora social, consultora do BID etc).

Outra ressalva que os participantes da gestão (período 1992 – 2000) fazem é quanto à elaboração de uma política habitacional para o Município de São Paulo, fato que afirmam ser inédito e de grande importância, inclusive enquanto passo para a continuidade do tratamento do problema de habitação presente na cidade:

Foram feitas todas as ações contra os governos tanto do PT como do Jânio e nós sustamos as ações¹⁷¹ e [decidimos] fazer o seguinte: um plano global a ser executado por parte, vamos deixar aí uma semente colocada, vamos criar um Fundo Municipal de Habitação. Elaboramos uma política, pela primeira vez se fez uma Política Municipal de Habitação, está no Diário Oficial de 1994, e foi a primeira vez que tivemos uma política habitacional, adequada ou não, mas era o compromisso. Aí também o Ministério Público sustou as ações, e começamos fazer concorrência para iniciar as obras e automaticamente demos condições de legalidade para o início do processo de verdade¹⁷². Não tinha ainda o Estatuto da Cidade, estes instrumentos todos, mas já deixamos preparado, planejado para que quando tivesse a legislação estariam todos passíveis de [regularização]. Não trabalhamos em nenhuma área de preservação dos mananciais, por conta até de acordo com o Ministério Público. (GESTÃO MALUF/PITTA).

Ao apresentar a visão da política habitacional do período, os agentes responsáveis pela Sehab à época de Maluf/Pitta fazem questão de responder, de partida, as críticas quanto à exclusiva intervenção em verticalização de favelas e questionar as ações de retirada de famílias das frentes de obras (de recuperação e canalização de córregos) transferindo-as para outro barraco executada à época da gestão Erundina:

(...) você tem o projeto Guarapiranga que era de urbanização e não de verticalização e tinha o Procav. Este sim, o Procav, na fase de Erundina, se usou dinheiro para retirar as famílias de frente de obras, [ação] depois questionada pelo BID, pois, na verdade a grande parte [dos recursos] foi pra comprar barraco que é o que se faz normalmente. Mas havia até pressão do BID a que se desse outro destino. (GESTÃO MALUF/PITTA).

Outro integrante deste mesmo período administrativo reconhece que, de fato, a verticalização foi a principal ação do período e, por isso mesmo, a mais evidente:

(...) a Prefeitura tinha intervenções no Guarapiranga, que é outro mote, era uma parceria com o governo do estado, mas também era um componente da política habitacional na linha de urbanização, **mas houve uma concentração de esforço naquele partido da verticalização.** (GESTÃO MALUF/PITTA)

Para o BID¹⁷³, entretanto, as gestões dos períodos 1993 – 2000 não atenderam as suas principais expectativas, que eram: o tratamento da totalidade da favela (afirma que somente

¹⁷¹ O entrevistado refere-se às ações de investigação dos mutirões, as quais são debitadas, por alguns autores, ao próprio governo de Maluf, como afirma Silva (2003): “[foi medida do executivo] solicitar ao Tribunal de Contas do Município que exigisse um levantamento, assim como um relatório sobre o destino das verbas já repassadas aos mutirões, alegando possível improbidade no trato dos recursos públicos investidos no programa”. (SILVA, 2004, p. 33).

¹⁷² Refere-se a Lei nº. 11.632 de 23/06/94.

¹⁷³ Os posicionamentos do BID são aqui apresentados considerando-se tanto o Relatório Final de Projeto (Project Completion Report – PCR), Programa de Melhoramento em Favelas no Município de São Paulo (versão final).

na Fase 4 do programa isso passou a ser mais respeitado); a atuação nas favelas que realmente precisassem e não apenas nas favelas mais visíveis; e a oferta de um leque mais amplo de soluções, para o atendimento da diversidade das famílias.

Antes da aprovação do financiamento o banco realizou uma avaliação dos conjuntos já construídos na Fase I do programa¹⁷⁴ e chegou a conclusão da inviabilidade do programa nos moldes nos quais ele vinha sendo executado. Por esta razão, o primeiro parecer do BID foi contrário ao financiamento solicitado. Mas, em 1996, em decorrência de pressões políticas, o Banco liberou o financiamento¹⁷⁵. Mesmo assim, o banco reconhece que conseguiu **impor** algumas normas que passaram a ser colocadas em prática na Fase IV, já na gestão Pitta. Tais procedimentos repercutiram sobretudo nos critérios de seleção das favelas beneficiadas e nos critérios de atendimento das famílias beneficiadas.

Na gestão Marta, a política habitacional volta a ser discutida de uma forma mais abrangente, e busca-se incorporar às ações físicas soluções para a problemática da posse da terra. A regularização fundiária ganha evidência, lembrando, entretanto, que o período favorecia essa premissa já que, diferentemente das gestões anteriores e, sobretudo da gestão de Luiza Erundina, a nova prefeita conta com instrumentos de políticas urbanas antes não existentes¹⁷⁶. Não é sem motivo que as entrevistas aos agentes apontam a priorização dada **a questão da legislação**.

Digamos [que] o principal da discussão sobre o Estatuto da Cidade estava sob a coordenação da Sempla. Nós participamos dando diretrizes, objetivos da política de habitação e fazendo toda a parte da ZEIS, que são as Zonas Especiais de Interesse Social que é o principal instrumento de política habitacional que foi incorporado pelo Plano [Diretor]. Esse decreto regulamenta a aplicação das ZEIS, quando a gente saiu, elas eram totalmente aplicáveis e já estavam sendo aplicadas. (GESTÃO MARTA).

Segundo as entrevistadas (duas pessoas que assumiram cargos de destaque na Sehab), a política de intervenção em favelas da gestão Marta poderia ser subdividida em duas vertentes básicas: **a recuperação urbana** - que tem a ver com a intervenção física - e **a regularização**

Brasília, julho, 2005, quanto a entrevista com a Consultora Independente do mesmo, que integrou as missões de monitoramento do programa no que tange à execução do Plano de Ação Social. A entrevista foi realizada no dia 17/03/2006.

¹⁷⁴ Uma consultora independente do banco visita os conjuntos já construídos da primeira fase e entrevista 70 famílias (entrevista com a consultora realizada em 17/03/2006).

¹⁷⁵ Em 1996 Paulo Maluf obtém o apoio de FHC e juntos pressionam o BID para liberar os recursos para o Prover/Cingapura. Em seu Relatório Final de Projeto, o BID afirma que ocorreram “pressões para acelerar o processo de preparação/aprovação do Programa (...)”. Relatório Final de Projeto, op. cit., p. 3.

¹⁷⁶ O Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, é o principal instrumento a ser considerado.

fundiária - “eixo forte e muito importante”. Acrescenta ainda como vertente importante da ação em favelas a provisão habitacional - para atendimento às necessidades de reassentamento. No entanto, os dados e as falas confirmam que o forte da atuação da segunda gestão petista foi mesmo a **área central da cidade**, adotada, inclusive, para ser a grande marca do período e visando a garantir uma clara distinção das duas últimas gestões, onde a verticalização de favelas fora o principal motor de atuação.

Nesse sentido, as ações desenvolvidas dividiram-se nos seguintes eixos: Primeiro, intervenção na área central - visando a revitalização e repovoamento da mesma, através do Morar no Centro. Inclui neste eixo: O PAR, financiado pela CAIXA, a Locação Social (que deixou o Gato e Olarias prontos, além de vários outros iniciados) e a ação em cortiço. Segundo [eixo foi a], intervenção em assentamentos precários - favelas e loteamentos irregulares (ação coordenada pela Sehab e por Resolo). Inclui-se neste eixo o [Programa] Bairro Legal, o Programa de Mananciais e a Regularização Fundiária. (GESTÃO MARTA)

Dirigem críticas às gestões anteriores (de Maluf e de Pitta) por não terem realizado nenhuma intervenção significativa de urbanização nas favelas. Os únicos eixos da política de Maluf/Pitta eram o Prover, dividido em Projeto Cingapura - verticalização de favelas - e o Programa Lote Legal. Lembram ainda que fora iniciado o Programa de Mananciais (Guarapiranga), com alguma intervenção de urbanização, porém, além deste programa ter sido planejado deste a gestão Erundina, se tomado o período como um todo, essas ações tornam-se inexpressivas. Foi somente na gestão de Marta que a urbanização de favelas foi impulsionada, e chegaram a trabalhar com 14 favelas (fizeram os estudos, o trabalho social, licitaram os projetos, mas, por falta de recursos, não chegaram a licitar e contratar a obra). Os recursos pleiteados junto ao Ministério das Cidades somente foram liberados em 2005: “A outra gestão [de Jose Serra] começou a urbanização delas [das 14 favelas] porque encontrou absolutamente já tudo pronto, tudo feito”¹⁷⁷.

Quanto à intervenção em loteamentos, Marta deu continuidade ao Programa Lote Legal (“que é o programa de regularização de loteamentos que era interessante; este programa nós continuamos integralmente”¹⁷⁸), remanescente das duas últimas gestões e financiado pelo BID (no montante de recursos liberados pelo Banco para o Programa Melhoramentos em Favelas – Prover). Afirmam que foram mais de 60 loteamentos urbanizados. Lembram que a ação em cortiço iniciada por Erundina fora também continuada e concluíram dois conjuntos de atendimento a cortiço: o 25 de Janeiro e o Eiras Garcia. Terminaram também alguns

¹⁷⁷ Representante da Gestão Marta Suplicy (2001-2004), entrevistada em 16/03/2006.

¹⁷⁸ Idem.

conjuntos do Fundo Municipal de Habitação que tinham sido iniciados à época de Pitta (conjuntos grandes, com muitas unidades, e para os quais definiram a demanda). O convênio com a CDHU, afirma, foi feito especialmente para atender as necessidades de desadensamento de risco demandados pelas organizações de favelas¹⁷⁹.

É ainda ressaltada a atuação conjunta com a Cohab neste período:

É importante entender da política que a Sehab atuou o tempo inteiro com a Cohab; a Cohab é gestora do Fundo [Municipal de Habitação], então, por exemplo, o mutirão era tocado pela Sehab. Eu tive uma atuação muito próxima disso, como a Cohab é gestora do Fundo e a secretaria executiva é da Superintendência da Habitação Popular, então nós fomos construindo os programas e avaliando o tempo inteiro até porque uma das funções (da Secretária Executiva) é fiscalizar a execução da Cohab. (GESTÃO MARTA).

6.2.2 A relação com os movimentos de luta por moradia

A **gestão Erundina** conviveu com um período de intensas mobilizações populares¹⁸⁰ e sobretudo, com a atuação incisiva dos movimentos de moradia¹⁸¹. A União dos Movimentos de Moradia passa a ter uma participação significativa na discussão do problema habitacional da cidade. Erundina tentou, por meio de decreto, legitimar a participação popular, criando o Conselho Municipal de Habitação¹⁸². Além disso, para implementar a política habitacional e facilitar a interlocução direta e sistemática com os movimentos, cria-se uma estrutura descentralizada, multidisciplinar, e com forte ênfase no trabalho social. Afirmo o superintendente:

Uma outra coisa que também a gente trabalhou bastante na época foi com uma atuação direta da organização da população. A equipe social de Habi na época era grande, o que se perdeu depois, o Maluf desmontou. Nós tínhamos uma equipe de quase 200 assistentes sociais que estavam distribuídas. Nós tínhamos montado uma [nova] estruturação para a Habi: eram treze escritórios regionais onde você tinha as assistentes sociais, os arquitetos, uma estrutura administrativa. (GESTÃO ERUNDINA)

As lideranças concordam com esse diferencial da gestão Erundina em relação às anteriores. Ressaltam que a postura de Erundina, em decorrência da sua história de vida, era uma postura muito próxima à população.

¹⁷⁹ O primeiro convênio fora celebrado ainda na gestão Pitta para construção de 2300 UH (já tinha sido construída a metade) e o segundo convênio fora celebrado pela gestão Marta para 5.000 UH, a serem executados em terrenos da prefeitura.

¹⁸⁰ MARTINS (1997); OLIVEIRA (1994); PONTUAL (2000).

¹⁸¹ “O grande número de manifestações de movimentos por moradia junto à Prefeitura foi testemunhado pela imprensa durante todo ano de 1989 até meados do ano de 90.” (PMSP, Relatório de Gestão 1989-1992).

¹⁸² Conforme já discutido no Capítulo 4.

No governo Erundina muda também o trabalho da assistência social. Havia o envolvimento da população, do movimento, dos grupos. A população participava do andamento das obras. Não mais o serviço de mutirão e sim o trabalho de conscientização. Desde ruas, esgoto, água, limpeza, higiene, e tinha toda uma cultura que não foi vencida ainda hoje. Havia uma preocupação da época que é expressão da reversão da Assistência Social, de mais conscientização, de luta pelos direitos. (LIDERANÇA – ÁGUA BRANCA)

Então como ela é uma pessoa como nós, sofrida e conhece realmente, não vem lá de cima, vem lá de baixo, então ela conviveu, ela passou por todos os momentos difíceis, então ela tem uma aproximação muito grande perante a gente, com a gente, pela sinceridade (...), porque não é história de ninguém, é história dela. Então ela prometeu e garantiu. Então ela explicou para nós que aqui haveria um projeto de verticalização, o primeiro projeto da cidade de São Paulo seria aqui, Água Branca, e em seguida seria Rosas de Ouro, Freguesia do O [referindo-se a Minas Gás]. Então o que aconteceu? A nossa Associação se reuniu, passamos isso para a comunidade, e a comunidade participou de reunião dela aqui, ela esteve presente aqui, apresentando todos os projetos de habitação, com as melhorias que ela iria fazer, não só aqui na comunidade mas em todos, todos os pontos de grande necessidade. (...). E nós estamos aqui hoje, como esta lá na Freguesia do O". (LIDERANÇA - ÁGUA BRANCA)

Ao falar da relação da **administração Maluf/Pitta** com as organizações em defesa da moradia, os gestores reconhecem que não houve uma preocupação inicial em incorporar esse componente no processo de implantação do projeto Cingapura, principal modalidade de intervenção na área habitacional. A ausência de um trabalho de base, de uma consulta popular levou a uma postura de vender à proposta a comunidades mais receptivas, e várias áreas foram abandonadas devido à resistência da população.

A questão da participação, eu desconheço. No início, os agentes políticos e públicos identificava uma comunidade e indicava "olha tem uma comunidade lá que topa o projeto". Não foi a partir de um trabalho de base. Num segundo momento nós tentamos nos antecipar a obra, fazendo este trabalho, trazendo a adesão das pessoas ao projeto, apesar dele já ter sido definido. Nas primeiras obras foi realmente um atropelo (...). Num segundo momento, você deve lembrar que em algumas áreas nós tentamos nos antecipar (...), mas não era uma consulta era uma abordagem um pouco mais agressiva. (...) Nós até desistimos de alguns projetos, quando chegou a abordar e houve resistência. Percebemos que o trabalho se avolumou, várias áreas foram abandonadas. (GESTÃO MALUF).

Com essa avaliação também concorda a gerenciadora social contratada para desenvolver e implementar o Plano de Ação Social:

Eu acho que na primeira fase não existia [participação], (...), parte da fase dois que era enorme, e na fase três foi melhorando (...) Quando a gente entrou a gente procurou recuperar isso, e conseguimos recuperar, porque tinha uma preocupação muito grande de estar consultando à população. (GERENCIADORA SOCIAL).

Na visão do BID, durante as gestões de Maluf e Pitta não houve uma participação do movimento organizado devido à ausência de uma postura filosófica ou comprometimento social por parte do poder público. Em outros termos, afirma-se que os profissionais que estavam à frente dos postos responsáveis pela execução da política habitacional não

estavam preparados para incentivar e exercitar a participação da população. Em decorrência disso, o que houve nas gestões Maluf e Pitta não passou de uma “tentativa [de participação] limitada”.

Houve [participação] só no início e parcialmente, porque o banco queria que a população concordasse com o projeto, tinha que aprovar. (...) Não havia a vontade de fazer [acontecer a participação], o Banco quis cumprir a questão formal, inicial, de ser aprovado pela população (...), mas não foi muito além de se discutir a questão da urbanização. (...) O único momento de tentativa de participação maior que foi a Gleba A; depois disso, eu não lembro nenhum momento dessa ordem. Não lembro de nada parecido (...). A Gleba A tinha todas as condições favoráveis (para a participação): tinha uma população organizada, tinha um movimento histórico, tinha uma turma com nível de consciência muito maior, mesmo com caráter panfletário algumas vezes, mas com experiência política. (CONSULTORA INDEPENDENTE BID).

Sobre esse período, as lideranças entrevistadas¹⁸³ fazem uma avaliação muito crítica. Afirmam que a questão da habitação popular foi tratada como **puro marketing** e que não havia uma preocupação com a qualidade de vida da população atendida nos conjuntos do Prover/Cingapura. O objetivo era garantir a visibilidade dos conjuntos (selecionando, inclusive, áreas nas margens das grandes avenidas) para fazer propaganda política e, como efeito, preservar o poder (avaliam que a eleição de Pitta está diretamente vinculada à visibilidade do programa). Afirmam, ainda, que a marca da relação das gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta com os movimentos é o autoritarismo. E o Projeto Cingapura, a forma como ele foi implantado, o **arrasa quarteirão**, é o melhor exemplo do caráter autoritário desse período.

(...) Tinha um monte de casas muito boas (...) na região. Muitas casas muito boas, grandes foram derrubadas (...). Um dos agravantes era que, na época, a discussão era o que? Tirar as pessoas à beira do córrego, que eram as áreas de risco permanente, só que não foi feito isso. Quando começou a obra, a obra foi feita só nas áreas que não tiveram tanto risco e nós tivemos que brigar na época na prefeitura para haver atendimento de 10% das famílias de lá, cadastradas na beira do córrego, para poder ser atendidas¹⁸⁴. (LIDERANÇA – GLEBA A).

A mesma liderança avalia que se tivessem mantido o mesmo ritmo de intervenções na Gleba A nos moldes da gestão Erundina, a área já estaria completamente urbanizada e teria sido desnecessária a sua verticalização.

(...) na Erundina, o que aconteceu? Foi colocado o colégio Campo Sales dentro da comunidade, foi colocada a creche, o posto de saúde, o EMEI, (...) muito asfalto, mutirão, 120 casas se não me engano. Da gestão Erundina para cá o que foi feito? Foi feito Verticalização. (...) A diferença, se a gente pegar em volume de obras, projetos de equipamentos sociais, viessem no volume da gestão Erundina,

¹⁸³ Principalmente as lideranças de Heliópolis, uma das áreas objeto do estudo. Portanto, tal avaliação não pode ser tomada como a visão do conjunto dos movimentos e organizações comunitárias do município.

¹⁸⁴ Essa liderança ressalta que foram exatamente essas famílias, da beira do córrego, que mais tiveram dificuldades de se adaptar aos prédios e venderam as suas unidades.

Heliópolis já estaria urbanizada, tinha outros equipamentos sociais funcionando (...). (LIDERANÇA – GLEBA A)

Na **gestão de Marta**, a participação popular volta a ser incorporada na elaboração e execução da política habitacional. Afirma-se que o princípio fundamental desta gestão foi o de garantir a participação social em todos os níveis de decisões.

(...) um dos principais princípios [da política habitacional entre 2002 a 2004] foi a participação social. Nós implementamos varias formas de participação social, inclusive o Conselho Municipal de Habitação. E nós construímos esta política a partir de conferências, nós fizemos 14 conferências pré-regionais e depois nós fizemos a Conferência Municipal de Habitação e nós estruturamos a política a partir disso. (...). (GESTÃO MARTA).

Porém, reconhecem que não foi uma relação fácil. Embora diferentes nas suas dimensões e conteúdo do que se sucedera no período Erundina, a gestão de Marta experimenta vários conflitos com os movimentos, movimentos estes que já não são os mesmos do período da primeira gestão do Partido dos Trabalhadores. Nesse momento, afirmam as entrevistadas, o movimento apresenta-se com um nível de articulação política e capacitação técnica bastante elevados, alterando a própria relação com o Poder Público.

Eu acho que foi uma relação intensa, e ela foi conflituosa. As pessoas têm a ilusão de que ela não é conflituosa. Na época da Marta, a gente já pega os movimentos muito amadurecidos, não só politicamente, eles estão amadurecidos tecnicamente, hoje você discute com uma liderança projetos, você discute tecnicamente, em alto nível, discute pau a pau, ... eles foram se formando nesse processo, a experiência levou a isso. (GESTÃO MARTA).

O debate sobre a política habitacional entre poder público e movimento resultou na Criação de um Conselho Municipal de Habitação, uma comissão de representantes com 65 componentes, com encontros semanais. Dentro dessa estrutura é que foram se definindo as diretrizes de atuação na área.

Ela não foi fácil, pra nós, a Primeira Conferência Municipal de Habitação, foi pauleira; tinha 1700 delegados regionais, chamamos os delegados, fomos para o Anhembi e discutimos política habitacional, levamos uma proposta e [recebemos] muita crítica. Agora nós estamos em processo de negociação e nós também estávamos mais amadurecidos, e a criação do Conselho Municipal de Habitação foi na verdade o auge das reivindicações do movimento. O movimento reivindicava o Conselho Municipal de Habitação, então nós criamos a partir da Primeira Conferência Municipal da Habitação. O que nós chamávamos de Comissão de Representantes, eram 65 lideranças da cidade que se reuniam toda quinta-feira no Edifício Martinelli. Nós criamos um grupo de participação popular dentro da Secretaria que era ligado ao gabinete que era um grupo de pessoas que era responsável justamente para viabilizar e ser o alter ego da questão da participação social na Secretaria. E aí entra uma polêmica para algumas pessoas que duas pessoas eram antigas lideranças do movimento de moradia (...). Eles trabalharam conosco aqui dentro na Secretaria e tiveram papel importantíssimo aqui dentro. (...) Eles garantiam a participação, discutiam os programas e discutiam juntos os projetos e assim nós fomos atendendo a questão dos movimentos em todos os programas, não só no mutirão. Favelas, por

exemplo, as 14 favelas que foram definidas, nós discutimos com o movimento, até as 60 favelas que nos desafetamos para concessão de uso especial, foi discutido com o movimento. (GESTÃO MARTA)

Na visão das gestoras, a participação efetiva dos movimentos do centro, embora conflituosa, contribuiu para uma atuação de destaque nessa área.

Os movimentos do centro participaram ativamente da elaboração e aprovação do Programa do Centro. E teve períodos muito difíceis principalmente na área central. Os movimentos do centro são assim. Eu acho que os movimentos de favelas se arrefeceram no correr dos anos, o pessoal dos mutirões e o pessoal do centro continuam muito fortes. Tivemos batalhas enormes, a gente discutia, às vezes superava, às vezes não superava; tinha uma clareza de que àquela hora eu sou governo, você é o movimento, você está fazendo o seu papel e eu o meu, e assim se foi negociando. Depois de 4 anos, talvez as pessoas [considerem] que não teve grandes manifestações como na época da Luiza, grandes invasões do Prédio Martinelli; as pessoas acham que foi tranquilo. Não foi tranquilo, graças a Deus não foi tranquilo, nós negociamos o tempo inteirinho. É que os momentos são completamente diferentes, e só há manifestação quando não existe interlocução. (GESTÃO MARTA).

No entanto, a despeito de reconhecerem que a gestão de Marta Suplicy de fato foi **mais participativa**, as lideranças também fazem críticas: mostram-se decepcionadas porque o Prover/Cingapura foi continuado na área sem alterações significativas e questionam os procedimentos adotados na discussão do projeto de urbanização da Gleba A (visando à conclusão da urbanização dessa gleba) e da Gleba K e N. Consideram que houve muito **democratismo** que levou a que as decisões se arrastassem até o final da gestão. Mostram-se também insatisfeitos com a forma de implantação do Orçamento Participativo. Todavia, não deixam de elencar algumas conquistas do período, como por exemplo, a substituição dos alojamentos **retrógrados** pela verba de aluguel (o Bolsa Aluguel) e a priorização da canalização do córrego. Ressaltam, ainda, que diferentemente das gestões anteriores (Maluf e Pitta), “Ela [Marta] estava preocupada com as famílias, como iam ficar as famílias, e não como ia ficar a casa, o prédio, mas como as famílias ficariam atendidas dentro desse prédio.”¹⁸⁵

Na gestão Marta, nós discutimos muitas coisas que eram o que, que era para melhoria da qualidade de vida das pessoas. Foi feito alguns projetos, e vimos também que ia vagarosamente, mas conseguimos algumas coisas. Na gestão da Marta teve um grupo aqui dentro que conseguiu frear o projeto no sentido da verticalização (...) porque era um projeto que vinha derrubando. Vê o tamanho destas casas? (apontando uma das casas da rua). Tem duas casas: a da Vânia, tem a casa do rapaz embaixo também. (...). Na gestão da Marta, o início da canalização do córrego foi feito (...). Uma das conquistas: conseguimos colocar 109 famílias no aluguel (social) e a Prefeitura assumiu esse aluguel. (LIDERANÇA – GLEBA A)

Chegou a Marta e nós tivemos dificuldades para aquilo lá, não parar, e sim modificar o projeto. Aí teve toda uma discussão da quadra A, da quadra K também.

¹⁸⁵ Liderança da Gleba A.

Foi legal o momento de participação popular, mas, por outro lado, ficava muito no legalismo, na preocupação (legal). Às vezes as coisas não avançavam por este legalismo, medo de fazer as coisas. (...) Por outro lado a gente ficou um pouco na retaguarda. (...). A Sociedade civil não pode ficar refém de governo mesmo sendo mais o democrático e popular, porque tem uma máquina enferrujada que não anda(...). A nossa proposta de participação foi até aceita (pela gestão de Marta), mas a discussão do projeto passou os quatro anos praticamente. O que estava dando continuidade era aquilo que ficou lá para trás, que já vinha sendo realizado, da gestão anterior [referindo-se ao Prover/Cingapura]. (...) Passar quatro anos para discutir! (LIDERANÇA – UNAS – GLEBA A)

O Orçamento Participativo é uma maneira? Pode ser. Mas do jeito que foi feito aqui em São Paulo, é uma loucura. Acho que [o fato de ele existir] é bom, pois eu vou pensar: O que precisa em volta de mim, na minha comunidade? Mesmo que eu não diga nada, mas vou ter aquele momento lá de pensar maior, de pensar no bairro, isso já enriquece um pouco a discussão. O que não enriquece é quando a Secretaria [de Habitação] vem e diz: Olha João, se você não juntar o povo lá pra votar em habitação, o dinheiro da habitação, o número de habitação vai cair o ano que vem. Aí vem o outro: Se não tiver dinheiro para as creches, para a Secretaria do Bem Estar Social, então vai ter problema. (...) Precisa Orçamento Participativo, mas não assim. Teria que haver uma integração das secretarias, da militância. Eu sou do movimento popular, eu não sou da moradia, eu sou da sociedade civil. Eu não quero ser da educação, nem da moradia. Apesar de atuar na educação. Não é isso que está sendo colocado. Eu posso atuar mais na educação, mas tenho que ter o entendimento maior se eu quiser ser gente, cidadão. (LIDERANÇA – UNAS – GLEBA A).

Para se contrapor às críticas das lideranças, as representantes da gestão Marta reconhecem que, de fato, se levou muito tempo para chegar às decisões quanto aos projetos de urbanização, mas ressaltam as razões que levaram a isso: a necessidade de se garantir uma participação efetiva das famílias; a necessidade de lisura e transparência do processo; os aspectos legais que deveriam ser respeitados (para não se repetir erros similares aos cometidos no Prover/Cingapura); e, não menos importante, a complexidade da própria favela Heliópolis.

Demorou, porque nós queríamos que tivesse a participação da população e não só das lideranças. Então foi feito todo um trabalho, as assistentes sociais trabalhavam por ruas, por quadras, por setores, todos participavam de todo o processo, não era uma questão de liderança. Nós fizemos questões que os projetos fossem aprovados e algumas decisões eram passadas ao Conselho Municipal de Habitação. (GESTÃO MARTA)

Existiu uma preocupação muito grande com a lisura de todo o processo. (...) lisura de revisão de contrato, de obra, a gente tinha uma fiscalização muito forte com as empreiteiras, a gente fez revisão corretíssima (...) Foi tudo muito transparente. E não poderia ser de outra forma. E é obvio quando você trabalha com tudo isso você atrasa alguns processos que poderiam ser mais agilizados. (GESTÃO MARTA)

A elaboração (do projeto) foi demorada até por questões de discussão da legislação dentro dele. (...). Existiam algumas pessoas que achavam que nós teríamos que usar o código florestal que são 30 metros do córrego. [Se cumprir isso] acabou a favela, e pronto. Nós tivemos que batalhar em cima da discussão sobre legislação, e aí começamos a discutir o projeto com a população, tinha que desadensar o mínimo possível, mas o mínimo possível hoje na favela é 25 % de desadensamento. Aí tinha que discutir onde colocar, mais próximo possível dessa favela, se a gente estava defendendo a permanência das pessoas neste local como é que a gente ia levá-las para muito longe dali?. Então, é complexa a urbanização dela. Verticalizar é fácil. Urbanizar é muito mais complexo, então levou muito tempo. (GESTÃO MARTA)

Não é uma opção é um momento [o respeito à legislação]. Agente observa que cada vez a cidade está mais complexa, mais densa, mais gente e cada vez mais

burocracia são exigidas, não como meros enfeites. Então, você tem na sociedade toda uma estrutura de colegiados, de fóruns, de ONGs, de organizações, canais de participação que cobram é são cobrados da sociedade, a legislação ambiental e toda a legislação urbanística elas vêm sendo cobradas pela sociedade. Não é querer ser mais ou menos legalista tem que dançar com a música. (GESTÃO MARTA)

Na avaliação que a liderança do Residencial Parque do Gato faz da gestão Marta é ressaltado o fato de ela ter tirado a população da favela (“tirou a gente da lama”) como o principal feito de sua política habitacional. No que tange à relação com os movimentos e as próprias lideranças comunitárias, ressalta que há um diferencial na comunicação, na proximidade com as pessoas.

O resultado do tempo da gestão da Marta, (...) quando a gente esta naquele momento convivendo, a gente olha e em parte o que eu vi foi bom. Hoje a gente para, [avalia] em vista da outra gestão, [e ver que] ela foi melhor ainda, comparando com o que esta acontecendo. (...). A Marta, o que ela falou ela foi cumprindo, e ela tirou a gente do abismo, tirou a gente da lama (...) e colocou em terra firme, né? (...) Sempre prestei atenção que a parte, não da Marta, mas do PT, eles eram mais comunicativos, esclarecia mais o pessoal, chegava, e tenho visto que se aproximava mais das pessoas. Não importava a pessoa, ou era negro, ou era favelado, ela ouvia, ela dava atenção a pessoa, ela ouvia. Apesar que são muitas pessoas, mas o povo ela ouvia. E foi muito bom este lado. (LIDERANÇA – GATO).

6.2.3 Avaliação da verticalização de favelas

6.2.3.1 O pioneirismo no uso da modalidade

A primeira polêmica em torno do Prover/Cingapura diz respeito a sua autoria: afinal, quando se inicia a verticalização de favelas? Quem denominou essa ação – de verticalização – como Prover, Programa de Urbanização com Verticalização de Favelas?.

Apesar do debate ainda persistir (como será visto nas entrevistas), não há dúvidas de que a verticalização de favelas tem início na gestão Erundina, e os conjuntos construídos foram: Água Branca, Minas Gás e Setor Delamare de Heliópolis. Apesar de não ser **nenhum ovo de Colombo**, como afirma o gestor entrevistado do período Erundina, a verticalização como componente de política de urbanização de favelas é, de fato, originária da gestão 1989-1992: “Na verdade aqui em São Paulo, o marco dos primeiros projetos que tratou da reurbanização com verticalização foi no governo da Erundina.” (GESTÃO ERUNDINA).

Mas esta não é a mesma visão dos integrantes das gestões Maluf/Pitta. Opinam que as origens da verticalização remontam das antigas VHP (Vila de Habitação Provisória), concebidas

como uma transição entre a condição de favelado e uma moradia definitiva. Mas se a origem do Prover está nas VHP, a quem debitar a sua aplicação recente como modalidade de urbanização de favelas? Observa-se uma contradição entre as falas dos entrevistados da gestão Maluf/Pitta. Um dos entrevistados reconhece que os Conjuntos Habitacionais Água Branca e Heliópolis são exemplos de que a verticalização surgiu em Erundina, mas ressalva que a idéia de fixar as pessoas na favela vem desde o governo Reynaldo de Barros, através das políticas de melhoria das condições de habitabilidade, levando energia elétrica e água para esses assentamentos. O outro entrevistado afirma, ao contrário, que o pioneirismo é da gestão de Paulo Maluf, cuja inspiração veio de muito longe: de Singapura (Ásia)¹⁸⁶.

A origem, não é minha, não é da Erundina, não é de ninguém, na verdade a origem é Singapura. (...) a Erundina na verdade, ela não construiu numa favela, ela construiu no terreno ao lado da favela, é diferente, nós fizemos, nós mantivemos a mesma população, exclusivamente aquela população. (GESTÃO MALUF/PITTA).

O gestor à época de Erundina não concorda com essa posição e relembra que um dos conjuntos verticalizados na sua gestão – o Minas Gás – foi inaugurado por Maluf no início do mandato, portanto, não precisavam ir tão distante buscar uma idéia de modalidade de intervenção. Além disso, a própria gerenciadora responsável pela fiscalização dos conjuntos verticalizados à época de Erundina permaneceu prestando serviços à prefeitura e, portanto, podia perfeitamente discutir a experiência com os novos gestores. Explica que, dos 8 blocos de apartamentos do Conjunto Minas Gás, apenas 4 foram concluídos e inaugurados ainda na gestão Erundina. Os demais ficaram inacabados e as famílias que seriam beneficiadas, em alojamentos provisórios. Além disso, os demais conjuntos – Água Branca e Heliópolis – já estavam concluídos. Então, é de se estranhar que Maluf inaugure os 4 blocos restantes de Minas Gás (ainda no seu primeiro ano de gestão) e necessite ir até a Ásia para procurar um modelo de urbanização com as mesmas características daquele por ele inaugurado.

Qual a razão de Maluf não debitar a gestão petista o modelo que seria largamente aplicado por ele? A resposta, segundo o representante do período Erundina, é que Maluf transformou a verticalização em seu principal programa para a área habitacional e, mais importante, adotou esse programa como a principal marca da sua gestão. Neste sentido, ele jamais poderia reconhecer que a marca da sua gestão era na verdade um subprograma que fora formulado na gestão anterior. Tal reconhecimento, afirma, prejudicaria toda a política de marketing que se

¹⁸⁶ Experiência já referida no Capítulo 4, item 4.2.3.

desejava fazer do programa de verticalização de favelas e, conseqüentemente, **o projeto de eleição presidencial de Paulo Maluf**.

Estabelecer o Cingapura, programa voltado à melhoria das favelas, portanto à melhoria das condições de vida da população nela residente, como marca da gestão vinha também no sentido de renovar a imagem de Paulo Maluf, conhecido apenas como o “fazedor de grandes obras viárias”; servia, enfim, para lhe conferir um certo “verniz social”. Seguem alguns trechos da entrevista:

Na verdade, aqui em São Paulo o marco dos primeiros projetos ou programas que tratou da reurbanização de uma área necessariamente precária, favela, com verticalização foi no governo da Erundina. Foi uma decisão que foi tomada por nós lá em Habi, na Superintendência de Habitação Popular, em cima de algumas situações onde a urbanização ficava inviável devido ao adensamento da área. (...) Então ele [Maluf] não podia fazer uma marca, caracterizar claramente a gestão dele na prefeitura com uma marca que na realidade era um programa que tinha sido formulado e se desenvolvido no governo da Erundina. Então acho que isso explica um pouco o que foi construído. E [o nome] Cingapura certamente foi idéia de Duda Mendonça. Não ia falar projeto Madrid, todo mundo sabe onde fica, Cingapura tinha uma coisa fantástica, ninguém conhece bem. (GESTÃO ERUNDINA).

6.2.3.2 Critérios de seleção das favelas: A polêmica da visibilidade

Quando perguntados sobre os **critérios de elegibilidade das favelas** beneficiadas pela verticalização de favelas nos três períodos, observa-se uma grande preocupação dentre os agentes que compuseram as gestões de Erundina e Marta Suplicy de diferenciar os critérios por eles adotados dos procedimentos aplicados no período Maluf/Pitta. Segundo estes agentes, o que levou à adoção da verticalização foi o adensamento das favelas; a situação de permanente risco (no caso da favela do Gato) e o interesse de preservar a população na mesma localidade. Entretanto, não deixam de mencionar **a boa localização da área** como fator também importante para essa decisão. Já os agentes ligados às gestões Maluf/Pitta procuram justificar que não era a visibilidade da favela que levava à decisão da verticalização, pois existiam critérios bastante objetivos para direcionar tal decisão. Todavia, algumas falas terminam por denunciar que a visibilidade também importava.

Na gestão Erundina, o adensamento da área e o desejo da permanência das famílias foram sempre lembrados como fatores determinantes para a adoção da verticalização, sempre entendida como apenas um dos componentes de urbanização possíveis de serem utilizados¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Opinião que coincide com aquela explicitada pelos moradores e lideranças no item anterior.

No período Maluf/Pitta, são citados critérios objetivos para a seleção das favelas e que coincidem com aqueles apresentados nos documentos oficiais (já analisados no Capítulo 5), tais como: tempo de existência da favela (não poderia ser muito recente e deveria estar contemplada no Cadastro de Favelas de 1987) e localização (não poderia estar ocupando espaço que interferisse com alguma obra pública relevante para a cidade, em área de risco, em áreas de proteção ambiental e em áreas cujo zoneamento não permitisse a construção de residências). Quando perguntados se a visibilidade também pesava na escolha, as respostas não são suficientes para desmistificar essa recorrente acusação à gestão. Explicita os critérios técnicos, mas, ao mesmo tempo, reconhece que o prefeito exigia a seleção de determinadas favelas. Conta uma passagem que sempre que Maluf vinha do Aeroporto de Cumbica via uma favela e, ao chegar na prefeitura, exigia a sua urbanização. Ele somente deixou de exigir isso quando mostraram para ele que a favela pertencia ao município vizinho – Guarulhos.

Eu não concordo [que a visibilidade pesava]. Se eu fosse olhar a questão da visibilidade, nós trabalhamos Água Branca que já tinha prédios, certo? Nós entramos no Minas Gás que tinha prédio construído do PT, nós entramos em Heliópolis que é visível também que foi construído pelo PT, então eu diria que visibilidade por visibilidade eu diria então que está pesando nas duas [gestões]. (...) Agora, se você me perguntar assim: o Maluf pedia algo visível? Pedia, porque quando ele passava e via uma favela em tal lugar, aí reclamava (...). Então é o seguinte, é uma política que se norteou por tornar visível a urbanização de favelas? Eu diria não, mas as favelas que estão mais visíveis por quem passa e pressiona a prefeitura acabam de um certo modo sendo eleitas, desde que ela possa ser eleita, mas se respeitou o critério. (...) Mas se você quiser saber se houve uma propaganda que ressaltou isso [o programa], provavelmente houve, porque até o publicitário do prefeito viu no Cingapura uma forma de incrementar a política e eu diria que isso até foi danoso pra gente, em termos técnicos. (GESTÃO MALUF/PITTA)

O critério foi estabelecido pela [Gerenciadora] Ductor. O que pesava, além da questão social, era o acesso e a condições sanitárias adequadas. O critério socioeconômico (renda) surgiu posteriormente. Claro que devemos considerar a questão da visibilidade, mas também a exigência legal e as normas vigentes. Já Heliópolis, foi uma opção do governo uma vez que várias gestões passaram por lá ele também não queria passar despercebido. (GESTÃO MALUF)

Acho que numa primeira etapa o critério de visibilidade ele foi importante tanto é que o primeiro conjunto de favelas foi uma escolha do governo, o prefeito mais o secretário. Então, você tinha claramente favelas situadas a margem de vias de grande circulação, realmente tinha um impacto urbanístico, de paisagem considerável. Eu acredito que até o início isso aí teve um peso relevante, pode discutir que as razões que levaram a isso aí foram diversas: política buscando valorizar sua imagem, ou ele buscando uma estratégia para vender aquela solução que mais saltava aos olhos da população para depois atacar a outra. (GESTÃO MALUF)

Para as lideranças entrevistadas, o que realmente pesou para a escolha das favelas contempladas no Prover/Cingapura foi, de fato, a visibilidade. Afirmam inclusive que a visibilidade do Prover/Cingapura foi maior do que os números de unidades construídas justificariam. Porém, reconhecem que a visibilidade é algo que todo governante almeja, não

sendo portanto uma exclusividade de Maluf/Pitta. O que diferencia um governante de outro é a “forma como ele encaminha a discussão com a comunidade”¹⁸⁸.

Como a única verticalização de favelas de iniciativa da **gestão Marta** foi o Residencial Parque do Gato (já que as demais verticalizações da gestão foram à continuidade do Prover/Cingapura), perguntou-se qual o critério de escolha da favela do Gato. Para as representantes da gestão pesou o fato de esta favela conviver com situações de risco: incêndios e solapamento, sobretudo. Porém, o fato de ela se localizar no centro e por ser esta região da cidade a privilegiada para as ações de impacto da gestão, parece também ter pesado na decisão.

Riscos [a razão da escolha]: três incêndios em seguida, três grandes incêndios, tinha muito risco de solapamento. Era uma favela na área central e a gente queria ter uma intervenção dentro do programa na área central; era a mais próxima favela do centro. (GESTÃO MARTA)

E o [Residencial Parque do] Gato era uma das marcas que a gente queria deixar de intervenção no centro. Então tinha todo o capricho com a questão da arquitetura. A gente tinha o **interesse que ele fosse uma vitrine** para se mostra que era possível fazer intervenção em favelas, que era possível verticalizar de uma outra forma com projetos mais arrojados, com projetos na verdade integrados com a questão social, e era para ser continuado, era um setor de comércio, parque, entendeu? Então a gente tinha uma visão de que o gato teria que ter todos os serviços próximos, serviços para a comunidade. É claro que o Gato é um símbolo para nós, sem dúvida e se tivéssemos continuado ele seria o símbolo sem dúvida nenhuma, porque a área comercial teria sido construída e o parque também. (GESTÃO MARTA)

A liderança não parece também convencida que foi apenas o fato de conviverem com constantes riscos que levou a prefeitura a beneficiar a favela com conjunto habitacional, conforme já visto no item anterior, consideram que as pressões do Holliday Inn, hotel localizado exatamente em frente à antiga favela, também pesaram no fato de a mesma ter sido eleita para a intervenção¹⁸⁹:

Quanto aos critérios de seleção das famílias nota-se que não houve diferenças significativas entre os períodos, até por causa da especificidade da intervenção: o fato de ser morador da favela selecionada era que determinava fundamentalmente o direito ao atendimento.

No entanto, uma análise mais cuidadosa das falas deixa entrever alguns aspectos que demonstram que essa questão – aparentemente simples – tornou-se, ao longo do processo de atendimento, um aspecto que mereceu debates e exigiu adequações, algumas apesar de explícitas nem sempre cumpridas. No caso da **gestão Erundina**, houve um momento que

¹⁸⁸ Liderança da Gleba A.

¹⁸⁹ No item anterior, a população faz também referências a pressões do Anhembi.

os gestores passaram a se preocupar com a questão dos rendimentos das famílias, relacionando-os à real capacidade de conviver em condomínio: passou-se, então a selecionar as famílias de melhor renda para residir nos prédios, exigindo uma espécie de “dominó” dentro da favela (os imóveis desocupados por famílias que iam para os prédios recebiam uma outra família, provavelmente residente mais próximo das frentes de obras) sem condições de **conviver em condomínio**.

Nos **períodos Maluf e Celso Pitta**, embora representantes da gestão afirmem que a demanda era quem morava na favela, percebe-se que os critérios de atendimento das famílias foram alvo de inúmeras discussões e, ao que parece, chegou-se ao final do programa sem uma decisão e, conseqüentemente, uma operacionalização que fosse de consenso dos diversos agentes envolvidos.

A gerenciadora social reconhece que este foi um dos aspectos mais difíceis que a empresa enfrentou no início da prestação do serviço: a inexistência de critérios claros de atendimento das famílias. Afirmo que apesar de ser o projeto **terra devastada**, a prefeitura excluía do atendimento famílias sem renda, pessoas que moravam sozinhas, idosos (para os quais se desejava fazer um projeto específico)¹⁹⁰, alcoólicos, ou seja, as pessoas e famílias que configurassem **casos para a Ação Social resolver e não a [Secretaria] de Habitação**. Por esta razão, ao final da primeira fase do programa havia alojamentos repletos de uma espécie de lumpem dos favelados. O início do financiamento do BID favoreceu a rediscussão desses casos e, segundo a gerenciadora, contribuiu para revisão da postura até então adotada¹⁹¹.

Finalmente, no caso de **Marta Suplicy** (Residencial Parque do Gato), além das famílias residentes na antiga favela, foram atendidos (em menor monta) moradores de rua, hotéis e de albergues obedecendo também aos critérios do Programa de Locação Social, nos quais a verticalização da favela do Gato estava inserido.

No que tange aos conjuntos do Prover/Cingapura concluídos na gestão Marta, a única alteração significativa quanto aos critérios foi quanto à aplicação do critério de arrolamento,

¹⁹⁰ Foi realmente construída uma **Vilinha de Idosos** em Água Branca, ao lado dos conjuntos habitacionais da gestão Erundina e do Prover/Cingapura: composta de 5 casas, portanto insignificante diante da demanda.

¹⁹¹ Apesar de ter contribuído para a definição clara de critérios, o BID também introduziu exigências relacionadas à necessidade de se garantir o retorno financeiro do investimento. Institui a autofocalização ou multifocalização exatamente para que famílias com menor rendimento tivessem alternativas de atendimento mais compatíveis (como as unidades embriões, construídas no City Jaraguá).

que, aliás, era uma antiga demanda das lideranças de algumas áreas: ao invés de considerar a família como a arrolada e portanto detentora do direito de atendimento, passou-se a adotar o imóvel, independentemente se a família residente fosse recém chegada á área e tivesse adquirido o barraco do antigo morador que fora cadastrado. Essa mudança, foi considerada como uma grande conquista da gestão **frente às inflexibilidades do BID**.

No Heliópolis a idéia não era simplesmente fazer a remoção direta do pessoal que tava em área de risco, por exemplo, que teria que ser removido por causa da urbanização para o conjunto novo; buscou-se fazer uma espécie de processo de dominó, ou seja, identificar pessoas no interior da favela que tinham interesse e condição de morar em condomínio, pudesse pagar condomínio, luz, enfim, que tivessem condição econômica melhor e com isso esvaziar espaço dentro da favela e fazer a remoção no interior da favela (...), e com isso você criar uma demanda para os conjuntos verticalizados que tivesse maior capacidade de pagar a unidade, pagar os serviços de condomínio. (GESTÃO ERUNDINA)

(...) a sua demanda era uma demanda que você não escolhia, lhe era dada pelo espaço que ela estava ocupando, então você não tinha esta flexibilidade de escolher a demanda. (...) O atendimento era para a favela, para a demanda que estava naquele espaço. Então o atendimento era para todos, mas quando se fez os primeiros contratos de permissão de uso o cálculo da retribuição equivalia a uma prestação com 15% de desconto. Já se previa uma espécie de subsídio e dava o valor de R\$57,00. (...) E tem ainda uma outra coisa que eu acho pra fazer uma intervenção você precisa ter consciência que há praticamente [famílias que] não têm renda ou tem uma renda intermitente, de momento, e essas famílias o problema delas não é mais habitacional elas devem ser vistas como demanda de um projeto educacional, demanda de um projeto social integrado (...).(Gestão Maluf)

Os dependentes, elas tem que ter outro tratamento, longe da família, senão ela começa a desagregar a família também. Vamos fazer habitação pro sujeito só, dependente, que mora só com uma pessoa. Você vai só trazer problemas para convivência naquele ambiente, por isso as políticas setoriais, (...) pra você não misturar, criar um caos, problema de convivência, os dependentes químicos (...) (GESTÃO MALUF)

No começo existia um cadastramento, original da área, passou o tempo, se cadastrava, por família e não por unidade. Chegava naquele barraco e se Maria José da Silva não morava mais naquele barraco, aquele barraco morava outra pessoa, esta outra pessoa não tinha direito. Foi uma batalha com o BID para mudar o cadastramento, nos temos que partir para o real, eu preciso tirar o barraco, porque estou em processo de verticalização de favela. Se dona Maria saiu, não se sabia quando, e vendeu aquele barraco, pra mim a realidade atual, não e ela mais. Assim muitas diretrizes nós fomos mudando, muito difícil, não foi fácil, porque o BID tem o seguinte raciocínio: esse problema é da prefeitura não interessa se mudou a gestão ou não. Não importa se você pensa diferente. (GESTÃO MARTA).

6.2.3.3 O projeto e o padrão urbanístico

No que respeita ao projeto e padrão urbanístico adotados nas intervenções de verticalização de favelas nos três períodos é possível novamente identificar aspectos que se assemelham e outros que distinguem as posturas predominantes em cada administração. Novamente, por envolver o maior números de favelas atendidas e de conjuntos edificados, o foco de maior

atenção dirigi-se ao período das administrações de Paulo Maluf e Celso Pitta, ou melhor, dirigi-se ao Prover/Cingapura, alvo das mais diversas críticas nos aspectos aqui tratados.

Na gestão de Erundina, buscou-se cumprir a diretriz da política habitacional que preconizava o **direito à arquitetura** para as populações alvo dos programas que seriam executados. Esta preocupação pode ser confirmada tomando-se o conjunto da produção do período, não apenas voltada à verticalização de favelas (os três empreendimentos já citados), mas também aos conjuntos projetados para as demanda organizadas por associações (mutirões auto-geridos). Entretanto, ao analisar apenas o conjunto Água Branca, percebe-se que tal preocupação não foi da mesma forma repetida nesta experiência: o projeto não se distingue sobremaneira daqueles do Prover/Cingapura, tão criticados pelos representantes desse período; o mais grave é que ficou inacabado, o que vem gerando inúmeros transtornos à população. A explicação a seguir pode ajudar a compreender tal situação:

(...) Para elaborar o projeto do Minas Gás foi contratado um arquiteto que tinha ganho menção honrosa do concurso que havia sido feito de habitação popular. Todos aqueles que tiveram menção honrosa naquele concurso foram contratados para fazer projeto de prédio. Foram contratados o Minas Gás, o Rincão, o Vila Mara, Vila das Pedras (...). E o Água Branca já foi feito pela equipe interna de HABI, foi até mais rápido, porque para fazer logo. E daí desenvolveu um projeto menos sofisticado, bem menos sofisticado que os outros (GESTÃO ERUNDINA).

Na gestão Maluf/Pitta, são inúmeras as críticas dirigidas ao Prover/Cingapura no que tange ao projeto, sendo as principais: o fato de ser **arrasa-quarteirão**, oferecer tipologia única (ou ter se configurado em um **programa único**), não erradicar completamente parcela das favelas atendidas e, o mais grave, não implementar nenhum tratamento urbanístico às áreas remanescentes, e não oferecer espaços para pequenos comércios. Há ainda quem aponte a **pobreza** e a **repetição** dos conjuntos, tal como as antigas produções do BNH. Sobre este último aspecto, os gestores da época reagem veementemente e afirmam que o esforço foi exatamente em outro sentido: desenvolver projetos que, em algumas áreas, até “exagerou nos requintes”.

Em termos de arquitetura [o Prover/Cingapura] foi uma novidade também. (...) De 93 pra cá, mudou-se a cara dos conjuntos habitacionais no país. [Antes] o pessoal não tinha telhado, eram aqueles caixotes do BNH, não tinha cor (...). Precisa resgatar um pouco a auto-estima das pessoas, então teve vermelho, amarelo, e o telhado, as lajes [que] criam condições de manutenção futura muito interessante. (GESTÃO MALUF/PITTA)

Na primeira geração de prédios, começaram até a sofisticar a solução de fachada. Até acho legítimo querer fixar o morador e não querer que fique um estigma que a pessoa coloca o olho: ‘isso é um predinho Cohab’. (GESTÃO MALUF/PITTA)
Teve um avanço eu diria que é a preocupação com a implantação dos prédios no espaço. Se você observar o São Jorge Arpoador ao invés de você ter os caixotes

lado a lado montados, se pensou uma forma mais elevada que favorecesse a convivência melhor das pessoas. (GESTÃO MALUF)

(...) Então eu não acho o programa ruim, acho que nós estávamos indo neste sentido. **O problema é que ele foi usado como marketing;** (grifo nosso); outro problema é que era o único programa, eles paralisaram todos os programas para fazer este; não havia o processo efetivo de participação da população; eles tinham um modelo de projeto quase único em todas as áreas, os projetos urbanísticos eram muito pobres; [ocorreram] uma série de problemas de execução do programa, agora enquanto concepção, acho correta. (GESTÃO ERUNDINA).

Sobre o fato de o Prover/Cingapura ter priorizado a construção de prédios, alguns dos depoimentos apontam que tal opção favoreceu à época os interesses das empresas construtoras, pois o arrasar quarteirão, levar as famílias para alojamentos e levantar os prédios em áreas livres “era uma lógica que estimulava o construtor”¹⁹².

A expectativa do Banco era o atendimento universal das famílias (...) e era ofertar um leque de soluções para o atendimento da diversidade das famílias, mas predominou a verticalização (...) continuaram com a perspectiva de prédios, prédios, prédios (...) (CONSULTORA INDEPENDENTE DO BID).

Eu diria que a oferta seria realmente unidades verticalizadas, porque você não ia ofertar alguma coisa que o cara já está usando (...). Exatamente pra aqueles que você teve que eliminar o barraco, (...) só poderia ofertar apartamento, porque nesta fase não foi e nem era concebido você fazer construções horizontais. (GESTÃO MALUF/PITTA)

Na gestão Marta, a única experiência de verticalização de favelas – o Conjunto Residencial Parque do Gato, apresenta uma inquestionável qualidade arquitetônica, conforme já relatado anteriormente (no capítulo 4, item 4.3.3.2). Outro elemento a ser destacado no projeto refere-se à erradicação total da favela e a perspectiva de um tratamento mais amplo do espaço, buscando integrar de fato o novo conjunto à cidade. Entretanto, devido à descontinuidade administrativa (final da gestão Marta Suplicy), o projeto ficou inacabado e atualmente o conjunto padece de problemas de deterioração semelhantes aos já indicados em Água Branca e presentes em vários empreendimentos do Prover/Cingapura.

Finalmente, na gestão Erundina, é ainda ressaltada a ocorrência de problemas diversos com relação à construtora responsável pela execução do Conjunto Habitacional Água Branca, problemas que, parece, se repetiram na relação com outras construtoras durante essa gestão.

Problemas com construtora tiveram muitos na época: construtora que abandonava o canteiro, executava [mal] a obra; agora, se não foi pago, certamente é porque provavelmente eles deixaram de fazer serviços, porque nenhuma obra deixou de ser paga por falta de recursos em caixa, inclusive porque a gente tinha uma conta que foi utilizada para fazer estas obras, foi a conta dos recursos das OI (GESTÃO ERUNDINA).

¹⁹² Esta visão foi apresentada por um dos gestores à época de Maluf/Pitta.

6.2.3.4 A regularização fundiária

Atualmente, a regularização fundiária dos conjuntos habitacionais resultantes da verticalização de favelas é considerada o maior problema dessa modalidade de intervenção, não sendo uma exclusividade de nenhum período específico. Ou seja, é um problema comum a todos os períodos com sérios rebatimentos, pois dele advém outras dificuldades, tais como a elevada inadimplência, a impossibilidade de formalizar os condomínios, os custos de manutenção dos conjuntos que vai ficando a cargo da prefeitura permanentemente e as vendas e ocupações irregulares.

Alguns gestores afirmam que a informalidade dos empreendimentos públicos já é “uma tradição” em São Paulo, porque essa preocupação não esteve sempre presente e a consequência mais evidente de tal postura é “o enorme passivo atualmente existente” e a impossibilidade da comercialização das unidades, que, naturalmente, desestimula o beneficiário a manter em dia o pagamento da taxa de retribuição.

Percebe-se, pelos diversos depoimentos, que apesar de se reconhecer a tradição há, no que tange a verticalização de favelas, certo esforço de debitar o problema ou as gestões anteriores ou as posteriores, por não terem adotado os procedimentos corretos na seleção das favelas beneficiadas e no próprio encaminhamento do projeto. A **gestão Erundina** reconhece o problema, afirma que ele é comum a todos os períodos, ressaltando, entretanto, que à época não eram exigidos os procedimentos de aprovação dos projetos:

O problema é que a maior parte dessas obras é executada em terrenos não regularizáveis, e a maior parte dos projetos não passou por todo o processo [de aprovação], e naquela época nem era exigido. Então, os problemas de aprovação, de constituição formal de condomínio, de repasse da propriedade, esses problemas eles não foram resolvidos, não somente lá [em Água Branca], nem no Cingapura. (...) Essas áreas são todas áreas dominiais, tanto o Água Branca, como o Minas Gás, o Cingapura e o próprio Parque do Gato, são áreas remanescentes da retificação do Tietê, e que portanto a regularização delas é muito complexa e elas muito provavelmente terão grande dificuldade [para serem regularizadas]. (GESTÃO ERUNDINA).

Os representantes da **gestão Maluf/Pitta** afirmam que adotaram todas as medidas necessárias para garantir a regularização dos conjuntos, embora sem dispor dos instrumentos legais hoje existentes. Assim, todos os procedimentos visavam a garantir entre dois caminhos para a regularização dos conjuntos: transformando-os em condomínios (Lei 6591/64) ou utilizando-se da Lei de Uso e Parcelamento do Solo (Lei 7166/96). Reconhecem que os principais problemas para a regularização dos empreendimentos são: o fato deste ocuparem terrenos dominiais, muitos dos quais antigos leitos de rios, ocuparem áreas verdes ou destinadas a

outros equipamentos públicos (usurpando, inclusive, um “direito do resto da cidade”), e ainda a ausência, em muitas favelas verticalizadas, do tratamento das áreas remanescentes.

O BID, em seu último relatório de avaliação do programa, critica o fato de as gestões Maluf/Pitta terem prometido a regularização dos conjuntos em sete meses: a regularização não ocorreu nem no prazo prometido e, pior, mostrou-se muito mais complexa do que se era esperado¹⁹³. Dentre vários outros problemas, aponta o relatório que “foi seriamente subestimada a complexidade dos processos administrativos e jurídicos associados à regularização urbanística e fundiária, titulação e eventual comercialização das moradias.”¹⁹⁴ Para os gestores da época, entretanto, tal complexidade é inerente à própria modalidade e, mais importante, estar associada às características das áreas ocupadas pelas favelas.

(...) o modelo da verticalização ele é tão radical do ponto de vista de seguir a norma urbanística, que até hoje nem todos os conjuntos estão regularizados e foram entregues os títulos. Porque tem áreas que teriam que passar por desafetação, algumas eram áreas verdes que teriam que mudar o uso, outras eram destinadas a outros equipamentos públicos. Isto são leis que teriam que passar na Câmara; então há uma complexidade grande em fazer isso do ponto de vista legal. (GESTÃO MALUF/PITTA).

A **gestão Marta**, por seu turno, debita toda a responsabilidade da “ilegalidade” do Prover/Cingapura aos procedimentos adotados nas gestões Maluf/Pitta. Afirma que procuraram, nos seus programas, agir de forma completamente distinta, de forma a não “aumentar o passivo de conjuntos habitacionais irregulares na cidade”. Dizem que apesar de todos os esforços da gestão Marta, não acreditam na possibilidade de se garantir a regularização dos conjuntos do Prover/Cingapura.

O Cingapura foi entregue para a cidade com a ilusão da propriedade, que não virou propriedade, em áreas que não são regularizadas e que o Cingapura não vai regularizar nunca, nunca! Eu falei isso para o BID várias vezes, porque a concepção, a implantação foi errada, não há Cristo que ..., a não ser que baixe um decreto, é muito complicado. (GESTÃO MARTA)

O BID reconhece que, de fato, ocorreram esforços na Gestão Marta no aspecto da regularização fundiária. Entretanto, tais esforços foram muito pouco dirigidos ao Prover/Cingapura e mais ao Programa Lote Legal (coordenado pelo Resolo).

Voltando à **gestão Marta**, parece que apesar dos esforços da administração em não aumentar o passivo de irregularidades no município, o Residencial Parque do Gato, única experiência

¹⁹³ BID, Relatório Final de Projeto op. cit.

¹⁹⁴ BID, Relatório Final de Projeto, op. cit. p. 4.

de verticalização de favelas do período, padece de dificuldades para sua regularização não menos complexas do que os conjuntos dos demais períodos estudados: construído em antigo leito do rio Tietê, pior, na segunda embocadura da cidade: que é a embocadura do Tamanduateí. O representante da gestão Erundina entrevistado afirma que, do ponto de vista urbano, esse é um problema muito sério, sobretudo se considerando que na mesma gestão foi aprovado um Plano Diretor que tem um capítulo que trata da desocupação e recuperação dos fundos de vale, numa faixa de até 200 metros. Conclui lastimando o fato: “você tem uma política pensada para a cidade e uma ação que vai em outro sentido.”

6.2.3.5 Visão dos custos

Os custos das unidades habitacionais configuram mais um dos elementos controversos da verticalização de favelas e, particularmente, do Prover/Cingapura, programa de maior envergadura dessa modalidade de tratamento de assentamentos informais em São Paulo.

O Relatório Final de Projeto - PCR, do BID, conclui que os custos são uma das causas que afetam negativamente a sustentabilidade de programas do tipo do Prover/Cingapura:

O custo muito elevado de parte das unidades habitacionais devido à escolha de favelas e/ou terrenos inadequados requerendo obras de infra-estrutura complexas, demoradas e cujo efetivo nunca poderá ser cobrado de futuro compradores. (BID, 2005, P. 32).

Porém, esta opinião não é exclusiva do BID. Todos os agentes entrevistados reconhecem que a construção de conjuntos habitacionais em favelas é uma intervenção cujos custos são efetivamente elevados, sobretudo em favelas que apresentam condições de solo e topografia que requeiram obras expressivas de infra-estrutura. Um dos representantes do período Maluf/Pitta chega a afirmar que algumas favelas selecionadas para o Prover/Cingapura apresentavam condições tão precárias que se ele fosse escolher “voluntariamente uma área para fazer um conjunto habitacional, jamais seria aquela.”

O entrevistado do período Erundina não deixa de reconhecer também que os custos dos conjuntos habitacionais edificados em favelas são deveras elevados, sendo este um dos motivos pelos quais a gestão priorizava a urbanização sem verticalização.

Voltando para a decisão da verticalização, essa decisão é uma decisão muito importante porque o custo de uma urbanização sem verticalização é muito mais baixo. Então, (...) a gente saia de uma base de custos na ordem de US\$ 3mil dólares numa urbanização, para uma faixa de US\$ 15 mil dólares que era o custo

[nos conjuntos] feitos por empreiteira, pois em favelas só dava par fazer este tipo de intervenção com empreiteira porque você tinha que fazer num prazo curto, não dá par fazer em mutirão. (...) Então você tava triplicando o custo e dividindo por 5 o número de famílias atendidas. [Por essa razão] A urbanização com verticalização no período da Erundina ela não era uma política generalizada. (GESTÃO ERUNDINA).

6.2.3.6 O trabalho de acompanhamento social

O trabalho de acompanhamento social foi uma preocupação presente nos três períodos estudados, porém, como se verá, com ênfases, duração e conteúdos diversos.

No Relatório de Gestão 1989 – 1992, encontra-se explicitada a “concepção e prática do trabalho social” da **gestão Erundina**:

A concepção do trabalho social na Superintendência de Habitação Popular – Habi, na Prefeitura do Município de São Paulo, tem como pressuposto a diretriz política da participação popular, que se expressa através de:

1. Canais institucionais de participação popular (fóruns e conselhos – formalizados ou não) (...)
2. Uma política habitacional de incorporação das lutas históricas dos movimentos de moradia (...)
3. Uma construção cotidiana da política habitacional com efetiva e ativa participação da população em todas as fases do processo em uma relação de parcerias consubstanciada nos programas e projetos. (RELATÓRIO DE GESTÃO 1989 – 1992, P. 9).

No que se refere ao envolvimento da população nas decisões do projeto e da obras fica claro, pelos depoimentos dos entrevistados (população e gestores) que o projeto de Água Branca foi definido pela prefeitura e, posteriormente, apresentado à população. Entretanto, a decisão de verticalizar, apesar de também ter partido da prefeitura, a população foi consultada e aprovou a proposta por interesse de permanecer residindo na área. Aceitaram a verticalização entendendo também que esta tem um caráter mais justo de atendimento comparado com o mutirão executado à época de Mário Covas e com relação à urbanização horizontal. A maior justiça da verticalização se consubstancia na divisão de espaços iguais para as diversas famílias, independentemente do tamanho do terreno originalmente ocupado/invadido (conforme visto no item anterior – visão da população).

Uma das lideranças entrevistadas ressalta, ainda, que o processo de cadastramento das famílias a serem atendidas coube à Associação de Moradores (diferente do que ocorreu nas gestões Maluf e Pitta e na gestão Marta)¹⁹⁵ e o acompanhamento da obra por parte da

¹⁹⁵ Nestas gestões o cadastramento ou arrolamento das famílias foi executado por empresa contratada (gerenciadora social) sob a supervisão das assistentes sociais da Sehab.

população se deu desde o início. O gestor à época também afirma que houve uma preparação para a mudança para os prédios, com discussão e distribuição de livro e folhetos sobre os pontos de convivência, e as dúvidas eram tiradas diretamente com as assistentes sociais.

(...) Logo depois que ficaram prontos os conjuntos Minas Gás e Rincão, foram identificados problemas na relação do morador com o conjunto vertical. Aliás, o que era normal que isso aparecesse; [os moradores] da favela não tinham uma experiência de vida em condomínio, e aí foi desenvolvido um trabalho (...) sobre como morar em condomínio. [Foi elaborada] uma cartilha. (GESTÃO ERUNDINA)

Dentre as mudanças procedidas no **período Maluf/Pitta**, inclui-se a terceirização do trabalho de acompanhamento social de responsabilidade da Habi. As equipes regionais estruturadas na gestão de Luiza Erundina, responsáveis pelas ações sociais de suporte à implementação da política de habitação popular, deixaram de existir. Alguns técnicos antes contratados foram demitidos e os demais efetivos passaram a compor a equipe central Sehab-Habi. É bem verdade que na administração Erundina o modelo já fora empregado no desenvolvimento do projeto Guarapiranga, quando, em parceria com a Sabesp, a PMSP contratou empresas especializadas em gerenciamento social para desenvolverem ações de educação ambiental, de estudos e pesquisas. Esse modelo, no qual se delega o gerenciamento de todo o processo social a empresas contratadas e a coordenação dos trabalhos fica sob responsabilidade de funcionários da Prefeitura, foi mantido na gestão de Marta Suplicy.

Da entrevista com representante da gerenciadora social¹⁹⁶, empresa terceirizada, contratada para desenvolver o trabalho de acompanhamento social às famílias beneficiadas pelo Prover/Cingapura¹⁹⁷, é possível fazer uma breve síntese dos passos e procedimentos adotados. Em todas as favelas da Fase IV do Programa adotou-se uma mesma metodologia de acompanhamento social, composta pelas seguintes etapas: ação preliminar, elaboração do diagnóstico integrado, acompanhamento na discussão e aprovação do projeto, acompanhamento na execução das obras físicas, acompanhamento na pós-ocupação¹⁹⁸.

Na primeira etapa – ação preliminar -, foram identificadas as lideranças e as organizações representativas da comunidade e realizadas reuniões com tais lideranças para discutir os

¹⁹⁶ Diagonal Urbana Consultoria Ltda.

¹⁹⁷ É importante registrar que o Plano de Acompanhamento Social foi uma das exigências do BID para a aprovação do financiamento. A mesma empresa desenvolveu atividades nas demais fases do Prover (I, II e III), porém não da mesma forma, aplicando o conjunto das etapas que seguem descritas.

¹⁹⁸ A empresa Diagonal Urbana Consultoria Ltda. foi contratada para realizar o gerenciamento social do Prover e foi a autora da metodologia utilizada.

encaminhamentos necessários ao arrolamento das famílias - instrumento que formaliza o status de inscrito no programa e **congela** a situação existente na favela.

A segunda etapa – diagnóstico integrado – consistiu na realização de duas pesquisas: uma pesquisa qualitativa realizada com lideranças e antigos moradores, abordando a história da ocupação da área e da organização comunitária, as principais lutas e conquistas, os principais problemas e prioridades e os principais canais de reivindicação utilizados pelos moradores; e uma pesquisa é de caráter censitário, que objetivava traçar o perfil socioeconômico da população e identificar as suas condições de moradia na favela. Essa pesquisa censitária foi precedida pela divisão da favela em setores e a afixação de um selo em cada domicílio, de forma que, ao final, os dados coletados pudessem ser georreferenciados.

O acompanhamento na discussão e aprovação do projeto - terceira etapa do trabalho – envolveu a devolução dos resultados das pesquisas aos moradores e a apresentação e discussão do projeto preliminar de implantação do Prover/Cingapura. Essas discussões foram realizadas por favela.

A gente devolvia as pesquisas e discutia com as famílias os temas importantes, relevantes para elas (...) o diagnóstico participativo não cabia pelo volume do trabalho, mas eles participavam da pesquisa qualitativa na qual se levantava as questões de organização social. [Tinha ainda] uma pesquisa censitária que era chamada de Estudos Sociais, e era devolvida para eles (...) Esta devolutiva era feita por temas, como a Terra; o Homem (a situação social das famílias, a renda, emprego, escolaridade); o Habitar (as condições da casa, a água, o esgoto, tudo que eles não tinham); a Organização (como estava organizada [a favela], quais as lideranças). (...) Fora isso, os projetos para cada área era discutido, levava a planta e discutia com eles, em grupos e, depois, em assembléia geral (...). Então tinha a discussão e a aprovação dos projetos. (GERENCIADORA SOCIAL)

Na exposição do Projeto Preliminar eram repassadas informações sobre o parcelamento do território (sistema viário, áreas de lazer, áreas verdes, áreas institucionais e de risco); sobre a infra-estrutura (sistema de água, esgoto e drenagem; coleta de lixo e eletrificação; obras de consolidação geotécnica; remoções e quadros de origem/ destino); sobre a implantação do projeto (número de prédios, lotes e unidades habitacionais, áreas de lazer, estacionamentos e infra-estrutura); sobre o prédio (número de andares/apartamentos, acessos, circulação, áreas e equipamentos comuns); sobre a unidade habitacional (planta mobiliada e área; materiais de acabamento; instalações hidráulicas e elétricas; plano de financiamento e custos envolvidos); e, por fim, indicações do funcionamento e necessidades de “área pulmão”.

Aprovado o projeto, ele passava a ser executado, iniciando-se a quarta etapa do trabalho social – o acompanhamento das obras físicas, cujas principais ações eram as seguintes:

remoção das famílias para as moradias provisórias, liberando as frentes de obra (quando se aplicava); repasse de informações às famílias sobre o andamento do projeto; encaminhamento de casos especiais, e preparação das mudanças para unidades definitivas já prontas.

Depois, na fase de obras, passou a discutir aquela grade de atendimento e eram discutidas também no processo de remoção todas as alternativas que eles propunham, as que eram possíveis de atender e as outras que não eram porque não estava na direção dos recursos disponíveis. (...) Nas frentes de obra era o processo de negociação, com critérios claros, as pessoas eram ouvidas, não só a liderança, mas todos os grupos atendidos. Em cada frente de obra tinha que ser discutido os critérios, tinha que se trabalhar para onde [as famílias] iriam, como iriam. Então, tinha que se fazer uma preparação das pessoas para ir para o prédio (...) (GERENCIADORA SOCIAL)

A última etapa do trabalho – o acompanhamento na pós-ocupação – compreende as ações, de caráter sócio-organizativo e educativo, visando a adaptação das famílias na nova moradia.

(...) a gente tentou formar os conselhos de condomínio para eles começarem a ver as questões do próprio condomínio, questões com as quais eles teriam que aprender a lidar: fazer o livro caixa, o livro de atas, aprender a fazer a manutenção (...), e eles mesmo fazerem porque como eles eram de baixa renda não poderiam estar contratando, terceirizando (...). Tinha que organizar cada bloco, e depois de juntar todos os blocos, fazer uma organização do conjunto e fazer uma associação do conjunto, além de formar comissões temáticas de educação ambiental. (...) Então os quatro processos eles vinham com nível alto, no meu ponto de vista de participação direta, que era uma coisa assim rara. Quem olha assim pensa que se conversa com a liderança, com alguns grupos, mas ao final de cada processo de cada área a gente tinha conversado com todos os moradores em todos os momentos. (GERENCIADORA SOCIAL)

Afirma a gerenciadora social que o BID solicitou 3 anos de trabalho de pós ocupação, para consolidar a organização condominial, com a presença sistemática dos técnicos nos diversos conjuntos. Afirma que “o processo de pós-ocupação foi muito participativo, na formulação dessa nova estrutura de ocupação dos prédios”, porém não se conseguiu a meta de ajudar a população a “enxergar seus problemas para além da habitação”.

A gente tinha o desejo, que nunca se concretizou, que era que este condomínio começasse a ver os problemas que estavam além da habitação, porque a habitação de certa forma estava resolvida - apesar das áreas sem tratamento do entorno dos empreendimentos -, e comesçassem a discutir as demais políticas, se organizarem para conquistar políticas integradas, sair da habitação e partir para a saúde, a educação, trabalho e renda (...) (GERENCIADORA SOCIAL)

A descrição do trabalho de acompanhamento social realizado, embora importante para atender às exigências do BID e para minimizar os conflitos na medida em que administrava os diferentes níveis de interesses existentes nas favelas, não podia ser por si mesmo suficiente para garantir uma participação real das famílias. A pouca ou nenhuma possibilidade de introdução de mudanças nos projetos (problema reconhecido por vários dos agentes da época) dificultava o diálogo com as famílias, e atribuía à participação que se tentava implementar um

papel meramente funcional / burocrático. De todo modo, a participação implementada, através do trabalho de acompanhamento social realizado, cumpriu papel importante que foi o de facilitar, de um lado, a implementação do próprio Programa ao estabelecer um canal de interlocução (limitado mas que não deixou de sê-lo) com a população e suas lideranças e, de outro, respaldar a Prefeitura diante do Banco, facilitando também a captação do empréstimo.

Na **gestão Marta Suplicy** o trabalho de acompanhamento social - que dentro do programa representava um dos principais instrumentos de adaptabilidade do público-alvo com o novo espaço e, conseqüentemente, sucesso do empreendimento – foi reduzido, segundo os gestores, por questões operacionais. Entretanto, a posição da empresa prestadora do serviço de gerenciamento social, o trabalho foi praticamente interrompido por divergências ideológicas.

Nós implementamos o trabalho social nos Cingapuras, e nós levamos tão a sério o trabalho social nos conjuntos, nos pegamos tanto o bebê no colo [apesar de não o ter parido], que fizemos o trabalho social nos conjuntos, fizemos seleção, enfrentamos os conjuntos com mais conflitos. É claro que no decorrer do trabalho quando iniciou o processo de projeto de favela foi diminuindo o trabalho no Cingapura até porque a equipe social é muito pequena¹⁹⁹. (GESTÃO MARTA).

O acompanhamento social, então entendido como paternalista e gerador de dependência, foi interrompido. Novos prédios eram entregues e problemas seríssimos nos prédios com elevadores ocorriam, já que o sistema de vida das famílias era totalmente diferente na nova realidade. (GERENCIADORA SOCIAL)

No que tange ao Residencial Parque do Gato, apesar de representantes da gestão afirmarem que realizaram um trabalho social exemplar, viu-se, nos depoimentos da população/lideranças, que este ficou a desejar, pois receberam poucas orientações de como conviver nos prédios e de como fazer uso dos novos equipamentos.

6.2.3.7 Perspectivas da modalidade

Este é um ponto onde parece haver um claro consenso entre os agentes entrevistados: a verticalização constitui uma das alternativas de intervenção em favelas cada vez mais inevitável no contexto do Município de São Paulo. Entretanto, as opiniões são divergentes no que diz respeito à melhor forma de adotar tal procedimento: os gestores das duas administrações petistas (Erundina e Marta) consideram inevitável a verticalização, mas ressaltam que esta modalidade deve ser combinada a outras possibilidades de reorganização do espaço nas favelas, de forma a preservar a permanência das famílias; na gestão Maluf/Pitta, algumas opiniões deixam claro porque essa modalidade foi tão amplamente

¹⁹⁹ A referência ao número de profissionais disponíveis parece não incluir a empresa contratada (e sim apenas os funcionários da própria Habi).

utilizada - é vista por um dos representantes da época como a única solução para acabar com as favelas. Nota-se, todavia, que os argumentos quanto aos desafios de urbanizar favelas preservando a manutenção das famílias são muito semelhantes, sobretudo nos períodos mais recentes (Maluf/Pitta e Marta), fato que pode estar associado aos reflexos do aumento da população favelada, observado nos últimos anos.

A urbanização com verticalização no período da Erundina não era uma política generalizada, ela era uma modalidade possível do projeto de urbanização de favelas que tinham uma dificuldade insuperável para organizar a urbanização, que iria gerar uma grande quantidade de remoção de famílias, considerando ainda o cálculo do custo de procurar uma outra área e remover. Enfim, considerava-se nesse cálculo a localização e a política de evitar o processo de periferização da cidade. Em função disso se tomou a decisão quanto a estes três [referindo-se a Água Branca, Minas Gás e Heliópolis]; havia outros em estudo em Habi no final do mandato que iam nesta mesma direção. (GESTÃO ERUNDINA)

Não vejo outra solução, aliás, é a única solução, [sobretudo para as] favelas que tiverem um certo adensamento você não tem outra solução. As pessoas criaram raízes, tem filhos na escola, são muito próximas (...). Eu não vejo outra solução, a não ser a verticalização, pelos recursos no terreno, pela questão da infra-estrutura já existente, já implantada, o ideal é verticalizar mais ainda. Se você for para China, a outros países, a verticalização é quase uma obrigação. Eu não vejo, sinceramente, outras soluções para você desadensar, de como se acabar a favela (GESTÃO MALUF/PITTA)

(...) Eu acho que o processo de verticalização se ele pudesse não existir seria melhor, mas não há possibilidade numa cidade como São Paulo, de fazer uma urbanização de favela e manter a família ali no bairro, ali naquele local que ela já está habituada, que ela tem a vida dela construída; você tem que verticalizar e isto beneficia muito o próprio projeto de urbanização. Você tem que desadensar. Isso se nos estamos falando em urbanização de fato, porque você pode ter urbanizações que não desadensam (...), você mexe muito pouco com remoções. Agora, você tem que desadensar até por uma questão de salubridade, saneamento, ventilação etc; você trabalhar com a possibilidade de manter as famílias no mesmo local, tem que verticalizar. E olha, eu dou graças a Deus quando a verticalização se dá no mesmo espaço. Hoje já é difícil você atender isso. (GESTÃO MARTA)

Porém, o BID, principal financiador do Prover/Cingapura, avalia atualmente muito, criticamente a verticalização como tipologia única de intervenção em favelas. Mesmo reconhecendo a sua premência no contexto paulistano, considera que foi um erro a preferência por apenas prédios que imperou sobretudo na primeira gestão – de Paulo Maluf. Afirma que ao banco interessava a “oferta diversificada de soluções habitacionais”, de forma a que se pudesse oferecer condições reais de autofocalização²⁰⁰ às famílias beneficiadas²⁰¹. A consultora do banco entrevistada afirma que “o ideal seria ocupar e reorganizar o espaço das favelas, urbanizando-as de uma maneira mais

²⁰⁰ A autofocalização é definida pela possibilidade de escolha pelas famílias, ou de atribuição pelo gestor, das modalidades de atendimento de acordo com o perfil e característica do beneficiário. O BID avalia que a política de autofocalização no Prover/Cingapura, além de ter sido prejudicada pela não diversidade de tipologias, foi ainda equivocadamente empregada: “fazendo com que as famílias não escolhessem a tipologia de Unidade Habitacional – UH em função da sua capacidade de pagamento, senão com base na composição familiar, vínculos profissionais e tempo de moradia no local.” (BID, Op. cit. p. 4).

²⁰¹ BID, op. cit. p. 14.

inteligente”. Afirma ainda que, no contexto do Município de São Paulo, dada a exigüidade de solo, os esforços para a busca de “soluções inteligentes” devem ser ainda mais expressivos, pois a verticalização “deixou de ser um problema de escolha e passou a ser obrigatória”, já que não se deve **expandir a cidade infinitamente**.

Aliás, a principal questão que se coloca nessa discussão parece ser a forma como deve ser adotada a verticalização: se como princípio, devendo ser portanto generalizada, ou se como um dentre vários outros instrumentos de desadensamento de favelas a serem urbanizadas. Por outro lado, são também lembrados, no debate, aspectos relacionados à paisagem urbana e à necessidade de se avaliar em que medida as modalidades adotadas estão sendo uma “solução de compatibilidade com o entorno”. Ou seja, em que medida deve-se urbanizar para valer e não apenas “humanizar as favelas”, como reclamam a população e lideranças.

(...) Sempre coloquei que isso foi uma conquista, o projeto Cingapura representa uma conquista de todo o movimento de reforma urbana, que defendia há muito tempo dá terra para quem nela mora. Ou seja, garantir a localização urbana para quem está morando na favela. (GESTÃO ERUNDINA).

Não é um programa de urbanização e verticalização de favelas; é um programa de urbanização com verticalização de favelas; a verticalização não é um fim, ela é um meio que você tinha para aproveitar o espaço para produzir habitação e atender um maior número de pessoas que estavam naquele local, considerando o estágio de adensamento das favelas locais. (GESTÃO MALUF)

Agora acho que são possibilidades que não são necessariamente excludentes [a urbanização e a verticalização]. Têm áreas que permitem você fazer uma intervenção de urbanização e regularização, por que o adensamento e a ocupação ainda não são tão extensos, permite abrir as vielas, as construções não são tão degradadas como em algumas áreas, então no caso dos projetos de verticalização não se entrou em favelas que tinham uma ocupação consolidada, com construções de alvenaria, com investimentos relevantes na unidade habitacional. (...) Agora, quando você faz uma urbanização, você tem que admitir que vai manter naquele lugar as edificações com aquelas características que visualmente podem incomodar, que não estão tão assimiladas em termos de paisagem urbana. Tanto é que em seguida quando se passou a fazer mais projetos de urbanização, o que imediatamente veio com isso [foi] uma preocupação de buscar uma linha de financiamento na Caixa para que os moradores recuperassem a fachada. (...), adotando uma solução urbanística de fachada de compatibilidade com o entorno, mais adequada. Isso tudo torna esta alternativa muito mais lenta a implantar. (GESTÃO MALUF/PITTA)

Em relação ao que a população coloca, eu vejo hoje que está cada vez mais claro que a intervenção na unidade habitacional ela deve acontecer, mas isso não quer dizer que tem que ser uma intervenção feita de forma centralizada pelo poder público. [lembra a alternativa de financiar a família para que ela mesma invista em sua casa] A prefeitura vai urbanizar as áreas públicas, fazer as ruas, fazer a infra-estrutura, levar água, luz e esgoto, isso é urbanizar sim não é humanizar a favela. Mas tem que fazer isso com consistência porque às vezes também são feitas tapinhas em favela, que é muito comum fazer (...) e a prefeitura deve montar um escritório de assessoria técnica no interior da favela, e apoiar a população, buscar o financiamento, carta de crédito para poder fazer a reforma, ampliação e melhorias, conclusão das unidades habitacionais. (...) Agora tudo isso depende muito de capacidade de gerenciamento, de representação, de participação da população (...) se você faz a urbanização, define claramente o que é espaço privado o que é público, realiza as obras de urbanização para

consolidar o espaço público, o espaço de moradia, ele pode perfeitamente ser trabalhado de forma a melhorar sua unidade, verticalizar pequenos condomínios. De repente quatro ou cinco moradores de lotes pequenos no interior de um quarteirão podem trabalhar no sentido de verticalizar e fazer um pequeno condomínio ali dentro. (GESTÃO ERUNDINA)

6.2.3.8 Desafios e propostas para a sustentabilidade

Apesar do consenso quanto à inevitabilidade da verticalização de favelas em São Paulo, todos os entrevistados estão também de acordo que esta alternativa, quando associada às características da maioria da população residente nas favelas, mostra-se extremamente complexa. Dentre as maiores dificuldades destacam: a dificuldade de comercialização das unidades pela incompatibilidade entre produto ofertado e rendimentos das famílias; a elevada inadimplência (resultante da primeira dificuldade); os problemas relativos à adaptação e convivência das famílias (num ambiente bastante diverso do que era a favela) e, conseqüentemente, a exigência de um trabalho de acompanhamento social sistemático; e os custos de manutenção dos conjuntos (pois, enquanto não são regularizados e transferidos às famílias, cabe ao Poder Público zelar por esses equipamentos).

Sobre o problema relativo aos **baixos rendimentos das famílias** há uma forte preocupação por parte de todos os agentes entrevistados, independente do período investigado. O que muda entre as opiniões, como se verá, refere-se à forma de enfrentamento desse problema.

(...) o grande problema é renda, compatibilizar o produto que você está oferecendo com a capacidade daquelas pessoas pagarem por aquilo que você está oferecendo. Eu acho que a inviabilidade, a maior dificuldade [da verticalização] é superar o problema de renda. (GESTÃO MALUF/PITTA)

Então qual é o contexto, não tem renda, tem uma porcentagem lá dos aproveitadores, que enriqueceram, sei lá, mas a maioria não tem renda, então o que tem que ser resolvido é a questão da renda. O problema da moradia em São Paulo, não é moradia, [pois] tem 400 mil imóveis vagos, o problema é a renda. (GESTÃO MARTA)

Há ia um conceito equivocado, renda é diferente da capacidade de pagamento. Todas as políticas públicas são feitas em cima de três salários mínimos, (...). Então a capacidade de pagamento per capita é um conceito que precisa mudar nas políticas, você precisa mudar isso. Outra coisa importante, eu não só posso ser comprador, posso ser arrendatário e posso ser inquilino (...) então a capacidade de pagamento cruzando com a forma de acesso a moradia, (...) eu vou ter casa própria quando a minha capacidade de pagamento permitir ter casa própria. (GESTÃO MALUF)

A sustentabilidade está ligada à renda. Suponhamos num mundo quase utópico, (...), a gente conseguiu regularizar o Cingapura, os conjuntos do Guarapiranga, (...), comercializou (...) Talvez virá o narcotráfico, o Comando Vermelho toma conta, seria a desgraça total. Na vertente feliz desse caminho, a tendência vai ser a elitização. Pra funcionar bonitinho a população tem que ter uma renda (...), se o salário é muito baixo ele não sustenta a manutenção. (GESTÃO MARTA)

As soluções sugeridas para esse problema são diversas: a oferta diversificada de tipologias (para atender diferentes perfis de renda), a locação social (preservando os conjuntos como propriedade pública), associada a uma política de fortes subsídios públicos; a concessão de direito real de uso ou o arrendamento. Porém, esta discussão está distante de apontar alguma perspectiva de consenso, mesmo entre os agentes mais alinhados politicamente, como se verá nos depoimentos.

A **oferta diversificada de tipologias**, a autofocalização, ou um projeto desenhado de acordo com o perfil de renda de cada família parece ser a proposta que mais aproxima os entrevistados. Há quem ressalte que agora, com a regulamentação das ZEIS, têm-se instrumentos efetivos para se pensar em um plano de urbanização para cada favela, gerido, como preconiza a lei, por um Conselho Gestor do Plano de Urbanização, com a participação da população e do Poder Público. Com o uso de tal instrumentos é possível realmente pensar cada caso (ou cada favela) de acordo com as suas especificidades.

A intervenção teria que partir do conhecimento detalhado das condições daquela comunidade, inclusive da renda, e tentar desenhar um projeto para aquele perfil. (...) O Estado pode entrar com tais obras pelas quais ele não vai cobrar, como a infra-estrutura., e de acordo com o perfil de renda deles definir qual a intervenção que eu posso fazer dando o máximo de benefício adequado a eles. (GESTÃO MALUF/PITTA)

Deveria ter um mix de propostas, nem só locação, nem só verticalização. (...) A locação social pra idoso [seria interessante], vai ter um lugar lá, eles tem uma renda muito baixa, eles não tem a força de cuidar eles mesmo das coisas. (GERENCIADORA SOCIAL).

Eu acho que toda a favela tem que ter um plano de urbanização. O plano tem que levar em conta o conjunto dos aspectos que uma intervenção em favela implica: vai ter que levar em conta o adensamento da área, as condições de urbanização, as condições de moradia, a viabilidade de fazer a urbanização, a organização social, o trabalho social e, o Conselho Gestor do Plano de urbanização, como está previsto na lei que regulamenta as ZEIS, e todas as favelas são delimitadas como ZEIS no Plano Diretor, (...) este conselho tem que ver isso, o plano de urbanização. E o plano de urbanização vai ter que definir qual é o tipo de intervenção que vai ser feita em cada caso [se vai urbanizar, verticalizar ou até mesmo remover]. (GESTÃO ERUNDINA)

A **locação social**, entretanto, é elemento de significativas divergências: para alguns agentes ela seria a solução para a sustentabilidade dos empreendimentos verticalizados para baixa renda; outros, entretanto, argumentam que essa saída é “uma fantasia”, pois o Estado, a prefeitura no caso, não teria condições de ao mesmo tempo garantir atendimento para uma demanda cada dia mais crescente a gerir um parque público que, no contexto de São Paulo, seria gigantesco. Desta forma, a locação social pode ser uma saída para alguns casos específicos (como os idosos), porém não são uma saída para solucionar o problema habitacional no município. Lembram ainda que o problema da inadimplência, elevadíssimo

nos conjuntos populares em São Paulo, poderia ser agravado na locação, visto que a **cultura da casa própria é muito forte na população.**

Para defensores da locação social, afirmam ser esta uma saída mais inteligente, porque preserva o principal – que é unidade – nas mãos do Poder Público. No entanto, lembram, este mesmo Poder Público tem que estar consciente que terá um dispêndio muito maior de gestão e de acompanhamento das famílias, já que UH's **não serão comercializadas** e, portanto, **jamaís os próprios moradores assumirão sua manutenção.**

A prefeitura faz e finge que cobra, como o Cingapura (...). Então com subsídio vai fazer o que, vai fazer várias modalidades, aí entra a locação [que é uma] uma forma mais inteligente, por que você não perde o investimento principal que é a própria unidade. Porque na hora que você repassa você subsidia você praticamente dá uma casa para a família e aí ela no momento seguinte ela vende e vai morar numa favela, e vai se tornar de novo uma demanda. (...) Se tem uma baixa renda, ele não pode comprar e tem que ser altamente subsidiado. [A locação social] do ponto de vista do custo público, você administra melhor esse recurso que tem que ser assumido de subsídio. (GESTÃO MARTA)

Agora porque aluguel? Porque eles jamais conseguiriam, mesmo num financiamento muito subsidiado, eles jamais conseguiriam entrar numa faixa de financiamento de menos de R\$ 100,00 Reais. Não existe financiamento habitacional hoje, mesmo com grande subsídio, por menos de R\$ 100,00 Reais. Na época nós fizemos vários estudos [e constatou-se que] precisaria de financiamento do tipo subsidiado, mesmo assim você acabaria financiando muito, mais de que o Fundo Municipal permite, [que é] 50%, você não conseguiria financiar para eles. (...) A locação social não é para se preocupar com a sustentabilidade do Fundo Municipal de Habitação. Agora é para se preocupar de ter uma forma de gestão do parque público adequada. (...) A única forma que você tem de fato de dar habitação para baixíssima renda é colocar a locação social. É cada dia mais claro isso. Agora o problema da sustentabilidade esta [no fato de] que esta gestão abandonou o [Residencial Parque do] Gato. (...) Então tem que ter uma continuidade do trabalho social o tempo inteiro por ser um parque público, Cingapura, por exemplo, é um pseudo parque público. (GESTÃO MARTA)

Eu acho que isso [a locação social] é uma experiência que precisa ser avaliada Eu [considero] que um programa de locação social é inviável do ponto de vista do município, principalmente um município como São Paulo, gerenciar um patrimônio estatal. Você tem que transferir estes conjuntos para as famílias e as famílias têm que criar mecanismos de sustentação, (...) senão você vai ficar sempre sendo o paizão (...). Talvez em condições muito excepcionais, como um conjunto para idosos, um perfil social muito específico, [se aplique a locação]. (...) Num programa de locação social as famílias não vão fazer a manutenção, porque não vão investir numa coisa que não é delas, que elas não tem segurança que vão ficar. (...) Eu tenho uma visão diferente, diferente porque [acho] inviável. Temos um milhão e meio de pessoas morando em favelas, quer dizer, construir e ainda dar manutenção é difícil, inviável, sem capacidade operacional para fazer isso, (...) então é muito difícil que o programa de locação social ele possa ser massivo, e possa funcionar, o que vai acontecer é que a partir de certo momento todo o recurso da prefeitura vai para manter o que já foi construído. (...) É uma fantasia este negócio de locação social. Qual o aluguel que as famílias pagam? Pagam R\$ 120 reais de aluguel. Quanto esta família pagaria para ter a propriedade, pagaria R\$ 120,00 (...) A inadimplência deve ser imensa. (...) vamos pensar como política, você tem um fundo, um fundo restrito, nós temos que trabalhar na máxima capacidade de retorno dessas famílias, que não é muita, para realimentar o fundo, então eu tenho que ter uma solução de habitação que me permita ter a máxima

capacidade de retorno. Eu vou conseguir ter a máxima capacidade de retorno vendendo e não alugando. (GESTÃO ERUNDINA)

Quem discorda da locação social, coloca a **concessão real de uso e o arrendamento/leasing** como soluções mais realistas. O aspecto positivo do primeiro caso (concessão real de uso) é que desestimularia o processo de revenda, uma vez que a família não receberia a propriedade. A vantagem da segunda forma (o arrendamento) é que ao mesmo tempo em que aponta para a perspectiva de o morador ser proprietário estimulando-o a zelar pelo equipamento, cria mecanismos para a retomada do imóvel caso o beneficiário não cumpra com seus compromissos.

[A concessão de uso] não impede [a venda], mas desestimula, primeiro porque há uma mudança radical da faixa de renda de quem vai morar lá porque dificilmente uma pessoa de uma renda mais alta vai comprar uma unidade que não teria uma segurança de ficar; então ela desestimula este processo de valorização. (...) [Porém], a melhor figura é a do arrendamento, do leasing, porque a pessoa paga na perspectiva de ter a propriedade lá na frente, mas ela não tem a propriedade, imediatamente, portanto, se ela repassar esta unidade ela perde o direito, e a família que entrou não tem direito e tudo que ela pagou entra como se fosse um aluguel aí você inibe a substituição, e eventualmente não quer dizer que não possa haver substituição. E o que é pago ele sabe que aquilo vai abater uma parte da dívida e ainda você tem um mecanismo embora de difícil execução, de na inadimplência retomar a unidade. (GESTÃO ERUNDINA)

Quanto ao problema da inadimplência²⁰², todos reconhecem que é um problema relacionado à renda das famílias, mas que também precisa ser mais bem avaliado. Argumentam que há diferentes fatores associados: a incapacidade de renda das famílias é um dos elementos incontestes, mas há outros, tais como **as espertezas** e a postura sempre paternalista do Poder Público. No caso do Prover/Cingapura, o gestor argumenta também que os elevados custos das unidades habitacionais, deveram-se ao fato de o BID ter exigido que fossem computados os valores relativos à infra-estrutura.

Tem várias razões que lavam a inadimplência e não é só a incapacidade de pagamento. E os programas públicos tendem a ser paternalistas demais nessas coisas. Se o cara fala se eu não vou pagar não vai acontecer nada (...) Eu já superei a fase paternalista de que os pobres são coitadinhos e que você tem admitir qualquer situação. Ele tem capacidade de pagamento, claro, se não, você vai tratar socialmente. (...) Então eu acho que é a melhor solução é ou a concessão de longo prazo, quando há interesse de manter o terreno público, ou o arrendamento. (GESTÃO ERUNDINA)

Aí você tem esse outro lado, essa coisa da inadimplência, a falta de recursos financeiros. Isso é um problema que a gente não conseguiu romper no programa, isso em parte pela insensibilidade também do BID que (...) não abriu mão que se

²⁰² O VII Monitoramento do Prover/Cingapura realizado em outubro de 2003 (PMSP/Sehab/Habi) já indicava uma inadimplência que atingia a mais da metade das famílias. Os dados mais recentes obtidos em Habi já apontam para uma inadimplência superior a 70% dos ocupantes. O BID passou a considerar que a inadimplência vai inviabilizar a taxa de retorno do Prover/Cingapura.

fizesse uma remuneração financeira do capital. Eu acho que para esse programa não se justificava. Outro aspecto que nós defendemos junto ao banco foi não computar para a unidade habitacional os investimentos de infra-estrutura, porque o resto da cidade não paga diretamente, e sim via os impostos. A proposta da gente era a mesma coisa, dar um tratamento igual ao resto da cidade, (...). A proposta da Sehab era incluir tais custos na taxa de administração da secretaria, e você faria o rateio ao longo dos anos e não haveria o prejuízo para a prefeitura. Só que isso nós não conseguimos que o banco aprovasse. (...). Trouxemos até uma consultora da USP, uma profissional²⁰³ brilhante. (...) Ela colocava que a dificuldade que a gente teria que enfrentar é que logo as pessoas fariam uma leitura que aquilo era um prejuízo público e dificilmente elas teriam o seu imóvel retomado se não pagassem, e que era admissível que as pessoas tivessem outras prioridades na vida. Ela mudou para uma casa nova, passou a ter melhores condições de salubridade, conforto, privacidade, todos os benefícios. Mas superado o problema imediato de habitação, outras prioridades surgem: melhorar a condição na escola, melhorar até os equipamentos domésticos, uma roupa melhor, isso tudo é legítimo! Então, passa a ocorrer uma disputa no orçamento já comprimido que se você não tem o peso de um cobrador inflexível, a tendência disso é 30% , 35% de inadimplência, e hoje está com 70%. Pode ser que [esse problema de inadimplência] seja insuperável mesmo, a não ser que o poder público tome medidas depois para retomar o imóvel. (GESTÃO MALUF/PITTA).

Eu acho que não [é um problema de renda], porque ele paga mais para alugar na favela sem intervenção do que no Cingapura. (...) Acho que [no Brasil] tem uma situação de desigualdade, de disparidade de renda, de concentração de renda tão gritante que há também um certo constrangimento de se fazer isso [aplicar sanções a quem não paga] (CONSULTORA INDEPENDENTE DO BID).

Quanto aos problemas de convivência em condomínios e de manutenção dos conjuntos, todos parecem concordar com a necessidade de uma presença mais sistemática do Poder Público, seja garantindo **um trabalho social efetivo**, seja garantindo a manutenção dos conjuntos e o tratamento do seu entorno. Aparece também a sugestão de cercamento dos conjuntos como forma de inibir a deterioração dos mesmos.

(...) a gente sempre diz você tira o homem da favela mas não tira a favela do homem. O problema é fazer com que elas [as famílias] entendam o morar em condomínio. Daí a importância do trabalho social. [No Cingapura] foram contratadas empresas terceirizadas quando a prefeitura não tinha essa especialização, e nem condições de fazer, a Diagonal, foi uma delas que executou este trabalho e foi aí foi um modelo de projeto diferenciado. (GESTÃO MALLUF/PITTA)

E a verticalização tem problemas, [porque] tem que ter o trabalho social para enfrentar porque quando numa casinha, num barraco, uma família de baixa renda consegue sobreviver, razoavelmente. No prédio começa a ficar complicado, você tem o problema do condomínio, hoje já está cada vez mais comum você ter entrada individual de água, mas antigamente isso era muito mais difícil. Quando três, quatro famílias não pagam a água, corre o risco de um corte e não tem água para ninguém. [Tem ainda] a questão de cuidar dos espaços coletivos, da iluminação dos corredores, a impermeabilização da laje do último andar, uma série de problemas que precisam ser feitos no conjunto e se você não tem organização coletiva, condominial, aquilo entra em decadência muito rápido. Nessas famílias na faixa de renda de favela se não tomar cuidado a possibilidade de desmontar o

²⁰³ Refere-se a Prof^a. Doutora Silva Schor, que coordenou estudo realizado em parceria Fipe/USP, em 1998, que apontou aumento do índice de famílias em condições de indigência (com renda mensal de ¼ de SM) reisdindo nos conjuntos do Prover/Cingapura e que o comprometimento da renda familiar com a habitação não poderia ultrapassar 17%, em decorrência da perda de poder aquisitivo observada.

projeto ela é razoavelmente grande, então é necessário que haja este trabalho social. (GESTÃO ERUNDINA)

Ambas as opções [urbanização e verticalização] ela têm problemas e dependem muito de um bom gerenciamento. E a urbanização muitas vezes elas são muito pouco consolidadas, são mal feitas, elas não são completas, então elas acabam se perdendo, você pega a lista de favelas que estão sob intervenção da prefeitura, nunca muda sempre está fazendo mais alguma coisa, nunca se faz uma coisa completa e hoje você tem o problema de recursos: há recursos para habitação, mas para urbanização de favelas é muito pequeno. (GESTÃO ERUNDINA)

Em São Paulo hoje a terra é muito cara, então muito bem como a saída é verticalizar para uma população da mais baixa renda, tem que manter o subsídio da gestão, do pós ocupação. Que é o nó cego da verticalização de todo o conjunto popular é esta sustentabilidade física. (GESTÃO MARTA)

6.2.3.9 Os impactos da descontinuidade administrativa

O fato de o trabalho tratar de uma experiência que perpassou quatro gestões municipais (considerados aqui como três períodos históricos específicos), levou a necessidade de refletir com os agentes entrevistados os impactos que a descontinuidade administrativa provocou na aplicação da modalidade e, mais importante, na construção e consolidação da política habitacional do município.

Constatou-se que todos os atores entrevistados consideram de fundamental importância a continuidade dos projetos habitacionais, do contrário não se consegue consolidar um modelo adequado à cidade e, o que é mais grave, prejudica toda a população. Falas como: “a descontinuidade do poder público esquece a população” ou “só acredito na continuidade dos investimentos públicos” foram muito ouvidas. Todavia, afirmam que há um grande desafio a ser equacionado: ao mesmo tempo em que a política habitacional, qualquer que seja o modelo adotado, dificilmente se efetiva em um período administrativo, é comum entre os gestores públicos sempre querer imprimir sua “marca” no curto espaço da sua administração, fato que o leva a desprezar qualquer ação que caracterize o seu antecessor.

(...) pelas características, ele [o programa habitacional] é uma das coisas mais susceptíveis ao clientelismo, a negociação política, então, na verdade, enquanto a política de habitação não for um atendimento em massa, quem é beneficiado é muito beneficiado. Se Você tem uma cidade com duas mil favelas, as favelas que são urbanizadas são muito beneficiadas. Você tem uma demanda de 400 mil famílias que precisam de unidades novas, as 10 mil que foram atendidas são muito beneficiadas. Então o grau de transferência de subsídios do Estado para quem é atendido é tão grande que a tendência é cada um atender a sua clientela. Então, na falta de mecanismos públicos republicanos, de definição de quem vai ser atendido, como vai ser atendido, o que acaba acontecendo é isso; então paralisa [programas], substitui a demanda, encontra algum argumento que projeto é inadequado (...). (GESTÃO ERUNDINA)

O político, ele quer ser prefeito, amanhã governador e depois de amanhã Presidente da República se houver oportunidade para isso. [Por isso a prioridade são as obras visíveis] (...) Mas em termos de política habitacional, primeiro para você falar em

política, num período de quatro anos de uma gestão, já é um fato limitador; a tendência é optar por uma ação mais agressiva, o administrador mirando no horizonte dele de quatro anos, mesmo a intervenção mais na linha de urbanização de favelas (...) Todo projeto de habitação demanda um longo tempo de maturação, de localizar uma área, viabilizar aquilo economicamente, desenvolver o projeto, focar para uma faixa de renda, às vezes leva quatro a cinco anos entre pensar [o projeto] e concretizar. As vezes, até mais. Imagine isso no poder público. (...). Primeiro porque você tem uma série de componentes, é complexo isso, tem técnicos e conceitos técnicos que ficam hegemônicos por um determinado período e pela influencia das pessoas, pela oportunidade que teve determinado partido político de estar no governo e de viabilizar a idéia técnica daquela partido. No momento que aquela administração termina você tem outros conceitos técnicos, isso vale para transporte, drenagem (...). Na habitação também tem este mesmo problema então tem que deixar de ser bandeira de um político e tem que ter uma proposta para a cidade. (GESTÃO MALUF/PITTA)

Perguntados diretamente sobre a paralisação ou a desaceleração de políticas específicas iniciadas em administrações anteriores no período em que ocupavam os respectivos postos, os argumentos para justificar tal atitude vão desde questões legais, operacionais (Mutirão) a político/ideológico (Prover/Cingapura). O mutirão, principal proposta de política habitacional da administração Erundina, foi praticamente suplantado nas gestões Maluf/Pitta. A argumentação central dos gestores para a não continuidade do sistema de mutirão referia-se aos problemas judiciais que o programa enfrentava – ilegalidade dos terrenos utilizados e pela recusa do Tribunal de Contas do Município à contabilidade apresentada pelo programa.

Sabe porque não foi continuado o mutirão, por problemas judiciais. O Tribunal de Contas paralisou, tinha problema de desvio de materiais, tinha problema de toda ordem, mas a hora que foram regularizados foram retomados. (GESTÃO MALUF/PITTA)²⁰⁴

Observa-se, entretanto, que a proposta habitacional desenhada naquele momento (Prover/Cingapura) não incorporava características identificadas no programa anterior, seja em termos de escala - justificando pelo fato de o mutirão garantir uma “produção incipiente” – seja na forma de execução, argumentando que “o mutirão é um componente e não o todo, é uma alternativa que precisa de pessoas mobilizadas que acreditem naquilo”.

Interessante perceber que agora as visões invertem-se: se para os agentes ligados às gestões Erundina e Marta Suplicy a verticalização é vista apenas como um dos componentes de uma

²⁰⁴ Esta versão é contestada por Bonduki, que afirma ter a gestão de Paulo Maluf alterado seguidamente os procedimentos de prestação de contas, tornando-as altamente burocratizadas para atrapalhar as associações. Afirma ainda que, em 1996, dos 84 convênios em andamento apenas 2 não tinham conseguido prestar contas. (BONDUKI, 2000, p. 123-124).

ação mais ampla, para os representantes das gestões Maluf/Pitta são os mutirões que assim devem ser encarados.

Eles [os mutirões] podem compor um programa habitacional, mas qual a dificuldade do mutirão na cidade de São Paulo? A maioria deles é horizontal até por causa da condição da mão de obra, e é cada vez mais difícil você achar área para empreendimentos horizontais (...). A nossa opinião na época era isso, que o mutirão ele é um componente. (...) Também tem o aspecto de conscientização política, pois os mutirões exigem consciência política, espírito de ação pública para ele [o morador] aceita estar naquele trabalho no final de semana. Tem acampado do MST que está há dez anos acampando e não está no lote dele, mas, está mobilizado, ele acredita naquilo, aquilo é o trabalho da vida dele; mas a maioria não, quer resolver logo o problema de habitação dele. (GESTÃO MALUF/PITTA)

O Prover/Cingapura, marca exclusiva das gestões Maluf e Pitta, somente foi continuado na gestão de Marta devido ao contrato firmado com o BID e com os diversos agentes envolvidos na sua execução (empreiteiras e gerenciadoras, sobretudo). Para diferenciar das gestões que lançaram e implantaram o programa, a gestão de Marta aboliu a palavra Cingapura e **resgatou** o termo Prover que, afirmam, também é originário da época de Erundina.

Apesar de estar contemplado entre as decisões da 1ª Conferência Municipal de Habitação, a gestão Marta tentou **evitar** a continuidade do Prover/Cingapura, pelo menos nos moldes em que vinha já se processando. Alegam que, além de ferir os princípios da nova gestão, o programa, por se configurar **numa ação única** e em decorrência dos seus elevados custos, consumia praticamente todos os recursos orçamentários da área.

Percebe-se que o dilema da continuidade ou não do Prover/Cingapura durante a gestão Marta foi motivo de inúmeros conflitos e tensões com as missões de monitoramento do banco. Porém, o que se conclui é que, apesar de alegar o compromisso com a população, o Prover/Cingapura somente foi concluído na referida gestão por força dos termos do contrato com o BID, que atrelava a liberação dos recursos ao seu integral cumprimento.

Nós tivemos muito pouca abertura para mudar qualquer coisa porque nós tínhamos duas alternativas: ou a gente desistia do financiamento e deixava um monte de esqueletos pela cidade, ou a gente batalhava por algumas mudanças e continuava com o programa. Foi um processo muito difícil, muito sofrido com a equipe toda. (...) Nós entregamos 2.180 UH. Então o que nos conseguimos mudar? O Heliópolis, colocamos o comércio²⁰⁵, que não tinha no projeto original. E o Heliópolis era para nós algo muito sofrido, porque era um absurdo colocar o Cingapura naquele lugar. A área mais antiga, mais urbanizada, que você faria uma urbanização. Se tivesse começado por urbanização, verticalizaria muito pouco. (...) Se nos parássemos [o Prover/Cingapura], seria um absurdo de irresponsabilidade administrativa. Embora sofrendo, pois é duro ter que fazer aquilo que você não acredita. Mas você tem que

²⁰⁵ As lideranças de Heliópolis/Gleba A não associam os comércios à gestão de Marta. Afirmam que já era uma conquista do movimento.

fazer da melhor forma, então nos continuamos, terminamos, e foram três anos, nos carregamos durante três anos, missões do BID intermináveis, discussões intermináveis. (...) Sinto ter sido responsável pelo Prover, digo administrativamente, a gente ter pego o prover. O Prover tirou um tempo de produção intelectual e de trabalho prático muito grande. (GESTÃO MARTA)

Essa gestão comprometeu muito da política para concluir o Cingapura. Durante dois anos só se investiu nesse programa fazendo que outros, também importantes, fossem iniciados somente após dois anos de gestão, mesmo assim com baixos recursos. O Cingapura foi montado para ser um programa único, você tem que jogar todos os recursos municipais [na sua execução], mesmo com BID, tem que jogar todos os recursos num único programa para ter algum resultado. (GESTÃO ERUNDINA).

Durante as reuniões iniciais com a equipe responsável pela nova gestão [de Marta], ocorreram inúmeras pressões para imprimir alterações expressivas no Prover, desconhecendo inclusive os contratos firmados. (...) Se esteve à beira de uma ruptura. Queriam implantar um novo projeto (Prover II). Seria um modelo tipo mais PT, [com] menor custo, associando outras tipologias. (...) Não se pode mudar um projeto na reta final e nem desconsiderar contratos efetivos firmados, não só com o BID, com todas as empreiteiras, com a população, com todo mundo. (CONSULTORA INDEPENDENTE DO BID)

Na visão dos gestores, a descontinuidade administrativa está intimamente relacionada aos interesses políticos-partidários, e que uma forma de superação seria a instituição de mecanismos fundamentados em uma concepção mais global e gerencial do problema, possibilitando sua continuidade de forma independente.

Mais que cultura política, o que falta é compromisso [político]. Os modelos de gestão da Europa e dos Estados Unidos são eficientes porque estão atrelados aos gerentes da cidade que não são pessoas com cargos políticos. A coisa é mais ampla. (GESTÃO MALUF/PITTA)

Na ausência de mecanismos públicos republicanos, de definição de quem vai ser atendido, como vai ser atendido, o que acaba acontecendo é uma paralisação, uma substituição de demanda chegando então ao argumento da inadequação do projeto. (GESTÃO ERUNDINA)

Necessitamos de um projeto de cidade e não [de um projeto] político e nem de partido. Uma alternativa para a população seriam os planos regionais, uma vez que o Ministério Público está ativo para cobrar o cumprimento da lei por parte dos ocupantes de cargos públicos. Os planos detectam o déficit habitacional, identificam as áreas ou favelas que sofrerão intervenção e faz isso valer. Assim, deixam-se de lado as bandeiras políticas e surge uma proposta para a cidade. (GESTÃO MALUF/PITTA).

CONCLUSÕES

AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS DA EXPERIÊNCIA DE VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS EM SÃO PAULO

Os dados resultantes desta pesquisa, em especial das entrevistas com a população, suas lideranças e os demais agentes, permitem, mediante uma retomada sucinta e mais abrangente, apontar os principais avanços, limites e desafios da experiência executada em São Paulo, nestes 16 anos aqui analisados (1989 – 2004).

Embora os aspectos apontados digam respeito aos conjuntos habitacionais estudados – Água Branca, Gleba A e Residencial Parque do Gato -, não deixam de traduzir uma análise do próprio **percurso da experiência mais ampla**. Aliás, algumas das questões apontadas (positivas ou negativas) se aplicam melhor à totalidade da verticalização do período, do que especificamente ao conjunto habitacional analisado.

As questões apontadas permitem, também, averiguar que, apesar dos momentos conjunturais bastante diversos, é possível concluir que há uma proximidade significativa entre os períodos analisados no que tange à experiência de verticalização de favelas, considerando as intenções políticas presentes, sem desprezar, todavia, as diferenças próprias dos conteúdos metodológicos específicos a cada gestão.

Os avanços apontados para a modalidade foram reconhecidos por todos os agentes entrevistados, independente do período que representam, e foram associados aos três conjuntos estudados. São eles:

- Manutenção das famílias na mesma localidade;
- Atendimento a um maior número de famílias;
- Tratamento igualitário das famílias, independente da área ocupada na antiga favela;
- Melhoria nas condições de habitabilidade: conforto, salubridade e privacidade;
- Segurança (em relação a riscos – de incêndio e de enchentes);
- Redução da violência (menos homicídios);
- Elevação da auto-estima das famílias;
- Conquista de um endereço;

- Ganho de espaço (para as famílias que possuíam moradia menor);
- Definição de ambientes garantindo privacidade aos membros da família.

Ressalte-se que dentre os aspectos apontados pelos agentes entrevistados que configuram **avanços da modalidade** encontra-se o da permanência da população na mesma localidade, em especial, na localidade privilegiada na qual já se encontravam. Este é de fato um dado salutar na discussão das modalidades de intervenção em favelas, pois se sabe que as estratégias de localização adotadas para as novas moradias destinada a esta população “podem assegurar ou limitar uma integração adequada destas populações ao tecido urbano”. (TORRES, 2002, p.17).

Quanto aos aspectos que são definidos como **limitadores da modalidade**, percebe-se que há mais pontos em comum, dentre os vários extraídos da análise das visões dos entrevistados (população e agentes), que pontos atribuídos especificamente a um dos conjuntos/períodos.

Limites	Conjuntos		
	Água Branca	Gleba A	Gato
Ênfase no marketing		X	X
Dificuldades de regularização fundiária	X	X	X
Tratamento parcial da favela (não tratamento das áreas remanescentes)	X	X	
Os elevados custos das unidades	X	X	X
Intervenção muito agressiva (altera radicalmente a vida das famílias)	X	X	X
Deficiência dos projetos urbanísticos	X	X	
Conquista de um endereço, mas não da “identidade do endereço” (dificuldade de comprovação residencial)	X		
Perda de espaço (para as famílias que possuíam moradia maior na favela) e, portanto, perda da privacidade	X	X	X
Impossibilidade de ampliação para atender o crescimento da família	X	X	X
Interdependência entre os moradores/ necessidade de normas e, conseqüentemente, perda da individualidade	X	X	X
Perda da organização e da solidariedade entre as famílias.	X	X	

Limites	Conjuntos		
	Água Branca	Gleba A	Gato
Ausência de manutenção dos prédios	X	X	X
Conjunto/prédios inacabados	X		X
Medição coletiva do consumo de água e luz	X		
Ausência de participação da população atendida		X	X
Elevados encargos		X	X
Inadimplência (da taxa de retribuição e de taxa “condominial”)	X	X	X
Baixa qualidade construtiva dos prédios	X	X	X
Não regularização dos conjuntos e dos imóveis (impossibilidade de ser proprietário, insegurança)	X	X	X
Locação social (impossibilidade de ser proprietário, insegurança)			X

Quadro 27 - Síntese dos Limites da Verticalização de Favelas – SP (1989 – 2004)

Fonte: Elaborado pela autora.

Finalmente, os **principais desafios**, a exemplo dos avanços, são, também, em quase sua totalidade, comuns aos diversos conjuntos/períodos. São eles:

- Baixos rendimentos das famílias / incapacidade de pagamento;
- Ausência de regularização fundiária dos conjuntos habitacionais;
- Dificuldade de adaptação e convivência das famílias;
- Necessidade de manutenção permanente dos prédios (custos decorrentes);
- Necessidade de um trabalho de pós ocupação sistemático (custos decorrentes);
- Dificuldade de relacionamento com os movimentos de moradia;
- Pouca participação efetiva das famílias beneficiárias para garantia da sustentabilidade dos conjuntos.

COMENTÁRIOS FINAIS

Embora tenha sido concebida e pioneiramente aplicada na gestão de Luiza Erundina (1989 – 1992), a verticalização de favelas em São Paulo somente ficou realmente conhecida e foi amplamente discutida após o lançamento do “Projeto Cingapura”, no início da gestão de Paulo Maluf (1993). Tal política passou desde então a ser debatida muito mais pelos seus aspectos controversos – por se tratar de um “programa malufista” e, portanto, carregar consigo todo o estigma do seu criador; por ser “arrasa quarteirão”, destruindo os esforços e investimentos da população em suas moradias sem qualquer compensação; por ser um programa de custos significativamente elevados; por não envolver a participação comunitária; por não erradicar as favelas em sua totalidade, deixando sérios problemas de áreas remanescentes sem o devido tratamento urbanístico; e, enfim, por selecionar apenas favelas visíveis de forma a favorecer os interesses de marketing do prefeito. Este último aspecto foi o mais explorado.

Discutiu-se também sobre a “autoria” da modalidade: se seria uma ação original da gestão de Paulo Maluf ou fora criada desde os tempos da gestão Erundina. Vários autores, tais como Bueno (2000), Maricato (1997) e Bonduki (2000), esforçaram-se por comprovar que a urbanização de favelas - adotando a verticalização a fim de preservar a população nos locais de origem - fora de fato um dos componentes da política habitacional implementada por Sehab/Habi, entre 1989 e 1992. Entretanto, nenhuma discussão foi realizada sobre um dos aspectos essenciais da verticalização aplicada nos períodos administrativos de Paulo Maluf e Celso Pitta: a manutenção, em grande escala (já que a ação tornara-se **programa único**), das famílias atendidas em locais que, exatamente por serem de **grande visibilidade, às margens de grandes avenidas**, significava, a despeito de todas as pertinentes críticas, uma subversão da lógica de apropriação do espaço e, portanto, do processo histórico de segregação sócio-espacial.

Villaça (1986) demonstra com propriedade que, embora não seja território exclusivo das classes altas, o centro da cidade termina sendo ocupado e usufruído por aqueles setores que têm a capacidade - econômica e ideológica - de atuar sobre a estrutura

urbana, controlando a produção e o consumo do espaço urbano segundo seus interesses, ou seja, pela capacidade de controlar o mercado imobiliário, influir na definição da legislação urbanística e, enfim, controlar o próprio Estado. Nesse sentido, conclui o autor, o espaço produzido exerce efeitos sobre o social, pois através da apropriação diferenciada do valor de uso 'espaço' pelas classes mais altas, limita seu acesso às demais classes, sobretudo os mais pobres. A segregação é, assim, um processo necessário para o exercício da dominação política e para a desigual apropriação dos recursos do espaço.

Não se quer com isso afirmar que o Prover/Cingapura foi concebido porque os seus idealizadores pretendiam mudar os padrões de ocupação da Cidade de São Paulo, adotando, propositadamente, políticas de incorporação dos pobres favelados à cidade e de redução das distâncias e desigualdades sociais. Estar-se apenas querendo dizer que o debate realizado, até então, sobre a política de verticalização de favelas, por ter assumido um caráter preponderantemente ideológico, deixou de explicitar aspectos que, se aprofundados, poderiam trazer à tona análises fundamentais à reconhecida necessidade de se desenhar uma política habitacional para o município que atendesse à sua diversidade e atual complexidade. Ao proceder um balanço da verticalização de favelas em São Paulo desde a gestão Erundina até o final da gestão Marta Suplicy (2004), pretende-se responder, ao menos parcialmente, essa perspectiva.

A tese que se buscou comprovar é a de que as políticas de verticalização de favelas desenvolvidas em São Paulo durante os últimos anos – de 1989 a 2004 –, embora em contextos políticos distintos, não apresentam diferenças expressivas. Principalmente, no que se refere aos critérios de elegibilidade das favelas e da população beneficiada, além de, também, não se terem distinguido de forma expressiva quanto aos procedimentos práticos adotados para a garantia da sustentabilidade do projeto (participação mais efetiva das famílias em todas as etapas do processo, garantia da regularização fundiária dos conjuntos e da propriedade, tratamento integral dos novos espaços, entre outros aspectos).

Os dados comprovam a tese que impulsionou o estudo e demonstram que entre os períodos, há muito mais semelhanças do que inicialmente se previa. Semelhanças nos aspectos que são reconhecidamente positivos – como a garantia de permanência da

população em seus (**privilegiados**) espaços de origem – mas, também, em diversos aspectos considerados problemáticos – como os elevados custos (reconhecidos por todos os gestores entrevistados) e os interesses por visibilidade (presentes em dois dentre os três períodos analisados). No que se refere às questões mais específicas, ligadas à relação das famílias atendidas com o novo ambiente e à sustentabilidade física e econômica dos conjuntos, as similitudes são ainda mais evidentes: nos três conjuntos as famílias, embora apontem vários problemas que a nova moradia proporcionou às suas vidas, reconhece que os ganhos são tão mais representativos e que alteraram de tal maneira para melhor suas vidas, que as dificuldades são relativizadas. Entretanto, o grau de satisfação expressado pelos moradores nos conjuntos não tem sido suficiente para garantir sua sustentabilidade, ao menos no sentido físico (porque no sentido do retorno econômico a situação ainda é mais crítica): há uma generalizada insatisfação com a qualidade construtiva dos conjuntos – seja por problemas específicos na edificação dos prédios (má qualidade dos materiais utilizados ou problemas de instalações específicas, como a da rede de energia elétrica) seja pelo fato de o projeto não ter sido executado em sua totalidade, ter **ficado inacabado**. E, para agravar tal situação, à exceção de Heliópolis Gleba A, sentem-se **totalmente abandonados** pelo Poder Público.

Saliente-se que as conclusões estão embasadas nos resultados dos estudos de caso realizados, que focou apenas três conjuntos habitacionais, cada um representando um dos recortes analisados. Entretanto, vale também salientar que a escolha dos conjuntos, além de criteriosa, nos casos das gestões Erundina (é um conjunto dentre apenas três edificadas) e, no caso da gestão Marta, a escolha atinge a totalidade da experiência do período.

Ressalte-se, entretanto, que não se está insinuando que os conteúdos sociais das políticas habitacionais desenvolvidas nos três períodos analisados são similares. De forma alguma: são períodos distintos em vários aspectos, não apenas no que se refere às ações priorizadas na área da habitação, mas em sentido mais amplo, sobretudo em se tratando da comparação entre as administrações de Paulo Maluf e Celso Pitta com as de Luiza Erundina e de Marta Suplicy. Acredita-se que tais especificidades encontram-se devidamente retratadas no estudo. As semelhanças que se buscou demonstrar referem-se unicamente a um dos componentes das ações na área

habitacional, ou seja, à urbanização com verticalização de favelas. E, talvez, as proximidades entre os períodos devam ser, em grande medida, debitadas à própria modalidade (construção de prédios) e ao perfil dos beneficiários (população de favela, portanto, de baixo poder aquisitivo).

Na gestão de Luiza Erundina, a prioridade da política habitacional elaborada e desenvolvida foi a urbanização de favelas, introduzindo melhorias nas condições ambientais gerais e no acesso aos serviços básicos de água e energia elétrica. A modalidade de construção que imperou neste período foi o mutirão auto-gerido, sendo a ação de maior alcance e visibilidade da gestão, tendo, por isso, se transformado no seu principal **emblema ou marca**. No que tange ao uso da verticalização, apesar do pioneirismo na sua adoção, este tipo de intervenção não se configurou uma prioridade da administração; era visto como apenas um de seus componentes, pois, “além de gerar problemas sociais, custa seis a oito vezes mais por família que a urbanização” (BONDUKI, 2000, p. 113). As favelas que foram contempladas foram aquelas com localização privilegiada na malha urbana, de ocupação extensa e com níveis elevados de adensamento, sendo o objetivo prioritário o de garantir a permanência dos moradores na localidade. Destaca-se, ainda, como diferencial do período, a participação popular na definição e execução da política, sobretudo dos setores mais organizados e, registre-se, no que tange à modalidade de construção por meio do mutirão (na verticalização, por empreiteira, o envolvimento da população não se diferencia muito do aplicado nos períodos subsequentes analisados).

Nas administrações de Paulo Maluf e Celso Pitta (1993 – 2000), as prioridades são invertidas: os mutirões são paralisados e a verticalização de favelas ganha prioridade absoluta, passando agora a ser a marca do período. Além de seu caráter autoritário (pois a participação da população ocorreu apenas após a aprovação do financiamento do BID e de forma bastante limitada devido à própria inflexibilidade do partido arquitetônico adotado), o programa assumiu feições mercadológicas fortes (seleção de áreas realmente de maior visibilidade, forte presença na mídia) que o levou a ser considerado muito mais como uma peça publicitária do que uma política elaborada com o propósito de resolver os sérios problemas de moradia da população. Além do mais, a opção pela verticalização (método da renovação urbana

- arrasa-quarteirão, com construção de prédios novos) foi a melhor forma encontrada para favorecer os interesses das empreiteiras, com as quais a gestão estava compromissada, uma vez que os lucros, com esta modalidade de intervenção, são obtidos em prazos muito menores do que com a modalidade de urbanização tradicional de favelas (modelo horizontal).

O último período analisado, de Marta Suplicy (2001 – 2004), também se preocupou em definir uma marca que o diferenciase dos demais: as ações no centro da cidade foi a eleita para cumprir tal papel. Não foi sem motivo que a única favela verticalizada no período (a exceção da continuidade dos empreendimentos do Prover/Cingapura) localiza-se na região central do município e foi eleita para ser uma ação **emblemática, paradigmática** da administração. Ressalte-se, todavia, que diferentemente do período anterior Maluf/Pitta), esta gestão voltou a adotar um leque mais diversificado de intervenções para minimizar os problemas habitacionais da população mais pobre do município e a valorizar a participação da população, agora fazendo uso de instrumentos até bem mais amplos, como o Orçamento Participativo.

Percebe-se, portanto, que não são poucas as diferenças entre os períodos analisados quando vistos de um ângulo mais amplo. Porém, no que se refere ao uso da verticalização de favelas, excetuando-se as nuances próprias dos conteúdos político-ideológicos de cada momento, as práticas e resultados assemelham-se, conforme mostram os dados apresentados no sexto capítulo do estudo e, sobretudo no resumo síntese dos avanços, limites e desafios da modalidade.

Embora ainda persista uma grande polêmica quanto à adequação ou não desse tipo de tratamento a ser direcionado aos assentamentos informais da cidade, há um claro consenso a cerca da sua inevitabilidade do contexto da cidade de São Paulo, em decorrência da enorme demanda caracterizada pelo contingente de população favelada no município e pelas crescentes dificuldades associadas à disponibilidade e custos do solo urbano.

Esse consenso, todavia, não significa uma unidade quanto às formas de superação dos grandes desafios colocados para a sustentabilidade, seja econômica seja física dos empreendimentos habitacionais já existentes e de outros que resultariam da

continuidade da aplicação da modalidade, independente da escala em que a mesma seja adotada.

Coloca-se, no momento, um importante debate acerca das saídas para minimizar ou mesmo solucionar as dificuldades de adaptação das famílias, de sustentabilidade dos conjuntos e de controle do Estado para garantir a eficiência e eficácia da política:

A - combinação de um amplo leque de opções para os diferentes perfis culturais e, sobretudo, de rendimentos das famílias?

B - Manter a prefeitura como proprietária dos conjuntos e das unidades seja por meio da Locação Social (como política mais ampla) ou do Direito Real de Uso (em situações especiais nas quais interessa à prefeitura manter a área como patrimônio público, visando futuras intervenções)?

C - Repassar a propriedade para os moradores por meio do Arrendamento ou de outra modalidade de comercialização?

Essas questões que alimentam o debate atual e, para as quais, acredita-se, estar longe de se chegar a um consenso. O que se pode indicar a partir do que possibilita o presente estudo é que, pelo menos para a Cidade de São Paulo, considerando-se o imenso problema configurado pela falta de moradia digna para parcela expressiva da população, e dada às dificuldades já apontadas (exigüidade de solo urbano e elevado preço da terra) deve-se, necessariamente, ampliar os leques de alternativas. Assumindo-se tal posição, significa reconhecer que a solução não deva estar em um único modelo, nem de tipologia de moradias a ser ofertada, e tampouco no sistema de atribuição aos beneficiários.

Entende-se que este é um momento realmente propício para o debate em tela, e que nele não se pode deixar de ser considerado o atual contexto legal, pois os instrumentos existentes – Estatuto da Cidade, Plano Diretor Estratégico, ZEIS regulamentadas – facilitam a construção e implementação de alternativas. Entretanto, tais alternativas não devem apenas respeitar às realidades específicas de cada favela e da população residente (condição salutar), mas considerar as necessidades do

conjunto da cidade. Ademais, como concordam todos os agentes entrevistados, há que se garantir também a continuidade das ações independentemente do partido e do gestor de plantão.

Finalmente, conclui-se que a verticalização de favelas, pelos aspectos positivos apontados pelos próprios beneficiários, é a alternativa inevitável para o contexto de São Paulo, mas não poder ser encarada como opção única, devendo ser associada a um leque mas amplo de tipologias de intervenção. Neste sentido, a discussão de verticalizar favelas ou não deve ser substituída pela discussão de como, considerada a sua inevitabilidade, garantir a sustentabilidade dos conjuntos habitacionais destinados às populações residentes nesses espaços.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de Almeida. *Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro*. In: Revista Espaço e debates. São Paulo. N.37, ano XIV, p.34-46.
- ABREU, Haroldo Batista de. *Globalização, reestruturação e crise dos padrões de regulação sócio-estatal*. Revista Proposta, Rio de Janeiro: FASE. n. 64, mar. 1995.
- ANGLINI, Flávio. *Projeto Cingapura: sonho ou realidade*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), PUC, São Paulo, 2000.
- ARANTES, O, VAINER, C. e MARICATO, E. *Cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ANNAES do 1º Congresso de Habitação. São Paulo, Escolas Profissionais Liceu Coração de Jesus, 1931.
- AMARAL, Ângela de Arruda C. *Habitação – avaliação de política municipal*. São Paulo: IEE/PUC e Instituto Pólis. 2001.
- _____. *Avaliação da política municipal de São Paulo*. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4)
- ANTUNES, Ricardo. *Trabalho e precarização numa ordem neoliberal*. In: FRIGOTTO, Gaudêncio e GENTILI, Pablo (Orgs.). *A cidadania negada*. São Paulo: Cortez/Clacso. 2001.
- ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo, FAU/USP, 2004.
- ARRETCHE, Marta T.S. Aspectos regionais dos gastos com habitação e saneamento básico. In: AFFONSO, Rui de Britto A e Silva, Pedro Luiz B. (orgs). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- _____. *Desarticulação do BNH e autonomização da Política Habitacional*. In: AFFONSO, Rui de Britto A. e SILVA, Pedro Luiz B (Orgs.). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AZEVEDO, Sérgio. *Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH*. Brasília: Revista de Administração Pública, v. 22, no. 4. Out/dez. 1988.
- _____. *Habitação e poder: da fundação da casa popular ao BNH*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1981.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Relatório final de projeto (Project Completion Report - PCR). *Programa de melhoramento em favelas no município de São Paulo*. Brasília, DF, 2005.

BAVA, Sílvio C. *Democracia e poder local*. In: Revista Polis, nº. 14, São Paulo, Polis, Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1994.

BAUER, Martim, GASKWLL, George. *Pesquisa Qualitativa: contexto, imagem e som*. Um manual prático. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

BIENENSTEIN, R. *Redesenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP, 2001

BISILLIAT-GARDET, Jeanne (Org.). *Mutirão*. Utopia e necessidade. São Paulo: DBA, 1990.

BLANK, Gilda Brás de. *Pina: experiência de urbanização de favelas*. In: VALLADARES, Lícia (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

BLAY, Eva A. et. Al. *A luta pelo espaço*. Petrópolis: Editora Vozes, 1979.

BOGUS, Lúcia; WANDERLEY, Luiz E. (Orgs.). *A luta pela cidade em São Paulo*. São Paulo: Cortes Editora, 1992.

BOLAFFI, Gabriel e CHERKEZIAN, Henry. *Os caminhos do mal-estar social: habitação e urbanismo no Brasil*. In : Novos Estudos Cebrap, nº. 50. São Paulo, 1988, p. 125-147.

BONDUKI, Nabil e ANDRADE, Carlos R. M., e ROSSETTO, Rossella. *Arquitetura e habitação social em São Paulo*. São Paulo. II Bienal Internacional de Arquitetura e Urbanismo. IAB, USP. Escola de Engenharia de São Carlos. 1992.

BONDUKI, Nabil. *Construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

_____. *Arquitetura e habitação social em São Paulo 1989-1992*. São Carlos: EESC-USP, 1993.

_____. *Habitação, Mutirão e Auto-gestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo*, In: BONDUKI, Nabil (Org.) *HABITAT – As práticas bem sucedidas em habitação, meio-ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, São Paulo: Studio Nobel, 1997, p.p. 180-194.

_____. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

_____. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRASIL. *Constituição da Republica Federativa do Brasil -1988*. Brasília, 1988, DF, Título VII, Cap.II, Art. 182-183.

_____. *Estatuto da Cidade*, Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2001. (Guia para implementação pelos municípios e cidadãos).

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, Política Nacional de Habitação. Disponível em www.serra.es.gov.br/secretarias/sehab/Acessoem:28 de mai. de 2004.

BUENO, L. M. de M. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP, 2000.

CAMPOS, Candido Malta; SIMÕES JUNIOR, José Geraldo (Org). *Palacete Santa Helena – um pioneiro da modernidade em São Paulo*. São Paulo: SENAC, 2006.

CANO, Wilson. *Raízes da construção industrial em São Paulo*. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

CARDOSO, Adauto L. e RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz (Coord.). *A municipalização das políticas habitacionais: Uma avaliação da experiência recente (1993/1996)*. Rio de Janeiro: FINEP, 1999.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Balanço da Política Municipal de Habitação 2001- 2003*. São Paulo. Polis (Observatório dos Direitos do Cidadão) , nº. 21 mar., 2004.

CASTELLS, Manuel & BORJA, Jordi. “As cidades como atores políticos”. In: Novos Estudos Cebrap. São Paulo. N. 45, Jul., 1996

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. 1999, Tese (Doutorado em Arquitetura Urbanismo), FAU/USP, 1999, 235p.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São:Moderna, 1999.

CITIES ALLIANCE. *Integrando os pobres: Urbanização e regularização fundiária na Cidade de São Paulo*. São Paulo, Cities Alliance, 2004.

COELHO, Will Robson. *O déficit das moradias: Instrumento para avaliação e aplicação de programas habitacionais*. Dissertação (Mestrado Escola de Engenharia de São Carlos), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Notas sobre cidadania e modernidade*. In: PRAIA VERMELHA, estudos de política e teoria política. Rio de Janeiro. Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ – DP&A. Vol. 1, nº. 1. 1997.

_____. *Democracia e socialismo no Brasil hoje*. In: IBASE. A democracia como proposta. Rio de Janeiro. 1991.

COVRE, Maria de Lourdes M. O que é cidadania? S. Paulo: Brasiliense. 1986.

DAGNINO, Evelina (org). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.1994.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In: Revista Polis. São Paulo. Polis. No. 14. 1994.

_____. *As administrações democráticas e populares em questão*. In, Espaço & Debate, no. 30. São Paulo. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos-NERU. 1990.

DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas – evolução e impasses*. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP, 2003.

DIAGONAL URBANA CONSULTORIA. *Relatório da Situação dos Empreendimentos*. São Paulo. 2001.

_____. Contrato nº 939/OC-BR. *Relatório de Progresso I – v. 1*, fev. 1997. Apêndice C do Regulamento Operacional.

DOWBOR, Ladislau. *Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços*. In Pesquisa e Debate. São Paulo. PUC-SP. Vol. 7, nº.1 (8), 1996.

_____. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DRAIBE, Sônia e WILNES, Henrique. *Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional*. São Paulo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº. 6, 1988.

EVERS, Tilman. *Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais*. São Paulo:CEBRAP, Vol.2, abr., 1984.

EZIMARI, Kene; RUDQVIST, Andrés; SUBBARAO, K. *Impact Evalaution: A note on concepts and methods, PRMPO – poverty reunction and economic management network*. The World Bank, december, 1998.

FELIPE, Joel P. *Cingapura X Mutirão – Por dentro da polêmica*. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO. São Paulo, 1995, Anais, São Paulo, ANTAC, 1995.

FERNANDES, Edésio. *A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas*. In: SAULE, Nelson Jr. (Coord.) *Direito à cidade*, São Paulo: Max Limonad, 1999, p.p. 127-156.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

FERREIRA, Paulo Emilio. *Mutirão e autoconstrução em São Paulo: Habitação popular na gestão Erundina*. Cadernos de Pesquisa do LAB. São Paulo: FAU/USP, set.-out., 1998.

FINEP/GAP. *Inventário de ação governamental*. Rio de Janeiro, 1995.

FIPE. *Favelas na cidade de São Paulo: relatório gerencial*, março de 1994. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, 31 maio 1995, n. 101, edição especial, p. 1-6.

FISCHER, Tânia. *Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local*. In : FISCHER, Tânia (org.), *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte/MG. Ministério do Planejamento. 1995

GOMIDE, Renata Machado, TANAKA, Marta Maria Soban. *A política heterodoxa de habitação popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS*. Cadernos de Pesquisa do LAB. Revista de estudos sobre urbanismo, arquitetura e preservação. São Paulo, FAU –USP, n°. 22, nov-dez, 1997.

GONÇALVES, J.P. *Acesso ao financiamento para a moradia plos extratos de média e baixa renda: a experiência recente*. CEPAL, 1997. (Série Financiamento Del Desarrollo).

HABITAT/ONU. *The challenge of slums- Global report on human settlements 2003/United Nations Human Settlements Programme*. London:Earthscan, 2003 .

HARRIS, Richard. *A doublé irony: The originality and influence of John F. C. Turne*. Departament of Geography, University College London. London, agosto, 2001.

HARVEY, David. *Espaços urbanos na “Aldeia Global”: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX*. Belo Horizonte. Caderno arquitetura e urbanismo, no. 4, 1996, p. 171-189.

_____. *Condição pós-moderna (Parte II)*. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.

HOLLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1981.

IBGE, IPEA, FJP e PNUD. Brasília. Coleção Desenvolvimento Humano. Set/1998.

IMPARATO, Ivo; RUSTER, Jeff. *Slum upgrading and participation: lessons for Latin American*. Washington DC, World Bank, 2003.

IPEA. *As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1988*. Brasília. IPEA. Acompanhamento de Políticas Públicas, no. 19. 1989. JACOBI, Pedro. Políticas sociais e ampliação da cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2000.

_____. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília. Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação. Santos, Cláudio Hamilton M . Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. Brasília ,IPEA, julho,1999.

KOWARICK, L. *A Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1979.

_____. *O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana*. In Cidade, Povo e Poder. Rio de Janeiro: CEDEC/Paz e Terra, 1982.

_____. *Modo e condições de vida: um estudo da desigualdade em São Paulo*. São Paulo: DIEESE/CEDEC, 1986

KRAHENBUHL, Lair S. *Cingapura – O encontro de São Paulo com a cidadania*, São Paulo: Ed. BIX Design Corporativo, 1996.

LEVEFEBVRE, H. *O direito a cidade*. São Paulo: Ed. Documentos, 1969.

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1981.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1997.

MARICATO, Ermínia et al. *Parâmetros técnicos para a urbanização de favelas*. São Paulo: LABHAB – FAUUSP – FUPAM, FINEP/CEF, 1999.

MARICATO, E. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*. In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. *Contribuição para um plano de ação brasileiro*. In: BONDUKI, Nabil (org.) *HABITAT – As práticas bem sucedidas em habitação, meio-ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1997, p.p. 38-47.

_____. *Política habitacional no regime militar*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987.

_____. *Enfrentando desafios. A política da Secretaria de habitação e desenvolvimento urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/1992*. Tese (Livre Docência da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP. São Paulo, 1997.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. *Política Urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo*. FHC. Disponível em :<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/04textos/thc.doc>. Acesso em: 2005.

MARTINS, Maria Lúcia R. *Movimentos populares urbanos e o direito à cidade*. São Paulo: FASE, 1997.

MOISES, J. Álvaro e outros. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

NEGRELOS, Eulália P. *Remodelação de bairros populares em São Paulo e Madrid 1976-1992*. Projeto e participação popular. 1998. Dissertação (Mestrado Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP, 1998

NOGUEIRA, Aída Pompeu. *O habitat no espaço urbano periférico: conjuntos de habitação social*. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP, 2003.

NUNES, Mônica Balestrin. *Configuração da Várzea do Rio Tiete. A região da Água Branca e as áreas municipais*. Dissertação (Mestrado Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP, 2004.

OLIVATO, Paulo. *Intervenções nas favelas: solução ou impasse? O caso de São Paulo na década de 1990.* Dissertação (Mestrado Arquitetura e Urbanismo) Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. *Sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI.* Rio de Janeiro: FASE, 1994.

_____. *A economia brasileira. Crítica a razão dualista.* Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1988

ONU. United Nations Human Settlements Programme. *The Challenge of Slums. Global report on human settlements.* London: Earthscan, 2003. (Habitat/Nações Unidas, org.)

PASTERNAK, Suzana & VERAS, Maura Pardini Bicudo. *Evolução e mudanças das favelas paulistanas.* In: Espaço & Debates: Revista de estudos regionais e urbanos, São Paulo, ano X, No. 31, 1990, p.p. 52-71.

PASTERNAK, Suzana e BOGUS, Lúcia. *A cidade dos anéis.* Caderno de pesquisa do LAB. Revista de estudos sobre urbanismo arquitetura e preservação. USP-FAU. São Paulo, nov.dez, 1998.

PASTERNAK, Suzana. *Desenhando os espaços da pobreza.* Tese (Livre Docência, Departamento de Historia da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP. São Paulo, 1997.

_____. *A cidade dos extremos.* São Paulo: ABEP, 2004.

_____. *Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas.* São Paulo, FAU/USP, s.d.

_____. *Tendências recentes na política de desfavelamento brasileira.* In Revista Sinopses, nº 28, dezembro de 1997.

_____. *São Paulo: moradia e pobreza.* In: SAMPAIO, M. R. (Coord.). *Habitação e cidade.* São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 1998, p.p. 169-191.

_____. *Política habitacional no Brasil: Retropectiva e perspectivas.* In: Cadernos de Pesquisa do LAP. Revista de estudos sobre urbanismo, arquitetura e preservação. USP-FAU. São Paulo, set.-out., 1997.

_____. *Município de São Paulo – Favelas.* Texto mimeo., São Paulo, s/d, 22 p.

PAUGAM, Serge. *O conceito de desqualificação social.* In: VÉRAS Maura Pardini B. (ed.). *Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam.* São Paulo: EDUC, 1999.

PEREIRA, P. M. S. *Intervenção habitacional em favelas no Município de São Paulo através do Projeto Cingapura: o conjunto Zaki Narchi.* Dissertação (Mestrado em Engenharia da Escola Politécnica), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

PNUD e outros. *Desenvolvimento Humano e Condição de Vida: Indicadores Brasileiros*. Coleção Desenvolvimento Humano. Brasília. 1998.

POLIS/PUC-SP. Balanço da Política Municipal de Habitação 2001-2003. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo). São Paulo, 2004. Disponível em: <http://polis.org.br/obras/arquivo141.pdf>. Acesso em abr. 2006.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizado dos atores da sociedade civil e do Estado*. Tese (Doutorado em educação), PUC/SP, 2000.

PREFEITURA Municipal de São Paulo - PMSP/Sehab. Documentação para Obtenção de Financiamento: Programa BID – 0210, Pasta 1, Documento 1 – Introdução, 1996a.

_____. Documentação para Obtenção de Financiamento: Programa BID – 0210, Pasta 1, Documento 2 – Marco de Referência, 1996b.

_____. Documentação para Obtenção de Financiamento: Programa BID – 0210, Pasta 1, Documento 3 – Descrição do Programa, 1996c.

_____. Documentação para Obtenção de Financiamento: Programa BID – 0210, Pasta 1, Documento 4 – Execução do Programa, 1996d.

_____. Documentação para Obtenção de Financiamento: Programa BID – 0210, Pasta 1, Documento 5 – Análise de Viabilidade Econômica e Financeira, 1996e.

_____. Documentação para Obtenção de Financiamento: Programa BID – 0210. Pasta 1, Documento 6 – Análise Ambiental, 1996 f.

_____. Programa BID – 0210, Documentação para Obtenção de Financiamento, Pasta 1, Documento 8 – Regulamento Operacional, 1996g.

_____. A política setorial do governo municipal para a habitação. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, 5 jan. 1995. n. 3, edição especial, p. 1-12.

_____. Diagonal Urbana Consultoria S/C LTDA. Arrolamento da Favela Heliópolis. Relatório Analítico. São Paulo, julho, 1996.

_____. Diagonal Urbana Consultoria S/C Ltda. Relatório de Progresso 1. Ação Social. São Paulo, 1996, v.I.

_____. Cohab-SP. Balanço qualitativo de gestão: 2001 – 2004. São Paulo, s/d.

_____. Cohab-SP. Relatório de gestão 2001/2004. São Paulo, 2004.

_____. Programa habitacional de interesse social. Relatório de gestão 1989 - 1992. São Paulo, S/d. (Administrações regionais, vários volumes).

_____. Cohab-SP. Conjunto Residencial Parque do Gato. São Paulo. Processo nº. 02161/04.

- _____. Cohab-SP. Conjunto Residencial Parque do Gato. Processo 767/01.
- _____. Cohab-SP. Conjunto Água Branca. São Paulo, Processo nº. 05-006.221-92.57
- _____. Cohab-SP. Conjunto Água Branca. São Paulo, Processo nº. 05-003.493-86.00
- _____. Cohab-SP. Conjunto Água Branca. São Paulo, Processo nº. 05-006.221-92.57
- _____. Cohab-SP. Conjunto Habitacional Água Branca. São Paulo, Processo nº. 05-012.685-9383
- _____. Cohab-SP. *Projeto Cingapura Água Branca*. São Paulo, Processo nº. 05.015 889-95 00.
- _____. Programa de melhoramentos em favelas no município de São Paulo. Relatório de monitoramento VII. São Paulo, outubro, 2003.
- _____. Programa de Melhoramentos de favelas no município de São Paulo. Segundo relatório de avaliação de impacto. São Paulo, 2005.
- _____. Relatório Gerencial. FIPE/HABI, Favelas na Cidade de São Paulo. D.O.M., 31/05/95.
- _____. A Política Setorial do Governo Municipal da Habitação. D.O.M., São Paulo, p 1, 05 de janeiro de 1995.
- _____. Caderno Projeto Cingapura. Secretaria da Habitação (SEHAB – HABI), São Paulo, S/d.
- _____. Comentários sobre a sustentabilidade do contrato. Nota Técnica. São Paulo, agosto de 2000.
- _____. Proposta de Comercialização do PROVER. Nota Técnica. São Paulo, Agosto/2000.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e JUNIOR, Orlando A. S. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- _____. *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.
- ROLNIK, Raquel. *Zonas de Especial Interesse Social*. In: DICAS – *Idéias para a ação municipal*. São Paulo. Polis. 1998. nº. 117.
- _____. *Regulação urbanística e exclusão territorial*. São Paulo, Polis, 1999.
- _____. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo. Stúdio Novel / Fapesp, 1997.

ROSSETO, Rosselle. *As políticas habitacionais dos organismos internacionais*. Tese (Doutorado em arquitetura e urbanismo), FAU/USP, São Paulo, 1992.

_____. *Habitação: Fundo Municipal de Habitação São Paulo*. Instituto Polis/PUC-SP (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo), nº. 15, São Paulo, 2003.

SACHES, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. São Paulo: Edusp, 1999.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. *Heliópolis o percurso de uma invasão*. Tese (Livre Docência da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP, São Paulo, 1991.

_____. *Habitação e cidade*. (Coord.), São Paulo: FAU/USP- FAPESP, 1998.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Ministério da Fazenda. Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA. Brasília Julho 1999.

SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Editora Hucitec / EDUC, 1994.

_____. *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

_____. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

_____. *Ensaio sobre a urbanização latino americana*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1982.

_____. *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1988.

SARAIVA, Camila; MARQUES, Eduardo. A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo. Disponível em: <http://www.centrodametropole@.br/t-bb-art.html#favelas>. Acesso em: 05 de mai. 2006.

SAWAIA, Bader. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec. 1997.

_____. *Política de Habitação: ações do Governo Federal de Jan/95 a jun/98*. Brasília. 1998.

SÃO PAULO. Lei No. 11.632 de 23 de junho de 1994. Cria o Fundo Municipal da Habitação e Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Pulo. São Paulo, 1994.

SILVA, R. T. *Habitação, infra-estrutura e regulação pública: limites da privatização*. 1991. Tese (Doutorado Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP, São Paulo, 1991.

SILVA, V. L. *Cingapura: a espacialidade do programa habitacional do Município de São Paulo na década de noventa do Século XX*. Dissertação (Mestrado FFLCH), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SINDUSCONSP – SP. *O desafio da refavela*. Disponível:
www.sindusconsp.com.br/PUBLICACOES/revista_noticias_construcao/edicao_27/capa.htm.
 Acesso em mar., 2006.

SOMEKH, Nádia. *A cidade vertical, e o urbanismo modernizador*. São Paulo: Studio Nobel, EDUSP/FAPESP, 1997.

SPOSATI, Aldaiza. *Mapa da exclusão/inclusão social na cidade de São Paulo*. São Paulo: EDUC. 1996.

SOUZA, Maria Tereza Xavier. *O programa de cooperativas Habtacionais do BNH: o Cooperativismo inventado*, dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo), FAU/USP, São Paulo, 1999.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo César. Tamanho populacional das favelas paulistanas. Ou os grandes números e a falência do debate sobre a metrópole. Disponível em :
<http://www.centrodametropole@br/t-bb-art.html#favelas>. Acesso em : 05 de mai.2006.

VALLADARES, Lícia. *As Alternativas de Habitação Popular – um vôo sobre a literatura internacional*. Texto do Relatório Parcial da Pesquisa *Propostas Alternativas de Intervenção em Favela*. In: Espaço debates: São Paulo, ano V, No. 16, 1985, p.p. 33-51.

_____. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

_____. *Passa-se uma casa – Análise do Programa de Remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. (Coord.). *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel, 1990.

VERAS, Maura Pardini B. *Notas preliminares sobre exclusão social, um problema brasileiro de 500 anos*. In VÉRAS, Maura P. B. (ed). *Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam*. São Paulo: EDUC. 1999.

VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: CSABA, Deak, Schiffer, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999.

_____. *O espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1998.

_____. *O que todo o cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Orgs). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

WERMA, Edmundo et al. *Pluralismo na habitação*. São Paulo:Annablume Editora/FAPESP/USP, 2001.

_____. *As Políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento*. In: Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Ano XVI, No. 39, 1996.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - Questionário Conjunto Água Branca – Tese doutorado FAU/USP – Out. 2005

Imóvel: Bloco Apto Vago ☐ Mor. Ausente/recusa ☐ Comercial ☐

Entrevistado: _____ Tel.: _____

Há quanto tempo a família mora no **Conjunto Água Branca**?

Nº de moradores no apartamento		<input type="text"/>
Sexo Do total de moradores, quantos são do sexo:	Masculino	<input type="text"/>
	Feminino	<input type="text"/>
Faixa etária Do total de moradores, quantos têm:	Até 6 anos	<input type="text"/>
	De 7 a 14 anos	<input type="text"/>
	15 a 21 anos	<input type="text"/>
	22 a 29 anos	<input type="text"/>
	30 a 49 anos	<input type="text"/>
	50 a 65 anos	<input type="text"/>
	Acima de 65	<input type="text"/>
Escolaridade Do total de moradores com 15 anos ou mais , quantos se enquadram na escolaridade:	Nunca estudou	<input type="text"/>
	1º a 4º série do ensino fundamental	<input type="text"/>
	5º a 8º série do ensino fundamental	<input type="text"/>
	Ensino médio	<input type="text"/>
	Ensino superior	<input type="text"/>
	Outros/espec.....	<input type="text"/>
Situação Ocupacional Do total de moradores com 10 anos ou mais , quantos são:	Empregado (com ou sem registro)	<input type="text"/>
	Autônomo	<input type="text"/>
	Bico	<input type="text"/>
	Desempregado	<input type="text"/>
	Aposentado/pensionista	<input type="text"/>
	Dona de casa	<input type="text"/>
	Estudante	<input type="text"/>
	Doente/incapacitado para o trab.	<input type="text"/>
Renda familiar A soma dos rendimentos mensais de todos os moradores desse domicílio é igual:	Outros/espec.....	<input type="text"/>
	Sem renda	<input type="text"/>
	Até 1 SM (1,00 até 299,00)	<input type="text"/>
	De 1 a < 2 SM (de 300 a 599,00)	<input type="text"/>
	De 2 a < 3 SM (de 600 a 899,00)	<input type="text"/>
	DE 3 a < 5 SM (de 900,00 a 1499,00)	<input type="text"/>
	De 5 a <7 SM (de 1500,00 a 2099,00)	<input type="text"/>
7 ou + SM (2.100,00 ou mais)	<input type="text"/>	

Na sua opinião, qual o maior problema do Conjunto Água Branca atualmente?

.....

Entrevistador: _____ Data: _____

APÊNDICE 2 – ROTEIRO PARA O GRUPOS DE DISCUSSÃO COM OS MORADORES DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

CURSO DE DOUTORADO

PESQUISA: Verticalização de Favelas em São Paulo: Balanço de uma Experiência (1989 a 2004).

Aluna: Maria José de Albuquerque

Orientadora: Prof^a Dra. Suzana Pasternak

PARTICIPANTE

Conjunto Habitacional: _____

Características do Entrevistado:

- ☐ Morador de Quitinete
- ☐ Morador de 1 dormitório
- ☐ Morador de 2 dormitórios
- ☐ Morador de 3 dormitórios
- ☐ Chefe de Família – H
- ☐ Chefe de Família – M
- ☐ Representante da Favela Original
- ☐ Representante do Conjunto
- ☐ Jovem

Tempo de Residência no Conjunto: _____

Data da Reunião: _____

ROTEIRO

ANTES - A Favela

- ☞ Principais lembranças da antiga favela
- ☞ O significado de morar na favela antes do projeto (vantagens/dificuldades; relação entre as famílias/vizinhos; relação com a população do entorno/bairros vizinhos).

DEPOIS - O Conjunto Habitacional

- ☞ As mudanças que a nova moradia trouxe:
 - espaço físico
 - condições de segurança – da posse, riscos e violência
 - acesso a trabalho/emprego
 - melhoria de renda
 - nas condições de saúde
 - nas relações familiares (tamanho dos cômodos nº de filhos)
 - nas relações com a vizinhança
 - na relação com a população do entorno/bairros vizinhos
- ☞ Definir **em uma palavra** a vida no Conjunto Habitacional

AValiação – O que pensa da verticalização

- ☞ Motivos da decisão da PMSP de verticalizar a favela
- ☞ Agentes envolvidos e quais os que foram mais beneficiados.
- ☞ Construção de prédios em favelas - os benefícios para a cidade (exemplificar)

APÊNDICE 03 - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA AS LIDERANÇAS

<p>UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO CURSO DE DOUTORADO PESQUISA: Verticalização de Favelas em São Paulo: Balanço de uma Experiência (1989 a 2004). Aluna: Maria José de Albuquerque Orientadora: Profª Dra.Suzana Pasternak</p>

ENTREVISTADO

Nome: _____

Profissão: _____

Função que exerce no momento: _____

Papel desempenhado no projeto: _____

Órgão/Empresa: _____

Fase de envolvimento: Concepção/Planejamento da Política ()

Elaboração do Projeto ()

Execução das Obras ()

Pós-Ocupação ()

Data da Entrevista: _____

ROTEIRO

I. POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL DO PERÍODO

1. Visão acerca da política habitacional executada no período no Município de São Paulo (princípios norteadores, prioridades, dificuldades e resultados)
2. Relação das organizações de bairros/ movimentos de luta por moradia com o Poder Público durante o período.

II. ESTUDO DE CASO

ANTES - A Favela

1. Organização da população da favela antes do projeto (existência de Associação/Conselho de Moradores, Grupo de Mulheres ou de Jovens, organização religiosa ou esportiva ou outras formas de organização).
2. Reivindicação de melhorias para a favela: se a população reivindicava; que tipo de melhorias; a quem reivindicava; conquistas obtidas.
3. Significado de morar na favela antes do projeto (vantagens e dificuldades; relação entre as famílias/vizinhos; relação com a população do entorno/bairros vizinhos).

DURANTE – O Projeto e as Obras

4. Como souberam que a favela receberia o projeto; razões que pesaram para a escolha da favela; participação da população e das lideranças na definição e viabilização do projeto (se houve; como ocorreu e os resultados).
5. Os agentes envolvidos na viabilização do projeto na favela (papéis e dificuldades).
6. Remoções (se foram necessárias para o início das obras; para onde foram transferidas as famílias; se houve conflitos).
7. Recursos para a obra (conhecimento da origem).

8. Realização de atividades informativas, educativas e de apoio à organização dos moradores durante as obras (se houve, quem promoveu e avaliação do trabalho).

DEPOIS - O Conjunto Habitacional

9. As mudanças que a nova moradia trouxe para a vida das famílias:
 - espaço físico
 - condições de segurança – da posse, riscos e violência
 - acesso a trabalho/emprego
 - melhoria de renda
 - nas condições de saúde
 - nas relações familiares (tamanho dos cômodos nº de filhos)
 - nas relações com a vizinhança
 - na relação com a população do entorno/bairros vizinhos
10. Avaliação da organização dos moradores no Conjunto Habitacional (Existência de Associação/Conselho de Moradores; Comissões de Trabalho; Grupo de Mulheres ou de Jovens; Cooperativa de Produção ou de Consumo; Comissão de Representantes; Comissão Condominial).
11. Orientação sobre o funcionamento dos equipamentos implantados e sobre os cuidados que deveriam ser tomados para o uso adequado (se ocorreu; e de que forma ocorreu).
12. Principais reclamações dos moradores em relação ao Conjunto Habitacional (instalações elétricas, instalações hidráulicas, ocorrência de infiltração de água e/ou umidade, problemas construtivo e de acabamento, relacionamento entre as famílias). A quem reclama e os resultados obtidos.
13. Valor de tarifas ou de taxas de retribuição/aluguel (se foi objeto de discussão com as famílias; o que acha dos valores).

III. AVALIAÇÃO DA VERTICALIZAÇÃO

14. Motivos da decisão da PMSP de verticalizar a favela.
15. Construção de prédios em favelas – principais benefícios e beneficiados.

APÊNDICE 4 - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS GESTORES

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

CURSO DE DOUTORADO

PESQUISA: Verticalização de Favelas em São Paulo: Balanço de uma Experiência (1989 a 2004).

Aluna: Maria José de Albuquerque

Orientadora: Prof^ª Dra. Suzana Pasternak

ENTREVISTADO

Nome: _____

Profissão: _____

Função que exerce no momento: _____

Papel desempenhado no projeto: _____

Órgão/Empresa: _____

Fase de envolvimento: Concepção/Planejamento da Política ()

Elaboração do Projeto ()

Execução das Obras ()

Pós-Ocupação ()

Data da Entrevista: _____

ROTEIRO

I. POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL DO PERÍODO

1. Visão acerca da política habitacional executada no período no Município de São Paulo (princípios norteadores, prioridades, dificuldades e resultados).
2. Relação com os Movimentos por Moradia durante o período.

II. PROVER – PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO E VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS

1. “Autoria” do programa (gestão Erundina ou gestão Maluf) e paradigmas e modelos nacionais e internacionais que nortearam a opção pela verticalização.
2. Principais razões para a adoção da urbanização de favelas com verticalização.
3. Avaliação dos critérios de seleção das favelas beneficiadas pelo Programa (peso da visibilidade das favelas).
4. Avaliação da implementação do Programa.
5. Os principais impactos do Programa (nas favelas selecionadas; na vida das famílias atendidas).
6. Viabilidade do programa: custos, adaptação das famílias, **regularização fundiária, sustentabilidade física e financeira**, integração dos conjuntos na malha urbana.

III. URBANIZAÇÃO COM VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS

- ☞ Visão sobre a urbanização de favelas com verticalização (benefícios, principais beneficiados, dificuldades), comparando a outras modalidades.
- ☞ Propostas para a sustentabilidade desse tipo de modalidade de intervenção.

IV. CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PARA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

- ☞ As iniciativas e prioridades adotadas durante a gestão e a construção de uma política habitacional para o município. Ressaltar as contribuições e as dificuldades.
- ☞ Descontinuidade administrativa e construção de uma política habitacional (mutirões – verticalização – revitalização do Centro).

APÊNDICE 5 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO ÓRGÃO FINANCIADOR

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

CURSO DE DOUTORADO

PESQUISA: Verticalização de Favelas em São Paulo: Balanço de uma Experiência (1989 a 2004).

Aluna: Maria José de Albuquerque

Orientadora: Prof^a Dra. Suzana Pasternak

ENTREVISTADO

Nome: _____

Profissão: _____

Função que exerce no momento: _____

Papel desempenhado no projeto: _____

Órgão/Empresa: _____

Fase de envolvimento: Concepção/Planejamento da Política ()

Elaboração do Projeto ()

Execução das Obras ()

Pós-Ocupação ()

Data da Entrevista: _____

ROTEIRO

I. POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL DO PERÍODO

- 📖 Visão da política habitacional municipal do período (princípios norteadores, prioridades, dificuldades e resultados)

(considerar as gestões Paulo Maluf/Celso Pitta e Marta Suplicy).

II. URBANIZAÇÃO COM VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS

- 📖 Visão sobre a urbanização de favelas com verticalização (benefícios, principais beneficiados, dificuldades, como minimizar/superar as dificuldades)
- 📖 Motivos pelos quais se adotou essa modalidade de intervenção em favelas em períodos políticos distintos (Erundina – Maluf/Pitta – Marta Suplicy).
- 📖 Motivações do BID para o financiamento a projetos de urbanização de favelas com verticalização
- 📖 Papel desempenhado pela instituição financiadora nas definições do programa de verticalização de favelas implementado em São Paulo

(considerar as gestões Paulo Maluf/Celso Pitta e Marta Suplicy).

- 📖 Agentes com os quais a instituição financiadora se relacionou durante o desenvolvimento do programa de verticalização de favelas

(considerar as gestões Paulo Maluf/Celso Pitta e Marta Suplicy).

- 📖 Avaliação da participação das famílias atendidas nas decisões do programa de verticalização de favelas

APÊNDICE 6 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA PRESTADOR DE SERVIÇOS (GERENCIADORA SOCIAL)

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
CURSO DE DOUTORADO
PESQUISA: Verticalização de Favelas em São Paulo: Balanço de uma Experiência (1989 a 2004).
Aluna: Maria José de Albuquerque
Orientadora: Prof^ª Dra. Suzana Pasternak

ENTREVISTADO

Nome: _____

Profissão: _____

Função que exerce no momento: _____

Papel desempenhado no projeto: _____

Órgão/Empresa: _____

Fase de envolvimento: Concepção/Planejamento da Política ()

Elaboração do Projeto ()

Execução das Obras ()

Pós-Ocupação ()

Data da Entrevista: _____

ROTEIRO

I. POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL DO PERÍODO

1. Visão acerca da política habitacional executada no período no Município de São Paulo (princípios norteadores, prioridades, dificuldades e resultados).

(Maluf/Pitta; Marta Suplicy).

II. PROVER – PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO E VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS

1. Visão acerca da concepção do Programa: os acertos e os aspectos limitadores.
2. Avaliação dos critérios de seleção das favelas beneficiadas pelo Programa.
3. Avaliação da implementação do Programa (nas três administrações/gestões e global).
4. Os principais impactos do Programa (nas favelas selecionadas; na vida das famílias atendidas).
5. Viabilidade do programa: custos, adaptação das famílias, **regularização fundiária, sustentabilidade financeira**, integração dos conjuntos na malha urbana.

III. O TRABALHO SOCIAL

1. Avaliação do Plano de Ação Social e de Participação Comunitária:
 - Diretrizes básicas da metodologia;
 - Participação comunitária (conceito norteador; alcance no PROVER);
 - Relação do Plano de Ação Social com as prioridades/linhas de ação das sucessivas administrações (os elementos distintivos) e com o BID;
 - Avaliação do desempenho geral do Plano de Ação Social no Prover/Cingapura (nas diferentes etapas de execução do Programa; contribuições efetivas para a sustentabilidade dos conjuntos).

IV. URBANIZAÇÃO COM VERTICALIZAÇÃO DE FAVELAS

- 1) Motivos pelos quais se adotou essa modalidade de intervenção em favelas em períodos políticos distintos (Erundina – Maluf/Pitta – Marta Suplicy).
- 2) Visão sobre a urbanização de favelas com verticalização (benefícios, principais beneficiados, dificuldades), comparando a outras modalidades.
- 3) Propostas para a sustentabilidade desse tipo de modalidade de intervenção.

APÊNDICE 7 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, RG: _____, declaro estar suficientemente esclarecido quanto aos itens elencados a seguir concernentes à pesquisa: **“Verticalização de Favelas em São Paulo: Balanço de uma Experiência (1989 a 2004)”** sob a responsabilidade da aluna **Maria José de Albuquerque**, doutoranda da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

- 1) A pesquisa objetiva proceder a uma análise dos condicionantes políticos e sociais que levaram à adoção, em cada momento histórico analisado, da verticalização como modalidade de urbanização de assentamentos informais, bem como dos arranjos institucionais utilizados na execução dos conjuntos;
- 2) A pesquisa constitui parte das obrigações de doutoramento da pesquisadora junto a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), e se justifica, entre outros motivos, pela magnitude e visibilidade do problema das favelas nas cidades brasileiras, sobretudo nas principais metrópoles, bem como da importância que nesse cenário assumem as avaliações dos rumos das políticas públicas orientadas às favelas;
- 3) Previu-se como método de investigação a pesquisa qualitativa e optou-se por combinar as duas formas tradicionais de entrevista qualitativa: a entrevista individual e o grupo de discussão. A primeira forma foi utilizada com os agentes – públicos e privados – selecionados, enquanto a segunda forma foi aplicada aos moradores dos conjuntos habitacionais escolhidos para o estudo;
- 4) O uso dos dados produzidos a partir das entrevistas realizadas não poderá se configurar em desconforto aos informantes. Pretende-se, no entanto, que estes dados contribuam para a formulação de um estudo que se propõe a contribuir para o maior conhecimento do atual estágio das políticas de intervenção em favelas adotadas no Município de São Paulo;
- 5) É facultado ao informante a se recusar de participar da entrevista ou retirar o seu consentimento de utilização dos dados, em qualquer fase da pesquisa, sem que lhes seja imputado qualquer prejuízo;
- 6) Quando se tratar de dados de caráter confidencial, a pesquisadora se compromete a garantir sigilo que assegure a privacidade dos informantes.

Consciente do acima exposto, cedo os direitos de utilização de minha entrevista, transcrita e autorizada, para que a pesquisadora possa utilizá-la integralmente ou em partes, para fins acadêmicos, sem limites de prazos e citações.

São Paulo, SP, _____ de _____ de 2006.

Entrevistado

Pesquisadora Responsável