MARIA DA GRAÇA PLENAMENTE SILVA

**PERCURSO DA AÇÃO PÚBLICA NAS ÁREAS INFORMAIS DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: URBANIZAÇÃO DE FAVELAS,
MUTIRÃO E AUTOCONSTRUÇÃO – 1979 -1994**

SÃO PAULO

2009

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

**Percurso da Ação Pública nas Áreas Informais do Município de
São Paulo: Urbanização de Favelas, Mutirão e Autoconstrução
– 1979 - 1994**

Maria da Graça Plenamente Silva

ORIENTADORA – Profa. Dra. Marta Dora Grostein

**DOUTORADO EM ARQUITETURA E URBANISMO
ÁREA: História e Fundamento da Arquitetura e do Urbanismo**

São Paulo – 2009

CNPq

Agradecimentos....

Agradeço, primeiramente, a compreensão da minha família, nos momentos em que este trabalho me furtou da sua convivência...

Aos meus pais, Oswaldo e Elda, por tudo que me ensinaram e continuam a ensinar,

A minha filha Júlia Maria, pelo entusiasmo incansável, e

Ao meu companheiro Eli, por mais quatro anos da sua paciência.

Agradeço, a minha Orientadora, Prof. Marta Dora Grostein, pela liberdade e confiança e, principalmente, pela inspiração proporcionada pela qualidade de seu trabalho.

Agradeço à Prof. Rebeca Scherer, por me ajudar com Marx e com o Marxistas, e as colegas e amigas Nisimar Martinez Perez Caldas e Doriane Azevedo, pelo apoio e por compartilharmos tantas discussões.

Agradeço finalmente ao CNPq pela Bolsa que viabilizou a elaboração desta Tese.

Ode aos Ratos

Chico Buarque

Rato de rua
Irrequieta criatura
Tribo em frenética proliferação
Lúbrico, libidinoso transeunte
Boca de estômago
Atrás do seu quinhão

Vão aos magotes
A dar com um pau
Levando o terror
Do parking ao living
Do shopping center ao léu
Do cano de esgoto
Pro topo do arranha-céu

Rato de rua
Aborígene do lodo
Fuça gelada
Couraça de sabão
Quase risonho
Profanador de tumba
Sobrevivente
À chacina e à lei do cão

Saqueador da metrópole
Tenaz roedor
De toda esperança
Estuporador da ilusão
Ó meu semelhante
Filho de Deus, meu irmão

MGPS_abert_Tese.pdf

INTRODUÇÃO

A população brasileira com renda familiar inferior a três salários mínimos não se apresentou, historicamente, como demanda solvável para o mercado imobiliário habitacional e tampouco para os programas públicos, restando, como alternativa para sobrevivência nas grandes cidades, a adoção de “**práticas informais**” para obtenção de moradia. Essas práticas envolvem, na grande maioria dos casos, o acesso ilegal à terra e a produção das habitações através de auto-construção, contando com o poucos recursos financeiros de que dispõe essas famílias ⁽¹⁾.

Essa produção habitacional informal resulta hoje no expressivo contingente de favelas e loteamentos clandestinos em cidades brasileiras, principalmente aquelas localizadas em regiões metropolitanas como é o caso do Município de São Paulo. Segundo dados da Prefeitura Municipal a informalidade compreende um universo de **1580 favelas, 235 núcleos urbanizados e 1113 loteamentos ilegais**, sem contar com os **1889 cortiços** que se constituíram na primeira forma de moradia precária da população de baixa renda no final do século XIX e persistem até os dias atuais ⁽²⁾. Só a população favelada totaliza 1,6 milhões de moradores, ou seja, cerca de 15% da população do Município, ocupando uma área de 30 milhões de metros quadrados, segundo estimativas municipais.

A “informalidade” ou “ilegalidade” na produção de moradias das famílias de baixa renda, não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, pois encontramos características semelhantes em cidades da Ásia, da África e da América Latina, com a população favelada chegando a 78,2% dos habitantes urbanos dos países menos desenvolvidos ⁽³⁾. Embora com configurações próprias em cada um dos países ou regiões onde se encontram, os assentamentos informais apresentam como características comuns, a precariedade das condições de moradia e alguma forma de ilegalidade associada a sua produção, seja no que se refere ao acesso à terra ou a conformidade com as normas urbanísticas, relegando

¹ Cf. MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN (2004): pp. 196: “*A oferta de moradias através de programas públicos de natureza social tem sido reduzida diante da demanda e do déficit existente, concentrado na população de renda até três salários mínimos*”.

² Cf. dados da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo – SEHAB, www.habisp.inf.br, em 02.11.2008.

³ Cf. DAVIS (2006): pp. 34.

seus moradores à condição de *vítimas de processos sociais, econômicos e políticos excludentes*⁽⁴⁾.

Se por um lado a adoção dessas práticas informais resulta em condições habitacionais extremamente precárias para a população que delas faz uso, por outro resulta na configuração de uma “dualidade” no espaço urbano, com configurações urbanísticas diferenciadas, objeto de investimentos e ações públicas também diferenciadas:

“A dualidade verificada nos processos sócio-espaciais de construção da

metrópole contemporânea manifesta-se no reconhecimento de uma cidade

“formal” assumida pelo poder público, onde se concentram os

investimentos urbanos de todo tipo, de outra construída à sua margem, e

que tem no conceito cidade informal a expressão mais abrangente para

⁴ Cf. MARTINS (1997): 13-14: “(.) rigorosamente falando, não existe exclusão: existe contradição, existem vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes; existe o conflito pelo qual a vítima dos processos excludentes proclama seu inconformismo, seu mal-estar, sua revolta, sua esperança, sua força reivindicativa e sua reivindicação corrosiva. Essas reações, porque não se trata estritamente de exclusão, não se dão fora dos sistemas econômicos e dos sistemas de poder. Elas constituem o imponderável de tais sistemas, fazem parte deles ainda que os negando. As reações não ocorrem de fora para dentro, elas ocorrem no interior da realidade problemática, “dentro” da realidade que produziu os problemas que as causam.”

designá-la, pois associa o fenômeno da expansão urbana ilegal ao da

exclusão social. Nele está implícito o pressuposto que o acesso à cidade se

dá de modo diferenciado e que é sempre socialmente determinado,

compreende o conjunto das formas assumidas pelos assentamentos

ilegais: loteamentos clandestinos/irregulares, favelas e cortiços”.

(GROSTEIN, 2001.pp. 20)

No Brasil, o Estado vem atuando em políticas públicas de habitação social a partir da década de 1930, preliminarmente através de financiamento da produção com recursos dos Institutos de Previdência (IAP's), passando pela criação de organismos como a Fundação da Casa Popular – FCP de 1946, até a instituição do Banco Nacional da Habitação – BNH em 1964, cujas diretrizes foram preponderantes nas políticas instituídas no âmbito nacional até 1986, quando da sua extinção ⁽⁵⁾.

Em linhas gerais, a atuação do BNH privilegiou a produção massiva de moradias como forma de enfrentamento das carências habitacionais, concedendo empréstimos a agentes promotores de conjuntos habitacionais, como as COHAB'S, INOCOOPS, etc., para compra

⁵ Sobre a atuação pública na problemática habitacional que antecede a criação do BNH, ver, entre outros, CARPINTÉRO (1997), BONDUKI (1998) e FARAH (1983). Sobre a atuação do BNH ver, entre outros, BOLAFFI (1979) e (1986), AZEVEDO e GAMA (1982), ALBUQUERQUE (1985), MARICATO (1987), MELLO e MOURA (1990), ARRETCHE (1990), ARAGÃO (2001).

de terrenos, construção de casas e apartamentos além da execução das obras de infraestrutura desses empreendimentos. Os agentes promotores públicos, vinculados a Estados ou Municípios, tiveram como um dos critérios definido pelo Banco para a atribuição das unidades habitacionais produzidas, a compatibilidade da renda dos beneficiários com as prestações do financiamento habitacional. Assim, foram atendidas nos conjuntos habitacionais famílias que, embora carentes, **não correspondiam aos estratos de mais baixa renda**. Dessa maneira, notadamente, aquelas famílias com rendimentos mensais de até 3 salários mínimos, acabaram por não ser atendidas pelos programas habitacionais de produção de conjuntos habitacionais, mantendo-se no universo da informalidade em condições precárias de moradia, expostas a situações de ilegalidade e até mesmo de risco de vida.

Embora não habilitada financeiramente para acesso às “moradias prontas” produzidas no âmbito do BNH, a população de renda inferior a 3 salários mínimos acabou por requerer a intervenção pública na provisão de serviços e na solução dos problemas mais prementes, determinando a criação de políticas específicas para seu atendimento e para atuação no universo da informalidade. O objetivo deste trabalho é o de investigar a evolução e impasses presentes no percurso da atuação pública nos espaços produzidos informalmente no Município de São Paulo, especialmente no que se refere às favelas, promovendo um resgate histórico de como se procedeu ao atendimento habitacional das famílias de mais baixa renda, alijadas do atendimento nos moldes preconizados pelos programas de produção de conjuntos habitacionais com recursos do BNH.

O Município de São Paulo, tal como outras grandes cidades em regiões metropolitanas, acabou por estabelecer arranjos institucionais específicos e criação de programas de caráter diferenciado para atendimento das carências habitacionais das famílias que não podiam arcar, ao menos na totalidade, com o ônus da aquisição de uma moradia, em área urbanizada e legalizada. A primeira intervenção pública no universo das moradias informais em São Paulo ocorreu no início dos anos 1960 ⁽⁶⁾, marcando o princípio de uma trajetória que, pouco a pouco, se consolidou e chegou aos dias atuais como eixo principal da política municipal de habitação. Embora essa atuação tenha se intensificado, no decorrer dos anos 1970, principalmente em face do crescimento do número de favelas e loteamentos clandestinos, verificamos a realização de apenas alguns projetos pontuais e restritos à remoção de algumas favelas, em face do risco de vida dos moradores ou da

⁶ Fazemos referência à remoção da Favela do Canindé, através de um projeto denominado “*Desfavelamento do Canindé*” realizado pela Prefeitura do Município de São Paulo.

realização de obras públicas, além de algumas experiências incipientes de financiamento para auto-construção em terrenos próprios dos beneficiários.

Foi somente em 1979 que o Município iniciou uma política mais estruturada, para atuação paralela à produção de moradias nos moldes preconizados pelo BNH, com a criação do **Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – FUNAPS**, um “Fundo Especial” destinado a promover o atendimento habitacional da população com renda até quatro salários mínimos, moradora em *habitações subnormais* no Município ⁽⁷⁾. Desde então, até sua extinção em 1994 ⁽⁸⁾, o Fundo esteve relacionado direta ou indiretamente com a atuação municipal no atendimento às famílias moradoras em habitações precárias, especialmente em favelas e loteamentos ilegais, constituindo-se no principal agente financiador de intervenções e empreendimentos habitacionais realizados com recursos financeiros municipais.

Considerando a abrangência dos financiamentos do FUNAPS durante a sua existência, e a importância do Fundo no atendimento habitacional para famílias de baixa renda, o universo empírico da pesquisa tem como eixo o conjunto de intervenções por ele financiadas. Assim sendo, temos como recorte temporal da pesquisa o período de 1979 a 1994, no qual foram considerados não só as intervenções financiadas diretamente pelo Fundo, como também práticas levadas a efeito pelo Município para o atendimento da população com renda até 3 salários mínimos, especialmente com foco em assentamentos informais, como favelas e loteamentos ilegais.

Através do FUNAPS foram adotadas diversas soluções habitacionais, individuais e coletivas, que compreendem o financiamento para compra de terrenos pelos beneficiários, material para auto-construção ou mutirão, edificação de conjuntos habitacionais, obras de urbanização de áreas ocupadas, etc.. Dessa forma, verificamos que o leque de alternativas e arranjos institucionais estabelecidos é extenso e disperso, razão pela qual há dificuldade, da própria PMSP, em localizar e quantificar exatamente todas as intervenções realizadas com recursos do Fundo. Através da pesquisa empírica sobre essa

⁷ O FUNAPS foi criado através da Lei Municipal 8.906, de 27 de Abril de 1979, que definia como habitação subnormal “a unidade habitacional que, a critério da Prefeitura, seja destituída das condições mínimas de segurança, durabilidade e dimensão, apresente índices de insalubridade e não permita aos moradores o atendimento de suas necessidades primárias”. Conforme artigo 71, da Lei Federal 4.320/64, “constitui-se **fundo especial** o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultadas a adoção de normas peculiares de aplicação”.

⁸ Nos termos da Lei 11.632, de 22 de Julho de 1994, o FUNAPS foi extinto e foi criado o Fundo Municipal de Habitação – FMH.

produção, que partiu de listagens oficiais da PMSP, principalmente a relação de contratos de financiamento firmado, que nos pareceu o documento mais completo entre os diversos relatórios existentes (⁹), verificamos a existência de **114 intervenções**, abrangendo uma extensão de aproximadamente **8,7 milhões de metros quadrados**, sendo **4.5 milhões em áreas já ocupadas e 4,1 milhões de áreas livres**, beneficiando aproximadamente **55.000 famílias**, envolvendo a produção de cerca de 22.000 unidades habitacionais, como resultado da atuação com recursos do Fundo no período de sua existência.

Os dados coletados, principalmente aqueles relativos às condições atuais dos empreendimentos produzidos e assentamentos que passaram pela intervenção do FUNAPS, tais como, dotação de infra-estrutura e situação fundiária, nos permitiram identificar a condição de irregularidade urbanística, fundiária e administrativa da maioria dos casos. Tal situação, associada aos problemas de ordem ambiental, caracterizam um “passivo urbano ambiental”, que demanda novas intervenções públicas no sentido de complementar e garantir condições satisfatórias de *habitabilidade* e regularidade urbanística e fundiária. Esse quadro, complementado pela atual condição de vulnerabilidade social da população atendida, corrobora a hipótese que norteia a pesquisa, quando defendemos a tese de que o poder público, ao intervir no universo dos assentamentos informais e no atendimento da população de mais baixa renda no período em análise, acaba por assumir as práticas vigentes nesse universo e, como consequência, não promove a regularidade e a inserção desses assentamentos na estrutura urbana formal, bem como não promove as ações integradas necessárias para seu desenvolvimento social e econômico.

Nesse sentido, temos como hipótese correlata que, não obstante o significativo montante de investimentos públicos continuamente realizados nas três últimas décadas, em toda sorte de assentamentos informais, bem como em programas de estímulo ao mutirão e outras práticas alternativas de produção de moradias, as ações empreendidas não foram suficientes para a inserção das áreas na estrutura urbana.

Para comprovação dessas hipóteses procedemos, inicialmente, conforme apresentado no Capítulo 1, a uma caracterização do universo das moradias informais, compreendendo os cortiços, os loteamentos ilegais e as favelas, analisando como se articulam os elementos

⁹ PMSP/SEHAB/HABI41 - *Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas* - emitido em 18.10.99.

“terra”, “trabalho” e “capital” na promoção dos assentamentos urbanos informais, de forma a identificar as práticas prevaletentes para comparação com as praticas adotadas nos programas habitacionais empreendidos pelo Município de São Paulo no período de análise. Discutimos, também, a inserção desses espaços informais nas cidades e as principais teorias que tomam por base os aspectos sócio-econômicos e urbanísticos relacionados às formas alternativas de produção de moradias, além das perspectivas que se colocam com a regularização urbanística e fundiária desses assentamentos, com base em uma revisão da literatura a respeito do assunto.

A partir dessa abordagem inicial, ainda no Capítulo 1, passamos aos antecedentes da criação do FUNAPS, considerando as formas de articulação dos diferentes atores e as idéias que permearam as primeiras intervenções no universo informal, a partir do início da década de 1960 e durante a década de 1970, com destaque para o papel dos movimentos sociais urbanos, que influenciaram a criação do Fundo em 1979 e se constituíram em interlocutores privilegiados a partir de meados da década de 1980.

No Capítulo 2, procedemos à análise da evolução e dos impasses presentes na atuação pública no âmbito do atendimento da população de mais baixa renda no Município de São Paulo, no período de 1979 a 1994, com relevância às conjunturas políticas, sociais e institucionais em que estas ações se inserem. Descrevemos o rol de intervenções realizadas, identificamos as práticas da qual resultaram, os condicionantes que levaram à formulação dos programas habitacionais, as políticas de gestão pública envolvidas e as conseqüências sociais e urbano-ambientais decorrentes. Para essa análise estabelecemos uma periodização que, praticamente, coincide com os mandatos dos Prefeitos Municipais no período, destacando que não se trata de uma divisão aleatória, pois as ações empreendidas diferem, de gestão para gestão, especialmente no período de existência do FUNAPS, quando se sucederam Administrações com visões muito divergentes no que se refere à política urbana e habitacional ⁽¹⁰⁾, quais sejam:

- **Primeiro Período** – 1979-1982 - vai da criação do FUNAPS na gestão do Prefeito Olavo Setúbal até o final da Gestão do Prefeito Reynaldo de Barros, incluindo os meses em que foi sucedido pelo Prefeito Salim Curiati, durante o período eleitoral;

¹⁰ Destacamos que tanto GOMIDE e TANAKA (1997), como ROSSETO (2003), adotam a mesma periodização quando tratam das ações do FUNAPS.

- **Segundo Período** – 1983-1985 – compreende a gestão do Prefeito Altino Lima, que governou no início de 1983 até que assumisse o Prefeito Mário Covas, que governou até o final de 1985;
- **Terceiro Período** – 1986-1989 – compreende a gestão do Prefeito Jânio Quadros;
- **Quarto Período** – 1989-1994 – compreende a Gestão Luiza Erundina e os dois anos que se sucederam até a extinção do FUNAPS, intervalo em que a Administração Paulo Maluf não empreendeu novos programas através do Fundo.

Além da apresentação e descrição do conjunto de ações realizadas no período de 1979 a 1994, procedemos à análise da condição atual dos assentamentos habitacionais produzidos ou objeto de intervenção, tomando como base a sua atual situação urbanística, fundiária e sócio-econômica. Para tanto utilizamos o sistema de informações da própria PMSP (¹¹), que classifica a condição atual das moradias informais do Município, ou seja, cortiços, favelas, loteamentos ilegais ou núcleos urbanizados (¹²). Desse sistema extraímos, principalmente, as seguintes informações:

- **IPVS** – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – Esse índice é resultado de um sistema de indicadores da Fundação SEADE (¹³), disponibilizado pelo Sistema HABIsP para todo o Município, sendo que, no caso das favelas, é calculado um índice específico para cada assentamento, variando de 0 – nenhuma vulnerabilidade a 1,0 – vulnerabilidade alta ou muito alta, e/ou com indicação de percentuais de enquadramento do assentamento nas classificações do sistema da SEADE para o caso do loteamento irregulares;
- **Infra-estrutura** – resultado de vistorias realizadas pela PMSP, lançados no sistema, compreendendo percentuais de dotação de redes de abastecimento de água, esgoto, drenagem, pavimentação, iluminação pública e coleta de lixo, destacando que para o caso das favelas, a ponderação desses percentuais resulta em um

¹¹ Fazemos referência ao Sistema HABIsP, disponibilizado pela PMSP em março de 2008.

¹² Como “núcleo urbanizado” o Sistema considera as favelas ou loteamentos clandestinos ou irregulares dotados de toda infra estrutura (água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, drenagem, coleta de lixo), independentemente de sua condição de regularidade fundiária e urbanística.

¹³ O IPVS é calculado pela Fundação SEADE, com base em um conjunto de indicadores, envolvendo aspectos como renda, escolaridade e ciclo de vida, definindo, para cada porção do território, a vulnerabilidade social da população, classificada em: nenhuma, muito baixa, baixa, média, alta e muito alta.

Índice de Infra-Estrutura – II, que varia de 0 – nenhuma infra-estrutura a 1,0 – infra-estrutura completa;

- Situações Notáveis – denominamos assim, informações relativas às condições de ocupação em situações específicas como sobre aterros sanitários, em áreas de preservação, sobre sistema viário ativo, etc., também consoante as informações constantes do Sistema Habisp.

Além das informações do sistema da PMSP, tomamos por base dados que puderam ser coletadas em processos administrativos e relatórios técnicos da época das intervenções e, em especial, os relatórios elaborados pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP, que passou a ser responsável pelos empreendimentos produzidos e em produção com recursos do FUNAPS, após a sua extinção em 1994, além de trabalhos acadêmicos e outras publicações que tratam de áreas ou empreendimentos que foram objeto de intervenção.

Cabe destacar que a dificuldade na localização das informações sobre os financiamentos concedidos, tendo em vista que, durante a existência, o Fundo teve sua administração transferida para diferentes setores da administração municipal, bem como em face de sua extinção. Em face da dispersão das informações, embora tenhamos procedido à análise minuciosa de cada um dos casos, alguns não foram identificados em sua condição atual, devido à ausência de informações de sua correta localização e/ou denominação ⁽¹⁴⁾. Contudo, os casos omissos são quantitativamente insignificantes e não comprometem, de forma alguma, a avaliação da produção como um todo.

A avaliação procedida, tomou por base critérios que definimos inicialmente, quais sejam, a condição de regularidade fundiária dos assentamentos, a situação físico-ambiental e sócio-econômica atual. Através desses critérios, entendemos ser factível a avaliação da contribuição da atuação pública no que tange à segurança na posse e configuração da propriedade, reversão ou mitigação de danos ambientais e melhoria das condições de salubridade das moradias, além do desenvolvimento sócio-econômico da população atendida, que seriam objetivos a serem atingidos através dos programas habitacionais instituídos.

¹⁴ No caso de intervenção em favelas, cabe ressaltar que, em muitos casos, a denominação do aglomerado à época da intervenção diverge da atual, requerendo uma procura por endereço e outros dados indicativos, para fins da correta identificação.

Entendemos que os critérios estabelecidos nos possibilitaram detectar os ganhos reais obtidos a partir da intervenção pública, sem desmerecer a relevância de que se revestem as ações empreendidas que permitiram o atendimento habitacional a um expressivo contingente de famílias alijadas do acesso às moradias formais. Há que se considerar ainda, que, foi relegado ao FUNAPS e seus agentes gestores o atendimento de situações emergenciais que afligiram um expressivo contingente da população do Município residente em moradias informais, o que demandou, mediante a escassez de recursos financeiros e institucionais, a coragem dos profissionais em empreender a busca das soluções que embora não ideais eram aquelas que se configuravam como possíveis.

Não obstante a esses aspectos, que devem ser constantemente ressaltados, o Município deixou de realizar uma política **sustentável do ponto de vista físico-urbanístico**, considerando a conceituação a seguir descrita:

“O avanço do processo de urbanização, sua escala e velocidade, não

constituem problema em si, não fosse o modo como ocorreu. A ele

devemos estar atentos, pois a sustentabilidade do aglomerado

urbano/metropolitano, em sua componente físico-urbanística, relaciona-se

com as seguintes variáveis: a forma de ocupar o território, a

disponibilidade de insumos para seu funcionamento (disponibilidade de

água), a descarga de resíduos (destino e tratamento de esgoto e lixo); o

grau de mobilidade da população no espaço urbano (qualidade do

transporte público de massa); a oferta e o atendimento às necessidades da

população por moradia, equipamentos sociais e serviços e a qualidade dos

espaços públicos. Assim sendo, as políticas que os sustentam o

parcelamento, uso e ocupação do solo e as práticas urbanísticas que

viabilizam estas ações, tem papel efetivo na meta de conduzir as cidades no

percurso do desenvolvimento sustentado". (GROSTEIN, 2001: pp. 20.)

Também cabe destaque para as condições de desenvolvimento sócio-econômico das famílias beneficiadas pelas ações empreendidas, que mesmo considerando as limitações de caráter macroeconômico ⁽¹⁵⁾ estão abaixo do esperado, em face das condições de extrema vulnerabilidade social e de baixa renda presentes nas áreas objeto de intervenções no período de análise.

Todo esse panorama nos permite a caracterização do "passivo" deixado pelo FUNAPS, ao qual nos referimos anteriormente, cuja dimensão será avaliada no Capítulo 3, no qual serão apresentados as **124 favelas que foram objetos de "urbanização", muitas vezes em mais de um período, e que continuam a ser classificadas como tal, as 49 áreas cuja compra foi realizada para assentamento definitivo da população e hoje são classificadas ou como favelas ou como loteamentos irregulares ou clandestinos, além dos 79 conjuntos habitacionais** empreendidos em regime de empreitada para população favelada ou em regime de mutirão que ainda **encontram-se pendentes de regularização**.

Dessa forma, caracterizamos as práticas empreendidas no período de 1979 a 1994, demonstrando **como o Estado se apropriou de instrumentos informais para atendimento à população de baixa renda**, comprovando a nossa hipótese central, como também demonstramos que, a condição atual de irregularidade urbanística e fundiária das áreas objeto de intervenção comprova a nossa hipótese correlata, de que **os investimentos públicos não resultaram na inserção urbana dos aglomerados informais**. Por derradeiro, descrevemos as grandes mudanças operadas no âmbito da atuação pública no atendimento habitacional das famílias de baixa renda desde a extinção do FUNAPS, com destaque para a nova legislação e a intensificação dos investimentos, discutindo as possibilidades que se apresentam, tanto do ponto de vista jurídico e institucional, quanto

¹⁵ Ver no Capítulo 1, as referências à MARTINS (1997) e (2002).

do ponto de vista das práticas urbanísticas envolvidas, destacando como as experiências do Fundo podem, ainda, representar indicativos para a formulação de novos programas públicos.

CAPÍTULO 1 — OS ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS E OS ANTECEDENTES DO FUNAPS

1. O MITO DO DÉFICIT HABITACIONAL: CONTRARIANDO A LEI DA OFERTA E DA PROCURA EM UMA ECONOMIA CAPITALISTA

A solução habitacional das famílias de baixa renda através de alternativas “informais” determinou a existência de um “sistema” de **produção, distribuição e consumo**, com características peculiares, diferenciadas do mercado imobiliário formal, compreendendo um conjunto de estratégias para sobrevivência nas cidades. Da mesma forma que GROSTEIN (2001) descreve uma **dualidade** nos *processos sócio-espaciais de construção da metrópole contemporânea*, verificamos a existência de uma dualidade no mercado imobiliário: um formal e outro informal, que coexistem nas grandes cidades e metrópoles brasileiras operando com práticas, produtos e consumidores diferenciados.

Em 1975, BOLAFFI ⁽¹⁶⁾ já nos alertava para o fato de que a política habitacional formulada pelo Governo Militar estava fundamentada na falsa afirmação de que o Brasil sofreria de um agudo “déficit habitacional” o que se constituía em um “mito”.

“Todos os problemas sociais cuja solução ainda é distante ou sequer está

adequadamente equacionada tendem a gerar uma ampla multiplicidade de

¹⁶ Cf. BOLAFFI (1979), estudo apresentado originalmente na 27ª Reunião Anual da SBPC, em 1975.

mitos, incompreensões e utopias. Esses mitos, ao mesmo tempo em que

refletem a ignorância da sociedade sobre a verdadeira natureza do

problema, contribuem para obscurecê-la ainda mais. Na melhor das

hipóteses levam a um considerável desperdício de recursos escassos e na

pior delas podem gerar atitudes e iniciativas românticas e mistificadoras,

as quais, não obstante as aparências em contrário, são essencialmente

retrógradas e autoritárias." (BOLAFFI, 1986: pp.24).

Na concepção econômica "**déficit**" seria o resultado negativo da oferta deduzida a demanda, ou seja, a oferta de moradias seria insuficiente em face da demanda. Ocorre que, considerando as regras primárias da economia de mercado em um sistema capitalista como o nosso, temos a **demand**a, ou procura por determinado bem, definida como *as várias quantidades que os consumidores estarão dispostos e*

aptos a adquirir, em função dos vários níveis de preço possíveis, em determinado período de tempo (¹⁷). Nesse sentido, quanto mais caro o produto menos pessoas estariam **dispostas ou aptas** a adquiri-lo e, quanto mais barato, mais indivíduos estariam **aptos** a sua aquisição. Portanto, **para o menor preço praticável** existe uma quantidade máxima passível de ser **absorvida pela demanda**. Isso não significa que várias famílias cuja renda seja inferior aquela necessária a adquirir o produto no menor preço praticado não apresentem a necessidade do mesmo. Essas famílias, embora tenham uma “carência” do produto, não se apresentam como demanda solvável ou monetária capaz de satisfazer sua necessidade no mercado formal.

Aparentemente a diferença de designação – **déficit x carência** – pode apresentar-se apenas como uma questão formal, no entanto, a idéia do déficit está atrelada a ideologia que norteou a política habitacional vigente em nosso país a partir de 1964, segundo a qual somente a produção massiva de moradias poderia fazer frente à provisão necessária “eliminando o déficit”. Em outras palavras, significa dizer que, se uma quantidade de moradias equivalente à carência existente viesse a ser produzida pelo mercado, o problema habitacional estaria resolvido. Mesmo que essa produção ocorresse, ainda assim, existiria um contingente expressivo de famílias que não teriam acesso às moradias produzidas por não reunirem condições financeiras para sua aquisição.

A lógica que predominou na atuação do BNH foi a de interferir na “oferta”, buscando a redução do preço das habitações, e na “demanda”, oferecendo financiamento habitacional para tornar os indivíduos que necessitavam de uma moradia demanda solvável. Aparentemente o raciocínio está correto e essas duas medidas – redução do preço das habitações através do financiamento e controle público da produção, e criação de uma demanda solvável através da concessão de financiamento para aquisição dessas habitações - seriam suficientes para eliminar o “déficit” habitacional.

Ocorre que, por mais que os preços fossem reduzidos, quase sempre em face da extrema precariedade das moradias, e por mais que os financiamentos para aquisição dessas habitações fossem facilitados, ainda assim, parcela significativa da população continuava em condições de renda insuficiente para obter uma habitação consoante as regras estabelecidas, que embora com financiamento com juros subsidiados, previam o retorno integral do investimento. Há que se considerar ainda, que o

¹⁷ ROSSETTI (1985), pp. 222 – grifos nossos

volume de moradias produzidas esteve muito aquém até mesmo da demanda que teria renda para acesso ao financiamento.

Com o passar dos anos, verificamos uma mudança na classificação do “déficit habitacional”, pois a partir de metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro - FJP de Minas Gerais ⁽¹⁸⁾ foram consideradas sob a denominação genérica de *necessidades habitacionais*, dois tipos de carência: o **déficit habitacional**, *ligado à diretamente às deficiências do estoque de moradias*, e **inadequação de domicílios**, *aqueles que não proporcionam condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica, contudo, em necessidade de construção de novas unidades*⁽¹⁹⁾.

Em linhas gerais, os critérios para definição da carência habitacional como “déficit habitacional” e “inadequação dos domicílios”, podem ser sintetizados no **QUADRO 1 – DEFINIÇÃO DE “DÉFICIT HABITACIONAL” E “INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS”**, a seguir apresentado ⁽²⁰⁾.

As moradias informais são abrangidas nas duas classificações – “inadequação de domicílios” e “déficit habitacional”. Localizamos essas duas classificações até mesmo em uma mesma favela ou loteamento irregular ou clandestino, na medida em que algumas habitações são passíveis de adequação para garantia de habitabilidade e outras acabam sendo indicadas para remoção, demandando uma nova construção. Nesse sentido, a **classificação estabelecida não indica, necessariamente, a formulação de programas distintos de provisão e adequação**, mas sim de programas

¹⁸ A Fundação João Pinheiro – FJP vinculada ao Governo do Estado de Minas Gerais trabalha com o sistema estadual de estatística. Fazemos referência à publicação “*Déficit Habitacional no Brasil*”, de 1995. Recentemente, em dezembro de 2006 foi publicado pela Fundação o documento “*Déficit Habitacional no Brasil – 2005*”, trabalho resultante de contrato firmado entre a Fundação, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Projeto BRA/00/19 – Habitar Brasil/BID. Esse estudo, que visa orientar as ações do Ministério das Cidades, aprimorou os conceitos utilizados na definição de “déficit” e “inadequação” e baseou-se nos dados IBGE/PNAD (2005).

¹⁹ A esse respeito ver FJP (2006), pp. 14.

²⁰ A FJP também promove a estimativa quantitativa dos “domicílios adequados”, assim considerados *aqueles que não apresentam qualquer tipo de deficiência*. A Fundação SEADE de São Paulo definiu um “**padrão mínimo de adequação**”, considerando os seguintes aspectos: construção com material apropriado, a fim de garantir a solidez e segurança a seus ocupantes; inserção em áreas onde as vias de acesso e a separação entre domicílios foram planejadas conforme as normas urbanas de ocupação, para permitir a circulação segura de veículos e pedestres; composição de quarto, sala, cozinha e banheiro de uso privativo de seus ocupantes, para evitar superposição de funções e garantir a execução das atividades cotidianas; e não ser congestionada, na relação entre espaço e número de moradores. (SEADE, 2001).

complementares, ou seja, projetos que envolvam adequação/provisão consoante a especificidade de cada caso.

QUADRO 1 – DEFINIÇÃO DE “DÉFICIT HABITACIONAL” E “INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS”		
Déficit habitacional	Déficit por incremento de estoque	⇒ Domicílios improvisados (locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia); ⇒ Coabitação familiar (famílias conviventes secundárias: que vivem junto a outra família em um mesmo domicílio; famílias que vivem em cômodos, exceto aqueles cedidos pelo empregador); ⇒ Ônus excessivo com o aluguel (famílias urbanas, com renda familiar até 3 s.m., que moram em domicílios duráveis (casas ou apartamentos) e que comprometem mais de 30% de sua renda com aluguel). (*)
	Déficit por reposição de estoque	⇒ Domicílios rústicos (sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada); ⇒ Depreciação do estoque (limite da vida útil – parcela de imóveis com mais de 50 anos de construção).
Inadequação dos domicílios	Carência de infra-estrutura	⇒ Domicílios que não dispõe pelo menos um desses serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.
	Adensamento excessivo de moradores	⇒ Domicílios com número médio de moradores superior a três por dormitório (cômodo que serve em caráter permanente, de dormitório para os moradores).
	Problemas de natureza fundiária	⇒ Pelo menos um dos moradores tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno, ou fração ideal (no caso de apartamentos).
	Alto grau de depreciação	⇒ Domicílios com mais de 50 anos de construção (parcela que não requer a total reposição).
	Sem unidade sanitária domiciliar exclusiva	⇒ Domicílios que não dispõe de unidade sanitária domiciliar exclusiva (banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio).
Fonte: FJP (2005)		
(*) esse componente do déficit era considerado como critério de inadequação na metodologia original utilizada pela FJP.		

Há que se considerar também, que não há como identificar, consoante a metodologia descrita, certas situações, por exemplo, de moradias que apresentam condições satisfatórias de construção e servidas por infra-estrutura, porém edificadas em áreas sujeitas a riscos, em faixas *non aedificandi* de córregos, áreas de proteção aos mananciais, etc.

O cerne da questão, contudo, está no fato de reconhecer, que “déficit” ou “inadequação” para as famílias de mais baixa renda são “**carências habitacionais**”, e requerem soluções que possibilitem o efetivo atendimento às necessidades das famílias que não tem renda suficiente para acesso à aquisição de uma moradia,

mesmo mediante financiamento público que demande retorno integral dos investimentos.

A mais recente pesquisa FJP (2006), estima o “déficit habitacional” no Brasil, entendido como necessidade de **provisão de novas moradias**, em aproximadamente **8 milhões de domicílios**. Dentre os critérios para classificação como “déficit” prevalece, a “**coabitação**”, que responde por aproximadamente 4,5 milhões de casos. A coabitação concentra-se mais nas regiões Nordeste e Sudeste, que apresentam, respectivamente, 35,3 e 36,7 dos casos. A região Nordeste apresenta um volume significativo de “**habitações precárias**”, pois concentra 53% dos 1,5 milhões de domicílios precários do país. Em contrapartida, a região Sudeste concentra a maior incidência dos 1,8 milhões de domicílios com “**ônus excessivo de aluguel**”, chegando a 54,7% dos casos.

A pesquisa demonstra também que a maior concentração do déficit habitacional encontra-se em meio urbano, com as Regiões Metropolitanas representando aproximadamente 30% das necessidades de provisão de moradias. No que se refere às “habitações precárias”, contudo, verificamos que há uma alta concentração desse tipo de moradia em zonas rurais, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, conforme **TABELA 1 – Componentes do Déficit Habitacional**, apresentada na sequência.

O fato mais relevante, com respeito à pesquisa do “déficit habitacional” no Brasil, refere-se ao levantamento da renda das famílias que necessitam de uma moradia, com uma concentração expressiva no intervalo – até 3 salários mínimos: Norte, 89,3%; Nordeste, 91,7%; Sudeste, 89,3%; Sul, 84,0%; Centro-Oeste, 90,4%, totalizando 90,3% do déficit nacional ⁽²¹⁾.

Essa constatação demonstra claramente, que existem aproximadamente 8 milhões de famílias que estão “fora” do mercado imobiliário ou a ele ingressam com duras penas, como no caso dos aluguéis excessivos. Demonstra ainda, a necessidade de formulação de uma política habitacional que considere as efetivas possibilidades sócio-econômicas que essas famílias dispõem para acesso à moradia, com a concessão de subsídios, para produção de moradias sólidas, dotadas de infraestrutura e de dimensões adequadas, afastando as “soluções de baixo custo”, que

²¹ FJP (2006), pp.47

possam comprometer as condições satisfatórias de habitabilidade, sob pena de incorrer nos mesmos erros do passado.

TABELA 1 - COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL

Regiões	Déficit Habitacional - Componentes														
	Habitações Precárias				Coabitação				Ônus excessivo aluguel			Déficit Total			
	Domicílios	% Brasil	% urbano	% deficit	Domicílios	% Brasil	% urbano	% deficit	Domicílios	% Brasil	% deficit	Domicílios	% Brasil	% urbano	
Norte	267.070	17,2	40,85	31,41	511.811	11,4	84,8	60,2	71.474	3,8	8,4	850.355	10,8	72,3	
Nordeste	825.946	53,1	34,56	30,11	1.539.652	34,3	76,7	56,1	377.549	20,3	13,8	2.743.147	34,7	67,2	
Sudeste	233.971	15,0	72,54	8,07	1.649.590	36,7	93,4	56,9	1.015.367	54,7	35,0	2.898.928	36,7	94,0	
Sul	143.292	9,2	68,60	16,36	511.792	11,4	85,7	58,4	218.624	11,8	25,0	875.708	11,1	86,3	
Centro-oeste	85.958	5,5	51,38	16,02	276.294	6,2	92,7	51,5	174.309	9,4	32,5	536.561	6,8	88,5	
Brasil	1.556.237	100,0	45,41	19,69	4.489.139	100,0	85,8	56,8	1.857.323	100,0	23,5	7.904.699	100,0	81,1	
RM's	205.397	13,2	91,54	8,99	1.355.421	30,2	96,9	59,3	724.644	39,0	31,7	2.285.464	28,9	97,4	
S.Paulo	130.486	8,4	85,53	8,64	824.930	18,4	94,4	54,6	555.047	29,9	36,7	1.510.463	19,1	96,3	
RMSP/	65.688	4,2	97,81	8,90	390.503	8,7	94,5	52,9	282.143	15,2	38,2	738.334	9,3	96,9	
RMSP/São Paulo (%)		50,3	57,57			47,3	47,4			50,8			48,9	49,2	
Fonte - Fundação João Pinheiro - Déficit Habitacional no Brasil (2005)															
Obs.: Não inclui a parcela relativa ao déficit por depreciação do imóvel															

Curiosamente, verificamos que apenas 5,4% das moradias consideradas como “déficit” estão localizadas em aglomerados subnormais, conforme apresentado na **TABELA 2 – DÉFICIT HABITACIONAL EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS** ⁽²²⁾. Essa informação induziria à conclusão que nos projetos de intervenção apenas 5,4% das moradias deveriam ser substituída. Contudo, esse baixo índice pode ser explicado em face de que os moradores em favelas, já considerando essa forma de moradia como “definitiva”, tenham investido mais recursos na melhoria das habitações, ou mesmo seja resultado dos programas de melhorias que vêm se sucedendo nos últimos 30 anos. De toda forma, **a identificação do déficit em aglomerados subnormais nos parece subestimada** e, nesse sentido, o déficit, ou o conjunto das moradias que se enquadrariam nos critérios da FJP para tanto, poderia ser até maior do que 8 milhões de domicílios.

²² Segundo definição do IBGE, responsável pela Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio – PNAD, principal fonte utilizada pela FJP, “aglomerado subnormal” é o *conjunto de favelas e assemelhados constituído por um mínimo de 51 domicílios ocupando terreno de propriedade alheia e dispostos de forma desordenada e densa, e carente de serviços públicos essenciais*.

TABELA 2 - DÉFICIT HABITACIONAL EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS

Regiões	Déficit Habitacional			% domicílios em aglomerados subnormais	% déficit habitacional urbano
	Total	Habitação Precária	Coabitação familiar	Ônus excessivo com aluguel	
Norte	73.671	15.061	53.323	5.281	26,1
Nordeste	79.065	12.781	53.099	13.185	20,5
Sudeste	176.271	42.498	96.215	37.558	15
Sul	11.559	5.096	6.011	422	13,5
Centro-oeste	5.174	1.458	3.171	518	21,5
Brasil	345.713	76.897	211.819	56.964	17,7
RM's	263.003	46.533	168.190	48.280	18,2
São Paulo	108.306	35.216	60.549	12.541	17,2
RMSP	91.935	27.480	51.914	12.541	17,1

Fonte - Fundação João Pinheiro - Déficit Habitacional no Brasil (2005)

Conforme classificação do IBGE: "aglomerado subnormal" é o *conjunto de favelas e assemelhados constituído por um mínimo de 51 domicílios ocupando terreno de propriedade alheia e dispostos de forma desordenada e densa, e carente de serviços públicos essenciais.*

No tocante à "inadequação dos domicílios", a **carência de infra-estrutura** determina a condição de inadequação de aproximadamente 11 milhões de domicílios brasileiros, conforme apresentado na **TABELA 3 – COMPONENTES DA INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS**, a seguir. Os dados também demonstram que aproximadamente 6% desses domicílios localizam-se em aglomerados subnormais. Do mesmo modo, conforme apontado pelos dados relativos ao "déficit", nos parece que é subestimada a condição de enquadramento dessa carência no conjunto de moradias em assentamentos subnormais. O volume dos domicílios com *carência de infra-estrutura* demonstra a gravidade do problema da inadequação de moradia. Tomando por base os 8,7 milhões de moradias enquadradas nessa classificação por carência em apenas um dos critérios da pesquisa, ou seja, energia elétrica, ou abastecimento de água, ou esgotamento sanitário ou coleta de lixo, verificaremos que **78% foram classificados dessa forma em face da carência de esgotamento sanitário**, totalizando aproximadamente 7 milhões de moradias, demonstrando a precariedade do saneamento básico em nosso país, conforme apresentado na **TABELA 4 – CRITÉRIOS DE INADEQUAÇÃO POR CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA**.

TABELA 3 – COMPONENTES DA INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS

Regiões	Inadequação Fundiária				Domicílio sem Banheiro			
	Domicílios	% Brasil	Em aglomerados subnormais		Domicílios	% Brasil	Em aglomerados subnormais	
			Dom.	% região			Dom.	% região
Norte	61.111	3,5	6.779	11,1	207.159	20,2	29.883	14,43
Nordeste	341.293	19,6	46.695	13,7	480.867	46,8	19.019	3,96
Sudeste	946.660	54,4	395.112	41,7	170.886	16,6	18.007	10,54
Sul	333.682	19,2	36.428	10,9	120.668	11,7	4.391	3,64
Centro-oeste	56.485	3,2	518	0,9	47.907	4,7	210	0,44
Brasil	1.739.231	100,0	485.532	27,9	1.027.487	100,0	71.510	6,96
RM's	1.021.976	58,8	418.455	40,9	234.816	22,9	59.096	25,2
São Paulo	626.678	36,0	338.624	54,0	67.556	6,6	6.328	9,37
RMSP	497.988	28,6	291.986	58,6	29.558	2,9	5.374	18,18
% RMSP/SP		79,5		86,2		43,8		84,92

Regiões	Carência de infra-estrutura				Adensamento Excessivo			
	Domicílios	% Brasil	Em aglomerados subnormais		Domicílios	% Brasil	Em aglomerados subnormais	
			Dom.	% região			Dom.	% região
Norte	1.585.240	14,0	149.494	9,4	212.688	11,3	33.287	15,7
Nordeste	4.190.284	37,0	144.712	3,5	406.585	21,6	37.412	9,2
Sudeste	2.369.942	20,9	295.409	12,5	975.858	51,7	128.020	13,1
Sul	1.449.478	12,8	14.237	1,0	157.560	8,4	6.371	4,0
Centro-oeste	1.724.729	15,2	7.114	0,4	133.094	7,1	1.292	1,0
Brasil	11.319.673	100,0	610.966	5,4	1.885.785	100,0	206.382	10,9
RM's	2.634.705	23,3	429.946	16,3	864.541	45,8	161.650	18,7
São Paulo	626.844	5,5	173.857	27,7	581.299	30,8	76.834	13,2
RMSP	454.983	4,0	152.263	33,5	388.713	20,6	71.652	18,4
% RMSP/SP		72,6		87,58		66,9		93,3

Fonte - Fundação João Pinheiro - Déficit Habitacional no Brasil (2005)
Conforme classificação do IBGE: "aglomerado subnormal" é o conjunto de favelas e assemelhados constituído por um mínimo de 51 domicílios ocupando terreno de propriedade alheia e dispostos de forma desordenada e densa, e carente de serviços públicos essenciais.

TABELA 4 - CRITÉRIOS DE INADEQUAÇÃO POR CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA

Regiões	Domicílios com carência de infra-estrutura	Domicílios com carência de infra-estrutura por um critério									
		energia elétrica		abastecimento água		esgoto sanitário		coleta de lixo		Total domicílios carência por um critério	
		Dom.	% dos dom. com carência	Dom.	% dos dom. com carência	Dom.	% dos dom. com carência	Dom.	% dos dom. com carência	Dom.	% dos dom. com carência
Norte	1.585.240			567.215	35,8	455.481	28,7	21.534	1,4	1.044.230	65,9
Nordeste	4.190.284	3.897	0,1	335.826	8,0	2.575.939	61,5	117.694	2,8	3.033.356	72,4
Sudeste	2.369.942	9.794	0,4	478.552	20,2	1.354.548	57,2	67.816	2,9	1.910.710	80,6
Sul	1.449.478	3.752	0,3	264.494	18,2	1.015.615	70,1	21.176	1,5	1.305.037	90,0
Centro-oeste	1.724.729	210	0,0	100.854	5,8	1.282.438	74,4	8.480	0,5	1.391.982	80,7
Brasil	11.319.673	17.653	0,2	1.746.941	15,4	6.684.021	59,0	236.700	2,1	8.685.315	76,7
RM's	2.634.705	4.965	0,2	616.302	23,4	1.484.468	56,3	42.484	1,6	2.148.219	81,5
São Paulo	626.844	6.143	1,0	76.831	12,3	462.976	73,9	6.174	1,0	552.124	88,1
RMSP	454.983	2.687	0,6	47.469	10,4	364.522	80,1	3.583	0,8	418.261	91,9
% RMSP/SP	72,6	43,7		61,8		78,7		58,0		75,8	

Regiões	Domicílios com carência de infra-estrutura por mais de um critério					Regiões	Total Domicílios permanentes		
	2 critérios	3 critérios	4 critérios	Total	% dos dom. com carência		Domicílios	% Brasil	% urbano
Norte	413.732	119.987	7.291	541.010	34,1	Norte	3.709.482	7,0	6,2
Nordeste	884.398	255.920	16.610	1.156.928	27,6	Nordeste	13.346.023	25,2	21,8
Sudeste	387.521	68.717	2.994	459.232	19,4	Sudeste	23.773.336	44,8	49,0
Sul	123.796	17.306	3.339	144.441	10,0	Sul	8.378.274	15,8	15,6
Centro-oeste	309.747	21.453	1.547	332.747	19,3	Centro-oeste	3.845.506	7,2	7,4
Brasil	2.119.194	483.383	31.781	2.634.358	23,3	Brasil	53.052.621	100,0	100,0
RM's	413.037	71.562	1.387	485.986	18,4	RM's	16.669.627	31,4	36,1
São Paulo	70.370	3.487	863	74.720	11,9	São Paulo	12.196.428	23,0	25,8
RMSP	35.826	896		36.722	8,1	RMSP	5.803.825	10,9	12,5
% RMSP/SP	50,9	25,7	0,0	49,1		% RMSP/SP		47,6	48,4

Verificamos um contingente menor, porém expressivo, de domicílios inadequados por mais de um critério, que totalizam, aproximadamente, 2,6 milhões de moradias, sendo o peso relativo maior atribuído às moradias que estão nessa classificação por dois critérios, que corresponde a mais de 84% dos casos. Ainda no que se refere aos casos de inadequação, verificamos que aproximadamente **28% dos 1,7 milhões de domicílios considerados com situação fundiária inadequada** estão localizados em aglomerados subnormais, o que também nos parece subestimado, embora seja essa condição que apresenta a maior contribuição da participação dos aglomerados informais no conjunto dos "domicílios inadequados".

Como vimos anteriormente, na condição de "inadequação fundiária", são classificados os imóveis nos quais, *pelo menos um dos moradores tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno, ou fração*

ideal. Embora a classificação “propriedade da moradia” não seja correta na medida em que o proprietário do terreno é também o proprietário das moradias nele edificadas ⁽²³⁾ não sendo factível dissociar essas duas condições, entendemos que a pesquisa teve por objetivo identificar **“casas próprias” em terrenos ocupados ilegalmente**.

Aferir a “irregularidade” é uma tarefa delicada, na medida em que os moradores identificam seus domicílios como “próprios”, mesmo quando edificados em áreas invadidas ou irregulares, sendo necessária a verificação das condições de legalidade da ocupação, para fins da correta classificação. Outro fator a ser considerado, diz respeito à **“irregularidade temporária”** passível de correção e a irregularidade que não é passível de correção e, portanto, enseja a construção de uma nova moradia, compondo o que a metodologia da FJP convencionou denominar como “déficit”. Tal situação enseja a avaliação das condições de ilegalidade das moradias, o que envolve situações diversas, que foram sintetizadas pela Fundação SEADE, conforme reproduzimos no **QUADRO 2 – CONDIÇÕES DE “ILEGALIDADE” A SEREM IDENTIFICADAS PARA DEFINIÇÃO DAS CARÊNCIAS HABITACIONAIS**.

QUADRO 2 – CONDIÇÕES DE “ILEGALIDADE” A SEREM IDENTIFICADAS PARA DEFINIÇÃO DAS CARÊNCIAS HABITACIONAIS	
Terra em condições ilegais comprada pelo morador	⇒ Loteamento irregular, parcialmente aprovado pela prefeitura, não registrado em cartório; ⇒ Loteamento clandestino, executado e vendido sem nenhuma formalização junto aos órgãos públicos; ⇒ Loteamento “dissimulado” – ocupação organizada por “associações” cuja diretoria tem ligações com o proprietário do solo, cobra dos moradores o direito ao lote ilegal.
Terra invadida	⇒ Favelas, áreas públicas ou privadas ocupadas por não proprietários, sem anuência, mas sem expulsão por parte do dono, onde os moradores edificam casas à margem dos códigos legais de parcelamento e edificação.
Terrenos de uso ou edificação proibidos	⇒ Beiras de nascentes ou córregos. ⇒ Áreas de vegetação protegida. ⇒ Alta declividades ou solos frágeis.
Formas de parcelamento e ocupação do solo	⇒ Dimensão de lotes e ruas; ⇒ Índices urbanísticos.
Edificações	⇒ Invadidas. ⇒ Próprias ou de locação com uso irregular ou ilegal ⇒ Construídas de forma irregular ou ilegal (tipo de material, dimensões dos cômodos, ventilação, iluminação, etc.)
Fonte: SEADE (2001), pp. 24	

²³ Conforme Código Civil Brasileiro/2002: “art. 92: *Principal é o bem que existe sobre si, abstrata ou concretamente; acessório, aquele cuja existência supõe a do principal*”; e “art. 1253: *Toda construção ou plantação existente em um terreno presume-se feita pelo proprietário e à sua custa, até que se prove o contrário*.”

Por fim, temos ainda como fatores de inadequação, as moradias sem banheiro, que são mais incidentes na região Nordeste, com 46,8% dos casos, além do adensamento excessivo das moradias, que se faz notar de forma mais intensa na Região Sudeste, com 51,7% dos casos, totalizando quase 1 milhão de domicílios, sendo que mais de meio milhão deles só no Estado de São Paulo.

Embora reconheçamos que a metodologia de classificação e quantificação das carências habitacionais tenha evoluído, considerando os diversos matizes das carências habitacionais, devemos enfatizar que os programas habitacionais de aquisição subsidiada ou de locação social ⁽²⁴⁾, que atenderiam as famílias de menor renda, só foram adotados em período mais recente e são, ainda, quantitativamente pouco expressivos. Teoricamente os programas habitacionais de interesse social do BNH eram subsidiados, ao menos no que se refere à taxa de juros ou aos custos de infra-estrutura não incidentes nos empréstimos habitacionais, vez que eram assumidos pelos entes do poder público - estados ou municípios. Porém, na prática, os subsídios facultados aos diversos programas instituídos nos últimos 30 anos não surtiram o efeito desejado, ou seja, não atingiram as famílias carentes de moradia, especialmente aquelas com renda familiar até 3 salários mínimos. Tradicionalmente, a política de provisão habitacional popular se valeu de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, que embora exigisse baixa remuneração, demandava retorno integral dos empréstimos para fins de produção habitacional ⁽²⁵⁾. Assim os subsídios eram determinados ao acaso, a partir dos financiamentos de infra-estrutura que os estados e municípios tinham capacidade de suportar ou das possibilidades de redução de taxas de juros resultantes das complexas equações de engenharia financeira do SFH, porém **não eram definidos a partir das reais necessidades da demanda**.

²⁴ Como é o caso dos programas atuais do Governo Federal: PAR – Programa de Arrendamento Residencial e PSH – Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social.

²⁵ O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, foi criado através da Lei Federal 5.107, de 13 de setembro de 1966, como alternativa à indenização paga por tempo de serviço, onde o trabalhador recebia, em caso de demissão, o valor de seu último salário para cada ano trabalhado. A partir da vigência do FGTS, janeiro de 1967, os empregadores passaram a depositar 8% do valor do salário no fundo que é remunerado por correção monetária + 6% ao ano. Segundo o Conselho Federal de Economia – COFECON – www.cofecon.org.br, esse tem sido o pior investimento, pois da criação do Plano Real em 1994, até janeiro de 2006, as contas do fundo foram remuneradas em 22% acima da inflação, contra 442,2 % da taxa selic e 78,9% da caderneta de poupança.

2. TERRA, TRABALHO E CAPITAL: FATORES QUE SE ARTICULAM DE FORMA DIFERENCIADA PARA PRODUÇÃO DE MORADIAS FORMAIS E INFORMAIS

26

A produção de qualquer moradia, seja no mercado imobiliário formal, seja no âmbito da informalidade e da auto-construção, compreende a articulação de fatores essenciais, como terra, trabalho e capital. A terra – “**base fundiária da produção**” - é o primeiro quesito do processo da produção de moradias e compreende a aquisição da gleba ou do lote onde serão edificadas as habitações. Trata-se de investimento vultoso, remuneração do proprietário da terra, pois a propriedade privada do solo garante ao detentor desse direito a cobrança de um valor para facultar o seu uso a terceiros. Tanto os consumidores finais – aqueles que necessitam da terra para fins de moradia – quanto os empreendedores imobiliários – aqueles que necessitam da terra para fins produtivos, estão sujeitos ao pagamento da terra ao proprietário fundiário ⁽²⁶⁾.

Quando nos referimos à **propriedade fundiária urbana**, tratamos de um bem diferenciado, na medida em que *a produção do solo urbano está fora da influência do capital enquanto pólo privado de acumulação*, pois não é factível que um empreendedor imobiliário privado, isoladamente ou em conjunto com outros empreendedores, produza “**solo urbano**”, que resulta da *combinação de grande número de processos privados de reprodução que não poderia ser substituído pela ação de um capital particular por mais poderoso que fosse* ⁽²⁷⁾. A constituição do solo urbano compreende uma série de componentes articulados, quais sejam: sistemas de circulação e transportes, infra-estrutura urbana, os centros de produção e consumo, equipamentos de uso coletivo, etc., além de outros “**efeitos externos**” ⁽²⁸⁾. Embora o solo urbano seja um bem produzido “**socialmente**”, se constitui em monopólio dos proprietários da terra que se apropriam de uma “**renda**” por cessão de direitos a

²⁶ TOPALOV (1979): pp. 53, define que a base fundiária da produção, se constitui *obstáculo à reprodução das condições de acumulação no processo de produção capitalista das habitações*.

²⁷ Ibid.: pp.53.

²⁸ Cf. HARVEY (1980): “*A atividade de qualquer elemento em um sistema urbano pode gerar certos efeitos sem preço e talvez não monetários sobre outros elementos no sistema. Esses efeitos são, usualmente, denominados ‘exteriorizações’, ‘efeitos de transbordamento’ ou ‘efeitos de terceira ordem’. (...) Tais efeitos podem surgir tanto da atividade privada como da pública. (...) As exteriorizações podem ser vistas como custos ou benefícios conforme o produtor ou consumidor seja, afetado, e segundo a natureza do efeito. Uma construção de hidrelétrica, por exemplo, pode criar benefícios com o controle das águas e oportunidades de lazer. Descargas supérfluas podem criar perdas externas através da degradação do ambiente.*” (pp. 46)

terceiros, que dela necessitam para *consumo individual*/ou para *consumo produtivo* ⁽²⁹⁾.

Vários autores vêm, historicamente, formulando teorias para explicar como se forma o preço desse bem que é a terra, *que não se constitui capital, porém a ele se assemelha, não se constitui mercadoria, por não ser resultante da aplicação do trabalho humano, porém tem preço, em face do regime de propriedade privada do solo* ⁽³⁰⁾. Embora não seja possível tratar das complexas teorias da renda da terra no âmbito deste trabalho, é necessário enfatizar, de uma forma muito simplificada, que além das condições peculiares de cada lote urbano, em face de sua situação geológica e topográfica e até mesmo de sua dimensão e conformação geométrica ⁽³¹⁾, temos também uma diferenciação qualitativa **resultante do capital nele investido**, que resultaria em “rendas diferenciais”. Esses investimentos de capital são encarados como “benfeitorias” e, dessa forma, passíveis de um conferir um rendimento adicional ao proprietário fundiário, elevando o valor da terra.

No caso urbano, existem “investimentos de capital”, que promovem a valorização dos imóveis e que não são passíveis de realização pelo capitalista/proprietário isoladamente, como é o caso da dotação de infra-estrutura, os equipamentos e serviços públicos, o sistema de transporte urbano, as condições de acessibilidade. O mesmo ocorre com o “zoneamento urbano”, pois a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, permitindo uma maior verticalização, ou restringido determinados usos, por exemplo, resulta em variações positivas ou negativas no valor dos imóveis ⁽³²⁾.

O investimento público na dotação de infra-estrutura urbana, em transporte coletivo e na produção de equipamentos públicos, portanto, é fator determinante de uma renda maior para o proprietário fundiário urbano ou de *sobrelucros* que serão retidos

²⁹ LOJIKINE (1979) define consumo produtivo – *consumo de meios de produção através do trabalho, e consumo individual – trabalhador emprega o dinheiro recebido na venda de sua força trabalho em meios de subsistência.*

³⁰ Cf. LOW BEER (1983), pp.34.

³¹ Tem influência no processo de avaliação de um imóvel urbano, a extensão da área, sua conformação geométrica, situação topográfica, tipo de solo localização na quadra e dimensões frontais (“fator de testada”).

³² No caso da Zona Sul de São Paulo, a legislação estadual, visando proteger os mananciais, estabeleceu normas que permitiam o uso habitacional com muito baixa densidade. Em função desta e outras restrições estabelecidas pelo ordenamento urbanístico os terrenos se desvalorizaram e, por consequência, foram ocupados clandestinamente por um número expressivo de favelas e loteamentos ilegais.

pelos empreendedores imobiliários. Desta forma as intervenções promovidas pelo Estado no espaço urbano são fundamentais na fixação dos preços dos terrenos e consequentemente dos imóveis produzidos ⁽³³⁾.

A distribuição dos serviços urbanos na cidade é condição fundamental para fixação dos preços dos terrenos e *quanto maior for a escassez dos serviços urbanos numa cidade, maior será o valor dos imóveis localizados nas áreas mais bem equipadas* ⁽³⁴⁾. Há que se destacar ainda, que a terra urbana é um bem escasso, ou seja, as qualidades de que é dotada não são passíveis de serem colocadas no mercado em quantidades ilimitadas, portanto, quanto maior for a demanda pelo solo urbano, maior será sua valorização. Desta maneira, um dos principais entraves à obtenção da moradia pela população de mais baixa renda é o acesso à terra, especialmente a terra urbanizada e “legalizada”, em face em face dos altos preços desse bem nas grandes cidades ⁽³⁵⁾.

Os moradores informais, praticamente na totalidade dos casos, não detêm direitos relativos à propriedade da terra, mas sim uma condição de “posse precária”, sendo a **condição ilegal de acesso à terra um dos principais elementos definidores da informalidade das habitações**.

Na conformação original das favelas ⁽³⁶⁾ o acesso à terra ocorre através da invasão, organizada ou não, na maioria dos casos de áreas públicas. No caso de áreas privadas, encontram-se ocupações em caso das áreas inadequadas ao uso habitacional e/ou com restrições legais de ocupação. Contudo, geralmente, os núcleos favelados não prosperam em áreas privadas, pois os proprietários mantêm a guarda das mesmas ou ingressam com as medidas judiciais para reintegração de posse em caso de invasão. As favelas têm permanecido nas áreas públicas, especialmente aquelas afetadas

³³ Cf. GONZALES (1985), *os principais condicionantes da renda dos terrenos urbanos são, portanto, os componentes de sua localização na divisão social do espaço urbano e a consequente incorporação de determinada quantidade de capital ao solo, para a construção de edificações e urbanização do setor*.

³⁴ Cf. LOW BEER, Op. Cit.

³⁵ Segundo SMOLKA (2003): *O preço de mercado do metro quadrado de um lote urbanizado por agentes privados varia tipicamente entre US\$ 32 e US\$ 172 nas cidades latino-americanas*. pp. 120.

³⁶ Fazemos referência à “conformação original” das favelas, porque após a ocupação e consolidação do núcleo favelado, o acesso à moradia nesses locais se dá mediante a “compra” ou “aluguel” de um barraco, ou seja, a ocupação “sem ônus” acontece apenas no início do processo de formação das favelas. A partir dos anos 1980, a forma predominante de acesso a uma moradia em favela é através da “compra” ou “aluguel”.

como “uso comum do povo” ⁽³⁷⁾, com anuência do Poder Público, postura que é descrita por MARICATO (1987):

“Se o Estado faz “vistas grossas” a esse universo de clandestinidade é

porque é a forma que encontra de oferecer uma válvula de escape para as

necessidades objetivas e concretas que a massa de trabalhadores urbanos,

e a massa pobre, desempregada, recém-chegada do campo, tem de

habitação. É uma forma ainda de viabilizar o corte entre provisão

capitalista de habitações e não capitalista, assegurando para a primeira os

³⁷ Cf. DI PIETRO (1989), áreas de uso comum do povo são bens públicos destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo, são os mares, rios, estradas, ruas ou praças. Nos termos da Constituição Estadual de 1989 – art. 180, inciso VII, as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos, originariamente estabelecidos, alterados, porém esse dispositivo foi recentemente alterado, facilitando a regularização dos assentamentos informais em áreas de uso comum do povo – Emenda 33/07 – aprovada em abril/2007.

recursos financeiro disponíveis. É uma forma ainda, também, de viabilizar

a reprodução barata da força de trabalho.”(MARICATO, 1987: pp.31).

No caso dos loteamentos irregulares, existem várias estratégias adotadas para acesso à terra por parte dos loteadores, que evoluem sempre, de forma a burlar a legislação urbanística vigente e consoante as “dinâmicas” próprias do mercado informal ⁽³⁸⁾. Os loteadores ilegais, em geral, são os próprios proprietários das glebas loteadas, ou atuam em propriedades de terceiros, através de “grilagem” ou em conluio com os proprietários que são parceiros no “negócio” ⁽³⁹⁾. O lucro no caso dos loteamentos clandestinos deve-se ao fato de que as glebas, geralmente em zona rural, parceladas irregularmente sem obediência aos trâmites legais e sem a dotação da infraestrutura, **são vendidas a preço de terra urbana**, sem que o loteador tenha realizado o investimento de capital que as habilitasse ao uso urbano. Trata-se, conforme define SINGER (1979), da *antecipação da “valorização” da gleba: em função de mudanças na estrutura urbana que ainda estão por acontecer e por isso o especulador se dispõe a esperar certo período, até que as condições propícias se tenham realizado* ⁽⁴⁰⁾.

Nesse cenário, é nítido que a produção do “mercado informal” influencia a produção formal, na medida em que a ocupação de novas glebas periféricas através de loteamentos informais, invasões de terra e até mesmo a produção pública de moradias em conjuntos habitacionais da periferia, representam a “entrada” no mercado de terras que passam a nivelar o limite inferior dos preços dos imóveis

³⁸ As práticas de burla à legislação de parcelamento do solo vêm sendo observadas e diagnosticadas pelo Ministério Público/SP e pelo Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo – RESOLO da Prefeitura de São Paulo. Com respeito às práticas adotadas mais recentemente, ver PIMENTEL (1999). AKAQUI (1999) e PINTO (1999).

³⁹ Grilagem é o ato de criar falsos títulos de propriedade da terra.

⁴⁰ Cf. SINGER (1978): pp. 24.

urbanos, resultando no incremento de “rendas diferenciais” nas áreas com melhor inserção urbana (⁴¹).

Embora as condições de acesso à terra sejam ilegais, tanto na favela quanto nos loteamentos irregulares/clandestinos, o habitante do loteamento encontra-se em uma condição peculiar, conforme descreve GROSTEIN (1987), pois *existe uma relação mercantil de compra e venda da propriedade; o comprador tem direitos adquiridos e a propriedade do imóvel não é questionada nem pelo Estado, nem pelo conjunto da sociedade* (⁴²). Nesse caso o morador “comprou” o lote onde edificou sua moradia, portanto, não se trata de uma ocupação não consentida, porém, devido à condição irregular do loteamento, não há titulação da propriedade junto ao Registro de Imóveis e lançamento de tributos e, conseqüentemente, a propriedade não está configurada e apta a ser comercializada no mercado imobiliário formal.

Em síntese, a ilegalidade relativa à terra nos assentamentos habitacionais estaria classificada sob dois aspectos:

- a. Ilegalidade decorrente da *forma de acesso à propriedade*, compreendendo tanto os aspectos relativos à posse não consentida, ou seja, a ocupação desvinculada do direito de propriedade, quanto a propriedade não reconhecida pelo mercado formal, ou seja, sem titulação;
- b. Ilegalidade decorrente da *não conformidade do assentamento habitacional com a legislação que rege o parcelamento o uso e ocupação do solo*, compreendendo a legislação urbanística e ambiental no âmbito municipal, estadual e federal.

Com relação ao fator “**trabalho**”, análises realizadas na década de 70, entre elas a de VARGAS (1979), afirmam que a produção do mercado imobiliário formal relaciona-se com a indústria da construção civil, considerada então como um “*setor atrasado*” que não incorporou as inovações tecnológicas como a indústria em geral, e,

⁴¹ VETTER et alii (1981) descrevem a estratégia usada por “construtores” que consiste em incitar as famílias a construir em áreas a grandes distâncias dos serviços públicos e transportes. Após a ocupação, as famílias pressionam o Poder Público para a expansão das redes de serviços urbano, cujos benefícios acabam por ser apropriados pelo “construtor” na forma de preços mais elevados dos lotes restantes.

⁴² Cf. GROSTEIN (1987), pp. 19.

conseqüentemente, poderia ser classificada como uma manufatura, *entendida como o estágio de desenvolvimento das forças produtivas anterior à indústria*⁽⁴³⁾.

Essa situação é explicada, em parte, pelas características peculiares da produção da construção civil, na medida em que cada obra compreende uma estrutura de produção única, que congrega equipes e trabalhadores que vão sendo incorporados, conforme as necessidades no decorrer da obra ⁽⁴⁴⁾. O processo de produção desenvolve-se no local das obras, portanto, a cada nova construção são necessários o deslocamento geográfico e a mobilidade de equipes de trabalho e equipamentos. Nesse sentido, a própria natureza do processo de produção facilita uma alta rotatividade da mão de obra, que por requerer baixa qualificação, torna mais fácil o recrutamento dos empregados a cada obra e as contratações informais.

A significativa informalidade no setor, também facilita a informalidade na contratação da mão de obra, e se constitui em outro elemento facilitador da alta rotatividade. Segundo dados do Sindicato da Construção Civil de São Paulo – SINDUSCON-SP, em 2003, a indústria da construção civil compreendia em todo o país 289.796 empresas, sendo que 170.803, ou seja, 59% eram informais. No mesmo ano a construção civil ocupou 3,77 milhões de trabalhadores, 5,6% do total do país, sendo que 2,64 milhões, ou 66% desses trabalhadores eram empregados informais ⁽⁴⁵⁾. Esse mesmo estudo, alerta para o fato de que a produtividade das “atividades formais” da construção civil é 27% mais elevada do que a do “setor informal”. Essa constatação demonstra claramente que os vínculos empregatícios precários do setor e o deslocamento geográfico, aliados à ausência de uma padronização das tarefas, não proporcionam condições para o mínimo treinamento, que permitiria a especialização da mão de obra, otimização do trabalho, redução dos desperdícios e, conseqüentemente, o aumento da produtividade.

A solução preconizada há anos seria, portanto, a adoção de canteiros industrializados, com o local da construção de moradias sendo utilizado apenas para montagem de elementos pré-fabricados. No entanto, para essa finalidade seria necessária a reestruturação do aparelho produtivo nacional, com a padronização de

⁴³ Cf. VARGAS (1979): (...) *diferente da concepção de autores clássicos, como Marx e Smith, que se referiam à manufatura como as características específicas do período de transição do feudalismo para o capitalismo*

⁴⁴ Cf. LAMPARELLI (1982), pp.21.

⁴⁵ SINDUSCON-SP. *Informalidade na construção civil: um jogo de soma negativa*, 2003. in www.cbci.com.br/files/textos/eecn_002_informalidade.pdf

componentes e criação de indústrias de pré-fabricados, o que até esse momento não se viabilizou em nosso país (⁴⁶). Uma das hipóteses construídas para explicar tal involução seria que a oferta abundante de mão de obra, concentrada nas cidades como fruto do fenômeno da urbanização acelerada, desempenha papel preponderante na conservação de métodos e processos tradicionais da construção habitacional (⁴⁷).

Há que se considerar que na última década ocorreu um avanço considerável no que se refere à atividade da construção civil imobiliária, cuja análise mereceria estudos detalhados. Contudo, conforme explicitam CARDOSO, ABIKO e GONÇALVES (2002), o setor de construção civil de edifícios tem ainda, como empecilhos a sua alavancagem, a baixa produtividade (estimada em um terço dos países desenvolvidos, a qualidade dos produtos intermediários e finais da cadeia produtiva, elevados custos de correção e manutenção pós-entrega, desestímulo ao uso de componentes industrializados em face dos impostos incidentes, falta de capacitação técnica dos agentes da cadeia produtiva, além da incapacidade na avaliação das tendências de mercado, cenários econômicos futuros e novas oportunidades de crescimento (⁴⁸).

Tanto nas favelas como nos loteamentos ilegais da periferia, não há como arcar com os custos da contratação da produção formal e as moradias são edificadas através de *auto-construção*, ou seja, os indivíduos produzem sua própria casa, valendo-se dos finais de semanas e feriados, utilizando sua própria força de trabalho, com ou sem a ajuda de familiares e amigos. A maioria das pessoas que trabalham na produção da casa não tem experiência na construção civil e, geralmente, segue a orientação de um vizinho ou amigo que dispõe de um pouco mais de conhecimento. Embora presentes na produção das moradias informais uma série de condicionantes que variam caso a caso, as habitações apresentam como característica comum o fato de serem produzidas em desconformidade com a legislação urbanística e edilícia, sem observar as normas e parâmetros técnicos reconhecidos, em processo alheio do modo de produção do mercado formal, **através de relações não capitalísticas de produção e sem incorporar qualquer avanço tecnológico.**

⁴⁶ Cf. VARGAS, Op.Cit.

⁴⁷ Cf. LAMPARELLI, Op.Cit., pp. 24 e VARGAS, Op.Cit.

⁴⁸ Cf. CARDOSO, ABIKO e GONÇALVES (2002): pp. 915.

Nas duas últimas décadas verifica-se que, embora ainda extremamente precárias e de características desiguais, as moradias nas favelas vem sendo construídas em alvenaria, com cobertura em laje pré-moldada ou simplesmente com telhas de fibrocimento (⁴⁹). A utilização de lajes de cobertura se intensificou também em face do adensamento das favelas, que contam hoje com edificações de vários pavimentos, pois é comum a “venda” da laje, ou aluguel da moradia verticalizada pelo ocupante principal (⁵⁰).

Figura 1 - Construções de até 4 pavimentos na Favela Heliópolis

Outro fator a ser considerado na complexidade da produção da mercadoria habitação diz respeito ao **capital**. O financiamento da produção e do consumo habitacional é essencial, em face dos altos valores envolvidos, e requer uma **rentabilidade com**

⁴⁹ Cf. TASCHNER (2003): “*Em relação ao material de construção predominante, as moradias das favelas da cidade de São Paulo, antes barracos de madeira e zinco, hoje são predominantemente de alvenaria: 51% em 1987, 75% em 1993*(pp, 27).

⁵⁰ Em matéria do Jornal O Globo, de 04.11.2007, é dito: “*Mais de um terço dos imóveis na Rocinha são prédios com dois ou mais andares, e quase a metade não tem qualquer documentação. Os números constam de uma pesquisa realizada pela Fundação Bento Rubião, responsável pelo programa de regularização fundiária da comunidade, que entrevistou mil moradores entre dezembro e março. Vinte e sete por cento dos proprietários têm dois imóveis ou mais. Em boa parte dos edifícios, cada pavimento serve de moradia para até seis famílias. Para especialistas, o adensamento da favela tende a gerar problemas cada vez maiores se não forem tomadas medidas como a melhoria da infra-estrutura*”.

altas taxas de lucro, em face do longo prazo de produção e circulação (⁵¹). Esse longo período de retorno do capital e a baixa solvabilidade da população de menor renda, que mesmo reunindo condições para acesso ao financiamento habitacional, acaba, em face da vulnerabilidade econômica, a não fazer jus às obrigações assumidas, determinam uma dependência do financiamento público para a produção habitacional, na medida em que, somente empresas e agentes públicos podem arcar com o ônus de altas taxas de inadimplência (⁵²).

No Brasil, o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, que congregava recursos do FGTS e da poupança voluntária (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE), acabou por privilegiar o financiamento às famílias de maior renda, que dispunham de condições econômicas para suportar o retorno dos empréstimos habitacionais, como bem evidencia MARICATO (1987):

“O sucesso do Sistema Financeiro da Habitação no Brasil desde a sua

estruturação em bases mais exeqüíveis, em 1968, até 1980, quando entra

em profunda crise em consonância com toda a economia do país, se deveu

exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da

⁵¹ Cf. TOPALOV, Op.Cit., o período de rotação do capital é excepcionalmente longo, tanto no período de produção quanto no período de circulação, representando um *obstáculo à reprodução das condições de acumulação no processo de produção capitalista das habitações*, tal como ocorre com a base fundiária como mencionamos anteriormente. pp. 55-56.

⁵² Como exemplos, temos os casos dos adquirentes de moradias da COHAB-SP e CDHU, só para citar empresas de São Paulo, que ao se candidatar à aquisição das habitações apresentam renda suficiente conforme as normas estabelecidas e posteriormente acabam por se tornar inadimplentes.

população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e

comercializada em moldes estritamente capitalistas". (MARICATO, 1987,pp

29-30).

Os recursos destinados aos programas habitacionais, geridos através do BNH, alavancaram a expansão do mercado imobiliário, em face do financiamento à produção e ao consumo, possibilitando ao setor da construção civil suportar o longo prazo de circulação do capital. O problema da população que padecia da "carência" habitacional, ou seja, não se constituía demanda solvável sequer para o financiamento público, ficou longe de ser equacionado, embora, aparentemente, o sistema SFH/BNH tenha sido criado em 1964 justamente para essa finalidade, determinando que as famílias alijadas do mercado imobiliário formal e do programas habitacionais públicos, utilizem economias, obtidas com sacrifícios, para compra do material de construção, a ser empregado nos processos de auto-construção, em terrenos desprovidos de infra-estrutura, onde, não havia sequer a segurança na posse.

Na auto-construção, o ritmo de execução das obras, que em geral leva anos, segue as possibilidades financeiras das famílias, que acabam empregando na produção da casa todos os recursos que excedem o seu consumo vital. Esses investimentos, muitas vezes de toda uma vida, resultam em construções que têm como denominador comum as condições precárias de habitabilidade e alguma espécie de ilegalidade na sua produção, distribuição ou consumo.

Nas favelas, diferentemente do loteamento periférico onde há uma área determinada como "lote", as ocupações iniciais se apossam de parcelas diferenciadas do terreno. O apossamento de áreas maiores, ou mesmo barracos de maior dimensão, facilitaram, ao longo dos anos, a construção de novas moradias nos interstícios das construções existentes ou divisão da moradia original, preliminarmente para abrigar amigos e parentes e posteriormente para "venda" ou

“aluguel”. Como resultando, temos o adensamento dos assentamentos, com área de projeção das construções muito reduzida, sem recuos ou vias de circulação de veículos, além da presença da coabitação e da verticalização, resultando em um adensamento excessivo que além de comprometer ainda mais as já precárias condições de moradia, implicam em dificuldades adicionais no caso de projetos de urbanização⁽⁵³⁾.

De todo modo, embora estejam presentes na produção das moradias informais uma série de condicionantes que variam, inclusive de núcleo para núcleo, as habitações apresentam como característica comum o fato de serem produzidas em desconformidade com a legislação urbanística e edilícia em processo alheio do modo de produção do mercado formal. No processo de produção as famílias se valem de parcas economias para compra do material de construção, bem como da mão de obra própria dos moradores ou de seus parentes ou amigos, ou seja, a **auto-construção**, em áreas ocupadas com algum tipo de ilegalidade seja na posse e/ou propriedade.

Além da baixa capacidade de investimento, os períodos de desemprego e qualquer outro tipo de dificuldade, determinam a paralisação das obras que, inacabadas e sem a necessária manutenção, sofrem um processo mais intenso de depreciação. Trata-se, portanto, de uma habitação “própria” cuja posse é precária, a construção inadequada e a infra-estrutura insuficiente, porém resultante de sacrifício: seja na obtenção do “capital” como no dispêndio do *sobretabalho*, força motriz, da produção de parcela significativa das grandes cidades do terceiro mundo.

⁵³ Quanto mais densa a ocupação mais difícil tornar-se a urbanização, considerando a necessidade de abertura de acessos, instalações de redes de serviços e outros espaços, que acabam por determinar remoções.

QUADRO 3 – PRODUÇÃO FORMAL X INFORMAL			
Mercado	Terra	Trabalho	Capital
Formal	Adquirida no mercado imobiliário, com propriedade escriturada em nome do empreendedor, parcelada em conformidade com as normas urbanísticas.	Contratação de empresas especializadas da indústria da construção civil	Empréstimo bancário, capital imobiliário, financiamento público
Informal	Invasão ou aquisição de lotes sem escrituração de propriedade, parcelada irregularmente.	Autoconstrução – mão de obra própria dos moradores	Economias próprias ou empréstimos obtidos com base em garantia pessoal

3. A INFORMALIDADE DA MORADIA E A INSERÇÃO NA CIDADE

O espaço urbano, na economia capitalista, é objeto de disputa entre diferentes usos com exigências diferenciadas. As empresas buscam locais para desenvolvimento de suas atividades produtivas, tendo como requisitos facilidades na mobilidade e acessibilidade a certos serviços, com objetivo de proporcionar lucros adicionais decorrentes de determinada localização. As famílias, por sua vez, disputam o espaço urbano, basicamente, com o objetivo de atender à necessidade de habitar, sendo sua escolha referenciada por razões de naturezas diversas, envolvendo tanto aspectos relacionados à mobilidade e acessibilidade a serviços, com quesitos diferenciados das empresas, quanto aspectos muitas vezes abstratos, tais como “status social”, apelos estéticos e mercadológicos associados a determinado conceito de “vida urbana”.

Nesse sentido, a população urbana organiza suas formas de habitar nas cidades, buscando a moradia que melhor atenda aos seus anseios no limite de sua renda e capacidade de obtenção de crédito. As famílias de alta renda buscam moradias em bairros residenciais exclusivos, arborizados, com acessibilidade privilegiada, próximos a centros de compras e serviços sofisticados e escolas particulares tradicionais, ou seja, todo um aparato de consumo de luxo, que acaba se instalando nas proximidades dessas áreas residenciais exclusivas justamente em face da demanda de alta renda. A população de renda média baixa busca as localizações que permitem melhor acessibilidade ao transporte público, a serviços de uso coletivo e a melhor qualidade de vida possível em face de suas condições econômicas e financeiras. Cabe registrar que, muitas vezes, as famílias de renda média baixa, abrem mão de vantagens de localização da moradia, dando preferência à aquisição da habitação própria ao invés do aluguel.

Assim, principalmente as **condições de renda e de acesso ao crédito** vão **orientando** e **estratificando** a conformação das moradias produzidas pelo mercado imobiliário formal, que atento aos anseios e expectativas da demanda solvável, promove a produção de empreendimentos habitacionais dos mais variados padrões e nas mais variadas localizações, restando àqueles que não têm acesso a esse mercado, notadamente famílias com renda inferior a 3 SM's, as áreas urbanas rejeitadas por esse mercado, seja pela condição desfavorável para ocupação, em face de condições

geomorfológicas que demandariam altos custos de habilitação ao uso urbano, seja por restrições legais de ocupação (⁵⁴).

Esta “organização” das moradias nas cidades não é estática e está sujeita a uma série de “dinâmicas sociais” e “dinâmicas urbanas”, promovidas por intervenção do Estado e pela ação do capital imobiliário. Os bairros residenciais exclusivos das famílias de renda alta, contudo, são menos suscetíveis às interferências públicas ou privadas, exceto aquelas que garantem a manutenção do “status” dessas localidades (⁵⁵).

Embora a população urbana organize sua moradia conforme os recursos econômicos de que dispõe, a “**estratificação com base na condição econômica**” compreende o universo das relações sociais, ou seja, as diferentes localizações expressam padrões sociais diferenciados. Ao informar seu endereço, o indivíduo permite a seu interlocutor deduzir referências quanto ao seu padrão sócio-econômico. Certamente, trata-se de um preconceito, porém não podemos deixar de reconhecer que nossa sociedade, a partir do local de moradia estratifica os indivíduos (⁵⁶).

⁵⁴ A esse respeito ver SILVA (2004): pp.74.

⁵⁵ Os bairros onde reside a população de renda mais alta, contam com mecanismos de defesa das suas características originais, como, por exemplo, disposições determinadas pelos promotores do empreendimento (Ex. Companhia City, nos Jardins em São Paulo e SOBLOCO na Riviera de São Lourenço no Município de Bertioga). Há também a possibilidade de garantir as características urbanas diferenciadas através da declaração do bairro como “patrimônio” histórico ou arquitetônico. Conforme GROSTEIN (1987), essa forma de proteção dos bairros residenciais privilegiados não é recente: “*Essa prática de proteger determinados bairros através de lei específica foi adotada inúmeras vezes até se consolidar em 1972 o zoneamento do conjunto da cidade*”. pp. 69.

⁵⁶ Embora o mito de que os moradores em favela são “marginais” tenha sido afastado (Ver PERLMAN (1977), o preconceito com relação ao local de moradia é relatado pelos moradores de favela, que muitas vezes omitem informações a esse respeito, quando vão pleitear emprego e em outras ocasiões que dependem do “julgamento” do interlocutor. Durante muitas vezes na minha trajetória profissional presenciei situações de preconceito com moradores de favela e até mesmo de conjuntos habitacionais. Como exemplo tenho a situação de um morador de uma área invadida, que foi impedido de exercer o cargo de segurança privado por morar “ilegalmente”.

Diferentes dinâmicas sócio-espaciais podem coexistir nas regiões metropolitanas, como a expansão dos assentamentos periféricos de baixa densidade; a criação de “condomínios fechados” para famílias de renda média/alta em áreas *periurbanas*, a deterioração e/ou renovação de setores urbanos determinados, bem como aquelas resultantes da interferência direta ou indireta do Estado e do capital privado como vimos anteriormente.

Conforme MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN (2004), as transformações presentes na RMSP, *especialmente aquelas que se sedimentaram a partir de 1980*, compreendem a *concomitância temporal e espacial* de aspectos urbanos, que *para reforçar o seu caráter dual podem ser divididos em dois grupos*. Desta forma, hoje, em São Paulo estão presentes pelo menos *dois padrões de ocupação, ou seja, um modelo de organização das atividades e funções urbanas que comporta dois aspectos dialeticamente relacionados*.

- a. Primeiro grupo – (...) *padrão de urbanização que pelas suas características e história é designado como modernizado, comprometido, do ponto de vista puramente funcional, com a reestruturação produtiva e com os novos programas funcionais a ela associados;*
- b. Segundo grupo – (...) *precário, é, em grande parte, remanescente do território produzido ao longo do ciclo industrial*⁽⁵⁷⁾.

⁵⁷ MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN (2004), pp. 10 - 11. Grifos nossos.

Figura 2- Periferia Paulistana (Revista Veja – 24,01.2001)

O “universo das moradias informais” está inserido, obviamente, no segundo grupo, ou seja, aquele que remanesceu da *metrópole moderna*, que na definição dos autores citados, corresponde à metrópole industrial ou “fordista”. Segundo esses autores, a *metrópole contemporânea* corresponde *ao território e o espaço onde está em andamento a transição de um modo de produção essencialmente mecânico para um modo de produção predominantemente tecnológico*. Desta forma fica claro, que estamos diante de uma “transição”, um “processo” onde *verificamos o aprofundamento das atribuições da metrópole no interior da nova etapa produtiva do capitalismo*⁽⁵⁸⁾.

“É nesse sentido, pela coexistência das formas de organização urbana,

incluindo ainda todas as formas intermediárias, que podemos afirmar que

⁵⁸ Ibid., pp.12/20.

não há uma metrópole inteiramente identificada com o novo modelo.”

(MEYER, GROSTEIN E BIDERMAN, 2004. PP. 19.)

Consoante os autores citados, termos como “industrialismo” e “pós-industrialismo”; “modernismo” e “pós-modernismo”, não podem ser considerados como *etapas consecutivas do processo ou como situações opostas e subseqüentes*. Não se trata de uma mera substituição da atividade industrial por atividades terciárias, o que segundo eles, seria uma *banalização despropositada*, pois na verdade estamos diante da *emergência de um modelo tecnológico informacional, que condiciona e dirige o conjunto da produção, da distribuição, do consumo e da administração dos produtos e serviços*⁽⁵⁹⁾.

Por conseqüência, concentramos nossa análise, que envolve a informalidade e precariedade das moradias, ainda na esfera da do “**espaço dual**” presente na metrópole industrial, pois como identificam MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN (2004), uma característica clara da “reestruturação” da metrópole é: “*a concomitância entre a existência de ações modernizadoras e a omissão de iniciativas diante da precariedade, acentuando o caráter complementar que os dois processos adquiriram ao longo do desenvolvimento da metrópole industrial*”. A contradição “centro x periferia”, mais do que uma representação geográfica, exprime a oposição, a dualidade, entre a cidade formal, objeto privilegiado dos investimentos públicos e do mercado imobiliário formal, e a cidade informal, onde prevalecem relações não capitalistas de produção. Essas duas realidades, embora “desiguais”, fazem parte de um desenvolvimento urbano “combinado”, que forjou as características da metrópole industrial. Dessa forma, ao invés de presenciarmos transformações que superam essa contradição, estamos diante de transformações urbanas que se sobrepõe à estrutura dual, predominante até o início da década de 1980, tornando ainda mais acirrada a disputa pelos investimentos públicos, entre as intervenções para promover a *inserção dos pobres na cidade* ou para *inserir a cidade na nova etapa do capitalismo*.

⁵⁹ Ibid., pp.12.

“(...) essas novas configurações, longe de marcar uma descontinuidade

espacial ou de um deslocamento temporal, evidenciam a presença de um

novo padrão urbano no qual a precariedade e a modernização surgem de

forma imbricada, superpondo-se e gerando um espaço característico de

um novo padrão de urbanização que podemos designar como

modernização precária”. (MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN, 2004. pp. 11 – grifos

nossos).

As famílias de mais baixa renda continuam ocupando o mesmo lugar do precário e informal, pois não houve, ao longo do século XX, *nenhuma mudança que pudesse ser definida como uma ruptura do modelo, isto é, uma reversão do processo espoliativo da urbanização metropolitana*⁽⁶⁰⁾. Contudo, ao nos aproximarmos da realidade dos assentamentos urbanos informais, devemos ter como referência o fato de que estamos diante de uma “nova desigualdade”, que, conforme MARTINS (1997), *separa materialmente, mas unifica ideologicamente*.

⁶⁰ Ibid.: pp.11.

“(...) a nova desigualdade se caracteriza basicamente por criar uma

sociedade dupla, como se fossem dois mundos que se excluem

reciprocamente, embora parecidos na forma: em ambos podem ser

encontradas as mesmas coisas, aparentemente as mesmas mercadorias, as

mesmas idéias individualistas, a mesma competição. Mas, as

oportunidades são completamente desiguais.” (MARTINS, 1997. pp. 21-22).

Segundo esse entendimento, estaríamos, de uma forma simplificada, diante de dois grupos de indivíduos que, embora estejam em condições econômicas diferenciadas, almejam alcançar os mesmos bens, ou seja, o **“engajamento” em uma sociedade com os mesmos valores**. Não presenciamos desigualdade que opõe os ideais de classes sociais diferenciadas, mas sim a luta por fazer parte de uma mesma sociedade reconhecida como ideal, porém, inacessível para alguns, pois, segundo MARTINS (2002) o desenvolvimento econômico gera, em países do Terceiro Mundo como o Brasil, um *desenvolvimento social muito aquém de suas possibilidades*, e, *nega-se na perversidade das exclusões sociais que dissemina*.

“Esse desenvolvimento anômalo não se manifesta apenas nas privações

que produz e dissemina. Manifesta-se, também, nas estratégias de

sobrevivência por meio das quais os pobres teimam em fazer parte daquilo

que não os quer senão como vítimas e beneficiários residuais de suas

possibilidades. (...) Nessas estratégias nem sempre compatíveis com o bem

comum, no recurso ao ilegal e ao anti-social por parte das vítimas, a

sociedade inteira é alcançada e comprometida nas compreensíveis ações

de sobrevivência daqueles aos quais ela não oferece a apropriada

alternativa de vida". (MARTINS, 2002. pp. 10-11).

Nos dizeres de MARTINS (1997; 2002), não tratamos de uma "exclusão social", mas sim de uma "inclusão precária, instável e marginal", de indivíduos que encontram expedientes a margem da lei para ter acesso à sobrevivência *nos moldes estabelecidos pela sociedade que os repele*. Não tratamos do mais do "operário", mas sim do "excluído", que não tem uma identidade de classe, mas encontra em comum a condição diferenciada de "inclusão":

"Os protagonistas da situação social adversa que mais golpeia a

consciência das elites, e da classe média que delas faz parte, não estão mais

majoritariamente nas fábricas – estão nas ruas, nas favelas e cortiços, nas

invasões, nos bairros miseráveis da urbanização patológica que o novo

desenvolvimento econômico produziu." (MARTINS, 2002.).

Os indivíduos que não apresentam condição econômica para acesso aos bens “valorizados” pela sociedade moderna, os quais eles também almejam, vão recorrer às **“formas alternativas para inserção nessa sociedade”**, essas formas correspondem, segundo o autor, à moradia informal, ao emprego informal, a compra do produto “pirateado”, enfim, todas as maneiras que os aproximem dos valores preconizados pela sociedade, através de uma “inserção marginal”, prejudicial a toda a sociedade, mas principalmente àqueles que sobrevivem em meio a condições muito precárias de existência. Não se trata mais do **operário que reivindica seus direitos**, mas sim de **indivíduos excluídos socialmente**.

Figura 3 - cortiço da Rua do Carmo - São Paulo

Na nova configuração das desigualdades, temos o “*produtivo excluído*”, na medida em que pessoas pertencentes à mesma classe social, como é o caso da classe operária, podem estar incluídas ou não: *socialmente excluídas e economicamente integradas nos mecanismos de reprodução ampliada do capital*⁽⁶¹⁾. Essa situação está presente de forma latente na problemática da moradia informal, como define a Fundação SEADE:

⁶¹ Cf. MARTINS (2002), pp. 16.

“O produtivo excluído, como o trabalhador da construção civil ou da

indústria automobilística que mora nas favelas, tem salários que não

permitem a compra da moradia no mercado e o Estado não realiza

políticas públicas eficientes para assegurar o acesso à moradia digna para

o cidadão, condições que instauraram um processo em que a produção

imobiliária de incorporação se combina com a densa e fantástica produção

doméstica irregular ou ilegal”. (SEADE, 2001, pp. 11 – grifos nossos).

O operário que mora em casa própria, ou casa de aluguel, é incluído econômica e socialmente, enquanto outro, até mesmo com a mesma renda, que reside em uma favela ou cortiço, embora incluído economicamente, é excluído socialmente, ou melhor, inserido de forma marginal na sociedade. Nesse sentido, o espaço que

ocupam os indivíduos na cidade é determinante sua inclusão ou inclusão marginal, conforme postula SANTOS (1998):

“(...) a atividade econômica e a herança social distribuem os homens

desigualmente no espaço, fazendo com que certas noções consagradas,

como a rede urbana e o sistema de cidades, não tenham validade para a

maioria das pessoas, pois o seu acesso efetivo aos bens e serviços

distribuídos conforme a hierarquia urbana depende do seu lugar sócio-

econômico e também de seu lugar geográfico.” (SOUZA, 1998. pp. 01).

Assim, o “espaço de fluxos”, que estaria na base da reorganização das formas urbanas, não elimina o “espaço de lugares”:

"A reorganização das formas urbanas conduzidas por uma nova lógica

espacial denominada espaço de fluxos se contrapõe, no sentido de

complementar-se, na sua chave teórica, ao espaço de lugares. A relação

dialética que existe entre ambos é a expressão material das dimensões

espaço e tempo no interior da própria metrópole. E, no caso de São Paulo,

cristalizam-se nos dois universos urbanos conflitantes e complementares

(...): o território qualificado e o território precário". (MEYER, GROSTEIN E

BIDERMAN, 2004. PP. 13).

A forma de inclusão marginal dos indivíduos na sociedade, em meio urbano, se faz perceber, de forma mais contundente, na forma da moradia da população mais pobre, nos espaços produzidos informalmente. As características das intervenções públicas nesse universo e as relações estabelecidas com essa população são

determinantes nas possibilidades que podem ser criadas para uma inserção não marginal, através da qualificação das moradias e de sua inserção no universo da cidade formal e na dotação de serviços que podem representar oportunidades de ascensão social, econômica e cultural.

Figura 4 - Barraco na invasão de Vila Lourdes (Jornal Folha de São Paulo – 07.12.1981)

As interpretações marxistas, que se referem à etapa na qual se estruturou a metrópole industrial não seriam anacrônicas, pois não há qualquer mudança significativa que demonstre uma reversão do *processo espoliativo da urbanização metropolitana*, mas ao contrário, *o capital se reencontrou com formas de exploração pré-capitalistas de trabalho*.

“Na dinâmica própria de uma economia crescentemente globalizada,

virtualidades do processo de exploração do trabalho, ainda da fase da

chamada acumulação primitiva, tornaram-se novamente reais e

ressurgiram adaptadas à racionalidade do capital moderno, como monstro

nas reflexões sobre as formas contemporâneas de escravidão. (...) a

intensificação da globalização, que é própria do processo do capital, fez

com que o capital se reencontrasse com formas de exploração pré-

capitalistas de trabalho, das quais aparentemente se divorciara há muito.

Mas também porque encontrou-se com valores, mentalidades e

concepções da vida e do trabalho muito frágeis em face do poder

destrutivo e de sujeição do capital globalizado." (MARTINS, 2002. pp. 17).

Coloca-se, portanto, a importância dos programas de intervenção na realidade da informalidade construída em parte por *formas pré-capitalistas de produção*, ou no território desigual produzido ao longo do ciclo industrial e a necessidade de conhecermos quais as reais possibilidades desses programas, a partir das dinâmicas em curso.

Para a metrópole de São Paulo, MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN (2004) identificam como "*novas dinâmicas da cidade informal*" três movimentos simultâneos: o adensamento das grandes favelas com a expectativa de sua integração à estrutura urbana; a reprodução de loteamentos ilegais com novas estratégias operativas, principalmente em áreas com proteção ambiental, gerando conflitos sociais e institucionais; e a multiplicação e dispersão das favelas nas periferias metropolitanas, geralmente em situação de risco ambiental. Esses autores enfatizam os programas públicos introduzidas no decorrer das décadas de 1980 e 1990, que confirmam *a emergência da informalidade como um dado de projeto e objeto de políticas públicas*, porém reconhecem que a escala de atuação é pouco expressiva diante da dimensão e da precariedade instalada (⁶²).

Essas políticas públicas revestem-se de extrema relevância para, ao menos atenuar, a dívida social deixada pela metrópole moderna – industrial - e que só tende a se agravar na metrópole contemporânea, devendo constituir-se como *políticas sociais compensatórias*.

"A alternativa tem sido as políticas sociais compensatórias, sem dúvida

necessárias nessa circunstância, por meio das quais se procura atenuar os

efeitos danosos do modelo econômico. Elas apenas confirmam e legitimam

⁶² MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN (2004)., pp. 196 – 197.

a exclusão por meio de benefícios que não constituem legítima apropriação

social dos resultados da economia. São apenas débitos a fundo perdido,

preço a pagar pela sustentação de uma economia cuja dinâmica bane e

descarta parcelas da população.” (MARTINS, 2002, pp. 14).

Com a crescente proliferação de políticas de intervenção nos assentamentos urbanos informais, de iniciativa dos municípios, dos estados e do governo federal, inclusive sob influência do ideário de organismos internacionais, temos premissas diversas e *práticas urbanísticas* ⁽⁶³⁾, também diferenciadas, chegando, por conseqüência, a resultados desiguais. Evidentemente que esses programas, por contemplarem realidades diversas, devem ser flexíveis possibilitando a adoção de soluções diferenciadas. No entanto, **metas podem ser universais e claramente definidas**, para garantir a eficácia das ações propostas, sob pena de que as intervenções realizadas sejam, apenas, um conjunto de “melhorias” de caráter meramente paliativo. As regularizações técnicas ou urbanísticas dos assentamentos informais devem se constituir em intervenções amplas, que contemplem a ordenação das ocupações, garantindo a acessibilidade às vias públicas, a dotação de infra-estrutura, o tratamento dos resíduos, além das condições necessárias para a vida urbana, como o transporte e os equipamentos que garantam o acesso aos serviços públicos. Nesse aspecto, cabe destacar o **componente físico-urbanístico da sustentabilidade dos aglomerados urbanos**, conforme conceitua GROSTEIN (2001):

⁶³ Fazemos referência à “práticas urbanísticas”, conforme GROSTEIN (2001): pp.20.

“O avanço do processo de urbanização, sua escala e velocidade, não

constituem problema em si, não fosse o modo como ocorreu. A ele

*devemos estar atentos, pois a **sustentabilidade do aglomerado***

***urbano/metropolitano, em sua componente físico-urbanística,** relaciona-se*

com as seguintes variáveis: a forma de ocupar o território, a

disponibilidade de insumos para seu funcionamento (disponibilidade de

água), a descarga de resíduos (destino e tratamento de esgoto e lixo); o

grau de mobilidade da população no espaço urbano (qualidade do

transporte público de massa); a oferta e o atendimento às necessidades da

população por moradia, equipamentos sociais e serviços e a qualidade dos

espaços públicos. Assim sendo, as políticas que os sustentam o

*parcelamento, uso e ocupação do solo e as **práticas urbanísticas** que*

viabilizam estas ações, tem papel efetivo na meta de conduzir as cidades no

percurso do desenvolvimento sustentado". (GROSTEIN, 2001: pp. 20 – Grifos

Nossos)

Há que se considerar também a “disputa” entre essas políticas compensatórias e aquelas relacionadas com a modernização requerida pela metrópole contemporânea, em face da inexistência de uma política de uma ***política de desenvolvimento urbano***, capaz de abranger esses dois universos:

“A ausência de uma política de desenvolvimento urbano, capaz de oferecer

formas de ação que confrontem as situações urbanas precárias e controlem

a expansão unilateral da modernização, aprofundará a extensão e o grau

das contradições do atual processo de fusão desses dois movimentos,

resultando no agravamento das situações de precariedade”. (MEYER,

GROSTEIN E BIDERMAN, 2004. PP. 14).

Há que se considerar ainda, que os assentamentos informais ocupam áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário formal, e, por conseguinte, áreas impróprias ao uso habitacional, com restrições físicas, ambientais e/ou urbanísticas, estabelecendo um conflito de caráter sócio ambiental:

“Esse movimento, em tese ilimitado, de criação de espaço urbano com

baixos investimentos iniciais, tanto públicos quanto privados, ao atingir as

áreas de importância ambiental e legalmente protegidas, revela um

conflito de dupla origem, social e ambiental. E incorpora mais um traço ao

processo de urbanização: o avanço sobre áreas frágeis, comprometendo

recursos naturais e expondo populações a uma situação de risco". (MEYER,

GROSTEIN E BIDERMAN, 2004. PP. 90 – GRIFOS NOSSOS).

Esse *padrão predatório de expansão urbana*⁽⁶⁴⁾, em face das dimensões assumidas, é objeto de atenção dos "ambientalistas" que vêm, com justa preocupação, o comprometimento das reservas naturais essenciais, inclusive para a vida nas cidades, com destaque para os efeitos sobre os mananciais que alimentam os sistemas produtores de água. Entretanto, a dimensão da ocupação habitacional em áreas impróprias, a inexistência de soluções economicamente viáveis para atendimento habitacional da população residente nas "áreas protegidas" e a ausência de instrumentos técnico-jurídicos para tratamento racional da questão levam ao não enquadramento adequado do problema ⁽⁶⁵⁾. Os programas de intervenção acabam por pautar-se de forma a privilegiar ora a problemática social, ora a problemática

⁶⁴ MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN (2004): pp.90.

⁶⁵ O Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, embora tenha tratado dos direitos dos moradores informais, e encaminhado propostas para tratamento do problema, passou longe de enfrentar os problemas ambientais envolvidos na questão. A criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, através dos Planos Diretores Municipais, também não é solução para o problema das ocupações em áreas protegidas. O projeto de lei de revisão da Lei de Parcelamentos 6.766/79 mantém, de forma até mais rigorosa, as áreas vedadas ao parcelamento conforme o texto original.

⁶⁵ VALLADARES (2005), pp. 24.

ambiental, dependendo dos condicionantes de sua formulação, certas vezes desconsiderando que tratam de um mesmo território e dos mesmos agentes.

Permanece, portanto, o desafio do adequado equacionamento para os problemas dos assentamentos urbanos informais, através da inclusão não-marginal dos seus moradores, **sem alimentar o “ciclo vicioso da irregularidade”**, com o **tratamento dos problemas sócio-econômicos, urbanísticos e ambientais, em todas as suas dimensões e de forma integrada.**

4. DISCUTINDO A INFORMALIDADE

A emergência da informalidade como **dado de projeto e objeto de políticas públicas**, nas décadas de 1980 e 1990, como vimos anteriormente (⁶⁶), estimula o debate sobre as formas de entendimento das práticas presentes nesse universo e das intervenções públicas a serem realizadas, trazendo, em face da complexidade do tema, concepções diferenciadas para o tratamento do problema.

Figura 5 - Imóvel para aluguel informal como cortiço na região central de São Paulo (PAC/CDHU)

⁶⁶ Cf. VALLADARES (2005): pp. 196/197.

A análise dos espaços produzidos informalmente nas grandes cidades do terceiro mundo, como é o caso do Brasil, vem se pautando em disciplinas jurídicas e urbanísticas que privilegiam esclarecer aspectos relacionados à conformidade desses espaços com a legislação vigente, buscando soluções para sua regularização urbanística e fundiária. Verifica-se também, um avanço na elaboração de diagnósticos físico-ambientais que buscam relativizar os interesses específicos das populações moradoras nestas áreas, com outros interesses mais amplos, que possam afetar o conjunto da população do município ou de uma determinada região metropolitana, evidenciando conflitos e inadequações de natureza diversa, associadas a esta forma específica de assentamento urbano.

Porém, notadamente a partir da última década, ganham destaque abordagens que reconhecem a importância e a especificidade das relações econômicas presentes no universo dos aglomerados informais - isto é, no **mercado informal de moradias** ⁽⁶⁷⁾. Algumas teorias apontam a necessidade de sua valorização em relação ao contexto econômico mais amplo, como faz Hernando de Soto ⁽⁶⁸⁾, que defende uma das teses mais polêmicas, com influência sobre o meio institucional e acadêmico em nosso país. O autor defende que grande parte da *marginalidade dos pobres em nações em desenvolvimento e em países ex-comunistas* tem origem na incapacidade das pessoas de se beneficiarem dos efeitos positivos que a **propriedade formal** oferece. Sem o título legal e *sem as necessárias instituições relacionadas com a propriedade*, os pobres não podem explorar seus bens como "ativos".

Enfrentar um problema de tal relevância significa para o autor estabelecer um **sistema de propriedade** ⁽⁶⁹⁾, *que permita a formalização das moradias dos mais pobres*. Entende ainda, que além da função de abrigo, as habitações com a propriedade devidamente formalizada, adquirem uma "**vida paralela**", constituindo "**ativos**" que podem cumprir uma série de funções adicionais, como garantia de crédito, reforçando a responsabilidade individual, e a capacidade de adequar a propriedade a qualquer tipo de transação. E, deste modo a propriedade passa a exercer um conjunto de "**funções econômicas**" impedidas anteriormente pela

⁶⁷ A esse respeito ver a pesquisa da rede INFOSOLO, bem como ABRAMO (2003) e BALTRUSIS (2005).

⁶⁸ Economista peruano. Em sua obra - "*O Mistério do Capital*" (Rio de Janeiro, Ed. Record, 2001), descreve *porque o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*.

⁶⁹ Embora o autor não defina claramente o que define por "*sistema de propriedade*", certamente se refere a uma estrutura legal e institucional que permite o reconhecimento formal do direito de propriedade, com a concessão de títulos devidamente reconhecidos.

condição de ilegalidade existente. . Nesta interpretação, a condição irregular da propriedade confere à moradia a condição de "*capital morto*", permanecendo no setor "subcapitalizado" da economia, restringindo as possibilidades de crédito: *as pessoas não conseguem extrair vida econômica de suas construções*⁽⁷⁰⁾.

O Professor Francisco de Oliveira, em conferência proferida em 2004, questionou a tese de Hernando de Soto, por entender que *as casas autoconstruídas não podem ser convertidas em mercadoria, pois foram produzidas como "não mercadorias"*, como resultado da *superexploração* da força de trabalho. Nesse contexto, a periferia deve ser entendida como *o espaço onde predominam padrões não-capitalísticos de relações de produção*, e da relação entre a "*auto-construção*" e os "*processos da macroeconomia*" resulta o *rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho e o rebaixamento dos custos públicos de produção da cidade*. Segundo o Profº Oliveira, o mercado imobiliário só existe "*da classe média para cima*": *não há mercado imobiliário para renda baixíssima porque a habitação não é produzida como mercadoria – tem valor de uso, mas não tem valor de troca*⁽⁷¹⁾.

Com efeito, MARX (1989) define "**mercadoria**" como *objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia*. As mercadorias atendem às necessidades humanas, diretamente, como meio de subsistência ou objeto de consumo, ou indiretamente, como meio de produção. Apresentam-se como "**valor de uso**", ou seja, *utilidade da mercadoria, determinada pelas propriedades materiais inerentes a mesma*, e como "**valor de troca**", que se revela *na relação quantitativa entre valores de espécies diferentes, na proporção em que se trocam*⁽⁷²⁾. Nesse sentido, para a Teoria Marxista, ao abstrairmos o valor de uso das mercadorias restamos apenas a massa pura e simples de trabalho humano, ou seja, a força de trabalho despendida em sua produção, *um valor de uso ou um bem só possui, portanto, valor, porque nele está corporificado, materializado trabalho humano abstrato*⁽⁷³⁾.

⁷⁰ Cf. SOTO (2001), pp.52.

⁷¹ Conferência proferida no *Seminário Procedimentos Inovadores de Gestão da Produção Habitacional para População de Baixa Renda* – FAUUSP – Capital – SP, 17 a 19 de outubro de 2004. O Professor Francisco de Oliveira é Titular de Sociologia da FFLCH da USP (aposentado) e Coordenador Executivo do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania – CENEDIC/USP. Essa conferência gerou o artigo "O Vício da Virtude", publicado na Revista Novos Estudos CEBRAP, Nº 74, de março de 2006.

⁷² MARX (1989), pp. 42.

⁷³ Ibid.: pp. 44.

A “grandeza do valor” das mercadorias é determinada, portanto, pela *quantidade de tempo de trabalho socialmente necessário* para a produção de um valor de uso, que se constitui no *tempo de trabalho requerido para produzir-se um valor de uso qualquer, nas condições de produção socialmente normais, existentes e com grau social médio de destreza e intensidade do trabalho*⁽⁷⁴⁾. Essas *condições de produção socialmente normais*, que resultam no tempo de *trabalho socialmente necessário*, são os elementos norteadores para a formação de “preços de mercado”, ou “preços reguladores de mercado”. Uma determinada empresa que apresente maior grau de produtividade pode produzir as mercadorias a um preço inferior do que aquele praticado no mercado, que toma por base uma produtividade média do ramo industrial determinado, como também pode existir uma empresa que apresente seu preço de produção acima do preço regulador de mercado, portanto, com grau menor de produtividade⁽⁷⁵⁾.

Outra condição para definição de “mercadoria” é a necessidade de **transferência por meio de troca**, a quem ela vai servir como valor de uso: *Quem com seu produto satisfaz a própria necessidade gera valor de uso, mas não mercadoria. Para criar mercadoria é mister não só produzir valor de uso, mas produzi-lo para outros, dar origem a valor de uso social*⁽⁷⁶⁾. Dessa forma, uma moradia construída para uso próprio, que teoricamente **não poderia ser trocada no mercado formal**, por não se constituir em propriedade de quem detém a posse e não obedeceu aos parâmetros legais e técnicos de produção, não é uma mercadoria, **ao menos no universo das relações capitalistas do mercado imobiliário privado formal**. Essas moradias teriam valor de uso, mas o valor de troca só se realizaria em condições extremamente particulares, em um “mercado informal”, com a condição de que a “troca” não envolveria o direito de propriedade, mas somente a posse precária. Ainda consoante a Teoria Marxista, devemos ressaltar:

⁷⁴ Ibid.: pp. 46.

⁷⁵ Conseqüentemente e, como já citamos anteriormente, a produtividade é resultante de qualquer circunstância que possibilita a redução do tempo de trabalho socialmente requerido para a produção de uma determinada mercadoria, reduzindo, portanto, o seu valor.

⁷⁶ MARX (1989): pp. 47- 48.

“No conjunto formado pelos valores de uso diferentes ou pelas

mercadorias materialmente distintas, manifesta-se um conjunto

correspondente aos trabalhos úteis diversos – classificados por ordem,

gênero, espécie, sub-espécie e variedade – a divisão social do trabalho. Ela

é condição para que exista a produção de mercadorias, embora

reciprocamente, a produção de mercadorias não seja condição necessária

para a existência da divisão social do trabalho”. (MARX, 1989, pp.49 – GRIFOS

NOSSOS).

A produção de moradias informais ocorre a parte da *divisão social do trabalho*, na medida em que é produzida por um trabalhador que, nas horas de folga de seu trabalho, acumula uma série de tarefas que seriam desempenhadas por um conjunto de profissionais de aptidões diversas (pedreiro, encanador, marceneiro, eletricista,

servente, etc.), produzindo a habitação para uso próprio. Por outro lado, a moradia é condição de subsistência do trabalhador, portanto, condição para produção e reprodução da força de trabalho, por consequência, os gastos com habitação deveriam ser suportados pelo salário, mas não o são, (⁷⁷).

Figura 6 - Moradias autoconstruídas (www.piniweb.com.br)

As moradias resultantes da informalidade, da auto-construção e outras formas de cooperação voluntária como o mutirão, são produzidos por **trabalho não pago**, isto é *supertrabalho* ou *sobretabalho*. Essa forma de produção, conforme define OLIVEIRA (1987), *contribui para o aumento da taxa de exploração da força de trabalho, pois a habitação resultante da produção informal reflete-se numa baixa aparente do custo de sua reprodução*(⁷⁸).

⁷⁷ O salário do trabalhador deveria garantir suas condições de subsistência, portanto, deveria cobrir as despesas com moradia, ou seja, moradia formal, adquirida ou alugada no mercado imobiliário.

⁷⁸ Cf. OLIVEIRA (1987), pp.35-36.

“Assim uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas

de “economia natural”, dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem

com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu

dinamismo na intensa exploração da força de trabalho”. (OLIVEIRA, 1987,

pp.36).

O autor defende que a expansão do capitalismo no Brasil ocorre a partir de duas dinâmicas, aparentemente antagônicas, mas na verdade complementares: a introdução do “novo no arcaico”, ou seja, modernas técnicas introduzidas na agricultura liberando trabalhadores do campo para a cidade; e reprodução de relações “arcaicas no novo”, ou seja, expedientes como a auto-construção convivendo com a indústria e a cidade moderna.

“(…) A reprodução de relações arcaicas no novo preserva o potencial de

acumulação liberado exclusivamente para fins de expansão do próprio

novo”. (OLIVEIRA, 1987, pp.36).

A auto-construção é, portanto, um tema controverso, principalmente quando adotada como prática nos programas habitacionais públicos, sob a forma do “mutirão” (⁷⁹), veementemente rebatida por autores marxistas, como OLIVEIRA (1987), que vêem na auto-construção um *sobretabalho* e, portanto, um expediente de *superexploração* da força de trabalho. Outros autores, contudo, destacam os aspectos positivos da prática da auto-construção/mutirão, como as relações de solidariedade que se desenvolveriam na comunidade, a aproximação do produtor/produto, etc (⁸⁰).

Ainda no que se refere aos questionamentos aos pressupostos de SOTO (2001), temos a argumentação de FERNANDES (2003), segundo a qual, as moradias informais compreendem uma *forma de patrimônio, o que foi possível por meio de crédito ainda que não através de instituições formais* e que não há qualquer evidência que

⁷⁹ MARICATO (1979) define: *A auto-construção, o mutirão, a auto-ajuda, a ajuda mútua são termos usados para designar um processo de trabalho calcado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se portanto das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho.* pp. 71.

⁸⁰ Entre os autores que se contrapõem a visão de OLIVEIRA, encontramos FERRO (2006) e LOPES (2006), bem como BONDUKI e ROLNIK (1979). Esses últimos defendem que a “opção” pela “casa própria” autoconstruída livraria o trabalhador dos riscos o aluguel, além do fato de reverter em patrimônio em face das *duas formas mais difundidas de “mercantilização”: o aluguel de uma segunda casa no lote e a venda da habitação.* Como bem observam, essa prática se torna possível na medida em que não há oferta no mercado imobiliário de moradias de aluguel para a população de baixa renda. Desta forma, por consequência, há uma “demanda” por aluguéis de baixo valor, que acaba encontrando a “oferta” no mercado informal.

demonstre que as instituições financeiras, tal como encontram-se organizadas, estariam dispostas a oferecer crédito aos pobres.

No tocante ao crédito entendemos que, realmente, mesmo que um indivíduo detenha um título de propriedade de uma moradia em uma favela, por exemplo, dificilmente encontrará uma instituição financeira que lhe dê crédito, pois, na verdade, para a concessão de crédito, quando exigida garantia real, a formalidade da propriedade é necessária, porém não suficiente. A concessão de crédito, sob garantia hipotecária, depende também do valor do bem, valor este considerado o “preço de mercado”. E, devemos ressaltar, que para os bancos e instituições financeiras, os ativos imobiliários são aqueles transacionados do “mercado formal”, construídos com solidez, segurança e obediência à normas urbanísticas e edificações.

Essa forma de patrimônio identificada por FERNANDES (2003) e BONDUKI e ROLNIK (1979), que é a moradia informal ⁽⁸¹⁾, pode ter sido obtida através de crédito, até mesmo porque, conforme BALTRUSIS (2005), os adquirentes de moradias em favelas obtêm financiamento para a compra. Porém, entendemos que os recursos investidos resultaram de empréstimos concedidos por financeiras, com base em garantias pessoais e não garantias reais. Ressaltando que, quanto mais frágil a garantia oferecida maior será a taxa de juros, e a população mais pobre para obter esse “crédito”, acaba se sujeitando a empréstimos com juros abusivos e prazos reduzidos, quando não à ação de agiotas.

As pesquisas desenvolvidas por BALTRUSIS (2000; 2005) sobre o mercado imobiliário informal em favelas paulistas, nos dão conta que o preço médio de um imóvel de alvenaria com dois quartos cozinha e banheiro com aproximadamente 40 ou 50 metros quadrados, numa favela bem estruturada e localizada em São Paulo, varia de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), podendo chegar a R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) ⁽⁸²⁾.

São valores expressivos, pois como conclui o autor, podemos chegar, em alguns casos, a R\$ 400,00/m², valores próximos aos praticados no mercado formal ⁽⁸³⁾. Ainda segundo BALTRUSIS (2005), um apartamento na região central de São Paulo pode ser

⁸¹ BONDUKI e ROLNIK, Op. Cit. Também defendem que a moradia informal é um patrimônio do seu detentor.

⁸² BALTRUSIS (2005), pp. 94.

⁸³ Na CDHU o valor médio praticado para construção de edificações de habitação de interesse social, com térreo + 04 pavimentos é de aproximadamente R\$ 660,00/m² (ref. Fev. 2007).

comprado até por R\$ 20.000,00 em alguns edifícios localizados em áreas mais degradadas, ou um apartamento novo, empreendido pelo mercado, com aproximadamente 45 m², pode ser adquirido até por R\$ 25.000,00, com condições de financiamento de até 20 anos.

Esses dados poderiam nos levar à conclusão de que a teoria de SOTO (2001) está correta, pois a formalização dessas propriedades ressuscitaria o “capital morto” que segundo o autor estaria oculto nos imóveis de posse ⁽⁸⁴⁾. No entanto cabe a indagação se esses “ativos” – que se constituíam as propriedades formalizadas – teriam valor para o mercado imobiliário formal e, portanto, poderiam alcançar a condição de garantia real para obtenção de crédito junto às instituições financeiras.

Qualquer profissional que tenha acompanhado um processo junto a uma instituição financeira que trabalha com empréstimos baseados em garantia real, como por exemplo, com hipoteca de imóveis, sabe bem como os “ativos” disponibilizados como garantia são detalhadamente avaliados ou até mesmo subavaliados em alguns casos. Nesse sentido, embora tenham valor no âmbito da informalidade, dificilmente teriam valor ou manteriam o mesmo valor quando submetidos à avaliação do mercado formal, pois como vimos, esses preços estariam acima, inclusive, da produção formal, conforme comparativos anteriormente mencionados, sem a garantia das condições de solidez e segurança dos imóveis produzidos formalmente.

Evidentemente, que esses imóveis informais, na maioria das vezes habitações muito precárias, mal servidas por infra-estrutura e serviços, são negociados por esses preços em face da existência de uma demanda que se vê obrigada a procurar uma solução de moradia na informalidade, devido a uma série de fatores, como é o caso do trabalho informal sem renda comprovada. Se essa demanda de baixa renda viesse a ser atendida através de programas públicos de provisão ou locação de moradias, por exemplo, estaríamos diante de um quadro diferente, ou seja, essas moradias informais precárias perderiam seu valor devido à ausência de demanda para adquiri-las ⁽⁸⁵⁾.

⁸⁴ Cf. SOTO, Op.Cit, pp. 47, esse “capital morto”, segundo os cálculos de sua equipe de pesquisa corresponderia a US\$ 9,3 trilhões, ou seja, o dobro do total de suprimento de moeda norte americana em circulação.

⁸⁵ Cf. ABRAMO, Op.Cit.: “*Um dos argumentos que sugerimos para explicar os preços elevados da moradia em favela explora o nexa entre o mercado de trabalho e o mercado imobiliário, onde a informalidade no primeiro impede a entrada no mercado formal do segundo. Essa barreira à*

A simples formalização da propriedade, conforme postula SOTO (2001), não seria suficiente para a transformação da habitação em um “ativo” que pudesse beneficiar o seu detentor em transações financeiras. Como evidencia FERNANDES (2003), estudos recentes têm contestado a *insustentabilidade urbanística e socioambiental dos assentamentos no Peru, no México, em El Salvador e outros países, já legalizados como resultado de programas inspirados pela idéias de SOTO*⁽⁸⁶⁾. Essa crítica nos remete ao cerne do problema, ou seja, a simples concessão de títulos de propriedade não seria a solução.

Entretanto não se trata de relegar a propriedade ao segundo plano nos processos de “regularização” dos assentamentos informais, como alguns programas levados a efeito no Brasil, que propõe primeiro “urbanizar” para depois, em uma segunda etapa, “se possível”, resolver o problema fundiário. As intervenções devem pautar-se por conceder títulos de propriedade aos moradores ao final do processo de regularização, na medida do possível devem ser formalizados os documentos que garantam o “direito à propriedade” e não apenas à posse, como é o caso da “concessão de direito especial de moradia”. A “dualidade”, já presente em tantos aspectos na nossa sociedade, não deveria também segmentar duas “categorias” de cidadãos, ou seja, aqueles que têm direito à posse e aqueles que têm direito à propriedade. Morar regularmente, talvez seja a primeira forma concreta de inserção dos indivíduos na cidade, e deveria ocorrer sem a clivagem entre “proprietários” e “cessionários”.

Contudo, a propriedade deve estar inserida no processo de intervenção urbanística necessária para que os assentamentos informais possam ser considerados como parte da cidade e, para tanto, como já mencionado, há que garantir a *sustentabilidade física dos assentamentos*⁽⁸⁷⁾, compreendendo não só a dotação de infra-estrutura, como também as condições de acessibilidade, etc., levando em conta as **formas de sociabilidade desenvolvidas**, o “capital social” resultante dessas relações, e as formas como essas comunidades seriam beneficiadas através da regularização no tocante à geração de renda, segurança, educação, saúde, etc. As

entrada no mercado formal imobiliário, dada a informalidade no mercado de trabalho, e a relativa rigidez na oferta e imóveis no mercado imobiliário das favelas define um “mercado racionado”, que tende a responder as flutuações de demanda com variação acentuada em seus preços pp. 189 - 190

⁸⁶ Cf. FERNANDES (2003): pp.154.

⁸⁷ Cf. descrito por GROSTEIN (2001): pp. 20.

relações sociais desenvolvidas nos assentamentos informais são decisivas para sobrevivência dos indivíduos na medida em que são essas relações que, muitas vezes, explicam a opção por uma moradia informal, mesmo quando o valor para aquisição ou aluguel pode, em muitas situações, ser equiparado ao mercado formal, pois *não é só a baixa renda que explica a submissão às condições de informalidade*.

A oferta de habitações de menor valor no mercado formal é reduzida e, certamente, não atenderia a demanda que hoje vive na informalidade, até mesmo porque os valores indicados por BALTRUSIS (2005), citados anteriormente, referem-se a construções em alvenaria de aproximadamente 45 m², o que representa condições privilegiadas nas favelas, pois, o próprio autor apresenta outras tipologias encontradas nesses assentamentos cujos valores de aquisição não encontrariam paralelo no mercado formal. Há que se considerara ainda que, conforme adverte ABRAMO (2003), apenas a consideração da *concorrência por meio dos preços* como o elemento determinante do funcionamento dos mercados urbanos, conduziria à suposição que o mercado informal teria preços mais baixos que o mercado formal⁽⁸⁸⁾. No entanto, segundo assevera o autor com base em pesquisas desenvolvidas nas favelas do Rio de Janeiro, constata-se uma “preferência” por imóveis localizados em favelas *mesmo quando em condições de preço semelhantes aos imóveis do mercado formal, mais amplos e localizados nas periferias*⁽⁸⁹⁾, “paradoxo” para o qual apresenta algumas explicações possíveis.

A primeira hipótese do autor é que a informalidade no mercado de trabalho seria incompatível com as normas rígidas do mercado formal, que é a mesma constatação encontrada para os altos valores do aluguel nos cortiços de São Paulo, em face da ausência de formas de comprovação de renda, fiador e outros trâmites exigidos pelo mercado imobiliário formal e que seriam barreiras para acesso por parte daqueles que são também informais no trabalho. Outro aspecto considerado por ABRAMO (2003) se refere à proximidade de fontes de rendimento. Nesse caso, o fator atrativo seria não apenas a proximidade física, mas sim, *relações sociais que se manifestam de maneira difusa na territorialidade da cidade*, ou seja, a oportunidade de rendimento estaria vinculada à amplitude e às possibilidades abertas pela “rede” (relações parentais, pessoais ou religiosas). Não se trata da economia no

⁸⁸ Cf. ABRAMO Op. Cit.: pp. 189.

⁸⁹ Cabe observar que ABRAMO refere-se às favelas do Rio de Janeiro, localizadas prioritariamente em áreas centrais.

deslocamento físico, no custo do transporte, mas o fato da existência de oportunidades de ocupação que seriam próprias da favela, ou melhor, da **rede de relacionamentos locais**.

Toda a rede de comércio e serviços informais que estão hoje localizados nas favelas gera um fluxo de recursos, que segundo ABRAMO (2003), formariam um *“circuito econômico” interno que alimenta o mercado imobiliário local*.

“Essa dinâmica econômica endógena da favela se institui a partir de fatores

tais como: confiança e reciprocidade. Esses fatores que qualificam a

interação dos sujeitos sociais são elementos importantes na dinâmica dos

mercados locais e explicam sua manutenção vis a vis dos mercados formais

a preços inferiores.” (ABRAMO, 2003, pp. 192).

Até os empregos oferecidos pelo narcotráfico, que exigem “confiança” e “conhecimento do território”, seriam determinantes para a opção de certos indivíduos por manter-se nos assentamentos informais. As relações de vizinhança e os benefícios decorrentes dessas relações, também contribuiriam para fixação dos moradores das favelas: os vizinhos e parentes assumem temporariamente responsabilidades que normalmente teriam uma contrapartida monetária e/ou do

governo, tais como: creches, centros de terceira idade e de deficientes físicos e mentais, etc. ⁽⁹⁰⁾).

Dessa forma ABRAMO (2003) enfatiza a *localização da moradia um dos elementos mais importantes do universo familiar dos pobres*, destacando as escolhas de localização baseadas na preferência por acessibilidade, vizinhança e até mesmo estilo de vida. Não deixa de reconhecer, contudo, o fato de que nos últimos trinta anos, houve uma evolução na oferta de infra-estrutura e melhoria das condições de vida da população favelada, ressaltando, entretanto, que apesar dessa aparente “evolução”, os investimentos públicos, nessas últimas três décadas, foram direcionados, prioritariamente, para áreas ocupadas pelas famílias de maior poder aquisitivo ⁽⁹¹⁾).

O processo de “regularização”, ou qualquer outra intervenção pública em assentamentos urbanos informais, deve compreender a totalidade dos processos sociais e econômicos presentes nesse universo, pois a intervenção física ou a formalização da propriedade no âmbito dos registros públicos afetam a forma que esses moradores encontraram de viver, ou de sobreviver, o que representa, nas palavras de MARTINS (1997; 2002): *a inserção marginal*.

Essas comunidades vêm se estruturando com a total ausência do Estado, através de práticas econômicas, sociais e culturais que se consolidaram ao longo de algumas décadas. As referências espaciais também se consolidaram e seus anseios se restringiram às “melhorias” factíveis dentre o limitado rol de possibilidades reais apresentadas e não através de um conceito “ideal” de cidade. Depois de “gerações” vivendo em favelas, cortiços ou loteamentos ilegais da periferia, as reivindicações dos moradores se restringem a “melhorias”, tais como, pavimentação de uma rua, dotação de saneamento, canalização de um córrego, etc. Estão longe de reivindicar uma “moradia”, como direito, circunscrevendo suas possibilidades de morar ao universo da informalidade e não da cidade formal. Assim sendo, cabe ênfase à advertência de MARTINS (1997), de que a idéia que temos da exclusão é *pobre e insuficiente*, a “coisificação conceitual” dos equívocos gerados pela *transformação do conceito na palavra sem sentido que desdiz o que aparentemente quer dizer*.

⁹⁰ Cf. ABRAMO (2003): pp. 204.

⁹¹ Cf. ABRAMO (2003): pp. 199-200.

“Ela nos lança na cilada de discutir o que não está acontecendo exatamente

como sugerimos, impedindo-nos, portanto, de discutir o que de fato

acontece: discutimos a exclusão e, por isso, deixamos de discutir as formas

pobres, insuficientes e, às vezes, até indecentes de inclusão”. (MARTINS,

1997, pp. 21).

Desta maneira, não há como admitir que o *Estado ao intervir na informalidade se aproprie de práticas informais e até mesmo ilegais*, que são utilizadas pela população pobre como uma “estratégia de sobrevivência”, conforme vêm ocorrendo, segundo a hipótese central que norteia essa pesquisa.

Os programas públicos devem ser concebidos sempre com o cuidado de não eliminar arranjos de sobrevivência estabelecidos pela comunidade, sem a contrapartida de uma alternativa formal para solução do problema. Como exemplo, temos a questão do comércio e serviços nas favelas que são objeto de urbanização. Muitas vezes, as alternativas encontradas não contemplam a continuidade dessas atividades, o que tem um impacto extremamente negativo, na medida em que são eliminadas as alternativas de geração de renda das famílias, que acabam se mudando ou promovendo apropriações de espaços inadequados para essas finalidades. Contudo, é necessário que se estabeleçam estratégias, e o Estado detém poder suficiente para tanto, que levem ao “*empoderamento*”⁽⁹²⁾ da população, inclusive elevando o grau

⁹² A expressão “empoderamento”, originária da palavra *empowerment*, que significa dar poder a alguém para realizar uma tarefa sem precisar de permissão. Ressaltamos aqui a concepção de

de suas aspirações e reivindicações e, o que é mais importante, não aceite retrocessos.

A consideração dos impactos sócio-econômicos dos projetos de urbanização é extremamente relevante e, para tanto, é necessário o reconhecimento de que naquela localidade existem relações de produção, distribuição e consumo, portanto um mercado informal, do qual a moradia é um importante segmento.

Conforme mencionamos anteriormente. MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN (2004) indicam a propensão de adensamento das grandes favelas *com a expectativa de sua integração à estrutura urbana*, como uma das dinâmicas da “cidade informal”. Com certeza, a proposta de “regularização” ou “urbanização” cria uma expectativa de valorização, decorrente das “melhorias” e da eventual concessão de propriedade, ou até mesmo da segurança na posse. Esse “anúncio” de intervenção já passa a estimular a “venda” de moradias, por aqueles que esperam auferir maiores valores nas transações em face das perspectivas de intervenção futura. Quando ocorre o cadastramento, os “barracos selados” e as “senhas” passam também a ser intensamente transacionados (⁹³).

Dessa forma verificamos uma “valorização” da terra informal, bem como a irradiação dessa valorização pelo entorno das áreas objeto de intervenção, como um dos primeiros impactos dos projetos de intervenção pública, mesmo antes de seu início efetivo. Essa situação é evidenciada em matéria veiculada pela imprensa, informando que, até 2009, os imóveis no entorno do Complexo de Paraisópolis, favela paulistana cuja área se divide entre os bairros de Morumbi e Vila Andrade, deverão valorizar-se de 10 a 15%, com o projeto de reforma urbanística e fundiária da Prefeitura e Governo do Estado. O primeiro impacto, segundo a matéria, será a intensificação de

Paulo Freire, para quem a pessoa, grupo ou instituição empoderada é aquela que realiza, por si mesma, as mudanças e ações que a levam a evoluir e se fortalecer.

⁹³ No caso das urbanizações levadas a efeito em São Paulo é comum a “selagem” da moradia cadastrada, essa selagem significa uma marca no imóvel e registros nos mapeamentos da área de que aquela habitação está contemplada no projeto, ou seja, mesmo no caso de uma eventual remoção o morador tem assegurado o direito a uma moradia. Os ocupantes cadastrados também recebem “senhas”, ou seja, comprovantes do cadastramento realizado pelas equipes sociais. Todas essas medidas têm por finalidade “o congelamento” da área, o que significa evitar o afluxo repentino de novos moradores com objetivo de se beneficiar das obras a serem realizadas. A informação difundida entre os moradores é de que “só os cadastrados serão atendidos”. Porém tanto as moradias seladas, como as próprias senhas são usualmente vendidas pelos ocupantes.

novas incorporações no local nesses bairros ⁽⁹⁴⁾. Existem situações ainda mais complexas, como no caso da Favela Heliópolis, a maior de São Paulo e uma das maiores do mundo, onde as intervenções públicas ocorrem desde 1986 e ainda não resultaram em um efetivo processo de integração à estrutura urbana. Porém, a privilegiada localização e a perspectiva de regularização, embora não concretizada em vinte anos, tiveram impacto na valorização dos imóveis e adensamento da favela.

Figura 7 - Favela Paraisópolis (Luciana Tavares Fernandes - www.olhares.com)

Existe ainda mais um aspecto, muito relevante, que envolve a discussão sobre a informalidade, conforme postula SMOLKA (2003), ou seja, *a informalidade acentua a pobreza. a informalidade não só é efeito, mas também causa da pobreza, na medida em que a população residente em áreas informais é capturada por muitos "círculos viciosos" que reiteram sua condição*. O autor apresenta os fatores presentes na condição de informalidade que acentuariam a pobreza ⁽⁹⁵⁾:

- a. *restrições para acesso ao trabalho em face da discriminação decorrente da ausência de endereço formal;*

⁹⁴ Folha de São Paulo, Caderno Imóveis, 07.08.2005.

⁹⁵ SMOLKA (2003): pp.122.

- b. *o “estigma do favelado”, que associa os moradores em favelas à criminalidade;*
- c. *a ausência da atenção do Estado, por não fazerem parte dos cadastros oficiais e não contarem com a normalidade dos serviços públicos;*
- d. *a exploração por parte de agentes inescrupulosos, que oferecem documentos de propriedade “dúbios” e fazem com que paguem “muito pelo que recebem”;*
- e. *a dificuldade de obtenção de crédito, em face dos mesmos problemas que restringem o acesso ao trabalho,*
- f. *os custos de vida mais elevados.*

Além dos aspectos discriminatórios enfrentados pelos moradores informais, SMOLKA (2003) demonstra uma realidade mais preocupante, pois, o **custo de vida mais elevado**, penaliza ainda mais a população de baixa renda que habita esses assentamentos. O autor ressalta os custos de construção, de alimentação, de transportes e até mesmo as condições dos contratos de aluguel informal, extremamente desfavoráveis aos inquilinos (⁹⁶). O comércio informal, que abastece os assentamentos informais, padece também da condição imposta pela ilegalidade, ou seja, por não se estabelecerem como empresas, principalmente devido à condição irregular do imóvel que ocupam, e não têm acesso ao crédito e, portanto, limitam-se a revender os produtos adquiridos muitas vezes na condição de varejo, que têm seu valor elevado em face dos custos de transporte e do lucro do comerciante informal. Essa situação ocorre não só com alimentos e gêneros de primeira necessidade, como também com os materiais de construção, mais caros e de pior qualidade.

O autor afirma ainda, que os programas de intervenção que compreendem o *reconhecimento dos assentamentos existentes e concomitantes programas de regularização*, se pautam por três premissas: **habitações já existentes, densidades elevadas e a disposição de alguns serviços e benfeitorias, mesmo que de forma incompleta e/ou precária** (⁹⁷). Nesse sentido, como consequência das premissas enunciadas, esses programas resultariam em:

⁹⁶ Ibid.: pp. 123.

⁹⁷ Cf. SMOLKA (2003): pp.125.

- a. Propensão para aceitação de “soluções tecnológicas alternativas” tidas como mais baratas, mas que nem sempre atingem os padrões mínimos estabelecidos para as urbanizações formais;
- b. Reconhecimento e manutenção das habitações existentes, que na maioria não apresentam condições satisfatórias de *habitabilidade*;
- c. Aceitação de altas densidades de ocupação, unicamente em face de se constituírem núcleos habitacionais consolidados, o que por um lado poderia sugerir um melhor/maior aproveitamento da terra, como um bem escasso, porém, por outro, representa custos adicionais pelas inevitáveis *relocalizações* para abrir espaço para implantação de equipamentos e infra-estruturas.

A adoção de “tecnologias alternativas” para dotação de infra-estrutura resulta em condições diferenciadas da malha urbana formal e, se por um lado se constituem em soluções para “urbanização” em áreas densamente ocupadas, por outro, acabam por se revelar como inadequadas quanto ao funcionamento e manutenção ⁽⁹⁸⁾. As condições de acesso e circulação também são questionadas na medida em que a largura das vias existentes não permite o acesso a determinados serviços, como a coleta de lixo, requerendo soluções alternativas que resultam na *impossibilidade de manter um padrão homogêneo de qualidade de serviço entre as áreas formais e informais da cidade* ⁽⁹⁹⁾.

Nesse aspecto o autor nos leva a seguinte indagação, que consideramos fundamental, ou seja: **qual é o mínimo aceitável?**

É justamente a partir dessa questão que entendemos que as normas, os programas e toda e sorte de medidas que tenham por objetivo regular ou intervir na informalidade dos assentamentos urbanos deve se pautar. Como esperar a “inserção urbana”, a “transformação em bairros”, de pedaços da cidade promovidos sem a participação do Estado e para os quais o próprio Estado estabelece padrões e normas diferenciadas quando se propõe justamente a “integrar”, “urbanizar” ou “regularizar”?

⁹⁸ SMOLKA, Op. Cit., cita como exemplo a solução de “esgoto condominial”, que foi largamente adotada nos programas de urbanização de favelas e realmente demonstraram-se inadequadas no tocante ao funcionamento e manutenção.

⁹⁹ Ibid., pp. 126.

Com efeito, o desenvolvimento de projetos de “urbanização”, embora o termo compreenda um conjunto diversificado de interpretações e práticas, requer um rebaixamento do grau de exigências no tocante à qualidade urbanística, ao menos com relação às condições vigentes na cidade formal. Se alguns autores identificam a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo como um obstáculo à produção de moradia para as famílias de baixa renda, em virtude do “excessivo rigor”, entendemos que, a legislação aplicável exclusivamente à habitação de interesse social, historicamente tenta estabelecer o que denominamos como **“limites da precariedade”**.

O Estado vem, historicamente, buscando a “acomodação” da informalidade se omitindo na fiscalização ou contemplando as estratégias encontradas na informalidade para os parâmetros legais de forma a legitimar suas próprias práticas de intervenção, quando se volta para o atendimento das camadas de mais baixa renda. Nesse sentido, há que se questionar a ação pública, nos termos propostos por SMOLKA, quanto ao **limite da precariedade urbanística** e nos termos propostos por MARTINS, no que se refere à **inclusão ou inclusão marginal**.

5. AS TIPOLOGIAS DA MORADIA INFORMAL

A população de baixa renda encontra tipologias diferenciadas para sua moradia, quase sempre informais, que variam historicamente e se alternam em conformidade com aspectos sócio-econômicos e, principalmente, de acordo com o padrão de urbanização e as características da etapa de desenvolvimento urbano das cidades onde se inserem. Nessa conformidade, quanto usamos a expressão “moradia informal”, podemos designar várias tipologias, diferindo, conforme a cidade e o período histórico, conforme a seguir apresentado, tomando por base a cidade de São Paulo.

5.1. *As chagas ocultas no coração da cidade*

No ano de 1893, enquanto o Prefeito Pereira Passos promovia a destruição do cortiço “Cabeça de Porco” no Rio de Janeiro, em São Paulo era realizado o *“Exame e inspeção das habitações operárias e cortiços no Distrito de Santa Ephigenia”*, cujo relatório classificava essas moradias como *“chagas ocultas no coração da cidade”*. Embora essas ações não se relacionassem diretamente, foram a expressão de um pensamento sobre o urbano, segundo o qual os moradores de cortiço representavam um sério risco à saúde pública. O cortiço era considerado também *o locus da pobreza, o local de moradia tanto para trabalhadores quanto para vagabundos e malandros, todos pertencentes à mesma chamada “classe perigosa”* ⁽¹⁰⁰⁾.

As transformações econômicas pelas quais passou a Cidade de São Paulo, no final do século XIX ⁽¹⁰¹⁾, permitiram a ampliação do processo de acumulação do capital, organizaram o mercado de trabalho livre e propiciaram um mercado de consumo, fatores essenciais para o processo de industrialização ⁽¹⁰²⁾. No Rio de Janeiro a decadência da cafeicultura fluminense e o desenvolvimento de setores secundários e terciários transformam a cidade comercial colonial de 1870, com

¹⁰⁰ Cf. VALLADARES (2005), pp. 24.

¹⁰¹ São Paulo presenciou significativo incremento populacional, decorrente da expansão da agroindústria cafeeira e do início do processo de industrialização. O aparato urbano de serviços complementares à atividade agrário-exportadora e as primeiras indústrias fixam-se em São Paulo a partir de 1870, transformando a “vila” com cerca de 30.000 habitantes em um aglomerado urbano com quase 240.000 moradores em menos de trinta anos.

¹⁰² Cf. SAES (1985).

235.000 habitantes, em uma cidade com 522.000 moradores em apenas vinte anos ⁽¹⁰³⁾.

Como bem evidencia VAZ (1998), essas “habitações” eram resultantes de um *sistema de produção de moradias*, onde proprietários de imóveis urbanos cediam seus terrenos, sobrados, quintais e térreos a terceiros, que investiam pequenas economias na construção de casinhas ou na subdivisão das edificações existentes. Esse “sistema” persistiu em face da necessidade de moradias baratas para os trabalhadores, da limitada disponibilidade de construções para atender à demanda, do alto custo dos aluguéis das moradias produzidas pelo mercado formal e da alta rentabilidade propiciada para os proprietários dos imóveis ⁽¹⁰⁴⁾.

Sob influência da medicina urbana européia, ou do “*pensamento higienista*” sobre o urbano, o Estado, no final do século XIX atua, em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, através de duas frentes: estabelecimento de uma legislação que estipulava “**normas higiênicas**” com restrições às novas construções de habitações coletivas nas áreas centrais; e atuação direta na **inspeção e até mesmo no fechamento de cortiços**, como é o caso do “Cabeça de Porco” no Rio de Janeiro e os do bairro de Santa Ephigênia em São Paulo, inicialmente mencionados.

O “*Relatório da Comissão de Exame e Inspeção das Habitações Operárias e Cortiços no Distrito de Santa Efigênia*” ⁽¹⁰⁵⁾ é um documento que descreve pormenorizadamente as condições das habitações coletivas e as tipologias existentes a época, se constituindo em uma referência que nos permite vislumbrar as condições de moradia da população de baixa renda no final do século XIX. Embora o citado relatório indique as péssimas condições do sítio, uma bacia palustre, com as habitações implantadas em condições inadequadas de drenagem e sem o saneamento adequado, é nas edificações – denominadas como “unidades urbanas” – que são identificados os focos dos maiores problemas de saúde pública. Os imóveis são caracterizados pela má qualidade impropriedade das construções, com aposentos mal distribuídos e *subdimensionados* e sem iluminação e ventilação adequadas.

¹⁰³ Cf. VAZ (1998).

¹⁰⁴ Cf. Ibid.: pp. 40.

¹⁰⁵ Em 1893 uma epidemia de febre amarela na “Paróquia de Santa Efigênia”, provoca alerta do poder público e pânico na população, o que enseja a realização de uma inspeção nos imóveis encortiçados naquela localidade.

O Relatório chama atenção para a *ausência de escrúpulos dos proprietários* que alugam e os “exploradores dos cortiços”, proprietários de vários imóveis utilizados como cortiço, figuras de destaque na sociedade da época, confirmando que “*sistema de aluguel informal*” era muito rentável. O documento também enfatizava a necessidade de *medidas de rigor para conter a exploração gananciosa dos que constroem sem consciência e dos que locam e sublocam prédios sem atenção às leis de imóvel e a vida dos inquilinos*.

As recomendações desse Relatório influenciaram a elaboração do Código Sanitário de 1894, no sentido de conferir condições “higiênicas” às moradias, determinando padrões para as edificações e as responsabilidades do poder público, no que se refere ao saneamento, nivelamento, etc. ⁽¹⁰⁶⁾.

Apesar da legislação coercitiva, os cortiços continuaram existindo da mesma forma precária e insalubre, tornando-se, cada vez mais, uma alternativa para a população de baixa renda, sempre com novas leis editadas no sentido de estabelecer “normas para as moradias coletivas”, caracterizando o interesse do Estado em consolidar o centro comercial, garantindo sua configuração nitidamente urbana através da diferenciação funcional e a segregação espacial e social decorrentes:

“Sucessivas leis municipais definem perímetros delimitando a área central,

a urbana, a suburbana e a rural. Estas, por sua vez, foram tratadas de forma

¹⁰⁶ O Código de 1894 também proibiu a construção de novos cortiços na área central e determinou a extinção dos existentes, englobando nas restrições as adaptações de grandes casas para moradia coletiva, que são identificadas como “casas de cômodos”.

diferenciada pela legislação urbanística e fiscal, abrigando funções

características.

No perímetro descrito como central, o Estado tem procurado garantir a

configuração de um centro comercial e financeiro. Tínhamos, até aqui, a

concentração de todas as atividades urbanas, inclusive a habitacional, num

núcleo compacto.

Agora, busca-se a diferenciação funcional do centro e, com isso, chega-se

também, ao se excluïrem atividades conflitantes com este desígnio, à

segregação espacial e social do assentamento dos diferentes grupos

sociais". GROSTEIN (1987: pp.61-62).

Mais do que a legislação restritiva, foi a dinâmica do mercado imobiliário, que determinou o fechamento de certos cortiços e o surgimento de outros em bairros populares e em novas áreas rejeitadas em face de restrições físicas ou urbanísticas. Os cortiços localizados em áreas mais valorizadas acabaram cedendo espaço para a "cidade moderna", enquanto esse tipo de moradia permaneceu em áreas menos valorizadas, deterioradas ou estagnadas para as quais a **exploração do aluguel informal se apresentava mais lucrativa do que a alienação do imóvel no mercado formal**.

O Município de São Paulo, embora não tenha adotado uma política de intervenção nesse universo até o final da década de 1980, tinha ciência da persistência do cortiço como forma de moradia informal, realizando, em 1975, pesquisa visando o diagnóstico do problema. Esse estudo identificou através de pesquisa amostral baseada em cadastro municipal, a existência de **20.596 cortiços** na cidade, abrigando **554.032 pessoas**, o que equivalia a 9% da população total, cabendo destacar que naquele ano a população favelada correspondia a 2% dos paulistanos (¹⁰⁷).

Segundo MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN (2004), já em meados da década de 1950, presenciamos um deslocamento das funções centrais, isto é, *das funções urbanas que se tornaram características da área central* do município de São Paulo. Esse deslocamento ocorreu *através de um processo de reorganização descentralizada de funções centrais que partiram para os bairros do município de São Paulo e para as emergentes áreas centrais dos municípios vizinhos*. A partir dos anos 1980, contudo, os mesmos autores identificam um deslocamento que

¹⁰⁷ A pesquisa PMSP/SEHAB (1975), baseou-se em Cadastro de Rendas Imobiliárias – RI - da própria Prefeitura

corresponde a *uma dispersão de funções tradicionais do centro para novos setores urbanos que não podem ser identificados como centros de bairros, pois a chegada de novas funções não corresponde à emergência de uma centralidade complementar ao centro*. Segundo eles trata-se mais precisamente de uma ***alternativa de localização do investimento imobiliário que até então tinha no centro a sua localização preferencial***⁽¹⁰⁸⁾.

Esse movimento, baseado em interesses especulativos, implica na deterioração funcional e degradação física de bairros centrais historicamente consolidados, determinando um ***paradoxo urbano e econômico***. *áreas plenamente equipadas em infra-estrutura e transporte de massa encontram-se em processo de esvaziamento populacional* ⁽¹⁰⁹⁾. O centro e os distritos centrais perdem população, conforme **TABELA 5 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NOS DISTRITOS CENTRAIS DE SÃO PAULO**, a seguir apresentada. Esse “esvaziamento” e a dinâmica urbana instalada, com a deterioração/estagnação de muitos trechos urbanos, aliada à obsolescência das edificações existentes, determinam um terreno fértil para a exploração de cortiços em condições extremamente desfavoráveis para os moradores.

¹⁰⁸ Ibid.: pp.182.

¹⁰⁹ Conforme MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN (2004): *O eixo de movimentação das atividades centrais rumo a esses novos espaços dirigiu-se, no final dos anos 50 e durante os anos 60, para a região da avenida Paulista, e caminhou, na década de 1970, para o sudoeste, consolidando novos setores, tais como: a avenida Faria Lima e a região do Itaim, alcançando as avenidas marginais ao rio Pinheiros, e as regiões das avenidas Luís Carlos Berrini e Verbo Divino, nos anos 80 e 90. Essa cronologia é obviamente relativa, pois o processo foi concomitante, sobretudo nos anos 70 e 80* (pp. 182).

TABELA 5 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NOS DISTRITOS CENTRAIS DE S. PAULO						
Distritos	População Residente			TGCA		Densidade hab/hectare
	Censo 80	Censo 90	Censo 2000	80/91	91/00	
Bela Vista	85.333	71.825	63.143	-1,55	-1,42	242,9
Bom Retiro	47.542	36.136	26.569	-2,46	-3,36	66,4
Brás	38.592	33.536	24.505	-1,27	-3,43	70,0
Cambuci	44.807	37.069	28.620	-1,71	-2,83	73,4
Consolação	77.264	66.590	54.301	-1,34	-2,24	146,8
Liberdade	82.392	76.245	61.850	-0,70	-2,30	167,2
Pari	26.942	21.299	14.521	-2,11	-4,17	50,1
República	60.940	57.797	47.459	-0,48	-2,17	206,3
Santa Cecília	94.451	85.829	71.111	-0,87	-2,07	182,3
Sé	32.933	27.186	20.106	-1,73	-3,30	95,7
Barra Funda	17.877	15.977	12.936	-1,02	-2,32	23,1
Belém	58.300	49.697	38.268	-1,44	-2,86	63,8
Moóca	84.501	71.999	63.211	-1,45	-1,44	82,1
Total 13 distritos centrais	751.874	651.185	526.600	-1,30	-2,33	101,5
Município S. Paulo	8.493.226	9.646.185	10.405.887	1,16	0,85	69,0
Fonte - PMSP/SEHAB/PROCENTRO - Programa Morar no Centro - 2001						

A persistência significativa dos cortiços no universo das moradias informais é identificada no Plano Diretor elaborado em 1985, que evidencia esse aspecto dando conta de que 55% do total das habitações do Município poderiam ser enquadradas na categoria “subnormal” ⁽¹¹⁰⁾, prevalecendo a habitação em cortiços/alugada. Esse Plano, embora não aprovado, inicia a discussão da *questão habitacional nas áreas centrais*, quando reconhece a possibilidade de adensamento dessas áreas com a utilização dos vazios urbanos. Postula a conjugação de projetos de renovação/reurbanização com programas habitacionais e a atuação da iniciativa privada. No entanto, delimita o uso habitacional nessas áreas centrais para famílias de **renda média e média baixa** ⁽¹¹¹⁾.

O esvaziamento/deterioração do centro e dos bairros centrais, onde é significativa a presença de cortiços, determina a **vinculação da discussão da requalificação com a problemática habitacional**, estabelecendo uma polêmica que chega aos nossos dias, cujo cerne é: *deve-se ou não promover habitação de interesse social nas áreas centrais, ou essas áreas deveriam se destinar à*

¹¹⁰ A Lei 8.096/79, que criou o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal - FUNAPS definia como habitação subnormal “a unidade habitacional que, a critério da Prefeitura, seja destituída das condições mínimas de segurança, durabilidade e dimensão, apresente índices de insalubridade e não permita aos moradores o atendimento de suas necessidades primárias”.

¹¹¹ PMSP/SEMPA (1985), pp. 150.

habitação de classe média como fator de estímulo à diversificação de uso e revitalização?

88

Em 1986, embora nenhuma proposta de intervenção tenha se configurado, a Prefeitura promove uma nova pesquisa sobre o problema de cortiços, provavelmente motivada pela intenção manifesta pela Gestão Jânio Quadros da promoção pública de moradias em áreas centrais. No início da década de 1990, o diagnóstico elaborado para subsidiar a propositura de um novo plano diretor para a cidade ressalta que a situação dos imóveis encortiçados é de difícil mensuração, na medida em que **se oculta** por trás de outras categorias utilizadas no recenseamento geral (¹¹²). Por hipótese, estima que, se a população residente em cortiços, conforme "*Diagnóstico Municipal de 1975*" crescesse, nas mesmas taxas da população favelada, pelas mesmas causas de *empobrecimento* e *esgotamento do padrão periférico*, os cortiços representariam **18% da população total, equivalendo a 3 milhões de pessoas** no final dos anos 80, estimativa superdimensionada conforme comprovado posteriormente (¹¹³).

Ainda no início da década de 1990, novamente é editada uma legislação municipal específica com objetivo de "**regular**" a situação dos cortiços, instituída por força das disposições da Lei Orgânica do Município, no que tange à determinação de que *a política urbana deverá garantir a todos os cidadãos acesso à condições adequadas de moradia, bem como que compete ao Município promover ações precipuamente dirigidas às moradias coletivas, objetivando dotá-las de condições adequadas de segurança e salubridade* (¹¹⁴). Essa nova legislação, conhecida como "Lei Moura" (¹¹⁵), passou a disciplinar as condições de moradia em cortiços, envolvendo aspectos físicos, urbanos, sociais e jurídicos e, não obstante os aspectos positivos, relativamente ao reconhecimento do problema dos cortiços e das atribuições do Município para o seu tratamento, conforme disposições descritas no **QUADRO 4 – LEI 10.9238 DE 8 DE JANEIRO DE 1991 – LEI MOURA**, são necessárias algumas observações e ressalvas.

¹¹² KOWARICK, ROLNIK e SOMEKH (1991) apresentam como indicador do agravamento do problema, o fato de que, segundo o censo de 1980, houve um aumento de 69% do número de domicílios de aluguel entre 1970-1980, sendo que, no mesmo período, os imóveis de um só cômodo representaram um incremento de 156%, fator indicativo do incremento dos imóveis encortiçados.

¹¹³ Ibid.: pp. 91.

¹¹⁴ Inciso II, do Art. 148 e inciso V, do Art. 149, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

¹¹⁵ Lei Municipal 10.928, de 08 de janeiro de 1991

Primeiramente, considerando a notória limitação municipal em exercer seu poder de polícia, tendo como exemplo a questão dos loteamentos clandestinos, comércios irregulares e toda sorte de ilegalidades que prosperam na cidade sem que haja controle por parte dos órgãos municipais, é difícil acreditarmos na possibilidade de uma *efetiva fiscalização* quanto ao cumprimento da lei pelos exploradores dos cortiços (¹¹⁶). São também questionáveis os parâmetros mínimos de habitabilidade determinados por essa legislação, que tolera, por exemplo, a existência de *um tanque, uma pia e um banheiro, para um grupo de até vinte moradores*, tal como determinava o Decreto Estadual de 1911.

Novamente, passado quase um século, há uma tentativa de *regular o informal*, buscando compreender nos textos legais os **limites de precariedade**, estabelecendo duas ordens legais distintas: para o conjunto da população valem as disposições do código de obras e seus parâmetros mínimos de *habitabilidade*; para os moradores de cortiço são determinados os padrões resultantes da informalidade e da exploração a que são submetidos pelos proprietários e exploradores.

¹¹⁶ Em matéria da Folha de São Paulo, de 16.10.2005, é descrito: "*Sem a fiscalização da prefeitura, quem explora fica imune*", diz o pesquisador Luiz Kohara, referindo-se à cobrança de aluguel em cortiço quase sempre abusiva por parte do intermediário. Denunciando a não aplicação da Lei Moura no Município de São Paulo.

QUADRO 4 - LEI 10.928, DE 08 DE JANEIRO DE 1991 – “LEI MOURA”	
Características	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano; ⇒ Subdividida em vários cômodos alugado, subalugados ou cedidos a qualquer título; ⇒ Várias funções exercidas no mesmo cômodo; ⇒ Acesso e uso comum de espaços não edificadas e instalações sanitárias; ⇒ Circulação e infra - estrutura, em geral precárias; ⇒ Superlotação de pessoas.
Condições Mínimas	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Segurança do imóvel no tocante à sua instalação elétrica e à sua estrutura; ⇒ Ventilação e iluminação mínima por cômodo; ⇒ Área mínima do cômodo ou divisão não inferior a 5 m², com a menor dimensão > = a 2 m; ⇒ Adensamento máximo de 2 pessoas/ 8 m² (área total da construção); ⇒ Banheiro revestido de piso lavável e barra impermeável até 2 m de altura, dotados de pelo menos de vaso sanitário, lavatório e chuveiro em funcionamento, compartimentados, sempre que possível, de forma independente, com abertura para o exterior; ⇒ No mínimo um tanque, 1 pia e 1 banheiro para cada grupo de 20 moradores; ⇒ O pé direito será de, no mínimo, 2,30 m; ⇒ As escadas, corredores de circulação, terão, pelo menos, 0,80 m de largura. <p>Obs. A Prefeitura poderá, em casos excepcionais, tolerar padrões inferiores aqueles previstos nas alíneas, “b”, “c”, “d”, “e”, “i” e “j”, se comprovar que as características concretas do imóvel apresentam condições razoáveis de “habitabilidade”.</p>
Obrigações da Prefeitura	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Fiscalizar as condições de habitação nos cortiços, tomando as medidas necessárias para fazer valer as exigências da Lei e demais normas pertinentes; ⇒ Orientar e coordenar, quando for o caso, a assinatura de convênios entre proprietário do imóvel, o locatário-sublocador e/o moradores e empresas concessionárias de serviços públicos, visando à melhoria das condições de <i>habitabilidade</i>; ⇒ Cadastro obrigatório, na Prefeitura, dos imóveis enquadrados na categoria de cortiços; ⇒ Interditar, mediante laudo fundamentado, os cortiços cujas condições físicas e de <i>habitabilidade</i> evidenciarem grave e iminente risco à vida ou à saúde dos moradores, sem prejuízo das sanções administrativas e penais cabíveis, ou se julgar conveniente, poderá realizar de imediato, as obras necessárias à eliminação do risco, delas se ressarcindo posteriormente; ⇒ Criar programas específicos, voltados para a melhoria e adequação aos parâmetros previstos nessa Lei, através de financiamento, assistência técnica e outras formas, mediante contratos entre as entidades representativas dos moradores e o proprietário, garantindo sempre a permanência dos primeiros, por prazo a ser ajustado em função do investimento previsto.
Proprietário	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Afixar em quadro as contas de água, energia elétrica, gás e similares, de forma a comprovar, o consumo e o valor da sua quitação; ⇒ No quadro deverá constar ainda o nome e endereço completos do proprietário, bem como do locatário-sublocador, ou dos responsáveis pela exploração do cortiço.
Penalidades	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ As infrações serão objeto de duas notificações consecutivas para sua correção plena, as quais estabelecerão prazo para as providências determinadas; ⇒ Desatendidas as notificações, será aplicada multa de 20 a 200 UFM's, sem prejuízo de sujeitar-se o imóvel à declaração de utilidade pública ou de interesse social para fins de desapropriação, neste caso mantida a destinação residencial por parte do Poder Público.
Outras Disposições	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Os terrenos vazios, resultantes da demolição de imóveis residenciais, sofrerão tributação progressiva, nos termos da lei pertinente. ⇒ Os cortiços com mais de 50 moradores, deverão eleger uma comissão para os representar perante aos órgãos públicos. ⇒ A população moradora em cortiços, através de seus procuradores ou entidades representativas, terão direito a solicitar ao Poder Público Municipal informações sobre a situação do imóvel, no aspecto físico e jurídico, bem como a fiscalização das condições de <i>habitabilidade</i>.
Fonte: Lei Municipal 10.928, de 08 de janeiro de 1991	

A questão afeta à legislação que regula as habitações da população de baixa renda, ou a habitação de interesse social, é um tema controverso, que requer uma análise mais detida. Como já mencionamos, notamos, repetidamente, a afirmação de que a legislação de uso e ocupação do solo é “elitista”, que estabelece padrões intangíveis para população de baixa renda e, por consequência, desestimula a produção de moradias populares e relega as

soluções encontradas, à margem da lei, a uma condição de informalidade, que estimularia a formação do mercado informal.

Alguns padrões estabelecidos pela legislação urbanística e edilícia poderiam até mesmo ser considerados como “irrelevantes” (¹¹⁷), contudo, existem aspectos que visam **garantir condições mínimas de *habitabilidade* que deveriam regular a moradia de “todos” e não apenas de “alguns”**, sob pena do Estado, através da legislação tutelar a **inclusão marginal**.

A população que vive em cortiços encontra nessa alternativa de aluguel informal uma solução para uma série de problemas além da baixa renda, relativa na medida em que os aluguéis pagos podem ser considerados altos comparativamente às alternativas habitacionais formais, como, por exemplo, o aluguel de uma “kitnet” no centro da cidade. A proximidade do emprego (¹¹⁸), a redução no custo de transportes, a informalidade na contratação do aluguel, sem exigência de comprovação de renda ou fiador, são também responsáveis pelo próspero mercado de exploração de cortiços.

Os movimentos de moradia “do centro” passam a exercer forte pressão, junto aos órgãos municipais e estaduais, a partir de meados dos anos 1980, reivindicando os seus direitos e a inclusão da moradia em áreas centrais na agenda dos programas habitacionais. Esses movimentos que se organizam inclusive com influência dos movimentos pró-moradia que atuavam anteriormente na periferia, utilizando a invasão organizada de prédios vazios como forma de exercer pressão sobre o Poder Público.

Por força das disposições da legislação e das pressões dos movimentos populares, em 1994 temos um novo estudo elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, Prefeitura, que consistiu em uma pesquisa amostral, também baseada em cadastro municipal (¹¹⁹), sobre os cortiços na cidade de São Paulo. Essa pesquisa contemplou o levantamento das

¹¹⁷ Tais como recuos de frente, comprimento máximo das quadras, distância entre lotes e vias principais, etc.

¹¹⁸ Fazemos referência tanto à proximidade física no tocante ao deslocamento, como a proximidade de oferta de empregos, principalmente informais, que estão presentes na área central. Semelhante à situação descrita por ABRAMO, Op.Cit., para a preferência por favelas no Rio de Janeiro.

¹¹⁹ Cadastro de Rendas Imobiliárias – RI da Prefeitura Municipal de São Paulo.

características dos imóveis encortiçados e de seus ocupantes, bem como as condições de pagamento de aluguéis, os vínculos, a estabilidade e a relação local de trabalho e moradia da população alvo. A pesquisa revela de forma mais consistente a magnitude do problema: **600.000 pessoas**, quase 6% da população paulistana à época, vivendo em **24.000 imóveis** encortiçados ⁽¹²⁰⁾.

Chegamos ao final dos anos 1990 com o menor crescimento demográfico das últimas décadas. São Paulo, que tinha apresentado um crescimento de 1,16% no período 1980/1991, tem um crescimento populacional de apenas 0,85% no período de 1991/2000, considerando os dados do IBGE. Essas baixas taxas de crescimento não representaram melhoria na qualidade de vida, vez que temos um crescimento desigual nas várias regiões da cidade, acentuado nas áreas periféricas com piores condições de infra-estrutura e o *esvaziamento* das áreas mais centralizadas, denotando um processo de “pauperização” ⁽¹²¹⁾. Não obstante a esse fato, continuamos com processo de *encortiçamento* nas áreas de urbanização consolidada, conforme comprovou a pesquisa desenvolvida pela Fundação SEADE em 2.003, por demanda do Programa de Atuação em Cortiços – PAC, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, do Estado de São Paulo.

A Pesquisa SEADE (2003) foi desenvolvida a partir de uma setorização estabelecida pela CDHU, abrangendo as áreas centrais ⁽¹²²⁾, compreendendo o levantamento cadastral “georeferenciado” de todas as quadras e lotes, abrangidos nos perímetros definidos, com a identificação do uso e ocupação do solo e de todos os imóveis encortiçados, chegando aos dados constantes da

TABELA 6 – PESQUISA SEADE/CDHU – 2003.

¹²⁰ Curiosamente, o Diagnóstico sobre os cortiços, elaborado pela PMSP em 1975, também baseado em Cadastro de RI, chega a valores muito próximos, tanto no que se refere ao número de imóveis encortiçados, tanto no que se refere à população moradora.

¹²¹ Cf. TASCHNER (1997): A autora identifica também um processo de “migração” da população mais pobre da cidade em direção aos municípios limítrofes da RMSP, que apresentaram saldo migratório positivo de 440 mil moradores entre 1991 e 1996.

¹²² Centro histórico (Sé e República) e bairros do chamado Anel Intermediário (Santa Cecília, Bom Retiro, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Pari, Brás, Belém e Moóca), divididos em Setores Básicos de Intervenções – SBI’s.

TABELA 6 – PESQUISA SEADE/CDHU - 2003				
SETORES BÁSICOS DE INTERVENÇÃO	Imóveis Arrolados		Edificações Encortiçadas	
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
B.Funda/Bom Retiro	5.934	9,7	146	2,5
Bela Vista	4.586	7,5	323	7,0
Belém	8.030	13,2	177	2,2
Brás	7.231	11,9	128	1,8
Cambuci	5.738	9,4	163	2,8
Liberdade	5.031	8,2	331	6,6
Mooca	15.630	25,6	111	0,7
Santa Cecília	5.490	9,0	123	2,2
Pari	3.336	5,5	146	4,4
Total	61.006	100	1.648	2,7
Obs. Os setores básicos de intervenção não correspondem aos distritos municipais com a mesma denominação (vide mapa)				

Embora os cortiços pesquisados localizem-se em áreas centrais, providas de toda infra-estrutura, verifica-se a precariedade das ligações de energia, bem como o fato de que na maioria dos casos os imóveis não se encontram conectados a rede de gás encanado e, em alguns casos, nem mesmo à rede pública de esgoto, valendo-se de fossas sépticas, principalmente nos imóveis mais antigos. Caracteriza-se, portanto, situação no mínimo antagônica, ou seja, embora as condições de infra-estrutura estejam presentes, muitos imóveis encontram-se **excluídos dos serviços existentes**.

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo aprovado em 2.002, embora tenha prescindido de um diagnóstico mais detalhado sobre as condições de moradia em cortiços, manteve a diretriz de viabilizar o uso residencial nas áreas centrais ⁽¹²³⁾, prevendo a reversão do esvaziamento populacional, melhoria da qualidade dos espaços públicos e do meio ambiente, estímulo às atividades de comércio e serviços e preservação e reabilitação do patrimônio arquitetônico nas áreas subaproveitadas de urbanização consolidada ⁽¹²⁴⁾. O principal instrumento urbanístico criado para intervenção na realidade das habitações em áreas centrais é a “ZEIS – 3” ⁽¹²⁵⁾, que não abrangeram a totalidade das áreas

¹²³ Cf. Art. 80 – Política Habitacional do Município, da Lei 13.430, de 30 de Setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor.

¹²⁴ Artigo 77, incisos I – Lei 13.430/2002.

¹²⁵ As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são definidas como *porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP*. Conforme incisos XIII e XIV, do artigo 146 do Plano Diretor Estratégico: *Habitação de Interesse Social - HIS, é aquela que se destina a famílias com renda igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 50 m² (cinquenta metros quadrados), com possibilidade de*

efetivamente ocupadas por cortiços e outras áreas que seriam passíveis de implantação de habitação social.

Não há dúvida que a **problemática relativa aos cortiços surge fortemente vinculada à temática de requalificação das áreas centrais**. Nessa conformidade, como vimos anteriormente, somente os cortiços localizados nas áreas centrais, aproximadamente 8,5% do total do Município são objeto de uma discussão mais aprofundada e de medidas como reforma de prédios e provisão de unidades habitacionais. Cabe ressaltar, que tratamos de um universo pouco conhecido, de difícil mensuração, e que compreende a tipologia do "*cortiço de periferia*". No tocante a essa tipologia, há algumas questões importantes para o entendimento de sua inserção no universo da informalidade, partindo do reconhecimento de que essa forma de moradia, embora se encaixe na definição de cortiço, conforme a legislação municipal ⁽¹²⁶⁾ envolve uma problemática diferenciada.

Quando tratamos do "cortiço de periferia", também nos referimos a uma ou mais edificações de caráter precário, do aluguel informal, do compartilhamento de instalações, do congestionamento dos cômodos, etc. No entanto, o que se verifica, na verdade, é um "adensamento" na ocupação de loteamentos ilegais e até mesmo de núcleos favelados, ou seja, em assentamentos de infra-estrutura precária, desordenados e irregulares, dessa forma entendemos que **não há a conotação de lote urbano**. Pode parecer preciosismo de nossa parte buscar essa diferenciação, na medida em que estamos tratando do conjunto de "moradias informais coletivas de aluguel", contudo essa diferenciação é importante considerando o enfoque que privilegiamos que são as intervenções públicas no

ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias; Habitação de Mercado Popular – HMP, é aquela que se destina a famílias de renda igual ou inferior a 16 (dezesseis) salários mínimos ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica, de promoção privada, com padrão de unidade habitacional com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 70m² (setenta metros quadrados). Conforme Artigo 171, As ZEIS-3 são definidas como áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora.

¹²⁶ A "Lei Moura" - Lei 10.928/91 – define "cortiço" como a "moradia coletiva multifamiliar", que apresenta as seguintes características: constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano; subdividida em vários cômodos alugados, sub-alugados ou cedidos a qualquer título; várias funções exercidas no mesmo cômodo; acesso e uso comum de espaços não edificadas e instalações sanitárias; circulação e infra-estrutura em geral precárias; e, superlotação de pessoas.

atendimento à população de baixa renda, pois os cortiços de periferia se inserem programas públicos de características distintas, inclusive no que se refere à legitimidade da atuação pública (¹²⁷).

Além dos aspectos jurídicos, a intervenção física propriamente dita requer projetos com escalas, programas e universos distintos. Enquanto no cortiço central a escala é o lote urbano, o programa compreende a edificação e as áreas de urbanização consolidada são o universo do projeto; no caso do cortiço de periferia, a escala é a gleba, o programa compreende o ordenamento físico e dotação de infra-estrutura em áreas de ocupação desordenada, e o universo é o da precariedade dos atributos urbanos da periferia.

Embora a favela seja um fenômeno mais recente, alguns consensos já se formaram sobre os projetos de intervenção nesse universo, porém os cortiços permanecem ainda como tema central de controvérsias não só do ponto de vista social e urbanístico, como também de ordem política. Nesse debate é preciso ressaltar um aspecto pouco enfatizado, que embora não estejamos tratando de um “sistema de produção de moradias”, conforme defende VAZ (1998) para os cortiços no final do século XIX e início do século XX, estamos tratando ainda de um **“negócio” bastante rentável**, para os exploradores que chegam a obter ganhos significativos com imóveis localizados em áreas deterioradas de baixo valor comercial.

Nas áreas centrais do Município encontramos hoje, segundo dados da Prefeitura, **1889 imóveis encortiçados** (¹²⁸), representando um crescimento de aproximadamente 15% com relação aos dados da Pesquisa CDHU/SEADE, de 2003.

5.2. Urbanização sem cidade: as periferias metropolitanas

O termo **“urbanização sem cidade”** pode ser conceituado como um *processo de expansão territorial cuja principal característica é a formação de territórios*

¹²⁷ No caso das favelas a atuação pública é legitimada em face de sua maioria encontrar-se em áreas de domínio público, no caso dos loteamentos clandestinos existe amparo legal específico nesse sentido (Lei Federal 6766/79 e Lei Municipal 11.775/95, no caso de São Paulo). Os cortiços se constituem em propriedades privadas e qualquer intervenção requer um “entendimento” prévio.

¹²⁸ Cf. Sistema Habisp, da Prefeitura. www.habisp.inf.br, em 02.11.2008.

urbanos sem os atributos essenciais da organização física espacial da cidade⁽¹²⁹⁾, designando as áreas periféricas de grandes cidades e das regiões metropolitanas como é o caso de São Paulo.

No que tange à periferia, os atributos essenciais à vida urbana estão ausentes, na medida em que loteamentos foram abertos sucessivamente, cada vez mais distantes da área urbanizada, onde as famílias de mais baixa renda autoconstruíram suas moradias, como única alternativa para sobreviver na cidade e fugir do compromisso, cada vez mais penoso, do aluguel.

O intenso processo de “combate” aos cortiços, nos termos do urbanismo higienista, expulsou a população que vivia em moradias de aluguel no centro e nos bairros centrais, determinando a busca de novas formas de moradia na cidade, para aqueles que não se constituíam em demanda solvente para o mercado imobiliário formal.

Consoante VAZ (1998), no Rio de Janeiro, o programa de renovação urbana promovido pelo Prefeito Pereira Passos (período de 1904-1906), compreendendo controle sanitário, urbanístico e de circulação, promoveu *a valorização imobiliária dos imóveis das áreas centrais*, tornando economicamente mais interessante a demolição dos casarões e a colocação de ‘terrenos livres’ no mercado do que mantê-los no sistema de exploração de aluguéis de cômodos de cortiço. Bairros em formação, graças à ampliação do sistema de transporte coletivo, absorviam o uso residencial que vinha sendo expulso do centro histórico. Nesse sentido, segundo a autora, *as classes populares se dispersaram pelos subúrbios, pelas casas de cômodos do entorno imediato e pelas favelas que passaram a fazer parte de uma paisagem urbana carioca num contraponto à modernização*.

Em São Paulo verificamos um movimento semelhante, que resultou na *transformação de um modelo denso e concentrado de ocupação urbana, estruturado ao longo do percurso dos bondes, para uma nova configuração, composta por uma densa ocupação urbana no centro, rarefeita e difusa na periferia*, conforme descreve GROSTEIN (1998), que ressalta *a importância do assentamento residencial da classe trabalhadora como variável essencial e*

¹²⁹ Cf. MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN (2004): pp. 45. Plano Plurianual da PMSP – PPA, 2006-2009.

básica na alteração do modelo de ocupação urbana de São Paulo. A autora identifica dois momentos nesse processo de urbanização: 1890-1930 e 1940-1950, localizando, nos anos 1940, *a gênese de práticas urbanísticas inéditas, revelando o papel relativo que tiveram na construção da cidade as normas urbanísticas, cuja ineficácia permitiu uma expansão urbana nos espaços ausentes do Plano e nas entrelinhas das normas urbanísticas*⁽¹³⁰⁾.

Nos anos 1930, o fator “aluguel”⁽¹³¹⁾ era um dos componentes das necessidades de reprodução da força de trabalho e, conseqüentemente, pesava na determinação dos salários, principalmente o salário mínimo fixado pelo Estado⁽¹³²⁾. Fazia-se necessário, portanto, para permitir a acumulação capitalista essencial para o processo de industrialização, o rebaixamento do custo da força de trabalho e nesse sentido, *retirar da “cesta de consumo do trabalhador” as despesas com o aluguel*. Inicia-se, assim, a difusão da “casa própria”, como solução de moradia para o trabalhador urbano, em discurso que estava vinculado às posturas que defendiam a “salubridade” da habitação unifamiliar e a tese da propriedade como “base de estabilização social”⁽¹³³⁾.

Paralelamente, a expansão industrial implicava em uma disputa maior por terrenos centrais em bairros operários próximos à ferrovia, onde estavam localizados os terrenos fabris, determinando uma elevação no valor dos imóveis, que se tornavam inacessíveis para as famílias de mais baixa renda. A alternativa de habitação preconizada era a construção de uma “casa isolada” em lote unifamiliar, mesmo que afastado da área urbanizada. Essa concepção de moradia, além de atender aos interesses econômicos de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho e os interesses da elite que preconizava uma

¹³⁰ GROSTEIN (1998): pp. 101.

¹³¹ Cf. BONDUKI (1981), o investimento em “casas operárias de aluguel”, no início do século XX era um excelente negócio, pois além de possibilitar rendimentos com “juros” de 12 a 15% ao ano, possibilitava a reserva da valorização imobiliária, que não era pequena em uma cidade em processo de expansão. (pp. 139).

¹³² Cf. Ibid.:pp. 142. Sobre a fixação do salário mínimo, conforme já tratamos anteriormente, consultar OLIVEIRA (1987).

¹³³ A esse respeito ver BONDUKI (1981) e CARPINTERO (1997). Segundo a autora, na concepção positivista, presente na própria origem do Governo Vargas, a casa própria correspondia ao ideal de ordem social: Já em meados do século XIX, Augusto Comte, no tomo IV da Política positivista, indicava a importância da casa para o proletário, com o intuito de possibilitar a formação de um lar. Conforme Comte, o lar constitui o espaço íntimo familiar capaz de garantir os fundamentos essenciais da doutrina positivista. (CARPINTERO, 1997, pp.130)

“cidade moderna”, compatível com o desenvolvimento econômico propiciado pela industrialização, constituía-se em um anseio do trabalhador. O operário via na casa própria uma forma de fixar-se na cidade definitivamente, livrando-se do ônus do aluguel.

Como descreve GROSTEIN (1998), *a criação da terra urbanizada definiu-se no início do século como um empreendimento nitidamente capitalista*. Foram empreendedores privados que, já no final do século XIX, promoveram os primeiros loteamentos:

“Empreendedores privados, através de empresas loteadoras, partiram

para o parcelamento de inúmeras chácaras existentes nos arredores da

cidade, construindo áreas residenciais diferenciadas para atender às

necessidades de assentamentos da nova população urbana”. (GROSTEIN,

1998: pp. 101/102).

Esses loteamentos foram implantados visando ao atendimento de demandas distintas: para a elite que se instalava na cidade foram criados loteamentos como Campos Elísios, Higienópolis e Avenida Paulista, no final do século XIX e os bairros jardins da Cia. City, na primeira década do século XX; no primeiro anel circundante do centro urbano, junto às fábricas e, com tipologias distintas, surgiu uma ocupação urbana diversificada, onde conviviam espaços residenciais, comerciais e industriais, e destacavam-se os “conjuntos residenciais”, que

atendiam aos operários e as classes de menor renda (¹³⁴). Esses empreendimentos, tanto populares como os destinados à elite, resultam de um tratamento urbanístico diferenciado, correspondendo, a uma configuração urbana distinta:

“Para empreendimentos nas áreas de melhor acesso ao centro, os

loteadores ou empreendedores imobiliários criavam instrumentos legais

com exigências mais rigorosas do que as existentes para o conjunto da

cidade, ampliando com isso as restrições ao parcelamento do solo e à

ocupação dos lotes, garantindo assim uma ocupação diferenciada nesses

novos bairros, assegurada principalmente pelo valor que a terra urbana

passou a incorporar, resultante das condições em que se dava o

¹³⁴ Cf. GROSTEIN (1998),: pp. 103.

empreendimento e do acesso potencial aos serviços públicos, existentes ou

futuros.

Nas áreas suburbanas e periféricas, onde freqüentemente se abriam novos

arruamentos sem mesmo terem um plano de loteamento ou qualquer

preocupação com as condições topográficas locais, procedia-se de forma

oposta. As leis existentes, por não contemplarem o traçado urbanístico das

ruas, não garantiam qualidade no assentamento". (GROSTEIN, 1987, pp. 74-

75).

No que se refere ao controle público do processo de urbanização pelos agentes privados, destacam-se, para a cidade de São Paulo, as leis de 1913 e 1923, que tratavam dos **processos de arruamento**. A lei de 1913 reiterou a obrigatoriedade de **autorização prévia** para abertura de avenidas ou praças, constituindo-se,

segundo GRONSTEIN (1987), *no embrião do “irregular”, do “ilegal e do “clandestino”, na medida em que cria-se ou reforça-se a possibilidade da existência de um universo de vias que não obedeceram a essa determinação.* Ainda segundo a autora, no período da vigência de lei de 1913, não eram exigidas do loteador a execução da totalidade das obras de infra-estrutura e sequer do plano de arruamento, resultando na expansão de loteamentos e possibilitando *a estocagem de terras para um mercado futuro de lotes que, se não fossem equipados, provavelmente teriam como destinação potencial o assentamento residencial futuro de populações de menores recursos* ⁽¹³⁵⁾. A legislação de 1923 estabeleceu diretrizes para o parcelamento do solo, tratando conjuntamente os atos de “arruar” e “lotear”, integrando o Código de Obras Arthur Saboya, consolidado em 1934, vigorando até 1972.

No âmbito federal, até 1979, a prática do “loteamento” era regulada conforme as disposições do Decreto-lei Nº 58, de 10 de dezembro de 1937 ⁽¹³⁶⁾, que dispunha sobre o *loteamento e venda de terrenos para pagamento a prestações.* Conforme descrevemos em nossa dissertação de mestrado, SILVA (2004), *essa* legislação se restringia a regular os procedimentos burocráticos envolvidos no processo, compreendendo a obrigatoriedade de arquivar, no Registro de Imóveis, um memorial descritivo e uma planta do loteamento, assinada pelo engenheiro que havia efetuado a medição e o loteamento, além de documentação imobiliária da origem do imóvel parcelado.

“Além da ausência de referências aos padrões urbanísticos a serem

observados na implantação dos loteamentos, também não havia qualquer

¹³⁵ Cf. GROSTEIN (1987): pp. 77 e 86.

¹³⁶ Regulamentado através do Decreto Nº 3.079, de 15 de setembro de 1938.

menção à necessidade de execução de obras de infra-estrutura, e

conseqüentemente, aos prazos a serem observados, admitindo-se,

inclusive, a inscrição dos loteamentos por etapas ou “seções”. A ausência

de regulação das obras e prazos envolvidos tornou comum a prática da

inscrição de loteamentos sem a execução das obras e sequer a abertura do

sistema viário”. (SILVA, 2004: pp. 70-71).

Todo esse “processo desenfreado” de promoção de loteamentos em áreas cada vez mais distantes da periferia, além da reserva de terras visando à especulação imobiliária futura e da aquisição de lotes visando lucros na revenda, determinou a acentuada queda densidade demográfica bruta da cidade de São Paulo de 110 hab/ha., em 1914, para 47 hab/ha., em 1930 (¹³⁷).

Essa expansão periférica não seria possível se não se estruturasse um sistema de transporte que permitisse a extensão urbana, incompatível os trilhos dos

¹³⁷ Cf. BONDUKI (1981), pp. 149.

bondes e das vias férreas, sistemas de transporte pouco flexíveis que requerem maior investimento para prolongamento dos trajetos. Os “auto-ônibus”, como eram denominados, surgem em São Paulo em 1924 e, em 1926, em *um serviço caótico e pulverizado em pequenas empresas*, 200 veículos trafegavam pela cidade (¹³⁸), enquanto o sistema de bondes era gerido pela *Light Company*.

Segundo BONDUKI (1981), *generalizou-se a percepção de que o sistema de transporte coletivo seria o principal fator para a ocupação da periferia e para viabilizar o modelo de provisão habitacional baseado no trinômio: casa própria, loteamento periférico e construção pelos próprios trabalhadores*. A partir de 1937, a Light, que tinha um plano alternativo ao rodoviário, passa a não gerir mais o sistema de transporte de bondes e em 1947, São Paulo contava com uma empresa pública para a operação do transporte público rodoviário – Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC.

Se até o final da década de 1930 ainda existiam investidores em moradias de aluguel, a década de 1940 determina definitivamente uma inflexão, marcando a moradia do trabalhador como a auto-construção nas áreas periféricas da cidade, com novos contornos da segregação residencial.

“Enquanto a cidade se manteve concentrada, adensada, enfim, estruturada,

houve um certo equilíbrio na apropriação dos benefícios urbanos

decorrentes da concentração de investimentos públicos e privados pelas

¹³⁸ Cf. Ibid..

diferentes classes sociais. Desequilíbrios locais tornam-se evidentes a

partir dos anos 40/50, quando houve uma alteração no processo de

expansão urbana e a emergência das periferias urbanas revelou um novo

processo de produção do espaço urbano e uma nova forma dos

trabalhadores viverem na cidade: (GROSTEIN, 1998: pp. 115 – GRIFOS NOSSOS).

A emergência do setor industrial torna a crise habitacional mais grave com a população da Cidade de São Paulo passando de 1,3 milhão em 1940 para 2,2 milhões em 1950, colocando a moradia na periferia não como uma opção, mas como uma *falta de opção dos trabalhadores*. As primeiras favelas surgem na cidade na década de 1940, porém o padrão predominante da moradia dos pobres até os anos 1970, foi a casa *autoconstruída* na periferia distante, em loteamentos na maioria dos casos ilegais, sem infra-estrutura e desprovida dos equipamentos sociais mínimos. Esse “padrão periférico de urbanização” não se restringe aos limites da capital paulistana e acaba por se repetir nos municípios vizinhos, acompanhando o crescimento industrial e repetindo as formas de moradia dos pobres e os padrões de segregação espacial, conforme descreve KOWARICK (1980):

“(...) depois dos anos 30 inicia-se um surto industrial que trilha os eixos

ferroviários a partir da Capital: de um lado a Ferrovia Santos-Jundiaí

impulsiona as atividades econômicas em Santo André e São Caetano. De

outro lado, ao longo da Estrada de Ferro Central do Brasil surgem

pequenos núcleos industriais, mas principalmente as chamadas ‘cidades

dormitório’, que alimentam de início as empresas da Capital e mais

recentemente outros núcleos industriais da região. Após a Segunda Guerra

Mundial, de modo especial depois de 1960, através das rodovias São

Bernardo e Diadema, Guarulhos e Osasco – municípios contíguos à capital

– passam, em momentos diferentes dos últimos 20 anos, por um rápido

processo de industrialização. O importante a ressaltar é que cada um

desses núcleos, na medida em que se expande, cria, por sua vez, a sua

própria ‘periferia’, que passa a refletir, talvez ainda de forma mais

dramática, os problemas sócio-econômicos apontados para a Capital”.

(KOWARICK, 1980: PP. 34)

Esse “**processo espoliativo de urbanização metropolitana**” impôs e impõe aos moradores da metrópole uma série de sacrifícios e privações, como é o caso dos extensos percursos a serem percorridos até o trabalho, a precariedade no acesso aos equipamentos de uso público, como escolas, creches, equipamentos de saúde, além da infra estrutura propriamente dita, pois como bem observa KOWARICK (1980), para o ano de 1975, enquanto a capital apresentava 53% de seus domicílios ligados à rede de água e 30% dos domicílios servidos por redes

de esgoto, na periferia a cobertura desses serviços era de 46% e 20% respectivamente.

Nos anos 1970 as notícias dos jornais paulistanos estão repletas de descrições de situações de famílias que são “despejadas” de loteamentos em terras “griladas” e de reivindicações dos moradores desses assentamentos junto à Prefeitura no sentido de solucionar os problemas de ausência de infra-estrutura e equipamentos públicos. Em 1976 é criada a Comissão de Moradores de Loteamentos Clandestinos, que tinha por objetivo pressionar os agentes públicos para solução de seus problemas imediatos, inclusive no que se refere à obtenção da documentação de propriedade dos lotes adquiridos.

A atuação do poder público restringia-se a “acompanhar” o desenvolvimento da cidade promovido pelo capital privado, pelos interesses especulativos e imobiliários e pela crescente “espoliação” dos trabalhadores obrigados a perder horas por dia em transportes públicos ineficientes e sofrer toda sorte de percalços da “vida na periferia”. A Prefeitura, no ano de 1972, propõe medidas ao Governo Federal no sentido de disciplinar de forma mais rigorosa a atividade de lotear, autoriza a Procuradoria Geral do Município – PGE a defender os interesses dos adquirentes de lotes e encaminha ao Ministério Público denúncias sobre o exercício de loteadores clandestinos, abrindo processos contra sete deles. Em novembro desse mesmo ano, mais de 200 representantes, de dez bairros, solicitam providências do Prefeito para solução dos problemas dos 6900 lotes clandestinos que não podiam ter água, luz, esgoto e galerias pluviais legalmente ⁽¹³⁹⁾.

A Prefeitura, embora tenha estabelecido regras próprias para os loteamentos através da Lei Geral do Zoneamento ⁽¹⁴⁰⁾, ressentia-se de normas mais rígidas, conforme a Lei Federal 6766/79, que passou a tipificar como crime a prática de lotear clandestinamente, bem como deu poderes ao Município para intervir efetivamente nesses assentamentos. Nesse momento, contudo, a grande maioria dos loteamentos populares já estava implantada irregular ou clandestinamente. Em 1981 a estimativa da PMSP era de que 3.567 loteamentos, abrangendo uma área de aproximadamente 31 mil hectares e 1,2

¹³⁹ Cf. Folha de São Paulo, matérias do período de 04.07.1972 a 15.11.1972.

¹⁴⁰ Lei Municipal 7.805/72.

milhões de lotes ilegais, em 2000 esses loteamentos abrangeriam 22% da área do Município, abrigando aproximadamente 3 milhões de moradores (¹⁴¹).

Conforme descrevem MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN (2004), *apenas na década de 1970 a prática do planejamento urbano encontrou seu espaço institucional no âmbito dos organismos públicos do município de São Paulo, o que tampouco significou a implementação de políticas integradas de desenvolvimento urbano.* Quando se efetiva um sistema de planejamento, com o advento do Plano Diretor de 1971, o *processo de periferização* está em adiantado estágio de desenvolvimento e a *área precariamente urbanizada já alcançava 550 Km², em 1965 e caminhava para os 900 Km² que alcançou em 1980, correspondendo a cinco vezes a área urbanizada de 1930, que era de 180 Km²*(¹⁴²).

A ausência de uma “**estrutura de planejamento**”, de um plano indutor do crescimento da cidade e da capacidade de implementá-lo, deixa a atuação do poder público a mercê de interesses políticos e especulativos. As benfeitorias, como a dotação de infra-estrutura, além de serem suportadas exclusivamente pelos orçamentos públicos, sem qualquer “prejuízo” aos ganhos imobiliários especulativos, acabam por se implantadas aleatoriamente. Conforme descrevem BONDUKI e ROLNIK (1979), *o processo de implantação da infra-estrutura ocorre descontinuamente, aos saltos, sendo que, quando acontece, cobre uma grande área de uma só vez, resultante muito mais de conjunturas políticas do que de um processo de planejamento.*

¹⁴¹ Cf. PMSP/SVMA – Atlas Ambiental do Município.

¹⁴² Cf. MEYER, GROSTEIN e BIDERMAN, (2004).: pp.48.

1930

1962

Desta forma, podemos conceituar "**periferias**", como *aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infra-estrutura, onde passa a residir*

crescente quantidade de mão de obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica (¹⁴³), ou *como território da cidade que tem baixa renda diferencial* (¹⁴⁴). Podemos considerar também a conceituação geográfica, ou seja, espaços distantes do centro urbano, faixa externa da área urbanizada, ou, sob o ponto de vista sociológico, como territórios de exclusão onde vivem as camadas de mais baixa renda.

Todas essas conceituações são válidas, mas talvez não sejam suficientes para descrever o que são as “periferias” das grandes cidades brasileiras. Em primeiro lugar, hoje, passados anos de sua formação, encontramos uma paisagem característica: casas implantadas, em sua maioria, sem recuos de frente ou laterais, sem revestimento externo, invariavelmente com dois ou três pavimentos, sem telhado, com roupas estendidas para secar no único espaço livre, as lajes do último pavimento. Todas as casas são bem fechadas, com portões altos, grades improvisadas e muros, pois se a violência é percebida em toda a cidade, na periferia é mais latente.

As ruas são em sua maioria estreitas, e, em alguns casos, muito íngremes, difíceis de “escalar”, o pavimento em geral, quando existe, é irregular e as calçadas muito estreitas mal abrigam o *posteamento* de energia elétrica, têm piso irregular e não são arborizadas. São nas ruas que as crianças brincam e nas esquinas que os jovens se reúnem, em face do espaço reduzido das moradias e da ausência de equipamentos adequados para proporcionar atividades complementares. O comércio é precário e se abriga na frente das moradias, em salões improvisados. Raramente encontram-se equipamentos de comércio e serviços mais estruturados, como padarias ou supermercados, sendo que proliferam os “botecos”, ou pequenas “vendas”, onde se encontra de tudo, produtos não perecíveis, hortifrutigranjeiros, gás de cozinha e muitas vezes até o açougue. Alguns comerciantes, que vêem seus negócios prosperarem, investem na melhoria das condições físicas do equipamento, porém não abandonam o uso misto, a moradia está sempre nos fundos ou “no piso acima” do comércio.

¹⁴³ Cf. KOWARICK (1980).

¹⁴⁴ Definição conforme BONDUKI e ROLNIK, Op. Cit.. As rendas diferenciais são verificadas em face das vantagens proporcionadas e das possibilidades de gerar *sobre-lucros*, ou seja, terrenos dotados de infra-estrutura e outros benefícios apresentam rendas diferenciais. No caso das periferias, a ausência de atributos urbanos implica em terrenos menos valorizados, ou rendas diferenciais menores.

Os raros terrenos vagos, não são murados, não tem calçada e são tomados pelo mato e pelo lixo. Quando raramente encontramos uma praça, ou espaços que seriam destinados a esse fim, não há arborização e os equipamentos espelham a total falta de manutenção. Nas casas também são abrigadas as igrejas evangélicas, de vários cultos, sendo que a igreja católica ocupa, normalmente, um terreno independente, mas o templo é modesto, muitas vezes construído com a mão de obra dos fiéis e, em nada lembra os templos que encontramos nos bairros mais centrais.

É evidente que muitos distritos considerados como periféricos, que se constituem ocupações mais antigas, tiveram uma mudança na paisagem e apresentam mais atributos urbanos, com centros comerciais e melhorias no tratamento das áreas de uso público, porém, quanto mais nos afastamos em direção ao limites extremos do município, cada vez mais nos aproximamos da paisagem descrita.

O que reforça a características da periferia como um “padrão de urbanização”, é o fato de que, em cidades tão distintas, encontramos paisagens semelhantes. Outra característica a ser ressaltada é a identidade cultural que vem se consolidando nas áreas periféricas, com movimentos musicais e agremiações, como times de futebol e escolas de samba, que passaram a “reconhecer-se como periféricos”.

“Consolida-se na metrópole paulistana a observação de que as imensas

periferias metropolitanas se tornaram indiscutivelmente, o lugar dos

pobres no Brasil contemporâneo. A chamada “metropolização da pobreza”

é hoje o dado determinante na elaboração de políticas urbanas em todo o

mundo. No Brasil, e mais drasticamente em São Paulo, a elaboração de uma

política urbana voltada para as “questões da periferia” é essencial e

assume um caráter de estratégia ampla, de cunho global, de espectro

metropolitano”. (MEYER, GROSTEIN E BIDERMAN, 2004, pp.50).

Não obstante a introdução de vários programas públicos, com objetivo de promover a regularização de loteamentos ilegais, inclusive com a dotação de infra-estrutura, segundo dados da Prefeitura de São Paulo (¹⁴⁵), o Município conta ainda com **1.235 loteamentos irregulares**, abrigando **484.239 domicílios**, com **1.783.561 habitantes**, ou seja, cerca de 16% da população da cidade. O estudo realizado conceitua “loteamento irregular” como “*assentamento precário caracterizado pela existência de um agente promotor e/ou comercializador, cuja tipologia e morfologia do parcelamento do solo estejam voltadas ao uso unifamiliar ou multifamiliar de pequeno porte, que tenha sido implantado e ocupado sem prévia aprovação pelos órgãos públicos*”.

¹⁴⁵ Cf. Sistema Habisp, dados da “*Atualização de Dados Censitários das Favelas e Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo*”. (SEADE, 2008).

responsáveis ou, quando aprovado ou em processo de aprovação, implantado em desacordo com a legislação ou com o projeto aprovado .

5.3. *Livres Acampamentos da Miséria ou Quarto de Despejo*

Como "*livres acampamentos da miséria*" foram denominadas as primeiras favelas surgidas no Rio de Janeiro, através de artigo de João do Rio ⁽¹⁴⁶⁾, publicado na Gazeta de Notícias em 1908, após visita às ocupações dos Morros Santo Antonio e da Providência, que foram ocupados no final do século XIX ⁽¹⁴⁷⁾. "*Quarto de Despejo*" é a denominação da obra de *Carolina Maria de Jesus*, moradora da Favela do Canindé, que apresentou o relato contundente da vida em favela na década de 1960: "*A favela é o quarto de despejo de uma cidade. Nós, os pobres, somos os trastes velhos*" ⁽¹⁴⁸⁾.

Segundo informações da Prefeitura, as primeiras favelas surgiram na cidade de São Paulo no período de 1942-1945, ocupando "próprios municipais", porém, somente a partir dos anos 1970, tornaram-se um fenômeno significativo em face de seu acelerado crescimento. Pesquisa realizada em 1957, pela SAGMACS ⁽¹⁴⁹⁾ em conjunto com técnicos da Municipalidade, detectou a presença de 141 favelas, totalizando 8.488 domicílios, abrigando uma população estimada de 50.000 moradores, sendo que **78% dessas favelas eram constituídas por 10 a 50 domicílios** e um terço delas ocupavam terrenos municipais ⁽¹⁵⁰⁾.

Em documento produzido pela PMSP, datado de 1962, onde é relatado o processo de "desfavelamento" da favela do Canindé, é descrito que *as favelas tendem a crescer rapidamente e novos aglomerados surgem com grande frequência* ⁽¹⁵¹⁾. Exemplificam-se as possibilidades de crescimento das favelas

¹⁴⁶ "João do Rio" era o pseudônimo de João Paulo Emilio Coelho Barreto, escritor e jornalista carioca. Contista romancista e autor teatral, foi membro da Academia Brasileira de Letras. Nascido no Rio de Janeiro em 1881, faleceu na mesma cidade em 1921, citado por VALLADARES, (2005).

¹⁴⁷ Cf. VALLADARES (2005): pp. 30.

¹⁴⁸ Cf. JESUS (2006): pp. 171.

¹⁴⁹ Cf. LAMPARELLI (1995): SAGMACS – Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais. Essa sociedade desenvolveu, durante 16 anos, uma série de pesquisas e estudos, sob a égide das idéias e metodologias da doutrina de Economia e Humanismo, que teve o Padre Lebrez como um de seus expoentes, contribuindo para a *formação de um novo paradigma que influenciaria um contingente de profissionais do planejamento urbano e regional*.

¹⁵⁰ PMSP (1962).

¹⁵¹ Ibid., pp. 10.

existentes, e surgimento de novas, em face de levantamentos efetuados pelo Movimento Universitário de Desfavelamento – MUD, que identificou um crescimento de mais de 100% no número de domicílios das favelas do Tatuapé e do Aeroporto, em apenas quatro anos, bem como a existência de um grande número de núcleos favelados que surgiam nas faixas resultantes da retificação do Rio Tietê (¹⁵²).

Esse crescimento era atribuído pelo relato da PMSP, à época, à *gravíssima situação de transportes que é escassa, lento e caro*, ressaltando o fato de que as *favelas situavam-se em bairros residenciais e não muito distantes do centro*. Portanto, **as favelas paulistanas constituíam-se, em sua gênese, um fenômeno distinto do padrão periférico de urbanização**. Conforme já evidenciado por diversos estudos, a opção pela “casa própria”, *autoconstruída* em loteamento periférico, *requer um mínimo arranjo familiar e econômico*, que de suporte à “aquisição” do lote, formação de economias para os materiais de construção, além da mão de obra voluntária para a construção da casa, que era fruto da colaboração de parentes e amigos. Ainda que a família reunisse as condições para optar pela casa própria na periferia, dependendo dos rendimentos e do local de trabalho, o custo com transportes poderia inviabilizar essa opção.

Esse fato pode ser corroborado através de informação coletada em pesquisa realizada pela PMSP em 1973, que aponta a existência de **5,4% das famílias residentes em favelas que declararam “possuir” um lote na Grande São Paulo**. Também é importante ressaltar que por ocasião da remoção da Favela do Canindé, em 1961, muitos casos de moradores removidos optaram pelo “empréstimo” para construção em terreno próprio. É pertinente, portanto, a constatação da PMSP de que o transporte era um elemento importante para a opção pela favela, pois, mesmo detendo a “propriedade” de um lote na periferia, fatores como tempo e custo despendidos no transporte determinavam a busca por uma moradia melhor localizada, mesmo que mais precária.

Há que se destacar também que nesse período, fins dos anos 1960 até o final dos anos 1970, a favela era vista em São Paulo, como uma “*situação provisória*”, tanto pelos órgãos públicos, que entendiam que a moradia em favela era o primeiro “estágio” do migrante na cidade, antes de “conseguir” se mudar para a

¹⁵² Ibid.: pp. 10.

casa própria; quanto para os moradores, que mantinham suas habitações – barracos de madeira usada – em formato provisório, aguardando sempre uma “solução definitiva”.

Embora a PMSP reconheça no documento de 1962 que as favelas estavam “crescendo”, salientava que a situação de São Paulo, “*não era má, quanto ao número*” ⁽¹⁵³⁾. Essa visão, que aparentemente minimizava o problema das favelas, pode ser justificada na medida em que o Plano Urbanístico Básico – PUB, de 1968, apresenta a estimativa de que 0,7% da população paulistana residia em favelas, enquanto 8% moravam em cortiços, demonstrando que o problema dos cortiços, além de persistente, era bem mais expressivo.

Em 1971, a PMSP elaborou o “*Projeto de Remoção de Favelas - Vilas de Habitação Provisória – VHP*”, baseado em uma série de informações resultantes de pesquisas e levantamentos sobre as favelas no Município de São Paulo, efetuados pela Secretaria de Bem Estar Social – SEBES, durante a década de 1960. Nesse documento é expresso o pensamento da Municipalidade que atribuía o problema das favelas às *correntes migratórias de todas as regiões do país na faixa de renda mais baixa que, desprovidas de recursos e de oportunidades de trabalho regular, instalam-se precariamente em espaços livres e em áreas deterioradas pelo uso* ⁽¹⁵⁴⁾. Descreve também que as favelas *localizam-se freqüentemente muito próximas às áreas residenciais de alta qualidade*, prevendo que elas se *estenderiam por vales ribeirinhos, planícies inundáveis dos rios ou áreas indústrias*. Da análise da localização das favelas em 1971, constata-se que muitas delas se localizavam em bairros mais centrais, algumas em endereços “nobres” ⁽¹⁵⁵⁾.

No início da década de 1970, a Prefeitura promoveu uma pesquisa mais detalhada sobre o fenômeno das favelas no Município, compreendendo levantamento cadastral seguido de pesquisa amostral, cujo relatório final foi

¹⁵³ Conforme PMSP (1962), pp.10, há indicação da existência de 700 mil a 1 milhão de moradores em favelas no Rio de Janeiro; 60 mil em Belo Horizonte que tinha uma população de 700 mil hab.; e Recife que tinha 200 mil moradores em favelas para 800 mil habitantes. Ressaltando a situação de Brasília, que recém inaugurada, já contava com 60 mil de moradores em favela.

¹⁵⁴ PMSP (1971), pp.02 - 03.

¹⁵⁵ Foram identificadas favelas nas ruas João Moura, no Jardim Paulista e Renato Paes de Barros, Leopoldo Couto de Magalhães Júnior, no Itaim Bibi, bairros residenciais de alto padrão.

publicado em 1973, identificando a existência de **525 núcleos e favelas** ⁽¹⁵⁶⁾, totalizando **14.304 domicílios**, abrigando uma população estimada de **71.840** habitantes. Detectou-se que 44,4% dos domicílios foram instalados nos últimos cinco anos, portanto entre 1968 e 1973, e que o fator transporte era realmente decisivo para localização das favelas, conforme já apontado pelo Projeto de Remoção de 1971:

“Cerca de 80,3% dos aglomerados (420 casos) situa-se na proximidade de

vias de trânsito centrais dos bairros, o que parece indicar que a favelização

é um processo bem relacionado às oportunidades de melhor transporte,

proximidade a locais de trabalho, comércio e equipamentos urbanos de

maneira geral”. (PMSP, 1971: pp.39).

A pesquisa atribui ao “contingente migratório”, “*superior ao crescimento vegetativo nas últimas três décadas*”, o crescimento das favelas, em face da situação sócio-econômica dos migrantes, assim definida:

¹⁵⁶ “Núcleo” para a pesquisa de 1973 é considerada a favela com até 10 domicílios.

“(...) reduzido nível de consumo, baixa qualificação profissional e usufruto

dos considerados equipamentos urbanos, formando uma força potencial

não incorporada ao sistema produtivo da metrópole, constituindo-se em

focos no tecido urbano entre os quais se inserem as favelas.” (PMSP, 1973:

pp.35).

Em 1980 o Censo do IBGE determinou a existência de 71.259 domicílios em favela, representando 3,94% da população do Município. Contudo, TASCHNER (1984) aponta que essas cifras eram subestimadas, na medida em que dados cadastrais da ELETROPAULO indicavam com exatidão, na mesma época, a existência de **62.053 domicílios em favela, somente em áreas municipais**, divididos em **440 aglomerados**. Considerando que, conforme foi constatado na pesquisa de 1973, a maioria dos aglomerados situava-se no intervalo de até 20 domicílios e o fato de que, para o IBGE, são considerados como favelas aglomerados com no mínimo 51 domicílios, não seriam computadas no Censo de 1980, exatamente 468 favelas, ou seja, 89% do total indicado pela pesquisa de 1973.

Indubitavelmente, o número de favelas cresceu significativamente na década de 1970. TASCHNER (1984) estima, a partir do cadastro da ELETROPAULO e das pesquisas de campo IPT/FUPAM ⁽¹⁵⁷⁾ a existência de **1571** aglomerados, com

¹⁵⁷ No final da década de 1970 e início da década de 1980, o Instituto de Pesquisa Tecnológicas – IPT em conjunto com a Fundação para a Pesquisa Ambiental - FUPAM, promove uma nova

108.887 domicílios, totalizando **594.525 moradores**, correspondendo a 7% da população municipal em 1980 ⁽¹⁵⁸⁾. A autora ressalta ainda a "*periferização dos favelados dentro do processo geral de periferização dos trabalhadores no Município de São Paulo*" ⁽¹⁵⁹⁾.

Figura 9 - Favela de Heliópolis - Julho/1985 (Acervo - COHAB-SP)

Na década de 1980, o problema das favelas ganha definitivamente evidência e se torna motivo de controvérsia quanto às alternativas para sua solução. As habitações em favelas passam a ser percebidas não mais como uma "**condição provisória**", mas como uma forma de moradia que passou a fazer parte da vida das metrópoles brasileiras e, entre elas São Paulo, que no início da década anterior colocava-se um tanto distante do problema. Embora o Poder Público ainda não compartilhasse dessa concepção ⁽¹⁶⁰⁾, no âmbito acadêmico e institucional inicia-se a discussão: **remoção ou urbanização**, com presença

pesquisa ⁽¹⁵⁷⁾, que além de promover um levantamento de alguns aspectos que caracterizam as condições de moradia em favela, permitiu uma comparação com os dados de 1973, bem como uma melhor definição da situação das favelas.

¹⁵⁸ TASCHNER (1984), pp. 45.

¹⁵⁹ Ibid.: pp. 44. Essa "periferização" se deve à constatação da redução do número de favelas em Administrações Regionais da Sé, Pinheiros e Lapa e aumento das favelas nas regiões de Butantã, Campo Limpo, Santo Amaro, Vila Prudente e Freguesia do Ó

¹⁶⁰ No documento "Relatório dos Programas de Interesse Social: PROMORAR, PROPERIFERIA e PROFAVELA", é descrito que a favela é *entendida como uma forma de moradia "provisória", é dada prioridade à população favelada, com ênfase para a saúde através do saneamento básico e ambiental.*

significativa do movimento popular que passa, de forma crescente, a reivindicar o seu direito à moradia e o seu papel como ator no processo decisório.

Somente no final da década de 1980, a PMSP vai realizar uma nova pesquisa sobre as favelas do Município, o denominado "*Censo das Favelas do Município de São Paulo*". Essa pesquisa tem início em 1987, com o objetivo de subsidiar os programas de remoção de favelas da Administração Jânio Quadros, com os resultados publicados em 1989, em uma nova Administração Municipal, constituindo-se importante marco referencial para as políticas de intervenção no universo das favelas promovidas a partir de então ⁽¹⁶¹⁾.

Nessa nova pesquisa, a diferenciação entre "favela" e "núcleo", foi abandonada e todos os aglomerados com mais de 02 domicílios passaram a ser considerados como favelas, na medida em que se constatou, ao longo do tempo, que os chamados 'núcleos' não desapareceram e sim proliferaram, principalmente, quando havia área disponível para seu crescimento. Assim sendo, passou-se a considerar que *as favelas, com número reduzido de domicílios, tendem a crescer e não diminuir*⁽¹⁶²⁾. Tal constatação corrobora a hipótese da Pesquisa de 1973, de que **68,6% dos aglomerados do Município apresentavam espaço para adensamento**, demonstrando a previsibilidade do fenômeno, pois *a valorização imobiliária tornaria cada vez mais rara a presença de terrenos abandonados*, demonstrando, inclusive, uma *perspectiva do surgimento de novos núcleos em áreas periféricas*⁽¹⁶³⁾.

Em 1987 detectou-se a existência de **1592 favelas**, com **150.452 domicílios**, abrigando uma população de **812.764 moradores**. Esses dados, se comparados com os resultados de 1973 demonstram não só o espantoso crescimento do fenômeno das favelas, como também seu adensamento, na medida em que o número de favelas cresceu aproximadamente 200%, enquanto que o número de domicílios cresceu 900% e o de moradores 1.000%, ou seja, **as favelas triplicaram**, mas os **domicílios e moradores cresceram mais de 10 vezes**. Se

¹⁶¹ Essa pesquisa se processou de duas formas: em um nível cadastral, onde todas as favelas encontradas em São Paulo foram registradas, considerando suas características físicas e urbanísticas; e em um nível amostral, onde a unidade de estudo foi o domicílio (caracterização física e condições de habitabilidade) e a população residente no mesmo (caracterização sócio-econômica).

¹⁶² PMSP (1989), pp. 16.

¹⁶³ PMSP (1973), pp. 41.

comparados com os dados de 1980, também verificamos um crescimento ligeiramente superior no número de moradores com relação ao número de favelas, pois enquanto essas cresceram quantitativamente cerca de 110% a população aumentou quase 120%, demonstrando que houve aumento no adensamento.

Conceitualmente, verifica-se uma mudança com relação a 1973, vez que a favela passa a ser vista como *expressão física das contradições urbanas*, sendo o favelado não mais visto como o migrante recém chegado, mas como *um trabalhador que não consegue a aquisição de uma moradia em locais desejados, devido ao baixo salário*⁽¹⁶⁴⁾. Assim sendo, o fator determinante na formação das favelas não é fundamentalmente o processo migratório, **mas sim as condições sócio-econômicas da classe trabalhadora**, pois dos chefes de família moradores em favela, 54,1% habitava anteriormente uma “casa unifamiliar” (36% em casas alugadas; e 9,4% em casa própria) e, para 78,3% a moradia anterior se localizava no próprio município.

Figura 10 - Favela de Vila Prudente (Marcelo Honório Dias)

¹⁶⁴ PMSP (1989), pp. 23.

Em 1993 a Prefeitura contrata uma nova pesquisa, com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, sobre as favelas do Município, que se constituiu em uma pesquisa amostral no universo dos aglomerados identificados em 1987, ou seja, **1592** favelas. Dessa forma os dados da pesquisa FIPE, publicados em 1994, não contemplaram o universo de novas favelas que surgiram no período 1987-1993, medindo apenas o adensamento dos núcleos existente. Contudo, conforme TASCHNER (1997), o erro total não deveria ser expressivo, pois novas favelas costumam ser pequenas – estimou-se o tamanho médio em 76 pessoas, ou 15 domicílios por favela (¹⁶⁵). Essa pesquisa estimou população moradora nas 1592 favelas em **1.901.892 habitantes**, distribuídos em **378.863 domicílios**. Esses dados alarmaram o meio acadêmico e as instituições públicas responsáveis pelo tratamento dos problemas afetos ao tema, na medida em que a população localizada nas favelas perfazia aproximadamente 19% da população do Município, com um crescimento superior em 230% com relação aos dados obtidos em 1987.

A polêmica em torno dos números, conforme descrevem SARAIVA e MARQUES (2003), determinou o desenvolvimento de uma metodologia (¹⁶⁶), que orientou o Centro de Estudos da Metrópole - CEM e a PMSP em um trabalho conjunto que permitiu a revisão da estimativa da população favelada para 1991, em 891.673 hab., portanto, dados divergentes daqueles encontrados pela FIPE em 1993, além da estimativa para 2000, de **1.160.000 hab., em 2018 favelas**.

Mais recentemente a Prefeitura de São Paulo desenvolveu um sistema informatizado, denominado **Habisp**, que cadastrou todas as favelas, núcleos urbanizados (¹⁶⁷) e loteamentos irregulares do Município. O sistema conta com dados obtidos através de vistorias de técnicos da Secretaria de Habitação do Município para cada uma das favelas, núcleos urbanizados ou loteamentos, bem como com dados obtidos através de um sistema georeferenciado que permite o cruzamento de informações sócio-econômicas e físicas, como ligações às redes de serviços públicos, situações de risco, cotas altimétricas, inserção no

¹⁶⁵ TASCHNER (1997): pp.14

¹⁶⁶ Metodologia desenvolvida pelo Centro de Estudos da Metrópole – CEM, valendo-se de um sistema de informações geográficas da base cadastral das favelas disponibilizada pela PMSP e dos setores censitários subnormais identificados pelos Censos Demográficos do IBGE.

¹⁶⁷ Núcleo Urbanizado é uma “categoria” de favela que conta com 100% da infra-estrutura instalada, porém encontra-se ainda irregular.

zoneamento municipal, áreas de preservação de mananciais, etc. O número de domicílios em favelas foi estimado a partir de pesquisa amostral realizada pela Fundação SEADE (¹⁶⁸), de contagem em campo e do relacionamento desses dados com *aerofotos*, em **377.236 domicílios**, abrigando **1.539.271 moradores**, nas **1580 favelas** identificadas.

As favelas foram conceituadas como: *"Assentamento precário em área pública ou particular de terceiro, cuja ocupação foi feita a margem da legislação urbanística e edilícia. Trata-se de ocupação predominantemente desordenada, com precariedade de infra-estrutura, maior opção por auto-construção de moradia que apresentam diferentes graus de precariedade. A população residente caracteriza-se por famílias de baixa renda e socialmente vulneráveis."*

Os dados obtidos poderiam indicar uma redução expressiva no número de favelas, com relação aos estudos realizados em 2000, porém há que se considerar que às 1580 favelas identificadas é necessário somar os 235 núcleos urbanizados, que embora dotados de infra-estrutura são ainda classificados como uma "categoria de favelas", o que resultaria no total de **1815 assentamentos**, com uma população de **1.664.672 hab.**, em **408.006 domicílios** (¹⁶⁹).

Nossa preocupação em detalhar o histórico dos números relacionados às favelas, principalmente aqueles identificados através das pesquisas municipais, se relaciona à necessidade de conhecermos mais detalhadamente a evolução do problema e sua percepção, especialmente pelos órgãos públicos municipais, para reunirmos parâmetros para análise dos programas de intervenção nesse universo. As informações anteriormente relacionadas, que se referem a pesquisas de abrangências diversas e com metodologias diferenciadas, nos permitem construir um panorama sobre a evolução do problema das favelas no Município de São Paulo, conforme descrito na **TABELA 7 – RESUMO DAS PESQUISAS SOBRE FAVELAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.**

¹⁶⁸ Pesquisa "Atualização de Dados Censitários de Favelas e Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo – 2007", Fundação SEADE, 02.09.2008.

¹⁶⁹ Com relação ao sistema Habisp, há que se considerar a possibilidade de constantes atualizações por parte dos técnicos municipais habilitados, razão pela qual os números não são estáticos. Os dados apresentados referem-se a data de 02.11.2008.

Da análise dos dados constantes da **TABELA 7**, apesar de algumas discrepâncias evidentes, concluímos que o fenômeno das favelas apresenta um recrudescimento nas décadas de 1970 e 80. Revelam-se nesse período, principalmente, o aumento da precariedade nas condições de moradia em face da elevação do índice **habitantes/domicílio** que passa de 4,9 em 1973, para 5,4 em 1987. Conforme apontado no **GRÁFICO 1 – Nº MÉDIO DE HABITANTES/DOMICÍLIO**, verificamos que a partir de 1987 esse índice tende a cair, chegando hoje no menor valor histórico, ou seja, 4,08 habitantes/domicílio. Contudo essa análise deve considerar a representação no **Gráfico 2 – Nº Médio de Domicílios/Favela**, que demonstra, após uma tendência de queda nos dados estimados para 1993 e 2000, uma tendência de crescimento com relação aos dados atuais, que indicam a média de 224,80 domicílios por favela, índice menor somente àquele estimado pela FIPE para o ano de 1993.

TABELA 7 - RESUMO DAS PESQUISAS SOBRE FAVELAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PESQUISAS (ANO)	SAGMACS 1957	PMSP 1973	IPT-FUPAM 1980	PMSP 1987-89	FIPE 1993	HABI/CEM 2000	HABisp (*) 2008
nº de favelas	141	525	763	1.592	1.592	2.018	1.815
nº de domicílios em favelas	8.488	14.504	79.286	150.452	378.863	286.952	408.006
nº de habitantes em favela	50.000	71.840	375.023	812.764	1.901.892	1.160.597	1.664.672
população do município de são paulo	3.781.446	6.560.547	8.493.226	9.646.185	9.722.856	10.434.252	11.091.442
população favelada (%)	1,32	1,10	4,40	8,43	19,56	11,12	15,01
nº médio de pessoas por domicílio (hab/domicílio)	4,40	4,90	5,46	5,40	5,02	4,04	4,08
nº médio de domicílios/favela (dom/fav.)	60,20	27,63	103,91	94,51	237,98	142,20	224,80

Fontes:

População do Município de São Paulo
1957 - Censo IBGE 1960
1971 - Censo IBGE 1970
1973 - Dados constantes da própria pesquisa
1987 e 1993 - CEM (dados interpolados geometricamente)
2000 - Censo IBGE 2000

Pesquisas Favelas
SAGMACS (PMSP, 1968)
IPT/FUPAM (TASCHNER, 1984)
As demais pesquisas, conforme publicações da PMSP
Obs. (*) Inclui favelas e núcleos urbanizados

Esses dados indicam a tendência inequívoca de adensamento das favelas, o que é comprovado pela análise do **GRÁFICO 3 – NÚMERO DE FAVELAS**, comparativamente com o **GRÁFICO 4 – Nº DE DOMICÍLIOS EM FAVELA** e **GRÁFICO 5 – Nº DE HABITANTES EM FAVELA**, com o primeiro indicando uma tendência de queda e os dois últimos apontando uma tendência de crescimento.

No tocante à **propriedade dos terrenos ocupados**, a análise dos dados das pesquisas analisadas demonstra uma inversão, pois enquanto em 1973 prevaleciam ocupações em terrenos particulares, em 1987 prevaleceram ocupações em terrenos de propriedade municipal, tendência essa confirmada em 2000. Essa situação comprova a nossa afirmação anterior, de que as favelas tendem a prosperar e fixar-se em terrenos públicos. No que se refere às favelas em terrenos de propriedade particular, verificamos um percentual expressivo, aproximadamente 48% em terrenos na Zona Sul do Município, localizados principalmente nos distritos que são abrangidos em grande parte por APM's, ou seja, áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário em face de restrições de ordem legal, campo fértil para fixação das favelas como já mencionado.

Outro aspecto que demonstra o agravamento nas condições das favelas paulistanas diz respeito ao “porte” dos assentamentos, ou seja, **o número de domicílios que as constituem**. Em 1973 prevaleciam os núcleos de menor porte, com quase 90% dos aglomerados com no máximo 50 domicílios, sendo aproximadamente 62% com até 10 domicílios, na época classificados como “núcleos”. Em 1987 os aglomerados com até 50 domicílios correspondiam a 60,68% dos casos, sendo aqueles com até 10 moradias equivalentes à aproximadamente 28% dos casos. Hoje, segundo dados estimados pela Fundação SEADE, temos **245 favelas, correspondendo a mais de 15% do universo, com mais de mil domicílios**.

Como demandam investimentos maiores, as “grandes favelas” acabam por implicar em urbanizações de longo prazo, que se estendem por diferentes administrações municipais, sendo, portanto, alvo de sucessivas mudanças quanto ao tipo de intervenção e até mesmo no “projeto de intervenção”, ao sabor das políticas definidas para tratamento do problema em cada governo que se sucede. Como exemplo, temos o Complexo Heliópolis, um conjunto de favelas localizadas na região Sudeste do Município, compreendendo aproximadamente 18.000 domicílios, que é objeto de obras do município, com objetivos diversos, há mais de vinte anos.

No tocante aos aspectos urbano-ambientais, as pesquisas também revelam o agravamento do problema. Preliminarmente, observando os dados obtidos no Censo de Favelas de 1987, constata-se a tendência de “*periferização das favelas*”, na medida em que 60% delas localizam-se no “anel periférico” do Município (¹⁷⁰). Outro aspecto a ser evidenciado é o fato que no período de 1987 a 2000, o maior crescimento das favelas ocorre na Zona Sul, nas Subprefeituras de Campo Limpo e Santo Amaro, onde estão localizadas as áreas de proteção aos mananciais das represas Billings e Guarapiranga. Nessas regiões as favelas cresceram 235% e os domicílios em favela 394%, indicando um nítido avanço das ocupações informais em direção aos mananciais, tendência essa comprovada

¹⁷⁰ O Plano Diretor de 1985 define: **Anel Periférico** – *compreende toda a área entre o Anel Intermediário e as divisas do Município. A parte referente ao quadrante leste compreende as áreas periféricas da região de São Miguel e São Mateus e parte da Vila Prudente, passando por Itaquera e Guaianazes; nos demais figuram parte de Santo Amaro e Campo Limpo, ao sul, Butantã a Oeste, Freguesia do Ó e Perus-Pirituba, ao Norte. A ocupação do solo é rarefeita, as condições habitacionais precárias, o sistema de transporte incompleto e deficiente e a infraestrutura, em geral, insuficiente. Sua população é predominantemente de baixa renda.*

através de dados mais recentes. Embora localizadas em uma área com sérias restrições legais de ocupação, as favelas da Zona Sul apresentam características de consolidação, vez que em 1987, 82% dos domicílios existentes eram construídos em alvenaria.

Há que se reconhecer que as condições de infra-estrutura, ao longo dos anos apresentaram uma melhoria no conjunto das favelas. Em São Paulo, desde meados da década de 1970, ocorrem intervenções para “melhorias em favelas”, que mesmo sem um plano global de urbanização, resultam em melhores condições de infra-estrutura, porém há que se ressaltar que **ainda prevalecem condições muito desfavoráveis**, especialmente no que se refere ao esgotamento sanitário, porém o problema da infra-estrutura deficitária desses assentamentos ainda deve ser enfrentado, através de programas públicos de urbanização.

6. OS ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DO FUNAPS

Antes de tratar efetivamente da atuação do Município de São Paulo em Programas Habitacionais Alternativos com recursos do FUNAPS, são relevantes algumas reflexões sobre a atuação municipal no período que antecedeu a criação do Fundo, de forma a identificar o panorama político-institucional, bem como as idéias vigentes nessa época e que tiveram influência sobre os programas instituídos a partir de 1979.

Partindo da definição de SCHERER (1985), temos o conceito de História ampliado além do relato dos fatos: *“(...) na medida em que o relato estabelece conexões de sentido específicas, resulta que é a um só tempo relato e formulação de uma teoria sobre o relatado e sobre os fenômenos que lhe possam ser associados”⁽¹⁷¹⁾*.

Nesse sentido, estabelecemos o recorte temporal para análise dos antecedentes da criação do FUNAPS e da instituição de programas voltados para atendimento das famílias com renda inferior a 3 salários mínimos pelo Município de São Paulo, a partir de 1961, quando foi realizada a intervenção denominada como **“Desfavelamento do Canindé”**, cuja importância está no fato de se constituir na primeira experiência municipal efetiva em um assentamento urbano informal, bem como porque identificamos influência das teorias do Movimento de Economia e Humanismo, conforme a seguir descreveremos, na atuação levada a efeito, com reflexos em períodos posteriores.

Devemos considerar ainda que na década de 1970 intensificaram-se ações voltadas para o conhecimento do fenômeno das favelas, loteamentos ilegais e cortiços no âmbito municipal, com a realização de pesquisas, que tinham por objetivo o diagnóstico dos problemas apresentados visando à ação futura, tal como proposto pelo Padre Lebre, expoente do Movimento de Economia e Humanismo. Embora as ações não se materializem de forma mais consistente até o final da década de 1970, em especial até criação do FUNAPS, as pesquisas constituíram-se em uma aproximação dos departamentos municipais que tratavam das questões sociais com a realidade da população mais pobre, que, cada vez mais, estava sujeita aos efeitos de uma “urbanização sem cidade”.

¹⁷¹ SCHERER (1985), pp. 28.

Porém, para que o quadro dos antecedentes da criação do FUNAPS esteja completo não poderíamos deixar de lado a importância da influência internacional, de outras experiências nacionais e dos movimentos sociais urbanos, sobre as políticas públicas que foram posteriormente instituídas, conforme a seguir apresentamos.

6.1. Economia e Humanismo: a influência de Lebrete

O Padre Louis-Joseph Lebrete coordenou em 1947 em São Paulo a pesquisa "*Sondagem preliminar a um estudo sobre habitação em São Paulo*", onde são identificadas as tipologias habitacionais dos diversos bairros da cidade, demonstrando "*o empobrecimento crescente das áreas centrais, a formação de bairros jardim exclusivos de classe de renda mais alta e o crescimento da periferia com moradias com características ainda rurais*"⁽¹⁷²⁾. Não só pelo mérito da citada pesquisa, a importância de Lebrete, desde então deve ser ressaltada pelo impacto e disseminação de suas idéias junto aos estudantes e intelectuais brasileiros. O Movimento Economia e Humanismo, (EH) ao qual pertencia Lebrete, pautava-se por uma Europa democrata e cristã, ressaltando valores como a solidariedade e o humanismo, ao mesmo tempo em que estabelecia um diálogo com o Marxismo. Segundo LEME (2004), o objetivo do Movimento era o de conferir o *enfoque científico da economia política e renovar a doutrina da Igreja Católica*.

Observamos que Lebrete postulava um Movimento de caráter ecumênico, como fica evidente na sua obra "*Manifesto por uma Civilização Solidária*", no trecho a seguir transcrito:

"Seja como disciplina, seja como regime, a economia humana deve ser capaz de suscitar aceitação por homens de religiões e civilizações diferentes. Entretanto, para afirmar corretamente suas exigências e a fim de evitar que sob seu nome o homem seja reduzido apenas às dimensões de produtor e consumidor, parece-nos que a referência ao Evangelho não deve ser malvista por aqueles que – mesmo sem aderir ao cristianismo – desejam uma humanidade mais fraternal e consideram que o preocupar-se com Deus, longe de diminuir o homem, o faz crescer."(LEBRETE, 1959: pp. 8).

¹⁷² Cf., LEME (2004).

Figura 11 - Padre Lebre (Diocese de São Paulo)

A partir da primeira visita a São Paulo, Lebre estabelece um intenso intercâmbio entre o Movimento de EH da França, com os intelectuais brasileiros, fundando o Movimento em São Paulo e criando a SAGMACS – Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais. Essa sociedade desenvolveu, durante 16 anos, uma série de pesquisas e estudos, sob a égide das idéias e metodologias da doutrina de Economia e Humanismo, contribuindo para a formação de um novo paradigma que influenciaria um contingente de profissionais do planejamento urbano e regional, nas palavras de LAMPARELLI (1995).

Nessa primeira visita, Lebre profere palestras na Escola de Sociologia e Política de São Paulo, difundindo seus pensamentos. Conforme explicita LEME (2004), a aproximação de Lebre com o Brasil e outros países da América Latina imprime uma nova direção ao Movimento de Economia e Humanismo, que **passa a incluir a temática do subdesenvolvimento**, sob a influência da obra de Josué de Castro, que revela as condições de desigualdade, pobreza e especialmente da fome no país ⁽¹⁷³⁾, conforme atesta a obra de Lebre no trecho a seguir apresentado.

“Um dos males da humanidade decorre de sua incapacidade, por unilateralismo, de compreender os benefícios que poderia tirar de uma evolução inteligente que considerasse com objetividade a coexistência dos três grupos que a constituem: os países democráticos do Ocidente desenvolvido; os países realizando, a título e em graus diversos,

¹⁷³ A obra “Geografia de Fome” de Josué de Castro foi publicada em 1946.

experiências coletivistas, e os povos desejosos de superar o analfabetismo e a fome". (LEBRET, 1959: pp. 43).

LAMPARELLI (1995) ressalta a influência do Movimento, através de três eixos distintos:

"(...) primeiramente pela renovação da militância leiga dos movimentos católicos de jovens operários e estudantes; pela difusão do primado da política da solidariedade e do bem comum como princípios de atuação nos países do Terceiro Mundo e finalmente pelo desenvolvimento de uma metodologia de pesquisa empírica, como instrumento de análise científica para orientar a ação, visando o desenvolvimento do chamado "l'aménagement du territoire". (LAMPARELLI, 1995: pp 28).

A solidariedade colocava-se como um eixo de uma ação mais profunda, além do simples assistencialismo, voltada para combater a miséria, conforme defende Lebreton na obra "Princípios para Ação":

"Devemos acolher antes de tudo em nosso coração a miséria do povo. É a menos merecida, a mais tenaz, a mais opressiva, a mais fatal. E o povo não tem ninguém para preservá-lo da miséria, para ajudá-lo a sair dela. Muita gente tem dó dele, algumas pessoas o auxiliam, mas ninguém se preocupa com as causas profundas da miséria. Daí a ineficiência da filantropia, da assistência, da beneficência. A miséria do povo está ao mesmo tempo no corpo e na alma. Cuidar das necessidades imediatas adianta pouco, enquanto as inteligências não forem alargadas, enquanto as vontades não forem retificadas e fortalecidas, enquanto os melhores não estiverem animados por um grande ideal, enquanto as opressões e as injustiças não forem suprimidas, ou pelo menos atenuadas, enquanto os humildes não se unirem para a conquista progressiva da própria felicidade." (LEBRET, 1952: pp.14).

Como bem observa LAMPARELLI (1995), o Movimento de Lebreton trazia em seu bojo a experiência das transformações ocorridas na Europa, onde o Estado do Bem Estar Social estava se consolidando, e, portanto, **as necessidades básicas dos cidadãos passavam a ser consideradas como direitos e seu atendimento**

obrigação do Estado. Toda a ação proposta apoiava-se em pesquisas e tinha um caráter pedagógico, visavam não apenas conhecer as situações concretas para orientar ações específicas, mas também formar técnicos, políticos e agentes que estariam assumindo as responsabilidades das transformações e do desenvolvimento (¹⁷⁴).

As idéias de Lebrecht, propugnadas no Brasil desde 1947, ganham corpo com a contratação da SAGMACS em 1956, pelo então Prefeito Wladimir de Toledo Piza, para realização da pesquisa denominada "*Estrutura Urbana da Aglomeração Metropolitana*", desenvolvida em conjunto com a Comissão de Pesquisa Urbana da Cidade de São Paulo em consonância assim, com a metodologia que visava transformar a pesquisa em um *momento de conhecimento para a ação e formação de agentes públicos*.

Essa metodologia é identificada por MEYER (2001) como uma "*metodologia emancipatória*", pois *tomava a pesquisa como conhecimento da realidade e concepção transformadora da ação de planejar* (¹⁷⁵). Outro aspecto destacado por MEYER diz respeito ao *novo recorte territorial* identificado como "aglomeração metropolitana", que toma por base a ocupação urbana formada pelo Município de São Paulo e os municípios vizinhos, como um único corpo a ser estudado.

A análise urbanística apresentada pela SAGMACS buscou a caracterização da situação urbana da "Aglomeração Paulistana", identificando as "anomalias" verificadas: na implantação das edificações; nos equipamentos básicos; decorrentes do processo anárquico da expansão central e periférica; na circulação; e, na legislação existente (inadequação às novas condições metropolitanas). Cabe destacar das observações a identificação de uma baixa densidade populacional, equivalente a 70,5 hab/ha., muito aquém dos 200 hab/ha., considerados ideais pela SAGMACS, distribuídos de forma *assimétrica e dispersa*. Esse fato é ressaltado na medida em que, densidades inferiores a 100 hab./ha., representariam a elevação dos custos para implantação e operação de equipamentos urbanos, portanto, custos elevados de urbanização. Apontou-se

¹⁷⁴ Cf. LAMPARELLI (1995), pp. 32.

¹⁷⁵ Cf. anotações em aulas da Prof. Regina Maria Prosperi Meyer, na disciplina "Urbanismo Paulistano no Século XX", ministrada no segundo semestre de 2001, na Pós Graduação da FAUUSP.

também a ausência de homogeneidade na ocupação do território, com uma grande concentração populacional na área central e baixas densidades de ocupação nas áreas intermediárias e periféricas, estas últimas desprovidas de serviços e equipamentos. A expansão periférica é considerada na análise do SAGMACS como um dos principais aspectos a serem equacionados, especialmente tendo em vista a precariedade verificada e os altos custos envolvidos na dotação dessas áreas dos equipamentos adequados.

“Essa anomalia se deve à desmesurada expansão periférica da zona urbana com a inclusão de loteamentos desprovidos de equipamentos básicos, enquanto zonas residenciais mais próximas do centro e portanto caracterizadas por um custo de serviços públicos muito mais econômico foram mantidas com índices de ocupação demasiadamente baixos”. (SAGMACS, Vol. IV. Pp. 59, apud MEYER, 1991, pp. 136).

Somente a partir da atuação da SAGMACS, consolida-se a preocupação com a expansão periférica e a concentração de pobreza e precariedade urbana nas periferias metropolitanas, como bem identifica MEYER (1991).

“A exclamação de Lebrecht diante de São Paulo nos anos 50 – “isso não é uma cidade é um acampamento” – traduziu de forma aguda a ausência, por ele sentida naquele momento, dos atributos indispensáveis que caracterizam as cidades. Em todos os níveis do trabalho realizado a equipe da SAGMACS colocou-se diante da “aglomeração paulistana” com hipóteses que implicavam, de um lado, o colapso dos seus atributos urbanos e, de outro, na possibilidade de sua recuperação.” (MEYER, 1991: pp. 154).

Conhecer e sistematizar os dados sobre uma determinada realidade, buscando uma ação solidária, voltada para o bem estar dos indivíduos, nos parece uma idéia que passou a permear a atuação de, alguns grupos de técnicos da Administração Direta do Município, diferentemente do que ocorria, por exemplo, com a política habitacional capitaneada pelo BNH, que centrava seus esforços na promoção em massa de habitações sem a devida análise do impacto desses empreendimentos no território.

Embora não tenha tratado especificamente do problema das favelas, apresentando preocupação maior com a expansão periférica, onde o “mercado informal” atuava de forma marcante na promoção de loteamentos ilegais, o trabalho da SAGMACS contabilizou a existência de 141 favelas, com 8.488 barracos, em 1957, no Município de São Paulo ⁽¹⁷⁶⁾. Pesquisa específica sobre favelas foi desenvolvida para o Rio de Janeiro, em trabalho denominado “*Aspectos Humanos da Favela Carioca*”, concluído em 1960, quando já se encontrava em atuação a Cruzada São Sebastião.

A Cruzada foi criada por Dom Helder Câmara, em 1955, com o objetivo de elaborar uma pauta de direitos sociais para as favelas e exigir melhorias de infraestrutura ⁽¹⁷⁷⁾. Conforme destaca VALLADARES (2005), Dom Helder, considerado da ala esquerda da Igreja, foi, nos anos 1950, o principal responsável por uma grande campanha de defesa dos favelados do Rio de Janeiro, aproveitando o 36º Congresso Eucarístico Nacional, realizado na cidade em 1955, com a finalidade de obter o apoio do governo federal para um novo programa de ação ⁽¹⁷⁸⁾. A autora destaca ainda o papel relevante da atuação da Cruzada:

“O reconhecimento e a promoção dos moradores das favelas ao estatuto de comunidade e, por conseguinte, a sujeito político potencialmente autônomo, tanto rompia com uma visão puramente negativa do mal a ser erradicado quanto com a política de assistência caritativa e clientelista do período anterior”. (VALLADARES, 2005: pp. 78 – Grifos Nossos).

Lebret e Dom Helder comungam dos mesmos valores humanistas e da proposta de atuação, pragmática e calcada em pesquisas, como forma de intervenção efetiva no universo das favelas, exercendo um **papel intermediário entre o Estado e a população sem representação**. Nesse sentido, VALLADARES (2005), identifica um novo período na produção de representações e conhecimento sobre as favelas, cujas características são a *valorização da favela enquanto*

¹⁷⁶ Cf. PMSP (1962): pp. 10.

¹⁷⁷ www.favelamemoria.com.br

¹⁷⁸ Cf. VALLADARES (2005): pp. 77.

*comunidade, e a inauguração de um verdadeiro trabalho de pesquisa de campo mobilizando os métodos de ciências sociais*¹⁷⁹).

136

Figura 12 - Favela do Pasmado - removida pela Cruzada São Sebastião na década de 1960 (Favela Memória - Foto de 17.01.1964)

Para a autora, a ação de Dom Helder inspirava-se no "*princípio do desenvolvimento comunitário*", uma nova perspectiva difundida no Brasil, no final dos anos 1940 e início dos anos 1950, que foi resultante, além da influência da Igreja Católica progressista francesa, do modelo de desenvolvimento comunitário, promovido por organismos internacionais como a ONU, UNESCO, OEA, etc., que também influenciaram a formação de assistentes sociais.

Um dos primeiros elementos que identificamos em pesquisa bibliográfica, considerado como relevante para entendermos as ações e idéias que tomaram corpo antes da instituição de uma atuação sistematizada do Poder Público no universo das favelas paulistanas, é o "*desfavelamento*" da **Favela do Canindé**, promovido pela Divisão de Serviço Social do Município, no período de dezembro de 1960 a dezembro de 1961.

A Divisão de Serviço Social do Município, através do Serviço de Habitação Popular – SHP, coletava informações e promovia estudos sobre o problema das favelas, porém, sem atuação efetiva até dezembro de 1961, quando se colocou o

¹⁷⁹ Cf. VALLADARES (2005): pp.74.

desafio de solucionar o problema da Favela do Canindé, que sofreu uma grave enchente, demandando a remoção de praticamente todos os moradores (¹⁸⁰).

Além do atendimento emergencial aos desabrigados por parte da Divisão de Serviço Social, foi necessária a elaboração e execução de um plano para a remoção total da Favela, constantemente castigada pelas enchentes do Rio Tietê.

Para essa intervenção, a Divisão contou com a colaboração de diversos departamentos da Prefeitura, como também do Movimento Universitário de Desfavelamento – MUD, criado durante a realização dos trabalhos na Favela do Canindé. A única obra que encontramos tratando do MUD é o trabalho de TANAKA (1995) que traz um interessante relato sobre a atuação desse movimento, que teve origem nas “Bandeiras Científicas” e as “Ligas do Centro Acadêmico Oswaldo Cruz”, promovidas pelos estudantes da Faculdade de Medicina da USP. (¹⁸¹).

TANAKA (1995) ressalta que o momento político e cultural no final da década de 1950 era efervescente tanto no panorama nacional como internacional, destacando o papel dos católicos:

¹⁸⁰ A Divisão de Serviço Social foi criada em 1955, coincidentemente, a mesma época da criação da Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro. Até então, a atuação junto à população favelada ocorria, exclusivamente, através de convênio entre o Poder Público e a Confederação das Famílias Cristãs, de 1953, que possibilitou ações, com recursos da Prefeitura, que resultaram na remoção parcial de favelas localizadas em terrenos municipais, porém essa remoção parcial na surtiu os efeitos esperados de erradicação, pois os barracos removidos foram reconstruídos por outras famílias carentes.

¹⁸¹ “As “Bandeiras Científicas” se constituíam em “instrumento de trabalho e ensino” da Cadeira de Parasitologia, que congregava alunos para atuar junto à população carente de comunidades distantes, para diagnóstico da realidade médico-social dessas regiões. As “Ligas” são estruturas que funcionam no Hospital das Clínicas, sob orientação de um médico assistente, com a participação dos alunos, tendo por objetivo treinar os estudantes em uma especialidade médica. Através do Centro Acadêmico Oswaldo Cruz, com apoio da Universidade, eram promovidas as “Ligas de Ambulatórios Populares” que prestavam serviços junto às favelas, formadas, em geral, por estudantes ligados à Juventude Universitária Católica – JUC”. Conforme depoimento de Carlos Régis Bastos Rampazzo, apud TANAKA (1995), pp. 12.

“A resistência ao nazi-fascismo, as experiências de reconstrução do pós-

guerra, as experiências do Padre Lebrez acabavam capacitando os católicos

ao exercício político de uma ação solidárias aos mais pobres,

transcendendo o aspecto assistencial e espiritual. Buscavam-se espaço e

ação política, numa perspectiva cristã. Sendo, em nossa visão, maior que a

perspectiva marxista não precisava nega-la; poderia até absorve-la, desde

que a essência cristã não fosse negada ou desvalorizada”. (TANAKA 1995: pp.

12).

Os estudantes de outras áreas, despertados pelos acadêmicos de medicina, que já tinham uma atuação através das “Ligas dos Ambulatórios Populares” em favelas, procuraram a Divisão de Serviço Social da Prefeitura, em maio de 1961, decidindo, a partir desse contato, criar o Movimento. Tanto TANAKA (1995)

quanto a Divisão de Serviço Social ⁽¹⁸²⁾ dão conta da impressão causada pela obra "*Quarto de Despejo*" ⁽¹⁸³⁾, bem como a atuação da Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro, junto à sociedade e especialmente junto aos jovens universitários.

Segundo a Divisão de Serviço Social, os 50.000 favelados identificados pela SAGMACS em 1957, já tinham alcançado o número de 70.000 no início dos anos 1960. Embora em montante inferior aos moradores de favela do Rio de Janeiro, estimado em 700 mil a 1 milhão; do Recife, cerca de 200 mil; e até mesmo de Brasília que recém inaugurada já contava com 60 mil favelados; São Paulo contabilizava um crescimento acelerado no número de moradores em favelas.

A situação das favelas paulistanas nessa época, conforme ilustrações a seguir apresentadas, é bem diferente da configuração atual do problema. As favelas atualmente se constituem em conjuntos de construções insalubres em alvenaria, muitas vezes com vários pavimentos, com circulação interna deficiente, e com atendimento, embora muitas vezes em condições precárias, dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica. Embora as sucessivas obras de "melhorias" e "urbanização" levadas a efeito nos últimos 30 anos, não tenham revertido definitivamente situação de precariedade, verificamos que a maioria das favelas já consolidadas conta hoje com serviços de abastecimento de água, energia elétrica e coleta de lixo, com cerca da metade dos domicílios com esgotamento sanitário ⁽¹⁸⁴⁾.

Evidentemente, encontramos ainda hoje ocupações extremamente precárias, com situações de risco e em péssimas condições de salubridade, porém o cenário é bem diferente dos barracos de madeira esparramados e as fossas

¹⁸² Em documento denominado "Desfavelamento do Canindé", publicado pela PMSP em 1962.

¹⁸³ "*Quarto de Despejo*" é uma obra de uma moradora da Favela do Canindé, Carolina Maria de Jesus, que descreve o cotidiano da vida na favela e todas as agruras a que são submetidos seus moradores.

¹⁸⁴ Grande parte das favelas de São Paulo, pelo menos as mais antigas, foram atendidas pelos Programas PROÁGUA E PRÓLUZ no final da década de 1970, se sucederam obras de "melhorias" promovidas pelas regionais da Prefeitura e através do FUNAPS a partir de 1979. Na década de 1990 os programas de urbanização são incrementados graças a empréstimos internacionais contraidos pela Municipalidade. Pesquisa realizada pela PMSP em 2000 (HABI/CEM) indica que 96% dos domicílios em favela são abastecidos por rede pública de água, 49,20% estão interligados em redes públicas de saneamento e 82% são servidos por coleta pública de lixo. Outra pesquisa de 1993 (FIPE) indicava que 90% dos domicílios eram atendidos por energia elétrica.

coletivas das favelas nas décadas de 1950/60 ⁽¹⁸⁵⁾. Essa situação de extrema precariedade das moradias, construídas em sua maioria de madeira usada, talvez possa ser explicada pelo fato de que, naquela época, conforme relato da Divisão de Serviço Social, a favela era encarada como “moradia provisória” pelos próprios moradores, que almejavam deixá-las o mais cedo possível. Talvez, por essa razão, não existiam investimentos substanciais na melhoria das habitações, auto-construídas com o material que encontrado disponível, em geral restos de construção ⁽¹⁸⁶⁾. Os moradores não cogitavam sequer com a possibilidade de reivindicar “direitos” sobre a terra ocupada, diferentemente do que ocorre em nossos dias.

Figura 13 - Barracos de Madeira da Favela do Canindé (PMSP, 1962)

A Municipalidade também encarava a favela como uma **ocupação transitória** até que fosse possível encontrar uma solução definitiva de moradia para aquelas famílias, uma “anomalia” a ser eliminada, principalmente devido às condições dos sítios ocupados pelas favelas paulistanas. Diferentemente do que ocorria no Rio de Janeiro, onde as favelas “fincavam raízes” nos morros, criando comunidades com afinidades, inclusive culturais, em São Paulo os terrenos eram

¹⁸⁵ Para uma avaliação da precariedade das condições da habitabilidade nas favelas paulistanas, citamos pesquisa realizada pela PMSP em 1973, quando foi constatado que 58% dos domicílios eram abastecidos por água proveniente de poços manuais; que 68% utilizava fossas rudimentares como forma de saneamento (e quase 90% não dispunha de banheiros individuais); e 80% não eram servidos por coleta pública de lixo.

¹⁸⁶ Em pesquisa realizada pela PMSP no início da década de 1970, constata-se a existência de moradias construídas em taipa ou pau-a-pique, com madeiras usadas, utilizando-se de lata, zinco e até mesmo papelão. Em muitos casos não havia revestimento do piso, equipamentos sanitários e de banho e as vezes sequer pia ou tanque, mesmo que coletivos. HABI/COPED (1974).

extremamente impróprios, em beira de córregos ou terras públicas incrustadas entre indústrias e bairros residenciais, locais que se prestavam apenas às moradias provisórias, vez que sujeitos à constantes enchentes ou situações de risco (¹⁸⁷).

Figura 14 - Favela do Canindé - Enchente que motivou a desocupação

(PMSP - 1962)

Esses aspectos são cruciais para entendermos a formulação das primeiras iniciativas de intervenção do Poder Público. A idéia central era de **eliminação do quadro de precariedade que representavam as favelas, incompatível com a dignidade humana**, um foco de contaminação e proliferação de doenças, que exigia uma atitude efetiva para sua reversão, vislumbrando-se a remoção como única solução. Devemos considerar ainda o fato de que o problema da favela em São Paulo, conforme já abordamos, era relativamente reduzido a poucos núcleos, o que motivava uma crença na possibilidade de sua total reversão, com a remoção e provisão de novas moradias, o que se demonstrou impraticável com o crescimento das ocupações.

¹⁸⁷ Consultando as pesquisas levadas a efeito pela Municipalidade sobre as Favelas para cada uma das Administrações Regionais do Município, verificamos que os terrenos com melhores condições para assentamentos habitacionais e melhor localizados eram terrenos particulares, ocupados por pequenos núcleos (até 10 domicílios) e muitas vezes com ações judiciais para reintegração de posse.

Figura 15 - Condições de insalubridade na Favela do Canindé (PMSP - 1962)

Da análise do documento produzido pela Prefeitura sobre a intervenção na favela do Canindé, bem como através do relato de TANAKA (1995) sobre o MUD, verificamos que tanto os técnicos da Divisão Social como os estudantes envolvidos no trabalho tinham uma perspectiva de promover a remoção da favela visando, inclusive, à inserção social e até mesmo econômica dos moradores, compreendendo um processo que extrapolava a pura e simples solução do problema de moradia.

Durante um ano, uma equipe extremamente reduzida (¹⁸⁸) empreendeu a remoção de 168 barracos, onde habitavam 230 famílias e aproximadamente 900 pessoas. O trabalho foi concentrado na Divisão de Serviço Social, que através de seus técnicos sociais, assumiu a responsabilidade quase que integral sobre todas as atividades desenvolvidas (¹⁸⁹) e, especialmente, na orientação do plano que compreendeu a apresentação das alternativas para os moradores em conjunto e entrevistas individualizadas com análise e encaminhamento caso a caso.

É interessante observar que, a Divisão opta por soluções individualizadas ao invés da alternativa de construção de um conjunto habitacional, explicitando

¹⁸⁸ A equipe era composta por quatro assistentes sociais, dois advogados (durante dois meses) e três engenheiros (alternados em trabalhos de três meses de duração).

¹⁸⁹ Coube às assistentes sociais orientar o processo de aquisição e construção, inclusive da mão de obra constituída por operários da Prefeitura, que edificaram as habitações conforme croquis dos próprios moradores.

apenas que considerava a solução individual, que propiciasse a aquisição de uma casa própria, como a solução almejada (¹⁹⁰).

Figura 16 - Esboço utilizado para orientar a construção de moradias (PMSP - 1962)

Não obstante as restrições de ordem técnica e institucional que talvez não possibilitassem uma solução coletiva para o problema, verifica-se que a prática do atendimento individual, através de várias alternativas dispostas à escolha dos beneficiários, será também uma das características de atuação do FUNAPS, nos programas instituídos a partir de 1979.

A adoção da alternativa da solução individual resultou em uma multiplicidade de tipologias de atendimento, conforme **QUADRO 5 – FORMAS DE ATENDIMENTO NO DESFAVELAMENTO DO CANINDÉ**, a seguir, e uma dispersão territorial que ressaltam o empenho da equipe e a pouca importância que a Prefeitura deu a essa empreitada, pois além do financiamento e dos poucos técnicos disponibilizados, pouco ou nenhum apoio foi dado ao programa.

Consoante a abordagem da Divisão de Serviço Social, o "*desfavelamento*" era uma intervenção que extrapolava a solução da moradia propriamente dita, pois o processo de apresentação do plano e discussão das alternativas com os moradores é descrito como um processo educativo, voltado para que as famílias estivessem conscientizadas de suas condições e possibilidades, demonstrando a presença da metodologia da SAGMACS.

Embora com todas as deficiências relacionadas, a intervenção do Canindé pode ser considerada positiva, principalmente em face de sua repercussão junto à imprensa e a opinião pública, que considerou o trabalho vitorioso e passível de

¹⁹⁰ Há que se destacar que naquela época a experiência na produção de "conjuntos habitacionais" era reduzida aos poucos empreendimentos do IAPI e outras Carteiras de Pensão, constituindo-se como alternativas para trabalhadores assalariados, com vínculo empregatício estável e condições de renda para arcar com um financiamento habitacional, quadro sócio-econômico diverso daquele presente na Favela do Canindé.

extensão para outras favelas do Município (¹⁹¹). A repercussão mais expressiva se deu principalmente junto ao meio universitário, pois o trabalho suscitou a criação do MUD, com o objetivo central de promover o "*desfavelamento*" na cidade de São Paulo, buscando: despertar a sociedade sobre o problema; buscar diretrizes práticas para sua solução; articular as forças da comunidade, integrando o favelado no meio social; além de executar medidas concretas preparando os universitários para compreensão da favela e seus desdobramentos, visando atuação profissional futura em articulação com a comunidade.

Os universitários tinham a consciência de que o problema das favelas estava inserido em um contexto mais amplo, de subdesenvolvimento e desequilíbrio social, que requeria profundas mudanças nas estruturas econômicas e sociais do país (¹⁹²). O MUD tinha por objetivo o "*desfavelamento*" como um instrumento de promoção social do morador de favelas, propiciando o acesso à moradia e a integração à sociedade urbana, como bem descreve TANAKA (1995):

"A habitação era entendida pelo MUD não só como um problema de projeto

e engenharia, mas, principalmente, como problema social, com

interpenetrações mais profundas nas estruturas sociais, financeiras,

¹⁹¹ Cf. PMSP (1962): pp. 45.

¹⁹² Cf. PMSP (1962): pp. 47 e TANAKA (1995): pp. 16.

produtivas e urbanas. Não se via a habitação isolada do contexto mais

amplo e, em especial, do desenvolvimento urbano". (TANAKA, 1995: pp.16)

Um dos aspectos a serem observados, tanto no desfavelamento do Canindé como na experiência desse projeto especial para a Favela do Vergueiro, diz respeito ao fato de que as famílias eram removidas para áreas periféricas, muito distantes de onde se localizavam as favelas e até mesmo para outros Municípios (¹⁹³). Esse deslocamento das famílias para área muito distantes da ocupada inicialmente, foi um dos principais elementos das críticas formuladas aos programas de desfavelamento em períodos subseqüentes.

¹⁹³ Além de sete famílias removidas da Favela do Vergueiro para o Município de Jandira, verificamos, conforme PMSP (1962) que sete famílias da Favela do Canindé foram removidas para os Municípios de Poá, Guarulhos, Santo André, Franco da Rocha e Osasco.

QUADRO 5 – FORMAS DE ATENDIMENTO NO DESFAVELAMENTO DO CANINDÉ		
ALTERNATIVAS	OBSERVAÇÕES	Nº FAM.
Aquisição da casa pronta	Financiamento concedido pela Prefeitura para compra da casa	57
Construção de casa em alvenaria em terreno próprio	Construção realizada pela Prefeitura em terrenos que já eram de propriedade dos favelados ou adquiridos mediante financiamento pela Prefeitura	62
Construção de casa em alvenaria em terreno próprio		21
Construção da casa em madeira em terrenos cedidos por terceiros	Construção realizada pela Prefeitura em terrenos de terceiros	6
Transferência para conjunto habitacional construído pela Assistência Vicentina aos Mendigos, com recursos da Prefeitura	Atendimento ao caso de pessoas aposentadas e deficientes físicos sozinhos, mulheres abandonadas e indigentes	23
Auxílio para viagem de retorno para o local de origem	Financiamento de passagem e despesas de viagem, para famílias que queriam retornar para seu local de moradia	18
Trabalhadores que passaram a residir no local de trabalho		3
Não aceitaram auxílio financeiro	Famílias que decidiram abandonar a favela por seus próprios meios	13
Sairam mediante intimação	Famílias que não aceitaram as alternativas oferecidas e se recusavam em abandonar a favela	9
Total		230

Fonte: "Desfavelamento do Canindé" – PMSP, 1991

Figura 17 - Reuniões do MUD com a população (TANAKA - 1995)

No caso da Favela Vergueiro (¹⁹⁴), por exemplo, a atuação do MUD permeou todo o processo, desde negociações com o proprietário da área, elaboração dos levantamentos topográficos e sociais e orientação na aquisição de terrenos, até na responsabilidade pelos projetos e obras. Os projetos foram desenvolvidos pelos próprios estudantes e constituíam-se em soluções simplificadas, com área construída de aproximadamente 35 m² e apenas 1 dormitório.

Figura 18 - Levantamento da Favela Vergueiro
pelo MUD (TANAKA - 1995)

Além das experiências concretas, era interesse dos universitários o aprofundamento dos estudos sobre o problema da favela, contribuindo para a definição de diretrizes dos órgãos envolvidos no assunto, consoante a influência de Lebrez, na medida em que se propõe uma ação que assume *posição intermediária entre o Estado e a população sem representação*.

Várias foram as realizações do MUD no campo da discussão e pesquisa sobre o problema das favelas, destacando-se o "1º Seminário Nacional de Estudo do Problema Favela", realizado em 1965, que contou com cerca de 200 participantes, inclusive de outros estados e países. Nessa oportunidade foram discutidos temas que têm relevância até os nossos dias (¹⁹⁵), chegando a alguns pressupostos:

- a. Financiamento subsidiado do BNH (não correção monetária do saldo devedor);
- b. Todo trabalho em favela deve atender aos aspectos econômicos, educacionais, sociais e utilizar métodos e técnicas de: motivação

¹⁹⁴ A Favela do Vergueiro contava em 1958 com 893 barracos e teve mandado judicial para reintegração de posse, pois se encontrava em parte em área particular de aproximadamente 10.000 m², foi objeto da cooperação do MUD para remoção das 98 famílias da área a ser reintegrada.

¹⁹⁵ Cf. TANAKA, (1995): pp. 49.

- natural, conscientização dos problemas existentes e recursos para resolvê-los; participação ativa dos moradores; trabalho em equipe;
- c. Em algumas regiões do país, onde o problema da favela atinge grandes proporções e a solução em curto prazo torna-se impraticável, deveria ser considerada a possibilidade de recuperação das áreas deterioradas da favela e melhoria dos serviços urbanos e equipamentos sociais;
 - d. Dependendo da adequação do terreno onde se localiza a favela, o projeto habitacional poderia ser estudado para essa mesma área, ou local próximo, procurando-se evitar a quebra das relações estabelecidas entre casa e trabalho;
 - e. Com base nos aspectos sociais, econômicos e psicológicos dos favelados, o tipo de habitação recomendado seria a casa unifamiliar isolada, sendo desejável também a casa geminada, que permitiria barateamento na construção, desde que fossem garantidas condições de privacidade familiar;
 - f. A solução em blocos de apartamentos deveria ser evitada para os moradores da favela, porque perpetuaria fatores negativos da vida na favela como falta de espaço interno para crianças e a impossibilidade de ampliação quando do aumento da família;
 - g. As habitações destinadas a famílias oriundas de favelas, preveriam, mesmo se casas-embriões, uma área mínima de 9 m² por pessoa;
 - h. Sempre que possível, a mão de obra ociosa da favela deveria ser utilizada na construção de novas habitações.

Várias são as outras recomendações constantes dos relatórios do 1º Seminário promovido pelo MUD, tratando de aspectos como planos e programas habitacionais; padrões habitacionais; criação de novas comunidades; etc. Todas essas recomendações e conclusões, muitas delas válidas até os nossos dias, demonstrando de forma cabal a importância do Movimento e a influência sobre os programas que vieram a ser introduzidos pela Administração Direta do Município de São Paulo, a partir da década de 1970.

6.2. A experiência do Rio de Janeiro: CODESCO e a urbanização de Brás de Pina

Embora não tenhamos encontrado qualquer menção às experiências levadas a efeito no Rio de Janeiro, no tocante à urbanização de favelas, em toda a

documentação relativa aos programas instituídos pelo Município de São Paulo, não é possível deixar de fazer referência, mesmo que através de um breve registro, às experiências levadas a efeito naquele estado já na década de 1940.

As primeiras experiências de intervenção em favelas no Brasil se referem às “melhorias” realizadas, no final da década de 1940 e início dos anos 1950, através da Fundação Leão XIII e Cruzada São Sebastião, compreendendo implantação de serviços de água e energia e “arruamento” ⁽¹⁹⁶⁾. Nesses casos, conforme descreve VALLADARES (1981), a urbanização era delegada à própria comunidade, com a intervenção restrita à dotação de serviços básicos, sem qualquer tratamento de questões relacionadas à posse ou propriedade.

A Fundação Leão XIII foi criada em 1947, através de parceria com o acerbispado do Rio de Janeiro e a Prefeitura, com objetivo de assegurar “assistência” material e moral aos habitantes dos morros e favelas da cidade. VALLADARES (2005) ressalva o caráter conservador da entidade e, em especial, o interesse em intervir nas favelas para não “*deixar o campo livre para os comunistas*” ⁽¹⁹⁷⁾. Já a Cruzada São Sebastião, criada por Dom Helder Câmara, com os valores humanitários de Lebrete, teve atuação na dotação de infra-estrutura básica em algumas favelas do Rio de Janeiro, além de “uma gestão coletiva”, que resultou no Conjunto São Sebastião, totalizando 790 moradias, na Zona Sul, Bairro do Leblon, construído para atender a maioria da demanda proveniente da remoção da Favela do Pinto ⁽¹⁹⁸⁾.

No início da década de 1960, recursos internacionais ⁽¹⁹⁹⁾ foram utilizados pelo Estado da Guanabara para a edificação de conjuntos habitacionais, cujas unidades se destinaram às famílias removidas de favelas localizadas em áreas mais valorizadas. Essas famílias foram transferidas para os Conjuntos Habitacionais Vila Aliança, Vila Kennedy e Vila Esperança, localizados na periferia, com uma inflexão na política empreendida até então pelas entidades ligadas à Igreja Católica.

¹⁹⁶ Cf. VALLADARES (1981): pp. 10-11.

¹⁹⁷ Cf. VALLADARES (2005): pp. 75-76.

¹⁹⁸ Cf. VALLADARES (2005): pp. 77.

¹⁹⁹ Recursos da *United States Agency for International Development* - USAID e Aliança para o Progresso.

Na final da década de 1960, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – CODESCO ⁽²⁰⁰⁾ foi criada na Guanabara, adotando um conceito que, segundo VALLADARES (1981), era evoluído com relação às experiências anteriores, na medida em que contemplava a permanência dos moradores na área; a participação dos mesmos nos trabalhos; a utilização de investimentos já existentes; a implantação de infra-estrutura básica (água, esgoto e energia); financiamentos individuais para melhoria e reconstrução das casas, além do loteamento e “venda” individual dos lotes ⁽²⁰¹⁾.

Figura 19 - Favela Brás de Pina antes da intervenção
(www.favelaemmemoria.com.br)

Dos trabalhos da CODESCO destaca-se a paradigmática experiência de urbanização da **Favela Brás de Pina**. Conforme descreve BLANK (1981), a área ocupada era plana, totalizando cerca de 100 mil metros quadrados, onde existiam 892 famílias em 812 barracos, parte do terreno era seco e parte charco ocupado por palafitas, sendo a precária situação de esgoto o problema mais grave.

A relevância da intervenção, contudo, se deve ao programa levado a efeito, que pode ser equiparado às concepções mais atuais de intervenção em favelas, na medida em que contemplou ⁽²⁰²⁾:

- a. ampla participação popular, inclusive com a decisão de promover a urbanização partindo da entidade representativa da comunidade;
- b. elaboração de um projeto de intervenção contemplando, inclusive a anexação de uma área vizinha, para realocações consideradas estratégicas;
- c. desenvolvimento de um “projeto de loteamento”, respeitando ao máximo as condições de circulação existentes;
- d. divisão das quadras enquanto condomínios horizontais e solução do problema fundiário;
- e. as unidades habitacionais existentes foram preservadas ou remanejadas (95% das moradias em madeira);

²⁰⁰ A CODESCO foi criada em 26.03.1968.

²⁰¹ VALLADARES (1981): pp. 12.

²⁰² VALLADARES (1981): pp. 99-109.

- f. implantação de infra-estrutura (redes de água, esgoto, drenagem, pavimentação e energia elétrica), além de aterro para sanar situação de risco (charco), com total integração da comunidade com a CODESCO durante o decorrer das obras e custos não incidentes;
- g. financiamento para auto-construção das moradias em alvenaria, através do RECON – Social, instituído pela Carteira de Operações de Natureza Social do BNH;
- h. desenvolvimento sócio-econômico, através da ampliação de capacidade de participação em ação organizadora.

Embora rica em referências para intervenções futuras, até mesmo porque após alguns anos de ocupação a avaliação das condições locais demonstrou que o projeto foi bem sucedido, a experiência de Brás de Pina não se constituiu em parâmetro para novas intervenções, ao menos em São Paulo, assistindo total pertinência aos questionamento de VALLADARES (1981), quando se ressenste do caráter “inovador” atribuído pelas autoridades ao PROMORAR instituído pelo BNH, em face das intervenções promovidas pela Igreja Católica além da experiência da CODESCO.

6.3. A Influência das Organizações Internacionais: a trama saneada, a liberdade para construir e os “novos” programas do BNH

Para atendimento às famílias com renda inferior a 3 SM's, o Município de São Paulo, com financiamento do FUNAPS e de outros agentes, como o BNH, promoveu uma série de programas habitacionais que tiveram enfoque privilegiado na auto-construção. Através de financiamento de lotes urbanizados para que os moradores por si só promovessem a edificação das moradias, de material de construção para edificação em lotes próprios, através de sistemas de mutirão ou de “ajuda mútua” e mesmo através de edificação de embriões ou “moradias evolutivas” a serem ampliadas pelos moradores com seus próprios esforços, a **auto-construção** estava presente na maioria das soluções encontradas. A adoção dessa alternativa pelos agentes municipais ocorre sob influência tanto do BNH como de organismos internacionais, que recomendam essa prática como parte da solução do problema das moradias dos pobres em cidades do terceiro mundo.

A auto-construção, os lotes urbanizados, os programas baseados na “auto-ajuda” e “ajuda mútua”, que compreendem, basicamente, a produção de moradias em regime de mutirão ⁽²⁰³⁾, além da “urbanização de favelas”, compõem o universo do que se convencionou denominar como “**programas habitacionais alternativos**”. Tais programas já eram praticados em outros países desde a década de 1960, conforme descreve VALLADARES (1985):

“Os programas habitacionais alternativos do tipo site and services (lotes

urbanizados) e squatter upgrading (urbanização de favelas), baseados no

princípio do self-help (ajuda mútua, auto-ajuda ou mutirão), contam hoje

com uma experiência internacional de peso. Desde a década de 60, tais

programas vêm sendo implementados em várias partes do mundo,

²⁰³ Cf. REINACH (1984), enquanto a **auto-construção** é uma iniciativa individual, onde cada família constrói a sua moradia conforme suas possibilidades, sem apoio técnico externo, e o **mutirão** é uma iniciativa coletiva quando um grupo de famílias constrói um grupo de casas aos fins de semana, com orientação técnica, a **Ajuda Mútua**, compreende um processo muito mais amplo de participação: “Na **Ajuda Mútua**, a população não é chamada a participar apenas na etapa construtiva, mas em todas as etapas do processo, desde a construção do espaço urbano, passando pela discussão do projeto arquitetônico e definição dos regulamentos de trabalho, chegando à construção propriamente dita do conjunto. Esta participação significa um salto de qualidade no processo: é muito mais que a simples construção da unidade habitacional, é um processo no qual a mobilização popular é fator fundamental para o sucesso da intervenção.” (pp. 6).

notadamente na Ásia, no Oriente Médio, na África e América Latina”.

(VALLADARES, 1985: pp. 33).

As críticas à auto-construção, que vão desde a sua identificação como expediente de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho, conforme formulado pelos teóricos marxistas, até a constatação da baixa produtividade e/ou precariedade do produto final, são rebatidas por uma série de argumentos em prol de sua adoção como política pública, especialmente quando convertida em programas coletivos como é o caso do *mutirão* ou da *ajuda mútua*. A argumentação favorável a introdução de tais práticas como instrumentos de políticas públicas está baseada no fato de que, com o financiamento público da “terra” e do “capital” para aquisição dos materiais de construção, as famílias de baixa renda solucionariam por si só o seu problema habitacional, construindo a moradia mais adequada as suas reais necessidades.

Essas concepções foram, em grande parte, influenciadas pelas idéias de John F.C. Turner ⁽²⁰⁴⁾, que baseado em sua experiência no Peru, entendia que as *pessoas de baixa renda eram os principais construtores da cidade, suplantando os programas de iniciativa pública*. Defendia que, mesmo com as deficiências, os empreendimentos auto-organizados – autoconstruídos e auto-administrados, se constituíam em verdadeiras comunidades, capazes de promover geração de renda, diferentemente dos programas empreendidos pelo Estado ⁽²⁰⁵⁾. Propugnava um novo papel para o arquiteto, enquanto “habilitador”, *aquele que reparte seus conhecimentos* com a comunidade, bem como novos arranjos institucionais, diferenciados das agencias centralizadoras, com novas formas de gestão que possibilitassem a efetiva participação da população nas decisões sobre a sua habitação, advertindo sobre as **formas diversas que a participação assumia em países ricos e pobres:**

²⁰⁴ John F.C. Turner é arquiteto, inglês, e desenvolveu projetos habitacionais no Peru na área de habitação popular no período de 1957 a 1965. Escreveu obras que tiveram influência internacional como *Freedom to build* (N.York, Macmillan, 1972) e *Housing by people* (London, Marion Boyars, 1976).

²⁰⁵ Cf. TURNER (1990): pp. 88.

“O debate sobre a participação dos cidadãos e do desenvolvimento local

assume formas muito diferentes em países ricos e pobres. (...) Nos países

onde a grande maioria é formada por pobres a “participação dos cidadãos”

não é considerada como um excepcional avanço democrático. O fato é que

nos países de industrialização tardia e rápida urbanização, a maioria

constrói suas próprias casas e assentamentos. Tempos atrás, essa forma de

atuação era vista como uma indesejável característica dos países

subdesenvolvidos e de tecnologia atrasada. Agora o debate mais atualizado

está entre aqueles que vêem a auto-construção como um sintoma de

dependência externa e interna – uma exploração dos pobres pelos ricos - e

aqueles, como eu, que vão além, e vêem o potencial que essas práticas

representam”. (TURNER, 1976: pp. 127 – tradução nossa).

Quando suas concepções são classificadas como uma “*romantização*” de uma situação extremamente desfavorável e que a “*liberdade para construir*” seria um retrocesso, sob o ponto de vista do desenvolvimento tecnológico, o autor esclarece que a concepção do “*self-help*” não está, necessariamente, vinculada à construção pelo próprio usuário, mas sim ao “*dweller control*”, ou seja, o controle nas mãos do usuário ⁽²⁰⁶⁾. Essa visão é enfatizada, quando o autor analisa um estudo de caso de um projeto desenvolvido na Colômbia:

“Os organizadores desse projeto perceberam que é fundamental distinguir

o conceito e a prática da autogestão dos da auto-construção. A autogestão é

²⁰⁶ Ibid.: pp.128.

um princípio geral que deve servir de base para todas as práticas ao passo

que a auto-construção é apenas um dos tipos de prática, que pode ser ou

não autogerenciada". (TURNER, 1990: pp. 109)

Embora o próprio autor evidencie toda a diferenciação e independência entre **auto-construção** e **autogestão**, verificamos que os projetos públicos se pautaram pela primeira prática, até mesmo dissociada da autogestão, o que não contemplaria os valores enaltecidos por TURNER, que chama atenção para o fato de que existem experiências de "ajuda mútua" sob controles tão rígidos que funcionam como fábricas, onde *os operários desobedientes podem ser demitidos* ⁽²⁰⁷⁾.

Em que pese a propagação de que foram as idéias de TURNER ⁽²⁰⁸⁾ inspiradoras dos chamados "programas alternativos", VALLADARES (1985) destaca que "*self-help housing*" trata-se de uma proposta antiga, adotada como política para solucionar problemas habitacionais das sociedades capitalistas, em momentos de crise ⁽²⁰⁹⁾.

Apesar dessas considerações, fato é que as idéias de TURNER foram assimiladas por organismos internacionais e centradas no princípio da auto-construção, como o Banco Mundial, que passou a privilegiar projetos que representassem oferta de *terra barata, infra-estrutura básica e segurança na posse* aos habitantes das favelas, deixando a habitação por conta dos moradores, *com*

²⁰⁷ Cf. TURNER (1990): pp. 109.

²⁰⁸ Além de William Mangin e Charles Abrams, citados por VALLADARES (1985).

²⁰⁹ Cf. VALLADARES (1985): pp. 34. A autora cita HARMS (1982) como responsável pelo resgate histórico da experiência do *self-help housing*.

apoio na orientação técnica e pequenos créditos ⁽²¹⁰⁾. Nesse sentido, a auto-construção passou a ser a política chave, *parte de um arcabouço que direciona todas as políticas para o setor*, no âmbito da intervenção dos organismos internacionais – Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Banco Mundial ⁽²¹¹⁾.

Não interessava privilegiar apenas os aspectos relacionados à autogestão e não necessariamente a auto-construção, conforme opção colocada pelo próprio TURNER, na medida em que a produção das moradias pelos próprios beneficiários representava barateamento significativo do valor dos financiamentos habitacionais públicos, reduzindo, conseqüentemente, os investimentos do Estado com a redução dos custos de reprodução da força de trabalho.

O BID já havia concedido empréstimos habitacionais, em moldes alternativos, inclusive para o Brasil, como veremos adiante, na década de 1960, porém sem a construção de um ideário objetivamente definido e, a partir dos anos 70, passa a seguir as proposições do Banco Mundial, aplicando-as ora de forma ortodoxa, ora com maior flexibilidade ⁽²¹²⁾. Conforme descreve ROSSETO (1997), o Banco Mundial apresentava diretrizes políticas mais elaboradas para atuação no setor habitacional, através de quatro documentos onde descreve sua análise sobre os problemas urbanos e as soluções para atuação, especialmente nas políticas habitacionais ⁽²¹³⁾.

No primeiro documento produzido é afirmado que as **favelas e habitações autoconstruídas**, devem ser encaradas como *soluções encontradas pela população para a falta de moradia e não como problemas para a sociedade*. Nesse sentido, argumenta em favor de uma política de urbanização de terras

²¹⁰ Cf. Ibid.: pp. 39. A autora ressalta que começando em 1972 pelo Senegal, em 1974 o Banco Mundial já estendera seus financiamentos de programas alternativos à Calcutta, Manila, e Dar es Sallam, chegando em 1981 a um total de 50 empréstimos relativos a 35 diferentes países, que somavam US\$ 3,5 bilhões. Segundo ROSSETTO (1997), entre 1971 e 1975, o Banco Mundial havia financiado projetos para 71.000 famílias. (pp. 21).

²¹¹ Cf. ROSSETTO (1997): pp. 81.

²¹² Cf. ARANTES (2006): pp. 60.

²¹³ A autora refere-se aos seguintes documentos: *Urbanisation* (1972), *Vivenda* (1975), *Site and Service Projects* (1975) e *An agenda for the 1990's* (1991).

onde os beneficiários poderiam construir, por meios próprios, suas moradias, o que representaria um *alívio* na falta de moradias, ressaltando a inconveniência das práticas de remoção das famílias faveladas para conjuntos habitacionais, na medida em que as unidades habitacionais produzidas eram inacessíveis às condições de renda das famílias transferidas ⁽²¹⁴⁾.

Nessa conformidade, a política habitacional proposta pelo Banco Mundial, para as famílias de baixa renda, a partir dos anos 1970, propunha a melhoria dos assentamentos precários já existentes e a adoção de projetos de lotes urbanizados, abrangendo, também, aspectos mais amplos, como a mobilização de recursos não utilizados principalmente da poupança, redução de custos unitários mediante aumento de eficiência das construções e "*rebaixamento das normas de qualidade*", além da melhoria na integração com a malha urbana e o sistema de transporte.

A **redução dos custos** é um dos principais pressupostos da política do Banco Mundial, e seria obtida com o rebaixamento das normas de qualidade, com a adoção de serviços sanitários e instalações coletivas ao invés de individuais, redução da dimensão dos lotes para viabilizar aumento da densidade com redução do *espaço habitável* por unidade, além da adoção de processos de mutirão ou "ajuda mútua" ⁽²¹⁵⁾:

"O mutirão deve ser considerado como parte essencial do projeto e

entendido como uma forma de proporcionar renda a essa população, ou

seja, o produto do mutirão é renda em forma de poupança, equivalente à

²¹⁴ Cf. ROSSETTO (1997): pp. 68.

²¹⁵ Cf. ROSSETTO (1997): pp.70-71.

diferença entre o valor de mercado das moradias e serviços comunitários

menos os insumos com materiais, trabalho pago, etc.”. (ROSSETTO, 1997: pp.

73)

Esse raciocínio se assemelha à tese defendida por ROLNIK e BONDUKI (1979), conforme já descrevemos anteriormente, segundo a qual a moradia autoconstruída representaria um “**patrimônio**” para o trabalhador, seja na forma de alienação para terceiros, seja na forma de aluguel de uma segunda casa no lote.

De todo modo, é evidente que o Banco propõe a adoção da auto-construção ou mutirão como **formas de redução dos valores a serem investidos na produção de moradias**, o que seria obtido, também, através da sua “precarização”, com redução dos padrões de qualidade com uma legislação mais “flexível”, adotando parâmetros indefensáveis, como as instalações sanitárias coletivas. Nesse sentido, é extremamente pertinente a análise de ARANTES (2006):

“Na prática, a defesa da urbanização com baixos padrões significava a não-

adoção dos princípios, até então apresentados como universais, da cidade

moderna – adotados na reconstrução européia e também em Brasília, por

exemplo - , como referência para as políticas e normas de urbanização e

habitação no Terceiro Mundo. Com isso, a qualidade do ambiente

construído deveria ser nitidamente inferior a dos países centrais e, em

conseqüência, o atendimento aos direitos sociais realizados no urbano

seria precarizado.

A proposição de patamares diferenciados de urbanização no centro e na

periferia do capitalismo produz, assim, uma inversão nos postulados do

urbanismo moderno – ao mesmo tempo em que revela a incapacidade

desse em cumprir suas promessas; afinal, o modelo da cidade moderna não

era aplicável a ¼ da humanidade, dada a insuficiência de recursos dos

países pobres. Sem superar evidentemente essa contradição, mas

procurando responder a ela, a nova matriz urbanística formulada pelo

Banco Mundial adota um ponto de partida novo, e mais pragmático: as

necessidades mínimas não ditam mais o modelo de urbanização, e sim as

possibilidades financeiras dos pobres urbanos". (ARANTES (2006): pp. 64-65.

Nesses termos, o Banco Mundial não admite a adoção de políticas de subsídio, que deveriam estar restritas ao mínimo, *para não comprometer a reprodutibilidade do programa ou para não despertar o interesse de outras classes sociais por este tipo de solução*, admitindo-se "subsídios cruzados", quando o mesmo projeto habitacional contempla soluções para famílias de

faixas de renda diferenciada, *onerando mais os estratos de maior renda e poupando o de menor renda*⁽²¹⁶⁾. Consoante as concepções estabelecidas resta somente, reduzir as dimensões das habitações, conforme bem observa ARANTES (2006):

“Assim, no caso da habitação, o parâmetro mais importante passa a ser a

renda familiar e não mais o estudo dos espaços necessários para abrigar

adequadamente uma família. Contrariando o que havia sido proposto pelos

arquitetos modernos – os quais definiram, a partir do estudo das

necessidades da vida moderna, como deveria ser o espaço habitacional

mínimo -, a nova matriz postula que qualquer consideração sobre a

qualidade do espaço é secundária, pois deve se submeter à capacidade de

²¹⁶ Cf. Ibid.: pp.73-74. Observamos que a modalidade de subsídio cruzado, com outra denominação veio a ser contemplada nas propostas do Plano de Habitacional do Município de São Paulo – 1983-1987.

pagamento do futuro morador. Trata-se aqui, da passagem do espaço

mínimo para o custo mínimo.”(ARANTES, 2006: pp. 65).

As concepções do Banco Mundial foram reforçadas e influenciadas pelas recomendações da “*The Vancouver Declaration on Human Settlements*”, resultado da Conferência Habitat da ONU, realizada em 1976, que no que se refere aos assentamentos produzidos pelo “setor informal”, destaca:

“A escala e a natureza das necessidades de abrigo, infra-estrutura e

serviços em vários países é tal que, mesmo com ajuda governamental o

setor moderno da construção civil é inadequado para uma resposta efetiva.

O chamado “setor informal” provou sua habilidade para atender às

necessidades daqueles com menos recursos em todas as partes do mundo,

a despeito do reconhecimento e assistência públicos”. (The Vancouver

Declaration on Human Settlements, 1976 – Recomendação C8 – nossa tradução).

A partir desse entendimento, são recomendadas políticas públicas que garantam, em linhas gerais, a segurança na posse da terra; facilitação da economia informal; provisão de terra e serviços especificamente para construção pelo setor informal, observando padrões espaciais “reconhecidos” para o seu planejamento; promoção de assistência técnica e financeira inclusive para famílias de baixa renda, incrementando a participação popular, a “auto-ajuda” e outros meios que estimulem a “autoconfiança”; aprimoramento das estruturas administrativas governamentais e procedimentos visando facilitar a ação popular na provisão de seus próprios assentamentos; reestruturação do sistema de comercialização e distribuição de materiais de construção e ferramentas, favorecendo a compra em pequenas quantidades em intervalos irregulares, com facilidade no crédito; e, simplificação e adaptação da legislação e códigos de obras, sem sacrificar os pressupostos básicos de saúde⁽²¹⁷⁾.

No que se refere às políticas habitacionais de provisão, também são recomendadas medidas como disponibilização de terra urbanizada, com financiamento de longo prazo, além de várias formas de assistência governamental para a produção através de “auto-ajuda”, o que corresponde às propostas já evidenciadas pelo Banco Mundial, como os programas de provisão de lotes urbanizados, as chamadas “tramas saneadas”.

No âmbito do BNH, o Programa Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social – FICAM é reflexo da influência dos organismos internacionais sobre as políticas habitacionais na esfera federal, como parte de um conjunto de programas instituídos a partir de 1973, no âmbito do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP, que, segundo descreve MARICATO (1987), *marca o início da tendência de correção das experiências frustradas do BNH em relação à habitação popular*. Segundo a autora, a instituição desse Plano também representava uma reversão da

²¹⁷ Cf. VANCOUVER (1976): pp. 21.

tendência que prevalecia desde o final da década de 1960, que era o financiamento de estados e municípios para realização de obras de infraestrutura⁽²¹⁸⁾.

A instituição do PLANHAP, segundo descreve ARAGÃO (2001), visava à *criação de bases institucionais mais sólidas* para atuação do BNH na área de habitação popular, através de uma *articulação no nível local*, com a participação de estados e municípios na programação de investimentos. Inicialmente, o Plano, lançado em janeiro de 1973, era destinado às famílias com renda até 3 s.m., justamente a demanda não atendida até então, contemplando⁽²¹⁹⁾:

- a. Criação do Sistema Financeiro de Habitação Popular – SIFHAP, constituído pelo BNH, estados e municípios, COHAB's e órgãos assemelhados, empresas concessionárias de serviços públicos e bancos estaduais;
- b. Estabelecimento de um plano decenal de habitação popular em cada estado, com metas anuais baseadas na estrutura da respectiva demanda habitacional a ser revisto anualmente;
- c. Criação de Fundos Estaduais de Habitação Popular – FUNDHAP's, constituídos por contribuições anuais dos respectivos governos, que deveriam ser fixadas como uma porcentagem da respectiva receita tributária, mas que poderiam, também se financiáveis pelo BNH;
- d. Criação de um órgão coordenado do PLANHAP em cada estado, coordenado por um secretário estadual, com a participação de entidades estaduais e municipais diretamente relacionados com a execução do Plano (empresas de saneamento, energia, gás, transporte urbano, órgãos estaduais e municipais de planejamento urbano, etc.), com a função de acompanhar a execução do Plano, suas revisões e a compatibilização dos investimentos a cargo das diversas entidades;
- e. Fortalecimento das COHAB's e assemelhados (como departamentos municipais de habitação, por exemplo), como órgãos executivos do

²¹⁸ A autora cita a criação do Sistema Financeiro de Saneamento – SFS e Fundo de Atendimento para Saneamento – FINANSA (1968); autorização do FGTS para aplicação de recursos do fundo em água e esgoto (1969); instituição do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA (1971); instituição do Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – CURA (1972); instituição do Programa de Financiamento à Urbanização – FINURB (1974); e Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos – PRODEPO, conforme MARICATO (1987), pp. 33-38.

²¹⁹ Cf. ARAGÃO (2001), pp. 159-160.

PLANHAP em cada estado, através de medidas que incluíam a fusão de empresas do gênero, onde isto fosse possível, a renegociação do estoque da dívida existente com o BNH, a reestruturação administrativa e a execução de Programas de assistência técnica e treinamento, com vistas a assegurar um desempenho adequado das responsabilidades das empresas no Plano;

- f. Criação de Programas de Desenvolvimento Comunitário nos conjuntos habitacionais populares, a serem executados pelas COHAB's, com assistência técnica e financeira do BNH, a fundo perdido;
- g. Criação do Programa de Financiamento e Complementação da Habitação – FICAM, assegurando recursos para aquisição de materiais de construção pelas famílias de baixa renda que desejassem construir, concluir, reformar ou ampliar sua habitação;
- h. Criação de uma linha de crédito para financiamento da aquisição antecipada de terrenos destinados à construção de habitações populares;
- i. Formalização de convênios com os estados, instituindo o PLANHAP, as metas físicas e financeiras, responsabilidades, mecanismos de coordenação, com aprovação das Assembléias Legislativas, para sua garantia na elaboração de orçamentos anuais.

Ainda conforme ARAGÃO (2001), o apoio dos governadores estaduais ao PLANHAP foi *mais formal do que real*, pois somente foram assinados, à época do seu lançamento, convênios com os governos de Minas Gerais e dos Estados do Nordeste ⁽²²⁰⁾. No que se refere ao Estado de São Paulo, o convênio com o BNH para implantação do PLANHAP só foi assinado no segundo semestre de 1975 ⁽²²¹⁾, quando o Plano já havia passado por reformulações que, conforme descreve o autor, foram resultados da crise do petróleo que elevou os preços da construção civil e da incapacidade financeira dos Estados em contribuir com o

²²⁰ Cf. ARAGÃO, Op.cit, pp. 160.

²²¹ O autor atribui este desinteresse ao fato de que os governadores, embora não eleitos diretamente, estavam no meio de seus mandatos e não viam vantagem em engajar-se em um programa *cujos frutos seriam colhidos apenas pelos seus sucessores*. Ibid, pp. 160. No governo de São Paulo, Paulo Egidio Martins (1975-1979), sucedeu Laudo Natel, cujo mandato foi de 1971-1975. Os Prefeitos de São Paulo, no período, foram Figueiredo Ferraz (1971-1973), Miguel Colasuonno (1973-1975) e Olavo Setúbal (1975-1979). Os governadores listados foram eleitos "indiretamente" e os prefeitos nomeados pelos governadores.

FUNDHAP, vez que já contribuíam com Fundo de Água e Esgotos – FAE ⁽²²²⁾. As reformulações, introduzidas no final de 1974, compreenderam:

- a. Ampliação da faixa de renda dos atendimentos das COHAB's para até 5 s.m., elevação do limite de financiamento de 320 para 500 UPC's;
- b. Novas taxas de juros para os financiamentos habitacionais, para fins de baixar as prestações, bem como gerar um diferencial para custeio das COHAB's, desonerando o orçamento de estados e municípios;
- c. Criação do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB, destinado às famílias sem condição financeira para adquirir uma moradia completa, compreendendo a urbanização de áreas para fins de loteamento, visando à aquisição de lotes em áreas já urbanizadas e a urbanização e regularização fundiária de favelas;
- d. Redução das taxas de juros dos Programas de Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais – FINC e Programa de Financiamento de Equipamentos Comunitários em Conjuntos Habitacionais – FINEC, para os estados do Norte, Nordeste e Centro-oeste;
- e. Criação da modalidade para as COHAB's licitarem “projetos prontos”, visando estimular a participação de projetistas e iniciativa privada no planejamento das habitações populares.

Esse panorama irá influenciar diretamente a formulação dos primeiros programas instituídos pelo Município de São Paulo, a partir de 1979, até mesmo porque a Prefeitura dependia, e muito, dos empréstimos das carteiras do BNH voltadas para atendimento às famílias de mais baixa renda.

6.4. Os Movimentos Sociais Urbanos: *quando novos personagens entraram em cena*

Dentre os antecedentes da criação do FUNAPS, não podemos deixar de tratar, especialmente, dos *Movimentos Sociais Urbanos ou dos Novos Movimentos Sociais* ⁽²²³⁾, surgidos no final dos anos 60 e início da década de 1970, que se

²²² Cf. ARAGÃO, Op.cit., pp. 160.

²²³ Também denominados simplesmente de Movimentos Sociais ou Movimentos Populares ou, no caso do enfoque aqui privilegiado, Novos Movimentos de Bairro.

constituíram verdadeiramente em “novos personagens”, com alusão à obra de SADER (1988): “*Quando novos personagens entraram em cena*” (²²⁴).

Esses “movimentos de bairro” ou de “recorte territorial” surgem associados às necessidade de consumo coletivo, conforme conceitua LOJIKINE (1981):

“O valor de uso dos primeiros (consumo coletivo), no sentido em que se

dirige não a uma necessidade particular de um indivíduo, mas a uma

necessidade social que só pode ser satisfeita coletivamente: por exemplo, os

transportes coletivos de passageiros, a assistência hospitalar ou o ensino

escolar são valores de uso coletivos no sentido em que se dirigem ao

consumo de uma coletividade social e – ou – territorial (estratos sociais

²²⁴ SADER, Eder. “*Quando Novos Personagens entraram em cena*” (São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1988) que trata das “*experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*”, no período 1970-1980, portanto, dos Movimentos Sociais que são os “novos personagens” tratados neste item.

definidos por sua renda, e ainda, classes sociais cujo modo de consumo

está ligado ao lugar no processo de produção e reprodução do capital)."

(LOJKINE, 1981: pp. 132 – Grifos Nossos).

A sobrevivência dos moradores dos aglomerados urbanos (ou nos termos marxistas para *produção e reprodução da força de trabalho*) são essenciais uma serie de serviços que atendem não a um individuo isoladamente, mas sim a uma determinada coletividade. Nesse sentido, embora as famílias possam ocupar uma área informalmente e *autoconstruir* sua moradia, as condições efetivas de habitação em meio urbano não podem ser satisfeitas isoladamente. Conforme evidencia MOISÉS (1978) a integração no *ritmo rápido e violento de vida* nas metrópoles ⁽²²⁵⁾ não pode mais se dar *no âmbito das soluções individuais, a serem produzidas por cada família*, pois depende de *soluções globais, a serem tomadas em um nível social mais amplo, situadas ao nível das macrodecisões, só passíveis de serem tomadas pelo Estado*⁽²²⁶⁾.

As *macrodecisões* do Estado, no que se refere aos investimentos públicos, acabam por priorizar a estrutura urbana essencial à consolidação da produção capitalista, tornando as carências da população urbana, fator que estimula a organização da população para reivindicar os serviços públicos que lhe são essenciais à sobrevivência nas cidades, como descreve CASTELLS:

²²⁵ CF. MOISÉS (1978), referindo-se CAMARGO et al. (1976), destaca que *o ritmo rápido e violento imposto ao conjunto da população pelas condições de vida nos grandes centros urbanos implicaria, por assim dizer, uma forma específica de espoliação, que se distingue, complementando-a, da exploração que se dá ao nível propriamente das relações de produção*. pp. 47 e 62 (NR. 111).

²²⁶ Cf. MOISÉS (1978), pp. 47.

“De fato, não podendo atender ao conjunto das demandas sociais, o Estado

concentra seus investimentos naquelas funções urbanas necessárias ao

funcionamento do pólo dominante, isto é, do capital. Enquanto

permanecem afastadas as necessidades habitacionais, de transportes e

equipamento social da população.

Mas, na medida em que a socialização do consumo e a politização de sua

gestão já haviam suscitado um princípio de organização coletiva dos

habitantes e usuários, a tentativa de regressão dos serviços públicos

desemboca, de fato, numa explosão, cada vez menos controlada, de

movimentos reivindicatórios urbanos". (CASTELLS, 1989: pp. 25).

Segundo DURHAM (1984), os movimentos sociais, diferentemente dos sindicatos, não organizam as pessoas a partir de sua inserção no processo produtivo, mas sim com relação à esfera do consumo, portanto, os conceitos de *reprodução da força de trabalho* ou *reprodução das condições de produção*, seriam suficientes para vinculá-los às relações de classe. Entretanto, defende a tese de que até mesmo esses conceitos, embora aplicáveis, seriam ainda insuficientes para explicar *integralmente a heterogeneidade social e a complexidade de objetivos que caracterizam esses movimentos*, recomendando a consideração dos aspectos culturais envolvidos, em uma análise dos modos de sua constituição⁽²²⁷⁾.

Esses movimentos têm a sua emergência, na maioria dos casos, relacionada a questões específicas, principalmente no que se refere aos moradores das periferias, como o reclamo por creches, melhorias no sistema de transportes públicos, infra-estrutura e regularização de loteamentos clandestinos, contra a carestia, etc. SINGER (1981) define os movimentos de bairro:

²²⁷ Cf. DURHAM (1984), pp. 26-27. Ainda segundo a autora, conceitos precisos como "*proletariado*" ou "*exército industrial de reserva*" seriam insuficientes para representar a heterogeneidade, até mesmo dos setores de baixa renda, que compõe os movimentos sociais. Razão da utilização de *termos alusivos ou descritivos, que possuem uma fundamentação teórica muito menos clara: "classes populares", "classes trabalhadoras", ou, ainda mais genericamente, "os pobres", "o povo".*

"(...) surgem como resultado da aglutinação dos moradores de áreas

pobres da cidade para fins de ajuda mútua e passam, em certas

circunstâncias, a mobilizar a população para reivindicar maior

participação no usufruto do que se pode denominar como "bens coletivos"

da comunidade urbana."(SINGER, 1981: pp. 85)

Os novos movimentos de bairro (²²⁸) surgem, em sua maioria, junto às Comunidades Eclesiais de Base – CEB's, ou inspirados em sua forma de atuação, com apoio da Igreja Católica. Como bem define BRANT (1981) no plano das **organizações com base no local de moradia**, o papel da Igreja foi *central e direto*, e as comunidades de base tiveram *papel destacado na organização popular*, pois puderam valer-se não apenas da defesa de sua liberdade de

²²⁸ Cabe salientar que os movimentos de bairro na Cidade de São Paulo apresentam duas fases em sua história. SINGER (1981) identifica a primeira delas com a formação das Sociedades Amigos de Bairro – SAB's, sobretudo na década de 1950, e a segunda, com a formação das Comunidades Eclesiais de Base – CEB's na periferia da cidade, na década de 1970. Ainda segundo o autor, as SAB's são entidades inspiradas na Sociedade Amigos da Cidade - SAC, formada em 1934, por iniciativa de profissionais liberais e de figuras da chamada "*aristocracia paulistana*", com objetivo de *orientar e fiscalizar o crescimento, já então intenso e pouco controlado*, de São Paulo. Cf. SINGER (1981), pp. 85.

atuação por parte da hierarquia, mas também da estrutura da Igreja, tanto em aspectos organizativos como materiais (²²⁹).

As comunidades de base têm sua atuação baseada em valores cristãos de *igualdade e solidariedade* e refletem um novo posicionamento da Igreja Católica no Brasil a partir do Concílio Vaticano II e, especialmente a partir da Conferência de Bispos da América Latina em Medellín, em 1968, onde foi definido um comprometimento da instituição *na luta contra as causas sociais da miséria* (²³⁰).

²²⁹ Cf. BRANT (1981): pp. 14-16.

²³⁰ Cf. SADER (1988): Essa "reorientação" da Igreja deve-se, em primeiro lugar, à perda de fieis para as igrejas pentecostais nos anos 1950 e à ligação de grupos leigos, principalmente a Juventude Universitária Católica e a Ação Católica Operária, às lutas populares, *denunciando a injustiça das estruturas vigentes e assumindo progressivamente posturas de contestação política*. Como bem evidencia o autor, a partir de 1964, o regime autoritário exerce forte repressão sobre esses grupos renovadores, que não encontram apoio na Igreja, que passa a ser coordenada por grupos conservadores. pp. 147 e 149-150. Sobre a conceituação das CEB's ver CAMARGO, SOUZA e PIERUCCI (1981) e FREI BETTO (1985).

Figura 20 - Capa da Revista Veja - 07.02.1973

As primeiras CEB's surgem no Brasil nos anos 1960 e em São Paulo, a partir de 1973, quando Dom Paulo Evaristo Arns é consagrado cardeal e lança a denominada "Operação Periferia", têm papel fundamental na criação de centros comunitários nos bairros, para abrigar atividades religiosas, educativas, de lazer, além de serviços para a comunidade ⁽²³¹⁾. As Comunidades de Base apresentam como traço comum, uma atuação pautada na *igualdade* e *solidariedade* entre seus membros. Esses valores, conforme vimos anteriormente, já eram postulados do Movimento de Economia e Humanismo, cujos princípios eram assimilados por técnicos e universitários desde o início da década de 1960.

DURHAM (1984) ressalta o valor da noção da *igualdade* como um dos pólos de referência da idéia de democracia, sendo o outro o da liberdade ⁽²³²⁾. Segundo a autora, em um universo de *heterogeneidade e desigualdade*, elementos constitutivos da vida urbana, exacerbados nas metrópoles latino-americanas, os movimentos sociais se constituem, tendo por base as *reivindicações coletivas a partir da percepção de carências comuns*. Nesse sentido, é uma carência determinada que permite a *criação de uma igualdade que se consubstancia na categoria comunidade*.

²³¹ Cf. CAMARGO, SOUZA e PIERUCCI (1981), esse apoio se tornou crescente, na medida em que a Arquidiocese de São Paulo, para o período 1978-1979, definiu como objetivos, já considerados essenciais no biênio anterior, compreendendo entre as prioridades pastorais, a Pastoral da Periferia – *voltada para as populações mais pobres, tangidas para as áreas periféricas da cidade*; além da Pastoral das Comunidades Eclesiais de Base – *objetivando renovar as estruturas eclesiais por meio de novas formas de sociabilidade, intencionalmente diversas de padrões de relacionamento humano na metrópole*

²³² Cf. DURHAM (1984): pp. 27.

“Podemos dizer que a construção dessa igualdade se dá através de uma

negatividade específica. Vimos que os movimentos se articulam pela

*formulação de uma **carência coletiva**. Os indivíduos mais diversos tornam-*

se iguais na medida que sofrem a mesma carência. A igualdade da carência

recobre a heterogeneidade das positivities (dos bens, das capacidades,

do trabalho, dos recursos culturais).” (DURHAM, 1984: pp. 28 – Grifos Nossos)

Esse conceito de comunidade é relevante na medida em que os moradores de assentamentos urbanos informais, como é o caso das favelas, nos dias atuais, se referem às ocupações não como “favelas”, mas como “**comunidades**”, revelando a identidade dos moradores com algo que vai além do aglomerado informal ⁽²³³⁾.

²³³ Cf. Bispos da América Latina, Conclusões de Medellín. Ed. Paulinas, 1984, apud SADER (1988):

pp. 155). *“A comunidade se formará na medida em que seus membros adquirirem um sentido de pertença que os leve a ser solidários numa missão comum, e consigam uma participação ativa,*

Conforme as teses defendidas por DURHAM (1984), temos a constatação de que não é, *necessariamente, a miséria crescente, mas a consciência da pobreza que contribui para a mobilização popular*. Nesse sentido, a autora argumenta que as reivindicações surgem onde são mais facilmente atendidas, ou onde tem maior chance de vitória e *não onde são mais necessárias em termos de carências da população* ⁽²³⁴⁾. Tal argumentação nos leva a duas conclusões distintas. A primeira delas é a de que, além da carência específica, existe um **processo de conscientização da população** que participa dos movimentos populares, no sentido das causas da condição de pobreza. Em segundo lugar, temos o fato de que, ao atender às reivindicações dos movimentos populares, o Poder Público não está, necessariamente, atendendo à população que se encontra em condição de maior carência.

Tanto a consciência de seus direitos, como a ampliação individual da capacidade de interlocução e argumentação, adquiridos com a vivência nas CEB's, são instrumentos poderosos nos embates junto ao Estado. Deste confronto, onde *o Estado é legitimado, legitima-se também o próprio movimento*, em uma *relação essencial a um processo no qual o que parece estar em jogo é uma nova forma de cidadania*, pois a passagem do *reconhecimento da carência para a formulação da reivindicação é mediada pela afirmação de um direito* ⁽²³⁵⁾.

Analisando esse confronto, a partir do Estado, temos a interlocução suscitada de "fora para dentro", ou seja, baseada na capacidade de organização e articulação da população para apresentação de suas reivindicações, o que, como vimos, não significa que o movimento organizado em bases territoriais represente os grupos mais necessitados, portanto, é importante considerar o grau de **vulnerabilidade do Estado frente às pressões populares**. Por outro lado, CARDOSO (1982) postula que essas manifestações, *embora possam resultar em melhorias concretas para o cotidiano das comunidades*, não colocam em cheque *a própria base de poder de Estado*. No que se refere ao caso brasileiro, dá destaque para o fato de que, além da centralização e controle político empreendidos pelo Governo Militar, o Estado passava por transformações econômicas,

consciente e frutificante, na vida litúrgica e na convivência comunitária. Para isso, se torna mister fazê-los viver como comunidade, inculcando-lhes um objetivo comum: alcançar a salvação mediante a vivência de fé e de amor."

²³⁴ Cf. DURHAM, (1984): pp.25.

²³⁵ Ibid.: pp. 29

constituindo-se em *importante investidor privado*, o que é percebido com menor relevância (²³⁶).

Outro aspecto a ser relevado na pressão exercida pelos movimentos populares junto ao Estado é o fato de que no início de sua formação, evitaram, de toda a forma, a vinculação com políticos e partidos políticos. Como bem evidenciam DURHAM (1984), essa postura apartidária, não consegue evitar que se estabeleçam conexões. Tais *conexões foram estabelecidas através de dois processos antagônicos, o clientelismo à direita e a infiltração militante à esquerda*.

O **clientelismo** se estabelece através dos governantes municipais e estaduais, todos do partido do governo no auge do regime militar, compreendendo tentativas de cooptação, e de limitação da ação movimentos nos limites que são considerados toleráveis, criando falsos canais de representação. A importância da participação de organizações provenientes da Igreja católica ou de grupos políticos militantes tende a ser minimizada por diversos analistas, conforme descreve DURHAM (1984), na medida em que esse tipo de participação é considerado como uma manifestação "*espontânea e popular*" pelos próprios membros do movimento (²³⁷). Contudo a participação de militantes, especialmente dos grupos de esquerda, é significativa e colabora para que os movimentos sejam instrumentalizados para sua atuação, em face da participação de profissionais de diversas especialidades:

"Encontramos militantes de formação intelectual com a mesma trajetória

de desgarramento de suas organizações e que buscavam vinculações

²³⁶ Cf. CARDOSO (1982), *o país vivia uma certa reorganização econômica e uma redefinição política, a partir das quais o Estado apresentava uma nova face para dialogar com a população. E, para um novo diálogo, precisava de novos atores* (pp. 56)

²³⁷ DURHAM, (1984): pp. 30.

políticas a partir de suas competências profissionais: advogados,

arquitetos, assistentes sociais, professores. Encontramos profissionais sem

essa trajetória, sem a passagem por organizações revolucionárias, mas

influenciados pelo marxismo, do qual se servem nas atividades de

organização popular a partir de questões do cotidiano, como a habitação, a

saúde, a educação, etc.” (SADER, 1988: pp.176).

Quanto aos movimentos sociais em São Paulo, cabe destaque para *Comissão Municipal de Moradores em Loteamentos Clandestinos* ⁽²³⁸⁾ e o movimento contra a carestia ou Movimento do Custo de Vida – MCV. No que se refere aos loteamentos clandestinos, além de exigirem a intervenção pública para solução

²³⁸ Cf. SINGER, (1981): o movimento de luta dos loteamentos clandestinos, surge em fins de 1976, envolvendo quatro loteamentos clandestinos, promovido por CEB's locais, com apoio da Comissão Pastoral da Periferia de Santo Amaro, na Zona Sul de São Paulo, responsável pela convocação de advogados, através dos centros acadêmicos das faculdades de direito para orientar os moradores. Ainda segundo o autor, a novidade na forma de atuação desse movimento é que decidiram não enveredar pela via jurídica, o que demanda anos de litígio, mas sim exigir providências junto ao Poder Público, inclusive no que se refere à dotação de infraestrutura e serviços, que cobrava “impostos com multas” dos moradores.

dos impasses e execução de melhorias, o movimento promovia manifestações, com comparecimento em massa de moradores, nas firmas imobiliárias que intermediaram a venda irregular de lotes, conseguindo êxito em diversas situações (²³⁹).

A pesquisa, levada a efeito pela Prefeitura de São Paulo em 1973, apontou o reduzido número de associações existentes nas favelas, sendo que apenas em 2,7% dos casos foram verificadas associações espontâneas dos favelados, fato este que levou à seguinte conclusão, por parte da Prefeitura:

“Verifica-se novamente que a presença de associações de qualquer tipo é

insignificante diante da porcentagem de aglomerados que não as possui.

Tal dado sugere a inexistência de vida comunitária no interior dos

aglomerados ou a presença desta de forma bastante incipiente,

considerando que não há associações que aglutinam os interesses grupais

dos favelados diante de uma situação crítica, que exijam uma ação conjunta

²³⁹ Ibid., pp. 94

e solidária. É característico também, dessa população “excluída”, que não

possui os padrões mínimos de subsistência nem conta com bens e serviços

urbanos os mais elementares, a extrema apatia com que encaram seus

problemas, o que impede provavelmente a formação de associações que

contem com um grau mínimo de formalização.” (São Paulo (cidade). Secretaria

de Bem Estar Social, 1974: pp. 43 – Grifos Nossos).

Talvez, a questão não fosse de “apatia” perante aos problemas vividos, mas sim, a possível crença de que a vida em favela constituía-se uma *condição temporária*, um estágio até alcançar uma condição melhor de moradia na cidade, visão esta compartilhada, à época, até mesmo pelo Poder Público. Ocorre, contudo, que no final da década de 1970, seja pelo crescimento no número de favelas e adensamento dos aglomerados, seja pela constatação de que essa condição de moradia era irreversível, verifica-se uma mudança no cenário.

Os núcleos de defesa dos direitos humanos, que tiveram início em São Miguel Paulista, com objetivo, entre outros, da defesa da população da periferia, passaram também a defender os interesses dos favelados, que eram os grupos sociais cujos direitos eram freqüentemente violados, com as ameaças constantes

de despejo. A partir da atuação da Comissão de Direitos Humanos e da Associação de Assistentes Sociais – PASP, em 1978, constituiu-se o Movimento das Favelas de São Paulo, em reunião contando com 2000 pessoas representantes de 70 favelas da região de Santo Amaro. Esses grupos começaram a travar pesadas lutas com o executivo municipal, reivindicando, principalmente moradia, água e luz, mobilizando outras regiões periféricas, como, por exemplo, a Zona Leste do Município (²⁴⁰).

As principais reivindicações dos moradores de favelas e de loteamentos clandestinos vão dar a pauta dos primeiros programas habitacionais de caráter alternativo introduzidos no Município, demonstrando que, além da influência dos organismos internacionais, os movimentos locais tiveram papel de protagonistas na definição da agenda pública, embora ficando sempre com o menor quinhão do orçamento público.

CAPÍTULO 2 : A AÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NAS ÁREAS INFORMAIS E JUNTO À POPULAÇÃO DE MAIS BAIXA RENDA

1. A POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: A ARTICULAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

A Política Habitacional do Município de São Paulo se estruturou, ao longo dos anos, em dois eixos distintos, quais sejam: a atuação da Administração Direta, a partir da década de 1955, e a atuação da COHAB-SP (²⁴¹) enquanto empresa de economia mista, a partir de 1965.

²⁴⁰ Ibid.: pp. 10-103

²⁴¹ A COHAB-SP foi criada através da Lei Municipal 6.738, de Novembro de 1965 em consonância com a estrutura do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, que tinha nas “COHAB’s” agentes

Embora se constitua em uma empresa de economia mista sob controle acionário do Município de São Paulo, a COHAB-SP teve a sua atuação, até 1986 ⁽²⁴²⁾, fortemente atrelada às políticas habitacionais instituídas no âmbito federal, com uma produção caracterizada pelo denominado “**modelo BNH**” ⁽²⁴³⁾. Nesse sentido, foram produzidas milhares de moradias em conjuntos habitacionais espalhados pela periferia da Capital, além de municípios vizinhos da Região Metropolitana, como é o caso de Guarulhos, Itapevi e Carapicuíba. Portanto, um dos eixos da Política Habitacional do Município se constituiu no atendimento à população de baixa renda, em conjuntos habitacionais, consoante as regras e normas de caráter técnico e financeiro estabelecidas pelo Governo Federal. Como já foi amplamente demonstrado através de vários estudos levados a efeito sobre essa produção, está claro que a demanda atendida era constituída exclusivamente por famílias com renda suficiente para adquirir um financiamento habitacional, estando excluídas do atendimento as faixas de menor renda, notadamente inferior a 3 salários mínimos.

Os imóveis eram produzidos, obedecendo aos parâmetros do BNH e, quando concluídos, alienados para os componentes da “fila de inscritos” na COHAB-SP com renda familiar suficiente para contrair o financiamento habitacional, sem qualquer critério no que tange às condições precedentes de moradia ou parâmetros de caráter social. Embora não houvesse incidência dos custos de infra-estrutura sobre o financiamento para os beneficiários dos programas habitacionais, a população com renda inferior a 3 S.M. não se habilitava à aquisição das unidades habitacionais

financeiros e promotores para implementação dos programas de habitação popular do Banco Nacional de Habitação – BNH.

²⁴² Em 1986 foi extinto o BNH.

²⁴³ O “*Conjunto Habitacional BNH*” é definido como uma **tipologia arquitetônica**, por COMAS (1986) como *empreendimentos de porte considerável, localizados na periferia ou vazios urbanos de grandes dimensões, utilizando como fórmula de projetos, isoladamente ou em justaposição. a) Bloco repetitivo de apartamentos, usualmente sem elevador, não ultrapassando quatro pavimentos. Complementados por equipamentos recreativos e/ou assistenciais constituindo construções térreas isoladas, os blocos identificam-se numericamente; suas portas de ingresso não guardam relação consistente com as ruas internas ou periféricas ao conjunto. Os espaços abertos entre edificações não ocupados por ruas ou estacionamentos descobertos são sempre coletivos e nunca compartimentados, permitindo livre acesso a todos os moradores e à vizinhança. Na maioria das vezes, não recebem tratamento algum que os diferencie em lugares distintos, embora ocasionalmente registre-se a presença de play-ground ou quadra esportiva em seu interior. Os apartamentos são pequenos; áreas de serviços minúsculas induzem os moradores a instalar estendedores de roupa retráteis, projetando-se para fora das fachadas rebocadas. A construção é de alvenaria, geralmente de nível baixo. Urbanização modesta de casas unifamiliares isoladas, a não ser pela repetitividade dos telhados de fibrocimento sobre lotes entre 160 e 240 m², que conformam quarteirões estreitos e compridos* (pp. 08)

produzidas, cujo valor era crescente ⁽²⁴⁴⁾, em oposição à decrescente renda familiar. Essa situação consolida, cada vez mais, a solução dos problemas de moradia das famílias de mais baixa renda, através de expedientes informais.

Além da barreira da renda insuficiente para acesso aos financiamentos habitacionais há que se ressaltar o fato de que, embora a produção com recursos do BNH tenha sido expressiva, esteve bem longe de atender à carência de moradias concentrada no Município, que somente no período de 1970 até 1980 teve sua população acrescida em, aproximadamente 43%, enquanto a população favelada teve um acréscimo de cerca de 700%, passando de 71.840 moradores em 1973, para 594.525 em 1980 ⁽²⁴⁵⁾. Nesse período, ou seja, desde sua criação em 1965 até 1979, a COHAB-SP havia produzido apenas **13.688 unidades habitacionais**, quantidade insignificante em face do crescimento da população favelada, sem contar com as outras formas assumidas pela moradia informal, como os cortiços, loteamentos clandestinos, etc.

A solução dos problemas advindos das moradias informais, como atuação em situações de enchentes e remoções forçadas de terrenos particulares ou por conta de obras públicas, constituiu-se competência da Administração Direta Municipal, em especial, das coordenadorias/secretarias voltadas às questões sociais. Por conta dessa atribuição é no âmbito da Administração Direta do Município que surgem as primeiras intervenções nos assentamentos urbanos informais e a concepção dos primeiros programas de produção habitacional alternativos no âmbito da capital.

Como vimos, a primeira intervenção pública em assentamentos informais identificada no Município de São Paulo foi a remoção da Favela do Canindé, levada a termo no ano de 1961, sob responsabilidade da **Divisão de Serviço Social do Município** ⁽²⁴⁶⁾. Essa Divisão foi criada em junho de 1955, e através de um de seus departamentos, o Serviço de Habitação Popular – SHP, já vinha coletando dados e promovendo estudos sobre o problema das favelas, quando se colocou o desafio de solucionar o problema da Favela do Canindé.

²⁴⁴ Cf. ARAGÃO (2004), a elevação dos valores médios de financiamentos, em UPC – Unidade Padrão de Capital, ao longo da atuação do BNH é devida a três causas básicas: (a) alta dos custos reais de construção, particularmente, a partir do aumento dos preços da energia provocado pelas “crises” do petróleo, de 1974 e 1979; (b) aumento do custo dos terrenos e valores relativos à urbanização; (c) a defasagem do reajustamento da UPC em relação aos incrementos dos custos de produção das habitações e do nível geral de preços da economia.

²⁴⁵ Cf. Estimativa de TASCHNER (1984): pp. 45.

²⁴⁶ Cf. Lei Municipal 4.637, de 12 de abril de 1955.

Em 1966, as atribuições da Divisão de Serviço Social passaram a então criada Secretaria do Bem Estar Social - SEBES, constituída por dois departamentos – Departamento de Habitação e Trabalho – HABI e Departamento de Integração Social – INTE ⁽²⁴⁷⁾. A atuação do DHT, a partir de 1971, definiu duas linhas de atuação: uma voltada para o estudo e diagnóstico dos problemas habitacionais, visando a definição de políticas de atuação, e outra, voltada para projetos específicos que tinham por objetivo contribuir para a solução dos problemas habitacionais mais emergentes *"elevando os padrões de habitabilidade, econômico-social, cultural e de saúde da população"* ⁽²⁴⁸⁾.

Na primeira linha de atuação, destaca-se a realização do Cadastro de Favelas do Município de São Paulo (1973) e o Diagnóstico sobre o Fenômeno do Cortiço no Município de São Paulo (1975), aos quais já nos referimos anteriormente. Na segunda linha de atuação foram realizados projetos de remoção de favelas, de "Vilas de Habitação Provisória", de mutirão familiar dispersos em cooperação com a COHAB-SP, além do atendimento às situações de emergência habitacional.

Podemos, portanto, considerar que, no período de criação de FABES até 1975, a atuação da Administração Direta do Município consistiu, basicamente, na identificação das condições de moradia da população de baixa renda, além de **atuação em situações pontuais, visando "auxiliar"** a população de baixa renda nas soluções até então encontradas para o problema de moradia no âmbito da informalidade.

Em 1975, houve uma tentativa de aproximação entre as atividades da COHAB-SP e da Administração Direta, com a transferência de técnicos do DHT para a Companhia, através de uma estratégia de reunir, em um mesmo órgão, experiências diferenciadas de intervenção no problema habitacional. Porém, a experiência não foi bem sucedida e as atividades relacionadas à intervenção nas moradias informais – remoção de favelas e atendimento de situações de emergência habitacional, retornaram à responsabilidade de SEBES, que foi transformada na Coordenadoria de Bem Estar Social – COBES. No âmbito dessa Coordenadoria, foi criada a Superintendência de Remoção de Favelas – SURF, cuja atuação, de 1976 até 1978,

²⁴⁷ Cf. Lei Municipal 6.882, de 18 de Março de 1966.

²⁴⁸ Cf. GOMIDE e TANAKA (1997).

tinha como diretriz o congelamento do crescimento das favelas e a erradicação dos núcleos favelados atingidos por obras públicas ⁽²⁴⁹⁾.

Entre 1977/79, foram removidos 10 núcleos correspondendo a 1.230 domicílios, sendo que 34,6% das famílias atingidas mudaram para outras favelas, com auxílio da Prefeitura, através da solução denominada como "*transferência para favela adensável*" ⁽²⁵⁰⁾.

Durante a década de 1970, o Município de São Paulo defrontou-se, portanto, com os reflexos de uma "crise" urbana, cuja expressão mais contundente se deu na área habitacional e cujo enfrentamento não era passível de ser efetivado com os instrumentos disponíveis, quais sejam:

- a. **Produção massiva de moradias** - a produção de unidades habitacionais prontas através da COHAB-SP, embora estivesse estruturada e em crescimento, estava muito aquém do déficit existente;
- b. **Financiamento habitacional público** - os mecanismos de financiamento instituídos, baseados no retorno integral dos investimentos, conforme os parâmetros do BNH, não conseguiam atender parte significativa da população de baixa renda, que resolvia seus problemas de moradia "a margem da lei";
- c. **Atuação pública no universo da informalidade** - a atuação junto às moradias informais foi delegada à Administração Direta do Município que, sem qualquer sistematização, promovia "soluções" que se configuravam como facilitadoras das estratégias informais encontradas pela própria população, através da auto-construção, dos "lotes" clandestinos e dos barracos em favela.

Nesse cenário, temos a criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – FUNAPS, como uma **tentativa do Município de São Paulo de estabelecer parâmetros para utilização dos recursos orçamentários próprios**, além de se habilitar aos financiamentos dos programas do BNH, consoante as diretrizes do

²⁴⁹ Cf. GOMIDE e TANAKA (1997): pp 12

²⁵⁰ Cf. Ibid.: pp. 12, outras soluções descritas pelas autoras, adotadas para remoção de favelas, por parte da PMSP, no período, corresponderam a: moradias ou quartos alugados (16,3%); mudanças sem auxílio da PMSP (11,7%); para terrenos adquiridos ou já de sua propriedade, com auxílio da PMSP na aquisição do terreno e material de construção (9,9%).

PLANAHAAP, para atuação junto à população de mais baixa renda, com objetivo, a princípio, de reverter as condições precárias de habitação, de forma complementar às políticas habitacionais de provisão de moradias levadas a efeito através da COHAB-SP.

A gestão do Fundo ficou sob responsabilidade da Coordenadoria de Bem Estar Social – COBES, então vinculada à Secretaria das Administrações Regionais, que administrava os seus recursos originados a partir da doação de ações de propriedade do Município, de dotações orçamentárias próprias ou de créditos que lhe fossem destinados, além da renda proveniente da aplicação de seus próprios recursos. As decisões relativas à atuação do Fundo eram submetidas à apreciação de um Conselho, formado por membros indicados pelo Executivo Municipal, técnicos ou intelectuais ligados à universidade, que eram responsáveis por analisar e orientar as diretrizes dos programas habitacionais.

A aplicação dos recursos do Fundo se destinaria a "*colaborar na aquisição de lote de terreno para construção de moradia própria, de preferência em locais próximos às habitações subnormais dos beneficiários, na compra do material de construção para edificação da moradia própria ou para aquisição de edificação para moradia própria e para melhoria das condições de habitabilidade em geral, inclusive das próprias habitações subnormais.*" Desta forma, fica evidente que o FUNAPS foi concebido como instrumento de financiamento habitacional.

Em 1982 foi criada a Secretaria da Família e Bem Estar Social – FABES, que foi responsável pela gestão do FUNAPS até 1986, quando foi extinta, e a Supervisão de Atendimento à população Moradora em Habitação Subnormal – SATHS transferida para a Secretaria de Habitação – SEHAB, que passou, a partir de então, a se constituir na gestora do FUNAPS. Ainda em 1986 o SATHS é substituído pela Superintendência de Habitação Popular – HABI no âmbito da SEHAB.

A atuação do Fundo foi complementar à política empreendida pela COHAB-SP, que continuou sendo o principal agente da política municipal de habitação até 1989, quando os principais programas empreendidos pelo Município foram delegados ao FUNAPS. Mesmo nesse período, onde os recursos municipais destinados à habitação além de uma maior participação no orçamento municipal, ganham relevância em face

da extinção do BNH, a atuação se manteve atrelada principalmente às soluções “alternativas” para habitação de interesse social.

Embora com características e atuações distintas, tanto a COHAB-SP quanto os órgãos municipais ligados à gestão do FUNAPS foram instrumentos da implantação de programas habitacionais voltados para intervenção nos assentamentos urbanos informais e no atendimento à população de mais baixa renda, ocupando papéis diferenciados em cada um dos períodos que analisaremos na sequência. Até mesmo a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, em determinados momentos, foi co-responsável pela execução de programas para favelas, loteamentos, etc., demonstrando que, a partir da instituição do FUNAPS e da efetiva estruturação de uma política habitacional própria, o Município estabeleceu diversos arranjos institucionais para cumprimento dos objetivos preconizados, em momentos distintos.

As intervenções realizadas através do Fundo beneficiaram, aproximadamente, 55.000 famílias, através da provisão de moradias prontas, concessão de financiamentos para aquisição de “lotes”, compra de material de construção, obras de urbanização em favelas e outras alternativas, com recursos orçamentários municipais. Esses recursos não foram os únicos destinados às políticas alternativas, pois, como será demonstrado, além de empréstimos obtidos junto ao Governo Federal e recursos próprios da COHAB-SP, custearam intervenções promovidas no período.

Em 1994 o FUNAPS é extinto e em seu lugar é instituído do Fundo Municipal de Habitação – FMH ⁽²⁵¹⁾, que passou a ter a COHAB-SP como o principal agente e, embora essa legislação tenha atribuído ao novo Fundo o papel de “*apoiar e sustentar financeiramente a Política Habitacional do Município*”, na prática, essa diretriz não se concretizou. Coube à COHAB-SP, enquanto *órgão gestor e operador* do FMH, a execução de projetos de produção habitacional menos expressivos, como é o caso da produção em regime de mutirão, além de intervenções relacionadas ao “passivo” deixado pelo FUNAPS. Os Programas Habitacionais de maior destaque, financiados com recursos internacionais, conjugados com recursos federais, estaduais e até mesmo com aporte municipal, foram realizados a parte do FMH, centralizados na Secretaria de Habitação - SEHAB. Para tanto, além de HABI, outros Departamentos da

²⁵¹ Lei Municipal 11.632, de 22 de Julho de 1994 extinguiu o FUNAPS e criou o Fundo Municipal de Habitação – FMH.

Secretaria foram instrumentalizados com os serviços de empresas gerenciadoras, para promover a fiscalização e gestão dos principais programas habitacionais.

2. O PANORAMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL NA DÉCADA DE 1970 E AS INTERVENÇÕES NO UNIVERSO DA INFORMALIDADE

Na década de 1970 o Poder Executivo do Município confrontava-se com um crescente e expressivo aumento no volume de favelas. O próprio relatório da pesquisa de 1973 demonstra que, além da preocupação com esse crescimento, havia também uma preocupação quanto ao tipo de intervenções passíveis de serem realizadas pelo poder público. Consta do documento a avaliação de que a forma de intervenção dependia da "*visão que se tem do problema*", evidenciando alternativas, como *controle da migração, intervenções sobre o feitiço da urbanização e ocupação do solo e remoção da população no sentido de ressocializá-la através de um processo cujo primeiro passo seria a melhoria das condições habitacionais*⁽²⁵²⁾.

O surgimento dos movimentos sociais, em paralelo com a influência internacional, estimulando a introdução de novas práticas de produção das moradias ⁽²⁵³⁾, induzia à necessidade de intervenção pública no universo da informalidade, através dos órgãos de "**bem estar social**", que eram os responsáveis pelo tratamento do problema das favelas e das moradias subnormais.

Embora, do citado Relatório da Pesquisa, conste, expressamente, que "*a favela é antes de tudo um problema habitacional*" ⁽²⁵⁴⁾, o tratamento do problema relativo às moradias informais permaneceu sob a égide das coordenadorias ou secretarias que trataram de programas sociais, demonstrando uma grande aproximação dos técnicos provenientes dessas estruturas com os movimentos sociais, e, por consequência, com o modo de vida e carências da população desses aglomerados. Essa aproximação ocorria, em grande parte, pelo **engajamento** desses profissionais às causas sociais, como bem descreve SPOSATI (2002), referindo-se à década de 1970:

²⁵² Cf. PMSP (1974): pp. 18.

²⁵³ No Relatório da Pesquisa da PMSP de 1973. Op. Cit., há referência à obra de John Turner, *Freedom to build*, demonstrando como essa literatura já era familiar aos técnicos da Prefeitura à época.

²⁵⁴ Cf. PMSP (1974)pp. 17.

“Paradoxalmente, neste momento de preponderância da ideologia nacional

desenvolvimentista, da ditadura militar, o órgão adquiriu perfil de

excelência sob a égide do desenvolvimento social, o que no ideário

dominante se incompatibiliza com a assistência social.

Cientistas Sociais de porte, penalizados pela ditadura em seu trabalho nas

universidades, desenvolviam em SEBES análises das teorias da

marginalização, exemplificadas nas demandas de seus serviços. Em

contraponto, se punha como meta a integração social que, na São Paulo

explodindo em construções civis, como as obras do Metrô, ganhava forte

significado de atração da mão-de-obra nacional. Não tardou o crescimento

da questão habitacional pela proliferação de favelas face ao déficit de

moradias na urbanização acelerada da cidade em ascensão econômica”.

(SPOSATI, 2002, pp. 40.).

De todo modo, conforme descrevem BASTRUSIS e TASCHNER (2007), no decorrer da década de 1970 já se esboçava a consciência de que a remoção de favelas só se justificava em situações de emergência, assim *ao invés de conduzir o favelado para uma unidade definitiva procurou-se localizá-los nas Vilas de Habitação Provisória - VHP*, que se inspiravam nos Parques Proletários da década de 1940, no Rio de Janeiro. As VHP são assim descritas, pelos autores:

“As VHP se constituíam em alojamento não definitivo, construído no

próprio terreno da favela, onde atuava um intenso serviço social, visando

dar formação profissional, alfabetização e documentação à população, e,

assim, dar-lhe condições de integração à cidade e ao mercado imobiliário.

Mesmo o projeto físico do alojamento enfatizava seu caráter provisório,

com uso de material de construção não definitivo: as VHP eram de

madeira, não se empregava alvenaria, e os banheiros eram coletivos.

Esperava-se que após um ano a família estivesse apta a se integrar no

mercado de moradia e de emprego". (BALTRUSIS e TASCHNER (2007), pp. 103).

Os citados autores ressaltam ainda, as críticas sobre esse tipo de projeto, considerando que os *pressupostos de integração social implícitos* não se demonstraram verdadeiros, pois dados empíricos, mostraram que *os favelados não eram em absoluto migrantes recentes nem tiveram na favela seu primeiro local de*

moradia ⁽²⁵⁵⁾, portanto, demandavam uma moradia “definitiva” e não “provisória”. As VHP’S, em algumas situações, conforme descrevem GOMIDE e TANAKA (1997), foram a *fase inicial de várias favelas do Município*, como é o caso de Heliópolis, onde foram assentadas “provisoriamente” famílias removidas da Favela de Vila Prudente e Vergueiro ⁽²⁵⁶⁾.

No período de 1975/76, a tentativa de integração de técnicos do DHT, junto à COHAB-SP, embora frustrada do ponto de vista institucional, resultou no encaminhamento ao BNH de uma série de solicitações de empréstimo com *financiamento subsidiado*, especialmente para obras em “mutirão disperso” e “auto-construção” ⁽²⁵⁷⁾.

Embora não existissem programas de produção de moradia em regime de mutirão ou auto-construção instituídos formalmente no âmbito do Município, foram concedidos empréstimos do BNH para produção em auto-construção ou mutirões dispersos, através do Programa FICAM. Através deste Programa, cada família recebia financiamento para construção, ampliação ou melhorias em sua habitação, valendo-se de mão de obra própria. A COHAB-SP chegou a promover assessoria técnica para esses projetos através do FICAM, embora não existam registros sobre quais foram os projetos realizados ⁽²⁵⁸⁾.

O conjunto de medidas estabelecidas pelo BNH, no âmbito do PLANHAP teve influência sobre ações adotadas pela Municipalidade de São Paulo, mesmo que não imediatamente, mas no transcorrer dos anos, principalmente do ponto de vista institucional. A tentativa de transferência de técnicos do DHT para a COHAB-SP está relacionada com a diretriz inicial do PLANHAP de fortalecer as COHAB’s,

²⁵⁵ Cf. BALTRUSIS e TASCHNER (2007), pp. 103.

²⁵⁶ As famílias foram assentadas na Gleba A da Favela de Heliópolis.

²⁵⁷ Cf. GOMIDE e TANAKA, (1997), esses empréstimos eram pleiteados visando a aquisição de lotes pela população mais carente, bem como aquisição de material de construção, para os denominados “mutirões dispersos”. O Decreto 14.025/76, que regulava a implantação de habitação de interesse social definia - Mutirão Disperso - *é o projeto de unidades habitacionais de interesse social de até 2 pavimentos, em terrenos dos próprios interessados a serem construídos com assistência das Entidades Promotoras, pelo regime de auto-construção.*

²⁵⁸ Alguns técnicos da COHAB-SP afirmam que essa modalidade de financiamento foi utilizada para fins de mutirões dispersos em melhorias habitacionais nos Conjuntos Habitacionais Sapopemba – Mascarenhas de Moraes e Carapicuíba Castelo Branco. Todas as narrativas dão conta da extrema dificuldade e dos custos no deslocamento de técnicos para orientação e fiscalização das reformas. GOMIDE e TANAKA, Op.Cit., enfatizam o fato de que os mutirões dispersos com recursos do FICAM tiveram entraves a demora na liberação de recursos por parte da COHAB-SP, a irregularidade dos loteamentos onde os beneficiários tinham seus lotes e os atrasos decorrentes da aprovação de projetos pela COGEP.

reconhecendo, ao mesmo tempo, os *departamentos de habitação de estados e municípios* ⁽²⁵⁹⁾, sendo a fusão uma forma de viabilizar de forma integrada os programas que viriam no âmbito das diretrizes do Plano, compreendendo práticas como mutirão, auto-construção, etc. até então alheias à COHAB-SP. Outra medida é a própria instituição do FUNAPS, espelhando-se na idéia dos FUNDHAP's, para atuar especificamente junto às moradias subnormais, vislumbrando, também, a facilitação dos empréstimos habitacionais para os novos programas instituídos pelo Banco.

Após 1975, até a criação do FUNAPS, em 1979, GOMIDE e TANAKA (1997) relatam o atendimento de 350 famílias em “mutirões dispersos”, com recursos do BNH, do Programa FICAM, em parceria com a COHAB-SP, conforme já mencionado. Porém, como relatam as autoras, as atividades de remoção de favelas não cessaram e passaram à responsabilidade da Superintendência de Remoção de Favelas – SURF. Para impedir o surgimento de novos assentamentos o Município delegou às Administrações Regionais da Prefeitura a incumbência de guarda e fiscalização das áreas públicas de uso comum.

A prática de **transferir os moradores removidos para “favelas adensáveis”**, utilizada também em períodos posteriores, demonstra como o Poder Público relacionava-se, com naturalidade, com as práticas, até mesmo ilegais do mercado informal. O próprio processo de transferência e viabilização de uma nova moradia, com recursos públicos em outra favela, denota ainda um procedimento pautado pelo atendimento dos problemas imediatos vividos pela população carente através de soluções transitórias e não por uma política de solucionar definitivamente o problema da moradia.

No que se refere às práticas de “mutirão familiar” ou “mutirão disperso”, merece destaque o fato de que eram experiências com alto grau de informalidade, baseadas em concessão de financiamento individual e alguma ajuda dos técnicos do Município, prática bem diferente dos mutirões realizados em períodos posteriores.

Em um quadro de crescentes “*contradições urbanas*”, notadamente na área habitacional, as reivindicações dos movimentos sociais também cresciam, exigindo a dotação de infra-estrutura, equipamentos e intervenção pública na regularização das propriedades. Em paralelo, praticamente sem autonomia com relação à política

²⁵⁹ O Banco Mundial recomendava o fortalecimento de organismos institucionais de âmbito local para implementação de programas de auto-construção e loteamentos urbanizados (tramas saneadas).

empreendida pelo BNH, até mesmo em face das condições políticas da época, o Município adota medidas no sentido de habilitar-se aos empréstimos federais nos novos programas instituídos que eram instrumentos facilitadores para o atendimento às demandas populares

Contudo, existiam embates no âmbito local, especialmente com os movimentos populares, sob influência dos próprios profissionais da Coordenadora de Bem Estar Social – COBES (²⁶⁰) que, desde 1977, atuavam através das Supervisões Regionais de Serviço Social – SURSS, cuja influência na criação do Fundo é descrita por SPOSATTI (2002):

“Os movimentos sociais da metade dos anos 70, com sua forte mobilização,

vão atrair novos programas de ação comunitária. Neste momento, as

SURSS vão realizar uma ação na cidade que demarca até os dias atuais o

movimento habitacional. Em reação a um decreto de Setubal exigindo a

remoção de favelas, desencadeia-se um processo de organização popular

²⁶⁰ Nesse momento, COBES era subordinada à Secretaria das Administrações Regionais.

em várias regiões e uma articulação desses grupos na cidade. Ganha

unidade o movimento, que se opõe ao decreto. Setúbal, em reação, cria o

FUNAPS". (SPOSATI, 2007: pp. 41-42)

O texto da lei que criou o FUNAPS torna evidente a tentativa de *institucionalizar a prática de solução do problema de moradia através da auto-construção*, preconizando as práticas informais, na medida em que preconiza "financiamento de lote para construção de moradia própria", "compra de material de construção", etc.

Somente no final da década de 1970, coincidindo com a iniciativa de instituição do FUNAPS, foram criados pelo Município os primeiros "Programas" de intervenção no universo da informalidade e para atendimento da população de renda inferior a 3 SM's, definindo de forma clara e estruturada, objetivos, formas de financiamento, mecanismos de atuação, metas, etc., que serão tratados na sequência.

3. ENTRE O DEFINITIVO E O TRANSITÓRIO: A POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NO PRIMEIRO PERÍODO DE ATUAÇÃO DO FUNAPS – 1979-1982

O início dos anos 1980 é um período muito conturbado onde a crise econômica começa a dar seus primeiros sinais, especialmente junto às famílias carentes em áreas urbanas que, penalizadas pelo aumento dos aluguéis e do custo de vida, colocam-se diante de uma realidade marcada pelo desemprego e o despejo devido à inadimplência. Como única alternativa resta a **invasão de terras**, agora através de grupos organizados, que buscam, em conjunto, uma solução para os problemas enfrentados. Como bem define TANAKA (1983): *o invasor se caracteriza não como o migrante, mas como o expulso da cidade, é o produto vivo da pauperização urbana. Em geral são desempregados sem condição de arcar com os custos do aluguel e têm experiência urbana anterior*⁽²⁶¹⁾.

As invasões organizadas são fortemente reprimidas e objeto de extensa cobertura da imprensa, que assim sintetizou a questão:

“Casas destruídas a golpes de marreta, acordos assinados sob ameaças,

homens armados rondando a área de carro ou a cavalo, cercas de arame

farpado, marcas de tiros, vários supostos proprietários disputando a área

na justiça, inquéritos abertos na polícia, um clima de permanente tensão e

²⁶¹ TANAKA, (1983): pp. 21.

medo: este cenário, comum aos conflitos de terra no sul do Pará ou ao

norte de Goiás, pode agora ser encontrado aqui mesmo, a apenas 30

quilômetros da Praça da Sé, às margens das estradas que ligam a zona leste

da cidade ao ABC, nas valorizadas terras da região de São Mateus". (Folha de

São Paulo – 04.06.1981).

Monte Tao, Figueira Grande, Parque Santa Edwiges, Parque Regina, Jardim Boa Esperança, Jardim Robru, Vila Lourdes, Jardim Europa – Record, são algumas das invasões que ocuparam durante vários meses o noticiário da imprensa, durante os primeiros anos da década de 1980. Contudo, a invasão da Fazenda Itupú, propriedade do IAPAS, com 68 alqueires na Zona Sul de São Paulo, assumiu caráter emblemático. Essa ocupação, ocorrida em setembro de 1981, suscitou preocupação inclusive do Governo Federal e, mediante ordem judicial o terreno foi desocupado, sem a resistência anunciada pela população, com a presença de 3000 policiais militares, contingente equivalente ao número de estimado de invasores.

Figura 21 - Invasão da Fazenda Itupú (Folha de São Paulo - 09.09.1981)

Para a imprensa, a matéria ganhou enfoque como “desordem urbana” e foi motivo da denúncia: “*o perigo das invasões ameaça as metrópoles brasileiras, que convivem com lotes vazios e favelados sem teto*”⁽²⁶²⁾. Várias ocupações e manifestação haviam ocorrido à época em capitais brasileiras, suscitando a apreensão das autoridades federais, em busca, principalmente, “dos agitadores”, na medida em que propugnavam não só a desocupação das áreas como também a “prisão dos líderes das invasões”. Por outro lado, a imprensa enfatizava que o “*caldeirão urbano*” era fomentado por três fatores: *transportes, teto e comida*⁽²⁶³⁾.

O Prefeito Reynaldo de Barros tentou a negociação do terreno, porque visava à campanha eleitoral para Governador e, segundo seus interesses, uma solução amigável seria bem vinda. Porém, o Governo Federal considerou que “*esse não era um assunto para prefeituras mas para a comunidade de segurança, para quem negociar era abrir perigoso precedente*”⁽²⁶⁴⁾.

²⁶² Revista Veja Nº 680, 16 de setembro de 1981: pp. 20-21.

²⁶³ Ibid.: pp. 21.

²⁶⁴ Ibid.

Figura 22- Capa da Revista Veja - 16.09.1981 -

Foto da invasão da Fazenda Itupú

Nessa e em outras invasões, era identificada a participação de Comunidades Eclesiais de Base – CEB's, Partidos Políticos, como o Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Comunista do Brasil – PC do B, além de parlamentares, alguns deles eleitos pelo PMDB. A Igreja condenava publicamente as invasões, mas não deixava de se manifestar sobre elas. Dom Paulo Evaristo Arns, por ocasião da invasão do Parque Boturuçu, afirmava estranhar a repressão dos últimos anos às invasões, afirmando que elas sempre existiram e eram tratadas por assistentes sociais ou pessoas que conversavam⁽²⁶⁵⁾. Até o moderado Cardeal Eugênio Sales, se expressou: "*manifesto minha severa reprovação aos métodos subversivos empregados para tirar do morro os invasores*"⁽²⁶⁶⁾.

Embora dissociar os interesses políticos da oposição associados às invasões de terra ocorridas à época seja ingenuidade, não há como negar que somente a percepção das "carências comuns", nos dizeres de DURHAM (1984) e o desespero por que passavam as famílias sem moradia, é que propiciaram uma ação tão intensa. Paralelamente, o poder público não estava preparado para atendimento das

²⁶⁵ Folha de São Paulo - *Despejados do Boturuçu querem ir ao governador – Dom Paulo pede menos pressão*, 06.02.1982.

²⁶⁶ Revista Veja, Op. Cit.

carências de moradia e, com certa perplexidade, se restringia a adotar medidas violentas contra os direitos legítimos invocados pelos invasores.

Nesse primeiro período de atuação do Município com recursos do FUNAPS, verifica-se uma postura voltada, especialmente, para *tratamento* das favelas, até então consideradas como uma situação provisória e a remoção como única solução. Destaca-se a influência de organismos internacionais, como vimos, especialmente as idéias propugnadas na recente Conferência Habitat realizada em Vancouver, em 1976. Tanto é importante essa influência que na abertura do Relatório do Programa PROFAVELA (²⁶⁷), há referência expressa às recomendações da citada Conferência:

“Os governos deveriam concentrar-se no suprimento de serviços e na

reorganização física e espacial dos assentamentos espontâneos, sob formas

que fomentem a iniciativa comunitária e vinculem os grupos “alienados” ao

processo nacional de desenvolvimento”. (Conferência – “Habitat”, Vancouver,

Canadá – 1976, apud EMURB (1982b): pp. 104.

Além da intervenção física nos assentamentos espontâneos, outras idéias, como os lotes urbanizados - a “trama saneada”, e o fomento à auto-construção, através de financiamento para compra de material de construção ou de provisão de “moradias evolutivas”, também foram práticas introduzidas nesse período. Em linhas gerais, a intervenção no universo da informalidade ora se pauta pela **transitoriedade** das soluções, em face da consideração das moradias em favelas como “provisórias”, ora

²⁶⁷ EMURB (1982b).

se pauta na busca de **soluções definitivas** para essa população, como é o caso dos programas que envolviam lotes urbanizados e moradias evolutivas com auto-construção.

Embora instituído durante a gestão de Olavo Setúbal (1975-1979), o FUNAPS teve sua atuação iniciada efetivamente na gestão do Prefeito Reynaldo de Barros (1979-1982). Nesse período, não obstante a vigência do regime militar, com prefeitos e governadores nomeados, novas perspectivas se colocavam, em face do excelente desempenho da oposição nas eleições de 1974 e a política de “distensão” levada a efeito pelo Governo Federal. Nesse sentido, já desde o governo de Olavo Setúbal a frente do Município, uma nova dinâmica era estabelecida:

“A Administração de São Paulo teve de curvar-se ao sopro dos novos

tempos, e os prefeitos Olavo Setúbal (1975-1979) e Reynaldo de Barros

(1979-1982), embora nomeados, foram impelidos a redefinir suas

prioridades administrativas e buscar um novo estilo de relacionamento

político com a Câmara de Vereadores e com a população paulistana.” (São

Paulo (cidade), 1992: pp. 110)

Para Reynaldo de Barros, prefeito indicado por Paulo Maluf, então governador, a relação com a população e a imagem perante a opinião pública eram muito importantes, naquele momento, na medida em que se avizinhava a eleição direta para governador de estado, na qual ele seria um dos candidatos. Partindo do quadro existente, Reynaldo voltou-se para programas sociais, em especial para os “programas alternativos” de moradia, que demandavam baixos investimentos, compatíveis com os poucos recursos existentes no Município ⁽²⁶⁸⁾. Adotou-se também a estratégia de conjugar de recursos federais e municipais, aproveitando o conjunto de novas formas de financiamento estabelecidas pelo PLANHAP.

Foi determinado que toda a estrutura administrativa da Prefeitura seria disponibilizada para viabilizar as ações do FUNAPS ⁽²⁶⁹⁾, além da Supervisão Geral de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – SATHS. Para esse primeiro período de atuação foram definidas por COBES as seguintes diretrizes para aplicação dos recursos do FUNAPS ⁽²⁷⁰⁾:

- a. Fixar a população nas áreas que ocupavam;
- b. Desenvolver programas de melhoria em favelas, concebendo-os como primeiro estágio do processo de urbanização;
- c. Priorizar a provisão de habitação como solução definitiva da problemática habitacional;
- d. Desenvolver política de subsídios face ao baixo poder aquisitivo da população, priorizando o atendimento coletivo no uso dos recursos do FUNAPS;
- e. Remover favelas somente em casos de risco de vida, emergência e/ou obras essenciais de interesse coletivo;
- f. Utilizar os mecanismos do SFH e BNH, desde que adequados às condições da população.

A partir dessas diretrizes gerais foram criados alguns programas de intervenção nos assentamentos informais, valendo-se da conjugação de recursos de várias “carteiras” do BNH, além de recursos orçamentários do município, aportados ao FUNAPS. Esses

²⁶⁸ Cf. São Paulo (Cidade), 1992, pp. 116: “Reynaldo encontrou a prefeitura com uma dívida acumulada de 12 bilhões de cruzeiros em janeiro de 1980. A crise econômica nacional se aprofundava e o orçamento municipal decresceu, em termos reais, 8,6% de 1979 para 1980 e 2,2% de 1980 para 1981”.

²⁶⁹ Nos termos da Lei 8.906/79.

²⁷⁰ Cf. GOMIDE e TANAKA, (1997): pp. 16.

programas, conforme detalharemos na sequência, contaram com a ação de vários agentes, no âmbito municipal e estadual, e foram estruturados em dois eixos distintos: “urbanização de favelas e loteamentos” e “provisão de habitação”, conforme apresentado no **QUADRO 6 – PROGRAMAS HABITACIONAIS ALTERNATIVOS INSTITUÍDOS PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – 1979-1982**. Todos esses programas são detalhados na sequência.

QUADRO 6 – PROGRAMAS HABITACIONAIS ALTERNATIVOS INSTITUÍDOS PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (1979-1982)		
LINHAS DE ATUAÇÃO	Programas / Escopo	Agentes
Urbanização de Favelas	PROFAVELA – Melhorias - obras e serviços de melhorias	COBES (FABES) e EMURB
	PROFAVELA – Remoções	COBES (FABES) e EMURB
	PROLUZ – instalação de redes e ligações domiciliares de energia elétrica	COBES (FABES) e EMURB e ELETROPAULO
	PROÁGUA – instalação de redes e ligações domiciliares de água potável	COBES (FABES) e EMURB e SABESP
Urbanização e Regularização de loteamentos clandestinos	PROPERIFERIA – infra-estrutura e melhorias em loteamentos irregulares -	SERLA E EMURB
Provisão Alternativa de Habitação	PROMORAR – Moradias evolutivas para moradores em favelas	COBES (FABES), COHAB-SP e EMURB
	Lotes Urbanizados	COBES (FABES), COHAB-SP e EMURB
	Autoconstrução (financiamento individual) (*)	COBES (FABES)
	Autoconstrução (financiamento coletivo) (*)	COBES (FABES)
Observações (*) Programas considerados de provisão, porém que ocorreram no âmbito de intervenções de remoção de famílias moradoras em favelas.		

3.1. PROFAVELA - Programa de Urbanização e Melhorias em Favelas

O PROFAVELA foi concebido e instituído pelo Município de São Paulo, com recursos do FUNAPS, coordenação da COBES (²⁷¹) e gerenciamento da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB (²⁷²). O Programa foi estruturado três linhas distintas, quais sejam:

- a. **PROFAVELA – Melhorias** – dotação de algumas favelas localizadas em áreas municipais e selecionadas por COBES com benefícios de obras de infra-estrutura e melhorias urbanas;
- b. **PROFAVELA – Remoções** – atendimento às famílias moradoras em favelas removidas total ou parcialmente, em face de interferências com obras públicas ou de situações de risco;
- c. **PROÁGUA** e o **PROLUZ**, programas complementares, que tinham por objetivo a implantação de ligações de água e energia elétrica nas favelas objeto do PROFAVELA – Melhorias, bem como em outras favelas selecionadas por COBES para recebimento desses serviços.

O **PROFAVELA – Melhorias** cuja síntese é apresentada no **QUADRO 7 – PROFAVELA MELHORIAS – QUADRO SÍNTESE**, a seguir, foi iniciado em setembro de 1979, com objetivo de criar *condições de habitabilidade para a população moradora em favelas localizadas em áreas públicas municipais*. Para chegar a esse objetivo, o Programa previa duas ações básicas: implantação de *melhorias urbanas*, de forma a responder as necessidades da população, de acordo com as “possibilidades técnico-econômicas” e características locais; e, promoção da *participação ativa da população* no processo. Como “melhorias” foram definidas as *intervenções mínimas necessárias capazes de reduzir a precariedade dos*

²⁷¹ A COBES – Coordenadoria do Bem Estar Social, passou a ser a Secretaria da Família e Bem Estar Social – FABES, a partir de setembro de 1982.

²⁷² A EMURB é uma empresa pública do Município de São Paulo, criada pela Lei 7.670 de 24 de novembro de 1971, com o objetivo de intervir no espaço urbano. A empresa responsabiliza-se por processos de reurbanização de áreas em processo de transformação ou em vias de deterioração, assim como a reabilitação de edifícios históricos.

aglomerados subnormais, consistindo em serviços de infra-estrutura urbana, infra-estrutura domiciliar e super-estrutura local⁽²⁷³⁾.

Inicialmente, o Programa fazia distinção entre dois tipos de intervenções passíveis de serem efetivadas: a urbanização e a dotação de melhorias. A favela era considerada como "*urbanizável*", quando *as condições físicas, jurídicas e sociais encerram possibilidades de se garantir a fixação da população moradora no local, no sentido de lhe assegurar a moradia, através de posse ou propriedade da área, e de inserção gradativa e definitiva no tecido urbano*. Em caso contrário, a favela estaria apta a receber apenas "*melhorias*", com objetivo de *minimizar a precariedade das condições de vida, dentro das possibilidades técnicas e econômicas existentes*⁽²⁷⁴⁾.

Os objetivos iniciais acabaram restritos apenas às "melhorias", tendo em vista o critério que determinava a fixação definitiva da população como condição para urbanização excluía um grande volume de favelas localizadas em áreas públicas, afetadas ou destinadas como de "**uso comum do povo**". A grande maioria das favelas paulistanas ocupava os espaços livres de loteamentos, portanto, destinados ao uso coletivo ou comum, como praças, áreas de lazer, etc.. Para que essas áreas pudessem abrigar **regular e definitivamente** a população que as ocupava, era necessária a adoção de uma série de medidas de caráter jurídico-legislativo, compreendendo, preliminarmente, a *desafetação* para a classe de bens públicos dominiais ⁽²⁷⁵⁾. A desafetação de um bem só pode ocorrer mediante uma lei específica e, mesmo mediante a eventual autorização legislativa, a área objeto da ocupação não poderia ser alienada aos ocupantes, mas apenas objeto de concessão de uso, por tratar-se de áreas pública ⁽²⁷⁶⁾.

²⁷³ Cf. AZZI, MINGRONE e NOGAMI (1981): pp.05

²⁷⁴ Cf. EMURB (s/d): pp. 2.

²⁷⁵ Cf. Ibid. bens dominiais *são os que constituem patrimônio da União, dos Estados ou Municípios, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades, que não são objeto de uma destinação pública definida, portanto, podem ser explorados pelo poder público para obtenção de renda. É o caso das terras devolutas, terrenos da marinha e dos imóveis não utilizados pela Administração.*

²⁷⁶ Na época de implantação do PROFAVELA, viabilizava-se a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, para fins específicos de *urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social*, nos termos do Art. 7º, do Decreto-lei 271, de 28 de Fevereiro de 1967. Essa legislação pode ser considerada avançada para a época, pois previa, inclusive, a possibilidade de transferência da cessão de posse inter vivos e por sucessão por herança.

QUADRO 7 – PROFAVELA – MELHORIAS – QUADRO SÍNTESE	
Programa concebido pelo Município	
Objetivos	<i>Prover as favelas selecionadas de condições mínimas de habitabilidade, através da implantação de um conjunto de melhorias urbanas, de forma a responder às necessidades da população, de acordo com as possibilidades técnico-econômicas e características locais.</i> <i>Promover a participação ativa da população nos processos de melhoria das condições da favela como um todo e das habitações, através do desenvolvimento de um trabalho social na área.</i>
Universo	Favelas do Município de São Paulo, totalizando 763 favelas, 76.268 barracos, aproximadamente 400 mil pessoas (conforme informações constantes da descrição do Programa).
Seleção da Demanda	⇒ Localização em terrenos públicos municipais; ⇒ Existência de trabalho social em desenvolvimento com a população; ⇒ Existência de viabilidade de extensão dos serviços de infra-estrutura; ⇒ Ausência de condições mínimas de segurança e salubridade para a população; ⇒ Existência de mínimas condições físicas propícias à implantação das obras.
Metas	Meta inicial – projeto piloto – 36 favelas localizadas em diferentes regiões do Município e que, em decorrência de alterações de políticas de atendimento resultaram em 26 áreas efetivamente atendidas.
Entidades Participantes	⇒ Coordenadoria do Bem Estar Social – COBES ⇒ Secretaria das Administrações Regionais – SAR ⇒ Empresa Municipal de Urbanização – EMURB ⇒ Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP ⇒ Eletricidade de São Paulo S/A - ELETROPAULO
Financiamento	FUNAPS
Alternativa de Atendimento	<i>Melhorias, previstas em Plano de Intervenção para cada favela, compreendendo: energia elétrica, distribuição de água, coleta de esgoto, drenagem de águas pluviais, tratamento de córregos e veios d'água, tratamento de encostas e taludes, melhoria das vias de acesso e circulação interna e coleta de lixo; para o domicílio: ligações com rede elétrica, de água e esgoto; super-estrutura local: núcleos comunitários, arborização, iluminação pública, meios de comunicação (correio, telefone público), sinalização de trânsito.</i>
Realizações efetivas	Favelas Beneficiadas
	SUL Sapé, São Jorge Arpoador I, II, Jardim D'Abril I, II, Vila Calú, Chácara Santana; Com. Antunes dos Santos, Cônego Antonio Pinto, Campo Grande, Iporanga.
	LESTE Sebastião Afonso, Parque Central, Parque Guarani, Jardim das Laranjeiras, Ponte Rasa, Jardim Campos II, Esperantinópolis, São Tomé
	NORTE Vila Icarai, Cons. Moreira Barros, Jardim Taipas, Jardim Vivam
	SUDESTE Jardim Maristela, Vila Cristina, Jardim Vera Cruz.
Fonte: Relatório dos Programas de Interesse Social PROMORAR/PROPERIFERIA/PROFAVELA – PMSP/EMURB (1982)	

Não obstante a possibilidade de “desafetação” e “concessão de uso” das áreas de uso comum ocupadas por favelas verifica-se, da análise dos documentos e relatórios do PROFÁVELA, a ausência de qualquer referência à possibilidade de

regularização fundiária de assentamentos nessa condição, demonstrando que, embora se constituísse em um dos objetivos do programa, a regularização da propriedade ou mesmo da posse por parte dos ocupantes era um assunto pouco ou nada explorado. Conclui-se, portanto, que um dos primeiros obstáculos enfrentados na implantação do PROFAVELA foi de ordem **fundiária**, o que levou até mesmo a supressão de uma de suas ações básicas que seria a “urbanização”, ficando o mesmo restrito às “melhorias” que não se configuravam como definitivas:

“Em sua concepção atual, o Programa PROFAVELA não prevê a fixação

“definitiva” dessas populações nos locais em que se encontram, em razão

de problemas jurídicos ligados à natureza de propriedade das áreas

públicas classificadas como de “uso comum do povo”. Dentro desse

enfoque, entendida a favela como uma forma de moradia “provisória”, é

dada prioridade à população favelada, com ênfase para a saúde através do

saneamento básico e ambiental". EMURB (1982b: pp. 109 – Grifos Nossos).

Há que se ressaltar, que a consideração da moradia em favela como "provisória" já era uma questão superada, tendo em vista os dados resultantes das pesquisas levadas a efeito, bem como considerando o momento vivido, onde a crise econômica dava sinais de que a favela seria uma condição praticamente definitiva para as famílias de mais baixa renda. Nesse sentido, verifica-se uma contradição nas ações de dotação de melhorias provisórias, em locais onde a permanência configurava-se como definitiva.

A EMURB foi responsável pela definição da metodologia de intervenção do PROFAVELA, definindo os parâmetros a serem considerados na "caracterização físico-ambiental", a partir dos quais montava uma planilha com todas as informações técnicas coletadas, observando os parâmetros descritos no **QUADRO 8 – CARACTERÍSTICAS FÍSICO-AMBIENTAIS – PARÂMETROS E CRITÉRIOS – PROFAVELA MELHORIAS**, a seguir apresentado.

Foram selecionadas 36 favelas para fins de se constituírem piloto do PROFAVELAS - Melhorias, reduzidas para **26 favelas**, totalizando **6.036 domicílios**, em função de "*alterações de políticas de atendimento*"⁽²⁷⁷⁾. As favelas selecionadas receberiam melhorias definidas a partir de um Plano de Intervenção, elaborado pela EMURB, que tinha por objetivo: *caracterização física, jurídica e social da área; apresentação da programação e especificações das intervenções propostas; a estimativa dos recursos financeiros necessários e a definição de um cronograma de execução das obras*⁽²⁷⁸⁾.

²⁷⁷ Cf. EMURB (1982b), Op. Cit.: pp. 110.

²⁷⁸ Cf. vários documentos da EMURB, Op.Cit.

QUADRO 8 – CARACTERÍSTICAS FÍSICO-AMBIENTAIS – PARÂMETROS E CRITÉRIOS – PROFAVELA MELHORIAS		
Parâmetros	Critérios	
Condições do Sítio	Regular	Inexistência de restrições físicas, ou quando as restrições são superáveis mediante intervenções que não requeiram completa modificação do sítio em seus aspectos geomorfológicos ou hídricos.
	Péssimo	Intervenções requeridas no meio ambiente acarretam custos excessivamente elevados e sua completa modificação.
Acessibilidade ao Assentamento	Regular	Facilidade e segurança para circulação de veículos e pedestres.
	Precário	Difícil acesso a veículos e/ou pedestres com prejuízo à ligação do assentamento com o seu entorno. Obs. Alagados, fortes declividades e outros acidentes físicos, favorecem o mal desempenho dos acessos.
Ordenação espacial	Semi-ordenado	Com formação de vias e quadras, ou simplesmente de vias principais com dimensões compatíveis à circulação de veículos.
	Desordenado	Ausência de vias principais e de definição de quadras. A circulação de pedestres é feita através de caminhos precários, sendo difícil ou impossível a circulação de veículos.
Acessibilidade às habitações	Regular	Circulação livre por vias relativamente salubres, higienizadas e seguras, sem barreiras físicas de maiores proporções.
	Precária	Barreiras físicas como áreas alagadas, poluídas (canais com dejetos ou águas negras), forte declividades sem sistema de proteção.
Solidez e Conservação das habitações	Precária recuperável	Estrutura física em condições de recuperação através da substituição de materiais ou de ampliações de cômodos.
	Precária irrecuperável	Não oferece condições de melhoria sem comprometimento da estrutura existente.
Fonte: EMURB (s/d): pp. 10-11		

Considerando que um dos objetivos do Programa era a participação efetiva da população, conforme descrevem os documentos oficiais, o plano de intervenção era exposto, debatido e avaliado frente às necessidades e aspirações da comunidade, valendo-se do apoio de associações e lideranças eventualmente existentes, bem como de um intenso trabalho social desenvolvido através das Superintendências Regionais de Serviço Social – SURS, de COBES/FABES. Nesse sentido, SAMPAIO (1991) nos adverte:

“Participação durante essa gestão tinha outro sentido. A partir da

identificação das lideranças, chegava-se ao conhecimento das principais

reivindicações da população. O passo seguinte consistia em obter o apoio

desses líderes, se necessário em troca de favores. Esses procedimentos

eram utilizados principalmente nos programas de interesse social, pois

considerava-se que grande parte do contingente dos recém chegados à

cidade encontrava-se em situação de disponibilidade política. Após o

conhecimento das reivindicações, aquelas que fossem consideradas viáveis

eram atendidas". (SAMPAIO, 1991: pp. 53).

Contudo, a autora descreve que esse tipo de cooptação de lideranças ocorreu de forma mais intensa no PROMORAR, do que no PROFAVELA e PROPERIFERIA, atribuindo esse fato à condição das famílias do PROMORAR, *abaladas pela ameaça de uma remoção, e, em algumas favelas, serem recém chegados à cidade*, além do fato de que as favelas que não eram objeto de trabalho social

apresentavam lideranças mais vulneráveis. Especificamente no que se refere ao PROFAVELA, ressalta que *as favelas escolhidas para fazer parte do programa, já tinham trabalho social em andamento, realizado pelas assistentes sociais de FABES, e a população tinha, portanto, algum grau de conscientização*⁽²⁷⁹⁾.

Pela narrativa dos documentos produzidos pela EMURB sobre o PROFAVELAS – Melhorias, denota-se a existência de problemas de ordem técnica construtiva, considerando que a partir da aprovação do Plano de Intervenção era desenvolvido um “projeto básico” que orientava a contratação das obras e, ao que foi possível apurar, insuficiente para uma correta identificação dos serviços, não obstante a utilização de detalhes padronizados para uma série de componentes a serem instalados. Essa conclusão se baseia, não somente em análises produzidas posteriormente, mas no fato de que as obras foram contratadas através “contratos guarda-chuva”, que correspondem a uma modalidade de contratação, vigente à época, utilizada nos casos onde era alto o grau de incerteza sobre a quantidade de serviços a serem executados⁽²⁸⁰⁾, bem como por afirmações textuais, conforme a seguir descrito:

“Na tentativa de melhoria da área, as soluções adotadas foram sempre de

caráter transitório, tanto material como funcionalmente, e obedeceram a

mais estrita economia, a fim de atender ao maior número de pessoas com

²⁷⁹ Cf. SAMPAIO (1991): pp. 53.

²⁸⁰ O “contrato guarda chuva”, corresponde a uma modalidade de contratação, muito utilizada em caso de reformas ou de manutenção predial, onde o julgamento do processo licitatório decorre de um coeficiente proposto pelas empreiteiras para uma lista de preços de serviços. O contrato é firmado com base na aplicação desse coeficiente na lista de preços e os serviços vão sendo executados mediante ordens de serviços parciais, até o limite estabelecido como “valor global do contrato”. Era uma prática comum nos casos onde os serviços sofriam interrupções, ou seja, as ordens de serviços eram parciais e quando não havia certeza das quantidades demandadas.

as verbas disponíveis. Esse caráter transitório não pretendeu uma

inferioridade na qualidade técnica dos serviços realizados, mas visou

adaptar as melhorias executadas à própria natureza e condições vigentes

nas áreas de favelas.” (EMURB, 1982b: pp. 122-123 – Grifos Nossos)

Assim sendo, as obras executadas se restringiram a pequenas intervenções, que não tinham sob forma alguma o objetivo de promover a estruturação do espaço da favela. Essa constatação não invalida os resultados positivos do PROFATELA, considerando, especialmente, o pioneirismo na intervenção pública voltada para as favelas, porém demonstra que o Programa **não promoveu a reversão da condição de irregularidade presente nos aglomerados nem a sua inserção urbana**. Para uma análise mais objetiva, procedemos ao levantamento da condição atual dos 26 assentamentos que foram objeto do PROFATELA – Melhorias, conforme consignado nas **TABELAS 8 – SITUAÇÃO ATUAL DAS FAVELAS OBJETO DE INTERVENÇÃO PELO PROFATELAS MELHORIAS – 1979-1982**, a seguir apresentada.

Preliminarmente, há que se considerar como um aspecto relevante o fato de que, 24 das 26 favelas ⁽²⁸¹⁾ que tiveram obras de melhorias em 1979-1982, **continuam ainda fazendo parte do cadastro de favelas ativas do Município**, ou

²⁸¹ Uma das duas favelas não identificadas no cadastro atual é a “Favela Ponte Rasa”, indicada nos relatórios do PROFATELA, e não identificada em face da inexistência de assentamento com essa denominação e por não apresentar referências para sua localização. Quanto à favela “São Tomé”, embora tenhamos localizado a área de uso comum ainda ocupada, a mesma não consta dos cadastros.

seja, não tiveram uma reversão do seu quadro inicial. Dessas 24 favelas, apenas três, Jardim Calú (Vila Zélia) e Jardim Iporanga (Esmeralda) na Zona Sul do Município, e Jardim Vivan na Zona Norte, foram identificadas pelo Município como "*núcleos urbanizados*", porém permanecem ainda com situação fundiária irregular. Nos demais 21 casos, verificamos que o Índice de Infra-Estrutura médio é de 0,56, embora o tempo médio de ocupação seja de 39 anos. Esse baixo coeficiente de infra-estrutura resulta que, em média, apenas cerca de 58% dos domicílios dessas 24 favelas são servidos por rede de água potável, apenas 41% possuem esgoto sanitário e 52% têm energia elétrica. Sob o ponto de vista sócio-econômico também se verifica uma situação pouco alentadora, pois os assentamentos, objeto de melhorias no período de 1979-1982, têm **renda média familiar de 1,17 SM's**. e índice médio de vulnerabilidade social de 0,83.

[Tab_8.pdf](#)

Essas favelas tiveram um crescimento médio de 117% no volume de domicílios, enquanto a área ocupada foi expandida em apenas 32%, demonstrando que, não obstante eventuais imprecisões no cálculo estimado da área ocupada em 1979-1982, é confirmada a mesma tendência de adensamento verificada no conjunto de favelas da cidade. Esse crescimento, quando ocorreu expansão da área ocupada, em alguns casos adentrou áreas vizinhas de propriedade particular, vez que na condição original de ocupação os terrenos eram classificados somente como áreas públicas municipais ⁽²⁸²⁾. A hipótese de que as condições insatisfatórias de infra-estrutura, na maioria das favelas beneficiadas pelo PROFAVELA, têm origem apenas na expansão do número de domicílios também não é procedente, considerando que favelas como Cônego Antonio Pinto (Vila Aparecida) e Campo Grande, por exemplo, que tiveram uma expansão de apenas 20 e 17% respectivamente, apresentam baixos Índices de Infra-Estrutura de 0,60 e 0,19 respectivamente.

Também é interessante destacar situações como a Favela São Jorge Arpoador (Arpoador) que além das melhorias do PROFAVELAS foi parcialmente removida para unidades habitacionais verticalizadas ⁽²⁸³⁾ e, mesmo com um decréscimo aproximado de 11% no volume de domicílios, apresenta Índice de Infra-Estrutura de 0,20, sem qualquer atendimento por serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica.

Tendo em vista os critérios de seleção das favelas para o PROFAVELAS – Melhorias, estariam excluídos do atendimento todos os assentamentos que, em face das *condições do sítio*, demandassem “**custos excessivamente elevados e sua completa modificação**”. Desta forma, resta claro que o Programa **não se caracteriza como um conjunto de intervenção que tenha por objetivo a promoção de alterações estruturais nas favelas existentes**, mas somente algumas obras complementares, pequenas melhorias na qualidade de vida da população. Pela documentação da EMURB, à época, bem como pela análise da condição atual das favelas beneficiadas, conclui-se que as obras realizadas foram

²⁸² Ver os casos das Favelas Sapé, Com. Antunes do Santos (Vaz de Lima, Jardim Lidia) e Parque Guarani (Mognos).

²⁸³ Através Projeto Cingapura – 1996-2000.

limitadas à **solução de problemas pontuais**, como regularização de uma via, execução de um arrimo, etc., sem reverter benefícios que possibilitassem um desenvolvimento diferenciado desses assentamentos, com relação às demais favelas do Município.

Foi prevista pelo Programa uma segunda etapa de intervenção, para a qual o objetivo seria *sujeitar à “disciplina urbanística” as favelas da primeira fase e estabelecer condições de ação para levar a bom termo a implantação e execução efetiva de obras de infra-estrutura de saneamento básico e urbanização mínima* ⁽²⁸⁴⁾. Embora um tanto vaga, a intenção de sujeição das favelas à *disciplina urbanística*, nos remete a uma conceituação que envolve algo mais do que simples melhorias, mas a ordenação física, a definição de vias, a conformação de quadras, lotes, etc., enfim, elementos que possibilitem ao menos condições assemelhadas ao bairro em que estão inseridas.

Essa intenção é explícita quando a Proposta da segunda Etapa do Programa, desenvolvida pela EMURB, quando cita, por exemplo, novos traçados de arruamento interno para fins de recepção de redes de infra-estrutura, novas construções, equipamentos comunitários, ou áreas de lazer e recreação em espaços livres. Porém, no mesmo documento é descrito que essas soluções seriam sempre de *caráter transitório*, tanto *material* como *funcionalmente*, com técnicas que possibilitem *estrita economia* e atendimento ao maior número de pessoas ⁽²⁸⁵⁾. Tais pressupostos demonstram uma visão de **transitoriedade** que sequer justificaria qualquer tipo de intervenção. Essa nova etapa talvez representasse um passo avante na consolidação de uma política de urbanização de favelas no Município de São Paulo, porém as obras não tiveram continuidade na gestão que se seguiu e mesmo algumas propostas de urbanização de alguns núcleos ⁽²⁸⁶⁾ desenvolvidas pela equipe da EMURB não chegaram a ser efetivadas.

No que se refere ao **PROFAVELA – Remoções**, encontramos uma prática onde a Municipalidade promovia a remoção de favelas ou parte delas por motivos de ordem diversa, em especial para viabilização de obras públicas ou em face de

²⁸⁴ Cf. EMURB (1980), pp. 4.

²⁸⁵ Cf. EMURB (1980). Op. Cit.: pp. 5.

²⁸⁶ Citamos como exemplo as Favelas Nossa Senhora Aparecida, na Zona Leste e Fim de Semana, na Zona Sul do Município.

situações de risco de vida dos moradores, para outras favelas. Trata-se de uma ação de “**adensamento das favelas existentes**” por ação do próprio Poder Público. No caso de necessidade de remoção, as famílias eram transferidas para Núcleos Habitacionais de Madeira – NHM, a serem construídos em “áreas municipais”, o mais próximo possível das áreas de origem. Esses NHM’s eram dimensionados conforme o número de pessoas que compunham cada família, em conformidade com os *padrões da Organização Mundial de Saúde – OMS para atendimento das necessidades de saneamento em situações de desastre e emergência* ⁽²⁸⁷⁾, conforme indicado na **TABELA 9 – SITUAÇÃO ATUAL DAS FAVELAS ADENSADAS PELO PROFAVELA REMOÇÕES – 1979-1982.**

As “áreas municipais”, onde foram instalados os 07 NHM’s, encontravam-se ocupadas por favelas, conforme indicado na **TABELA 9**, e chegaram a receber até 88 novos domicílios, como é o caso da Favela Campo de Fora II, na Zona Sul do Município, que abrigou parte das famílias removidas por conta das obras de abertura da Av. João Dias, sendo, as outras 58 famílias, abrigadas na Favela Fim de Semana no Jardim São Luiz.

Embora houvesse menção expressa de que esses núcleos habitacionais constituíam-se em uma “*solução de natureza provisória*”, em face da “*ausência de oferta habitacional definitiva*”, não há qualquer referência sobre planos futuros para alocação definitiva desses moradores. As famílias transferidas passaram a habitar definitivamente as favelas para as quais foram transferidas e, como era de se esperar, em face da precariedade das instalações oferecidas pelo Município, promovendo adaptações e divisões internas, bem como ampliações nas áreas externas ⁽²⁸⁸⁾.

Em face da inexistência de dados relativos ao número de domicílios de cada uma das favelas que receberam os NHM’s, não é possível avaliar o impacto efetivo do adensamento promovido pelo Município à época. Contudo, foi possível identificar qual a contribuição desse adensamento para o volume atual de domicílios em cada uma das favelas, chegando a percentuais expressivos, como

²⁸⁷ Cf. EMURB (1982b). Op. Cit., pp. 136. Eram compostos por alojamentos de madeira, com área de 17,60 a 37,72 m², para famílias de 4 a 10 pessoas, conforme descrito na Tabela 2, a seguir. Cada Núcleo contava ainda com uma unidade sanitária de 1,21 m² (1,10 X 1,10 m), dotada de bacia sanitária e um ponto para chuveiro, além de um tanque de lavagem externo.

²⁸⁸ Ibid., pp. 136 - 137.

é o caso da Favela Campo de Fora II, cujo montante de famílias transferidas em 1979-1982 equivale a 44% do volume atual de domicílios.

[Tab_9.pdf](#)

A “transferência para favelas adensáveis” descrita pormenorizadamente nos relatórios oficiais, contemplou a remoção de 307 famílias, para 07 Núcleos Habitacionais de Madeira⁽²⁸⁹⁾ no período de 1979-1982, revelando, por um lado, a **fragilidade institucional do Município** para atendimento às demandas da população de baixa renda, em especial em situações de risco, e, por outro, a **convivência explícita com as práticas da informalidade para solução de problemas habitacionais, inclusive no que se refere ao adensamento das favelas existentes.**

Além dos “alojamentos provisórios”, outra prática comum do Município é a denominada “**verba de atendimento**”. Nesses casos, as famílias removidas recebem uma ajuda pecuniária para “resolver” o seu problema emergencial de moradia, o que na maioria dos casos, permite compra de algum material para início de uma nova construção em outra favela, ou para “dar entrada” na compra de uma moradia também em favela, em face dos baixos valores ofertados pelo Município.

Também é descrita a prática de “iniciativas coletivas”, onde os recursos do FUNAPS financiavam a *compra total ou parcial de lotes em uma mesma gleba ou loteamento*, e, em alguns casos, a compra do material de construção, para atendimento de grupos de famílias removidas das favelas, que construíam suas moradias em regime de mutirão. Essa experiência, segundo narram as autoras, atendeu **226 famílias**, em 05 grupos, sendo que 04 grupos optaram pela produção de suas moradias em *outros Municípios da Grande São Paulo*⁽²⁹⁰⁾. Não há registro da *efetiva execução dessas moradias*⁽²⁹¹⁾, como também não foi possível a sua localização, demonstrando uma grande informalidade na alocação de recursos do Fundo, bem como a situação, no mínimo inusitada, de **financiamento habitacional para “transferência” das famílias faveladas para outro Município.**

²⁸⁹ Na Tabela 2 constam apenas 06 Núcleos na medida em que não foi possível identificar a área denominada “Bairro do Limão”, para onde foram transferidas 53 famílias removidas da Favela “FEPASA III”, por conta da obra de ampliação da linha férrea.

²⁹⁰ Cf. EMURB (1982b): pp. 19.

²⁹¹ Ibid., pp. 19.

Considerando as limitações do eixo principal do PROFAVELA, que eram inicialmente as obras de urbanização e melhorias, dois programas, considerados como complementares, o **PROÁGUA** e o **PROLUZ**, acabaram por receber maior destaque em face de seus resultados efetivos. Esses dois programas atendiam às principais reivindicações dos movimentos sociais organizados naquele momento, que eram os serviços de abastecimento de água e energia elétrica.

Foram desenvolvidos em parceria com as Concessionárias estaduais de serviços públicos, à época, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP (água) e Eletricidade de São Paulo S/A ELETROPAULO (energia elétrica), sob a coordenação de COBES/FABES, responsável pela definição das prioridades e pelo financiamento das intervenções com recursos do FUNAPS, com apoio técnico da EMURB.

No que se refere ao PROÁGUA, a sistemática de atuação vinculava a indicação da favela a uma análise preliminar da EMURB, que considerava as obras necessárias ou medidas como remoção de barracos, recuos de cercas, abertura de ruas, topografia, existência de rede de água nas proximidades, etc., para fins de emitir seu parecer favorável ou não à dotação dos serviços. Esse parecer considerava os níveis de dificuldade das intervenções necessárias e a possibilidade de sua execução, como fatores determinantes à inclusão ou não do assentamento no cronograma de atendimento ⁽²⁹²⁾.

Paulatinamente, a EMURB ia promovendo as intervenções necessárias ou, minimamente, a instalação de abrigos e cavaletes para ligação de água pela SABESP, que se responsabilizava pela execução da rede de distribuição interna à área. Às equipes sociais de FABES competia o trabalho social junto à população, colaboração no cadastramento, além de tarefas educativas, no sentido de orientar o pagamento das contas, manutenção dos serviços, etc.

No que se refere ao fornecimento de energia elétrica a sistemática de atuação era semelhante, cabendo à EMURB, nesse caso, o acompanhamento do cadastramento da população e da efetivação das ligações. A extensão dos serviços de água e luz foi significativa, pois atingiu um volume significativo de

²⁹² Cf. EMURB (1982b).

favelas do que aquelas beneficiadas com as obras de melhorias do PROFAVELAS, totalizando **715 assentamentos (62.446 domicílios) dotados de energia elétrica** e **311 assentamentos (18.265 domicílios) dotados de ligações de água**, sendo 98% de ligações individuais ⁽²⁹³⁾.

Essas obras influíram decisivamente na melhoria das condições de vida da população favelada, naquele momento, sendo relevantes também em face da sua cobertura, que atingiu aproximadamente **41% das favelas existentes no Município** e **24% dos domicílios com serviços de abastecimento de água**, além de **94% dos assentamentos** e **82% dos domicílios** como o fornecimento de energia elétrica.

3.2. PROMORAR – Programa de Erradicação de Sub-habitações

O PROMORAR foi instituído pelo BNH em junho de 1979, com a finalidade de substituição de moradias precárias em favelas e assentamentos habitacionais assemelhados. Embora o Programa tenha previsto a inclusão de obras eventualmente necessárias para recuperação dos sítios ocupados, os valores muito reduzidos estabelecidos como limite para empréstimo por família beneficiada, mal cobriam os custos de produção de uma unidade habitacional de dimensões reduzidas ⁽²⁹⁴⁾.

No caso específico do PROMORAR de São Paulo, sintetizado no **QUADRO 9 – PROMORAR – QUADRO SÍNTESE** a seguir, as novas moradias não foram produzidas nos locais originalmente ocupados pelas favelas, provavelmente, por tratarem-se de áreas públicas de uso comum do povo, o que não viabilizaria a aplicação de recursos do BNH. Nesse sentido, para consecução do Programa foram conjugados esforços de quatro agentes: COBES, COGEP, EMURB e COHAB-SP, com papéis determinados na operacionalização das ações e na contratação dos financiamentos para implantação de novos empreendimentos habitacionais para atendimento à finalidade do Programa.

A EMURB foi responsável pela escolha dos terrenos, desenvolvimento dos projetos e contratação das obras de terraplenagem e infra-estrutura, com

²⁹³ Cf. EMURB (1982b): pp. 147 e 182.

²⁹⁴ O limite estabelecido pelo BNH à época era de 100 UPC's. A UPC do Primeiro Trimestre de 1979 é de CR\$ 326,82, portanto, o limite era de CR\$ 3.268,20. Considerando a cotação do dólar comercial de CR\$ 7,72 em janeiro/1979, temos o montante por unidade equivalente a US\$ 423.

recursos financeiros provenientes do Programa de Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais – FINC, mediante empréstimos contraídos pela PMSP junto ao BNH. Os projetos a serem desenvolvidos para ocupação das áreas destinadas ao PROMORAR deveriam obedecer às diretrizes formuladas pela Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP, tendo em vista *compatibilizá-los com as políticas vigentes de zoneamento e desenvolvimento urbano*⁽²⁹⁵⁾.

²⁹⁵ Cf. EMURB (1982b): pp. 11. A COGEP passou a ser a atual Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA.

QUADRO 9 – PROMORAR – QUADRO SÍNTESE		
Programa concebido pelo BNH – Programa de Erradicação de Sub habitações		
Objetivos	Atuar na erradicação da sub-habitação e conseqüente substituição por outras moradias construídas de acordo com projeto aprovado pelo BNH.	
Universo	Sub-habitações destituídas de condições mínimas de serviços, conforto e salubridade, especialmente as que compõem aglomerados conhecidos como “palafitas”, “mocambos”, “favelas” e “invasões”.	
Demanda	Em São Paulo o Programa priorizou o atendimento das populações vivendo em favelas em estado de emergência: situações de inundações, desmoronamento, ou remoção em virtude de obras públicas de saneamento ou viárias.	
Metas	Meta inicial – 10.100 unidades habitacionais, até novembro de 1982 foram equacionadas 6.657 unidades habitacionais (66%) da meta.	
Entidades Participantes	COHAB, EMURB, FABES e COGEP.	
Financiamento	BNH (Programas/Carteiras FINC-FISIP, FINC – FIEGE e FINEC – FIEP).	
Alternativa de Atendimento	Unidades habitacionais “evolutivas”, tipo Embrião, com construção da área mínima para futura ampliação, com área construída de 22 a 30 m ² , em áreas dotadas de infra-estrutura, prevendo a construção de equipamentos públicos complementares	
Realizações efetivas	Conjunto “PROMORAR”	Nº de unidades habitacionais
	Rio Claro	930
	Estrada da Parada	907
	Vila Maria	432
	Fernão Dias	418
	Jardim Sapopemba	1112
	São Luiz	703
	total	4.512
Fonte: Relatório dos Programas de Interesse Social PROMORAR/PROPERIFERIA/PROFAVELA – PMSP/EMURB (1982)		

Essa atitude, de trazer os órgãos de planejamento urbano para orientar o desenvolvimento dos projetos, tanto pode ter ocorrido em função do interesse em melhorar a qualidade urbanística dos projetos, como também pode ser atribuída ao fato de que a maioria dos empreendimentos do PROMORAR foi implantada em áreas públicas, posteriormente doadas à COHAB-SP. Considerando a necessidade de lei específica para fins de doação, cabia à COGEP, no encaminhamento do projeto de lei, emitir parecer sobre as diretrizes

de ocupação. Contudo, da análise de outros documentos, nos parece que realmente havia uma preocupação com relação aos usos a serem propostos para os projetos do PROMORAR, cogitando-se, inclusive a realização do que a EMURB denominou como “operação casada”:

“Conforme anteriormente mencionado, freqüentemente os terrenos

selecionados para o PROMORAR apresentam setores de interesse relativo

para a implantação do programa em si, embora sendo atraentes para outros

usos, como atividades comerciais, industriais ou mesmo residenciais com

padrões diferentes aos do PROMORAR. (...) A destinação desses setores a

usos comerciais ou industriais de porte compatível e não conflitante e

posterior alienação, após dotados de infra-estrutura, tem sido parte da

estratégia de implantação das áreas PROMORAR, visto que podem gerar

recursos para as obras do conjunto, ou mesmo de outras áreas do

*programa. É o que se convencionou chamar de **operações casadas** e*

comparece na organização de diversas áreas do PROMORAR". (EMURB s/d b

– Grifos Nossos).

O projeto das unidades habitacionais, que teve como fator determinante os reduzidos limites de financiamento, considerou várias alternativas de **unidades habitacionais "evolutivas"**, assim consideradas as moradias mínimas – com área construída variando entre 22 e 26 m², com instalações sumárias e sem acabamentos, denominadas "embrião", implantadas em lotes com dimensões de 75 m², permitindo posterior ampliação, conforme as necessidades e possibilidades dos moradores.

A unidade evolutiva tinha por objetivo entregar às famílias uma construção que lhe possibilitasse o abrigo essencial e imediato, com as instalações básicas de água e esgoto e energia elétrica. Os embriões do PROMORAR eram dotados de um cômodo denominado como “sala polivalente”, que dispunha de uma pia de cozinha, um sanitário e área de serviço coberta com tanque de lavar roupas ⁽²⁹⁶⁾. A construção era extremamente racionalizada e os embriões eram geminados de ambos os lados em renques, com uma parede hidráulica em comum.

Figura 23 - Perspectiva do Projeto PROMORAR (EMURB - 1981)

Os arquitetos da EMURB desenvolveram várias tipologias, passíveis de implantação em arranjos diversos, possibilitando diferentes formas de ampliação ⁽²⁹⁷⁾. As ampliações também foram projetadas para oferta aos futuros moradores, como alternativa para a complementação habitações, contudo, o Programa previa **total liberdade** para os futuros proprietários na definição de como seriam as divisões internas, coberturas, esquadrias, etc., *tanto em tamanho como em posição* ⁽²⁹⁸⁾, fiel ao princípio da “liberdade para construir”. Os diferentes arranjos da implantação previam a locação dos embriões. geminados em renque, ora contíguos ao alinhamento de frente dos lotes, ora no meio dos lotes e ora nos fundos de lote, resultando em situações muito desfavoráveis nesse último caso, com geminação de três paredes.

²⁹⁶ Cf. EMURB (1982b): pp. 17.

²⁹⁷ Cf. Ibid., Outro aspecto interessante da proposta arquitetônica das unidades embriões é que foi prevista a possibilidade de ampliação para abrigar atividades como comércio e serviços, mediante atendimento a determinados requisitos de higiene e segurança, demonstrando a identificação do projeto com uma proposta diferenciada de projeto habitacional. Esse tipo de ampliação foi proposta pelos técnicos responsáveis pelo projeto, contudo era vedada pelo contrato de financiamento das unidades habitacionais.

²⁹⁸ Ibid: pp. 28.

Figura 24 - Foto de Conjunto Promorar - 1982

No caso de São Paulo, o Governo Municipal definiu, seguindo as diretrizes do BNH, prioridade para o atendimento às famílias moradoras em favelas "*em estado de emergência*", isto é aquelas que enfrentavam *situações de inundações, desmoronamentos ou que deverão ser realocadas em virtude de obras públicas de saneamento ou viárias* ⁽²⁹⁹⁾. Desta forma foram atendidas demandas de diversas favelas sem que nenhum dos assentamentos beneficiados viesse a ser erradicado.

Para COBES/FABES foi determinada a tarefa dos levantamentos sócio-econômicos necessários e a seleção da demanda para os empreendimentos, que não foi caracterizada individualmente para cada projeto antes de sua elaboração, o que não chegou a afetar o resultado final, segundo os técnicos envolvidos, considerando as características sócio-econômicas semelhantes da população alvo dos diferentes projetos.

A meta estabelecida pelo Município previa a construção de aproximadamente 10 mil unidades habitacionais no âmbito do PROMORAR. Esta meta, aliada à diretriz de priorizar a permanência das famílias beneficiadas no local da ocupação original ou a transferência para áreas próximas a esse local, resultou em uma das primeiras equações a serem solucionadas, ou seja, a localização de terrenos que

²⁹⁹ Cf. EMURB (1982b): pp. 08.

atendessem às diretrizes preconizadas. Como alternativa, colocava-se a desapropriação de áreas especificamente para tal finalidade, porém os reduzidos recursos disponíveis e os prazos para execução do Programa não possibilitavam tais medidas. A solução encontrada foi recorrer aos “próprios municipais”, ou seja, áreas públicas que não estivessem afetadas como uso comum do povo, além de outras áreas cuja aquisição foi viabilizada, através da EMURB/COHAB-SP. Dessa forma, foram selecionadas 9 áreas nas situações a seguir descritas:

- a. Bens dominiais do Município (parte em litígio, parte negociada com terceiros e parte resultante de permuta com terceiros) – Áreas Vila Maria I, II e III;
- b. Parte de áreas desapropriadas para outras finalidades:
 - Cemitério – Área São Luiz;
 - Terminal de Cargas – Área Fernão Dias;
 - Aterro Sanitário – Área Rio Claro.
- c. Áreas adquiridas pela COHAB-SP:
 - Área adquirida em períodos anteriores (1975) – Sapopemba;
 - Área adquirida mediante oferta do proprietário original – Estrada da Parada;
 - Área adquirida mediante indicação dos moradores da Favela Uirapuru – Raposo Tavares

Figura 25 'PROMORAR SÃO LUIZ - 1985 - (Acervo da COHAB-SP)

Em face das escassas possibilidades de escolha, os embriões do PROMORAR foram, em sua maioria, implantados em áreas periféricas e algumas vezes em situações desfavoráveis sob o ponto de vista ambiental, como é o caso do Conjunto Rio Claro, que foi implantado em uma área imprópria, vedada, inclusive ao parcelamento do solo:

“O Conjunto Habitacional Rio Claro (...) foi implantado nas proximidades

de um antigo aterro sanitário, vizinho à lagoa de estabilização de

vazamento de chorume, enquadrando-se na vedação relativa ao

impedimento do uso de áreas onde a poluição impede condições sanitárias

suportáveis”. (SILVA, 2004: pp. 159).

Figura 26 - PROMORAR Rio Claro (Acervo - COHAB-SP)

Os problemas dos conjuntos PROMORAR não se restringiram, contudo, à situação de extrema insalubridade do CH. Rio Claro, mas foram muito mais graves e decorreram, principalmente, da adoção de sistemas construtivos “alternativos”. A responsabilidade pela contratação das obras de edificação das moradias, bem como a tomada do empréstimo habitacional junto ao BNH e futura comercialização com os beneficiários do Programa, foi atribuída à COHAB-SP que vivia, naquele momento, o início de um processo onde seus canteiros de obras se tornariam verdadeiros “campus” experimentais de novos sistemas construtivos.

O expressivo plano de obras que se desenhava para a empresa e a perspectiva da produção massiva e industrializada como fator barateador de custos de produção estimulava a aceitação de novos sistemas, muitas vezes sem a análise técnica necessária. Sistemas como os painéis de concreto produzidos com formas metálicas, como o “outnord” - forma túnel, eram empregados em grande escala, ao mesmo tempo em que eram avaliados.

As unidades habitacionais produzidas apresentaram toda sorte de problemas construtivos, conforme descrito na **TABELA 10 – PROBLEMAS CONSTRUTIVOS DOS CH PROMORAR**, apresentada na sequência, relatando os problemas detectados em três empreendimentos entregues à época, que pela extensão e incidência das ocorrências demonstra as falhas nos desempenho dos sistemas construtivos e componentes, bem como o inadimplemento das obrigações das construtoras, em face de ocorrências de falta de vidros, torneiras, pias, portas que abrem com a mesma chave, etc.

Contudo, os principais problemas afetariam diretamente os empreendimentos de Fernão Dias e Vila Maria, que foram edificados com blocos e painéis de “concreto plástico químico”. Essas unidades apresentaram problemas diversos, principalmente em face da umidade verificada nas paredes e situações onde os blocos e painéis se “desgastavam” abrindo “buracos”.

Além de todos esses problemas, ocorreram deficiências, também, na implantação de obras de infra-estrutura, que são relatadas pela COHAB-SP ⁽³⁰⁰⁾,

³⁰⁰ Cf. COHAB-SP (1983). Em linhas gerais, erosões, insuficiências dos dispositivos de drenagem de águas pluviais, além de problemas com relação ao desempenho das redes de água e esgoto, são relatados em documentos da COHAB-SP.

determinando constantes solicitações de reparos à EMURB, responsável por essas obras.

Toda essa situação determinou, em 1983, já na Gestão Mario Covas, uma série de manifestações dos moradores, que reclamavam das péssimas condições de habitabilidade das moradias para as quais foram remanejados, demandando, inclusive, a criação de uma Comissão Especial de Investigação – CEI, da Câmara Municipal de São Paulo, para averiguação dos fatos (³⁰¹).

³⁰¹ Em 1984/85 as empresas construtoras foram acionadas judicialmente pela COHAB-SP e foram obrigadas a realizar uma série de reparos nas unidades habitacionais já habitadas, foram contratadas também obras de complementação e recuperação de infra-estrutura.

TABELA 10 – PROBLEMAS CONSTRUTIVOS DOS CONJUNTOS PROMORAR			
PROBLEMAS CONSTRUTIVOS / CONJUNTOS PROMORAR	SAPOEMBÁ	RIO CLARO	ESTRADA DA PARADA
	%		
Umidade nas paredes	57,90	30,60	9,10
trinca nas paredes	22,80	14,30	59,50
trincas externas nas paredes			37,20
vazamento nas juntas	21,20	32,00	
trincas nas juntas	19,30	79,60	
trincas nos pisos	0,20		
trincas nas caixas d'água	8,20	2,00	
vazamento na tubulação	14,70	10,90	9,10
vazamentos nos registros d'água	8,60	4,80	
problemas nos hidrômetros	2,90		
sem pia de banheiro			93,38
vazamento na laje	50,80	6,10	33,05
trinca na laje	50,60	46,90	
umidade na laje	35,40	23,10	15,70
vazamento nas janelas	16,10	98,64	5,30
defeitos nas portas	20,70	3,40	
portas que abrem com a mesma chave		100,00	100,00
caixilho sem vidro		100,00	
vidros soltos			43,80
dobradiças pelo lado de fora		100,00	
defeito no relógio de luz	10,60	2,70	
defeitos nas instalações elétricas	12,00	4,60	5,78
más condições do terreno	13,70	10,90	
vazamento para o vizinho pelo piso			4,13
problemas nas canaletas drenagem	2,60		
problemas nas escadarias	1,90		
vazamento da tubulação externa d'água	0,40		
falta de torneira na pia	0,20		
Fonte: Relatório dos Programas de Interesse Social PROMORAR/PROPERIFERIA/PROFAVELA – PMSP/EMURB (1982)			

Outro aspecto que foi seriamente questionado pelos moradores foi a conclusão dos equipamentos de uso coletivo em período posterior a sua mudança, determinando que as crianças, em alguns casos, ficassem meses sem escola. Também foi recorrente a narrativa da dificuldade em face de acessos não pavimentados, distância do transporte público, etc., bem como ao comércio e serviços inexistentes⁽³⁰²⁾. Em especial, os Conjuntos de Rio Claro e Sapopemba,

³⁰² Cf. COHAB-SP (1983): pp. 40-41

implantados em parte de glebas maiores, totalmente desabitadas, ficavam em uma situação de total isolamento.

No cômputo geral foram produzidas 4.512 moradias pelo PROMORAR, promovendo a remoção de famílias de 01 alojamento provisório, uma área invadida (Parque Europa / Record) e 27 favelas, das quais conseguimos identificar apenas 15. Das favelas identificadas **11 permanecem ativas**, 03 foram desativadas e 01 (Itápolis/Tanque) é considerada pelo Município como Núcleo Urbanizado, conforme **TABELA 11 - CONJUNTOS HABITACIONAIS PROMORAR – FAVELAS BENEFICIADAS**.

O “saldo” do processo é descrito por TANAKA (1983), no que se refere às favelas que foram “beneficiadas” pelo Programa:

“Com exceção das favelas onde foram executadas obras públicas e as

favelas em áreas particulares com reintegração de posse, as demais

continuaram ou aumentaram os problemas de risco, pois as áreas,

deixadas pelos barracos removidos, foram ocupadas novamente”. (TANAKA,

1983: pp. 45).

As condições precárias de infra-estrutura instalada originalmente, não obstante as recuperações levadas a efeito em 1983, contribuíram para a precariedade das áreas, que acabaram agregando uma série de ocupações irregulares, caracterizando-se como novas favelas. No caso do Conjunto Fernão Dias, parte

do PROMORAR é identificada como favela (Favela do Violão I). Nos outros casos encontramos favelas dentro dos limites do empreendimento ou em continuidade, em áreas lindeiras. No caso do PROMORAR São Luiz, a Favela João G. Carneiro, que ocupa área verde do empreendimento, resultou da instalação de 68 famílias removidas da invasão do Parque Europa (Torre Record), por parte da Prefeitura, com financiamento de material de construção para auto-construção de embriões de 25 m² (³⁰³).

³⁰³ Cf. noticiado pela Folha de São Paulo, em 10.01.82 – “*Invasores farão casas*”.

[Tab_11.pdf](#)

Todas essas ocupações irregulares além de comprometer as condições urbanísticas e ambientais dos assentamentos, constituem-se em mais um obstáculo para o processo de regularização dos empreendimentos, que já passam por um processo moroso em face das imprecisões na transferência das áreas para a COHAB-SP, como é o caso do PROMORAR Rio Claro e São Luiz, onde o processo de doação das áreas ainda não está concluído (³⁰⁴).

Sob o ponto de vista social, conforme demonstrado na **TABELA 11**, o IPVS para os empreendimentos do PROMORAR indica situações de alta ou muito alta vulnerabilidade social, demonstrando que as famílias transferidas não tiveram uma evolução sócio-econômica.

3.3. PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

O PROFILURB constituiu-se em um dos principais programas instituídos pelo PLANHAP em 1975, porém só veio a ser operacionalizado pelo Município de São Paulo, a partir de 1981. A proposta do BNH baseava-se na concepção de **“trama saneada”**, nos moldes preconizados pelo Banco Mundial para a alternativa denominada **“site and service”**, que partia do pressuposto que **as famílias de mais baixa renda, que já se valiam da auto-construção para sua moradia, teriam melhores condições de habitabilidade se recebessem um lote urbano, dotado de infra-estrutura**. Nesse sentido, o Programa se destinava ao financiamento da produção de lotes para serem comercializados com famílias de baixa renda, removidas de favelas, que produziram as suas moradias com recursos financeiros próprios, através de auto-construção.

Em São Paulo, foram implantados quatro loteamentos, conforme descrito na **TABELA 12 – LOTEAMENTOS DO PROFILURB – 1981-1982**, sendo que um deles,

³⁰⁴ No caso do PROMORAR São Luiz a área transferida para a COHAB-SP não contemplou a totalidade da área efetivamente ocupada pelo projeto, implicando em novas tratativas e uma nova legislação de doação. No caso do Rio Claro, implantado em parte de gleba maior, desapropriada para fins de atendimento ao LIMPURB, não houve condições de transferência parcial à COHAB-SP pois a gleba não fora desmembrada ou parcelada, sem contar com o fato de que a contigüidade com o “lixão” impede a regularização em face de condições sanitárias inadequadas. Para maiores detalhes sobre a regularização do PROMORAR Rio Claro e PROMORAR São Luiz, ver SILVA (2004)., pp. 123-127 e 159.

implantado na Gleba Continental, sofreu um processo de erosão tão intenso que a sua recuperação não se viabilizou financeiramente.

[Tab_12.pdf](#)

Esses quatro conjuntos do PROFILURBA apresentaram uma série de problemas **que não podem ser atribuídos ao Programa em si**, na medida em que resultaram de uma conjuntura peculiar do momento. Sua operacionalização se valeu da atuação de COBES/FABES, na seleção da demanda, da EMURB na implantação dos loteamentos e da COHAB-SP na cessão das áreas e comercialização dos empreendimentos, que se destacaram pela precariedade da infra-estrutura instalada e pelos processos de acentuada instabilidade dos sítios. A escolha das áreas onde foram implantados os loteamentos já demonstra a ausência de critérios mais específicos, bem como o interesse de que o projeto fosse viabilizado em curto espaço de tempo, provavelmente antes das eleições. Todas as áreas escolhidas eram de propriedade da COHAB-SP, de grande extensão ⁽³⁰⁵⁾, adquiridas para implantação de conjuntos habitacionais do padrão BNH. A maioria delas, com exceção do Jardim São Paulo, eram áreas brutas, ou seja, glebas ainda não parceladas e sem qualquer tipo de intervenção habitacional.

Pelo que se pode depreender da análise dos documentos existentes na COHAB-SP, em especial os projetos originais dos loteamentos, verifica-se que foi escolhido um trecho dessas glebas para implantação dos lotes, com o desenvolvimento de um projeto específico para esse trecho, sem considerar o restante da gleba, conforme situação física ou registraria. Desta forma, glebas de extensão considerável foram ocupadas sem o desenvolvimento de um plano global de parcelamento do solo. Como eram áreas de topografia muito desfavorável, a escolha do local para implantação dos loteamentos recaiu sobre trechos de menor declividade, que ao serem manejados, sem os cuidados necessários, acabaram por resultar em situações de extrema instabilidade, conforme a seguir descrito, com relação ao loteamento Pêssego/Carmo.

³⁰⁵ A Gleba Continental têm extensão de aproximadamente 1 milhão de metros quadrados e a Gleba Pêssego/Carmo 5 milhões de metros quadrados.

Figura 27 - PROFILURB Pêssego/Carmo - 1994(SEHAB/RESOLO)

“A ausência das obras de esgotamento sanitário, drenagem e contenção

geotécnica determinou que, já no processo inicial de ocupação dos lotes,

surgissem problemas de instabilidade, que obrigaram o remanejamento de

várias famílias para áreas mais estáveis do loteamento. Vários foram os

casos em que as famílias ocuparam lotes diversos daqueles determinados a

elas originalmente, ou mesmo parte de áreas reservadas à COHAB-SP de

áreas públicas”. (SILVA, 2004: pp.169).

No que se refere ao Jardim São Paulo e ao Sítio dos Franças verificamos uma situação um tanto diferenciada, vez que, no primeiro caso, os lotes faziam parte de um conjunto habitacional em execução, e, no segundo caso, a ocupação de uma gleba de dimensões menores, embora também de topografia desfavorável, teve uma condição melhor de implantação.

Para várias famílias dos três loteamentos, FABES concedeu financiamento individual para auto-construção, com recursos do FUNAPS, determinando uma situação onde as famílias contraíam um empréstimo habitacional junto à COHAB-SP e outro junto ao Fundo. Não obstante tais financiamentos, a condição das construções habitacionais, em geral, é extremamente precária, em face dos poucos recursos disponibilizados e da tarefa dificultosa da auto-construção, considerando inclusive, que se tratavam de famílias removidas de favelas em face de situação de risco, portanto, muitas vezes, desprovidas dos meios mínimos para prover a própria moradia. Cabe destaque também, que as famílias valendo-se de mão de obra própria, promoveram “aterros” e “cortes” para viabilizar a construção das casas, fato que comprometeu ainda mais a instabilidade geotécnica dos assentamentos, em especial do Pêssego/Carmo.

As ocupações irregulares que entremearam a produção das moradias nos lotes financiados, bem como o expediente adotado por FABES de dividir um mesmo lote para duas famílias ou mais, no caso do Sítio dos Franças, determinou a descaracterização do loteamento original.

No caso do Pêssego/Carmo desenvolveu-se um projeto de regularização, contemplando as ocupações irregulares, porém ainda há pendências na dotação de infra-estrutura e o loteamento encontra-se irregular ⁽³⁰⁶⁾. O “reparcelamento” praticado no Sítio dos Franças, hoje é objeto de atuação como parcelamento irregular por parte da própria Municipalidade. Os lotes do Jardim São Paulo encontram-se inseridos no processo de regularização do conjunto como um todo, que também foi objeto de invasões generalizadas ⁽³⁰⁷⁾.

Em linhas gerais, o PROFILURB atendeu aos interesses da Administração Municipal naquele momento, constituindo-se em uma alternativa de baixo custo para atendimento às demandas emergenciais existentes, porém resultou em uma série de problemas de ordem urbanística, ambiental e social, que, até hoje, requerem investimentos por parte do Município, em especial o loteamento Pêssego/Carmo, que já foi objeto de uma de várias obras de recuperação e

³⁰⁶ A área ocupada pelo PROFILURB Pêssego/Carmo foi, em 1989, declarada como parte da Área de Proteção Ambiental Parque e Fazenda do Carmo – APA Carmo, portanto, a regularização do loteamento depende de uma série de obras exigidas pelo Conselho da APA e Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

³⁰⁷ Cf. SILVA (2004): pp. 202, a regularização do CH Jardim São Paulo apresenta complexas pendências de ordem fundiária.

permanece como uma área deficitária no que se refere à infra-estrutura e ambientalmente degradada.

3.4. PROPERIFERIA – Programa de Construção, Ampliação e Melhoria de Habitações Populares e Complementação Urbana em Loteamentos da Periferia do Município de São Paulo

O PROPERIFERIA tinha por objetivo atuar em uma problemática que se apresentava como uma questão latente para o Município de São Paulo, que eram os loteamentos irregulares ou clandestinos. Como vimos anteriormente, o loteamento periférico implantado em desacordo com as posturas legais e a auto-construção são características do padrão periférico de urbanização. Essa prática prevaleceu como forma predominante da moradia de baixa renda até quando as favelas começam a prosperar de forma significativa. Nesse sentido é em torno das condições ilegais e precárias dos loteamentos da periferia que vão se agregar os movimentos sociais pró-moradia, especialmente a partir de 1976.

O PROPERIFERIA é, portanto, uma resposta do poder público a essas demandas, complementarmente à atuação da Superintendência Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos – SERLA ⁽³⁰⁸⁾, que atuava especificamente no âmbito da regularização dos loteamentos junto à PMSP e junto ao Registro de Imóveis, de forma a permitir a configuração jurídica da propriedade.

Tanto a atuação de SERLA como a proposta do PROPERIFERIA estão apoiadas na legislação federal que passou a regular o parcelamento do solo a partir de 1979 – Lei 6.766/79, instituindo poderes às prefeituras para promover a regularização dos loteamentos, mediante ausência de manifestação por parte dos loteadores quando notificados. Nessas situações, as prefeituras poderiam também obter os valores das prestações depositadas em juízo para fim de ressarcimento de despesas e, em caso desses valores não cobrirem os custos da regularização poderiam, ainda, exigir o ressarcimento por parte do loteador ⁽³⁰⁹⁾.

³⁰⁸ A SERLA foi criada em janeiro de 1981, através do Decreto 17.163/81. Promovia o cadastramento dos adquirentes de lotes, instruía a suspensão de pagamentos e organizava depósitos em juízo, contando inclusive com apoio judicial para suas atividades, através de Provimentos da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo

³⁰⁹ Cf. Lei 6766/79, Capítulo VIII.

Se SERLA atuava no que se refere à regularização jurídica e administrativa dos parcelamentos ilegais, o PROPERIFERIA foi criado para atuar nas condições materiais desses parcelamentos, com o objetivo de *melhorar as condições de vida dos bairros da periferia de São Paulo, através de obras de complementação urbana e atendimento a unidades habitacionais* ⁽³¹⁰⁾, conforme sintetizado no

QUADRO 10 – PROPERIFERIA – QUADRO SÍNTESE.

A operacionalização do Programa se dá através da SEHAB e das empresas a ela subordinadas, ou seja, COHAB-SP e EMURB, estabelecendo, da mesma forma de outros implantados no período, a conjugação de recursos municipais e federais para sua consecução.

À EMURB competia atuar nos “problemas do bairro”, ou seja, a dotação de infraestrutura, equipamentos coletivos, etc., valendo-se de recursos do BNH, através dos Programas FINC e FINEC. No que se refere às moradias, competia à COHAB-SP a atuação na aquisição, quitação, construção, melhoria e ampliação, valendo-se de empréstimos do BNH na carteira FICAM. Também era prevista a contração de empréstimos no âmbito do PROFILURB, com objetivo de financiar a compra de lotes por parte das famílias de baixa renda, de partes ou quadras dos loteamentos beneficiados pelo PROPERIFERIA, que seriam adquiridas pela COHAB-SP ou doadas pelos loteadores.

Para o FUNAPS era proposta uma atuação de “repassador” e “garantidor” dos empréstimos contraídos junto ao BNH, especialmente para as famílias de renda muito baixa, além de oferecer subsídios para “casos excepcionais”.

³¹⁰ Cf. EMURB (1982b). Op. Cit. : pp. 55.

Quadro 10 – PROPERIFERIA – Quadro Síntese			
Programa concebido pelo Município de São Paulo - Programa de Construção, Ampliação e Melhoria de Habitações Populares e Complementação Urbana em Loteamentos da Periferia do Município de São Paulo			
Objetivos	Melhorar as condições de vida dos bairros da periferia de São Paulo, através de obras de complementação urbana e atendimento a unidades habitacionais.		
Universo	Loteamentos que apresentam carências comuns, e de preferência contíguos espacialmente, de tal forma que os benefícios instalados estrategicamente na área sirvam, ao mesmo tempo, todos os loteamentos, que fazem parte da área de atuação do Programa.		
Demanda	Prioridade para aos loteamentos ilegais que apresentassem problemas urbanos críticos, casas precárias e “problemas de favelas”. Preferência aos loteamentos totalmente vendidos a particulares, de forma a evitar que os melhoramentos valorizassem os lotes ainda em poder do loteador.		
Metas	Meta inicial – Em 3 anos, atender 20.000 famílias em 200 loteamentos da periferia: 80 loteamentos na Zona Leste; 50 loteamentos na Zona Sudoeste; 50 loteamentos na Zona Norte, e, 10 loteamentos na Zona Sudeste.		
Órgãos	SEHAB, COHAB e EMURB e demais Secretarias Municipais envolvidas com a dotação de equipamentos urbanos.		
Financiamento	BNH (Carteiras FINEC-FISIP, FINEC – FIEGE, FINEC – FIEP, FICAM e PROFILURB).		
Alternativas de Ação	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Acionar o loteador com base na Lei Lehmann, através de SERLA, obrigando-o a cumprir compromissos assumidos, que não foram realizados, para fins de regularização do loteamento; ⇒ Complementação urbana, dotando a área de equipamentos sociais, além de complementação das obras de infra-estrutura, não exigidos no termo de compromisso do loteador com SERLA; ⇒ Auxílio ao morador, concedendo financiamento e apoio técnico para reforma, ampliação ou construção de sua moradia; ⇒ Auxílio ao morador, através de assessoria à solução de problemas de documentação pessoal, do lote e da construção. 		
Realizações efetivas	Região	Loteamentos	Obras Propostas
	NORTE	Jardim Damasceno, Jardim Carombé, Jardim Princesa e Jardim Vista Alegre.	Creche, EMEI, Centro Comunitários, Abrigos para ponto de ônibus, quadras poliesportivas, PAM, Posto Policial, EMPG Abertura de acessos, escadarias, pontes, pavimentação, iluminação pública, canalização de córregos, drenagem de águas pluviais
	SUL	Paiozinho, Jardins São Joaquim, Santa Gertrudes, Leila, Japão I, Marco Paulo, Marina, Arnaldo, Souza, Tupi e Copacabana	PAM, Creches, EMEI, Núcleos Comunitários, Postos Policiais, Abrigos de ônibus, Play Groud, quadra poliesportiva. Melhorias das condições de acesso de veículos e pedestres, drenagem, com pontos de captação e galerias, desobstrução de córrego, abertura de vielas, calçadas.
	LESTE	Jardim Nélia, Elza, Camargo Novo, Santa Amélia	Creches, EMEI's. Abertura de acessos, pavimentação, drenagem de águas pluviais, caminhos de pedestres, escadarias, iluminação simplificada.
Fonte: Relatório dos Programas de Interesse Social PROMORAR/PROPERIFERIA/PROFAVELA – PMSP/EMURB (1982)			

O Programa partia de um diagnóstico específico de cada loteamento escolhido, bem como de uma caracterização geral do problema, conforme apresentado no

QUADRO 11 – PROPERIFERIA – DIAGNÓSTICO DOS LOTEAMENTOS IRREGULARES – 1979-1982.

Nesse sentido, o PROPERIFERIA previa a “complementação urbana” dos loteamentos com obras de pavimentação; melhoria de acessibilidade;

tratamento dos espaços públicos para consolidação urbanística dos bairros; melhoria na iluminação pública e drenagem; arborização; complementação de redes de abastecimento de água; implantação de equipamentos sociais; e tratamento de esgotos (³¹¹).

QUADRO 11 – PROPERIFERIA – DIAGNÓSTICO DOS LOTEAMENTOS IRREGULARES – 1979-1982	
Problemas dos Bairros (loteamentos)	<ul style="list-style-type: none"> • Inadequação às condições topográficas, com ruas ou lotes em áreas excessivamente inclinadas; • Situação jurídica irregular; • Inexistência de calçadas, vias pavimentadas ou iluminação pública; • Córregos engrossados por águas servidas e esgoto; • Falta total ou parcial de redes de água; • Coleta de lixo parcial ou inexistente; • Dificuldades de acesso ao lotes em terrenos acidentados, com escadas e caminhos de pedestres improvisados, nas áreas internas dos loteamentos; • Transporte coletivo insuficiente e distante das habitações; • Escassez de equipamentos comunitários básicos (creches, parques infantis, escolas, postos de saúde); • Abastecimento precário; • Baixa densidade ocupacional.
Problemas das casas	<ul style="list-style-type: none"> • Área construída inicial (aproximadamente 20 m²) insuficiente para abrigar os moradores; • Existência de apenas um ou dois cômodos, na fase inicial, insuficiente para as atividades das famílias; • Construções precárias e a margem do Código de Obras; • Uso de materiais inadequados; • Lotes subdivididos irregularmente entre várias famílias gerando espaços insalubres e inadequados; • Inexistência de redes de esgoto e fossas sépticas, quando existentes, posicionadas incorretamente com relação aos poços de água; • Instalações elétricas improvisadas entre várias casas; • Iluminação, ventilação e insolação insuficientes; • Construções inacabadas e constantemente em obras.
Universe – 4000 loteamentos irregulares	<ul style="list-style-type: none"> • Arruamento aprovado, maioria das ruas oficializadas, carecendo de averbação ou doação dos logradouros à Municipalidade – 500 loteamentos (12%); • Arruamento aprovado e executado, com pendências administrativas ou técnicas – 1000 loteamentos (24%); • Executados sem licença prévia, em processo de regularização – 1250 (31%); • Executados sem licença prévia e sem processo de regularização (clandestinos) – 1200 (30%); • Graves problemas de legitimidade de domínio e posse – 100 (2,5%).
Fonte: PROPERIFERIA, EMURB (1980b)	

As ações não estavam restritas às obras de melhorias, também eram contempladas as medidas necessárias para acionar o loteador para cumprimento de suas obrigações, auxílio ao morador com financiamento e apoio técnico para

³¹¹ Cf. EMURB (1980b). Op. Cit.: pp. 22-23.

reforma, construção ou ampliação de sua moradia e na solução de problemas com a documentação pessoal, do lote, da construção. Para tanto, a Prefeitura se propunha a fornecer atendimento técnico e jurídico, tanto no que se refere à documentação, quanto à construção e aprovação dos projetos das casas ⁽³¹²⁾.

O PROPERIFERIA pode ser considerado, entre os Programas Habitacionais Alternativos propostos pelo Município de São Paulo, à época, como aquele que apresentava uma visão mais abrangente de seu objeto de atuação, como também o que apresentava uma proposta urbanística mais consolidada, conforme as considerações que constam de diversos documentos.

“Esses problemas urbanos da periferia de São Paulo não podem ser

tratados isoladamente e sem uma política clara, que os identifique nas suas

especificidades e os relacione naquilo que têm em comum como

problemática, para a cidade como um todo. Nunca é demais salientar o

perigo que uma intervenção em apenas algumas dessas variáveis pode

³¹² Cabe destaque ao documento “Estudo Jurídico referente à Documentação Imobiliária”, elaborado no âmbito do Programa, apresentando instruções sobre os diversos documentos e sobre os processos de aprovação das construções junto à Municipalidade. EMURB (1980c).

representar para o agravamento das demais, resultando num processo de

esvaziamento da ação". (EMURB, (1980b): pp. 11.

Nesse contexto, era proposto não só o atendimento individual das famílias beneficiadas, mas sim *operações urbanas globais* com objetivo de *transformação dessas áreas*, chamando a atenção para a importância do fenômeno para o conjunto da cidade. Com uma visão estratégica, ressaltava a importância do *papel político e legal* da Prefeitura, que não podia *desconhecer ou acentuar os desníveis sociais*, devendo utilizar-se de instrumentos legais e fiscais, priorizando investimentos em *projetos de impacto* nas áreas críticas do Município, carentes não só de soluções técnicas, mas também de *cobertura institucional* e concentração de programas públicos.

Com essas propostas o PROPERIFERIA ressalta a **ausência do Estado nas áreas periféricas e a necessidade de uma atuação incisiva e abrangente, com o redirecionamento dos investimentos públicos**. Coerente com sua proposta de atuação o Programa se subdividiu em três projetos, para as regiões da cidade (norte, sul e leste), estabelecendo prioridades de atendimento, quais sejam:

- a. Localização em áreas carentes da periferia;
- b. Loteamento em áreas críticas, pré-selecionados pelos estudos do "Novas Áreas Cura";
- c. Atendimento de um loteamento ou um conjunto deles em uma única intervenção;
- d. Exclusão em caso de situações de irregularidade de domínio ou posse da gleba (2,5% do universo);
- e. Priorizar as situações de ocupação que reúnam problemas de favelas e outros problemas urbanos críticos;

- f. Predominância de famílias com renda inferior a 3 salários mínimos;
- g. Loteamentos totalmente vendidos;
- h. Loteamentos onde ao menos 50% dos proprietários de lote tenham condições de edificar uma casa nova, melhorar ou ampliar as existentes;
- i. Áreas em condições de receber benefícios urbanos de infra-estrutura do loteamento como um todo;
- j. Áreas em condições de receber equipamentos coletivos que possam beneficiar, inclusive, a população do entorno, promovendo efetiva integração social.

Tais critérios demonstram a visão estratégica de impedir a exploração de lotes vagos, valorizados com a dotação de infra-estrutura pública, priorizando os loteamentos totalmente vendidos e cujos proprietários tenham condições de ocupação e melhorias imediatas. Também se colocam como estratégias a priorização das áreas que possibilitem o atendimento através de uma única intervenção, evitando a descontinuidade ou deterioração dos serviços implantados, e a priorização de áreas onde estejam presentes problemas como favelas, de forma a garantir sinergia nas ações.

Dos loteamentos que foram objeto do PROPERIFERIA, conforme apresentado na **TABELA 13 – SITUAÇÃO ATUAL DOS LOTEAMENTOS OBJETO DE INTERVENÇÃO DO PROPERIFERIA – 1979-1982**, seis classificados ainda como parcelamentos irregulares por parte do Município. Essa condição de irregularidade se deve, certamente, mais aos aspectos relacionados à titulação da gleba e/ou entraves no registro de imóveis, considerando que todos esses assentamentos apresentam-se dotados de infra-estrutura, com a maioria dos serviços atendendo, no mínimo 80% dos domicílios.

[Tab_13.pdf](#)

No que se refere ao esgotamento sanitário os índices variam de 90 a 100%. Diante desse quadro, fica evidente que, ao menos nesses casos e ao menos no que se refere à melhoria das condições de habitabilidade através da dotação de infra-estrutura o programa atingiu seus objetivos. No que se refere às condições sócio-econômicas esses loteamentos apresentam vulnerabilidade social média, em sua maioria, embora com renda familiar inferior a 1 SM.

Figura 28 - PROPERIFERIA - Detalhe de Escadaria (EMURB - 1982)

Detectamos ainda seis outros projetos do Programa que são atualmente classificados como “núcleos urbanizados”, sendo servidos, portanto, de infra-estrutura completa, carecendo ainda de regularização fundiária. Nestes casos a vulnerabilidade social é, em média, muito alta e a renda familiar é por volta de 1 SM. Considerando, contudo, que esses assentamentos são indicados como “propriedades municipais”, resta a dúvida se são as mesmas áreas objeto das intervenções originais ou ocupações de suas áreas públicas.

Apenas o Jardim Arnaldo encontra-se classificado como favela, embora na mesma localidade, não há como afirmar que se trata do mesmo perímetro de intervenção do Programa, até mesmo porque, à época da realização das obras o

assentamento contava com 100 domicílios e hoje conta com 542, revelando uma possível extensão da ocupação, vez que a favela data de 1952. Neste caso, as condições de infra-estrutura são muito precárias, com serviços de água em 55% dos domicílios e esgoto em apenas 30%, sem contar, com a renda familiar de 0,8 SM e vulnerabilidade social muito alta.

Em síntese, o PROPERIFERIA apresentou um desempenho satisfatório no que concerne a dotação de infra-estrutura e, se considerarmos como regularizados os loteamentos que não foram encontrados no cadastro de habitações informais da prefeitura (³¹³), também há um bom desempenho, contudo as ações não foram suficientes na promoção do desenvolvimento econômico e social das comunidades atendidas.

Os Programas introduzidos no período de 1979-1982 caracterizaram-se como as primeiras intervenções realizadas de forma estruturada pelo Município, para ação junto aos assentamentos informais e população de mais baixa renda, com forte influência do ideário propugnado internacionalmente: "site and service" e "*upgrading strategies*".

O Município estabeleceu um conjunto de programas com objetivos diferenciados, valendo-se de um arranjo institucional que envolveu vários agentes da administração direta e indireta na sua realização, o que, por um lado, favoreceu o engajamento dos agentes e técnicos em novas formas de atuação e, por outro, diluiu as responsabilidades quer no que se refere aos financiamentos, quer no que se refere às obras.

Com exceção do PROPERIFERIA, conforme abordado anteriormente, os programas não lograram êxito na solução de problemas de assentamentos informais, seja através do PROFAVELA ou do PROMORAR. Podemos atribuir esse resultado ao fato de que as intervenções tiveram caráter parcial, ou seja, atenderam de forma segmentada alguns assentamentos sem promover intervenções de caráter global, que seriam mais eficazes, conforme proposta do PROPERIFERIA. Também, há que se considerar, que a qualidade dos serviços realizados, bem como das obras executadas

³¹³ Jardim Princesa, Jardim Vista Alegre, Jardim São Joaquim, Jardim Marina, Jardim Nélia e Jardim Elza.

deixaram muito a desejar, como já era de se esperar pela narrativa dos textos oficiais que descreviam o caráter “provisório” e “econômico” das propostas, sem deixar de atribuir responsabilidade aos agentes no que tange aos projetos e fiscalização de obras.

Em suma, a indefinição entre o caráter “definitivo” e “provisório” das intervenções permeou todo o processo, especialmente as ação em favelas, refletindo uma dificuldade dos agentes públicos em tratar do problema, que era uma situação indesejável que se pretendia “erradicar” e por outro lado crescia em volume tal que não se configuravam alternativas factíveis para tanto, em face das reduzidas possibilidades financeiras e institucionais.

Por fim destaca-se a impossibilidade de previsão adequada das ações, em face da necessidade de atendimento de situações de emergência, como os despejos das ocupações levadas a efeito no período, além das situações de risco de vida dos moradores em casos específicos, que não permitiram um conjunto de ações planejadas.

4. EXPERIMENTAÇÃO E AÇÃO: A POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NO SEGUNDO PERÍODO DE ATUAÇÃO DO FUNAPS – 1983-1985

A gestão Mário Covas, embora não resultante de eleições diretas, representou uma renovação na administração do Município de São Paulo e uma ruptura com os períodos anteriores, vez que era pautada por pressupostos diferenciados das administrações que sucedeu, fortemente submetidos às decisões do Governo Federal, especialmente em matéria de política habitacional. Neste contexto, a partir de maio de 1983 (³¹⁴), o Município inaugura uma nova relação como o movimento social organizado, que passa a ser considerado como interlocutor na discussão de suas demandas, fato que não amorteceu as divergências e enfrentamentos.

As carências da periferia do Município colocaram-se como eixo privilegiado dos investimentos públicos, com relevância para os programas habitacionais voltados à população de mais baixa renda. Novos modelos de produção e financiamento da habitação são testados visando empreender alternativas que se configurem como viáveis, diferentemente do padrão de produção de conjuntos habitacionais com recursos do BNH, modalidade que não é abandonada, considerando a carência de moradias no Município, os poucos recursos orçamentários próprios e os padrões ditados pelo Governo Federal. Trata-se de um momento onde as “experiências” se efetivaram e muitas idéias que permeavam o meio acadêmico e dos movimentos populares passaram à “ação” efetiva, construindo o escopo de novas formas de atuação.

O cenário que se apresentava era pouco favorável, considerando os contornos da crise econômica nacional que se manifestavam de forma aguda no período, a baixa arrecadação de tributos pelo Município, sem contar com problemas relacionados às

³¹⁴ Nos quatro primeiros meses de 1983 o Governador Franco Montoro, candidato da oposição eleito depois de vinte anos de eleições indiretas, relutava em indicar um prefeito para a Capital que não fosse consagrado através de um processo eleitoral legítimo. Assim sendo, o Presidente da Câmara Municipal, Altino Lima, exerceu interinamente o cargo de Prefeito até a indicação do Deputado Mario Covas.

práticas empreendidas no período anterior (³¹⁵). Nesse último aspecto cabe destaque às obras deixadas por terminar, ou mesmo concluídas apresentando sérios problemas construtivos, além das demandas decorrentes das famílias que foram retiradas ou ainda ocupavam as áreas invadidas e não tiveram atendimento habitacional.

Com o recrudescimento dos efeitos da crise econômica, não deixam também de ocorrer no período invasões em áreas públicas e privadas, suscitando adoção de medidas por parte da Prefeitura, que, através de FABES trilha o caminho do diálogo e da busca de soluções para a moradia das famílias invasoras.

O arranjo institucional para execução da política habitacional permanece o mesmo, com a COHAB-SP e EMURB vinculadas à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB e o FUNAPS sob a gestão da Secretaria da Família e Bem Estar Social – FABES. Essas Secretarias, juntamente com a Secretaria de Planejamento – SEMPLA são responsáveis pela elaboração do Plano Habitacional do Município, com propostas para o período de 1983-1987, que partiu de um diagnóstico das principais carências habitacionais existentes e propôs ações diferenciadas para tratamento de cada um dos problemas identificados, ou seja, favelas, cortiços e loteamentos precários, incorporando práticas até então incipientes no âmbito da atuação pública, como o mutirão e propostas totalmente inovadoras como a produção de moradias para aluguel. A própria conceituação da habitação é inédita, reconhecendo os direitos do cidadão e a responsabilidade do Estado.

“Conceitua-se habitação como um direito do cidadão, hoje satisfeito de

forma muito precária, em virtude de aspectos iníquos e injustos do

³¹⁵ Cf. São Paulo (Cidade), 1992: “A prefeitura estava endividada e pressionada pela crise econômica nacional e pela concentração de receitas tributárias na União: a prefeitura só recolhia 6% dos impostos arrecadados na Capital.”, pp. 121.

desenvolvimento nacional, os quais se traduzem por um débito social a ser

resgatado. Considera-se um dever do Governo Municipal contribuir, de

forma concreta, para o resgate deste débito, dever este a ser

compartilhado com outros níveis de Governo e com os vários setores da

sociedade". (São Paulo (Cidade), 1984: pp. 05).

Prevalece o entendimento de que, **o fato da problemática habitacional decorrer de aspectos macroeconômicos e políticos mais abrangentes, não invalida o reconhecimento da eficácia de uma ação pública concreta e políticas compensatórias, como o subsídio habitacional** ⁽³¹⁶⁾. A previsão de subsídios financeiros diretos à habitação, refutada desde sempre pelo BNH, atendendo às recomendações de organismos internacionais como o Banco Mundial.

O Plano Habitacional do Município estruturava-se através de quatro Políticas: Terras, Recursos, Participação da Iniciativa Privada e Participação da Comunidade. No que se

³¹⁶ Cf. SAMPAIO (1990): Tal postura reafirma-se na "Carta de São Paulo", pronunciamento feito pelo Prefeito por ocasião do 35º Encontro Nacional de COHAB's, quando enfatiza que o problema da habitação é, essencialmente, um problema de renda, ou seja, a maioria da população não conta com recursos financeiros suficientes para comprar ou alugar uma moradia. Essa situação estaria na origem da crise da política habitacional federal à época, ineficiente no atendimento da demanda de 0 a 3 salários mínimos, requerendo a adoção de uma política de subsídios. (pp. 59).

refere à Política de Terras, preconizava-se a ampliação de disponibilidade de terras *a custo compatível com a produção de alternativas habitacionais acessíveis às camadas populacionais de menos poder aquisitivo*. Preliminarmente, era prevista a utilização do estoque de terras públicas, fossem elas de domínio municipal, estadual ou federal, bem como do estoque da COHAB-SP, adquirido em grande parte com recursos do BNH.

Propunha-se, o uso não somente das áreas públicas dominiais, mas também aquelas de **uso comum do povo, ocupadas ou não**, mediante *estudos que comprovassem que as mesmas não eram necessárias para atendimento às funções a que se destinavam e negociações com a população do local*.

Foi proposta também a instituição de uma legislação que permitisse a utilização de parcelas não ocupadas de loteamentos regularizados pelo Município, como contrapartida do loteador, além da compensação, sob a forma de terra ou área construída, da revisão de índices urbanísticos de empreendimentos privados, nos moldes das Operações Interligadas que seriam adotadas nos anos seguintes. Também de forma inovadora, foi proposta a adoção de ações normativas e fiscais visando compelir a utilização de terras privadas ociosas, com a previsão de revisão do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no sentido de estimular o uso dessas áreas, esboço do IPTU progressivo que, posteriormente, veio a ser instituído pelo Estatuto da Cidade ⁽³¹⁷⁾.

³¹⁷ Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

Ainda como forma de obtenção de terras para provisão habitacional, era prevista a doação/permuta com Municípios vizinhos, para implantação de empreendimentos conjuntos, reconhecendo o **caráter metropolitano** da problemática habitacional vez que as moradias informais já se espalhavam em áreas da periferia nos limites da Capital com os Municípios da Região Metropolitana de São Paulo (³¹⁸). A possibilidade da atuação metropolitana aventava-se, inclusive em função de que a COHAB-SP era agente promotor e financeiro do BNH para toda a RMSP (³¹⁹).

Outra proposta que demonstrava uma visão mais abrangente da problemática habitacional, ainda no que se refere à Política de Terras, era a proposta de adensamento das ocupações em áreas periféricas, com a *recomposição de quadras*

³¹⁸ Especialmente nas Zonas Leste, Oeste e ao Sudeste.

³¹⁹ Naquele momento a COHAB-SP já havia produzido Conjuntos Habitacionais nos Municípios de Guarulhos, Carapicuíba e Itapevi, bem como dispunha de terras nos Municípios de Osasco, Ferraz de Vasconcelos, Suzano, Rio Grande da Serra e Itapevi, embora a maioria delas inseridas em Áreas de Proteção aos Mananciais – APM's.

em áreas consolidadas com baixa densidade e com a utilização de vazios existentes nos conjuntos habitacionais que já dispunham de infra-estrutura instalada.

No que se refere à Política de Recursos, o plano previa a obtenção de recursos federais, não só do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, como também através de outros fundos como o FINSOCIAL, requerendo dotações *compatíveis com a magnitude do problema habitacional do Município*. Também era previsto recorrer às instituições financeiras estaduais (³²⁰), a dotação de recursos orçamentários próprios e a reestruturação do FUNAPS.

“Reestruturar o Fundo de Atendimento à População Moradora em

Habitação Subnormal – FUNAPS, a fim de dotá-lo de capacidade de

captação de recursos, de investimento e operação necessários à

consecução de suas finalidades de atendimento habitacional, priorizando

intervenções em situações mais agudas e contemplando os segmentos de

menor poder aquisitivo da população. O FUNAPS funcionará como

³²⁰ À época: Caixa Econômica do Estado de São Paulo – CEESP, Banco do Estado de São Paulo – BANESPA e Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo – BADESC.

mecanismo de financiamento e subsídio a programas habitacionais de

atendimento coletivo e/ou individual, a partir da aplicação dos recursos

que venham a integrar sua receita e do retorno dos financiamentos

*concedidos. Nesse sentido, **deverá considerar o comprometimento possível***

de renda familiar das camadas com rendimentos até 3 salários mínimos,

proporcionando subsídios diretos e/ou indiretos que viabilizem seu

atendimento". (São Paulo (Cidade), 1984: pp. 11-12 – Grifos Nossos).

Do ponto de vista da Política de Participação da Comunidade, o Plano determinava o estabelecimento de **modelos participativos** que permitissem a inclusão da sociedade civil, dos partidos políticos e demais instituições envolvidas, em todas as etapas de consecução dos programas habitacionais. Especial relevância foi atribuída à participação direta dos usuários, através da ***mobilização e organização em torno da***

busca de alternativas que superem conflitos, encaminhando soluções que atendam às necessidades do conjunto da população. Essas necessidades compreenderiam tanto aspectos relacionados com a localização, dimensionamento e alternativas de projeto, como custos, formas de execução, apropriação e manutenção.

À iniciativa privada, o Plano reservava a responsabilidade do desenvolvimento de inovações tecnológicas, de novas tipologias habitacionais, de padronização de materiais e racionalização de processos construtivos, viabilizando o mercado na direção das habitações de interesse social ⁽³²¹⁾. Como contrapartida a Prefeitura continuaria a empreender a produção de unidades habitacionais de interesse social, promoveria *operações urbanas*, visando à obtenção de terras e recursos financeiros para os programas habitacionais, *reorganizando o processo de urbanização de determinadas regiões da cidade, de acordo com as diretrizes do Plano Diretor* ⁽³²²⁾, adiantando-se também no que se refere à propositura das operações urbanas, adotadas em governos que se seguiram.

Por derradeiro, a Prefeitura comprometia-se com a implantação de um Sistema de Abastecimento de Materiais de Construções, como forma de estímulo à indústria de materiais e componentes, para fins de atendimento ao *mercado informal de produção da habitação*, deixando claro que **a provisão informal era não só reconhecida como estimulada pelo Poder Público.**

No que se refere aos programas habitacionais, o Plano Habitacional definiu 12 Programas, divididos em três grupos, conforme **QUADRO 12 - SÍNTESE DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS - PLANO HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – 1983-1987**. Para elaboração dos Programas, foi tomado por base um diagnóstico das condições das moradias subnormais, compreendendo os domicílios em favelas, cortiços e em casas precárias da periferia, concluindo que a maioria da população favelada (82%) tinha renda de até 3 S.M's, que os moradores em cortiço concentravam-se no intervalo de até 4 S.M's (68%) e que, entre os moradores das casas autoconstruídas da periferia predominava a renda entre 3 e 5 S.M's (37,4%), seguida do intervalo de 0 a 3 SM's (24,5%) e de 5 a 7 SM's (17,7%). Esses dados, aliados a uma série de outras informações trazidas pelas pesquisas, permitiram a conclusão da **nula ou baixíssima**

³²¹ Ibid: pp. 12.

³²² Ibid: pp. 12.

[quadro_12.pdf](#)

capacidade de poupança das famílias, além da simulação da sua **trajetória na produção informal** e as possibilidades de ingresso no SFH, no mercado privado e os requisitos necessários para transposição dos obstáculos. Essa simulação, conforme **QUADRO 13 – IDENTIFICAÇÃO DOS OBSTÁCULOS PARA ACESSO À MORADIA – NÃO-PROPRIETÁRIOS DE LOTES**, **QUADRO 14- IDENTIFICAÇÃO DOS OBSTÁCULOS PARA ACESSO À MORADIA – PROPRIETÁRIOS DE LOTES EM PAGAMENTO** e **QUADRO 15 - IDENTIFICAÇÃO DOS OBSTÁCULOS PARA ACESSO À MORADIA – PROPRIETÁRIOS DE LOTES QUITADOS**, com **identificação dos obstáculos para acesso à moradia**, que a seguir reproduzimos. Nesses quadros, para cada situação de renda e recursos são descritos os produtos passíveis de serem adquiridos e a forma como o Poder Público deve atuar, ou seja, fornecendo unidades acabadas ou evolutivas, lotes urbanizados para auto-construção ou **simplesmente material para auto-construção ou apoio técnico e jurídico-administrativo para a produção da moradia**.

Essas simulações demonstram, claramente, a intenção de que o Poder Público atuasse de forma casada, especialmente no conjunto de programas denominados como Ação Complementar, com a **concessão da terra ou do capital**, na forma de **material de construção ou auxílio técnico e administrativo**, suprimindo as dificuldades enfrentadas pelas famílias na obtenção de suas moradias através da auto-construção ou formas assemelhadas. Esse papel de coadjuvante na dotação de insumos da produção será exercido, como veremos, **valendo-se de práticas semelhantes àquelas utilizadas pelas famílias para obterem com esforço próprio a sua moradia em meio urbano, muitas vezes ilegais, tornando o Estado um importante agente da informalidade**.

Paralelamente à elaboração do Plano, os movimentos pró-moradia exigiam soluções, especialmente os advindos da Zona Sul, onde a oferta de moradias públicas era até então incipiente. Essa situação determinou a busca de novas soluções para utilização dos recursos do BNH destinados às faixas de renda de 0 a 3 S.M's ⁽³²³⁾. Moradores de favelas e inquilinos do Parque Regina, Vila Remo, Jardim Macedônia, Parque Santo Antonio, muitas remanescentes das remoções da invasão da Fazenda Itupu, do Parque Europa (terreno da Record) e Parque Dulce, sem contar aquelas oriundas de despejos em loteamentos clandestinos, tiveram sua situação de moradia

³²³ À época encontravam-se ainda disponíveis os recursos do FICAM, PROMORAR e PROFILURB.

sensivelmente agravada em face das chuvas e enchentes no início de 1983, do desemprego e despejos por inadimplemento de aluguéis.

[quadro_13.pdf](#)

[quadro_14.pdf](#)

[quadro_15.pdf](#)

Como bem identifica BONDUKI (1992), a crise econômica, aliada ao aumento do valor dos terrenos da periferia em face da implantação sucessiva de loteamentos, a elevação do custo dos transportes, dificultando o acesso aos locais mais distantes, a redução do salário real dos trabalhadores, além da maior rigidez no que se refere a abertura de novos loteamentos, determina um quadro onde o padrão periférico de crescimento urbano e a casa autoconstruída não conseguem absorver, com a mesma abrangência de antes, a demanda dos setores populares ⁽³²⁴⁾. Nesse sentido, **as reivindicações por regularização de loteamentos e dotação de infra-estrutura, como água e luz nas favelas, presentes na pauta dos movimentos sociais até então, se convertem na exigência de programas de moradia** acessíveis às famílias de mais baixa renda, através de programas e políticas habitacionais alternativos.

Embora tanto a Prefeitura como os movimentos buscassem o estabelecimento de novas formas de promover a política habitacional, certo é que não havia um entendimento homogêneo de ambos os lados. Os movimentos tinham propostas diferenciadas, conforme as entidades organizadas em cada região do Município e até mesmo variando de entidade para entidade na mesma região. Do lado do Poder Público, o Governo do PMDB congregava uma série de concepções diferenciadas em cada um dos grupos que atuavam na política habitacional, concepções estas que foram “acomodadas” no Plano Habitacional, mas que, na prática, dificultavam a articulação entre os agentes e a operacionalização dos programas.

Os Programas instituídos pelo Plano ficaram sob responsabilidade da SEHAB ou FABES, conforme o caso, sendo que, aqueles sob responsabilidade de SEHAB, foram concentrados na COHAB-SP, compreendendo um conjunto de práticas inéditas na empresa. Dessa forma, toda a equipe técnica que havia tratado do PROMORAR e PROFAVELA na EMURB passou para a COHAB-SP, bem como áreas já desapropriadas foram adquiridas pela Companhia, para consecução dos programas habitacionais da nova Administração Municipal, contando com a articulação de recursos do BNH: PROMORAR, PROFILURB e FICAM, e, posteriormente, o João de Barro, destinado aos projetos de mutirão/auto-construção.

³²⁴ Cf. BONDUKI (1992): pp. 26.

A Secretaria da Família e Bem Estar Social - FABES, que até praticamente o final do período anterior, era apenas uma coordenação da Secretaria das Administrações Regionais, SAR, passa a ter maior autonomia e relevância, em face da importância que assumem os projetos de natureza social nessa nova gestão. Consoante as determinações do Plano Habitacional do Município, o FUNAPS seria o principal mecanismo na formulação de financiamento subsidiados e, portanto, foi nesse momento que ocorreu a primeira formatação de um plano de financiamento nesses moldes ⁽³²⁵⁾.

Os subsídios do plano de financiamento de FABES eram aplicados exclusivamente às famílias atendidas através da produção e intervenções realizadas com recursos do FUNAPS, representando uma primeira cisão no atendimento das famílias com renda até 03 SM's, considerando que aquelas atendidas pela COHAB-SP obedeciam às regras dos financiamentos dos programas do SFH a qual os determinados projetos se vinculavam, ou seja, PROMORAR, PROFILURB, FICAM, etc.

Os subsídios em casos de financiamento com recursos do SFH se deviam a condições de excepcionalidade devido à não incidência de custos de terreno, o que era eventual, ou na dotação de infra-estrutura assumida por empréstimos próprios do Município, que não eram incidentes no financiamento habitacional. Tratava-se de um subsídio aplicado às famílias de um determinado projeto, igualmente, em face da possibilidade de não incidência de determinados custos. No caso do FUNAPS a situação era totalmente diferente, as famílias recebiam um subsídio, considerando suas condições efetivas de arcar com os custos do projeto, **sendo a prestação definida não pelos valores de investimento, mas sim com base em percentual do salário mínimo, por um período de tempo reduzido** ⁽³²⁶⁾.

Como bem destacam GOMIDE e TANAKA (1997), coube à FABES, no âmbito do Plano Habitacional do Município, *a problemática mais aguda da cidade*, ou seja, a intervenção no universo dos assentamentos informais, favelas, além do atendimento às situações emergenciais, como no caso de despejos e remoções motivadas por inundações e toda sorte de situações que colocavam em risco à vida das famílias.

³²⁵ Cf. ROSSETO (2003).

³²⁶ Alguns documentos dão conta de que os valores de prestação eram equivalentes a 10% do salário mínimo, por um período de 5 anos. No caso do SFH a prestação era calculada com base nos investimentos incidentes, por um período de 20 a 25 anos, conforme estudos apresentados anteriormente.

Nesse sentido, ainda segundo as autoras, a Secretaria procurou estruturar-se, a curto prazo, de forma a viabilizar a aquisição e o financiamento de lotes e materiais para construção para edificação de moradias-embrião, em regime de auto-construção ou mutirão ⁽³²⁷⁾. Foram introduzidas algumas formas de financiamento diretamente aos beneficiários, mediante “**contratos de mútuo**”, para aquisição de áreas e/ou material de construção para auto-construção de moradias. Através dessas práticas foram financiadas pelo FUNAPS aquisições de glebas brutas, parte de loteamentos e até de áreas invadidas, que foram ocupadas pelos adquirentes sem a observância dos parâmetros da legislação urbanística vigente.

As alternativas adotadas pela Administração nesse período, são resultantes das propostas trazidas pelos movimentos populares, bem ou mal amoldadas conforme a interpretação dos agentes públicos, porém, que se constituíram em experiências relevantes que orientaram ações futuras da política habitacional, conforme sintetizado no **QUADRO 16 – SÍNTESE DAS AÇÕES SEHAB/COHAB E FABES – 1983-1985**, a seguir apresentado.

³²⁷ Cf. ROSSETO (2003).: pp. 22-23.

QUADRO 16 – SÍNTESE DAS AÇÕES SEHAB/COHAB E FABES – 1983-1985			
AÇÕES	OBJETIVOS	AGENTES	CARACTERÍSTICAS
Aquisição de terras	Para projetos habitacionais envolvendo mutirões	COHAB-SP (recursos próprios)	Compra de terras escrituradas em nome da COHAB-SP
	Para atendimento a demanda de movimentos populares	FABES (recursos FUNAPS)	Financiamento para compra de terras escrituradas em nome dos beneficiários
Produção de Moradias	Ajuda Mútua e “Mutirões Coletivos”	COHAB-SP (recursos próprios e BNH)	Financiamento aos beneficiários nos moldes do SFH
	“Mutirões” ou autoconstrução com apoio técnico-administrativo de FABES – Financiamento de Terra e material de construção	FABES (recursos FUNAPS)	Financiamento subsidiado nos moldes do FUNAPS
	“Mutirões” ou autoconstrução com apoio técnico-administrativo de FABES em áreas públicas – Financiamento de material de construção	FABES (recursos FUNAPS)	Financiamento subsidiado nos moldes do FUNAPS

4.1. Da “Ajuda Mútua” os “Mutirões Coletivos”

Já no final de 1982, foi delegada à COHAB-SP a responsabilidade da condução do **“Projeto Vila Nova Cachoeirinha”**, um empreendimento habitacional localizado na Zona Norte do Município, em área municipal ⁽³²⁸⁾ a ser executado pelo processo de “Ajuda Mútua”. O projeto teve origem no movimento de moradores em cortiço ou aluguel na região do PROMORAR Fernão Dias ⁽³²⁹⁾ não atendidos no empreendimento, que passaram a reivindicar uma solução alternativa de moradia junto à Prefeitura. Essas famílias tiveram contato com as experiências em Ajuda-Mutua, através de material obtido por técnicos brasileiros junto às

³²⁸ Posteriormente, nos termos da Lei Municipal 9.577, de 06 de janeiro de 1983, essa área foi doada à COHAB-SP, vinculada ao projeto habitacional destinado à famílias de baixa renda.

³²⁹ Cf. Relatório EMURB, datado de 06.07.83, as famílias eram originárias do Jardim Brasil, Parque Edu Chaves e Vila Sabrina.

Cooperativas Habitacionais Uruguaias ⁽³³⁰⁾ e buscaram, após constatar a impossibilidade jurídica de se constituírem como cooperativas autônomas, a viabilização do projeto através da FABES, que acolheu a idéia, promovendo o cadastramento das famílias, que apresentavam renda média de 2,5 SM's.

Em janeiro de 1983 tiveram início efetivo as obras de construção de 40 casas, de um total de 333 previstas inicialmente ⁽³³¹⁾. As obras foram custeadas, inicialmente, com recursos próprios da COHAB-SP, enquanto buscava-se o empréstimo junto do BNH, no âmbito do PROMORAR, com formalização dos primeiros contratos com os beneficiários, para execução das obras **“em regime de mutirão”**, em março de 1983. Os técnicos responsáveis pelo projeto, até então autônomos, apoiados pelo IPT, foram incorporados nas estruturas da Prefeitura, situação foi questionada desde o início do processo, na medida em o movimento e os técnicos esperavam uma maior autonomia na condução do processo, o que não ocorreu, considerando que as decisões sobre o andamento do projeto passaram pelo crivo da estrutura hierárquica da COHAB.

³³⁰ Segundo REINACK (1984), o primeiro contato de técnicos brasileiros com a experiência uruguaia ocorreu em Outubro de 1981, quando da realização do Simpósio Latino-Americano de Racionalização da Construção e sua Aplicação às Habitações de Interesse Social, onde a delegação uruguaia apresentou resultados de uma experiência de 17 anos com Cooperativas Habitacionais por Ajuda Mútua. O Eng. Guilherme Henrique Pinto Coelho, pós graduando da POLI/USP visitou o Uruguai em dezembro de 1981 retornando com um filme através do qual divulgou a experiência junto aos movimentos de moradia. Em janeiro de 1982 o filme foi apresentado ao grupo da Zona Norte, que manteve contato com a PMSP e identificou um terreno municipal localizado em Vila Nova Cachoeirinha, que embora distante do local original de moradia dos membros do movimento, foi escolhido como alternativa para implantação de um projeto pelo sistema de Ajuda Mútua.

³³¹ O projeto também previa a implantação de 105 lotes urbanizados, destinados ao atendimento de famílias que já ocupavam a área municipal – Favela Boi Malhado, totalizando 438 unidades habitacionais.

Figura 29 - Área do CH Vila Nova Cachoeirinha ao lado do cemitério

As unidades habitacionais, cujo projeto foi desenvolvido por FABES, eram casas assobradadas, com 46,32 m² de área construída, em lotes de 75 m² (5 x 15), constituídas de dois quartos e um banheiro no pavimento superior, sala e cozinha no térreo, possibilitando futura ampliação. A construção era no sistema construtivo tradicional, com blocos cerâmicos sem revestimento interno ou externo, com custo de material de construção estimado em 250 UPC's ⁽³³²⁾.

Embora o projeto ganhasse visibilidade no meio técnico e acadêmico, a COHAB-SP encarava a experiência com ressalvas, demonstrando preocupação com os custos indiretos e com a consideração da viabilidade do projeto com bases falsas, vez que tanto terreno como infra-estrutura eram considerados como "subsidiados", na medida em que não seriam incidentes no financiamento habitacional. Paralelamente, embora os técnicos do BNH também estivessem atentos ao desenvolvimento da obra, que poderia servir de subsídio para formulação de um programa própria, a concessão do empréstimo não se concretizava, pois não havia qualquer experiência de "**mutirão coletivo**" ⁽³³³⁾

³³² Em janeiro de 1983, a Unidade Padrão de Capital - UPC equivalia a Cr\$ 2.910,93, e o dólar era cotado em Cr\$ 260,99, portanto, 250 UPC's equivaliam a Cr\$ 727.732,50 ou US\$ 2.788,35.

³³³ A expressão "**mutirão coletivo**" é um pleonismo, na medida em que "mutirão" já significa uma ação coletiva, contudo, utilizamos a expressão tal como era utilizada a época. Segundo nosso entendimento, a expressão buscou diferenciar a prática segundo a qual a liberação do material

financiada pelo Banco até então, em face do pioneirismo do projeto no âmbito nacional. Em entrevista à Revista Construção, em agosto de 1983, o Diretor de Planejamento da COHAB-SP, argumenta:

“Até agora, já foram gastos na obra cerca de 5.578 ORTN's, ou o

equivalente a CR\$ 27 milhões, recursos estes que deverão ser cobertos

quando o BNH liberar as verbas para o programa. Este valor não cobre, no

entanto, as horas técnicas do pessoal qualificado da COHAB que se

encontra também à disposição do projeto – incluindo-se aí um engenheiro

com disponibilidade exclusiva na obra”. (Revista A Construção – São Paulo, nº

1854, 23.08.83 – entrevista do Eng. Emílio Haddad, Diretor de Planejamento da COHAB-SP).

de construção era realizada para um grupo de pessoas que construíam suas casas coletivamente, ou seja, até o final das obras ninguém sabia exatamente qual seria a sua casa, diferenciando-se de práticas como o chamado “mutirão disperso”, onde os recursos financeiros eram emprestados para famílias ou grupos de famílias dispersas, que contraíam o empréstimo individualmente, valendo-se ou não da ajuda do grupo para produção de sua moradia.

Figura 30 - Casa protótipo - Mutirão Vila Nova Cachoeirinha

Rebatendo as ponderações da COHAB-SP, os técnicos envolvidos com o projeto argumentavam que os custos das unidades habitacionais de Vila Nova Cachoeirinha eram compatíveis com os Conjuntos PROMORAR, conforme **QUADRO 17 – COMPARATIVO DE CUSTOS DO PROMORAR E DO PROJETO VILA NOVA CACHOEIRINHA**, a seguir reproduzido. Ressaltavam o fato de que o projeto previa **uma unidade de dimensões maiores e de qualidade superior aos embriões daqueles conjuntos**. No entanto, outras questões polêmicas também se colocavam no que se refere ao custo financeiro de uma construção de prazo tão longo, vez que as obras eram executadas somente nos finais de semana, além das perdas de materiais que não eram computadas para fins de composição do preço da unidade habitacional.

Não obstante as polêmicas em torno do projeto, a produção de um conjunto habitacional com todas as moradias edificadas em mutirão, com projeto discutido e analisado pela população, organizada em grupos, com regulamento de obras e controle de horas trabalhadas, era realmente uma inovação e uma experiência que demonstrava potencial para reprodução em escala. Também era inédito o fato de todas as famílias trabalharem na produção de todas as moradias indistintamente, ou seja, somente no final das obras é que cada unidade era atribuída a uma determinada família, por escolha mediante sorteio,

volume de horas trabalhadas ou qualquer outro critério estabelecido pelo próprio grupo.

278

QUADRO 17 - COMPARATIVO DE CUSTOS DO PROMORAR E DO PROJETO VILA NOVA CACHOEIRINHA (VALORES EM UPC'S)

Projeto			Custo da unidade habitacional		Custo da infra-estrutura	Total parcial por unidade (sem terreno)
Denominação	Nº UH.	Área Construída por UH (m²)	Total	P/m² de área construída		
Vila Maria I	290	23,04	180,40	7,83	118,80	299,20
Vila Maria III	158	23,04	297,00	12,89	188,50	485,50
Fernão Dias	418	23,04	278,30	12,08	102,90	381,20
São Luiz	703	24,05	274,70	11,42	172,60	447,30
Rio Claro	930	24,05	286,70	11,92	257,30	544,00
Sapopemba	1112	25,86	292,70	11,32	311,00	603,70
Estrada Parada	907	22,50	286,80	12,75	265,20	552,00
Valor Médio			278,08	11,65	240,50	519,58
Total - 4.518 unidades habitacionais						
Vila N. Cachoeirinha	333	46,32	256,58 (*)	5,54	259,89	516,47

(*) custo estimado do material de construção + taxas

O projeto arquitetônico e urbanístico de qualidade diferenciada, a construção extremamente simples e racionalizada, sem contar com o aspecto diferenciado proporcionado pelos blocos cerâmicos aparentes, contrastando com as habitações de interesse social produzidas até então, fizeram do projeto Vila Nova Cachoeirinha um paradigma de uma nova fase na política de habitação do Município de São Paulo e, até mesmo, do país, na medida em que os chamados “mutirões coletivos” passaram a ser amplamente difundidos desde então.

Figura 31 - Mutirão Vila Nova Cachoeirinha - obras em execução - 1984

As unidades habitacionais não foram concluídas conforme previsão inicial, pois 77 delas deixaram de ser edificadas em face de problemas de geotécnicos em

algumas quadras, que exigiam fundações profundas e acabaram por inviabilizar alternativas unifamiliares. O conjunto conta hoje com a edificação de 256 casas executadas em regime de mutirão, 140 lotes urbanizados, além de 380 apartamentos do “Projeto Cingapura” ⁽³³⁴⁾. O empreendimento encontra-se ainda não regularizado, em função de pendências de ordem fundiária ⁽³³⁵⁾.

A repercussão das experiências das cooperativas uruguaias, reforçada pelo início do projeto de Vila Nova Cachoeirinha estimularam também os movimentos pró-moradia da Zona Sul do Município. Vários desses movimentos estabeleceram negociações com a Prefeitura, já no início da nova gestão, no sentido de obter alternativas habitacionais para as famílias de baixa renda da região. Para atendimento a essas demandas a COHAB-SP promoveu a desapropriação de gleba de propriedade do Colégio Adventista e a gleba Parque Fernanda, ambas no Distrito de Capão Redondo.

Estas glebas desde a sua aquisição já tinham por foco o **atendimento à demanda dos movimentos populares da Zona Sul**, razão pela qual, tão logo iniciado o processo de aquisição, também foram iniciadas as tratativas em torno dos projetos a serem implantados e a sistemática de sua produção e gestão. Localizamos nos arquivos da COHAB-SP, **68 atas de reuniões havidas com a população sobre o projeto Adventista, no período de agosto de 1983 até junho de 1985**, quando as obras já estavam iniciadas. No período de 23 meses de intensa negociação, foram realizadas, em média, três reuniões por mês, congregando número expressivo de representantes dos movimentos, além dos técnicos que os acompanhavam, os técnicos da COHAB-SP e, em algumas ocasiões, seus dirigentes e secretários municipais.

Para a gleba Adventista a intenção era de uma mudança nas práticas vigentes até então, na medida em que o projeto foi delegado a uma equipe de técnicos recém contratados, muitos vindos da universidade, que, embora não

³³⁴ As unidades do Projeto Cingapura foram edificadas para atender à demanda da Favela Morro da Esperança, que ocupava uma área verde do loteamento. O Projeto Cingapura foi levado a efeito no período de 1994 a 2000 e compreendia obras de urbanização e verticalização de favelas.

³³⁵ A divergência da área real, com relação à área constante dos documentos de propriedade, determinou a retificação judicial do perímetro e extensão, constantes no Registro de Imóveis. Essa medida, embora passível de identificação já no início do processo, só veio a ser adotada em 1999/2000, razão do retardamento do processo de regularização. Sobre detalhes desse processo, ver SILVA (2004), Op.Cit.

padecessem dos “vícios” resultantes das práticas até então vigentes, também eram totalmente inexperientes na formulação de um projeto habitacional para uma área de dimensões significativas, principalmente envolvendo demandas tão diferenciadas. No início o projeto contou também com a assessoria técnica do Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, na caracterização geomorfológica da gleba, pois a nova Gestão queria evitar a adoção de soluções técnicas equivocadas que viessem a resultar nas situações de “terra arrasada” verificadas no Complexo Cidade Tiradentes e em Itapevi ⁽³³⁶⁾. O andamento dos trabalhos também indica a ausência de uma metodologia clara de projeto, na medida em que, preliminarmente, é proposto um sistema viário principal para a gleba, que passa a ser dividida em setores a serem projetados individualmente, sendo contemplados, naquele momento, somente os setores B, G e H, por onde seria iniciada a execução da obras ⁽³³⁷⁾.

Na leitura das atas de reunião fica evidente o clima de desconfiança mútua, tensão e muitas vezes de tumulto, nos encaminhamentos, decorrente em grande parte da falta de diretrizes claras por parte da COHAB-SP e habilidade dos técnicos na condução dos trabalhos, além do enorme receio demonstrado por alguns movimentos participantes em serem lesados ou preteridos no processo. Nas listas de presença, nota-se a participação de pessoas que ora se apresentam como representante de um movimento ora de outro, além de pessoas de localidades ou entidades que não estavam envolvidas diretamente com projeto, caracterizando as reuniões, a maioria realizada na própria Zona Sul, no período

³³⁶ Apesar das justificadas cautelas em não cometer os erros do passado, verificamos, pelo teor das atas de reunião, que as consultas e diretrizes que deveriam ser solicitadas previamente, foram requeridas esporadicamente, no decorrer do processo. Nesse sentido, somente em novembro de 1983, temos as primeiras consultas, ainda de caráter informal aos órgãos como o Departamento de Parcelamento do Solo - PARSOLO e EMPLASA, que recomendam apenas observância a legislação de parcelamento do solo, vez que não foi apresentado qualquer esboço de projeto. Nas consultas à Secretaria de Vias Públicas – SVP e SABESP, também sem apresentar qualquer referência aos projetos ou estimativa de demanda, além da recomendação da formalização de pedidos de diretrizes, houve manifestação no sentido da possível inviabilidade do abastecimento de água em parte da gleba e o alerta sobre a eventual necessidade de recuo especial ao longo da Estrada de Itapeçerica, em face de melhoramentos viários previstos, hipóteses que posteriormente foram confirmadas.

³³⁷ Por fim, decidiu-se que a obra iniciaria com 620 lotes que foram implantados nos setores G e H, vez que o setor B apresentava problemas no que se refere ao abastecimento de água potável, como indicava a SABESP.

noturno, como verdadeiros fóruns de discussão aberta com alguns assuntos se repetindo indefinidamente (³³⁸).

A tensão resultante da ansiedade de participação nas discussões e da garantia de um lugar no projeto, não arrefece quando são definidos os movimentos de Parque Regina, Jardim Comercial, Jardim Santo Antonio e Vila Remo como os primeiros grupos beneficiados. Desde o princípio das discussões, o movimento de Vila Remo buscava uma posição independente, requerendo em reunião de 26.08.83, a "*preservação da autonomia dos grupos a nível das propostas habitacionais*", se antagonizando especialmente com o movimento do Parque Regina, que aceitava a orientação técnica da COHAB-SP em oposição dos ideais de "maior autonomia" de Vila Remo.

Apenas Vila Remo e Parque Santo Antonio, este último mais esporadicamente, tinham assessoria técnica própria (³³⁹), portanto, reivindicavam a remuneração dos "**técnicos da comunidade**", proposta que foi sucessivamente negada pela COHAB-SP e acabou se perdendo no desenvolvimento dos trabalhos. A "autogestão", que passaria a ser o cerne das reivindicações dos movimentos populares em futuro próximo, não foi sequer cogitada nesse momento.

Embora a alternativa de "casa pronta" fosse compatível com a renda de até 3 S.M., segundo estudo apresentado pela COHAB-SP, conforme **QUADRO 18 – ESTUDO DE PRÉ-VIABILIDADE ECONÔMICA – PROJETO ADVENTISTA**, os movimentos, apesar das divergências existentes, optaram por soluções semelhantes, ou seja, o "**mutirão coletivo**", com operacionalização semelhante àquela praticada em Vila Nova Cachoeirinha. Os projetos das unidades habitacionais foram desenvolvidos pela COHAB-SP, após meses que se consumiram em discussões, prevendo lotes

³³⁸ Participam da reunião de 17.08.83 representantes da Favela Mistura, Favela Figueira Grande, Jardim Três Estrelas, Comitê Pró-moradia do Parque Regina, Movimento de Favelas da Zona Sul, entre outros. Em reunião realizada no dia seguinte, 18.08, apresenta-se o Movimento de Vila Remo, que afirma ter garantia, por parte do Prefeito, de que 600 famílias por ele representadas serão atendidas no projeto, destacando, de pronto, a exigência de atuação autônoma com relação ao Movimento do Parque Regina, vez que diverge de suas orientações. Nessa oportunidade é definido que serão convidados para a próxima reunião, além daqueles que já participavam, o Movimento de Luta por Moradia da Zona Sul, representantes do Parque Santo Antônio, Jardim Luzitânia e Associação dos Direitos Humanos, que desenvolve trabalho, principalmente, com famílias despejadas de moradias de aluguel.

³³⁹ Técnicos do Movimento de Vila Remo e Parque Santo Antonio eram, na maioria, ligados ao Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes.

de 90 m², onde foram edificados embriões de 25 a 30 m², passíveis de ampliação, totalizando 620 unidades habitacionais nos setores G e H.

QUADRO 18 – ESTUDO DE PRÉ-VIABILIDADE ECONÔMICA - PROJETO ADVENTISTA						
Produtos	Hipótese A		Hipótese B		Hipótese C	
	Valor (UPC)	Renda (S.M.)	Valor (UPC)	Renda (S.M.)	Valor (UPC)	Renda (S.M.)
Lote Urbanizado	263,88	0,80	242,35	0,75	204,89	0,67
Lote Urbanizado + mat. de construção para embrião de 23 m ²	376,18	1,35	354,26	1,25	316,81	1,13
Embrião de 23 m ² construído	540,27	2,04	518,36	1,97	480,90	1,79
Casa (carcaça) de 57 m ² construída	703,76	2,64	681,85	2,54	644,39	2,41
Apartamento - 39m ²					605,30	2,26
Apartamento - 46m ²					689,91	2,58
Apartamento - 56m ²					801,55	3,02
Hipóteses de aproveitamento da gleba						
Hipótese A - 4.100 lotes de 100 m ²						
Hipótese B - 4.500 lotes de 90m ²						
Hipótese C - 2400 lotes de 90 m ² e 3500 apartamentos						
Fonte: Ata de Reunião - COHAB-SP Projeto Adventista - 26,08,83						

No caso do Parque Fernanda, o grupo beneficiado era proveniente do Jardim Santa Margarida, e tinha ocupado uma terra de propriedade da Igreja, o Instituto Rural. O processo de discussão foi moroso, porém contemplou soluções diferenciadas, ou seja, 140 famílias optaram por “embrião pronto”, executado por empreiteira, 47 famílias optaram por autoconstrução e 64 por “mutirão coletivo”. Nos dois últimos casos a COHAB-SP fornecia o material e acompanhava a execução da obra, com a diferença que, no caso da autoconstrução, cada família construía sua própria casa, com a mão de obra própria. A prática da auto-construção demonstrou-se mais desfavorável e a execução das casas consumiu anos, nos quais a COHAB-SP foi obrigada a manter assessoria técnica em todos os finais de semana.

Figura 32 - CH Adventista - Obras do mutirão iniciadas - 1985 (Acervo COHAB-SP)

Embora o Conjunto Habitacional Vila Nova Cachoeirinha deva ser considerado como experiência pioneira de **“mutirão coletivo”**, vez que não contemplava exatamente o modelo uruguaio de ajuda - mútua, sua concepção foi gestada fora do âmbito dos agentes públicos, ou seja, a formação do grupo, a concepção do projeto e a organização foram desenvolvidas por uma equipe autônoma, que “trouxe” o projeto para a gestão pública. No caso dos mutirões dos Conjuntos Adventista e Parque Fernanda, todo o processo ocorreu a partir da iniciativa pública, em interlocução direta com a população, razão da sua importância como experiência pioneira de articulação de um projeto com essas características por agentes públicos.

Os Conjuntos Habitacionais Parque Fernanda e Adventista encontram-se implantados, o primeiro com 555 unidades habitacionais, sendo 304 apartamentos e o segundo com 4.076 unidades, sendo 2.344 apartamentos, 1.011 embriões executados por empreiteira e 721 em regime de mutirão. No que tange à regularização somente o Parque Fernanda encontra-se ainda irregular, em face de pendências de ordem fundiária e ocupações irregulares nas áreas de uso comum.

Figura 33 - CH. Parque Fernanda - obras de mutirão iniciadas - Fevereiro - 1984

(Acervo COHAB-SP)

Mesmo com as experiências de Vila Nova Cachoeirinha e Adventista/Parque Fernanda em andamento, ainda sem resultados concretos, a COHAB-SP empreendeu um programa de produção de unidades habitacionais em “mutirão coletivo”, abrangendo mais quatro projetos. Além dos projetos citados anteriormente, foram empreendidos, os mutirões Nossa Senhora da Penha, Itaim Paulista, Nazaré e Jardim Educandário, conforme **TABELA 14 – MUTIRÕES PROMOVIDOS PELA COHAB-SP (RECURSOS PRÓPRIOS E BNH) – 1983-1982**, a seguir apresentada.

[Tab_14.pdf](#)

Os mutirões da Zona Leste foram negociados diretamente com a *Associação dos Sem Terra de São Miguel*, com vínculos com a Paróquia de São Miguel Paulista. Embora os registros encontrados demonstrem um clima de animosidade até mesmo mais acirrado do que nas negociações do CH Adventistas, o fato de já existirem experiências de mutirão coletivo nas Zonas Norte e Sul, facilitou a orientação dos projetos. As famílias beneficiárias dos mutirões da Zona Leste foram visitar as obras que se encontravam em andamento, bem como tiveram acesso aos regulamentos de obras, contratos, etc., que acabaram por ser apenas adaptados.

Figura 34 - Visita da população da Zona Leste ao Mutirão Parque Fernanda
– novembro - 1985

4.2. Financiando a produção informal: “terra” e “material de construção”

Aparentemente não existiriam razões para tratar separadamente “mutirões coletivos” e *financiamento de terra e material de construção*, na medida em que os mutirões pressupõem exatamente esses financiamentos. Contudo, devemos considerar a atuação de FABES separadamente da COHAB-SP, por envolver práticas diferenciadas.

Em primeiro lugar, no que diz respeito ao **financiamento da terra**, enquanto a COHAB-SP promovia a comercialização dos lotes aos beneficiários do programa, FABES promovia o financiamento para que as famílias adquirissem as áreas

brutas onde seriam implantados os empreendimentos, em seu próprio nome. Por outro lado, existiam diferenças nas práticas de acompanhamento e controle das obras. No caso da COHAB-SP, havia um rígido controle do fornecimento de material e horas trabalhadas, com a existência de um escritório com engenheiro residente em cada obra. No caso de FABES, o acompanhamento era mais flexível, com apoio técnico e administrativo menos intenso, considerando inclusive as limitações estruturais da Secretaria.

No que tange à gestão do processo, o mutirão da COHAB-SP pressupunha a execução das moradias pelo grupo de famílias, sem definição prévia de qual seria a unidade habitacional de cada família. Para os financiamentos do FUNAPS não havia uma diferenciação muito clara do mutirão e auto-construção, sendo os arranjos para fins de edificação das moradias determinado pelos beneficiários de cada projeto. Dessa maneira, **embora visassem ao atendimento de famílias com as mesmas características sócio-econômicas, os programas da COHAB-SP e de FABES, resultavam em condições diferenciadas de financiamento**, conforme já mencionado.

Embora não existam quaisquer registros dando conta desta diferenciação, ela tem origem no fato de que os programas eram concebidos e geridos por estruturas administrativas com missões diversas e com técnicos de perfis diferentes. Enquanto a estrutura SEHAB/COHAB tinha uma atuação mais formal, com rotinas e formatos padronizados para atendimentos de normas de empréstimo formulados por entidades burocráticas como o BNH, a FABES tinha um perfil mais flexível para tratamento dos problemas a serem equacionados, até mesmo por lidar cotidianamente com situações emergenciais. Os técnicos de FABES, também, encontravam-se mais próximos dos movimentos populares e das práticas de produção informal de moradias, já há algum tempo, o que diferenciava o grau de formalidade em suas ações.

O fato de FABES se responsabilizar pela *problemática habitacional mais aguda*, trabalhando sempre com moradores em condições muito precárias, que demandavam soluções prementes, pode ter levado à desconsideração de questões de ordem fundiária, pois os contratos firmados com os beneficiários dessas ações eram *contratos de mútuo*, tratando exclusivamente do

financiamento concedido, não envolvendo qualquer figura de concessão de posse ou propriedade.

Assim sendo, na modalidade **financiamento de área + material de construção** foram realizadas 17 intervenções, com recursos do FUNAPS, conforme apresentado na **TABELA 15 – FINANCIAMENTO PARA COMPRA DE ÁREAS + MATERIAL DE CONSTRUÇÃO – FUNAPS – 1983-1985**, sendo 03 delas parte do Projeto Piloto da Secretaria ⁽³⁴⁰⁾.

Atualmente, 07 dessas áreas estão enquadradas pelo Município na categoria de conjuntos habitacionais, 05 na categoria de parcelamento irregular, 03 na categoria favela, sendo que 01 que não consta do cadastro da Prefeitura ⁽³⁴¹⁾. daquelas classificadas como conjuntos habitacionais todas permanecem irregulares e, embora não constem do sistema da Prefeitura informações detalhadas sobre as condições infra-estrutura, existem casos como o Sítio dos Francos que apresenta, ainda, infra-estrutura incompleta. Todos esses casos têm situação fundiária complexa, especialmente em face da escrituração dos títulos de propriedade em nome de todos os beneficiários a época da execução do empreendimento, muitos deles que já não mais habitam no local ⁽³⁴²⁾.

Figura 35 - Favela Nossa Senhora Aparecida – 1982 – antes da intervenção

A **Favela N.Sra. Aparecida** é a única favela classificada como “núcleo urbanizado”, ou seja, assentamento informal que apresenta infra-estrutura completa. Porém, como veremos adiante, não é possível atribuir ao financiamento procedido neste período ⁽³⁴³⁾ a atual classificação, vez que a favela foi beneficiada em mais dois projetos realizados em períodos posteriores, além de uma intervenção mais recente.

³⁴⁰ Chácara Santa Maria, Parque Santo Antonio e N.Sra. Aparecida.

³⁴¹ A área Regente Feijó não consta do Sistema Habisp.

³⁴² Cf. Relatórios da COHAB-SP

³⁴³ Nesse período o financiamento visou à aquisição de parte de área livre, contígua à favela existente, que fora adquirida originalmente pela EMURB para a segunda etapa do Projeto PROFAVELA que não chegou a ser viabilizada.

[Tab_15.pdf](#)

As demais áreas classificadas como favelas apresentam situação muito desfavorável no que se refere às condições de infra-estrutura, com índices inferiores a 0,50.

Outros financiamentos envolveram situações de áreas que foram objeto de invasão, ou seja, **FABES financiava a compra da área e o material de construção para assentamento definitivo das famílias invasoras ameaçadas de despejo**. Como exemplo, temos os terrenos de propriedade da Santa Casa de Misericórdia, na Zona Norte, que foram invadidos em 1984. A invasão **Santa Casa Paulistânia**, promovida pelo **Movimento "Filhos da Terra"**, envolveu 700 famílias, aproximadamente, e foi objeto de negociações de políticos com o Governo Estadual, no sentido de viabilizar a aquisição da terra ⁽³⁴⁴⁾. A área acabou por se adquirida com recursos do FUNAPS **com a escritura de venda e compra formalizada em nome de quase mil famílias**, o que, praticamente, inviabiliza a regularização. Também em 1984, foram adquiridas outras áreas da Santa Casa, na Zona Norte, **Vila Nova Galvão** ou **Favela Vila Nova Galvão**, envolvendo área ocupada desde 1966, bem como área livre hoje caracterizada como loteamento irregular. A infra-estrutura desses dois assentamentos é, atualmente, completa, com total conexão com as redes públicas de esgotamento sanitário, porém, cabe destaque à existência de investimentos realizados pela Prefeitura, através do Programa Lote Legal, no final da década de 1990 ⁽³⁴⁵⁾.

Os financiamentos para o **Parque Paulistano Nitro III e Nitro II Jardim Eva**, compreenderam a aquisição e "*reparcelamento*" de lotes inseridos em

³⁴⁴ Cf. Folha de São Paulo, 24.02.1982: "*Juiz da 3ª Vara estabelece competência*"; Folha de São Paulo, 01.03.1982: "*Adiado o despejo de invasores da área*"; Folha de São Paulo, 21.03.1982: "*Pedido de reinício de negociações com invasores da Zona Norte*".

³⁴⁵ Esse programa foi denominado como "Lote Legal" (Gestão Maluf e Pita), parte do "Bairro Legal" (Gestão Marta Suplicy) e "Urbanização e Regularização de Loteamentos" (Gestão Serra/Kassab). Em todas as gestões, contudo, o programa teve o mesmo foco de atuação, ou seja, a dotação de infra-estrutura e regularização urbanística e fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos. Esse programa tem um arranjo institucional muito claro, com a supervisão do Departamento de Regularização do Solo – RESOLO, da SEHAB e convênio com o Ministério Público/SP; além de um marco regulatório próprio Lei Municipal 11.775/95, e financiamento parcial do BID.

loteamento regularizado em 1979. Na área do loteamento ocorreram invasões que completaram nove anos de ocupação em janeiro de 1982, conforme noticiário da imprensa (³⁴⁶). Não foi possível precisar se esses dois projetos, hoje qualificados como loteamentos irregulares, encontravam-se ocupados por ocasião do financiamento da compra da área e do material de construção. Porém, são hoje classificados como loteamentos irregulares, apresentando condições insatisfatórias de infra-estrutura, com cobertura parcial de rede de esgoto no Jardim Eva, e pavimentação, drenagem e iluminação pública parciais em ambos os casos.

Por fim, ainda no rol de loteamentos irregulares, temos financiamento para compra de terra e produção habitacional no denominado **Conjunto Habitacional Parapanema**, primeira intervenção na área, que veio a ser complementada em gestões posteriores, ocupando parte de um loteamento regularizado pela Prefeitura, que foi ocupado sem observância ao traçado aprovado, retornando, portanto, à condição irregular (³⁴⁷).

Não foi impossível identificar, caso a caso, as motivações para o financiamento para aquisição de terras e material de construção realizado no período. Seja uma proposta do movimento, uma situação de remoção envolvendo risco, ou a ameaça de despejo de determinado grupo de famílias, certo é, que, com grande grau de liberdade, o FUNAPS patrocinou a aquisição de mais de **meio milhão de metros quadrados** para a produção de moradias, com o fornecimento de material para auto-construção/mutirão. Em todos esses projetos foi oferecida às famílias assessoria técnica, que, considerando os limites operacionais de FABES, compreendia uma planta ou esquema básico das moradias a serem construídas e algumas visitas dos técnicos.

Em linhas gerais, esses assentamentos não contam com infra-estrutura urbana completa, vez que o financiamento cobria a compra do terreno e o material de construção, **reproduzindo condições de realização das moradias no âmbito da informalidade**, como nos casos dos loteamentos irregulares e nas favelas, onde

³⁴⁶ Cf. Folha de São Paulo, 29.01.1982: *"Invasores do Parque Boturuçu devem sair hoje"*

³⁴⁷ Loteamento implantado pela URBATEC – Urbanizadora Técnica em Construção S/A, SAIR – S/A Imobiliária e Reurbanizadora e a TERRAPLAN Empreendimentos Imobiliários S/C Ltda, através da Planta AU 154315/85.

a infra-estrutura era um problema a ser resolvido após a garantia da posse da terra e do abrigo para moradia.

Quanto às condições sócio-econômicas, as áreas, classificadas hoje como conjuntos habitacionais ou loteamentos irregulares, apresentam situação de vulnerabilidade social de baixa e média, com exceção da Favela Inajá que além de vulnerabilidade muito alta apresenta renda familiar média de 0,67 SM. Os assentamentos classificados como favelas, apresentam altos índices de vulnerabilidade social, com a renda média familiar variando de 0,6 a 2,2 SM's.

A produção de moradias em regime de autoconstrução/mutirão também foi viabilizada com o financiamento de material de construção para edificação e/ou urbanização em **áreas públicas**, a maioria de "uso comum", ocupadas ou livres, conforme **TABELA 16 – FINANCIAMENTO DE MATERIAL PARA CONSTRUÇÃO EM ÁREAS PÚBLICAS – 1983-1985.**

Embora, como nos casos anteriores, a concessão dos financiamentos seja motivada por razões diversas, muitas delas decorrentes de situações que exigiam soluções emergenciais, verificamos que 04 casos de financiamento de material de construção em áreas de uso comum, fazem parte do "Plano Piloto" da FABES. Essa situação denota alguma previsibilidade na aplicação dos recursos e uma intenção clara de **promover a implantação de habitação de interesse social em áreas de uso comum**. Essa hipótese, aventada no Plano Habitacional do Município, foi colocada em prática nos programas do FUNAPS, demonstrando uma mudança de rumos com relação ao período anterior, quando o **PROFAVELAS restringiu as intervenções a melhorias e não "urbanização", no caso dos assentamentos em área de uso comum, em face de sua "transitoriedade"**, o que nos leva à conclusão, que as moradias em favela, mesmo em área de uso comum, passavam a ser consideradas como definitivas.

Não há registros que nos permitam aferir se as recomendações do Plano Habitacional, no que diz respeito à avaliação das condições de carência de equipamentos públicos e negociações com a população da região que deveriam preceder a destinação de áreas de uso comum para habitação, especialmente, tratando-se do caso de áreas livres, foram atendidas.

[TAB_16.pdf](#)

Quanto às concessões de material de construção que faziam parte do “Plano Piloto” temos o projeto **Lincoln Junqueira**, implantado em área livre e os demais em áreas ocupadas, há muito tempo, por favelas, quais sejam: **Recanto da Alegria**, ocupação de 1971, **Parque Santa Amélia**, ocupação de 1977 e **Anápolis** de 1969. Desses quatro casos, verificamos que, atualmente, as Favelas Anápolis e Lincoln Junqueira apresentam infra-estrutura completa, classificadas pela Prefeitura, como “núcleos urbanizados”. Quanto ao Parque Santa Amélia o Índice de Infra-Estrutura é de 0,85, com esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação e iluminação pública parciais. Quanto ao Recanto da Alegria a condição apresenta-se mais grave, com Índice de Infra-Estrutura zero, ou seja, sem qualquer benfeitoria.

As intervenções na Favela Anápolis e Recanto da Alegria tiveram origem na reivindicação da população local no que concerne à melhorias de infra-estrutura e das moradias, porém no mesmo local da ocupação, diferenciando-se dos projetos PROMORAR cujas novas moradias eram edificadas em áreas muitas vezes distantes do local original de ocupação. Constituíram-se em experiências piloto, no segundo caso com assessoria técnica externa através do Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura da Belas Artes, que encaminhou o projeto para a Prefeitura ainda em outubro de 1982.

As condições de precariedade do Recanto da Alegria, na época da intervenção, são descritas por BONDUKI (1992), que indica a existência de somente 21% de casas em alvenaria, 40% em pau-a-pique e as demais em madeira, com área média de 32 m², com o esgotamento sanitário da totalidade dos domicílios através de fossas negras e com 66% das moradias servidas por água de poço e 34% por água encanada ⁽³⁴⁸⁾. Ainda segundo o autor, o projeto se restringiu a um “estudo preliminar”, com as propostas arquitetônicas e urbanísticas *definidas no decorrer do processo de urbanização com a participação dos moradores e presença assídua da assessoria técnica no canteiro* ⁽³⁴⁹⁾. Nesse projeto, pela primeira vez, a assessoria técnica do movimento buscou introduzir práticas da

³⁴⁸ Cf. BONDUKI (1992): pp. 67.

³⁴⁹ Ibid., pp. 70.

chamada “**autogestão**”, porém o fato de que a forma de atuação do FUNAPS aliada à insuficiente mobilização da população, caracterizou essa tentativa como uma espécie de formulação do que viria a ser proposto na sequência.

Quando da realização desse projeto e de outros voltados para assentamento informais e produção em regime de mutirão em períodos posteriores, os técnicos vinculavam, de certa forma, um menor grau de detalhamento dos projetos à maior condição de participação popular. Os projetos constituíam-se em esboços entregues à população para que, com meios próprios, viesse a realizar a solução que melhor lhes conviesse. Talvez essa forma de atuar tenha influência das concepções de “*liberdade para construir*”, que minimizavam a importância do projeto, ou talvez ocorresse em função de que os arquitetos não sabiam como promover a participação efetiva da população na definição dos projetos. Era como se o saber técnico ou intelectual fosse, necessariamente, oposto ao saber popular.

Quanto aos demais casos de financiamento de material de construção, encontramos 9 projetos envolvendo áreas ocupadas, a maioria delas em áreas de uso comum, com exceção da ocupação **Nova York**, em área da ELETROPAULO cedida em comodato à PMSP e da Favela de **Vila Prudente**, parte em terreno municipal e parte em terreno do Estado.

Algumas dessas favelas foram, também, objeto de obras de “urbanização”, com recursos do FUNAPS, quais sejam: **Monsenhor Jerônimo Rodrigues, Jardim Beatriz, Vila Nova Galvão e Vila Operária**. Nesses quatro casos específicos o Índice de Infra-Estrutura varia de 0,84 a 0,9, com exceção da Favela do Jardim Beatriz, considerada como “**núcleo urbanizado**”, com a infra-estrutura completa. Quanto aos demais casos de financiamento para áreas ocupadas, temos a ocupação Nova York com a infra-estrutura completa e a Favela de Vila Prudente com Índice de Infra-Estrutura de 0,79, para as outras localidades o Índice de Infra-Estrutura variam de 0,30 a 0,52.

Nos financiamentos para execução de moradias em áreas livres encontramos 05 projetos, compreendendo as Favelas **Lincoln Junqueira e Jardim Valquíria**, dotadas de infra-estrutura total e classificadas como “**núcleos urbanizados**”, além dos projetos **Bento Bicudo** e o **Jardim Leonardo**, com Índice de Infra-

Estrutura 0,92 e 0,80, respectivamente, e o **Conjunto Habitacional Goiabeira Serrana** com redes de água e esgoto completas, segundo foi possível identificar.

Da análise depreende-se que **as áreas que livres por ocasião do financiamento de FUNAPS apresentam condições de infra-estrutura superiores àquelas que já se encontravam ocupadas**, fato explicável considerando as dificuldades de intervenção em assentamentos existentes. Também é patente que as restrições da legislação urbanística e ambiental eram desconsideradas para fins de implantação dos projetos, vez que verificamos o investimento de recursos visando a consolidação de dois assentamentos em áreas com restrições ambientais, como é o caso do Recanto da Alegria e do Jardim Beatriz, inseridos em APM.

No que diz respeito às condições sócio-econômicas, a maioria da população beneficiada pelos financiamentos para produção em áreas públicas, encontra-se na faixa de renda inferior a 3 SM's, com três casos – Anápolis, Bento Bicudo e Jardim das Vertentes, com rendimentos familiares no intervalo entre 3 e 4 SM's.

Também para atendimento de situações de emergência, foi financiado material de construção pelo FUNAPS para edificação de moradias em lotes urbanizados produzidos pela COHAB-SP, conforme **TABELA 17 – FINANCIAMENTO DE MATERIAL PARA AUTO-CONSTRUÇÃO EM LOTES URBANIZADOS – 1983-1985**, a seguir apresentada, com financiamento para aquisição dos lotes, nos moldes do SFH e do material de construção consoante as regras do FUNAPS, gerando encargos duplos.

IDENTIFICAÇÃO

TOTAL

COHAB-SP – Relatório de Diretoria (março/setembro – 1983)

Observações:

Cintra Gordinho e Sítio dos França's são classificados como conjuntos habitacionais e Pêssego/Carmo como loteamento irregular no Sistema HABisp

4.3. Compra de terras: novas práticas e solução de problemas

Nesse período, é significativo o volume de aquisição de áreas pelo Município, tanto através da compra de glebas pela COHAB-SP, quanto através dos financiamentos concedidos por FABES, com recursos do FUNAPS, exclusivamente para compra de “terra”. Em face do Programa de Mutirões, e de outros projetos que se engendravam para atendimento às famílias de mais baixa renda, a COHAB-SP incrementou o seu estoque de terras, adquirindo, no período, várias áreas em diversas regiões do Município, conforme **TABELA 18 – ÁREAS ADQUIRIDAS PELA COHAB-SP – 1983-1985**. Várias dessas áreas foram compradas diretamente da EMURB vez que já se destinavam a projetos habitacionais que estavam sob a responsabilidade daquela empresa na gestão anterior

Desse conjunto de áreas destaca-se a propriedade de **Heliópolis**, compreendendo um conjunto formado por 13 áreas próximas, abrigando uma das maiores favelas do Município de São Paulo, atualmente totalizando 18.000 domicílios. Conforme já descrevemos anteriormente a favela teve origem em alojamentos provisórios implantados no local na década de 1970, que acabaram por se constituir em um primeiro núcleo que fomentou novas ocupações, inclusive “grilagens”, considerando que se tratava de área de propriedade do IAPAS⁽³⁵⁰⁾, portanto, de domínio público do governo federal.

No início da Gestão Mario Covas, segundo SAMPAIO (1990), FABES tinha uma proposta para a urbanização da favela, com a implantação de loteamentos de interesse social, que atenderiam as famílias que já habitavam o local, bem como famílias carentes de outras favelas da Região.

³⁵⁰ A área de Heliópolis que, na verdade, tratava-se de um loteamento promovido pela família Álvares Penteado em 1925, com o arruamento aprovado e oficializado pelo Município, foi vendida ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários – IAPI, com a finalidade de implantação de moradias para seus associados. Com a extinção do IAPI, a área passou para domínio do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS (antecessor do INSS). Da área original parte foi vendida à PETROBRAS, parte foi ocupada por posseiros, parte foi objeto de implantação do Hospital Heliópolis e do Posto de Assistência Médica Heliópolis, sendo o remanescente transferido para a COHAB-SP. Considerando o traçado do sistema viário efetivamente implantado, conforme plano de loteamento aprovado, a 1ª Vara de Registros Públicos da Capital, autorizou a abertura de matrículas individualizadas de 13 áreas, designadas de A a M, Há pendências relativas ao sistema viário aprovado e oficializado que não foi efetivamente implantado, desconsiderado da decisão judicial, e que estaria compondo parte das 13 áreas que foram ocupadas por favelas ou projetos habitacionais.

[TAB_18.pdf](#)

Cabe enfatizar que Heliópolis localizava-se em região privilegiada, densamente ocupada e dotada de serviços, razão pela qual era de suma importância para solução do problema de 33 favelas existentes na região de Ipiranga/Vila Prudente, em face da escassez de áreas livres para tal finalidade. Na gestão anterior a favela, que contava com aproximadamente 2000 domicílios, ocupando as glebas A e K, conforme croqui a seguir apresentado, fora beneficiada com o PROÁGUA e PROLUZ, cogitando-se a perspectiva de urbanização nos moldes do PROFAVELA.

Figura 36 - Favela Heliópolis - Gleba A ocupada e N ao Fundo (livre) - 1985 (Acervo COHAB-SP)

A partir de 1983, coube à EMURB desenvolver projeto para a favela, com a conclusão do **“Plano Habitacional Integrado Heliópolis”** em novembro daquele ano, prevendo a implantação de 2.374 unidades habitacionais unifamiliares e 5.300 apartamentos, de diversas dimensões, atendendo os pressupostos do Plano Habitacional do Município, conjugando soluções habitacionais para renda diferenciada na mesma área, visando à alternativa de “subsídios cruzados”.

Em fevereiro de 1984, foi firmado um convênio entre a COHAB-SP, o IAPAS e o BNH, vez que era interesse do Instituto que o Banco adquirisse a área, formalizando a imediata transferência da posse e guarda da área para a

Companhia, fato este que, segundo SAMPAIO (1990), acelerou o processo de ocupação das áreas em face da perspectiva do projeto habitacional a ser implantado. Através de uma ação conjunta, técnicos e membros da Comissão de Moradores buscavam coibir a intensificação da ocupação da área, porém as medidas adotadas não surtiram efeito e o ritmo da ocupação se mantinha, colocando em risco a viabilidade do projeto.

O tempo foi passando sem solução das principais questões que se colocavam, quais sejam, a efetiva aquisição da área por parte da COHAB-SP e a viabilização do empréstimo do BNH para execução do plano habitacional. Essas indefinições levaram a um desgaste nas relações da Prefeitura com a população, e o projeto não se concretizou até o final da Administração ⁽³⁵¹⁾.

Além da Favela Heliópolis, outro projeto assumido pela Companhia e que não se viabilizou foi a urbanização da **Favela do Jardim Carombé**, na Zona Norte do Município, em área adquirida pela EMURB para regularização e urbanização no âmbito do PROFAVELA. Essa área permanece ainda hoje como uma favela, com alta densidade de ocupação e situação topográfica extremamente desfavorável ⁽³⁵²⁾.

³⁵¹ Embora SEHAB tenha tentado restabelecer a relação positiva com os representantes dos moradores, estimulando inclusive a consolidação da União dos Núcleos, Associações e Sociedades de Heliópolis e São João Clímaco – UNAS, que reunia as diversas entidades atuantes no local em um fórum comum, e assumindo o compromisso de atender a todas as famílias carentes moradoras no local, o espaço de discussão não foi retomado, até mesmo em face das perspectivas que não se concretizavam. A UNAS desde a sua criação passou a ser a principal articuladora das lutas da população de Heliópolis, assumindo ainda projetos sociais e culturais de grande repercussão nacional e internacional. Sobre a UNAS ver www.unas.navita.com.br.

³⁵² A densidade é de aproximadamente 600 habitantes/hectare e as declividades são superiores a 30% em alguns pontos.

Figura 37 - Favela do Jardim Carombé - Fevereiro 1985

Quanto às demais áreas desapropriadas pela EMURB, também para fins do PROFAVELA, houve aquisição por parte das famílias beneficiárias da área contigua a Favela Nossa Senhora Aparecida, com recursos do FUNAPS, como vimos. A COHAB-SP adquiriu também da EMURB, as áreas Itaim Paulista, Raposo Tavares, e Cintra Gordinho, sendo que, nesse último caso FABES pagou parte do valor da terra à COHAB-SP com recursos do FUNAPS, para fins de cessão de parte da gleba para implantação de 140 lotes urbanizados, destinados à remoção da Favela Saquarema, que teve ordem de reintegração de posse em virtude de se constituir ocupação de área particular.

Já a gleba Sítio dos Morros, adquirida pela COHAB-SP, em Guarulhos, acabou por não se consolidar em um projeto habitacional, vez que foi utilizada pela Prefeitura de São Paulo, em situação emergencial, para transferência de famílias moradoras em favelas. Trata-se de uma situação onde famílias faveladas de São Paulo foram transferidas para área de outro Município.

A situação mais polêmica do conjunto de áreas adquiridas pela COHAB-SP no período foi a Gleba Grajaú, localizada na Zona Sul do Município, em APM da Bacia da Billings. Essa gleba, com aproximadamente 16 hectares, foi adquirida para fins de atendimento às famílias de baixa renda da região. As negociações para sua aquisição foram iniciadas com a Prefeitura, a partir da reivindicação do

Grupo de Moradia da Paróquia local, que buscava atendimento para famílias despejadas de moradias de aluguel, que ocuparam área de lazer de um loteamento da região, às margens de um córrego ⁽³⁵³⁾. A gleba em questão, vizinha do CH. Bororé implantado pela COHAB-SP, foi oferecida à Companhia que fez a indicação para o movimento, que passou a pleitear a sua aquisição.

Embora o Presidente da COHAB-SP tenha concordado com a aquisição e a Companhia tenha estabelecido negociações nesse sentido com o proprietário da gleba, documentos internos da empresa demonstram que, quando a sua compra foi submetida à apreciação do colegiado da Diretoria a mesma não foi aprovada em face da inserção da área em APM. Essa situação gerou um impasse, que foi sendo levado sempre com a perspectiva de encontrar “uma solução para o problema dos mananciais”.

Há que se destacar que, naquele momento, tanto as autoridades, quanto os movimentos e os técnicos entendiam **a legislação de proteção aos mananciais como algo a “ser superado” e não respeitado**. Segundo BONDUKI (1992), a inserção da área em APM, *sempre foi considerada como uma questão política, tanto sob a ótica da comunidade como das autoridades municipais* ⁽³⁵⁴⁾. Era consenso, entre os profissionais que atuavam na questão habitacional e os movimentos de moradia, que o problema social gravíssimo que representava a carência habitacional na Cidade de São Paulo, não permitia que uma extensão significativa de seu território, principalmente em regiões próximas a fontes de emprego, como é o caso da Zona Sul, estivesse submetida às exigências de baixíssimas densidades de ocupação, pois a gleba poderia abrigar apenas 88 unidades unifamiliares, o que implicaria em lotes de quase 2000 m² de extensão, fato que tornava o projeto inviável e ainda mais resistente a oposição de parte da Diretoria da Companhia contrária a compra da gleba.

³⁵³ Cf. TANAKA (1983), o cadastramento, de junho de 1983, realizado pela Regional Santo Amaro de FABES, aponta que 64,06% dessas famílias encontravam-se em situação de despejo e apenas 7,8% eram provenientes de favelas em áreas públicas de uso comum. (pp. 22).

³⁵⁴ Cf. BONDUKI (1992). Op.Cit.: pp. 120.

Figura 38 - Ilustração elaborada pelo
Movimento AMAI do Grajaú

A população que reivindicava a compra da Gleba Grajaú, protestava e não entendia porque exatamente aquela área não poderia ser destinada para suas moradias, considerando a ocupação intensa da região, tanto por indústrias, quanto por favelas.

Finalmente, após intermediação de representantes da Igreja e muita pressão da população, que promoveu um acampamento de nove dias em frente a sede da COHAB-SP, chamando a atenção da mídia, do Gabinete do Prefeito e da população em geral, a área foi adquirida pela Companhia ⁽³⁵⁵⁾. O grupo, que ainda permanecia vinculado fortemente ao projeto, criou a Associação de Moradores de Vila Arco-Iris – AMAI, que passou a estruturar uma ação organizada, com a construção de quatro casas modelo, e a ocupação da área com parte das 82 famílias que constituíram a associação, em barracos de madeira. Essa ação desencadeou uma reação da COHAB-SP que executou as obras de terraplenagem em 1985, viabilizando, mediante recursos obtidos pelo movimento, a execução das primeiras 20 fundações ⁽³⁵⁶⁾.

Em linhas gerais, as áreas adquiridas pela COHAB-SP no período, demonstram uma mudança nas práticas empreendidas até então. Em primeiro lugar porque houve uma diversificação, ou seja, foram adquiridas áreas em diversas regiões do município, rompendo com a concentração de compras de áreas na Zona Leste, onde os terrenos eram mais baratos. Também são privilegiadas áreas de menor porte e, na maioria dos casos, já vinculadas a um projeto ou demanda habitacional específica, representando também a ruptura com o padrão de grandes glebas para conjuntos habitacionais “padrão BNH”. A grande maioria das áreas foi adquirida com recursos próprios da Companhia, diferentemente de períodos anteriores, quando o “estoque de terras” da empresa foi formado com

³⁵⁵ Cf. BONDUKI (1992). Op. Cit.: pp. 111-112.

³⁵⁶ Ibid.pp. 132. Os recursos obtidos pelo movimento foram originários da Secretaria Estadual de Habitação e do Fundo Samuel – fundo internacional.

aporte de recursos do BNH, que financiava a compra de áreas, de baixo custo, com longo período de carência ⁽³⁵⁷⁾.

Como bem descreve TANAKA (1983), as invasões e a abertura às negociações decorrentes foram observadas para fins de definição da política de terras empreendida no período:

“As invasões das áreas da Zona Sul de São Paulo, principalmente em

Campo Limpo, (Parque Europa, Parque Regina, Jardim Ingá, Jardim Santa

Margarida e Vila Boa Esperança), e em Santo Amaro (Grajaú) levaram o

governo através de suas Secretarias da Habitação e da Família e Bem Estar

Social estabelecer negociação junto a população invasora e moradora para

compra de áreas para programas habitacionais de situações emergentes.

³⁵⁷ O período de carência para retorno dos empréstimos para compra de áreas com recursos do BNH cobria, quase sempre, o período de efetiva implantação do projeto habitacional, portanto, a COHAB-SP não precisava desembolsar recursos próprios para fazer jus ao empréstimo vez que o mesmo passava a incidir nos financiamentos habitacionais.

Esse fato foi altamente positivo pois direcionou a compra de terras onde se

localiza efetivamente a demanda não como a política anterior da COHAB –

estocar terras onde os negócios são bons, isso só é viável quando o mínimo

está garantido”. (TANAKA, 1983: pp. 37).

Ainda segundo a autora, a terra é um dos *focos da discussão* em torno da problemática habitacional, e no caso das invasões, *o foco da ação visando solução imediata do problema* ⁽³⁵⁸⁾. Nesse sentido, visando suprir essa necessidade básica do acesso à moradia, FABES investiu recursos do FUNAPS para solucionar, especialmente, problemas decorrentes da invasão de áreas particulares, financiando sua aquisição pelos ocupantes, conforme **TABELA 19 – FINANCIAMENTO PARA COMPRA DE ÁREAS – FUNAPS – 1983-1985**. Nos casos em tela, a **viabilização da compra da terra não tem por objetivo a construção de moradias ou intervenções visando à urbanização, mas sim equacionar uma situação emergencial vivida pelas famílias em face da iminência de despejo.**

³⁵⁸ Cf. TANAKA (1983), pp. 49.

[Tab_19.pdf](#)

No que se refere à aquisição das áreas “1º de Outubro” e “02 de Setembro”, cabe destacar que as mesmas encontravam-se invadidas por ocasião de sua aquisição. Parte das famílias que ocupavam as áreas participou de uma invasão de uma gleba de propriedade particular, no Jardim Robru, Zona Leste da Capital, em outubro de 1981. Apesar da resistência na desocupação, as famílias acabaram por ser despejadas e quando saíram da área, dirigiram-se para outra área livre, na mesma região de Lajeado, desta vez para o loteamento irregular denominado Vila Lourdes, originado de projeto aprovado pela Prefeitura em 1922, porém não levado à registro e não implantado efetivamente. Posteriormente, nova invasão denominada “02 de Setembro”, ocorreu na área do loteamento, ambas objeto de processo de reintegração de posse, por envolverem a ocupação de área particular.

Figura 39 - Famílias carentes invadiram Vila Lurdes (Folha de S.Paulo -07.12.1981)

A reintegração não se concretizou a época da ocupação, em face de medida liminar obtida pelas famílias que postergava a desocupação até 1982, recebendo, durante esse período, ampla cobertura da imprensa ⁽³⁵⁹⁾. A Prefeitura, desde 1981 intermediou as negociações com o proprietário da área e

³⁵⁹ Em dezembro de 1982, a Folha de São Paulo, apresenta uma matéria de 3 páginas denominada “Entre os sem teto...”, descrevendo principalmente, as condições de moradia das famílias de Vila Lourdes, principalmente o que esperavam do Natal (FSP, 27.12.81).

a desocupação acabou por se tornar irreversível, considerando que, em setembro de 1982, cerca de 700 famílias ocupavam o local, em casas de alvenaria, sem água e sem luz, com ruas abertas pela Administração Regional⁽³⁶⁰⁾.

Segundo descrição de TANAKA (1983), depreende-se a inadequação da condição original do terreno de Vila Lurdes e o projeto de ocupação:

“O sítio apresenta topografia acidentada, diversos pequenos cursos d’água,

bem como mato esparso. Dada a grande distância do Centro e a usual

extensão por contigüidade das redes municipais de infra-estrutura e ao

isolamento e rarefação da ocupação da área, a mesma carece de infra-

estrutura e equipamentos e serviços urbanos, contando apenas com linha

regular de ônibus, a São Miguel – Guaianazes.” (TANAKA, 1983: pp. 51).

³⁶⁰ Cf. FSP, 27.09.1982.

“O que se pode identificar pelo traçado original dos invasores é a absoluta

predominância de zona habitacional, não existindo áreas contínuas para

equipamentos sociais e áreas livres. Os equipamentos e espaços públicos

seriam determinados por sua função e número de lotes necessários.

Na sua implantação, o desenho original foi se adaptando à topografia e se

tornando menos rígido. Outras adaptações foram acontecendo na medida

que os proprietários de pequenas áreas em acordo com os invasores

tomavam posse de suas propriedades, antes abandonadas”. (TANAKA, 1983:

pp. 72).

Diante desse quadro, onde é clara a condição desfavorável da área, envolvendo inclusive ocupação ao longo de “cursos d’água”, deu-se o financiamento do FUNAPS para aquisição dos lotes ocupados no loteamento Vila Lourdes ⁽³⁶¹⁾, em nome dos ocupantes, evitando a reintegração de posse, porém, sem qualquer outro investimento, seja em material de construção, pois as casas encontravam-se já concluídas, seja em infra-estrutura, a qual era praticamente inexistente.

Hoje a área enquadra-se, segundo a Prefeitura, na classificação de loteamento irregular, vez que a ocupação ocorreu desrespeitando o sistema viário oficializado conforme planta original do parcelamento. A situação da infra-estrutura básica instalada é precária ⁽³⁶²⁾ e, conforme pode ser observado na **TABELA 19**, com atendimento deficiente de esgoto, drenagem e coleta de lixo. No que diz respeito às condições sócio-econômicas das famílias verifica-se que a vulnerabilidade social varia de média para muito alta, com a renda média variando de 0,88 a 1,01 SM's, demonstrando que, **embora a situação de propriedade tenha sido solucionada, as famílias ainda carecem de investimentos para melhoria das condições de infra-estrutura, regularização do loteamento e ações que propiciem o desenvolvimento econômico e social.**

Mais duas áreas ocupadas também tiveram sua aquisição financiada pelo FUNAPS, trata-se do **Jardim Paulistano** na Zona Norte e **Jardim do Cedro**, parte da Favela Santa Margarida, na Zona Sul. No primeiro caso, hoje classificado como loteamento irregular, identificamos uma condição satisfatória de infra-estrutura, com pendência apenas em obras de drenagem. Já no caso do Jardim do Cedro, a situação de infra – estrutura é mais precária, especialmente no que se refere ao esgotamento sanitário que atende apenas 50% da área. Nos dois casos a renda familiar é de 1 e 2 SM's e a vulnerabilidade social é média. **A Vila ou Jardim São Felipe**, também na Zona Sul, cuja situação original de ocupação não foi passível de identificação ⁽³⁶³⁾, também é enquadrada como loteamento irregular, porém apresenta infra-estrutura completa, vulnerabilidade social média e renda familiar em torno de 1 SM.

³⁶¹ Embora o loteamento não tenha sido inscrito na Circunscrição Imobiliária à época de sua aprovação, a Prefeitura promoveu a oficialização de parte dos logradouros através de lei de 1968 e decretos de 1975 e 1979, conformando a caracterização das quadras e lotes.

³⁶² Cf. Relatório “1º Outubro”, da COHAB-SP, datado de julho/2000.

³⁶³ Conforme PMSP/SEHAB – Habisp – não há indicação da data de ocupação da Vila São Felipe.

Por fim temos a área denominada **Jardim Romano**, que, ao que podemos apurar, encontrava-se livre por ocasião da aquisição. Não obstante tratar-se de lotes das quadras 18 e 19 de um loteamento regular de mesma denominação, a área adquirida foi objeto de *“reparcelamento”*, determinando a condição atual de irregularidade. A figura do *“reparcelamento”* é uma das formas utilizadas como burla à legislação de parcelamento do solo, compreendendo a estratégia de promoção de um loteamento regular com lotes de dimensões conforme a legislação vigente, que são, posteriormente, divididos entre duas ou mais famílias. Essa forma de proceder constitui-se em **mais uma das práticas da informalidade apropriadas pela atuação pública:**

“Embora a maioria se apresentasse loteada (com referência às áreas

adquiridas com financiamento do FUNAPS no período), a dimensão do lotes

em várias áreas comportava sua subdivisão em 2 ou 3, gerando a adoção

de escrituras coletivas e, posteriormente, dificuldades por ocasião da

regularização do loteamento (incluindo o desdobro dos lotes e seu registro

em cartório)”. (GOMIDE e TANAKA (1997): pp. 25).

Todas as áreas adquiridas com recursos do FUNAPS, no período de 1983-85, são classificadas hoje como favelas ou loteamentos irregulares, demonstrando que a sua aquisição teve como objetivo apenas solucionar alguma situação emergencial, seja uma reintegração de posse ou até mesmo a solução paliativa devido à remoção de outra área ocupada, por despejo ou devido a situações de risco.

As áreas, cuja compra foi financiada pelo FUNAPS, eram adquiridas diretamente pelos beneficiários e escrituradas em nome de todas as famílias componentes da demanda, ou grupos de famílias que ocupavam partes das áreas ou lotes. Essa situação implicou na co-propriedade de uma determinada área por até centenas de famílias, resultando em uma série de embaraços aos procedimentos de regularização, pois qualquer providência nesse sentido requeria a anuência de todos os proprietários, alguns deles ausentes.

Se somarmos as áreas adquiridas mediante financiamento do FUNAPS (com ou sem material de construção), às áreas adquiridas pela COHAB-SP, no período de 1983-1985, teremos um montante aproximado de **4,4 milhões de metros quadrados** de superfície ocupada e, conforme vimos, caracterizada em grande parte como favelas ou loteamentos irregulares, ou seja, assentamentos urbanos informais.

Os empreendimentos levados a termo neste período demonstram o anseio, tanto dos agentes públicos como dos movimentos sociais, em construir novas propostas para solução do problema de moradia da população de mais baixa renda, na medida em que foram experimentadas diversas formas de intervenção, produção e gestão. Não se tratam propriamente de “idéias novas”, mas sim de colocar em prática um conjunto de propostas que já eram veiculadas no âmbito internacional, de forma a identificar novas possibilidades em face do cenário nacional.

Embora um Plano Habitacional tenha sido cuidadosamente elaborado, partindo da real condição da população carente de moradias e contemplando um leque expressivo de alternativas a serem consideradas, verificamos que **não houve uma**

unidade de ação, diferentemente do período anterior, quando o arranjo institucional proposto para cada programa determinou tarefas específicas para cada um dos órgãos intervenientes na construção de um objetivo comum. No período de 1983 a 1985, verificamos uma atuação, praticamente autônoma, seja por parte de SEHAB seja por parte de FABES, conduzindo projetos diferenciados para atendimento da população com as mesmas características sócio-econômicas e com objetivos idênticos, como é o caso do “mutirão coletivo” e o “financiamento para aquisição de terra e material de construção”.

Essa “sobreposição” de projetos decorre das características da forma de governo empreendida, que descentralizou o poder entre as secretarias municipais que tiveram maior autonomia para atingir aos objetivos e missões a elas determinados. Ocorre, contudo, que SEHAB e FABES passaram a uma atuação “concorrente”, de perfil diferenciado, em conformidade com os pressupostos de cada uma de suas equipes. Enquanto FABES, fortemente vinculada aos movimentos populares, aproveitava da autonomia obtida para o empreendimento de projetos que tinham por objetivo atender, de forma imediata os problemas mais emergenciais da população, a SEHAB buscava a institucionalização das experiências através da formulação de programas, incorporando as novas práticas à estrutura da COHAB-SP, formada por um conjunto de diretorias, que tratavam de particularidades de cada um dos programas.

A ação atomizada de cada uma das Secretarias além de não proporcionar uma sinergia nas ações empreendidas, determinou, entre outros fatores, que **as experiências empreendidas não se institucionalizassem**, como programas habitacionais reconhecidos pela população e devidamente inseridos nas estruturas administrativas do Município. A atuação “independente” determinou, também, formas diferenciadas de acesso ao financiamento habitacional para população de mesma origem e mesma condição sócio-econômica, pois enquanto os beneficiários dos programas da COHAB-SP arcaram com o retorno integral dos custos incidentes, aqueles que se filiaram aos programas de FABES contaram com subsídios financeiros expressivos.

Essa duplicidade de enfoque e atendimento enfraqueceu a estruturação do FUNAPS como um agente de financiamento subsidiado, vez que não eram entendidas pela população as causas de tal diferenciação, e, por consequência, o Fundo não era

reconhecimento como uma ferramenta importante, pela qual valia a pena lutar. Não obstante tais aspectos e considerações, este período é caracterizado por uma nítida evolução no reconhecimento da moradia em favela como definitiva, bem como com relação à participação popular na formulação de programas públicos, que foi inaugurada, quer para o movimento social quer para os agentes da administração municipal.

Por fim, cabe enfatizar que todas as ações empreendidas no que se refere aos “programas alternativos” de moradia se aproximaram das práticas da produção informal, resultando, inclusive, da análise detalhada de tais procedimentos, com a sua apropriação e, principalmente, o fornecimento dos insumos básicos, quais sejam, “a terra”, em muitos casos não legalizada e urbanizada e o “capital” através do financiamento dos materiais de construção.

5. UM PROJETO “MODELAR” PARA ACABAR COM AS FAVELAS: A POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NO SEGUNDO PERÍODO DE ATUAÇÃO DO FUNAPS – 1986-1988

Nesse terceiro período de atuação do FUNAPS verifica-se uma ruptura com as práticas anteriores, na medida em que os pressupostos do Plano Habitacional concebido em 1983 são abandonados, pois divergem do entendimento dos problemas sociais e habitacionais por parte da gestão que se inicia em janeiro de 1986, com a posse do Prefeito Jânio Quadros. Não obstante as iniciativas controvertidas e até mesmo antagônicas do Prefeito, os dividendos políticos dessas decisões eram cuidadosamente calculados.

Embora existam vários aspectos polêmicos nessa gestão, o chamado programa de “**desfavelamento**” é uma das mais controvertidas linhas de ação, vez que recoloca a remoção como caminho único para atuação na problemática das favelas, retomando a concepção da transitoriedade das moradias em assentamentos informais. Não obstante a importância desse grande eixo estabelecido para a política habitacional, que determinava a construção massiva de moradias baratas para viabilizar a remoção dos moradores em favela, temos outras tantas diretrizes que alteram, significativamente, os programas habitacionais públicos, com a introdução da produção de moradias destinadas à “renda média”, ou seja, de 05 a 10 SM'S e as posições ambíguas assumidas em face dos programas de “mutirão coletivo”, que estavam em execução e programados.

Os mutirões foram o primeiro alvo de críticas da nova administração, com a produção de um documento, pela diretoria recém-empossada da COHAB-SP, descrevendo que as práticas empreendidas não se apresentavam como alternativa para a produção de moradias baratas, para atendimento das famílias de mais baixa renda. O documento destacava aspectos relacionados à morosidade da execução das obras e os custos financeiros decorrentes, como também os custos indiretos resultantes do aparato técnico-institucional necessário a essa forma de produção, que onerava as despesas correntes da empresa. Esse documento serviu como base para a proibição de que novos empreendimentos em regime de “mutirão coletivo” viessem a ser iniciados, por parte do Executivo municipal, com o direcionamento de esforços para a produção

tradicional de conjuntos habitacionais por empreitada, nos moldes preconizados pelo BNH, destinados, a partir de então, inclusive para faixas de renda mais alta.

Todo o eixo da política habitacional foi concentrado na COHAB-SP, que passou a reportar-se diretamente ao Gabinete do Prefeito e não mais à SEHAB, cuja atuação ficou restrita aos processos de aprovação de projetos, além da gestão do FUNAPS que foi desvinculado de FABES, quando é criada a Superintendência de Habitação Popular – HABI, com a atribuição de gestão do Fundo e atuação na área da **habitação de interesse social** ⁽³⁶⁴⁾.

Entretanto, ocorrem dois eventos importantes que estavam fora do controle do governo municipal, quais sejam: a extinção do BNH, que passou a ter como sucessora a Caixa Econômica Federal – CEF e as resoluções do Banco Central que restringiram o endividamento público e impediram a COHAB-SP de tomar novos empréstimos para produção habitacional ⁽³⁶⁵⁾. Essas medidas colocaram em risco, a princípio, os planos de produção de um elevado volume de moradias, na medida em que atingiam diretamente a estrutura institucional da qual o Governo Municipal pretendia se valer para execução de sua política habitacional. Porém, diante desses impasses, as empreiteiras que já tinham contratos para produção habitacional logo se mobilizam para contrair esses empréstimos diretamente e, em ação coordenada com a direção da COHAB-SP, criaram o **Consórcio de Empresas de Produção Habitacional-CERPROHAB**, entidade privada, que tomou o empréstimo diretamente junto à CEF, com anuência do Governo Federal, tendo as glebas de propriedade da Companhia como garantia da transação, para fins de edificação de aproximadamente 30 mil unidades habitacionais ⁽³⁶⁶⁾.

A extinção do BNH pesou, principalmente, sobre as possibilidades de financiamento às famílias de mais baixa renda, pois a sua sucessora, a Caixa Econômica Federal - CEF não estruturou no período qualquer programa para atendimento dessas carências habitacionais, na medida em que se constituía em um órgão sem qualquer tradição

³⁶⁴ O Decreto 21.862/86 promove a transferência da Supervisão de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – SATHS, para a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, bem como determina a vinculação do FUNAPS a essa Secretaria. O Decreto 22.284/86 determina a transformação da SATHS na Superintendência de Habitação Popular – HABI, que passa, nos termos da Lei 10.237/86, a atuar exclusivamente na esfera da habitação de interesse social.

³⁶⁵ Resoluções do Banco Central – BACEN 1464 e 1469.

³⁶⁶ Sobre o detalhamento da operação CEF/CERPROHAB/COHAB-SP ver SILVA (2004), pp. 25-26.

na atuação em programas para famílias com renda até 03 SM'S. As famílias carentes de moradia, a essa altura mobilizadas pelas perspectivas de atendimento abertas da Administração anterior, passaram a concentrar toda capacidade de pressão política frente ao Executivo Municipal, reivindicando, principalmente, o cumprimento dos compromissos firmados anteriormente. Diante da pressão exercida pelos movimentos sociais e outras instituições como a Igreja Católica e representantes do legislativo, o Prefeito acaba por reverter parcialmente a decisão com relação aos "mutirões coletivos", autorizando o início de algumas obras já compromissadas, sem contar com a ação através do FUNAPS contemplando um leque diferenciado de ações que vão desde a produção de moradias prontas até o financiamento para a população contratar obras por empreitada.

A animosidade entre a Administração e os movimentos organizados não se restringiram, contudo, às demandas relativas aos programas de mutirão, pois os enfrentamentos mais contundentes ocorreram no âmbito das remoções violentas levadas a termo em áreas e unidades habitacionais invadidas, sem contar com os lamentáveis episódios ocorridos nas remoções de moradores de favelas por conta do Programa de Desfavelamento. A busca do diálogo e a circunscrição do problema das invasões no âmbito das carências habitacionais da população mais pobre, que permeou as relações na Administração anterior foram substituídas pela busca da pretensa "ordem", com a ação truculenta da recém criada Guarda Civil Metropolitana, subordinada ao Município. O episódio mais emblemático dessas ações violentas ocorreu no início de 1987:

"Um conflito na Zona Leste de São Paulo, na

tarde de ontem, entre a Guarda Civil

Metropolitana e invasores de terrenos,

provocou a morte do pedreiro Adão Manoel da

Silva, 29 (baleado na cabeça), e ferimentos em

pelo menos dez outras pessoas”. (FSP,

31.03.1987).

Embora as reintegrações de posse tenham sido suspensas por algum tempo, após o episódio da morte do pedreiro Adão, já no mês seguinte, agora com aparato somente da Polícia Militar, ocorre a desocupação violenta do Jardim Luciane, atingindo inclusive moradores da região ⁽³⁶⁷⁾. No final de 1988, também são despejadas as famílias que ocuparam unidades habitacionais do Conjunto Habitacional Inácio Monteiro, construído pela COHAB-SP, sem espaço para negociações ⁽³⁶⁸⁾.

Figura 40 - Notícias de repressão violenta à ocupação do Jardim Luciane (Folha de S. Paulo - 24.04.1987)

Como agente do Programa de “Desfavelamento” o FUNAPS passou a “encomendar” e “comprar”, com seus recursos, moradias produzidas pela COHAB-SP visando às remoções de favelas, bem como passou a “comprar” áreas para atendimento às

³⁶⁷ Cf. Jornal O Estado de São Paulo, 24.04.1987.

³⁶⁸ Cf. Jornal Folha de São Paulo, 16.11.1988.

demandas habitacionais próprias, com escrituração em “seu nome”. O Fundo passou a ser, também, a partir de 1988 ⁽³⁶⁹⁾, o depositário dos recursos originados através das denominadas **Operações Interligadas**, mecanismo que possibilitou a obtenção de recursos privados para produção de moradias destinadas à remoção de favelas, promovendo a contratação de empreiteiras para construção habitacional destinada a essa finalidade.

As Operações Interligadas – OI eram respaldadas na chamada “**Lei de Desfavelamento**” - Lei 10.209/86, que facultava aos proprietários de terrenos ocupados por favelas requerer à Prefeitura, a **modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo** do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obrigassem a construir e a doar, ao Poder Público, **habitações de interesse social para a população favelada**. Essa legislação, cuja concepção teve início na gestão anterior, compreendia que, em **contrapartida** de benefícios urbanísticos concedidos para determinada área, os proprietários doariam recursos ao Município para execução de um número determinado de moradias, destinadas a um determinado núcleo favelado. Existiam, portanto, dois pontos sensíveis nessas operações, ou seja, a definição do “valor” do benefício concedido a ser atribuído como contrapartida e a efetiva aplicação na produção de moradias para a favela escolhida. Esses pontos, extremamente vulneráveis, passaram a ser objeto de questionamentos judiciais no período posterior.

Segundo descrevem TANAKA e GOMIDE (1997), as mudanças no arranjo institucional de suporte ao FUNAPS, com a transferência para a SEHAB, determinaram um período em que HABI teve algumas dificuldades na retomada de projetos em andamento na gestão anterior, em função de que não houve a devida absorção dos trabalhos por parte da Secretaria, que até então tinha atribuições de caráter normativo e formal, não contando com pessoal e suporte administrativo para dar andamento aos projetos de atendimento à demanda de moradores em habitações sub-normais.

Em linhas gerais, permaneciam como responsabilidade de HABI “*prover habitações para famílias moradoras em áreas que apresentassem situação de risco de vida, despejo, obras públicas ou desadensamento*”, bem como promover as intervenções

³⁶⁹ Cf. Decreto 26.913, de 16 de Setembro de 1988.

em favelas, nos moldes que até então eram praticados (³⁷⁰). Para cumprimento de suas atribuições, HABI necessitava de um aparato operacional inexistente na Secretaria, que passou a ser suprido pelo FUNAPS que, embora não tivesse personalidade jurídica própria acabou por promover as contratações de pessoal e a compra de áreas destinadas aos projetos habitacionais, assumindo uma **posição de autonomia incompatível com as características, previstas em Lei**, para os Fundos Especiais. Assim sendo, o Fundo contava com cerca de 160 empregados, tinha folha de pagamento e despesas correntes, além de escriturar as propriedades em seu nome.

Por deliberação da nova administração, todas as áreas adquiridas no período foram compradas pelo FUNAPS, ou seja, quando havia interesse em determinada área, não havia mais o financiamento para compra pelos interessados, mas a **compra direta pelo Fundo**, que escriturava as propriedades em seu nome. Essa medida, totalmente inusitada, determinou por força da origem de recursos do Fundo, que todas essas propriedades passassem a constituir-se em bens municipais, dificultando, portanto, o processo de regularização e transferência de propriedade.

A COHAB-SP, que desde a gestão anterior voltava parte de seu corpo técnico para os projetos ditos “participativos”, assim compreendidos os “mutirões coletivos”, teve novamente uma alteração nos rumos de sua atuação. Teoricamente, as mudanças eram simples, pois compreendiam apenas a supressão das estruturas criadas para gestão desses projetos, porém, a existência de obras em andamento, projetos em processo de discussão com os movimentos sociais e compromissos firmados na gestão anterior, impediam a interrupção das atividades em curso. Não obstante a decisão do Prefeito, em não autorizar “novos” mutirões, as obras em andamento tiveram continuidade e os movimentos e entidades organizadas continuaram exigir da Companhia atendimento as suas reivindicações, em embate direto com a nova Diretoria da COHAB-SP, além da pressão política direta junto ao Prefeito.

A principal proposta da nova administração no âmbito da COHAB-SP, e que envolvia indiretamente o FUNAPS, tratava-se do denominado **“Projeto Modelar”**. Essa proposta consistia em um *“metaprojeto”*, destinado à implantação de um “sistema de industrialização de ciclo aberto”, que permitiria a evolução de sistemas construtivos, materiais e componentes, através de projetos experimentais a serem

³⁷⁰ GOMIDE e TANAKA. Op.Cit.: pp. 32.

promovidos pela COHAB-SP. Compreendia um conjunto de projetos arquitetônicos de duas tipologias habitacionais horizontais e uma tipologia vertical desenvolvidos pelo Diretor Técnico da Companhia (³⁷¹). Embora louvável em seus objetivos, de promover a racionalização e industrialização da construção habitacional, esses projetos eram, na verdade, estudos preliminares de arquitetura que foram colocados como objeto de licitação para várias empresas construírem protótipos, com térreo mais três pavimentos – tipologia MOD, em uma área de Heliópolis – Gleba L, denominada como “Canteiro Experimental”. Também foi concebido um embrião de 24 m² - tipologia 30M, passível de execução com sistemas construtivos diferenciados, que foi objeto de implantação em área do CH Adventista em um “Canteiro Experimental” de habitações unifamiliares. Em ambos os casos, os sistemas construtivos adotados acabaram por reproduzir problemas semelhantes, senão maiores, àqueles verificados anteriormente com relação às unidades habitacionais do PROMORAR.

Figura 41 - Esquema do embrião 30 M do Projeto Modelas - 18 m²

A qualidade questionável do projeto arquitetônico e as experiências negativas com sistemas construtivos “alternativos”, da forma que foram introduzidos até então, já conhecidas pela população, em especial dos movimentos organizados pró-moradia, criaram uma verdadeira contenda do modelar versus o mutirão, em face da tentativa de generalização do “Projeto Modelar”.

5.1. Modelar versus Mutirão

As obras em regime de mutirão coletivo iniciadas na Administração anterior tiveram continuidade obedecendo às mesmas práticas vigentes até então. Quanto às novas obras previstas para atendimento à demanda do movimento social organizado, a COHAB-SP passou a propor que as famílias fossem atendidas

³⁷¹ O Diretor Técnico da Companhia, a época, era Professor da POLI/USP, que trouxe consigo a proposta do projeto para implantação de “canteiros experimentais” para construções industrializadas.

através de embriões 30M ou 40M, do **Projeto Modelar**, construídos através de empreiteira.

Tal proposição, considerando, principalmente, os compromissos assumidos com relação às áreas adquiridas na gestão anterior, criou uma verdadeira celeuma envolvendo as entidades representativas dos movimentos, técnicos que os assessoravam, membros da Igreja e partidos políticos, que passaram a tratar dos casos específicos junto à COHAB-SP e ao Gabinete do Prefeito. Ao Chefe do Executivo cabia a palavra final sobre os rumos de cada projeto e ele soube tirar proveito político da situação, ora cedendo, ora recuando em suas decisões, ao sabor de seus interesses. Desta forma criou-se uma situação pulverizada e heterogênea com adoção de alternativas diferenciadas caso a caso.

No caso da Zona Leste, os movimentos da região de São Miguel Paulista, obtiveram autorização do Prefeito para execução de 250 unidades habitacionais no **Conjunto Inácio Monteiro** e 300 habitações no **Jardim Nazaré II**, nos moldes do “mutirão coletivo”, conforme praticado nas obras em andamento, mediante empréstimo a ser viabilizado no âmbito do FICAM/BNH. Conforme tratado adiante, esses mutirões não se concretizaram com recursos do FICAM em face da extinção do BNH e acabaram por ser realizados com recursos federais da **Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC**, envolvendo práticas diferenciadas daquelas definidas inicialmente.

Quanto aos projetos da Zona Sul ocorreram vários impasses determinando uma constante instabilidade nas negociações dos movimentos com a COHAB-SP. No caso do **Conjunto Habitacional Adventista**, conforme comprometimento inicial, 70% da área seria destinada à produção de moradias em regime de mutirão e apenas o restante destinado à implantação de prédios. Logo no início da nova Gestão, o projeto, que não fora definitivamente concluído no período anterior, acabou por ser revisto com a destinação de grande parte da área para implantação de quase 4.000 apartamentos e as áreas restantes para unidades unifamiliares do Projeto Modelar para atendimento à demanda de “desfavelamento”.

Figura 42 - Embrião do Projeto Modelar no CH Adventista

Mediante solicitação dos movimentos para atendimento ao menos das famílias remanescentes, já cadastradas e comprometidas com o projeto do mutirão, o Prefeito autorizou a cessão dos setores I e J do CH Adventista para os filiados das associações do Jardim Comercial e Parque Santo Antonio, que passaram a constituir a Associação Pró-Moradia da Zona Sul. Posteriormente, o compromisso não foi cumprido e esses setores foram objeto de implantação de unidades do “Modelar”, restando para o mutirão o setor E, onde foi possível a edificação de apenas 99 unidades habitacionais, quando a demanda era de 370 famílias ⁽³⁷²⁾. Os mesmos setores I e J foram também autorizados para atendimento à demanda dos movimentos de Vila Remo e Jardim Macedônia, também comprometida com o projeto Adventista. Tal impasse determinou uma posição irredutível do movimento na cobrança de compromissos assumidos, exercendo pressões de toda ordem, resultando na autorização da compra da gleba Valo Velho em 1988.

³⁷² Posteriormente, por pressão do movimento para atendimento da totalidade dessa demanda, foi autorizada pelo Prefeito a desapropriação de uma área localizada no Jardim Sonia Ingá, cuja efetivação ocorreu somente na gestão seguinte.

**Figura 43 - Problemas construtivo -
Modelar Adventista - construído em
placas de concreto**

Com todas essas negociações, idas e vindas, o Prefeito conseguiu conduzir os movimentos, apenas com acenos positivos, porém sem medidas efetivas para atendimento às reivindicações, retardando o início do mutirão Valo Velho para o final da gestão e o Jardim Sonia Ingá para a gestão seguinte, represando, de certa forma, a constituição de novos grupos para pleitear novos “mutirões coletivos”.

No caso da gleba Grajaú, embora as obras das casas modelo tenham se iniciado na gestão anterior, novas negociações foram estabelecidas, considerando que os contratos não estavam formalizados. Em face de negociações com a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, a nova Administração aceitou a proposta de um “projeto experimental”, que previa a concentração das 88 moradias permitidas, em face das restrições da legislação de mananciais, em uma parte da gleba de 16 hectares, com lotes de 75 m², com a preservação do restante da área, ao invés da divisão da gleba em lotes de 2.000 m², de acordo com a densidade habitacional máxima permitida, e o mutirão foi também autorizado. Entretanto, não obstante a autorização para prosseguimento, nenhuma medida efetiva foi adotada para a execução do projeto de saneamento da área e aprovações devidas, tornando o projeto irregular, situação agravada pela invasão do restante da gleba, a ser preservada, em 1988.

Figura 44 - Mutirão Grajaú - obras em andamento (Acervo da AMAI)

Para esses mutirões da Zona Sul, houve o pleito e, após meses de discussão, a autorização para produção em mutirão através de **autogestão**, ou seja, a COHAB-SP repassava os recursos que eram administrados pelas entidades beneficiárias, que se responsabilizavam pela compra de material e outros insumos necessários. A assessoria técnica e todo o processo de produção também eram definidos pelo movimento, ao contrário das experiências anteriores da COHAB-SP, que contavam com a interferência direta de seus técnicos na execução das obras. Nos processos de autogestão, a Companhia promovia apenas a aprovação dos projetos, fiscalização e medição mensal dos serviços efetivamente executados, para fins de liberar as parcelas de recursos previstas nos desembolsos do cronograma físico-financeiro da obra.

Figura 45 - Mutirão Adventista Fase II - obras parcialmente concluídas e habitadas

Os movimentos da Zona Sul também foram vitoriosos no sentido de obter, mediante comparação com os custos das unidades produzidas por empreiteiras, recursos financeiros suficientes para produção de casas de maiores dimensões do que os embriões, tanto aqueles dos projetos em mutirão da gestão anterior, como aqueles do Projeto Modelar.

Embora aceito o processo de autogestão, muitas dificuldades se colocaram para sua concretização. Em primeiro lugar, a COHAB-SP exigia o acompanhamento técnico das obras, porém, por ordem do Prefeito, se recusava a repassar os recursos necessários para sua remuneração. Essa situação foi contornada com o trabalho voluntário dos técnicos do Laboratório de Habitação da UNICAMP, que também era responsável pelo projeto arquitetônico e o sistema construtivo, em painéis pré-fabricados de tijolos cerâmicos produzidos em canteiro, utilizados nos mutirões do Conjunto Adventista Setor E e Grajaú⁽³⁷³⁾. No caso do mutirão do Valo Velho, as Associações “O Povo em Ação” e “Unidos Venceremos”, que congregavam a demanda de Vila Remo e Jardim Macedônia, optaram por um projeto em alvenaria armada em blocos de concreto, contratando assessoria técnica independente com recursos próprios do movimento.

³⁷³ A maioria dos profissionais da UNICAMP era oriunda do Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes. O projeto arquitetônico e executivo era de autoria do arquiteto Juan Villá Martinez.

Figura 46 - Produção de Painéis de Tijolos Cerâmicos - Mutirão Adventista Fase II

Outro obstáculo que se colocava para a concretização dos mutirões autogeridos eram as altas taxas de inflação vigentes no período, que acabavam por implicar em aumento do valor dos materiais de construção acima da variação da Unidade Padrão de Capital – UPC, que era o índice de reajuste aplicado aos valores a serem desembolsados conforme cronograma físico-financeiro, reajustado trimestralmente. Para piorar a situação, a COHAB-SP liberava os recursos no último dia de cada mês, ou seja, no último dia antes da variação da UPC, provocando perdas financeiras sucessivas a cada trimestre, que dificultavam a viabilização das obras.

Não obstante todas as dificuldades vividas, muitas delas advindas inclusive do sistema construtivo adotado no Adventista e Grajaú, os movimentos conseguiram, com muito esforço e coragem, vencer os obstáculos e provar que a produção de moradias em regime de “mutirão por autogestão” era possível, arcando com o ônus do pioneirismo dessa experiência.

Figura 47 - Esquema do projeto do Lab. Hab. da Unicamp para o Adventista Fase II - 53 m²

Paralelamente, enquanto se viabilizavam **as primeiras experiências de produção em regime de mutirão por autogestão**, a Prefeitura formalizou um acordo com a recém criada **Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC**, vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. A SEAC dispunha de um fundo e tinha por interesse estabelecer parcerias com municípios no sentido de viabilizar a produção de moradias em regime de mutirão, através do **Programa Nacional de Mutirões Habitacionais** talvez como forma de “compensar” a ausência de programas para as camadas de baixa renda após a extinção do BNH.

A Prefeitura de São Paulo se habilitou a promover a implantação de 10.076 unidades habitacionais em regime de mutirão com recursos da SEAC. Através da COHAB-SP, a quem competia promover a “doação” dos lotes urbanizados onde seriam implantadas as moradias, indicação da demanda e repasse dos recursos necessários à viabilização do mutirão. Para a finalidade de receber os recursos financeiros, promover a compra de material e assessoria técnica para execução das obras ⁽³⁷⁴⁾, a COHAB-SP firmou compromisso com a **Sociedade Comunitária**

³⁷⁴ Os recursos repassados pela SEAC, para a execução da totalidade das unidades habitacionais previstas, eram de aproximadamente 504 milhões de cruzados, equivalentes, à época, a US\$ 7.063.176 e 963.989 UPC's (considerando o dólar de 31.12.1987 – Cz 71,356 e a UPC de dezembro/1987 – Cz 522,99), o que representava US\$ 700 ou 96 UPC's por unidade habitacional, valores muito abaixo das 300 UPC's que eram liberadas pelo BNH no âmbito do FICAM, ou de US\$ 2.788 para o material de construção para cada unidade habitacional do CH Vila Nova Cachoeirinha na gestão anterior.

Habitacional PROFAVELAS, entidade criada em 1987, que aparentemente não tinha qualquer vínculo com a demanda a ser atendida nem com a SEAC ⁽³⁷⁵⁾.

Para viabilizar a produção das moradias previstas, era prevista a implantação de 2 unidades, embriões de 24 m², em cada lote de aproximadamente 100 m², desconsiderando por completo a legislação vigente. A COHAB-SP aproveitou o ensejo para realizar os mutirões Inácio Monteiro e Nazaré II, que não se efetivaram em face de extinção do BNH, bem como para atendimento às reivindicações das comunidades de Heliópolis que negociavam habitações em mutirão desde a gestão anterior. Também foi destinada aos mutirões do SEAC, área remanescente da implantação do CH José Bonifácio, denominada Itaquerá IV, ou Jardim São Pedro, que foi destinada ao atendimento da demanda indicada pela **Federação das Mulheres Paulistas**.

As obras da SEAC se estenderam até a gestão seguinte e, embora concluídas, foram objeto de ações judiciais promovidas pela COHAB-SP em face da Sociedade PROFAVELAS, devido à aplicação de recursos em atividades alheias ao mutirão, bem como em face da realização de pouco mais de 20% das unidades habitacionais previstas inicialmente ⁽³⁷⁶⁾. O Ministério Público/SP moveu ação civil pública contra a COHAB-SP visando a obrigação de promover a regularização dos lotes urbanizados onde foram implantadas as unidades em regime de mutirão e a transferência da propriedade aos beneficiários, situação ainda pendente de solução e com entraves significativos no caso dos “lotes” inseridos na Favela de Heliópolis.

Conforme **TABELA 20 – MUTIRÕES PROMOVIDOS PELA COHAB-SP (RECURSOS PRÓPRIOS E FUNAPS) – 1986 - 1988**, verificamos que foi iniciada a construção de um número maior de moradias em regime de “mutirão” do que na gestão anterior, que tinha essa prática como uma das propostas efetivas de atendimento habitacional. Comprova-se dessa forma, que o Prefeito Jânio Quadros, embora tenha vedado as obras em regime de mutirão no início da Administração, acabou por aceitar

³⁷⁵ A relação entre a SEAC e a Sociedade PROFAVELAS era inexistente, mas ao que foi possível verificar, posteriormente, havia uma relação entre o representante da Secretaria em São Paulo com os dirigentes da entidade. Verificou-se também uma vinculação, de caráter político da Sociedade PROFAVELAS com a entidade denominada *Federação das Mulheres Paulistas*.

³⁷⁶ Conforme elucidamos anteriormente, desde o início do processo era evidente a impossibilidade de executar a totalidade das moradias previstas em convênio com os recursos destinados pela SEAC.

até mesmo a prática da **autogestão**, através de uma manobra política, de caráter clientelista, onde, provavelmente, cada caso foi objeto de negociação, envolvendo, certamente, um conjunto de acordos políticos.

Em contrapartida a essas “concessões” para o “mutirão coletivo”, foi possível também desvincular de compromissos e destinações anteriores áreas adquiridas na Administração Covas, que acabaram por ser ocupadas por embriões do Projeto Modelar, em número superior aos mutirões, e que serviram ao atendimento do Programa de *Desfavelamento*.

[Tab_20.pdf](#)

5.2. Desfavelamento e Operações Interligadas: o retrocesso de programas de urbanização de favelas

A meta inicial do Programa de Desfavelamento era a de promover, durante o período de 1986-1988, a construção de aproximadamente 20.000 moradias “operárias”, que correspondiam aos embriões do Projeto Modelar, destinados às famílias com renda de 0 a 3 SM’s, a serem removidas das favelas definidas pela Prefeitura. Para fazer frente à produção pretendida, reconhecendo que a estrutura de SEHAB, com a recente incorporação do FUNAPS e criação de HABI, não estaria habilitada para desenvolvimento de um processo produção para atendimento à meta estabelecida, definiu-se que as unidades habitacionais seriam produzidas pela COHAB-SP e “adquiridas” pelo FUNAPS.

A utilização de lotes urbanizados produzidos pela COHAB-SP nos programas do FUNAPS já era uma prática comum, desde a gestão anterior, e essa foi a alternativa encontrada para solução do problema, até mesmo porque, quando da definição das metas e planos iniciais da gestão o BNH ainda existia e a Companhia era um de seus agentes promotores e financeiros, habilitada, portanto, a obter recursos para execução do plano pretendido. Neste caso, a diferença com relação ao período anterior, é que as unidades foram “transferidas” para o FUNAPS que promoveu a sua comercialização, nos moldes de financiamento próprio, atuando como se fosse um órgão ou autarquia da Administração Municipal.

A propriedade das unidades habitacionais só não foi efetivamente escriturada em nome do FUNAPS, na medida em que, quando da efetivação das transações, os conjuntos habitacionais encontravam-se ainda irregulares e não se viabilizava a formalização de escrituras ⁽³⁷⁷⁾.

³⁷⁷ As transações financeiras envolvendo a produção dessas moradias eram um tanto “confusas”, na medida em que, em certos casos, a COHAB-SP chegou a receber recursos da CEF para produção das moradias em face de pedidos de empréstimos formulados anteriormente, e também recebeu os recursos do FUNAPS, promovendo o retorno dos empréstimos ao órgão financiador como se as unidades estivessem comercializadas individualmente nos moldes do SFH. Essa situação comprometia a efetiva transferência da propriedade aos beneficiários do Fundo, mesmo quando da regularização, pois sobre elas incidia hipoteca em favor da CEF.

A operacionalização do programa apresentou várias dificuldades, no caso do CH Adventista, por exemplo, vários moradores removidos contra a sua vontade, como é o caso da Favela Cidade Jardim, passaram a habitar unidades habitacionais do Projeto Modelar construídas no conjunto. Paralelamente, parte das unidades habitacionais, também do Projeto Modelar, portanto, idênticas, foram comercializadas pela COHAB-SP com famílias de baixa renda, porém observando as regras de financiamento do SFH, muito menos favoráveis do que aquelas estabelecidas pelo FUNAPS para os moradores originários das favelas.

A condição desigual de pagamento por um mesmo produto, no mesmo local, determinou uma reação por parte dos mutuários da COHAB-SP, que também eram famílias de baixa renda e não achavam justa a situação que se apresentava, requerendo, igualmente, a compra de suas moradias pelo FUNAPS, com concessão de financiamento subsidiado. Paralelamente, as famílias, que foram removidas contra sua vontade, acabaram, em alguns casos, vendendo, alugando e até mesmo abandonando suas casas. Hoje, existem no local até prédios de três pavimentos construídos em quadras do Modelar Desfavelamento, onde vários lotes foram adquiridos por terceiros para fins de edificações de maior porte.

O exemplo do CH Adventista é somente um caso complexo onde ocorreram situações de difícil administração na pós-ocupação que, via de regra, eram originadas, principalmente, pela aversão que as famílias manifestavam pelas moradias e pelos conjuntos, ressaltando em várias ocasiões que estavam no local contra sua vontade (³⁷⁸).

Para o Programa de Desfavelamento, foram produzidas através da COHAB-SP 2.774 unidades habitacionais, conforme **TABELA 21 – EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS PRODUZIDOS PELA COHAB-SP PARA O PROGRAMA DE DESFAVELAMENTO – 1986 – 1988.**

³⁷⁸ Esses problemas foram detectados durante trabalho que desenvolvi como participante na etapa pós-ocupação de conjuntos habitacionais que receberam famílias do Programa de Desfavelamento.

TABELA 21 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS PRODUZIDOS PELA COHAB-SP PARA O PROGRAMA DE DESFAVELAMENTO - 1986 - 1988

IDENTIFICAÇÃO DO EMPREENDIMENTO						SITUAÇÃO ATUAL		
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Nº unid. hab.	REGULARIZAÇÃO		SÓCIO-ECONÔMICO
						ZEIS (%)	situação atual	
NORTE	1	Jardim Antártica	Cachoeirinha	Casa Verde/ Cachoeirinha	200	0	Regularizado	100% média
SUL	2	Adventista	Capão Redondo	Campo Limpo	815	0	Regularizado	100% m.baixa
LESTE	3	Inácio Monteiro	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	239	100	Regularizado	100% média
	4	Jardim São Paulo	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	185	100	Em regularização	70% média, 20% baixa, 10% alta
	5	Sítio Conceição	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	502	s/inf.	Regularizado	s/inf.
	6	São Nicolau	São Lucas	Vila Prudente / Sapopemba	411	100	Em regularização	60% baixa, 40% alta
TOTAL					2.352			
Fontes: www.habisp.inf.br PMSP/SEHAB/HABI41: Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas - emitido em 18.10.99 SEMP/SEHAB - Relatório Final - Portaria Intersecretarial 01/93/SEMP/SEHAB - Operações interligadas - Abril / 1994 SILVA (2004)								
Observações: (1) Tipologias habitacionais – embriões de 24 m² (2) Todos os empreendimentos foram classificados pelo Sistema Habisp como conjuntos habitacionais (3) Na maioria, os empreendimentos apresentam infra-estrutura completa.								

Embora todas essas unidades habitacionais tenham sido efetivamente adquiridas pelo FUNAPS, ressaltamos que muitas delas somente foram concluídas na gestão que se seguiu e, portanto, podem ter sido destinadas a outras demandas de HABI.

O principal mecanismo que viabilizou financeiramente o Programa de Desfavelamento foram os recursos advindos de Operações Interligadas – OI. Embora essas Operações se apresentassem como um mecanismo interessante de apropriação de ganhos obtidos pelos particulares em face de concessões urbanísticas, a legislação que as instituiu não foi bem recebida pelo movimento social organizado, especialmente aqueles vinculados às favelas. Conforme descrevem GOMIDE e TANAKA (1997), o fato da legislação não explicitar a prévia concordância das famílias a serem removidas, bem como a localização e características das novas moradias, determinou que os movimentos

continuassem a defender a urbanização e concessão de uso dos terrenos ocupados como solução para as favelas ⁽³⁷⁹⁾.

Segundo Relatório de SEMPLA/SEHAB ⁽³⁸⁰⁾, não obstante a Lei que criou as Operações Interligadas - OI tenha sido sancionada em 1986, o primeiro Edital só foi publicado em fevereiro de 1988 ⁽³⁸¹⁾, com objetivo de realocação de moradores em favelas, situadas em áreas públicas, ao longo dos córregos que seriam canalizados no âmbito do Grupo Executivo dos Programas de Canalização de Córregos e Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social dos Fundos de Vale – GEPROCAV, com financiamento do Banco Mundial. A esse primeiro Edital seguiram-se mais dois, abertos em abril e outubro do mesmo ano, totalizando o recebimento de 63 propostas protocoladas na Prefeitura durante o ano de 1988. Durante esse ano, também foi publicado decreto ⁽³⁸²⁾ que autorizou os proponentes de OI aprovadas a contratarem os “**órgãos responsáveis**” ⁽³⁸³⁾ pelo Programa Habitacional do Município – FUNAPS e COHAB, para execução das obras e remoção das favelas.

Das 63 propostas protocoladas, 13 foram aceitas, mas somente 05 assinaram o Termo de Compromisso, com a SEMPLA. Para atendimento de quatro dessas propostas, o FUNAPS empreendeu a construção de 4 empreendimentos habitacionais, três na Zona Norte e um na Zona Sul, com a produção de 1.105 unidades habitacionais, sendo 835 destinadas ao atendimento da contrapartida das OI's ⁽³⁸⁴⁾.

³⁷⁹ Ibid.: pp. 39.

³⁸⁰ SEMPLA/SEHAB (1994) - Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Intersecretarial 01/93/SEMP/SEHAB, que teve por finalidade *avaliar os procedimentos administrativos que tratam da aprovação e implantação dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social relacionados com as operações interligadas, propor medidas operacionalizadoras visando a agilização das mesmas, bem como propor solução para os casos pendentes.*

³⁸¹ Segundo o Art. 5º da Lei 10.209, de 09 de dezembro de 1986, as Operações Interligadas se viabilizavam mediante a publicação de um Edital: “*Art. 5º - A critério da Prefeitura e mediante chamamento da iniciativa privada, por edital, poderão ser submetidas, à Comissão de Zoneamento, propostas de operações interligadas envolvendo exclusivamente áreas de domínio público municipal, ocupadas por núcleos ou favelas, obedecidas às disposições desta lei.*”

³⁸² Decreto 26.913, de 16 de setembro de 1988.

³⁸³ Destacamos que o próprio texto legal classificava, erroneamente, o FUNAPS, como um “órgão municipal” e não como um “fundo”.

³⁸⁴ As unidades habitacionais produzidas que não foram destinadas às citadas Operações Interligadas, no futuro atenderam a outras OI ou demandas diversas e não foram custeadas com os recursos referentes às contrapartidas descritas. A quinta OI contratada, cujo objetivo era a remoção de 65 famílias que ocupavam terreno particular na Favela de Paraísoópolis,

As remoções, conforme evidenciado na **TABELA 22 – EMPREENDIMENTOS FINANCIADOS POR OPERAÇÕES INTERLIGADAS – 1986 -1988** a seguir, ocorreram para empreendimentos localizados na mesma região da favela das quais as famílias foram removidas, porém essas remoções não significaram, na maioria das situações, a erradicação das favelas, pois se constituíram em transferência parcial de famílias dos assentamentos beneficiados. Os empreendimentos produzidos apresentam-se dotados de infra-estrutura básica, carecendo ainda de providências para efetiva regularização, na maioria dos casos medidas administrativas. No que se refere à condição sócio-econômica das famílias, com exceção do **CH Morro Grande**, verifica-se predominância de vulnerabilidade social muito alta.

Cabe destacar que todos esses empreendimentos foram contratados, fiscalizado e geridos por SEHAB/HABI, ou seja, uma tarefa nova para esses órgãos, com todos os contratos e formalidades estabelecidos em nome do FUNAPS. Na verdade foi o FUNAPS como um “organismo autônomo” o responsável por todas as atividades.

Uma das conseqüências menos evidentes do Programa de Desfavelamento diz respeito ao retrocesso verificado no caminho que vinha sendo trilhado pelos programas municipais de urbanização em favelas, especialmente no projeto que se delineava para o Complexo Heliópolis.

As dimensões territoriais da Favela de Heliópolis, a efervescência da organização dos moradores que se faziam representar por diversas entidades congregadas na UNAS, os compromissos assumidos com BNH e IAPAS na gestão anterior e, principalmente, o potencial das áreas ainda livres e de excelente localização para implantação dos “projetos renda média” propostos pela nova Administração, determinaram que o Projeto Habitacional Integrado Heliópolis fosse retomado já em 1986. O projeto sofreu uma reformulação, com cada uma das 13 áreas tratadas independentemente, e a definição da implantação de 4060 apartamentos, destinados a diferentes faixas de renda, quais sejam: 4 a 6 SM's (1080 apartamentos); 6 a 8 SM'S (1080 apartamentos) e 8 a 10 SM's (1900 apartamentos em prédios de 20 pavimentos).

embora a contrapartida tenha sido paga à COHAB-SP, que construiu as unidades habitacionais correspondentes no CH Adventista, não teve êxito, na medida em que os moradores se recusaram a sair da favela e as casas a eles destinadas acabaram por ser invadidas.

[Tab_22.pdf](#)

Além do atendimento às faixas de renda mais alta, as perspectivas de construção em “mutirão coletivo”, restringiram-se às 200 unidades financiadas pela SEAC, pois o Projeto Modelar prevaleceu com a construção de 276 embriões na gleba K e início da construção de mais 315 embriões da gleba F, obra esta que não foi concluída. Quanto às demais áreas, com exceção das glebas A (Favela Heliópolis) e gleba K (Favela São João Climaco), tiveram destinação diversa dos interesses dos moradores originais da favela, conforme **QUADRO 19 – DESTINAÇÃO DAS ÁREAS DO COMPLEXO HELIÓPOLIS – 1986-1988**.

QUADRO 19 - DESTINAÇÃO DAS ÁREAS DO COMPLEXO HELIÓPOLIS - 1986-1988		
DENOMINAÇÃO	ÁREA (M²)	DESTINAÇÃO/OCUPAÇÃO
A	89.099	Favela Heliópolis
B/J	13.378	Apartamentos Renda Média Superior
C	11.611	Apartamentos Renda Média Superior
D	5.217	sem destinação
E	2.123	sem destinação
F	48.026	315 embriões Projeto Modelar
G	16.665	Apartamentos Renda Média Superior
H	9.543	Apartamentos Renda Média Superior
I	15.486	Apartamentos Renda Média Superior
K	576.083	Favela São João Climaco - 329 embriões Projeto Modelar
L	105.297	Canteiro Experimental - Projeto Modelar - Tipologia MOD - térreo + 3 pavimentos
M	19.233	sem destinação
N	60.875	Apartamentos Renda Média Superior

A gleba L, destinada ao “Canteiro Experimental” das unidades verticais do Projeto Modelar, foi inicialmente recusada pela população quando da proposta de implantação de lotes urbanizados para “desadensamento” da favela, em virtude de encontrar-se ocupada por um “lixão” e estar sujeita às enchentes provocadas pelo transbordamento do Córrego dos Meninos. Independentemente das condições impróprias ao uso habitacional, a área foi

destinada aos prédios do Modelar, resultando, hoje, em situação adversa que compromete, inclusive, a regularização do conjunto habitacional ⁽³⁸⁵⁾.

Figura 48 - Heliópolis H - Obras de Renda Média paralisadas. Os esqueletos dos edifícios foram posteriormente invadidos

Se em 1981/1982 as Favelas do Complexo Heliópolis contavam com aproximadamente 2000 domicílios, em 1987 esse número havia dobrado, pois pesquisa contratada pela COHAB-SP indicava a existência de 4.774 domicílios no local, ou seja, um **crescimento superior a 100%**.

A população de Heliópolis não aceitou passivamente tais decisões, porém em face da instalação de uma equipe técnica no local, das reuniões frequentes e das manobras da direção da COHAB-SP, impedindo que o projeto como um todo fosse apreciado pela comunidade, acabou por ser vencida em seus propósitos, não sem luta, não sem protestos e com muitas manifestações públicas que provocavam reações do Prefeito suspendendo obras e/ou negociações.

Outro aspecto relevante para análise das consequências das decisões tomadas nesse período nas condições atuais de ocupação de Heliópolis, consiste no fato de que todas as obras foram iniciadas com recursos financeiros próprios da COHAB-SP, contando com a concessão dos empréstimos correspondentes por parte da CEF. Ocorre que esses empréstimos não se viabilizaram e a Companhia não dispunha de reservas suficientes para conclusão das obras, até mesmo porque várias outras obras foram iniciadas com recursos próprios na expectativa de ressarcimento quando da concessão dos empréstimos, o que também não ocorreu, determinando a paralisação de todas as obras iniciadas.

³⁸⁵ A respeito da complexidade do processo de regularização do Conjunto Heliópolis L, em face das condições de aterro com material impróprio, em face do “lixão” existente, ver SILVA (2004): pp. 155-158.

Figura 49- Heliópolis N - Quando do início das obras em 1987

Figura 50 - Heliópolis N - Após a ocupação em 1996

Essa paralisação ⁽³⁸⁶⁾, sem a perspectiva de retomada, determinou o abandono dos canteiros de obras pela maioria das empreiteiras, resultando na ocupação, inclusive dos esqueletos dos edifícios iniciados, das glebas B, J, F, H e N, resultando no adensamento da ocupação do local por favelas. Somente foi possível, na gestão posterior, a retomada das obras das glebas C e I, que foram mantidas sob vigilância pelas empreiteiras. Considerando os equívocos das

³⁸⁶ Somente as obras do Canteiro Experimental da gleba L foram concluídas.

decisões tomadas, concluímos que as intervenções realizadas neste período, determinaram não só o adensamento como a extensão das favelas do Complexo Heliópolis, contribuindo para a sua configuração atual.

Em síntese o Programa de Desfavelamento removeu 4.363 famílias, em 13 favelas ⁽³⁸⁷⁾, correspondendo a 8% das favelas existentes no Município ⁽³⁸⁸⁾, um número bem inferior à meta inicialmente estabelecida.

5.3. Financiando a produção (in) formal: terra e construção por empreiteiras

O enfoque da Administração do período 1986-1988 foi o esquema tradicional de produção de moradias, nos moldes dos conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-SP, privilegiando a produção por empreiteiras. Até mesmo os financiamentos concedidos através do FUNAPS que antes se prestavam à aquisição de terra e material de construção, passaram a se destinar à compra da terra e a **contração das obras por empreiteira**. Aparentemente, essa medida conduziria à produção formal de moradias, afastada, portanto, das práticas anteriores onde os empréstimos concedidos se prestavam a colaborar com os esquemas de auto-construção/mutirão. Entretanto, a condição ilegal das moradias produzidas determinou a sua condição de informalidade, mesmo que resultantes de uma produção “formal”. Tal como ocorreu na gestão anterior, foram financiados:

- a. Compra de terras;
- b. Produção de moradias: compra de terras e contratação de empreiteiras para execução das obras;
- c. Contratação de obras em áreas públicas.

As intervenções que se restringiram à compra da terra, sem qualquer outro financiamento complementar, determinaram, do mesmo modo que no período anterior, que ocupação ocorresse por conta dos recursos próprios dos beneficiários, que promoveram a divisão informal em lotes e a auto-construção das moradias. As áreas adquiridas, todas em nome do FUNAPS, totalizaram aproximadamente 13 hectares e são descritas na **TABELA 23 – ÁREAS ADQUIRIDAS COM RECURSOS DO FUNAPS – 1986-1988**.

³⁸⁷ Favelas Glicério, Formigueiro, Tatuapé, Do Amor, Tolstoi, JK, Morro do S, Águas Espraiadas, Elvira Goreti, Vila Prel, Cidade Jardim, Pirituba, além das famílias moradoras dos cortiços das Rua Assembléia e Jandaia, no acesso da Radial Leste para Av. 23 de Maio.

³⁸⁸ Cf. GOMIDE e TANAKA, Op. Cit. Pp. 38.

[Tab_23.pdf](#)

As áreas adquiridas compreenderam, em sua maioria, terrenos que foram anteriormente invadidos, como é o caso do **Palmares/Guapira**, na Zona Norte, ou ocupações por favelas, como é o caso da área **Gêneve**. Embora não localizamos relatos específicos a respeito, envolvem, quase sempre, situações onde a ocupação é ameaçada de despejo pelo proprietário particular e o Poder Público intervém, comprando a área para evitar a desocupação, bem como por razões outras, que não foi possível identificar.

Com exceção da área **Oxford**, que embora irregular é classificada pelo Município como conjunto habitacional, nos demais casos temos a classificação dessa produção como favelas ou loteamentos irregulares, demonstrando como a compra dessas áreas se constituiu insumo para produção informal. No caso do **Jardim Palmares**, a ocupação resultante da compra da área pelo FUNAPS, se constitui em loteamento clandestino ⁽³⁸⁹⁾.

Em três casos, classificados como favelas, onde houve cálculo do Índice de Infra-Estrutura pelo Município, verificamos valores inferiores a 0,5, o que reflete uma situação insatisfatória não obstante aos vários anos de ocupação, com exceção do Jardim Palmares, que apresenta índice 0,7 após a intervenção no âmbito do Programa Lote Legal. Quanto às condições sócio-econômicas, os quatro casos revelam baixa renda e altos índices de vulnerabilidade social, com exceção da Favela Gêneve, cuja renda média supera 6 SM's. Nos três casos onde se dispõe de informações sobre o número de famílias beneficiárias originais e o número total de domicílios, observa-se acréscimos no intervalo de 67 a 140%, demonstrando como a condição informal favoreceu o adensamento das áreas.

No caso dos financiamentos para produção das moradias, os beneficiários contrataram diretamente as empreiteiras, mediante indicação de HABI, para execução de edificações e, em algumas situações específicas, também de urbanização. Essa prática, utilizada extensivamente no período, caracteriza uma burla à lei de licitações, na medida em que o órgão escolhia as empresas

³⁸⁹ Nos referimos ao Programa Lote Legal, implantado através do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo – RESOLO, da SEHAB, com respaldo na Lei Municipal 11.775/95, que promoveu a dotação de infra-estrutura, entre outros, ao Jardim Palmares.

construtoras ao seu bel prazer, ficando os beneficiários sujeitos a essa “indicação” para fins de obtenção do financiamento. Como descrevem GOMIDE e TANAKA (1997), “*posteriormente*”, o Conselho do Fundo aprovou a escolha das empreiteiras por uma Comissão Permanente constituída para este fim (³⁹⁰).

Em alguns casos, provavelmente se tratando de negociações e processos que tiveram início no período anterior e somente foram formalizados a partir de 1986, encontramos áreas compradas e escrituradas em nome dos beneficiários, bem como alguns casos de produção em auto-construção/mutirão, com financiamento apenas do material de construção, conforme **TABELA 24 – FINANCIAMENTO DE ÁREAS E PRODUÇÃO DE MORADIAS – 1986-1988**, na sequência.

Os terrenos adquiridos visando à produção de moradias, através de financiamento aos beneficiários, tanto do material de construção como da contratação de empreiteiras, localizam-se na maioria na Zona Leste, retomando a tendência anterior, de concentrar as moradias destinadas às famílias de baixa renda nessa região, onde os terrenos eram mais baratos. Na maioria dos casos também, a produção ocorreu através do **financiamento para contratação de empreiteiras** para construção de casas, bem como, em alguns casos, para obras de infra-estrutura. Verificamos, da análise da **TABELA 24**, que os casos de produção em regime de mutirão estão associados à compra de áreas em nome dos beneficiários, demonstrando tratar-se de projetos iniciados sob a égide das práticas do período anterior, com alguns casos, inclusive, de áreas compradas em nome dos beneficiários que acabaram por ter o financiamento para contratação de empreiteira, seguindo as práticas em vigor por ocasião do início das obras (³⁹¹).

Em linhas gerais, a prioridade foi dada às empreiteiras, resultando em muitas situações onde a população se sujeitou à aceitação de serviços não realizados a contento, vez que não tinha condições de adotar as medidas coercitivas cabíveis.

³⁹⁰ GOMIDE e TANAKA. Op. Cit.: pp. 34.

³⁹¹ Temos apenas um caso, onde a compra da área se deu através do FUNAPS, conforme rotina adotada a partir de 1986, no qual a produção ocorreu através de mutirão, que é o empreendimento **Quintais da Moóca** ou **Chácara Santa Etelvina**, que compreende uma situação específica, onde moradores despejados de cortiços da região central foram removidos para moradias, por eles construídas, em terreno na Zona Leste.

[Tab_24.pdf](#)

Segundo consta dos documentos oficiais, os técnicos da HABI promoviam a “fiscalização”, das obras, porém, considerando a evidente falta de estrutura técnica-administrativa, não existiam condições para que as obras fossem acompanhadas adequadamente, inclusive em face de que o contrato era firmado com os beneficiários e não como a Prefeitura.

Tal situação explica a classificação de quase 65% dos casos como loteamentos irregulares ou favelas e apenas 06 intervenções como conjuntos habitacionais, porém irregulares e sem informações precisas quanto às condições de infraestrutura. O desenvolvimento econômico e social dessas comunidades também pode ser medido em face da baixa renda, variando de 0,88 a 1,21 SM's, nos casos de favelas e loteamentos irregulares, onde esta informação é disponibilizada, com exceção apenas da **Favela Humaitá II**, onde a renda chega a quase 06 SM's.

A prática de financiamento individual de material de construção continuou existindo, inclusive com certa ênfase, conforme relatam GOMIDE e TANAKA, na medida em que 250 proprietários individuais de lotes na Grande São Paulo obtiveram material de construção financiado pelo FUNAPS no período ⁽³⁹²⁾. Desta forma, embora o Prefeito se negasse a uma política habitacional de caráter metropolitano, restringindo a atuação da COHAB-SP, promovia o financiamento de construções informais nos municípios vizinhos. Infelizmente, como nos casos anteriores, não há registros da localização das moradias financiadas e até mesmo de sua efetivação.

Finalmente, mantendo práticas anteriores, temos o financiamento para produção de moradias em áreas públicas, dominiais e de uso comum, a maioria ocupada por favelas, conforme consta da **TABELA 25 – FINANCIAMENTO PARA PRODUÇÃO EM ÁREAS PÚBLICAS – 1986-1988**. Mesmo nessas situações de total informalidade, principalmente *em áreas de uso comum*, a execução das moradias e das obras de infra-estrutura foram financiadas para produção através da contratação de

³⁹² GOMIDE e TANAKA. Op. Cit. : pp. 37.

empreiteiras, envolvendo 4 casos, enquanto o financiamento de material de construção ocorreu também em 4 casos.

[Tab_25.pdf](#)

No caso das favelas **Vila Nova São João** e **Santa Maria**, além do financiamento de material para auto-construção, houve o financiamento para contratação de empreiteiras para obras de urbanização, pois como descrevem GOMIDE e TANAKA (1997), já no final da gestão, os projetos de urbanização de favelas acabaram por ser retomados (³⁹³). Essa retomada de “urbanização” de favelas, contrariando as diretrizes estabelecidas pelo Governo Municipal demonstra como a **premência na solução de problemas emergências e o atendimento da reivindicação das populações moradoras nesses assentamentos tornava, praticamente, impossível o encaminhamento de alguma solução definitiva**. Como não havia se estruturado um plano de intervenção efetiva, garantindo condições satisfatórias de infra-estrutura e moradia, apelava-se para a adoção de **soluções que eram paliativas e se combinavam com práticas informais**, inclusive sem a solução da problemática fundiária.

Esse fato pode ser constatado a partir da situação atual de ambas as favelas anteriormente citadas que sofreram adensamento habitacional e apresentam ainda hoje carências de infra-estrutura. Cabe destacar também que, em caso de financiamento da produção em **áreas públicas livres**, como ocorreu com a área dominial denominada **Galileu Gaia**, o financiamento promovido pelo FUNAPS deu origem a uma favela, hoje considerada como “núcleo urbanizado”, porém ainda irregular. Exceto as **Favelas Santa Maria** e **Rolim Laranjeiras**, que apresentam Índice de Infra-Estrutura de 0,37 e 0,42, respectivamente, nos demais casos, encontramos condições melhores com Índices variando de 0,70 a 1,00.

As ações empreendidas no período, através da COHAB-SP ou do FUNAPS, especialmente quando se referem aos assentamentos informais e às formas de produção alternativas de moradia, caracterizam-se pela sua ambigüidade. As **diretrizes formuladas não são necessariamente aquelas que determinam as ações**, na medida em que encontramos projetos em mutirão, enquanto a diretriz era

³⁹³ GOMIDE e TANAKA. Op. Cit.: pp. 35,

produção por empreiteiras; verbas destinadas para a urbanização de favelas, enquanto a diretriz era a remoção, e assim por diante.

Foi uma Administração com decisões excessivamente centralizadas, onde cabia ao Prefeito a palavra final sobre cada um dos projetos habitacionais empreendidos, considerando que localizamos ofícios encaminhados para sua deliberação, com a descrição pormenorizada de cada projeto, que eram devolvidos com uma anotação de próprio punho, onde o Prefeito orientava os procedimentos a serem seguidos. Essa atuação permitiu que fossem estabelecidas barganhas de toda ordem, ora cedendo, ora negando, mas de alguma forma neutralizando uma ação mais organizada e efetiva dos movimentos sociais pró-moradia, com encaminhamentos individualizados, ou na melhor das hipóteses, regionalizados.

Caracterizou-se também, como um período onde o “direito à moradia” e os movimentos sociais organizados foram desrespeitados, com ações truculentas de reintegração de posse e remoções, penalizando os grupos mais vulneráveis sob o ponto de vista social e político e estabelecendo negociações com os grupos mais organizados, onde nem sempre os compromissos firmados eram honrados. Qualquer ação ou crítica mais contundente com relação à Administração era motivo para suscetibilidades e retrocessos nas negociações.

Paralelamente, mesmo em um ambiente onde os recursos financeiros se apresentavam escassos, a Gestão 1986-1988 soube engendrar mecanismos, as vezes não muito transparentes, para garantir os seus intentos como é o caso da criação do CERPROHAB e das Operações Interligadas, que permitiram obter as verbas necessárias para os programas de remoção de favelas. Há que se registrar, contudo, que alguns desses estratagemas acabaram por resultar em consequências danosas, como é o caso do início de um conjunto expressivo de obras, principalmente destinadas às faixas de renda média, com recursos da COHAB-SP contando com financiamentos futuros que não se concretizaram. A paralisação dessas obras resultou em uma série de consequências graves, que vão desde a invasão de esqueletos de edifícios abandonados, até situações onde as obras de terraplenagem iniciadas e não concluídas implicaram em processos erosivos e degradação de sítios,

assoreamento de córregos, etc. ⁽³⁹⁴⁾, dilapidando recursos que poderiam ser investidos de forma produtiva.

Todas as concessões ao movimento popular organizado, como foi o caso dos “mutirões por autogestão”, não receberam empenho da Administração para sua realização, muito pelo contrário, foram criadas dificuldades para que os processos e as entidades fossem desacreditados, o que não ocorreu graças ao empenho das famílias beneficiárias e das entidades representativas que souberam superar os entraves. Por derradeiro, há que se registrar que as intervenções em geral, se caracterizaram pela informalidade, até mesmo quando se valeram de empreiteiras para execução das obras, considerando a utilização de áreas impróprias e a descon sideração da legislação, tal como ocorreu em períodos anteriores.

³⁹⁴ Nos referimos aos prédios invadidos em Heliópolis e Itaquera, bem como as obras de terraplenagem iniciadas nas glebas Santa Etelvina III –B, Santa Etelvina VI – B e Jardim São Paulo II – D.

6. "CONSTRUINDO TERRITÓRIOS DE UTOPIA": QUARTO PERÍODO DE ATUAÇÃO E EXTINÇÃO DO FUNAPS

A eleição de Luiza Erundina representou para a população carente de moradia, a chegada dos movimentos sociais ao poder, considerando a biografia da nova Prefeita, totalmente identificada com os problemas da população de mais baixa renda e suas dificuldades de habitação. A população mais pobre via nessa eleição a solução de seus problemas cotidianos e a reversão de processos cuja ação do Executivo do Município estava muito longe de sequer influenciar. Nesse sentido, caracteriza-se uma excessiva expectativa que, por mais que o governo fosse bem sucedido, seria, com certeza, frustrada.

Para direção dos órgãos vinculados à problemática habitacional, SEHAB e COHAB-SP, a Prefeita indicou técnicos que estavam diretamente relacionados com os movimentos populares, muitas vezes com visões diferenciadas dos problemas e principalmente das soluções a serem colocadas em prática. A "menina dos olhos" de alguns desses profissionais eram os **mutirões por autogestão**, cuja defesa era formulada por BONDUKI (1992), através da dissertação de mestrado denominada "*Habitação e Autogestão: construindo territórios de utopia*", escrita em um momento, onde as possibilidades efetivas dessa prática se concretizar no âmbito das políticas públicas era ainda uma "utopia" (³⁹⁵).

Se as condições encontradas pela nova Administração eram adversas, caracterizadas por uma "*pesada dívida*" e um "*imenso déficit financeiro*" (³⁹⁶), na área habitacional os problemas não eram menores. Várias obras encontravam-se iniciadas, muitas já paralisadas há tempo, sem recursos financeiros para sua continuidade ou retomada, com o reinício a construção de unidades habitacionais no "Complexo Cidade Tiradentes" através do CERPROHAB, não obstante ainda estivessem pendentes os

³⁹⁵ A tese de mestrado data de 1986 e a publicação em livro de 1992. A importância dessa obra para o período analisado decorre do fato de que além de retratar as experiências do Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes, que teve influência nas experiências de autogestão levadas a efeito até então no âmbito do Município de São Paulo, o seu autor Arquiteto Nabil Georges Bonduki, ocupou o cargo da Superintendente de HABI na Gestão de Luiza Erundina.

³⁹⁶ São Paulo (Cidade), SERA, 1992: pp. 133.

problemas advindos da primeira etapa de implantação dos conjuntos desse Complexo. As perspectivas que se colocavam não eram favoráveis considerando o agravamento da crise econômica e da inflação, sem contar com o declínio do SFH⁽³⁹⁷⁾.

Para completar o cenário adverso, o início da nova Administração é marcado por um volume muito grande de invasões⁽³⁹⁸⁾, com a ocupação tanto de áreas públicas como de apartamentos produzidos pela COHAB-SP em fase final de obras ou em fase de comercialização. Lideranças do movimento popular afirmavam que os militantes pró-moradia atuantes encontravam-se divididos entre conter as invasões e buscar uma solução negociada ou incentivá-las para fins de forçar as tratativas. Também existiam invasões fomentadas por grupos de oposição à Administração que tinham por objetivo tumultuar o quadro já negativo⁽³⁹⁹⁾.

As divergências internas entre a direção de SEHAB e COHAB-SP com relação a uma série de questões que se colocavam, considerando formas diferenciadas do entendimento da problemática habitacional, do papel do Estado e especificamente do Município na sua solução, sem contar com a disputa de grupos pela hegemonia na condução da política habitacional, dificultavam a tomada de decisões e o encaminhamento de questões pendentes. Uma dessas importantes decisões, que dizia respeito ao arranjo institucional e a divisão de responsabilidades na condução dos programas habitacionais levou algum tempo para ser equacionada, até a definição de que seriam de responsabilidade de SEHAB/HABI os *programas alternativos e subsidiados*, ou seja, aqueles vinculados ao FUNAPS e provenientes do orçamento municipal, e da COHAB-SP a *produção em grande escala, com recursos federais*⁽⁴⁰⁰⁾.

A partir dessa decisão todos os projetos de mutirão que ainda estavam em andamento foram transferidos para HABI, até mesmo porque deveriam ser custeados com recursos do FUNAPS, na medida em que a COHAB-SP vinha executando as obras com recursos próprios, com exceção daqueles mutirões vinculados à SEAC.

³⁹⁷ Cf. COHAB-SP (1992), Relatório de Gestão: 1989-1992, pp. 5-6.

³⁹⁸ Ocorreram 12 invasões desde a data da eleição até Fevereiro de 1989.

³⁹⁹ Cf. Jornal a Folha de São Paulo, 02.02.1989.

⁴⁰⁰ Cf. COHAB-SP (1992). Op. Cit.

Com relação ao FUNAPS, embora sua atuação “independente” já suscitasse questionamentos por parte do Tribunal de Contas do Município – TCM, esse foi o período onde o Fundo teve maior autonomia, relevância e uma atuação mais diversificada, comparativamente com os períodos anteriores (⁴⁰¹). De certa forma, a autonomia do FUNAPS que funcionava praticamente como uma “autarquia” municipal foi favorável à intenção de concentrar os programas de produção alternativa e intervenções nos assentamento informais na sua esfera de gestão.

Já no início da gestão foi instituído o “Plano de Ação Imediata – PAI”, que previa as seguintes linhas de atuação: urbanização de favelas; produção de lotes urbanizados e moradias; prevenção de risco em favelas e atendimento à habitação coletiva precária de aluguel, consoante as seguintes diretrizes gerais, a seguir sintetizadas (⁴⁰²):

- a. Prioridade à população com renda familiar até 5 salários mínimos, e projetos de baixo valor unitário para ampliar a oferta;
- b. Prioridade para as reivindicações dos movimentos organizados de luta por moradia e de urbanização de favelas, bem como à produção de alternativas de moradia para população moradora em favela de risco;
- c. Desenvolvimento de trabalho social, cultural e político visando ao estímulo à participação popular;
- d. Aumento da densidade populacional nos projetos de lotes urbanizados e construção de unidades habitacionais;
- e. Acesso às moradias, além da propriedade individual da unidade habitacional, através de alternativas de garantia de posse e do direito a habitação, como a concessão de direito real de uso, propriedade coletiva, condominial e cooperativa, dependendo da alteração da legislação federal;
- f. Privilegiar a urbanização de favelas que contam com movimentos organizados, se localizam em áreas públicas, que estão fora das áreas de risco e tenham se constituído antes de 1º de janeiro de 1989;

⁴⁰¹ Conforme GOMIDE e TANAKA, Op.Cit.: pp.24, o Tribunal de Contas do Município – TCM, em parecer de maio de 1989 já havia indicado a situação irregular de atuação do FUNAPS, fato este que motivou a criação de um Grupo de Trabalho Intersecretarial, por parte de HABI, que sugeriu a instituição de uma “Fundação” para o desenvolvimento da política habitacional do Município. Essa sugestão resultou no encaminhamento de projeto de lei de criação da Fundação de Habitação de Interesse Social, em substituição ao Fundo, projeto este que foi rejeitado pelo legislativo.

⁴⁰² Conforme Relatório de Gestão 1989/1992 – PMSP/SEHAB.

- g. Nas obras em andamento, os futuros moradores, obedecida a fila de inscrição da COHAB-SP, serão chamados a participarem do acompanhamento das obras;
- h. Nos conjuntos já ocupados será realizado levantamento para identificar e sanar as irregularidades de ocupação das unidades (aluguel, cessão, invasão, inadimplência, etc.);
- i. Respeito à proporcionalidade entre a extensão da demanda, organização dos movimentos e a gravidade da situação de risco, no momento da distribuição dos projetos a serem implantados, devendo todas as zonas do município serem atendidas;
- j. Apoio da administração municipal às cooperativas de habitação ou associações comunitárias de construção, geridas pelos próprios associados, assim como as entidades de assessoria à habitação popular e de desenvolvimento tecnológico reconhecidas publicamente;
- k. Estimulo às soluções de caráter inovador no que se refere à qualidade do projeto, processo de produção ou regime de propriedade, como subsídio ao estabelecimento de nova política de habitação de interesse social;
- l. Mobilização de outros recursos financeiros, além dos provenientes do orçamento municipal, na implantação do Plano;
- m. Incorporar na política habitacional do município a participação e o apoio dos movimentos sociais organizados;
- n. Realizar a política habitacional do município através da COHAB e HABI, com o apoio de outros órgãos da Administração Municipal sob a coordenação da SEHAB.

Em consonância com as diretrizes fixadas, foram instituídos Programas Habitacionais, com recursos financeiros do FUNAPS que propunham a atuação em favelas e a construção de habitações de interesse social, através de mutirão e empreitada, conforme **QUADRO 20 – PROGRAMAS HABITACIONAIS INSTITUÍDOS ATRAVÉS DO FUNAPS – 1989-1992**, que serão descritos na sequência.

QUADRO 20 – PROGRAMAS HABITACIONAIS INSTITUÍDOS ATRAVÉS DO FUNAPS – 1989-1992

PROVISÃO	FUNACOM	Produção habitacional em regime de mutirão por autogestão dos beneficiários organizados em associações, assistidas por “Assessorias Técnicas”, sem fins lucrativos, contratadas diretamente pelas associações, com execução de infraestrutura por empreiteira. Foram produzidas cerca de 10.000 unidades habitacionais, implantadas em áreas desapropriadas pela Municipalidade, além de áreas de “propriedade” das associações
	PRODUÇÃO POR EMPREITADA	Embora não se constitua um programa propriamente dito, envolveu o conjunto de unidades habitacionais produzidas em regime de empreitada, com recursos do FUNAPS e de Operações Interligadas
	Região Central	Programa Habitacional para População de Baixa Renda na Região Central de São Paulo - Desapropriação pelo poder público, seguida da reforma e reedificação das habitações coletivas através da autogestão
AÇÃO EM FAVELAS	URBANACOM – Urbanização Comunitária	Urbanização de favelas em regime de mutirão, com financiamento do FUNAPS, envolvendo inclusive a produção de novas unidades habitacionais nas favelas
	Urbanização de Favelas	Urbanização de Favelas – Urbanização de favelas em regime de empreitada, inclusive com a produção de novas unidades habitacionais em favelas
	PREVENÇÃO DE RISCO E MELHORIAS	Subprogramas que objetivam o atendimento de situações de risco através de diagnóstico dos problemas detectados com indicação para solução; e execução de obras pontuais para solucionar situações específicas.

6.1. Provisão de Moradias

O Programa de Provisão de Moradias tinha por objetivo *ampliar a oferta de moradias para as famílias de baixa renda que estejam organizadas em movimento ou em situação de risco*. A sua operacionalização envolveu a produção por mutirão, auto-construção, construção por empreiteira e formas mistas ou combinadas. Visava a adoção de alternativas de baixo custo com o *desenvolvimento de projetos inovadores quanto à qualidade, regime de propriedade, processo de produção e desenvolvimento de um trabalho integrado do ponto de vista político, social e cultural*⁽⁴⁰³⁾.

⁴⁰³ Cf. SEHAB/HABI (1992): s/nº,

As diretrizes preconizadas compreendiam o *direito a arquitetura bem resolvida*, considerando aspectos urbanísticos e ambientais; *a localização adequada dos conjuntos habitacionais em áreas providas de infra-estrutura, transportes e equipamentos; melhor qualidade e maior quantidade de unidades para enfrentar a dimensão do problema habitacional, adequação dos conjuntos ao meio físico, reduzindo custos de terraplenagem e melhor aproveitamento da terra e da infra-estrutura.*

A provisão se deu através de programas de produção em mutirão – FUNAPS Comunitário, produção por empreiteira, além da produção em mutirão pela população moradora em cortiços das áreas centrais, que apresenta características próprias, conforme detalharemos a seguir.

6.1.1. FUNACOM – FUNAPS Comunitário

O FUNACOM viabilizou a produção através de “**mutirões por autogestão**”, institucionalizando, através de um programa com normas determinadas, as experiências levadas a efeito na Gestão Jânio Quadros, através da COHAB-SP, com parâmetros mais flexíveis e a ampliação dos limites e insumos a serem contemplados nos empréstimos. Foi viabilizada através desse programa a produção de aproximadamente **10.000 unidades habitacionais**, distribuídas sobre uma superfície de aproximadamente **2,5 milhões de metros quadrados**, conforme apresentado na **TABELA 26 – PROGRAMA FUNACOM – 1989-1992.**

A prática da denominada “autogestão” na produção de moradias através de mutirões foi originada no âmbito do grupo de profissionais do Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes, influenciados pela experiência uruguaia de “ajuda mútua”, da qual tratamos anteriormente. Era, até então, uma experiência restrita aos movimentos da Zona Sul, na medida em que foi experimentada informalmente na urbanização da **Favela Recanto da Alegria**, no período de 1983-1985, e autorizada em caráter excepcional pelo Prefeito Jânio Quadros para os mutirões de **Valo Velho, Adventista Fase II e Grajaú** ⁽⁴⁰⁴⁾.

⁴⁰⁴ Também existia uma experiência dessa forma de gestão da produção em um empreendimento em São Bernardo do Campo, financiado pelo Governo do Estado.

[TAB_26.pdf](#)

Assim sendo, **a autogestão, ao contrário do mutirão, não se constituía objeto generalizado de luta dos movimentos sociais de outras regiões** e tampouco era absorvida com a relevância que acabou assumindo na esfera da estrutura SEHAB/HABI/COHAB:

“Na administração não havia uma discussão fechada com relação à

amplitude que devesse ganhar esse programa. Ele até podia ganhar o

status de política pública, mas não com a extensão que acabou assumindo,

Poderia até ser um programa, mas não o programa principal”. (Caderno Pólis

Nº 20 (1994): pp. 15 – Entrevista concedida por Nabil Bonduki à Ana Amélia Silva).

Com efeito, no início da Administração a grande conquista preconizada era a execução de mil lotes urbanizados em cada uma das regiões do Município, conforme divulgado pela Prefeita e conforme reivindicação dos movimentos populares, que buscavam alternativas de acesso à terra e ao financiamento de material para construção, sem tratar de aspectos relacionados à gestão. Os movimentos da Zona Leste, por exemplo, que embora tivessem levado a frente programas de mutirões nas duas gestões anteriores, através da recém criada, mas já poderosa, União dos

Movimentos de Moradia – UMM, tinha como principal objeto de luta os “mil lotes por região”, conforme dizeres de BONDUKI ⁽⁴⁰⁵⁾:

“Se naquele momento a Prefeitura tivesse assumido um programa para

distribuir lotes urbanizados para que a população construísse por seu

próprio esforço, penso que os movimentos teriam aceito – e então esta

proposta de autogestão não teria caminhado o quanto caminhou”. ((Caderno

Pólis N° 20 (1994): pp. 9 – Entrevista concedida por Nabil Bonduki à Ana Amélia Silva).).

Conforme bem definiu BONDUKI ⁽⁴⁰⁶⁾, ao contrário de SEHAB e COHAB, a HABI permitiu certa autonomia e agilidade para introdução da proposta da autogestão, *o que de certa forma compensava sua falta de estrutura*. A produção de moradias com o financiamento de terra e material de construção, que existia até mesmo antes da instituição do FUNAPS, não deixava de ser uma forma de produção onde a população administrava os recursos com certa autonomia, pois em alguns casos de financiamento individual não há sequer registro da concretização das obras. Nesse sentido, embora o grupo que formulou o Programa FUNACOM fosse constituído somente por profissionais contratados pela nova gestão, não existiam no âmbito do “órgão”, estruturas, normas, procedimentos ou

⁴⁰⁵ Entrevista, 1994. Op. Cit., pp. 9.

⁴⁰⁶ Em entrevista à Ana Amélia da Silva. Caderno Pólis N° 20, pp. 12.

qualquer outra forma de barreiras ao programa (⁴⁰⁷). Conjugavam-se assim dois fatores essenciais para a realização do programa: o desejo dos técnicos contratados em implementar a autogestão e a fragilidade institucional de HABI.

O FUNAPS comunitário foi instituído e chegou ao volume de produção empreendida, em face de três pré-condições: em primeiro lugar, devido aos técnicos que defendiam a prática da autogestão, indicados para a direção de HABI, em segundo lugar, pelo fato de que a estrutura de HABI, muito precária e vulnerável, era por consequência mais flexível, permitindo a rápida institucionalização do programa e, por fim, a mais importante delas, ou seja, a existência de um movimento popular organizado que já há algum tempo experimentava práticas comunitárias e assumiu o desafio da gestão dos empreendimentos em regime de mutirão.

Diante de todo esse cenário o Programa foi rapidamente instituído e foram estabelecidos os parâmetros necessários à sua adesão. Essa institucionalização resultou em um arranjo com diretrizes mais claras do que aquelas empreendidas anteriormente na atuação com recursos do FUNAPS, que pode ser sintetizada conforme segue:

- a. Os empreendimentos do FUNACOM seriam viabilizados mediante a formalização de convênios entre o FUNAPS (⁴⁰⁸) com as entidades ou associações de moradia, que assumiriam a responsabilidade pelo recebimento e aplicação dos recursos conforme cronograma físico-financeiro, contratação de assessorias técnicas, organização do mutirão e de todas as atividades necessárias a sua realização;
- b. O financiamento era composto de uma verba para canteiro de obras, ferramentas e equipamentos, com limite de 4% do valor do financiamento, remuneração de assessoria técnica para projeto e acompanhamento, também no limite de 4%, e uma verba para contratação de mão de obra especializada limitada a 10% do valor do

⁴⁰⁷ Cf. RONCONI (1995) a equipe de coordenação do FUNACOM era formada por arquitetos recém contratados pela nova gestão, somente uma secretária e uma assistente social faziam parte do corpo de funcionários municipais.

⁴⁰⁸ Também nesse momento o Fundo foi utilizado como uma entidade autônoma.

- financiamento, restando os 82% remanescentes para o financiamento do material de construção;
- c. Os valor total do financiamento eram limitados à 900 VRF's (⁴⁰⁹) não podendo ultrapassar também o limite de 15 VRF's por metro quadrado, o que equivaleria a uma área de 60 m²;
 - d. Os terrenos para edificação das moradias tinham origens diversas, tais como, desapropriações promovidas por HABI, a partir de prioridades estabelecidas em instâncias regionais de participação dos movimentos (⁴¹⁰), ou áreas de propriedade das próprias entidades, obtidas junto a outros órgãos como COHAB-SP, CDHU ou de doações como a Igreja, etc.;
 - e. Cada entidade deveria apresentar, além dos projetos e do cronograma físico-financeiro para orientar as liberações mensais, o regulamento das obras, que regia as normas de relacionamento em canteiro, deveres e obrigações entre a coordenação e os *mutirantes*, além da listagem nominal dos selecionados que eram cadastrados por HABI;
 - f. A entidade deveria também formalizar convênio ou contrato com uma das assessorias técnicas cadastradas em HABI, que deveriam se constituir em "entidades sem fins lucrativos";
 - g. Cada convênio formalizado com as associações teria como limite a produção de até 200 unidades habitacionais (⁴¹¹).

A partir dessas linhas mestras as obras se desenvolviam com recursos desembolsados mensalmente pelo FUNAPS, observando as parcelas do cronograma físico-financeiro aprovado por HABI. A primeira parcela era uma espécie de "adiantamento" para efetivo início das obras, nos mesmos moldes operados pela COHAB-SP no período anterior, com exceção de que

⁴⁰⁹ No mês de janeiro de 1990, época da assinatura do primeiro convênio do FUNACOM (Mutirão São Francisco V), a VRF equivalia a NCz\$ 110,31, portanto, 900 VRF's totalizavam NCz\$ 99.279,00. Com o dólar do dia 01/01/1990 cotado em NCz\$ 11,53, temos o valor máximo de financiamento equivalente a US\$ 8.610,50, ou de US\$ 143,50/m². Esses valores foram revistos em 1992, quando o teto do programa passou a ser de 1.114,80 UPF/unidade e 18,58 UPF/m², o que equivaleria, considerando a UPF de Cr\$ 30.887,03 e do Dólar de Cr\$ 4.224,40, (Agosto/1992) a Cr\$ 34.432.861,04 ou US\$ 8.150,00/unidade e a Cr\$ 573.881,01 ou US\$ 135,84/m², o que permitiria a construção de unidades habitacionais de até 60 m².

⁴¹⁰ Os chamados "Fóruns Regionais".

⁴¹¹ Não obstante a existência desse limite, utilizou-se o expediente de subdividir o mesmo projeto em vários convênios, como por exemplo, o Jardim Apuanã, onde foram formalizados quatro convênios totalizando 800 unidades habitacionais edificadas na mesma gleba, apenas com associações diferente, originárias todas do mesmo movimento.

além da vistoria técnica para fins de medição dos serviços realizados e verificação da sua conformidade, era exigida também a apresentação de “prestação de contas” dos dispêndios dos recursos (⁴¹²).

Relativamente à viabilização do programa cabem algumas considerações, conforme a seguir apresentado, que não invalidam o resultado expressivo na produção de moradias para baixa renda e o ineditismo da introdução da prática da autogestão em um conjunto significativo de obras, que não deixou de ser também uma experiência de grande amplitude, que serviu para consolidação de programas de mutirões por autogestão em outras localidades e até mesmo na esfera do Governo Estadual, nos programas da CDHU.

O Programa privilegiava “**movimentos organizados de moradia**”, incorporando, *reivindicações históricas desses movimentos* na tentativa de *romper com práticas clientelistas e assistencialistas de atendimento individual*, atendendo um segmento mais informado e organizado da população, procedente, em grande parte de habitações precárias de aluguel, pressupostos amplamente divulgados e que são ressaltados por GOMIDE e TANAKA (1997). Nesse sentido as autoras questionam:

“No atendimento à demanda de habitação de interesse social, a prioridade

dos investimentos concedidos aos grupos politizados e organizados em

movimentos ou associações de luta por moradia, quase sempre de vocação

⁴¹² Cf. SEHAB/HABI (1992), no início os convênios previam somente a medição da obra para fins de liberação das parcelas. Posteriormente, *“no processo de avaliação foi considerada a importância da apresentação mensal da prestação de contas para a liberação das parcelas, com o objetivo principal de garantir a prática desse controle interno nas associações”*.

partidária, evidenciou uma atitude de favoritismo assumida pela

Administração no período. Indaga-se se essa postura não representou uma

manutenção de uma prática clientelística, agora de caráter coletivo”.

(GOMIDE e TANAKA, 1997: pp.48).

Teríamos evidenciado nesse caso, o risco do “clientelismo coletivo”, na medida em que eram atendidos apenas grupos organizados segundo uma determinada metodologia e que tinham alguma **representatividade na sua região de atuação**, na medida em que as prioridades de atendimento eram decididas em “Fóruns Regionais”, onde as “entidades organizadas” encaminhavam seus pleitos. Dessa forma, determinava-se que somente os grupos reconhecidos nesse ambiente tivessem chances de ver suas reivindicações atendidas. Nessa conformidade, cabe a ressalva de DURHAM (1984) quando adverte que as reivindicações surgem onde são mais facilmente atendidas, ou onde tem maior chance de vitória e *não onde são mais necessárias em termos de carências da população*⁽⁴¹³⁾.

Nesse sentido, o FUNACOM não garantia o atendimento das famílias que mais necessitavam de moradia ou que estavam em situação mais precária. A clivagem se dava, na maioria dos casos, conforme regras estabelecidas pelos próprios movimentos, com base na **“participação do indivíduo na luta”**, para fins de decisão quanto à atribuição de unidades e de outros aspectos de relevância individual, o que induz a um processo subjetivo de escolha. O “crescimento político” das comunidades beneficiadas, a emergência e consolidação de “novas lideranças” são objeto de algumas

⁴¹³ Cf. DURHAM, Op. Cit.: pp.25.

análises que consideram os benefícios, ou insucessos, auferidos através do programa, deixando claro que o FUNACOM era também um **projeto com alto componente político**, que trazia as discussões e disputas do movimento popular para o seio da Administração.

Paralelamente, a autonomia concedida aos movimentos, especialmente no que se refere à indicação da demanda para os projetos, é um encargo pesado que, de certa maneira, retira um ônus dos ombros da Administração, pois se determinadas famílias não são atendidas, isso ocorre por decisão do movimento e não do poder público. Desta forma os embates com o Estado se fizeram no universo do **volume de moradias a serem oferecidas para cada região** e cada movimento e não a partir de critérios de seleção individual, ficando para os indivíduos não atendidos, na maioria dos casos, a sensação de que o atendimento não ocorreu por **fraqueza ou inabilidade de negociação da liderança de seu grupo e pelos critérios criados na esfera do próprio grupo e não por incapacidade do Estado em solucionar o problema de moradia da população de mais baixa renda**. Também vale o oposto, se houve atendimento é porque a liderança do grupo é competente e, portanto, deve ser valorizada, inclusive politicamente.

A noção de autogestão, com base em uma série de depoimentos de técnicos entusiastas do programa, representa uma *cessão de poder por parte do Estado*. Por outro lado, a co-gestão era a prática onde *a Prefeitura dava assessoria técnica, acompanhava o desenvolvimento do trabalho e a associação recebia o financiamento, comprava o material de construção com assessoria do poder público* ⁽⁴¹⁴⁾. São concepções com influência do modelo uruguaio:

⁴¹⁴ Cf. BONDUKI, Caderno Pólis N° 20, (1994).

“No Uruguai, inclusive, essas palavras possuem concepções e conteúdos

ideológicos diversos. Inicialmente, a autogestão pressupõe grupos

organizados, com poder de controle e decisão e com regras definidas

através de negociações e interlocução com o poder público: repasse e

gestão de recursos públicos, definição de um agente promotor e um agente

comunitário, que se trate de uma cooperativa ou de uma associação”.

(Caderno Pólis Nº 20 (1994): pp. 116 – Entrevista concedida por Rosângela Dias de Oliveira Paz à Ana Amélia Silva).

Embora o conceito de autogestão para a Teoria Política, seja um tanto mais amplo, certo é que ele pressupõe a **gestão pelo grupo**, ou seja, as decisões sobre os rumos de determinado projeto são tomadas pelo grupo após a manifestação de todos em um processo de democracia direta, certo é também, que autogestão pressupõe autonomia dos membros do grupo em se manifestar. Ocorre que, em várias situações, inclusive relatadas por pessoas que passaram pela experiência de mutirão por autogestão, **as lideranças do movimento exercem um “poder” sobre os**

demais, até mesmo coercitivo, intimidando a discordância em face da autonomia que as lideranças dispõem em “excluir” os beneficiários dos projetos (⁴¹⁵).

Evidentemente, que não há como os agentes públicos interferirem nessas relações internas ao movimento, até mesmo porque não se caracterizaria assim a autogestão, porém são alguns “desvios” que devem ser considerados na formulação de programas desse tipo, até mesmo porque, no início do processo do FUNACOM, há relatos de movimentos onde as questões eram “pouco discutidas”, como descreve PAZ (1994), no tocante ao acompanhamento da atuação da UMM, por parte da FASE (⁴¹⁶) a partir de 1987-1988:

“Em um primeiro momento, tivemos um choque. Porque era muito

diferente de tudo que acontecia na Zona Sul. O pessoal da União discutia

muito pouco as questões, tinha muito mais atividade de massa do que

discussão. Discutiam depois. Aliás, essa é uma tônica da União até hoje!”

⁴¹⁵ Nos relatórios dos mutirões que foram transferidos para a COHAB-SP em 1994, existem situações de pessoas que foram “despejadas” de suas casas após a conclusão das obras, por se recusarem a contribuir com o movimento através de mensalidades no valor de 1 SM. Existem inclusive decisões judiciais tomadas em favor do movimento pelo “inadimplemento” de obrigações por parte dos moradores, após a conclusão das obras.

⁴¹⁶ Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação – FASE, organização não governamental voltadas para promoção de direitos humanos, gestão democrática e economia solidária.

(Caderno Pólis Nº 20 (1994): pp. 116 – Entrevista concedida por Rosângela Dias de Oliveira Paz à Ana Amélia Silva).

370

A informação é requisito essencial ao processo de participação, pressupondo, necessariamente, a discussão com a apresentação clara do problema e das argumentações favoráveis e contrárias, de forma a possibilitar o esclarecimento aos indivíduos que tomarão determinada decisão, como em uma votação em assembléia, por exemplo. Desta forma, sem informação e discussões apropriadas, pode se conduzir os indivíduos a ações que são opostas aos seus interesses ou valores.

Um dos aspectos que também deve ser considerado no que se refere à produção do FUNACOM, diz respeito à política de terras que o subsidiou. Além de um intenso processo de aquisição de terras através de desapropriação por interesse social, foram aceitas áreas “adquiridas” por parte as Associações e cedidas pela COHAB-SP e CDHU, sendo que, em várias situações, faltou rigor na avaliação das condições de propriedade, sendo aceitas glebas indivisas e adquiridas mediante instrumentos de venda e compra não levados ao registro imobiliário. Também, deixaram de se observados critérios da legislação ambiental e urbanística, até mesmo aquela de interesse social instituída no período de 1989-1992 (⁴¹⁷). Não obstante a falta de estrutura funcional de HABI, tal como nos períodos anteriores havia por parte dos técnicos da instituição uma postura de total alienação com relação à legislação:

“Na verdade, todos os projetos de habitação no país, se se quiser implantar

com prazos razoáveis, têm a sua aprovação inviabilizada. Não dá para

⁴¹⁷ O Decreto 31.601/92 consolidou as alterações introduzidas para a legislação de habitação de interesse social no período, sendo que, algumas disposições já se aplicavam antes mesmo de sua edição. Os relatórios da COHAB-SP que tratou dos processos de regularização dos mutirões a partir de 1994 indicam uma série de inadequações dos projetos com relação ao citado decreto, bem como com relação à legislação ambiental, determinando situações complexas de regularização.

aprovar de acordo com todas as exigências da legislação municipal e

estadual. Defendemos, inclusive, que não precisam ser aprovados porque

se trata de um empreendimento público, de interesse social. Não se trata

de um empreendimento que visa o lucro, e certamente levaríamos anos se

iniciássemos um processo de desapropriação dessas áreas para depois

iniciar um processo de aprovação com imissão na posse e tudo o mais.

Teríamos, então, todas as áreas ocupadas por favelas". (Caderno Pólis Nº 20

(1994): pp. 15 – Entrevista concedida por Nabil Bonduki à Ana Amélia Silva).

A defesa de que os empreendimentos atendiam ao interesse social e dispensavam a obediência a qualquer tipo de legislação não é nova e gerou uma série de situações de irregularidade e "*insustentabilidade física*" dos empreendimentos produzidos para a população de baixa renda

⁽⁴¹⁸⁾. Os prazos demandados pelos processos de aprovação justificariam apenas o início das obras antes de sua efetiva aprovação e não o desrespeito às normas instituídas, até mesmo porque existe uma legislação urbanística de interesse social.

Praticamente a totalidade dos empreendimentos do FUNACOM está em total condição de ilegalidade. Seja pelo fato de serem implantadas em áreas que não foram efetivamente adquiridas pelas entidades beneficiárias, com a posse vinculada apenas aos instrumentos de compromissos de compra e venda, pela utilização de áreas partes de glebas maiores, portanto, indivisas, além de áreas vedadas ao uso habitacional pela legislação vigente, como áreas muito íngremes, faixas não edificantes e terrenos em áreas de proteção aos mananciais.

No que se refere aos projetos de urbanismo, os arquitetos membros das assessorias técnicas desenvolveram propostas inovadoras, resultado inclusive de concursos públicos, em alguns casos incompatíveis com a legislação e até mesmo que não se viabilizaram tecnicamente demandando a revisão dos projetos após a retomada das obras, com anuência dos mutirantes e das próprias assessorias técnicas ⁽⁴¹⁹⁾.

No que se refere às tipologias habitacionais, a maioria dos casos são sobrados, com projetos arquitetônicos muito interessantes, alguns com área de até 80 m², embora a legislação de HIS proposta a época limitasse a 72 m² a área construída das unidades habitacionais para sua classificação como habitação de interesse social. Como no caso do Mutirão Condomínio Paraíso, cuja tipologia habitacional é a seguir esquematizada, existem outros casos que não se enquadram na legislação de HIS, pelo fato de contemplarem a dois banheiros e cobertura para automóvel, além da área superior.

⁴¹⁸ Utilizamos a expressão “insustentabilidade”, nos termos da ausência de sustentabilidade física, conforme definido por GROSTEIN (2001). Op. Cit.: pp.20.

⁴¹⁹ Como exemplo, citamos os casos onde tivemos acesso aos relatórios internos da COHAB-SP: Miguel Ackel, Casa Blanca, Lapena, Jardim Brasília e Morada do Sol (Elisa Maria), esse último que não chegou a se concretizar devido à invasão da área.

Figura 51 - Tipologia Habitacional Sobrado - Mutirão Condomínio Paraíso

Figura 52 - Mutirão São Francisco Sudeste (Revista Projeto)

A grande inovação no que se refere às tipologias ocorreu a partir da abertura à verticalização, com prédios de 4 e 5 pavimentos executados em regime de mutirão. Essas experiências se concretizaram com êxito, apesar de inicialmente se configurarem como uma proposta ousada para execução em regime de mutirão. Porém, com percentuais diferenciados de financiamento, foi possível a sua viabilização, através da concessão de financiamentos de valor equivalente a 1200 UPF's por unidade habitacional, com custo máximo de 21 UPF's/m², para conjuntos de no mínimo 36 e no máximo 256 apartamentos (⁴²⁰).

⁴²⁰ Considerando que as obras verticalizadas tiveram início em meados de 1991, tomamos por base a UPF de julho/91, equivalente a Cr\$ 2.513,66, temos o valor por unidade de Cr\$ 3.016.392,00, considerando que o dólar para essa mesma data é de a Cr\$ 312,65, temos o valor por unidade equivalente a US\$ 9.648,00, com limite de US\$ 168,84/m², o que permitia a

Há que se considerar que as causas de alguns questionamentos sobre o programa, poderiam ser atribuídas à ausência de estrutura técnica e operacional por parte de HABI, para dar conta de um programa complexo como é o FUNACOM com a abrangência assumida, além de outros que trataremos na sequência. Entretanto, todas essas atividades contaram com apoio de serviços de gerenciamento contratados inclusive para fazer frente ao acompanhamento das obras de infra-estrutura e empreitada também viabilizadas no período. Esse apoio das gerenciadoras, contudo, não pareceu surtir os efeitos esperados, conforme depoimento de LOTUFO (⁴²¹):

“Aqueles reuniões infundáveis, nas quais não se resolvia nada, a não ser a

data da nova reunião. E sempre existindo uma metodologia da empresa

que estava fazendo o gerenciamento, prevalecendo sobre a vontade ou a

razão do movimento, ou da assessoria, quando eu acho que deveria ser ao

construção de apartamentos com área construída total de aproximadamente 57 m². Em Agosto de 1992, os limites foram revistos e o teto do programa passou a ser de 1.114,80 UPF/unidade e 18,58 UPF/m², o que equivaleria, considerando a UPF de a Cr\$ 30.887,03 e do Dólar a Cr\$ 4.224,40, a a Cr\$ 34.432.861,04 ou US\$ 8.150,00/unidade e a Cr\$ 573.881,01 ou 135,84/m², o que permitiria a construção de unidades habitacionais de até 60 m².

⁴²¹ Vitor Lotufo é arquiteto, foi diretor da COHAB-SP durante parte da Gestão Luiza Erundina e é Assessor de Movimentos Populares, criou a assessoria denominada USINA.

contrário". (RONCONI (1995), entrevista concedida por Vitor Lotuffo ao autor: pp.

263).

Talvez a amplitude que tenha assumido o FUNACOM, um programa que, ao mesmo tempo em que se constituía uma experiência na institucionalização da autogestão, ganhava status de "programa central", se obrigando a dar conta de uma demanda crescente do movimento popular, tenha sido responsável por alguns embaraços, mas de toda forma os projetos levados a efeito se constituíram em parâmetros para formas alternativas de políticas habitacionais públicas em todo o país.

6.1.2. Provisão de Moradias: Produção por empreiteiras

Grande parte das obras que correspondem à produção de conjuntos habitacionais através de empreiteiras foi executada com recursos provenientes de Operações Interligadas combinados com recursos da dotação orçamentária do FUNAPS. A prioridade para atendimento através das unidades produzidas foi definida para famílias provenientes de favelas em *áreas de domínio público sujeitas a risco de enchente ou erosão e atingidas por melhoramentos públicos* (⁴²²), ou seja, **situações caracterizadas como emergenciais**.

O critério de atendimento de situações emergenciais, portanto, imprevistas, gerou um processo muito complexo, chegando ao ponto onde um empreendimento, como é o caso do Jardim Rincão, que atendeu moradores de 17 favelas, visando dar cumprimento a três Operações Interligadas (⁴²³).

⁴²² Cf. SEMPLA (1994): pp. 15.

⁴²³ Essa situação determinou a realização de um trabalho de verificação de todas as OI's e das contrapartidas correspondentes realizadas desde 1988 até 1993, através de um grupo composto por técnicos de SEHAB e SEMPLA, com relatório final de 1994. Também foi realizada uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, da Câmara Municipal de São Paulo, para análise das Operações Interligadas em 2001.

Com base no relatório de SEHAB e SEMPLA, procedemos ao levantamento dos atendimentos realizados em cada um dos empreendimentos produzidos com recursos das Operações Interligadas/FUNAPS, conforme consignado na **TABELA 27 - EMPREENDIMENTOS - OPERAÇÕES INTERLIGADAS E FUNAPS EM TERRENOS MUNICIPAIS - 1989 - 1994**. Também identificamos as unidades habitacionais adquiridas da COHAB-SP para atendimento de contrapartidas de Ol's, dando continuidade à prática da Administração anterior, conforme **TABELA 28 - UNIDADES HABITACIONAIS ADQUIRIDAS PELO FUNAPS PARA CONTRAPARTIDA DE OPERAÇÕES INTERLIGADAS - 1989-1994**, além dos empreendimentos realizados pelos proponentes das operações em terrenos próprios, apresentado na **TABELA 29 - EMPREENDIMENTOS - OPERAÇÕES INTERLIGADAS - PRODUZIDOS PELOS PROPONENTES EM TERRENO PRÓPRIO - 1989-1994**.

Da análise dessas **TABELAS** verifica-se uma incongruência no que se refere às unidades adquiridas da COHAB-SP com recursos do FUNAPS. Segundo consta das informações de SEHAB/COHAB, o FUNAPS adquiriu **839 unidades habitacionais**, ou seja, o total de habitações tipo embrião produzidas nos conjuntos Santa Etelvina II A e Raposo Tavares, enquanto o Relatório de SEMPLA, datado de 1994, computa o atendimento de **1.212 famílias**. Essa divergência nos indica duas possibilidades: ou unidades habitacionais de maior valor, no caso apartamentos, foram adquiridas pelo FUNAPS nesses conjuntos ou o atendimento se viabilizou em outro local.

[Tab_27.pdf](#)

[TAB_28.pdf](#)

TABELA 29 – EMPREENDIMENTOS DE OPERAÇÕES INTERLIGADAS – PRODUZIDOS PELOS PROPONENTES EM TERRENO PRÓPRIO – 1989-1994										
EMPREENDIMENTO						OPERAÇÕES INTERLIGADAS				
REGIÃO	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Nº UNID. HAB.	Área do terreno (m²)	Situação de Propriedade da área	PROPONENTE E OBJETO	CONTRAPARTIDA		
								Favelas Beneficiadas		
								Nº ordem	Denominação	Nº Famílias
LESTE	Dom João Nery	Itaim Paulista	Itaim Paulista	560	106.618	s/inf. Área de propriedade do proponente da Operação	Birmann Com. E Empreend. - comércio e serviços	1	Vila Progresso	50
								2	Esperantinópolis	70
								3	Jardim Elza	88
							Birmann Com. E Empreend. - serviços	4	Tiquatira	116
								5	Barroca	30
								6	Complexo Célia, Helena, Etelvina	50
								7	Santa Terezinha - Itaquera	38
								8	Nossa Senhora Aparecida	40
								9	Monte Taó	40
								10	Jaragua	24
								11	Vila Reis - S. Miguel	14
TOTAIS			560						560	
Fontes -										
PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br										
PMSP/SEHAB/HABI41 <i>Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas</i> - emitido em 18.10.99										
SEMP/SEHAB - Relatório Final - Portaria Intersecretarial 01/93/SEMP/SEHAB - Operações interligadas - Abril / 1994										

Os empreendimentos de provisão produzidos por empreiteiras, com recursos de OI e do FUNAPS, em terrenos municipais, descritos na **TABELA 27**, se destinaram, mesmo que parcialmente à contrapartida de Operações Interligadas, com exceção do Parque Europa II. Assim sendo, aproximadamente 60% do total de **2.588 moradias produzidas**, foram custeadas com os recursos de contrapartida de OI's, com **1.575 unidades habitacionais destinadas aos moradores de favelas e 1.013 a outras demandas** de HABI que não identificamos. Em sua maioria esses empreendimentos, embora em muitos casos com “Alvará de Conclusão”⁽⁴²⁴⁾, encontram-se ainda irregulares, porém estão dotados de infraestrutura completa.

⁴²⁴ Esses “Autos de Conclusão” não correspondem ao documento para fins de registro das unidades habitacionais no Registro de Imóveis, mas sim um documento denominado “**Auto de Conclusão para fins da Lei 10.209/86**”, que foi criado tendo em vista que as Operações Interligadas só eram efetivadas após a conclusão das obras e, como os Auto de Conclusão não podiam ser emitidos por problemas de ordem técnica ou administrativa, os empresários, mesmo após o pagamento dos valores ajustados ficavam na dependência desse documento. Como essa situação comprometia o êxito das OI's foi criado um documento que atestava a conclusão das

Figura 53 - Conjunto Habitacional Minasgás

Por fim temos o único empreendimento produzido pelos próprios proponentes das Operações em terreno próprio, que é o Conjunto Habitacional Dom João Nery, na Zona Leste, cujas 560 unidades habitacionais produzidas atenderam a 11 favelas, conforme descrito na **TABELA 29**. Porém não localizamos informações mais detalhadas sobre a sua atual condição de regularidade desse empreendimento.

As Operações Interligadas representaram neste período uma importante fonte de financiamento para a produção de moradias e, especialmente, atendimento às famílias moradoras em favelas em condições emergenciais de risco ou remoção devido a obras públicas. Entretanto, essa forma de atendimento não atendeu aos pressupostos da Lei 10.209/86, que em seu artigo 2º determinava que cada Operação Interligada deveria atender a **toda população da favela objeto do plano**, o que se prestaria a remoção, por exemplo, de favelas em áreas de mananciais ou em situações onde a urbanização não era recomendada, em face da condição imprópria do sitio ocupado. Entretanto, tendo em vista que, passados vinte anos da existência do FUNAPS, a Prefeitura ainda

obras somente para fins de constar o cumprimento das obrigações por parte dos empresários, porém não suficiente para a efetiva regularização das unidades habitacionais.

não tinha uma forma definida para tratamento dos problemas emergenciais e “imprevistos”, as Operações Interligadas acabaram por atender a esse fim.

6.1.3. Habitação em áreas centrais

Ainda no que se refere à Provisão de Moradias foi proposto o *“Programa Habitacional para População de Baixa Renda na Região Central de São Paulo”*. Esse programa envolvia, basicamente, medidas como a desapropriação do cortiço, seguida da reforma e reconstrução das habitações coletivas através de mutirão por autogestão da população, com financiamento através do FUNAPS. Também era previsto o aproveitamento de terrenos públicos sem destinação e/ou vazios, para construção de unidades habitacionais para a demanda de moradores em cortiços, em regime de mutirão. As diretrizes do programa compreendiam:

- a. Agilizar as operações de assentamentos de famílias de baixa renda, já moradoras na área central, garantindo o seu acesso efetivo à cidade;
- b. Propiciar condições adequadas de habitabilidade e de regularização;
- c. Propiciar o barateamento de custos para habitação de interesse social a partir da otimização da infra-estrutura já instalada (básica e de transportes);
- d. Resgatar o significado dos antigos bairros centrais, de usos heterogêneos, a partir da inserção das camadas da população de baixa renda.

O Programa se propunha a atuar em duas linhas distintas. Em uma delas era prevista a implantação de habitação de interesse social em terrenos acima de 4.000 m², localizados na área central e no anel intermediário da cidade, através de financiamento direto às famílias ⁽⁴²⁵⁾. Na outra era proposta a **“recuperação dos cortiços”** que correspondia ao

⁴²⁵ Financiamento no valor de 2.100 UPF's, sendo 1500 UPF'S para construção das moradias e 600 UPF'S para aquisição dos terrenos. Considerando que a UPF de Dezembro/1992 era de Cr\$ 73.581,15 e o dólar de 15/12/92 era cotado em Cr\$ 11.066,95, teríamos o teto do financiamento equivalente a Cr\$ 154.520.415,00, ou US\$ 13.962,00, com US\$ 9.973 para a construção e US\$ 3.989 para a compra do terreno.

financiamento para aquisição dos imóveis ocupados por cortiço e reforma *“de acordo com as necessidades dos moradores”*⁽⁴²⁶⁾.

O Programa se efetivou através de apenas dois projetos efetivamente implantados: **“Casarão Celso Garcia”**, com 182 apartamentos no distrito do Belém, e **“Madre de Deus”**, com 45 apartamentos no Bairro da Moóca. Nesses casos houve um processo expropriatório para aquisição das áreas com a construção em regime de mutirão. Um dos maiores problemas, contudo, como via de regra ocorre com os projetos em áreas centrais, é o custo da terra, que no caso do “Casarão”, chegou a cerca de US\$ 5.000 por unidade habitacional ⁽⁴²⁷⁾

Figura 54 - Casarão Celso Garcia (Revista Projeto)

Também foi viabilizada a desapropriação de um imóvel tombado pelo Patrimônio Histórico e ocupado por cortiço, na Rua do Carmo, na região central, cujo projeto está sendo viabilizado em período recente, tal como ocorreu com as áreas financiadas para as associações, Vilinha 25 de Janeiro, Eiras Garcia, Pedro Fachini e Imoroty.

Esses projetos, cujas áreas foram adquiridas pelas associações, tiveram a sua continuidade comprometida, na medida em que foram formulados questionamentos por parte da Procuradoria Geral do Município – PGM no tocante às características dos empreendimentos que seriam implantados no local dos cortiços pré-existentis. Esses questionamentos se referiam ao fato de que houve o entendimento de que os cortiços seriam “reformados” ou “reconstruídos”, observando os parâmetros da Lei

⁴²⁶ Cf. SEHAB/HABI (1992).

⁴²⁷ Cf. Relatório da COHAB-SP.

Moura, o que era inviável na medida em que **o Fundo não poderia promover o financiamento de um tipo de moradia informal, que não se constituía em uma das categorias de uso reconhecidas pela legislação municipal.**

Figura 55 - Cortiço da Rua do Carmo

A partir do momento que foi definido que os cortiços existentes seriam demolidos e os novos projetos obedeceriam à legislação de HIS houve a liberação dos projetos, embora o financiamento de “moradias informais” não se constituísse em uma exceção na atuação com recursos do FUNAPS.

6.2. Ação em Favelas

O Ação em Favelas era o programa que contemplava as intervenções no universo das favelas, compreendendo quatro ações básicas: urbanização através de obras por empreiteiras, urbanização em mutirão, além de prevenção de risco em favelas e melhorias em favelas. Essas duas últimas ações se destinavam ao atendimento de situações emergenciais através da identificação e diagnóstico do problema detectado, com indicação da sua solução e a realização das “melhorias necessárias”, ou seja, obras pontuais para sanar situações específicas.

Já os Programas de Urbanização tinham objetivos de maior amplitude, conforme a seguir descrito:

“Tem por objetivo promover a regularização jurídica e física da ocupação

de áreas de favelas situadas em terrenos municipais ou particulares,

possibilitando a fixação da população moradora no local, bem como

inserção gradativa do assentamento no tecido urbano. Assim, entende-se

como favela urbanizada aquela dotada de água, esgoto, eletrificação,

drenagem de águas pluviais, com estabilização do solo, com vias de acesso

aos domicílios e grau de organização de implantação que torne possível

elaborar uma Planta de Arruamento e Loteamento, relacionando-se cada

lote a uma determinada família, e procedendo-se a regularização fundiária

jurídica, que se dará através da concessão de direito real de uso ou do

usucapião urbano, ou ainda de venda de terras dominiais a depender de

tramitações junto à Câmara Municipal”. (SEHAB/HABI (1992): s/nº).

As diretrizes fixadas pelo Programa são um tanto abrangentes e compreendiam aspectos relacionados a intervenção enquanto “processo”:

- a. Relação de confiança e transparência entre a população e os técnicos, baseada nos compromissos mútuos a assumir, em função das metas e objetivos em conjunto para o processo de urbanização e também em função da discussão franca e objetiva sobre as possibilidades e limitações da ação governamental;
- b. Resgatar e procurar dar andamento às reivindicações e propostas, ainda não concretizadas, de organização comunitária e de melhorias do espaço físico, através de um acordo de ação conjunta que incluía o suporte técnico da Prefeitura e a participação organizada de todos os moradores em diversos níveis;
- c. Incentivar entre os moradores a reflexão e a discussão sobre os assuntos que influem no processo de urbanização e nas questões da cidadania e da responsabilidade coletiva sobre os bens e serviços de uso comum: condições de moradia e vida e formas de reverter a situação, relação com os espaços particulares e o uso e conservação

dos espaços públicos como espaços de consumo e interesse coletivo, apropriação do espaço urbano, especulação imobiliária e reforma urbana, propriedade privada da terra no modo capitalista de produção, formas de produção capitalista da habitação e da cidade, relação Estado X Sociedade especificamente sobre as contradições históricas da máquina da Prefeitura e o esforço de cada administração em reverter situações passadas, introduzir novos conceitos e práticas. 'Entendemos (sic) o Estado como a instância onde se encontram presentes as forças sociais antagônicas em nossa sociedade e que, dependendo da conjuntura histórica, busca atender, em maior ou menor escala, as reivindicações populares.'

- d. Discussão sobre a regularização fundiária, em especial nas ocupações de terrenos municipais de uso comum, a importância da mobilidade em torno da luta pela concessão do direito real de uso, as dificuldades que vêm sendo enfrentadas na Câmara Municipal, suas causas, etc.;
- e. Garantir o acesso sistemático dos moradores às informações sobre fatos, decisões, iniciativas e realizações do processo de urbanização, visando dar condições para a participação consciente de todos em todo o processo, desde os estudos preliminares, durante a aprovação de projetos, durante a execução das obras e nos momentos seguintes;
- f. Promover, através de um programa de Educação Ambiental, o conhecimento das consequências dos atos e omissões de cada um e do coletivo sobre as difíceis situações de insalubridade, doenças, riscos de vida, etc., em que vivam os moradores de favelas, orientando os procedimentos individuais e coletivos que, combinados com ações do Poder Público, podem eliminar ou minimizar os problemas;
- g. Estimular a organização dos moradores, em função das demandas específicas do processo de urbanização, a partir das experiências existentes, visando realizar uma participação tão ampla e efetiva quanto possível, utilizando os recursos de HABI, de acordo com as especificidades de cada processo de urbanização;
- h. Estimular o contato dos moradores com outros órgãos públicos municipais e estaduais, visando garantir seu acesso aos serviços públicos como um todo e uma prática inteirada da ação municipal.

A urbanização de favelas pode compreender uma série de práticas e intervenções de amplitudes diferenciadas, que podem ir de simples dotação de redes de água e esgotamento sanitário e solução de riscos evidentes, até projetos que tem por objetivo a efetiva transformação do assentamento, com a dotação de infra-estrutura completa, estabilização de aterros e encostas, introdução de sistemas de saneamento, criação de condições de acessibilidade, “reparcelamento” ⁽⁴²⁸⁾ de lotes, melhorias e reconstrução de moradias, dotação de equipamentos públicos, regularização fundiária e até mesmo programas de geração de emprego e renda e “empoderamento” da população beneficiada. Essas formas de atuação, além de corresponderem a “*práticas urbanísticas*” ⁽⁴²⁹⁾ diferenciadas, **definem o limite pelo qual se dá a inclusão dos indivíduos na sociedade, ou seja, inclusão ou inclusão marginal.**

Em 1989, não existia um conhecimento aprofundado das práticas de urbanização de favelas, pois no âmbito do próprio Município de São Paulo no período antecedente a remoção ainda era privilegiada, com apenas algumas poucas “urbanizações” levadas a efeito, mesmo assim, resultado de financiamento à população que executava as melhorias necessárias na maioria dos casos sem um **projeto de urbanismo**, previamente formulado. A submissão dos projetos de intervenção em favelas à “*disciplina urbanística*”, como proposto e não concretizado, pelo PROFAVELA, era ainda algo distante da realidade que se apresentava.

O programa tinha como única alternativa para a regularização fundiária a concessão uso, portanto, **regularização jurídica da posse**. Essa regularização alicerçava-se no Projeto de Lei - PL 051/90 ⁽⁴³⁰⁾, que autorizava a desafetação de

⁴²⁸ Aqui a utilização da expressão “reparcelamento” tem uma conotação diferente do que a definição de subdivisão de lotes de um parcelamento aprovado. Para a urbanização de favelas o reparcelamento significa o novo ordenamento físico dos lotes, em caso de ocupações desordenadas.

⁴²⁹ Ressaltamos novamente a definição de GROSTEIN (2001). Op. Cit. “*Assim sendo, as políticas que*

os sustentam o parcelamento, uso e ocupação do solo e as práticas urbanísticas que viabilizam estas ações, tem papel efetivo na meta de conduzir as cidades no percurso do desenvolvimento sustentado”. (pp. 20.)

⁴³⁰ Esse Projeto de Lei recebeu uma série de emendas, algumas determinando que o plano de urbanização obedecesse à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, que o entorno até 200 metros da área a ser desafetada fosse consultado, que a CDRU fosse onerosa, bem

áreas de uso comum e Concessão de Direito Real de Uso – CDRU por 90 anos, que acabou por não se consolidar em lei, deixando de beneficiar 139 favelas, com média de 17 anos de existência, abrigando aproximadamente 35 mil famílias, em uma extensão de 2,1 milhões de metros quadrados ⁽⁴³¹⁾. Além dos entraves originados no Legislativo Municipal, existia o obstáculo referente à determinação da Constituição Estadual, no sentido de que *as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos, originariamente estabelecidos, alterados* ⁽⁴³²⁾.

Observamos que o número de favelas indicadas para Concessão de Direito Real de Uso - CDRU era muito maior do que as favelas que foram objeto de obras, mesmo que somado àquelas em fase de projeto. Essa situação pode decorrer tanto de uma perspectiva de concretização de um grande volume de urbanizações a curto e médio prazo e, para tanto, considerando as dificuldades de tramitação legislativa, já se encaminhava a proposta de solução fundiária para as favelas que ainda seriam beneficiadas, quanto do resultado de uma **política que desvinculava a regularização física ou urbanística da regularização fundiária**.

Os critérios de seleção das favelas a serem atendidas no Programa de Urbanização eram semelhantes ao FUNACOM, na medida em que eram priorizadas aquelas que *contavam com população organizada e que estavam situadas em áreas públicas com condições físicas favoráveis à urbanização* ⁽⁴³³⁾. A definição das prioridades se dava através dos “Fóruns Regionais”, cabendo, portanto, as mesmas ressalvas do programa de mutirões.

Para os projetos de urbanização foram estabelecidas duas tipologias de intervenção a primeira delas denominada como **“terra arrasada”**, consistia na demolição de todos os barracos e, em sucessivas etapas, reconstrução de novas unidades, a segunda, denominada **“respeito à ocupação existente”**,

como propostas no sentido de transformar as áreas em Zona Especiais de Interesse Social - ZEIS promovendo sua venda aos beneficiários, etc., demonstrando como o projeto suscitava questionamentos na esfera do legislativo municipal.

⁴³¹ Cf. SEHAB/HABI. Op. Cit.: s/nº,

⁴³² Constituição Estadual de São Paulo (1989) – artigo 180, inciso VII. A esse respeito ver SILVA (2004): pp: 66-67.

⁴³³ D’ALESSANDRO (2000): pp.02

recomendada como alternativa a ser priorizada, compreendia a *adaptação, ao máximo possível, da infra-estrutura ao sistema viário existente, com a demolição apenas das unidades estritamente necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos* ⁽⁴³⁴⁾. Na segunda tipologia é mais difícil avaliar qual o grau da intervenção proposta, ou seja, se a opção é a dotação de infra-estrutura mantendo as condições desordenadas de ocupação com adaptação de sistemas alternativos de esgotamento e abastecimento, ou se a intervenção abrange uma estruturação do sistema viário para recebimento das redes de serviços, garantindo acessibilidade adequada, sistemas de transportes, reordenamento ou “reparcelamento” das áreas mais desordenadas, etc., de forma a promover uma mudança mais intensa que aproxima o assentamento dos padrões da cidade formal.

A operacionalização das intervenções ocorreu através de duas formas distintas: em maior volume as obras foram executadas por empreiteiras contratadas por HABI e de forma mais restrita através do Programa de Urbanização Comunitária – URBANACOM, que tinha sistemática de atuação semelhante ao FUNACOM, porém envolvendo, principalmente, obras de infra-estrutura. Em ambos os casos foi prevista, quando necessária, a implantação de novas moradias nas favelas onde houve intervenção, sendo que no caso do URBANACOM, foram executadas através de convênio do subprograma FUNAPS- Favela, que previa a produção de moradias em regime de mutirão com assessoria de técnicos de HABI.

As obras levadas a efeito através de empreitada, apresentadas na **TABELA 30 – URBANIZAÇÃO DE FAVELAS – OBRAS EXECUTADAS/EM EXECUÇÃO – 1989-1992**, beneficiaram **38 favelas**, totalizando aproximadamente **20 mil domicílios**, envolvendo uma extensão aproximada de **1,6 milhões de metros quadrados**, portanto, um conjunto de intervenções quantitativamente muito expressivo. As favelas beneficiadas sofreram um **adensamento médio de 74%**, abrigando hoje, aproximadamente, 37 mil domicílios, com uma expansão da área ocupada em um índice inferior a 2%, confirmando a tendência de adensamento, bem como evidenciando o fato de que **as obras de urbanização não foram suficientes para estancar este processo**. No que se refere à produção de unidades habitacionais nas favelas, foram edificadas cerca de 500 moradias.

⁴³⁴ Cf. SEHAB/HABI (1992): s/nº.

Quanto às condições atuais de infra-estrutura, verificamos que apenas sete assentamentos são classificados como “núcleos urbanizados”, e, considerando inclusive esses “núcleos”, o **Índice de Infra-Estrutura médio é de 0,66**, sendo que, **em média, 54,03% dos domicílios desses assentamentos são dotados de redes de esgoto**. Portanto, não houve uma efetiva reversão das condições insuficientes de infra-estrutura e saneamento. No que se refere às condições sócio-econômicas, a renda média das famílias beneficiadas é de **2,02 SM**, e o IPVS médio é **0,68**.

[Tab_30.pdf](#)

Quanto à regularização fundiária, embora o programa objetivasse apenas a segurança na posse, a situação hoje é ainda de irregularidade, com 21 dessas favelas incluídas nos programas de regularização atualmente levados a efeito pela Prefeitura, H1 e H2, que prevêem a Concessão de Uso Especial de Moradia – CUEM, para as favelas em áreas de uso comum que foram objeto de desafetação, conforme trataremos no Capítulo 4.

Embora tenhamos computado alguns casos do Programa URBANACOM junto aos mutirões do FUNAPS Comunitário (⁴³⁵), vez que predominavam as obras de edificações, temos **seis favelas** computadas como urbanizadas através desse Programa, totalizando **2.199 domicílios**, em uma área de aproximadamente **169 mil metros quadrados**, conforme **TABELA 31 - URBANIZAÇÃO DE FAVELAS – OBRAS EXECUTADAS/EM EXECUÇÃO - URBANACOM- 1989-1992**. Essas favelas não sofreram adensamento, pelo contrário, tiveram uma redução em média de 0,86% no número de domicílios e de 5,76% na área ocupada.

Esses índices médios de “desadensamento” se devem a redução nas ocupações do Jardim Paquetá e **Vila Nova Peinha**, sendo que, neste último caso, as condições adversas de ocupação ensejaram remoções levadas a efeito em 1991, bem como atendimento de parte das famílias ocupantes através do Projeto Cingapura. No caso do **Jardim Paquetá**, favela resultante de uma ocupação de terras particulares havida em 1987 e cuja desapropriação ocorreu em 1989, parte da área desapropriada encontrava-se livre e acabou por ser loteada com a implantação de 39 embriões, com a conseqüente redução do número de domicílios e da área ocupada pelo aglomerado. Porém, mesmo excetuando esses dois casos, ainda assim, o adensamento médio no número de domicílios seria de aproximadamente 13%, ou seja, em menor intensidade do que nos casos onde as obras foram executadas por empreitada.

⁴³⁵ Como, por exemplo, a Favela Vila Bela.

[Tab_31.pdf](#)

O conjunto dessas seis favelas apresenta **Índice de Infra-Estrutura médio de 0,58**, e 67% de cobertura de redes de esgoto em média. A renda média das famílias é de **1,1 SM's** e o IPVS médio é de **0,80**, portanto, elevado. Esses dados demonstram que, também para o URBANACOM, não houve uma solução definitiva para o problema de infra-estrutura dos assentamentos beneficiados.

Favela Vergueirinho (Habisp)

As condições insatisfatórias de infra-estrutura presentes hoje nessas favelas podem ser atribuídas a uma série de fatores. Preliminarmente, há que se considerar o adensamento dos aglomerados, o que, fatalmente demanda novas intervenções e extensão dos serviços. Porém, esse fato isoladamente não explica a situação apresentada, pois existem favelas que não sofreram adensamento, especialmente no caso do URBANACOM, e também apresentam insuficiência de infra-estrutura. Nesses casos há que se cogitar: em primeiro lugar, que as obras executadas não atingiram a extensão total dos assentamentos beneficiados, em segundo lugar, o fato de que problemas na manutenção dos serviços podem ter levado a perda de obras executadas, principalmente quando essas obras se valeram de “sistemas alternativos”, como é o caso, por exemplo, do esgoto condominial, que era uma prática comum a época.

Diante desse quadro fica evidente, que além de recursos financeiros suficientes para que as obras beneficiem a totalidade do assentamento, os projetos devem ser pensados de forma abrangente, evitando que ocorram adensamentos

excessivos e/ou que o assentamento permaneça aliado dos serviços de manutenção de infra-estrutura que são essenciais, através do reconhecimento da área como parte da cidade formal. Um dos fatores que contribuiria para tais objetivos seria a regularização fundiária, ao menos no que se refere à formalização da posse, o que não ocorreu à época, na medida em que o projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal, para fins de autorização da desafetação e concessão real de uso não foi aprovado (⁴³⁶).

Figura 56 - Detalhe de pavimentação das obras de urbanização
em Heliópolis - 1989 (Revista Projeto)

Para uma análise mais completa do Programa de Urbanização de Favelas, procedemos ao levantamento da situação atual de todas as favelas que se encontravam em fase de estudo, projeto e licitação de obras por parte de HABI e que receberiam obras de urbanização caso o Programa tivesse continuidade, conforme consignado na **TABELA 32 – URBANIZAÇÃO DE FAVELAS – EM PROJETO/LICITAÇÃO – 1989-1992**. Trata-se de uma amostra expressiva, na medida em que reúne um universo de **35 favelas**, que foram selecionadas para intervenção, valendo-se dos mesmos critérios utilizados para a definição daquelas que foram efetivamente beneficiadas com as obras. Desse universo, temos nove favelas classificadas hoje como “núcleos urbanizados”, especialmente em função de obras de infra-estrutura executadas pelo Projeto Guarapiranga (⁴³⁷) e uma classificada como conjunto habitacional, vez que foi objeto do Projeto Cingapura.

⁴³⁶ Projeto de Lei 051/90.

⁴³⁷ O Programa Guarapiranga levado teve início em meados da década de 1990 e compreendia a dotação de infra-estrutura, principalmente mediante captação e tratamento de esgotos, de forma a minimizar o impacto negativo da ocupação informal da APM da Bacia do Guarapiranga,

[Tab_32.pdf](#)

Com base nos dados coletados foi possível montar o **QUADRO 21 – COMPARATIVO DAS CONDIÇÕES DE INFRA-ESTRUTURA E SÓCIO ECONÔMICAS DAS FAVELAS DO PROGRAMA AÇÃO EM FAVELAS (OBRAS EXECUTADAS E PROJETOS) – 1989-1992**, nos permitiu constatar que os Índices de Infra-Estrutura das favelas que foram objeto de urbanização através de empreiteira e aquelas que estavam em projetos, são muito próximos, o mesmo ocorrendo com relação ao percentual de dotação de esgotamento sanitário. As favelas que foram beneficiadas pelo URBANACOM, embora apresentem cobertura de esgotamento sanitário superior, apresentam condições gerais de infra-estrutura inferiores.

QUADRO 21 – COMPARATIVO DAS CONDIÇÕES DE INFRA-ESTRUTURA E SÓCIO ECONÔMICAS DAS FAVELAS DO PROGRAMA AÇÃO EM FAVELAS (OBRAS EXECUTADAS E PROJETOS) – 1989-1992										
Programa Ação em Favelas	Nº de Favelas	Nº Dom.	Adensamento (%)		Núcleos Urbanizados		Índice Infra-estrutura	Redes de Esgoto	Renda Média	IPVS
			Nº Dom.	Área (m²)	Nº	(%)	(médio)	(%)	(S.M.)	(médio)
Urbanização por Empreiteira	38	21.370	74,41	1,56	7	18,42	0,66	54,03	2,20	0,68
URBANACOM	7	2.199	-0,86	-5,76	0	0	0,58	67,25	1,10	0,88
Favelas em Projeto	35	11.746	42,74	20,56	9	25,71	0,67	53,31	1,46	0,79

Figura 57 - Favela Rubilene - detalhe de urbanização -

lançamento de esgoto no córrego. (Revista Projeto).

No que diz respeito às condições sócio-econômicas temos melhores condições nas favelas com obras por empreiteira, seguida das favelas em projeto, com as condições menos favoráveis nos adensamentos do URBANACOM, que, na verdade, apresentam condições muito desfavoráveis no que se refere às

condições de ocupação, o que enseja também situação sócio-econômica desfavorável.

Em síntese, o “Ação em Favelas” promoveu um conjunto de intervenções quantitativamente expressivo, que beneficiou um elevado volume de famílias, porém não teve êxito no sentido de dotar de infra-estrutura completa os assentamentos beneficiados, que estão em condições semelhantes àqueles que foram selecionados e não chegaram a receber intervenções no período.

6.3. Política de Terras

A Política de Terras empreendida neste período tinha por finalidade precípua, *garantir o direito à terra e à cidade para a população de baixa renda*. Segundo metodologia definida por SEHAB/HABI, as áreas foram selecionadas considerando suas *características físicas, urbanas e jurídicas, próprias para intervenção dos programas habitacionais*, e passavam por uma “análise regional”, que considerava aspectos como: acessibilidade, características de ocupação do terreno ou do entorno, grau de inserção na malha urbana, existência de infra-estrutura básica e equipamentos, condições topográfica e geotécnicas do terreno, restrições legais, com base em *mapas, levantamentos fotoaéreos e diretrizes do Plano Diretor*⁽⁴³⁸⁾.

Além dos procedimentos envolvidos na tentativa de obtenção de CDRU para as 139 favelas objeto do PL 051/90, a provisão de terras no período, se pautou principalmente em processos de desapropriação de interesse social. O Relatório Final da Gestão 1989/1992 computava os seguintes números: áreas efetivamente adquiridas – 430.286,98 m², áreas em desapropriação – 4.304.578,43 m², sendo, desse total, 2.285.615,68 m² com imissão na posse e 1.846.544,60 m² com ação expropriatória iniciada. Considerando que vários processos expropriatórios foram suspensos a partir do final de 1992, o quadro final da Política de Terras no período corresponde a **TABELA 33 – ÁREAS ADQUIRIDAS/DESTINADAS AOS PROGRAMAS DO FUNAPS – 1989-1992**, que teve por base as áreas disponibilizadas para os programas de HABI no período, sejam elas desapropriadas por interesse social ou utilidade pública, áreas de terceiros,

⁴³⁸ Cf. SEHAB/HABI (1992): s/nº.

áreas dominiais do Município, áreas adquiridas pelo FUNAPS em seu nome, no período anterior, e outras cuja origem não foi possível detectar (⁴³⁹)

[TAB_33.pdf](#)

⁴³⁹ Consideramos também o uso conforme a destinação prevista inicialmente, mesmo no caso do uso proposto viabilizar-se somente após o encerramento da Administração.

No total, foram disponibilizadas, principalmente, para os programas de provisão e mutirão, **5,1 milhões de metros quadrados** de terrenos, sendo **40% deles adquiridos mediante desapropriação por interesse social**, correspondendo a aproximadamente **2 milhões de metros quadrados**. Dessas áreas desapropriadas, excetuando 77% destinados à provisão e FUNACOM e um pequeno percentual destinado ao programa de cortiços, temos 8 aquisições que envolvem situações diversas, como desapropriação de áreas invadidas, como é o caso de Oliveira Freire, Jardim Lourdes, Lagoa Seca, Santana do Agreste . Tal como ocorreu em períodos anteriores as áreas são adquiridas para evitar a remoção das famílias, porém sem qualquer proposta de intervenção, como é o caso de Lagoa Seca e Santana do Agreste.

Ainda no que diz respeito às áreas desapropriadas, encontramos seis casos em que as áreas não atenderam aos objetivos para os quais foram adquiridas, como também acabaram, total ou parcialmente, ocupadas por favelas ou autuadas como loteamentos clandestinos. No caso de Vila Nilo, a ocupação data de 1996, portanto pode ser atribuída ao tempo decorrido entre a imissão da área a retomada das obras de mutirão por parte das Administrações que se seguiram, inclusive apropriando-se de parte dessa área para implantação de edifícios destinados ao Projeto Cingapura. Porém, nos outros casos, as ocupações ocorreram no período de 1989 a 1992

Dessas áreas ocupadas em desacordo com a destinação inicial, temos dois casos que se revestem de especial relevância que são as glebas **Chácara do Conde** e **Jardim Eliana**, inseridas em APM's do Reservatório da Billings. Novamente temos a tentativa de compra de áreas em APM (⁴⁴⁰) para implantação de um projeto habitacional em desacordo com a legislação própria, que acaba por não se viabilizar e resulta em ocupação em condições desfavoráveis.

⁴⁴⁰ Tal como ocorreu com Gleba Grajaú no período de 1983-1985.

Figura 58 - Jardim Eliana

A SEHAB, no mesmo período, desenvolvia trabalho no sentido de identificar ocupações irregulares, pois é de sua competência através do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo – RESOLO, fiscalização e autuação de loteamentos irregulares, inclusive com notificação ao Ministério Público. Esta atribuição teve continuidade no período, conforme exemplificam as notícias da imprensa;

"Nos últimos dois anos apareceram 27 novos loteamentos nas áreas de

mananciais protegidas por Lei na Zona Sul de São Paulo. A extensão: 10,5

milhões de m² - 2,4% de Capela do Socorro; 2,8 milhões de m² - 15,56% da

área de Santo Amaro; 4,5 milhões de m² - 11,25% do Campo Limpo, são

ocupados irregularmente. Segundo a SEHAB 17,8% da APM encontra-se

ocupados de forma irregular. A SEHAB move processo contra os

proprietários do Recanto Parque Cocaia, em Jequiritiba, Santo Amaro, onde

1202 lotes são vendidos irregularmente". (FOLHA DE SÃO PAULO, 21.05.1989.

"Loteamentos Clandestinos ameaçam mananciais da cidade")

“Equipe da SEHAB encontra dois loteamentos clandestinos, em área de

mananciais, na divisa com Diadema”. (Folha de São Paulo, 21.07.1989.

“Fiscalização encontra loteamentos clandestinos às margens da Billings”).

“Secretaria da Habitação descobre 928 invasões junto às nascentes que

abastecem 20% da cidade. Capela do Socorro concentra 80% da área

ocupada irregularmente no Município. Estudo de RESOLO indica que 60%

da cidade é clandestina. Secretária da Habitação alega que a Prefeitura não

tem como enfrentar o problema sozinha”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 13.07.1990 –

“Loteamentos Clandestinos ameaçam os Mananciais da Cidade”).

"Loteamento irregular em área de cratera surgida a partir do impacto de

um cometa, na região de Parelheiros, está sendo ocupada por loteamento

irregular que pretende abrigar 4.000 famílias. O loteamento foi embargado

pela SEHAB no ano passado, mas os fiscais, ao sobrevoar a área,

descobriram que cerca de 500 pessoas já moram ali. Os invasores agem

protegidos pela densa mata que circunda a cratera". (FOLHA DE SÃO PAULO,

19.07.1990 – "Loteamento clandestino ocupa cratera de 3 milhões de anos").

Essa atuação antagônica passa por todo um conjunto de áreas parceladas irregularmente em outras regiões da cidade, pois embora não inseridas em APM as demais áreas desapropriadas também não obedeceram à legislação urbanística aplicável.

As áreas de terceiros vão se constituir no segundo maior percentual do total de áreas destinadas aos programas habitacionais do FUNAPS, correspondendo a

aproximadamente, **1,8 milhões de metros quadrados**, 35% dos terrenos utilizados no período. Desse montante cerca de 80% são áreas cedidas pela COHAB-SP, parte delas vinculadas aos mutirões que foram transferidos para a gestão do Fundo em 1989. Também foi disponibilizada para o FUNACOM a área denominada Elisa Maria, remanescente da implantação do CH Estrada da Parada, de topografia muito íngreme e com presença de matações, não utilizada à época de implantação do conjunto em face de sua situação inadequada ao uso habitacional. O projeto proposto inicialmente pela assessoria técnica demonstrou-se inviável, técnica e financeiramente, com as obras paralisadas e a área, sob posse da associação beneficiária do mutirão, invadida sem que se promovesse a reintegração de posse, constituindo-se hoje na **Favela Elisa Maria**.

Outra área de propriedade da COHAB-SP, adquirida com recursos municipais que acabou por ser invadida e loteada clandestinamente, é a Gleba Carrãozinho, localizada na Zona Leste do Município. Essa área, com 1 milhão de metros quadrados foi adquirida pela Companhia, mediante financiamento de SEHAB para fins de implantação de um empreendimento, que se pretendia como paradigma de um novo conceito de “grandes conjuntos habitacionais”. Ocorre que a área encontrava-se inserida em zona de uso Z8 – 100/4, onde o uso habitacional, mesmo de interesse social, não era conforme, nos termos da legislação municipal. Durante o processo de discussão junto à SEMPLA visando o estabelecimento de parâmetros para um projeto que justificasse a mudança de zoneamento, os movimentos populares da região promoveram a ocupação da área, com a divisão em lotes caracterizando um “loteamento clandestino”, conforme autuado pela própria SEHAB.

As áreas adquiridas por parte das associações beneficiárias de empreendimentos nas áreas centrais com financiamento do FUNAPS (⁴⁴¹), embora tenham pouca representatividade quantitativa no universo de aquisições do período, totalizando apenas 1.800 metros quadrados, são aquisições importantes, em face da localização central e, principalmente, pela forma como se processou a operação. Nesses casos não houve a escrituração em nome do FUNAPS ou mesmo co-propriedade de todas as famílias como ocorria anteriormente, mas sim o registro da propriedade em nome da entidade constituída pelos

⁴⁴¹ Vilinha 25 de Janeiro, Pedro Fachini, Imoroty e Eiras Garcia.

moradores do cortiço vinculados ao projeto habitacional. Embora essa situação represente menores embaraços com relação às modalidades anteriormente adotadas para financiamento de compra de terras, não houve qualquer vinculação da área com o empréstimo, como por exemplo, sua hipoteca em favor do Município, ficando o FUNAPS e até mesmo os próprios beneficiários do programa sujeitos a possíveis reveses das associações e de suas diretorias.

Por fim, temos as áreas de “propriedade” das associações que foram aceitas por HABI, para o Programa FUNACOM. Na maioria dos casos as áreas foram adquiridas mediante compromissos de compra e venda, que não foram levados à registro, em face de uma série de fatores. Destaca-se o conjunto de áreas localizadas no distrito do Jaraguá ⁽⁴⁴²⁾ todas inseridas nas três glebas denominadas **Jardim Donária**. Essas glebas foram parcialmente objeto de loteamento irregular, inclusive com a condenação dos loteadores em 1983:

“Os condenados lesaram inúmeras pessoas, no período de janeiro a agosto

de 1980, vendendo dezenas de terrenos em loteamento clandestino por

eles denominado de Jardim Donária”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 29.12.1983. “Lotes

Clandestinos levam à condenação”).

As cinco associações beneficiárias dos mutirões citados, todas vinculadas à “Associação dos Sem Terra da Zona Oeste”, adquiriram partes ideais dessas glebas através de cessão de direitos em face de compromissos de compra e venda firmados pela “Associação da Zona Oeste” e por terceiros com os alguns dos proprietários originais das glebas, que se constituem em uma co-

⁴⁴² Movimento Unido, Pedra Bonita, Vista Linda, Portal São Marcos e Condomínio Paraíso.

propriedade de centenas de herdeiros, conforme situação descrita no relatório da COHAB-SP, que assumiu esses empreendimentos após a extinção do FUNAPS:

“As áreas onde foram implantados os mutirões foram adquiridas pelas

*entidades beneficiárias dos empreendimentos, através de **Instrumentos***

***Particulares de Cessão de Direitos**, concedidos pela Associação dos Sem*

Terra da Zona Oeste ou mesmo por terceiros, em face de Compromissos de

Venda e Compra que estes firmaram com os proprietários dos imóveis,

consignados nas matrículas junto ao 18º CRI. As áreas adquiridas fazem

parte de três glebas maiores, conforme matrículas 15.555, 15.556 e 15.558

*do 18 º CRI, sendo que as Associações adquiriram **frações ideais** dessas*

três áreas. Considerando tratarem-se de propriedades condominiais, com

*cerca de **uma centena de co-proprietários**, não há perímetro definido das*

“partes” adquiridas, caracterizando “parcelamento do solo em glebas

indivisas”. As três glebas onde estão inseridos os cinco mutirões

inicialmente identificados estão ocupadas por vários loteamentos

clandestinos, além dos casos específicos aqui tratados.

*Assim sendo SEHAB/RESOLO requereu o **bloqueio das três matrículas junto***

ao 18º Cartório de Registro de Imóveis, dada a total clandestinidade dos

assentamentos realizados". (COHAB-SP, Processo Interno 283/99).

Figura 59 - Mutirão Vista Linda (parte da Gleba J. Donária)

A situação absolutamente intrincada envolvendo esses cinco mutirões, além de comprometer as condições de regularização e, portanto, de propriedade das famílias que “compraram” essas áreas com suas economias e produziram suas moradias com a força do próprio trabalho, expõe a vulnerabilidade das análises dos documentos de propriedade dos imóveis por parte de HABI, como também evidencia, novamente, a posição antagônica de SEHAB, que **financia a produção em áreas para as quais requer o bloqueio de matrículas**, valendo-se do poder de fiscalização que lhe é atribuído, em um loteamento clandestino que foi, inclusive, objeto de ação judicial promovida pelo Município.

Há que se considerar ainda que **a constituição de associações habitacionais para fins de promoção de loteamentos irregulares** ⁽⁴⁴³⁾ é uma das práticas identificadas pelo Ministério Público e até mesmo por SEHAB/RESOLO, como burla à legislação de parcelamento. A prática ilegal consiste na compra e fracionamento de uma gleba, sem obediência aos ritos legais previstos, com atribuição de um “lote” ao associado, que assume os pagamentos decorrentes perante a “associação”, recebendo um documento sem valor legal, geralmente

⁴⁴³ Cf. PINTO,(1999): pp.158.

uma ficha de inscrição. São detectadas outras irregularidades nos procedimentos desse tipo, como por exemplo, o fato de que, em muitos casos, a associação promove o loteamento sem sequer ser proprietária da gleba, ressaltando ainda os poderes exacerbados garantidos às diretorias das associações, através de seus estatutos.

Além dos problemas gerados pela política de terras empreendida no período, cabe ressaltar que houve uma dispersão territorial na aquisição das áreas, sendo atendidas todas as regiões do Município, inclusive a área central, porém ainda com uma grande concentração em distritos periféricos, como é o caso de Grajaú na Zona Sul, Perus, na Zona Norte e Cidade Tiradentes na Zona Leste, conforme apresentado no mapa a seguir, com o agravante que a maior concentração de aquisição de terras no distrito do Grajaú abrangeu a compra em APM"s.

A política habitacional empreendida com recursos do FUNAPS no período de 1989-1992 desperta, até hoje, uma série de controvérsias quando às práticas empreendidas e os resultados alcançados. Não há, contudo, como deixar de enfatizar que todas as ações que se colocavam, até aquele momento, como "utopias", como é o caso da autogestão na produção de moradias e um programa efetivo de urbanização de favelas, foram materializadas em experiências de abrangência significativa e que marcaram profundamente o histórico das políticas públicas de habitação no Município de São Paulo.

Mesmo que as duas Administrações Municipais que se seguiram (⁴⁴⁴) tenham se colocado veementemente contra as ações do período 1989-1992, acabaram por ter de dar sua resposta, mesmo que em parâmetros muito diferentes, para a intervenção em favelas e, mesmo após a recusa e muitos expedientes protelatórios, tiveram que retomar os mutirões por autogestão, por não encontrarem alternativa para resposta à população de baixa renda que pretendia ter acesso a uma moradia e, para tanto, disponibilizava sua própria força de trabalho. Não só no âmbito do Município, mais também nas políticas do Estado de São Paulo, e de outros municípios e outros estados, as ações deixaram marcas.

Em 1992, grande parte dos mutirões encontrava-se inacabada e com sérios problemas no que se refere à prestação de contas dos recursos financeiros liberados,

⁴⁴⁴ Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pita (1996-2000).

razão pela qual o Tribunal de Contas do Município – TCM promoveu auditoria em todos eles, fato este que serviu de subterfúgio para a Administração Paulo Maluf paralisar todas as obras, retardando sua retomada ao máximo possível, o que trouxe consequências danosas, como a execução de obras com recursos próprios dos beneficiários, sem a devida supervisão técnica, perda de serviços paralisados, invasões de áreas e toda sorte de problemas que acabam por afetar obras paralisadas por muito tempo.

No que diz respeito às favelas, as intenções de promover intervenções valendo-se de verticalização, que seria o PROVER – Programa de Verticalização de Favelas, acabaram incorporadas pela nova administração que prosseguiu e intensificou as intervenções, a partir de uma nova concepção, através do denominado Projeto Cingapura, mediante empréstimos internacionais e um novo arranjo institucional.

Em linhas gerais, portanto, os dois últimos anos de existência do Fundo foram apenas uma espera da aprovação da legislação que instituiu o novo Fundo Municipal de Habitação – FMH, pois os problemas de ordem institucional, especialmente aqueles relativos à atuação autônoma irregular do FUNAPS, colocaram em pauta a necessidade de reformulação do Fundo e a propositura de uma atuação em outras bases ⁽⁴⁴⁵⁾. Em 1994, houve uma redefinição da política habitacional através da aprovação de Lei 11.632/94, que promoveu a extinção do FUNAPS e criou, junto à COHAB-SP, o Fundo Municipal de Habitação – FMH. A política municipal definida pela citada legislação compreende os seguintes objetivos, princípios e diretrizes:

- a. Facilitar e promover o acesso à habitação, com prioridade para a população de baixa renda;
- b. Articular, compatibilizar e apoiar a atuação dos órgãos e entidades que desempenhem funções no campo da habitação de interesse social;
- c. Priorizar programas e projetos habitacionais que contemplem a melhoria da qualidade de vida da população de menor renda e contribuam para a geração de empregos;
- d. Democratizar e tornar transparentes os procedimentos e processos decisórios;
- e. Desconcentrar poderes e descentralizar operações;

⁴⁴⁵ Conforme já mencionado anteriormente, GOMIDE e TANAKA (1997) dão conta do encaminhamento de uma proposta de substituição do FUNAPS por uma Fundação, ainda na Gestão Luiza Erundina, proposta esta que não foi acolhida pelo legislativo.

- f. Economizar meios e racionalizar recursos visando à auto-sustentação econômica-financeira;
- g. Fixar regras estáveis e concisas;
- h. Adotar mecanismos adequados de acompanhamento e controle do desempenho dos programas habitacionais;
- i. Empregar formas alternativas de produção e de acesso à moradia, através do incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, objetivando novas técnicas de produção, construção, comercialização e distribuição de habitações;
- j. Integrar os projetos habitacionais com investimentos em saneamento e os demais serviços urbanos;
- k. Viabilizar estoque de terras urbanas necessárias à implementação de programas habitacionais.

Essa legislação previu a atuação da COHAB-SP como órgão operador da Política Municipal de Habitação e da SEHAB como órgão central e superior, portanto responsável pelo estabelecimento da política municipal de habitação observadas as disposições legais. Foi determinada ainda, a supervisão da atuação do FMH pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação – CFMH, composto por representantes do poder público e da sociedade civil ⁽⁴⁴⁶⁾.

Quanto ao extinto FUNAPS, delegou-se a responsabilidade à SEHAB em promover o inventário do patrimônio imobiliário vinculado às operações com recursos daquele Fundo, remetendo ao Poder Legislativo os projetos de lei necessários para a regulamentação das transferências dos títulos de domínio para a COHAB-SP ou para os beneficiários finais ⁽⁴⁴⁷⁾, porém existem dificuldades inerentes à inexistência de matrículas de determinadas áreas dominiais, a conclusão de processos expropriatórios, além da apuração de valores, lavratura dos termos de transferências, etc.

⁴⁴⁶ Art. 12 da Lei 11.632/94 prevê a constituição do CFMH com a seguinte composição – Secretários Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Planejamento, Finanças e Vias Públicas, Presidente da COHAB-SP, um representante da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC; dois representantes de organizações comunitárias pró-moradia; um representante de entidades religiosas e um representante de Universidade com setores ligados à produção habitacional.

⁴⁴⁷ Autorizada nos termos da Lei Municipal 13.243, de 21 de Dezembro de 2001, ou seja, passados sete anos e sem que os inventários dos imóveis estivessem concluídos.

Embora a legislação que extinguiu o FUNAPS e instituiu o FMH (⁴⁴⁸), tenha atribuído ao novo Fundo o papel de “apoiar e sustentar financeiramente a Política Habitacional do Município”, na prática, essa diretriz não se concretizou. Coube à COHAB-SP, enquanto órgão gestor e operador do FMH, a execução de projetos de produção habitacional que estavam em andamento quando da criação do novo Fundo, como é o caso da produção em regime de mutirão, além de intervenções relacionadas ao “passivo” deixado pelo FUNAPS. Os Programas Habitacionais de maior destaque, financiados com recursos internacionais, conjugados com recursos federais, estaduais e até mesmo com aporte municipal, foram centralizados na SEHAB. Para tanto, além de HABI, outros Departamentos da Secretaria foram instrumentalizados com os serviços de empresas gerenciadoras, para promover a fiscalização e gestão dos principais programas habitacionais.

⁴⁴⁸ Lei 11.632/94

CAPÍTULO 3 - O FIM DE UM SONHO: O PASSIVO

URBANO-AMBIENTAL COMO HERANÇA DO FUNAPS

Ao findar sua atuação em julho de 1994 o FUNAPS foi substituído pelo Fundo Municipal de Habitação – FMH, que iniciou sua trajetória tendo como legado um volume expressivo de empreendimentos e intervenções para concluir e legalizar. Todos os pagamentos de parcelas de financiamentos por parte dos beneficiários dos programas foram suspensos até que a COHAB-SP, gestora do novo Fundo, recebesse o inventário das intervenções realizadas e verificasse a condição de regularidade de cada caso e, a partir daí, procedesse a retomada das cobranças e cumprimento das obrigações assumidas pelo extinto Fundo junto aos beneficiários.

Esse inventário completo não foi realizado e, pouco a pouco, conforme situações emergenciais ou questões envolvendo determinados empreendimentos fossem surgindo, a HABI procedia ao encaminhamento dos processos administrativos para as providências da COHAB-SP. Os primeiros processos encaminhados referiam-se aos mutirões cujas obras estavam em andamento, pois assim que o TCM concluía a auditoria sobre as prestações de contas, o processo era encaminhado, com indicação de providências a serem observadas, sanções a serem aplicadas, etc., e a Companhia passava a adotar as providências para retomada das obras com recursos do FMH.

Paralelamente, eram encaminhados os processos das intervenções realizadas ao longo dos anos, que envolviam toda a multiplicidade de situações nas quais foram investidos recursos do FUNAPS, demandando uma série de providências motivadas por reivindicações da população moradora no local ou por determinações de ordem judicial, além das notificações originadas na própria Prefeitura, mediante autuação de intervenções realizadas como “loteamentos clandestinos” por parte de SEHAB/RESOLO.

Grande parte dessas medidas judiciais e se referiam ao período mais recente, especialmente aos mutirões ⁽⁴⁴⁹⁾, porém também foram propostas ações judiciais e

⁴⁴⁹ Nesse sentido BONDUKI, em entrevista à Ana Amélia Silva, no Caderno Pólis Nº 20 (1994) já adiantava: “*Em relação à questão da terra, por exemplo – que inclusive desembocou nestes*

procedimentos de investigação tratando de casos mais antigos. Por iniciativa do Ministério Público foram instaurados os denominados “Procedimentos”, que se constituíam em processos de investigação que tratavam da apuração da condição de legalidade de determinado empreendimento, visando apurar responsabilidades e, principalmente, verificar se a Administração vinha atuando no sentido de promover a sua regularização. A partir desses procedimentos tanto era possível firmar “acordos” com o MP, os chamados “termos de ajustamento de conduta” ou mediante entendimento do Promotor de Justiça designado para tratar do caso era proposta uma Ação Civil Pública, com objetivo de determinar ao Município a obrigação de fazer a regularização, mediante decisão judicial, e salvaguardar os interesses dos beneficiários dos empreendimentos, que eram considerados como “terceiros de boa fé” e deveriam ser atendidos nos compromissos pactuados com a Prefeitura. Essas medidas judiciais, tanto as ações como os procedimentos de investigação, envolveram 45 casos, conforme descrito na **TABELA 34 – MEDIDAS JUDICIAIS ENVOLVENDO EMPREENDIMENTOS DO EXTINTO FUNAPS E PRODUZIDOS PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA.**

Todas as situações descritas nos **45 casos** evidenciam situações muito complexas resultantes de decisões que poderiam ser equacionadas obedecendo aos termos da legislação vigente, não por legalismo ou apego a normas desnecessárias, mas sim como forma de garantir que as famílias de baixa renda, que tanto esforço empreendem para obter a sua casa “própria”, não fossem lesadas em seus interesses, bem como para que fossem garantidas condições de *sustentabilidade física* aos assentamentos urbanos, especialmente por se tratarem de empreendimentos promovidos por iniciativa do Estado.

No rol de intervenções objeto de medidas judiciais, encontramos não só a produção financiada pelo FUNAPS, como também empreendimentos vinculados aos programas empreendidos pela COHAB-SP, no período privilegiado em nossa análise, inclusive com recursos federais, voltados para atendimento à população com renda de até 3 SM's, como é o caso, por exemplo, do PROFILURB e dos mutirões com recursos da SEAC.

inquiridos que eu e a secretária estamos enfrentando – fomos acusados de fazer “loteamentos clandestinos” com os projetos de mutirão por autogestão, apesar de que isto foi apenas um delegado que assumiu essa acusação, porque lhe interessa perseguir os mutirões”. (pp. 18).

[TAB_34.pdf](#)

Nessa conformidade, verificamos que não só os recursos orçamentários municipais, canalizados para o FUNAPS, como também outras fontes custearam a produção de moradias que se caracterizaram pela adoção de **práticas da informalidade**, ensejando a propositura de medidas judiciais pelo Ministério Público, em face das condições de ilegalidade e outras características, como por exemplo, a dotação parcial de infraestrutura. Porém, o volume de intervenções que podem ser caracterizadas como **“passivo urbano ambiental”** é muito maior, como veremos na sequência.

Conforme PRESTES (2004), apoiada na definição do *Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais*⁽⁴⁵⁰⁾, temos a conceituação de **“passivo ambiental”**:

“Nesse sentido temos defendido que a regularização fundiária é um

enorme passivo ambiental das cidades brasileiras. O conceito de passivo

ambiental tem origem na economia, podendo se assim definido: ‘Valor

monetário, composto basicamente de três conjuntos de itens: o primeiro,

⁴⁵⁰ Cf. PRESTES (2004), *Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais*. Thex Editora, 1999. Pedro Paulo de Lima e Silva, Antonio Guerra, Patrícia Mousinho, Cecília Bueno, Flávio de Almeida, Telma Malheiros e Álvaro Bezerra de Souza Jr. : pp. 234.

composto das multas, dívidas, ações jurídicas (existentes ou possíveis),

taxas e impostos pagos devidos à inobservância de requisitos legais; o

segundo, composto dos custos de implantação dos empreendimentos e

tecnologias que possibilitem o atendimento às não conformidades; o

terceiro, dos dispêndios necessários à recuperação de área degradada e

indenização à população afetada. Importante notar que este conceito

embute os custos citados acima mesmo que eles não sejam ainda

conhecidos; e, pesquisadores estudam como incluir no passivo ambiental

os riscos existentes, isto é, não apenas o que já ocorreu, mas também o que

poderá ocorrer”. (PRESTES (2004): pp. 233-234).

Consoante tal conceituação verificamos que o conjunto de empreendimentos e intervenções realizados pelo Município de São Paulo, tanto com recursos do FUNAPS como de outras fontes, destinados à provisão alternativa de moradia por parte da população de mais baixa renda e de intervenção em assentamentos urbanos informais, mesmo que tenham representado melhorias habitacionais com relação à situação anteriormente vigente, representam hoje um **“passivo ambiental”**. Aqueles, que foram objeto de Ação Civil Pública julgada procedente e que não foram ainda regularizados, demandam o pagamento de multas por parte do Município (⁴⁵¹). Há também os custos do que se convencionou denominar como “regularização urbanística” ou “regularização técnica”, que compreende a reversão ou mitigação de danos ambientais e adequações necessárias às condições mínimas de acessibilidade, dotação de infra-estrutura, etc., além dos custos relacionados com os riscos, advindos da ocupação de sítios inadequados ou em situações de instabilidade geotécnica e outros.

Ainda segundo os conceitos apresentados por PRESTES (2004), cabe acrescentamos ao **“passivo ambiental”** o **“passivo urbano”**, na medida em que a autora postula:

“O art. 2º do Estatuto da Cidade, em seu inciso I, introduz o conceito legal

de garantia do direito a cidades sustentáveis. Por sua vez o art. 53

⁴⁵¹ Os recursos provenientes das multas são revertidos para o Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, criado pela Lei nº 6536, de 13 de novembro de 1989.

acrescenta à Lei da Ação Civil Pública o direito à ordem urbanística como

um direito difuso, passível de ser protegido através da Ação Civil Pública.

Ambos os conceitos indicam a necessidade da construção de um

paradigma que alie o urbanístico e o ambiental. Este nos parece ser um

enorme desafio, pois tradicionalmente o urbano trata do construído e o

ambiental dos elementos naturais (solo, ar, água, fauna e flora), como se

ambos não estivessem analisando um mesmo objeto, qual seja, a cidade.

Ademais, trata-se de um conceito jurídico em aberto a ser completado e

construído tanto nas legislações municipais quanto nas políticas públicas”.

(PRESTES (2004): pp. 210).

Com efeito, o inciso I do art. 2º, do Estatuto da Cidade, nos remete ao conceito de cidades **sustentáveis** como um conjunto de componentes:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana,

mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à

terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura

urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para

as presentes e futuras gerações.”

Nesse sentido, conforme argumenta PRESTES (2004): *“Há um claro reconhecimento dos problemas urbanos como sendo problemas ambientais, na medida em que o meio ambiente no espaço urbano contempla a dimensão construída e modificada pelo homem e não somente o meio ambiente natural”*⁽⁴⁵²⁾. Portanto, considerando as características de nosso objeto de estudo, nos referimos certamente a um **“passivo urbano-ambiental”**, conforme a seguir caracterizado, através da identificação dos parcelamentos irregulares, das favelas que foram objeto de intervenção ou foram criadas a partir da intervenção pública, além dos conjuntos habitacionais, cuja maioria é irregular, embora não autuados como loteamentos ilegais.

⁴⁵² Cf. PRESTES (2004): pp. 211.

1. OS LOTEAMENTOS IRREGULARES E O PAPEL ANTAGÔNICO DO MUNICÍPIO

O Município revela o antagonismo de suas ações, no que se refere à política habitacional e urbana, quando, ele próprio, através da Secretaria de Habitação, autua os parcelamentos ilegais promovidos por sua iniciativa para atendimento às famílias de mais baixa renda. Nesse sentido, temos uma série de empreendimentos e intervenções realizadas pelos agentes municipais que foram autuadas como “loteamentos clandestinos ou irregulares” por SEHAB/RESOLO, sendo que, em alguns casos, foram até mesmo despendidos recursos dos programas de regularização de parcelamentos, através do *Lote Legal* ou *Bairro Legal*, na dotação de infra-estrutura e execução das obras necessárias para regularização técnica ou urbanística de loteamentos produzidos com recursos do FUNAPS ou através da COHAB-SP.

Desses empreendimentos produzidos por iniciativa do Município, temos **36 autuados como loteamentos ilegais** ⁽⁴⁵³⁾, totalizando uma área de aproximadamente **3,2 milhões de metros quadrados**, conforme apresentado na **TABELA 35 - EMPREENDIMENTOS DO EXTINTO FUNAPS E PRODUZIDOS PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA AUTUADOS COMO LOTEAMENTOS CLANDESTINOS/IRREGULARES POR SEHAB/RESOLO**, correspondendo a aproximadamente 3,5% dos loteamentos ilegais da cidade. A grande maioria dos loteamentos listados envolve situações muito complexas, seja do ponto de vista da propriedade das áreas, seja do ponto de vista da dotação de infra-estrutura, ou da situação original dos sítios ocupados, de topografia acidentada, em APP's e APM's, sem contar com invasões em parte das áreas que seriam destinadas à implantação de equipamentos institucionais e de lazer.

⁴⁵³ Os loteamentos ilegais compreendem tanto os clandestinos como os irregulares. A esse respeito ver SILVA (2004). Anexo II, Quadro 19, pp. 258.

[Tab_35.pdf](#)

Desses 36 loteamentos, aproximadamente **60 % se constituíam em áreas livres adquiridas mediante compra ou desapropriação** onde foram implantados empreendimentos ilegais por parte do Município ou que acabaram por ser loteados clandestinamente através de ocupações informais promovidas pela população, com próprios meios, como é o caso do **Carrãozinho, Chácara do Conde e Jardim Eliana**, esses dois últimos em áreas de proteção aos mananciais da Bacia da Billings. Temos também situações onde a compra da área foi financiada ou realizada pelo FUNAPS com financiamento concomitante para a compra de material para auto-construção ou de recursos para contratação de empreiteiras pela própria população, resultando na produção habitacional valendo-se de “práticas informais” que não obedeceram à legislação vigente.

Cerca de **20% dos casos envolvem áreas que já se encontravam ocupadas irregularmente** e que foram posteriormente objeto de financiamento para compra ou desapropriadas com recursos do FUNAPS visando evitar a reintegração de posse. Nesses casos, invariavelmente, a ação pública restringiu-se à solução do problema imediato, ou seja, estancar os processos de remoção, sem que qualquer obra de urbanização tenha sido programada, como é o caso de **Vila 1º de Outubro/Vila Lourdes, 2 de Setembro, Parque Paulistano III, Lagoa Seca e Santana do Agreste** que, embora se constituam em intervenções realizadas em períodos diferentes, seguiram a mesma sistemática de atuação.

Nos 20% restantes encontramos três áreas cuja compra foi financiada para os beneficiários sem que tenhamos localizado a condição de ocupação anterior, um loteamento irregular promovido pela HABI em área dominial e três loteamentos em áreas de terceiros, vinculadas ao Programa FUNACOM.

Como já mencionado, vários desses loteamentos foram enquadrados nos programas de regularização de loteamentos promovidos pela Municipalidade com o investimento de recursos em obras de infra-estrutura e urbanização com o ordenamento dos lotes (⁴⁵⁴), sendo que, atualmente, estão em obras os loteamentos

⁴⁵⁴ Citamos, por exemplo, os loteamentos Parada de Taipas (Movimento Unido e Pedra Bonita), Filhos da Terra, Sonda, Jardim Eva/Gilda, Jardim Romano e Jardim da Conquista/Carrãozinho.

1º de Outubro/Vila Lourdes, Furnas – Estrela de Manhã, Jardim Palmares e Sítio dos
Franças.

432

Figura 60 - Vila Lourdes

2. FAVELAS QUE AINDA SÃO FAVELAS

No período de 1979 a 1992 através dos programas habitacionais instituídos no Município de São Paulo, conforme anteriormente apresentado, foram realizadas **135 intervenções em áreas ocupadas por favelas** tanto através de programas específicos para essa finalidade como o PROFAVELAS e os Programas de Urbanização levados a efeito em períodos subsequentes, como através de outros programas que não tinham como finalidade principal a intervenção nesses assentamentos, mas que promoveram a compra de áreas ocupadas por favelas, o financiamento para material de construção ou de contratação de empreiteiras para produção de moradias, conforme listado na **TABELA 36 – INTERVENÇÕES EM ÁREAS OCUPADAS POR FAVELAS – 1979-1992** ⁽⁴⁵⁵⁾. Considerando que 10 ocupações foram objeto de intervenção por duas vezes e uma ocupação em três vezes, temos **124 assentamentos** beneficiados pelos programas habitacionais do Município, no período de 1979-1992, abrangendo uma área de aproximadamente **3 milhões de metros quadrados** e **36 mil domicílios** sendo que, considerando a classificação atual da PMSP, a situação é a seguinte ⁽⁴⁵⁶⁾:

- 93 assentamentos - 74% das ocupações são classificadas ainda como favelas;
- 12 assentamentos – 9,7% das ocupações são classificadas como “núcleos urbanizados”;
- 16 assentamentos não foram localizados considerando as escassas informações disponíveis;
- 04 assentamentos – 3,3% das ocupações foram erradicadas, sendo uma delas a invasão do Parque Europa (Record) e outra um alojamento provisório (Alojamento do Papa).

Considerando o resultado por programa, o PROFAVELAS Melhorias, os programas de financiamento de material para auto-construção e urbanização em áreas públicas e

⁴⁵⁵ Cabe destacar que do total de intervenções envolvendo favelas conforme apontado na **TABELA 36**, devem ser deduzidas as favelas que foram objeto de intervenção mais de uma vez, razão pela qual computamos 135 intervenções em 124 favelas.

⁴⁵⁶ Classificação conforme Sistema Habisp.

os programas de urbanização do último período, apresentam, em média, **mais de 80% dos assentamentos ainda classificados como favelas.**

[TAB_36.pdf](#)

O financiamento para produção em áreas públicas em 1986-1988 apresenta um percentual menor, aproximadamente 67% das intervenções ainda classificadas como favelas e o URBANACOM, um percentual maior, 100% do total de intervenções permanecendo nessa condição, porém em ambos os casos os programas contemplaram apenas 6 intervenções não se constituindo em uma amostra representativa. O mesmo ocorre com os demais programas, que têm um número muito restrito de intervenções, inclusive o PROMORAR, que embora tenha promovido intervenções em 30 favelas, apresentando um índice de assentamentos que ainda são classificados como favelas de 41,38%, não pode ser considerado como um resultado mais favorável na medida em que quase 50% das favelas beneficiadas não foram localizadas e portanto não há como aferir sua condição atual.

Conforme conceitos adotados pela Prefeitura para fins de classificação das ocupações, temos a diferenciação entre **“favela”** e **“núcleo urbanizado”** basicamente em função das condições de infra-estrutura ⁽⁴⁵⁷⁾. Nesse sentido, concluímos que os programas empreendidos no período privilegiado na análise não lograram êxito na dotação completa de infra-estrutura dos assentamentos beneficiados em face do reduzido volume de ocupações que apresentam infra-estrutura completa. A grande maioria dos assentamentos ainda permanece na condição de favela, apresentando **Índice de Infra-Estrutura médio de 0,57**.

Para uma análise mais detalhada dos 9,7% dos assentamentos que foram classificados como **“núcleos urbanizados”**, procedemos ao levantamento das intervenções a que foram submetidos tanto no período de 1979 a 1992, como em períodos subseqüentes, de forma a identificar o processo que levou a condição de

⁴⁵⁷ As favelas são definidas pela Fundação SEADE, conforme pesquisa que deu origem à classificação do Sistema Habisp, como: *“assentamento precário em área pública ou particular de terceiro, cuja ocupação foi feita a margem da legislação urbanística e edilícia. Trata-se de ocupação predominantemente desordenada, com precariedade de infra-estrutura, maior opção por auto-construção de moradia que apresentam diferentes graus de precariedade. A população residente caracteriza-se por famílias de baixa renda e socialmente vulneráveis”*. Já os Núcleos Urbanizados correspondem às *favelas ou loteamentos clandestinos ou irregulares dotados de toda infra-estrutura (água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, drenagem, coleta de lixo), independentemente de sua condição de regularidade fundiária e urbanística*.

dotação completa de infra-estrutura, conforme consignado na **TABELA 37 – NÚCLEOS**
URBANIZADOS / INTERVENÇÕES REALIZADAS – 1979 – 2008.

[Tab_37.pdf](#)

Com base nos dados coletados, verificamos que **apenas 4 núcleos podem ser considerados como urbanizados em face de obras realizadas no período de 1979-1992**, pois nos demais casos os assentamentos foram beneficiados por programas instituídos a partir de 1994.

Dos quatro assentamentos que receberam infra-estrutura completa no período de 1979-1992, destacam-se os **Núcleo Anápolis** e **Humaitá I**, que foram objeto de apenas uma intervenção, que consistiu no financiamento de material para auto-construção e execução de obras de urbanização em 1983-1985 e em 1986-1988, respectivamente, através de programas que tinham como finalidade principal a produção de moradias e não especificamente a urbanização. Já o **Núcleo Jardim Beatriz**, localizado em APM da Bacia do Guarapiranga, que foi um dos pilotos do PROÁGUA e PROLUZ de 1980-1982, também foi beneficiado pela concessão de financiamento para material para auto-construção e urbanização em 1983-1985, além do Programa de Urbanização de 1989, que promoveu, inclusive, a realocação de 21 moradias. No caso do **Núcleo Itápolis/Tanque**, parte das famílias foram removidas para PROMORAR Rio Claro, com a urbanização concluída no período de 1989-1992, quando foram edificadas no local 7 novas moradias.

Nos demais oito assentamentos, temos **a condição de urbanização completa obtida a partir de intervenções realizadas após 1992**. Em dois desses núcleos urbanizados, **Jardim Iporanga/Esmeralda** e **Vila Calú**, localizados em APM, as obras de urbanização do PROFAVELAS Melhorias, do início da década de 1980, só vieram a ser complementadas recentemente, em intervenções realizadas por conta do Programa Guarapiranga/Mananciais, realizadas entre 2005 e 2008. A **Vila Santa Maria**, também em APM, foi objeto de várias intervenções pontuais entre 1979 e 1985, e de obras de urbanização por empreiteira entre 1989 e 1992, porém somente com as intervenções do Programa Guarapiranga teve a infra-estrutura completada. Nos demais casos, as intervenções se concentram em programas como o PROFAVELAS ou PROMORAR, passando também por urbanizações em 1989-1992, porém com a dotação completa de infra-estrutura somente em período posterior a 1992, inclusive com a produção de novas moradias verticalizadas ou não, como no caso dos Núcleos **Haia do Carrão** e

São Domingos, esse último objeto de seis programas distintos ao longo dos últimos 30 anos.

Com relação às condições de **regularização fundiária**, verificamos que esses núcleos urbanizados são, em sua maioria, parte dos programas de regularização levados a efeito atualmente pela Municipalidade, compreendendo basicamente a concessão de direito real de uso ou moradia, mediante a autorização legislativa para desafetação das áreas de uso comum, beneficiando inclusive núcleos localizados em APM que já receberam os títulos de concessão, não obstante o fato de que estão em condição irregular apenas dois dos assentamentos – Jardim Iporanga/Esmeralda e Vila Santa Maria, também localizados em APM.

O quadro apresentado nos leva a considerar a hipótese de que a “**urbanização completa**” seria o resultado de um conjunto de intervenções que demandam um longo período e intervenções sucessivas, especialmente no caso de favelas com mais de 100 domicílios, tendo em vista que os dois únicos assentamentos que foram dotados de toda infra-estrutura em apenas uma intervenção não superam esse limite de ocupação. Também somos levados a considerar que, em função da necessidade de intervenções sucessivas, somente as favelas de ocupação mais antiga atingiriam essa condição, até mesmo porque a idade média dos núcleos urbanizados conforme a **TABELA 37** é de **32 anos**. Essas hipóteses encontrariam respaldo até mesmo nas recomendações dos organismos internacionais, pois conforme indicação do Banco Mundial os mesmos benefícios obtidos através da dotação de infra-estrutura em programas de lotes urbanizados poderiam ser alcançados “gradualmente” em áreas ocupadas:

“Esquemas de progresso gradual para melhorar as condições de

assentamentos de invasores existentes, através do fornecimento de

instalações públicas e de serviços comunitários, podem, em condições

apropriadas assegurar benefícios similares". (BNH, 1978: pp. 7 – tradução do

World Bank (1974), *"Sites and services projects – a World Bank paper"*).

Contudo, com a finalidade de avaliar as hipóteses consideradas, procedemos ao levantamento das intervenções em favelas que também foram objeto de mais de um programa habitacional no período de 1979 – 2008 e que são ainda classificadas como favelas, chegando aos dados constantes da **TABELA 38 – FAVELAS EM PROGRAMAS HABITACIONAIS – 1979 - 2008**. Todas as seis favelas relacionadas foram contempladas pelos primeiros programas instituídos pelo Município entre 1979-1982 e, talvez até mesmo por essa razão, se mantiveram na agenda dos programas públicos nos anos que se seguiram, passando por duas ou mais intervenções em períodos subsequentes. Apesar do conjunto de intervenções realizadas e de se tratarem de ocupações até mais antigas do que aquelas classificadas hoje como núcleos urbanizados, com **42 anos de existência em média**, não contam ainda com a infraestrutura completa.

Uma das razões para essa diferenciação talvez seja o fato de que apenas dois assentamentos foram beneficiados por intervenções posteriores a 1992, sendo que são obras ainda em andamento. Um desses casos é o **Complexo Vergueirinho/Nova Divinéia**, a ocupação mais antiga daquelas relacionadas na **TABELA 38**, que apesar de ocupar uma área relativamente pequena, de apenas 50 mil metros quadrados, e ter sido objeto de quatro intervenções ainda é considerada como favela. A primeira intervenção nessa favela foi por conta do Programa PROÁGUA e PROLUZ, porém, paralelamente a instalação desses serviços, a favela foi considerada *"adensável"* e aos 409 barracos existentes à época foram acrescidos mais 34 alojamentos de madeira para atendimento de famílias removidas de favela próxima em função de risco de vida. Posteriormente, esse assentamento foi também objeto de dois projetos

de urbanização entre 1986 (⁴⁵⁸) e 1989, encontrando-se atualmente em obras de infra-estrutura, com a construção de 266 unidades habitacionais.

O outro caso em que as obras se repetem desde 1979 é o denominado **Complexo Heliópolis**, composto por 14 glebas, do qual tratamos detalhadamente no Capítulo anterior até o período de 1986-1988, quando obras paralisadas, destinadas a faixas de renda mais alta, acabaram por ser invadidas ampliando consideravelmente o número de domicílios favelados e restringindo as possibilidades de redução do adensamento das áreas de ocupação mais antiga – Glebas A e K. Nessas duas glebas várias obras de infra-estrutura e produção de moradias foram executadas no período de 1989-1992, tanto através de recursos próprios da COHAB-SP, quanto através dos Programas FUNACOM e URBANACOM, com recursos do FUNAPS e de Operações Interligadas. Porém, essas obras não foram suficientes para dar conta da urbanização da área de aproximadamente 90 hectares e o Complexo vem sendo beneficiado por uma série de obras de 1993 até a presente data, compreendendo tanto infra-estrutura quanto edificação de unidades habitacionais através dos Programas Cingapura e PROVER, estando atualmente em obras as glebas A, K, M e N.

[Tab_38.pdf](#)

⁴⁵⁸ A intervenção de 1986 não foi computada no âmbito das realizações do FUNAPS no período porque as obras foram conduzidas pela Administração Regional.

No caso das outras quatro favelas relacionadas, com exceção da Favela Gabriela Mistral, todas foram beneficiadas por obras de infra-estrutura do Programa de Urbanização iniciado em 1989, além de intervenções anteriores com financiamento de material para auto-construção, porém nenhuma delas conta hoje com infra-estrutura completa, com **Índice de Infra-Estrutura variando entre 0,57 a 0,84**, demonstrando que ainda demandam investimentos em projetos de urbanização. Não obstante a necessidade de obras de infra-estrutura, essas favelas estão inseridas em programas de regularização em andamento, algumas até mesmo com termos de concessão de uso concedidos, demonstrando um **descompasso entre a regularização técnica ou urbanística e a regularização fundiária**.

O fato de que **apenas quatro assentamentos informais, do universo de 124 favelas beneficiadas por programas habitacionais no período de 1979-1992, são passíveis de classificação como “núcleos urbanizados”**, tendo em conta apenas as obras realizadas no período, deixa claro que, não obstante ao fato de que essas intervenções resultaram em melhoria nas condições de *habitabilidade* das famílias moradoras, o escopo e características dos programas levados a efeito deixaram a desejar sob o ponto de vista da *sustentabilidade física* das ocupações e sua inserção urbana, considerando que o acesso aos serviços e principalmente à infra-estrutura básica é a principal condição que permite o “direito à cidade”, sem contar com as condições de regularidade fundiária, ao menos da posse, o que também não foi realizado no período.

Temos ainda o conjunto de quase **100 favelas que receberam benefício das contrapartidas de Operações Interligadas**, ou seja, tiveram parte de sua moradias removidas para conjuntos habitacionais. Com base nas informações de SEMPLA/SEHAB (⁴⁵⁹), procedemos à identificação da situação atual de cada uma das favelas que tiveram moradores transferidos para empreendimentos custeados com recursos de OI e verificamos que, com exceção de três atendimentos que beneficiaram “movimentos” e não assentamentos específicos, não constam do

⁴⁵⁹ SEMPLA/SEHAB (1994) - Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Intersecretarial 01/93/SEMP/SEHAB

cadastro atual do Município 18 favelas (⁴⁶⁰), o que equivaleria a aproximadamente **20% das ocupações beneficiadas**. Com exceção da Favela Jardim Maninos, beneficiada pelo Projeto Cingapura, após 1992, concluímos que 17 favelas foram totalmente incorporadas em empreendimentos de habitação de interesse social.

Em sua maior parte as unidades habitacionais produzidas com recursos advindos das OI destinaram-se ao atendimento de demandas emergenciais, em face de risco ou realização de obras públicas, resultando em remoções pontuais, sem um plano efetivo de atendimento de favelas em sítios impróprios ou em condições muitos desfavoráveis que ensejariam a remoção, contrariando os pressupostos da própria legislação que as instituiu como vimos anteriormente.

Em síntese, as informações sobre as condições das 124 favelas beneficiadas por intervenções entre 1979 e 1992, nos levam à hipótese de que as práticas empreendidas não foram eficientes para promover uma urbanização efetiva, ao contrário de resultados obtidos através de programas mais recentes. Além da evolução das práticas, valendo-se inclusive de experiências anteriores, devemos considerar que a moradia em favela é considerada hoje como definitiva, portanto, descartando soluções que se constituam apenas paliativos dos problemas mais emergentes, como ocorreu na maioria dos casos estudados, nos quais **as favelas ainda são classificadas como favelas**.

⁴⁶⁰ As favelas não localizadas são Água Branca, Chabilândia, Cabuçu de Baixo A, B e C, Cidade Líder, Córrego Uberabinha, E.J. Kubstcheck, Jóia (Butantã), João XXIII, Jardim Líder, Nova República, Ordem e Progresso, Olavo Fontoura, Paulino Cabral, Rua do Túnel, Ranieri, Ribeirão Jaguaré, Vila Malvinas e Jardim Maninos.

3. FAVELAS CRIADAS PELA INTERVENÇÃO PÚBLICA

Algumas das intervenções realizadas pelo Município visando à produção de moradias para a população de mais baixa renda, no período de 1979 – 1992, se apropriaram de áreas livres, sejam áreas públicas de uso comum ou dominiais ou desapropriadas por interesse social, cuja ocupação resultou na formação de favelas, conforme consignado na **TABELA 39 – FAVELAS CRIADAS A PARTIR DE INTERVENÇÕES PÚBLICAS – 1979-1992**, totalizando 16 ocupações.

Essas intervenções resultam de medidas adotadas pela Municipalidade para atendimento de casos emergenciais que demandavam o atendimento de famílias em risco de vida em face de enchentes, instabilidades geotécnicas e até mesmo do despejo de outras áreas ocupadas, requerendo providências para solução dos problemas de moradia, como também de ocupações promovidas pela própria população em áreas desapropriadas no sentido de viabilizar determinado projeto habitacional que teve seu início retardado ou obras paralisadas.

As situações emergências levavam a configuração de acordos que não passavam pela devida formalização, como o caso do **Jardim Leonardo**, cujas famílias beneficiárias eram promitentes compradoras de lotes no loteamento de mesmo nome e, em face de desmoronamento parcial e interdição das moradias, ocorrido em julho de 1983, foram removidas e passaram a ter as despesas de aluguel custeadas pelo FUNAPS. Posteriormente, acordou-se uma “permuta” entre os lotes do Jardim Leonardo com uma área pública institucional do **Loteamento Rosa Maria II**, onde foram edificadas as moradias, em junho de 1984, mediante aporte de recursos ao FUNAPS, por parte da SABESP, responsável pelo sinistro ocorrido nas moradias originais. Como não houve prosseguimento na formalização da permuta ajustada, a própria Prefeitura, através de seu Departamento Patrimonial promoveu ação visando à reintegração de posse da área ⁽⁴⁶¹⁾, que embora com sentença judicial favorável, acabou por não se concretizar em face da interferência de SEHAB.

⁴⁶¹ Cf. Processo Administrativo da PMSP 1989.0.014.003-7.

[TAB_39.pdf](#)

Também por conta de uma situação de risco houve a formação da **Favela Galileu Gaia**, hoje classificada como “núcleo urbanizado”. Neste caso as famílias moradoras do “Barranco da Pedreira”, removidas para alojamentos provisórios em face do desmoronamento de suas moradias, foram posteriormente atendidas em área dominial, antigo leito do Rio Tietê, através da *concessão de “madeirite”* para construção de 52 moradias. Posteriormente, essa favela veio a ser urbanizada, com a substituição das moradias por construções em alvenaria, no período de 1989 – 1992, contando hoje com infra-estrutura completa, porém com situação extremamente complexa no que se refere à regularização fundiária, tendo em vista que estão ainda em fase de levantamento as áreas do antigo leito do Rio, que “seriam” de propriedade municipal, para futura escrituração, o que certamente demandará muitos anos.

Em geral, essas ocorrências se repetem e até mesmo não chegam a ser contabilizadas como é o caso da **Favela Cidade da Criança**, que resultou também da transferência de famílias vítimas de enchentes em dezembro de 1982 removidas para alojamentos provisórios, para um terreno de propriedade municipal, **parte do Aterro Sanitário Bandeirantes**, onde foram edificadas moradias em madeira, com apoio de FABES e recursos da Administração Regional. Essa favela, embora não conste do cadastro de intervenções da época, pois não foram utilizados recursos do FUNAPS, contou também, no período subsequente com recursos da Regional para obras de redes de esgoto e calçamento em mutirão. Apesar dessas intervenções públicas, as famílias também foram intimadas a desocupar a área, em face de ação judicial de reintegração promovida pela Prefeitura, até mesmo após a execução de obras de urbanização em 1989-1992, tendo em vista procedimento instaurado pelo Ministério Público, considerando *o uso de área imprópria para fins de moradia* ⁽⁴⁶²⁾. Em carta resposta ao pedido de desocupação da área as famílias se manifestaram narrando a história da ocupação, descrevendo em determinado trecho:

⁴⁶² Procedimento 041/97 – Procuradoria de Justiça de Habitação e Urbanismo – PJHURB do Ministério Público/SP.

“Para tanto (implantação dos lotes) foi fornecido pela Prefeitura toda mão-

de-obra, máquinas e equipamentos. Posteriormente, para a construção das

moradias foi fornecido KIT com os seguintes materiais: “madeirit”,

sarrafos, pregos, telhas, vaso sanitário, cimento, areia e pedra. E, para as

famílias que não tinham condições de construir a moradia, a Prefeitura

forneceu também a mão-de-obra. Cabe registrar que a mudança do abrigo

para as novas moradias foi feita com caminhões e funcionários da

Prefeitura. A gratidão está registrada nos nomes das ruas: Valdir

Matosinho, José Procópio Marciano e Jesus Alves, todos motoristas da

Prefeitura naquela época. As moradias, embora simples, possuíam água e

luz". (Transcrição da carta da Comissão dos Moradores da Favela Cidade da Criança,

cf. fls. 02 e 03 do Memorando Nº 171/HABI-G/99).

As situações narradas anteriormente referem-se, principalmente, ao uso de áreas públicas do município, sejam elas de uso comum ou dominiais que, em face da conveniência no atendimento de determinadas reivindicações ou para solucionar problemas emergenciais acabam por servir ao propósito de construção improvisada de moradias, caracterizando-se como favelas. Outro grupo de áreas são aquelas desapropriadas ou disponibilizadas para programas habitacionais, especialmente durante o período de 1989 – 1992, que estavam livres e acabaram ocupadas irregularmente por iniciativa da população.

As glebas Tiro ao Pombo e Vila Nilo, ambas na Zona Norte, eram áreas livres que foram desapropriadas pela Municipalidade, em face do interesse social da produção de moradias para a população de baixa renda. A gleba **Tiro ao Pombo** foi adquirida com objetivo de atendimento à demanda da urbanização das Favelas Letícia Cini, Jardim Cachoeira, Bruna Gallea, Condessa Amália Matarazzo e Guariroba, além de demanda de aluguel/despejo da região. A proposta de ocupação da área previa a edificação de 374 apartamentos, além de 40 sobrados em regime de mutirão, através do denominado "Projeto União", que teve início e sofreu posterior paralisação, quando do envio da prestação de contas do mutirão ao TCM, sendo que o restante da área, reservada para os apartamentos, acabou por ser ocupada por favela, além de alojamento provisório construído por HABI.

Figura 61 - Tiro ao Pombo

A gleba **Vila Nilo**, localizada às margens de Rodovia Fernão Dias, constituía-se em um sítio desfavorável para implantação habitacional considerando localizar-se "*na várzea do Rio Cabuçu de Cima, estando em grande parte, recoberta por aterros que ateiçam em 2m, em média*", conforme análise do Departamento de Parcelamento do Solo de SEHAB. A Prefeitura tomou posse da área em fevereiro de 1992 e não houve o início imediato da construção das moradias, tendo em vista a situação descrita por PARSOLO e os entendimentos devidos com o DNER em face da faixa de domínio da rodovia, condições que determinaram várias alterações de projeto. As unidades habitacionais previstas eram destinadas, em sua maioria, ao cumprimento de convênios a serem firmados com a CDHU para produção em regime de mutirão, além de um projeto do programa FUNACOM – mutirão Santo Dias, cujo convênio para produção das moradias foi firmado em dezembro de 1992. Em 1996 parte da área foi destinada para implantação de 260 unidades habitacionais do Projeto Cingapura, sendo que o restante da área foi ocupado por favela, e o mutirão sequer teve início.

Figura 62 - Vila Nilo

Essas duas glebas foram objeto de intervenções posteriores do Programa de Urbanização de Favelas 2005-2008, com obras atualmente em execução, com recursos federais, na gleba Tiro ao Pombo e obras de pavimentação, canalização de córrego, contenções e redes de água e esgoto concluídas na área Vila Nilo. O mesmo ocorreu com a área **Assis Ribeiro/Nova Tereza**, também desapropriada em 1992, sem uma destinação específica, porém com ocupações desde 1989 e cujas obras de urbanização foram concluídas em 2008.

As condições de infra-estrutura de que foram dotadas as áreas públicas, por ocasião do assentamento das famílias no local com financiamento do FUNAPS, varia de caso para caso, porém somente os projetos **Jardim Valquiria** e **Lincoln Junqueira**, classificados como “núcleos urbanizados”, apresentam condições de infra-estrutura completa desde o assentamento inicial, pois não foram registradas obras posteriores de urbanização. As áreas classificadas ainda como favelas apresentam Índices de Infra-Estrutura muito baixos. Com exceção do Jardim Leonardo que tem Índice de 0,80, as outras se encontram no intervalo de 0,07 a 0,54, revelando que a instalação dessas famílias em áreas públicas não se constituiu em projetos que previam a dotação dos serviços básicos de infra-estrutura. Há também o fato de que, por se constituírem em ocupações que não foram legalizadas à época do assentamento,

sem a regularização da condição de posse ou propriedade, todas elas sofreram adensamento significativo no volume de domicílios instalados o que torna mais precária as condições de moradia.

No que diz respeito à regularização fundiária, a situação não é mais alentadora, na medida em que apenas três áreas estão inseridas nos programas de regularização em andamento, revelando que tanto no que se refere às obras de infra-estrutura, quanto à legalização, **as favelas criadas pelo Município não têm prioridade.**

4. OS CONJUNTOS HABITACIONAIS IRREGULARES

Além das intervenções classificadas como loteamentos irregulares e favelas como vimos anteriormente, o atendimento para a população com renda inferior a 3 SM's resultou na produção de empreendimentos habitacionais que são classificados pelo Sistema Habisp como **“conjuntos habitacionais”**. Esses empreendimentos foram produzidos em diversos programas, tanto através de concessão de financiamento para compra de áreas e material para auto-construção, como financiamento para produção em áreas adquiridas pelo FUNAPS quanto em áreas públicas, sem contar com a metodologia tradicional que compreende a contratação de empreiteiras diretamente pelo órgão público para produção de todas as etapas, desde a terraplanagem até a edificação, prática esta que teve início, no âmbito do FUNAPS, a partir do advento das Operações Interligadas em 1986.

Os conjuntos habitacionais são contabilizados em parte do **“passivo urbano ambiental”** do FUNAPS na medida em que 80% das unidades habitacionais produzidas encontram-se irregulares conforme consignado na **TABELA 40 – SITUAÇÃO DE REGULARIDADE DE EMPREENDIMENTOS CLASSIFICADOS COMO CONJUNTOS HABITACIONAIS – 1979 - 1992**, onde são descritos, por período/programa, o número de empreendimentos classificados como conjuntos habitacionais e sua condição de regularidade. Conforme descrevemos em nossa Dissertação de Mestrado, SILVA (2004):

“Um conjunto habitacional é considerado “regular”, quando produzido

dentro das normas estabelecidas e quando obedeceu a várias tramitações

jurídico-administrativas como as que envolvem a regularidade dos títulos

de propriedade da área onde será implantado o empreendimento, a

aprovação dos projetos e a execução das obras em observância aos

projetos. A conjugação desses fatores possibilita o registro imobiliário dos

imóveis produzidos e, portanto, a regularidade do empreendimento”.

(SILVA, 2004: pp. 12)

Nessa conformidade, vários fatores são articulados na produção dos empreendimentos habitacionais para que ao final do processo de produção estejam reunidas as condições necessárias para o registro imobiliário e a configuração das propriedades individualizadas das unidades habitacionais, compreendendo os títulos de propriedade das glebas devidamente escriturados, alvarás de aprovação e licenças pertinentes, etc.

TABELA 40 - SITUAÇÃO DE REGULARIDADE DE EMPREENDIMENTOS CLASSIFICADOS COMO CONJUNTOS HABITACIONAIS - 1979 - 1994										
PERÍODO	Nº ordem	PROGRAMAS	EPREENDIMENTOS CLASSIFICADOS COMO CONJUNTOS HABITACIONAIS		REGULARIZAÇÃO					
					Regulares			Irregulares		
			Nº C.H.	Nº unid. Hab.	Nº C.H.	Nº unid. Hab.	%	Nº C.H.	Nº unid. Hab.	%
1979-82	1	PROMORAR	7	4.512	3	2.437	54,01	4	2.075	45,99
1983-85	2	Mutirão COHAB-SP	7	1.985	1	620	31,23	6	1.365	68,77
	3	Financiamento - área + material	6	484	0	0	0,00	6	484	100,00
	4	Financiamento - material em a. pública	2	93	0	0	0,00	2	93	100,00
1986-88	5	Mutirão COHAB-SP	5	2.585	2	635	24,56	3	1.950	75,44
	6	Empreendimentos Op. Interligadas	4	835	0	0	0,00	4	835	100,00
	7	Aquisição de áreas	1	300	0	0	0,00	1	300	100,00
	8	Financiamento - área + produção	6	649	0	0	0,00	6	649	100,00
	9	Financiamento - produção em a. pública	1	207	0	0	0,00	1	207	100,00
1989-92	10	FUNACOM	34	9.074	1	905	9,97	33	8.169	90,03
	11	Empreendimentos Op. Interligadas	13	2.361	0	0	0,00	13	2.361	100,00
TOTAL			86	23.085	7	4.597	19,91	79	18.488	80,09

Como bem define CENEVIVA (1994) a atividade de parcelamento do solo, quase sempre envolvida na produção de empreendimentos habitacionais, envolve aspectos multidisciplinares, bem como uma vasta legislação, de âmbito municipal, estadual e federal, compreendendo normas de Direito Civil e Direito Urbanístico, requerendo a obrigatória inserção da sua análise em "*três universos*" ou "*realidades*", conforme identifica a autora:

"A realidade consubstanciada no universo físico é aquela da materialidade

do terreno, da geometria do parcelamento, das vias de circulação, dos

lotes, dos dispositivos de drenagem, da estabilidade, acessibilidade e assim

por diante

A realidade consubstanciada no universo registrário é aquela do

assentamento da área no Cartório de Registro de Imóveis, o qual habilita

ao exercício do direito de propriedade, na forma com que ele foi

transmitido de quem anteriormente o detinha. Assim, o direito, para

existir, se prende a um imóvel que tem origem, localização, forma,

garantias, etc:

A realidade consubstanciada no universo administrativo é aquela dos

cadastros e registros municipais, que habilitam ao lançamento do IPTU, à

oficialização de logradouros, à extensão de serviços públicos, ao controle

do sistema viário, ao controle do uso e ocupação do solo, entre outros

mecanismos de controle do Poder Público”. (CENEVIVA, 1994: pp: 52).

Os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado apresentam como um de seus atributos a condição de irregularidade em todos ou pelo menos em alguns dos “universos” descritos por CENEVIVA (1994). Ainda segundo SILVA (2004), a irregularidade na produção de empreendimentos de interesse social decorre basicamente de quatro fatores, quais sejam: *a titulação e registros das propriedades; a observância da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo; procedimentos administrativos e procedimentos técnicos*⁽⁴⁶³⁾. Consoante esses fatores passamos a analisar as condições de produção dos conjuntos habitacionais destinados à população de renda mais baixa, produzidos no período.

No que se refere à condição de **“titulação e registro das propriedades”**, verificamos que os empreendimentos foram produzidos, basicamente, em áreas públicas, tanto

⁴⁶³ Cf. SILVA (2004): pp. 15-16.

dominiais como de uso comum do povo, áreas públicas objeto de desapropriação, além de áreas de terceiros. O uso dessas áreas já se constitui um problema em si, na medida em que demandam providências para conferir condições de regularidade ao uso habitacional, quais sejam:

- a. **Áreas públicas de uso comum do povo** – essas áreas têm destinação ou “afetação” para uso comum do povo, ou seja, destinam-se ao “uso coletivo”, portanto, a Administração Pública deve utilizá-las com cautela para que sejam implantados equipamentos coletivos, como áreas de lazer, etc. Para o uso dessas áreas para outra finalidade, como a implantação de um conjunto habitacional, por exemplo, há que se promover a sua “desafetação” da classe de bens de uso comum para a classe de bens dominiais através de uma lei específica. A maioria dessas áreas se constitui em “espaços livres” ou “áreas verdes” de loteamentos promovidos por particulares, que são doadas ao Município por força da legislação que regula o parcelamento do solo. A Constituição Estadual de São Paulo, de 1989, restringia os processos de desafetação, determinando que as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderiam, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos, originariamente estabelecidos, alterados (⁴⁶⁴). Somente em 2007 essa disposição foi alterada favorecendo os casos onde as áreas públicas encontram-se ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social, destinados à população de baixa renda e cuja situação estivesse consolidada (⁴⁶⁵).
- b. **Áreas públicas dominiais** – essas áreas se constituem “patrimônio” dos municípios, estados e da União e não tem destinação específica, podendo ser utilizadas conforme decisão da Administração Pública, inclusive para implantação de conjuntos habitacionais.
- c. **Áreas desapropriadas por interesse social** – usualmente resultam em processos judiciais de longo prazo e em pagamento e valores finais muitas vezes muito altos, ou acima dos valor de mercado, embora a

⁴⁶⁴ Constituição Estadual de São Paulo (1989) – artigo 180, inciso VII.

⁴⁶⁵ Cf. Emenda Constitucional N° 23, de 31 de janeiro de 2007, que alterou o inciso VII.

legislação tenha evoluído recentemente no sentido de evitar esses desvios. Até 1999 os processos de parcelamento do solo só poderiam ser averbados junto ao registro de imóveis em posse do título de propriedade, obtido ao final do processo expropriatório, contudo a partir das alterações introduzidas na legislação de parcelamento do solo, esse documento passou a ser dispensado para parcelamentos populares, destinado às classes de menor renda, em caso de processo de desapropriação em andamento.

- d. **Áreas de terceiros** – no caso específico das intervenções do FUNAPS que foram realizadas em áreas de terceiros, especialmente em áreas apresentadas pelas associações de moradores, as dificuldades se originaram, principalmente, pelo fato de que se constituíam, na maioria dos casos em glebas indivisas, com o agravante, em certas situações, de que a posse estava respaldada em instrumentos particulares de compra e venda ou de cessão de direitos de compra e venda, que não foram levados a registro ou acabaram por perder sua eficácia em face de inadimplemento de obrigações.

Nos casos das áreas de uso comum e dominiais existe ainda outro entrave que diz respeito ao fato de que as prefeituras não promovem a escrituração dos imóveis de sua propriedade e por consequência não existem “matrículas” ⁽⁴⁶⁶⁾ das áreas nos registros de imóveis, sendo que para “abertura” desse documento é necessário uma série de providências e comprovações, inclusive das medidas perimetrais dos terrenos. Como exemplo, temos as áreas do antigo leito do Rio Tietê e espaços livres de loteamentos muito antigos que não têm indicações de medidas de perímetro. Outro entrave relacionado às áreas desapropriadas é que, apesar da desapropriação se constituir em uma *forma originária de aquisição da propriedade*, tal como a usucapião, que permitira a abertura de uma matrícula com exatas dimensões do bem

⁴⁶⁶ Cf. SILVA (2004): pp. 251 – Quadro 10, Anexo II: Matrícula é o registro de cada imóvel nos livros constantes do cartório de registro de imóveis, compreendendo: a identificação numérica; a data de abertura; a identificação do imóvel feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural, ou logradouro e número, se urbano, e sua designação cadastral, se houver; identificação do proprietário (nome, nacionalidade, domicílio, estado civil, etc.). O número do registro anterior (se outra matrícula, ou transcrição, que era o documento utilizado antes da vigência da Lei 6.015/73 para registro dos imóveis). A matrícula é feita com base nos elementos constantes do título apresentado e do registro anterior que constar do próprio cartório.

expropriado dispensando tramites relativos a retificação dos registros, o que não ocorreu em grande parte das áreas desapropriadas, vez que a Prefeitura promoveu as desapropriações com base nas áreas descritas nas matrículas, carregando para a nova aquisição os erros e omissões eventualmente existentes nos registros originais.

Embora existam todos esses entraves envolvidos com relação à propriedade dos imóveis, verificamos a inexistência de qualquer providência no sentido de promover a regularização das áreas ocupadas pelos empreendimentos, aos menos até período mais recente, pós-extinção do FUNAPS, quando o tema da regularização de ocupações informais passou a ser incluído na agenda dos programas públicos. Mesmo assim, verificamos que em muitos casos, áreas ocupadas há mais de vinte anos, através de programas de produção empreendidos pelo Município, não estão ainda inseridas nos programas de regularização executados e em execução. Desta forma temos os **procedimentos administrativos**, com um dos fatores que contribuem para a condição de ilegalidade das intervenções realizadas, conforme descrito por SILVA (2004), que define esses procedimentos como *processos envolvidos com a produção que extrapolam a elaboração de projetos e execução das obras, compreendendo a administração ou gestão de cada um dos empreendimentos, bem como do conjunto deles*, envolvendo aspectos relativos ao *trâmite dos processos de aprovação, à gestão do patrimônio envolvido nas operações, ao controle dos tributos relativos às obras, bem como ao processo de comercialização*⁽⁴⁶⁷⁾.

Os dados constantes da **TABELA 40** nos indicam que, embora também muito baixos, os maiores percentuais de imóveis regularizados são dos programas PROMORAR e dos Mutirões promovidos pela COHAB-SP no período de 1983 a 1988. Essa situação se deve ao fato de que, a partir de meados dos anos 1990, a Companhia empreendeu um programa de regularização de seus conjuntos habitacionais, adotando medidas de ordem técnica, jurídica e administrativa que acabaram por beneficiar também alguns dos empreendimentos promovidos para as famílias de mais baixa renda. Ocorre que, no caso do FUNAPS, a Companhia recebeu também um conjunto de empreendimentos para regularizar⁽⁴⁶⁸⁾, por conta de ser operadora do FMH, porém

⁴⁶⁷ Cf. SILVA (2004): pp. 15 – 16.

⁴⁶⁸ Através da Lei Municipal 13.936/2004, foi autorizada pelo legislativo a transferência da propriedade de todos os imóveis envolvidos nas operações do FUNAPS, bem como a obrigação de sua regularização.

ainda não chegou a resultados significativos, com as dificuldades advindas principalmente, na transferência da titularidade das propriedades.

Parte dos entraves a serem vencidos se deve ao fato de que procedimentos administrativos, que deveriam ser adotados à época das intervenções, não foram considerados na medida em que fica evidente que os poucos recursos humanos dos órgãos responsáveis pela gestão do FUNAPS se voltaram exclusivamente para atendimento às carências imediatas de moradia da população que mais necessitava de atendimento, restringindo-se a um ou outro encaminhamento de projetos de lei de desafetação, sem adoção de medidas após a edição das leis, ou outras providências, tais como regularização da situação perante o INSS dos imóveis produzidos em regime de mutirão.

Relativamente à observância da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, verificamos que, em todos os períodos, **havia um entendimento tácito, não explícito em qualquer documento oficial, de que o interesse social presente nas intervenções realizadas dispensavam a observância às normas vigentes.** Tal como ocorreu com relação à legislação de proteção aos mananciais, que não foi considerada quando foram promovidas aquisição de terrenos em áreas protegidas, ocupadas sem observância às normas instituídas. Não nos referimos a aspectos que podem ser considerados menos relevantes, como medidas de recuo de frente, largura do sistema viário e outros detalhes da legislação urbanística e edilícia, mas sim a aspectos essenciais como a ocupação de sítios de topografia com declividades superiores a 30%, áreas impróprias ao uso habitacional, aterradas com material nocivo e na proximidade de aterros e lixões, etc.

As áreas utilizadas eram, na verdade, “restos” da cidade, localizadas na periferia distante, de topografia acidentada e solos frágeis, áreas públicas de loteamentos ou mesmo loteamentos irregulares, ou seja, toda sorte imóveis rejeitados pelo mercado imobiliário formal, que apresentavam como traço comum valor muito baixo ou nulo, como é o caso das áreas públicas dominiais e de uso comum que “não estão no mercado”. Esses terrenos demandariam projetos, em face de todas as dificuldades presentes, elaborados por equipes multidisciplinares, com detalhamentos técnicos suficientes para garantir a estabilidade dos sítios, a adequada disposição de efluentes, bem como a ocupação das áreas adequadas, o que na verdade não ocorreu.

Os *procedimentos técnicos*⁽⁴⁶⁹⁾ adotados para elaboração de projetos e execução das obras são também outro fator responsável por situações de irregularidade. A insuficiência de recursos financeiros e humanos em face das carências habitacionais existentes, as situações emergenciais que exigiam providências imediatas, além dos fatores relacionados com a **proximidade com as práticas informais adotadas pela população beneficiária**, determinaram que projetos e obras fossem desenvolvidos sem observar os pressupostos da legislação e sem os quesitos técnicos necessários. Nos processos onde a produção de moradia era resultante de financiamentos concedidos à população para compra de material ou contratação de empreiteiras, os projetos se restringiam a desenhos das edificações, estudos que eram entregues à população com algum “esquema” de implantação, sem as diretrizes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, detalhamentos de projetos de infraestrutura e urbanismo, sendo que, o acompanhamento e assistência técnica prestados pela Prefeitura se restringiam às visitas dos poucos técnicos disponíveis para atender a toda a cidade.

Em casos de emergência disponibilizavam-se recursos financeiros, materiais e apoio de equipamentos e até mesmo mão-de-obra das Administrações Regionais, porém tão logo a população era assentada nenhuma outra providência era adotada no sentido de promoção da regularização fundiária e da complementação da infraestrutura, quase sempre parcial, como atesta o depoimento da população da Favela Cidade da Criança, quando afirma que as moradias eram simples, mas tinham água e luz, demonstrando que esse dois serviços foram as únicas benfeitorias proporcionadas.

No último período de atuação do FUNAPS, especialmente no que se refere ao FUNACOM, houve uma tentativa real de investir nos projetos arquitetônicos e urbanísticos, através da realização de concursos públicos, remuneração das assessorias técnicas da população, bem como através da contratação de projetos executivos de infraestrutura, chegando a resultados interessantes e inovadores. Contudo, a desconsideração da legislação, como ocorreu em muitos casos, e a

⁴⁶⁹ Cf. SILVA (2004), Op. Cit. *Procedimentos Técnicos compreendem procedimentos estritamente relacionados ao desenvolvimento dos projetos e execução das obras, que podem apresentar falhas que determinam situações de ilegalidade.* (pp. 16).

adoção de soluções tecnicamente inviáveis comprometeram os resultados esperados em alguns empreendimentos.

Diante das questões expostas, fica evidente que, embora não classificados como favelas ou autuados como loteamentos clandestinos, muitos conjuntos habitacionais produzidos entre 1979 e 1992 fazem parte hoje do “**passivo urbano-ambiental**” deixado pelo FUNAPS.

5. OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS REALIZADOS E OS CUSTOS DA REVERSÃO DO PASSIVO

Para possibilitar uma análise dos investimentos realizados pelo Município em programas habitacionais destinados às famílias de mais baixa renda, elaboramos o

QUADRO 22 - SÍNTESE DOS PROGRAMAS PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA 0-3 SM's - 1979-1992, contemplando tanto os atendimentos realizados com recursos do FUNAPS quanto àqueles realizados com recursos de outras fontes. Através do FUNAPS foram realizados **54.293 atendimentos**, sendo **22.612 envolvendo a produção de unidades habitacionais** e os demais intervenções de outra natureza, abrangendo uma área de aproximadamente **8 milhões de metros quadrados**. Com recursos de outras fontes foram realizados **19.902 atendimentos**, sendo **10.239 envolvendo a produção de moradias** e 9.663 intervenções outra natureza, em uma área de aproximadamente **4,9 milhões de metros quadrados**.

No **QUADRO 23 - RECURSOS INVESTIDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA - 1979-1992**, procedemos ao levantamento de todas as receitas destinadas ao FUNAPS ao longo de sua existência, bem como estimamos os investimentos realizados com recursos de outras fontes, chegando a aproximadamente **US\$ 522 milhões em investimentos do Fundo** e **US\$ 39,7 milhões em investimentos com recursos de outras fontes**, o que nos dá a média de **US\$ 7.574 / atendimento**. Considerando exclusivamente os investimentos e atendimentos do FUNAPS, chegamos a média de **US\$ 9.617 / atendimento** e, no caso de financiamentos com outras fontes, a média de aproximadamente **US\$ 2.000**.

Se tomarmos por base o importante estudo de ROCHA, CARVALHO, MORETTI et AL (2002), que indica procedimentos para tomada de decisões em programas de urbanização de favelas, comparando custos e alternativas de intervenção, teríamos os valores despendidos pelo FUNAPS, compreendidos na **alternativa 2**, que indicam

custos estimados de US\$ 7.032.60 (⁴⁷⁰). A alternativa 2, segundo os autores, corresponderia à implantação de redes de água e esgoto, mesmo que em condições mínimas de desempenho, a acessibilidade a todas as moradias, a recuperação das áreas de risco, e a requalificação do sistema viário do núcleo.

⁴⁷⁰ Valor obtido a partir do valor em R\$ indicado pelo estudo: alternativa 2 – R\$ 6582,52, convertido no dólar de 01.08.95 = 0,936, vez que o valor apresentado tem data de referência agosto/2005. Ver ROCHA, CARVALHO, MORETTI et AL (2002): pp. 33.

QUADRO - 22 - SÍNTESE DOS PROGRAMAS PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA 0-3 SM's - 1979-1992

Atendimentos com recursos do FUNAPS

ATENDIMENTOS À FAMÍLIAS COM RENDA ATÉ 3 SM'S - 1979-1992 - com recursos do FUNAPS			INTERVENÇÕES/ EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA						INTERVENÇÕES EM ÁREAS OCUPADAS		INTERVENÇÕES EM ÁREAS LIVRES		FAMÍLIAS BENEFICIADAS		
PERÍODO	Nº ordem	PROGRAMAS	ZONAS						Nº INTERVENÇÕES	ÁREA (M²)	Nº INTERVENÇÕES	ÁREA (M²)	Nº DOMÍCILOS / FAMÍLIAS ATENDIDOS	Nº UNID. HAB. PRODUZIDAS	TOTAL DE ATENDIMENTOS
			NORTE	SUL	SUDESTE	LESTE	OESTE	TOTAL							
1979-1982	1	PROFAVELAS Melhorias	4	7	2	6	6	25	25	618.250			5.721		5.721
	2	PROFAVELAS Remoções	1	2		3		6	6	222.504				254	254
		sub-total	5	9	2	9	6	31	31	840.754	0	0	5.721	254	5.975
1983-1985	3	FINANCIAMENTO ÁREA + MATERIAL CONSTRUÇÃO	5	5		7		17	4	302.932	13	315.255		1.037	1.037
	4	FINANCIAMENTO COMPRA DE ÁREA	1	2		3		6	4	356.164	2	25.725	565		565
	5	FINANCIAMENTO DE MATERIAL EM ÁREA PÚBLICA	2	3	1	6	4	16	11	781.519	5	22.625		730	730
	6	FINANCIAMENTO DE MATERIAL EM L.URBANIZADO		1		2		3			3			233	233
		sub-total	8	11	1	18	4	42	19	1.440.615	23	363.605	565	2.000	2.565
1986-1988	7	DESAFELAMENTO - AQUISIÇÃO DE UH PRONTA	1	1		4		6			6			2.352	2.352
	8	EMPREENDIMENTOS OPERAÇÕES INTERLIGADAS	3	1				4			4	237.420		835	835
	9	AQUISIÇÃO DE ÁREAS - 1986-1988	2			1	1	4	1	828	3	131.073	135		135
	10	FINANCIAMENTO DE MATERIAL EM ÁREA + PRODUÇÃO			1	14	1	16	3	155.848	13	406.077		1.641	1.641
	11	FINANCIAMENTO DE PROD. EM ÁREA PÚBLICA	3			1	4	8	6	78.424	2	20.850		815	815
		sub-total	9	2	1	20	6	38	10	235.100	28	795.420	135	5.643	5.778
1989-1992	12	FUNACOM	17	10	5	16	2	50	3	14.074	47	1.872.947		10.152	10.152
	13	EMPREENDIMENTOS OPERAÇÕES INTERLIGADAS e FUNAPS - Terrenos Municipais	3	5	2	3	2	15	2	21.845	13	260.828		2.588	2.588
	14	OPERAÇÕES INTERLIGADAS - AQUISIÇÃO DE UH PRONTA				1	1	2			2	755.442		839	839
	15	EMPREENDIMENTOS OPERAÇÕES INTERLIGADAS - Terrenos dos Proponentes				1		1			1	106.618		560	560
	16	URBANIZAÇÃO DE FAVELAS POR EMPREITEIRA	4	8	6	16	4	38	38	1.640.649			21.370	487	21.857
	17	URBANACOM	1	4		1		6	6	168.983			2.199	89	2.288
	18	ÁREAS ADQUIRIDAS NÃO COMPUTADAS NOS PROGRAMAS	2	2		6		10	5	192.825	5	378.450	1.691		1.691
		sub-total	27	29	13	44	9	112	54	2.038.376	68	2.995.835	25.260	14.715	39.975
TOTAL			49	51	17	91	25	223	114	4.554.845	119	4.154.860	31.681	22.612	54.293
			TOTAL ÁREA								8.709.705				

ATENDIMENTOS COM RECURSOS DE OUTRAS FONTES

ATENDIMENTOS À FAMÍLIAS COM RENDA ATÉ 3 SM'S - 1979- 1992 - com recursos de outras fontes			INTERVENÇÕES/ EMPREENDIMENTOS DO PROGRAMA						INTERVENÇÕES EM ÁREAS OCUPADAS		INTERVENÇÕES EM ÁREAS LIVRES		FAMÍLIAS BENEFICIADAS		
PERÍODO	Nº ordem	PROGRAMAS	ZONAS						Nº INTERVENÇÕES	ÁREA (M²)	Nº INTERVENÇÕES	ÁREA (M²)	Nº DOMÍCILOS / FAMÍLIAS ATENDIDOS	Nº UNID. HAB. PRODUZIDAS	TOTAL DE ATENDIMENTOS
			NORTE	SUL	SUDESTE	LESTE	OESTE	TOTAL							
1979-82	1	PROMORAR	4	1		2		7			7	715.126		4.512	4.512
	3	PROFILURB				4		4			4	421.772		1.550	1.550
	4	PROPERIFERIA	4	11		4		19	19	2.719.790			9.663		9.663
	sub-total		8	12	0	10	0	30	19	2.719.790	11	1.136.898	9.663	6.062	15.725
1983-85	4	MUTIRÕES COHAB	2	2		2	1	7			7	477.004		1.685	1.685
	sub-total		2	2		2	1	7			7	477.004		1.685	1.685
1986-88	5	MUTIRÃO COHAB		3	1	3		7			7	588.271		2.492	2.492
	sub-total			3	1	3		7			7	588.271		2.492	2.492
TOTAL			10	17	1	15	1	44	19	2.719.790	25	2.202.173	9.663	10.239	19.902
			TOTAL ÁREA						4.921.963 m²						

QUADRO 23 - RECURSOS INVESTIDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA - 1979-1992				
FUNAPS	Valores em US\$ /ano			
Receitas do FUNAPS	1979 - 1982	1983 - 1985	1986 - 1988	1989 - 1992
Dotação orçamentária FUNAPS (PMSP)	16.088.147	2.708.517	19.300.492	222.606.124
Outros (*)		4.224.346	23.676.343	163.872.462
Operações Interligadas			9.000.000	60.680.000
TOTAL	16.088.147	6.932.863	51.976.835	447.158.586
	522.156.431			
OUTRAS FONTES	Valores em US\$ /programa - estimados			
	1979-1982	1983-1985		
PROMORAR - BNH + PMSP	17.433.222			
PROFILURB (**)				
PROPERIFERIA (*)	10.387.304			
MUTIRÕES COHAB (1983-85) (**)		4.019.701		
MUTIRÕES COHAB (1986-88) - próprios		870.749		
MUTIRÕES COHAB (1983-85) - SEAC		7.063.176		
TOTAL	27.820.525	11.953.626		
	39.774.152			
OBSERVAÇÕES				
Para conversão em dólar (no período de 1979-1985 consideramos a paridade dólar/UPC para o mês de janeiro de 1985 (1 UPC = US\$ 7,53)considerando que não havia cotação para 1982, conforme (BANCO CENTRAL http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpesq.asp?id=txcotacao&id=txcotacao))				
(*) Não há informações precisas sobre os valores efetivamente gastos no PROPERIFERIA, porém como consideramos o universo das intervenções propostas, consideramos também os valores totais previstos em dezembro/ 1982				
(**) Para cálculo estimativo dos valores gastos nos programas consideramos estudos de viabilidade para o CH Adventistas desenvolvidos pela COHAB-SP em 1983, que previam o custo do lote urbanizado em 204,89 UPC's e dos mutirões em 316,81 UPC'S.				

Nesse sentido, embora os valores efetivamente praticados em urbanização de áreas ocupadas pelo FUNAPS sejam até menores, considerando que não computamos no rateio os recursos investidos em edificações, os valores despendidos com “verbas de atendimento” por ocasião de remoções, além do próprio dispêndio de recursos com a contratação de pessoal e outros custos operacionais assumidos pelo Fundo a partir de 1986, resta claro que as intervenções foram restritas a obras de dotação de redes de água e esgoto, soluções pontuais de risco e alguma intervenção na qualificação do sistema viário, ou seja, soluções que não trataram aspectos como a densidade de ocupação, saneamento, drenagem e estruturação de sistema viário, melhoria das edificações existentes, além de atendimento aos pressupostos da legislação como a remoção de famílias em áreas não edificáveis, por exemplo ⁽⁴⁷¹⁾.

⁴⁷¹ A esse respeito ver ROCHA, CARVALHO, MORETTI et AL (2002), no que se refere às alternativas 3 e 4: pp. 28.

Essa análise demonstra que houve uma opção, explícita inicialmente no que se refere ao PROFAVELA, porém não apresentada em períodos posteriores, em restringir as intervenções às melhorias pontuais e, especialmente serviços de água e luz ⁽⁴⁷²⁾ ao invés de intervenções mais consistentes e integradas de forma a reverter a condição precária de ocupação. Essa opção pode ser explicada considerando, em primeiro lugar, o volume de reivindicações de melhorias e a carência de soluções emergências em volume maior do que os recursos disponíveis, em segundo lugar, pelo fato de que embora cada vez mais as moradias em favelas fossem consideradas como definitivas, as obras de urbanização tinham caráter provisório, provavelmente com base nos postulados de “progresso gradual” formulados pelo Banco Mundial.

Partindo do pressuposto de que todas as favelas que foram objeto de intervenção do FUNAPS, além das favelas “criadas”, dos loteamentos clandestinos e conjuntos irregulares, se constituam parte de um “passivo” no que se refere à complementação de infra-estrutura e regularização fundiária, a ser solucionado pelo FMH, teríamos um universo conforme descrito no **QUADRO 24 – PASSIVO URBANO AMBIENTAL DO FUNAPS**, a seguir apresentado, que demonstra a existência de cerca de 200 assentamentos, envolvendo cerca de 100 mil unidades habitacionais estariam ainda passíveis de regularização técnica e/ou fundiária, demandando, em vários casos, obras de infra-estrutura e outras.

QUADRO 24 - PASSIVO URBANO AMBIENTAL DO FUNAPS		
TIPO	Nº Assentamentos	Nº Domicílios
Loteamentos Irregulares	36	21.069
Favelas que ainda são favelas	93	58.104
Favelas criadas	13	3.880
Conjuntos Habitacionais Irregulares	79	18.488
Total	221	101.541

Considerando os dados do estudo de ROCHA, CARVALHO, MORETTI et AL (2002), teríamos uma média, entre as alternativas 3 e 4 de intervenção, que corresponderiam à urbanizações que levam em conta os mesmos serviços descritos para a alternativa 2, acrescidos de “desadensamento” dos núcleos com realocação de famílias, com a obtenção de espaços livres e atendimentos aos pressupostos da legislação, como desocupação de Áreas de Preservação Permanente – APP’s,

⁴⁷² Os serviços de rede de esgoto, segundo dados coletados do Sistema Habisp, no que se refere às favelas objeto de intervenção apresentam-se mais deficitários do que água e luz.

implicariam em custo de aproximadamente US\$ 10.000 (⁴⁷³). Deste modo, a reversão do “passivo” deixado pelas obras do extinto FUNAPS e outras realizadas para atendimento às famílias com renda até 3 S.M’s no período de 1979-1992, equivaleria a cerca de **US\$ 1 bilhão**, quase o dobro dos valores investidos no Fundo ao longo de 13 anos de sua existência.

⁴⁷³ Cf. ROCHA, CARVALHO, MORETTI et al (2002), a alternativa 3, em valores de agosto/95 corresponderia a R\$ 9.957,17/ unid., o que equivale a US\$ 10.638, considerando o valor do dólar de US\$ 0,936 em agosto/1995.

CAPÍTULO 4 — REVISITANDO O FUNAPS: O BALANÇO DAS EXPERIÊNCIAS E AS PERSPECTIVAS COM RELAÇÃO AOS PROGRAMAS ATUAIS

1. APRENDENDO COM O PASSADO?

Conforme SIETCHPING (2004) a política de intervenção em favelas nos "*países em desenvolvimento*" pode ser caracterizada, nos anos 1950 e 1960, como "*laissez-faire*", um período de "tolerância", onde as políticas públicas tiveram enfoque privilegiado na produção de moradias, "fechado os olhos" para as favelas. A década de 1970 foi o período onde as políticas públicas se voltaram para os programas tipo "*site and service*", sob influência das recomendações do Banco Mundial, quando a responsabilidade sobre a solução do problema de moradia foi dividida entre o Poder Público e os beneficiários dos programas, *reconhecendo e capitalizando a habilidade dos moradores de baixa renda na mobilização de recursos informais*, com a transferência dos moradores de favelas com melhor localização para áreas dotadas de serviços, fora da área urbanizada. Segundo o autor essas políticas passaram por críticas, pois removiam os moradores para áreas distantes do local de origem, ficando muitos deles "*no limbo*", na medida em que eram removidos para situações provisórias de moradia ⁽⁴⁷⁴⁾

Os anos 1980, ainda segundo SIETCHPING (2004), foram caracterizados pelas "*upgrading strategies*", privilegiando a dotação de infra-estrutura e serviços nas áreas ocupadas informalmente. No que se refere a esse tipo de intervenção, foram formuladas críticas, preliminarmente relativas ao custo financeiro, pois embora as primeiras intervenções tenham sido financiadas por agências internacionais, ficou claro, com o passar do tempo, que os governos nacionais não dispunham de recursos suficientes para ampliação dos programas. Em segundo lugar, observou-se que as intervenções **não produziram o impacto sócio-econômico esperado, não**

⁴⁷⁴ Cf. SIETCHPING (2004): pp. 6-7

contribuindo para redução da pobreza e do desemprego, sem contar com o fato de que áreas efetivamente urbanizadas passam a ser mais valorizadas e acabam por ser vendidas pelos moradores originais para pessoas de renda mais alta. Finalmente, nas experiências levadas a efeito **não houve a solução do problema da propriedade das moradias e mesmo da segurança na posse**, bem como o universo das intervenções atingiu uma pequena parcela das favelas existentes nas cidades que adotaram essa prática (⁴⁷⁵).

No caso do Município de São Paulo, conforme consta do Capítulo 2, verificamos que as ações no período de nossa análise, concentradas principalmente na década de 1980, tiveram uma sobreposição das práticas "*site and services*" e "*upgrading strategies*", sob influência das recomendações das agências internacionais. Ocorre, contudo, que a forma como essas práticas foram assimiladas e levadas a efeito diferem consoante o entendimento do problema da moradia e dos direitos dos cidadãos por parte das diferentes Administrações Municipais que se seguiram.

No primeiro período estudado, 1979 a 1982, o enfoque privilegiado era remoção das favelas para soluções definitivas de moradia tipo "*site and service*", como no caso dos PROFILURB e PROMORAR, porém já se verifica a instituição de programas voltados para o "*upgrading*" ou urbanização das áreas ocupadas como é o caso do PROFAVELAS, mais restrito às melhorias pontuais e do PROPERIFERIA, com uma proposta mais estruturada de intervenção.

O BNH, através da introdução dos Programas do PLANHAP, priorizava alternativas de "*site and services*", buscando oferecer lotes urbanizados, moradias evolutivas e financiamento para produção utilizando a mão de obra dos próprios moradores, em um esquema de "divisão de responsabilidades" do Poder Público, conforme descreve SIETCHPING (2004). Nesse sentido, podemos afirmar que a gestão Reynaldo de Barros, foi além das práticas privilegiadas no âmbito nacional, com a formulação de programas como o PROFAVELAS, que contou exclusivamente com recursos financeiros próprios do Município e do PROPERIFERIA, que se viabilizou através da conjugação de empréstimos de várias carteiras do BNH.

⁴⁷⁵ Cf. SIETCHPING (2004): pp. 8

Há que se destacar também que, nesse primeiro período, os programas habitacionais concebidos eram “**programas de governo**”, ou seja, não eram programas de uma ou outra secretaria, mas envolviam os órgãos do Município, no âmbito de suas atribuições, para viabilização dos objetivos determinados. Embora, como já mencionamos, essa prática tenha aspectos negativos, como a diluição de responsabilidades, tal como ocorreu entre COHAB e EMURB nos casos dos lotes urbanizados e dos empreendimentos do PROMORAR, verifica-se vantagens no que diz respeito ao compartilhamento das discussões entre os diversos agentes públicos envolvidos, a institucionalização mais consistente do programa em si, vez que atribuições e parâmetros devem ser definidos previamente, sem contar com o fortalecimento político das decisões tomadas no âmbito do governo e não de uma secretaria ou departamento.

Os programas demonstraram em geral a total desconsideração da solução dos problemas fundiários envolvidos, destacando-se o fato que o principal entrave para a restrição do PROFAVELAS, de um programa de urbanização para um programa de melhorias, se deve ao fato de que a maioria das favelas localizadas em áreas de uso comum foi considerada como “**assentamentos não urbanizáveis**”, em face da condição fundiária, pois foram tratados como ocupações a serem removidas. Esse fato demonstra que, naquele momento, não se cogitava a “desafetação” e a “concessão de uso”, este último instrumento instituído no âmbito federal desde 1967.

Não obstante o avanço na formulação e institucionalização de programas habitacionais “do município”, que até então somente reproduzia os programas determinados pelo Governo Federal, temos aspectos muito negativos na atuação dessa Administração. Primeiramente, no que se refere à frustração da participação popular que, embora preconizada nos textos oficiais, foi pouco efetiva no que diz respeito às decisões tomadas. Destaca-se, também, a forma truculenta como foram tratadas as invasões ocorridas no período, com respostas violentas à ocupação de terras públicas e privadas, por parte de famílias desempregadas e despejadas das moradias de aluguel em face da crise econômica que se instalava.

Houve um receio, enfatizado pelo Governo Federal, de que as invasões de áreas públicas, que ocorriam em todas as grandes cidades do país, resultassem em um clima de tumulto que viesse a colocar em risco o “regime” e as instituições públicas,

sem considerar que as ocupações eram motivadas, principalmente, pela crise econômica e as péssimas condições de vida existentes nas cidades, que abrangiam não só a habitação mais outros aspectos da vida urbana, como o transporte, o custo de vida, etc. O governo municipal reagia com violência, pois se via acuado diante de problemas que não conseguia solucionar, recursos financeiros escassos, pressão do movimento popular pelas melhorias e do governo federal para que as invasões fossem reprimidas, com a manutenção “da ordem” nas cidades.

No segundo período de nossa análise, 1983-1985, o Governo Municipal pautava-se pela descentralização nas decisões, com maior poder de decisão às Secretarias com relação aos programas a serem instituídos. No caso específico da política habitacional, a sobreposição de competências entre SEHAB e FABES determinou o desenvolvimento de políticas próprias de cada Secretaria, resultando em uma **falta de unidade de ação**, apesar da formulação de um Plano Municipal de Habitação - PMH, que instituiu diversos programas habitacionais voltados para finalidades distintas.

Considerando que alçaram os cargos de responsabilidade na condução da política habitacional, profissionais e acadêmicos de oposição às práticas vigentes até então, o PMH caracterizou-se por contemplar um conjunto de propostas, muitas delas que só vieram a ser institucionalizados em períodos mais recentes, como é o caso da habitação de aluguel e do IPTU progressivo. A instituição de programas públicos valendo-se da mão de obra da população, que até então se restringiam às experiências incipientes do “mutirão disperso”, demonstra como a Administração buscava por em ação experiências até então inéditas, estabelecendo um diálogo com o movimento social.

A divisão de atribuições entre SEHAB e FABES, embora não explícita, restringia à SEHAB os programas de provisão de moradia e à FABES todo e qualquer tipo de intervenção passível de ser efetivada com recursos do FUNAPS que estava sob sua gestão. Na prática, o que ocorreu é que SEHAB passou a trabalhar exclusivamente com recursos provenientes do BNH, além dos recursos próprios da COHAB-SP, abrangendo as experiências de “ajuda mútua” e institucionalizando um programa de “mutirões coletivos”, vez que promoveu a compra das glebas objeto de reivindicação dos movimentos populares. Paralelamente, FABES tentou resgatar os pressupostos do PROFAVELA, porém sem a assessoria da EMURB, promovendo, principalmente, a

oferta de “terra” e “capital”, que aliados à auto-construção, permitiram a produção de moradias de forma semelhante ao mercado informal.

Como tratamos no Capítulo 1, “terra”, “trabalho” e “capital” são fatores que se articulam para a produção habitacional, porém de forma diferenciada no mercado formal e informal. A maneira como esses recursos foram articulados nos programas de financiamento de terras e material de construção, isolada ou conjuntamente, ocorreu de forma semelhante às práticas da informalidade. Embora o acesso à terra não tenha se viabilizado mediante invasão, mas sim através do financiamento para compra ou cessão “não oficial” de áreas públicas, fato é que a produção dos assentamentos ocorreu quase que espontaneamente, através de auto-construção, **sem observar a legislação urbanística e com condições precárias de infra-estrutura**, relegando os assentamentos produzidos à condição de favelas ou loteamentos indiferenciados dos demais assentamentos informais da cidade.

Outras práticas, tais como, a transferência de famílias para favelas ditas “**adensáveis**”, já utilizadas anteriormente à instituição do FUNAPS, tornaram-se frequentes após a criação do Fundo. No primeiro período, com o PROFAVELAS Remoções e a construção de “Núcleos de Madeira” e a partir de então com o simples financiamento de material para construção e/ou “urbanização” de áreas ocupadas. Desta maneira, o **Município foi agente na promoção do adensamento de muitas favelas** com intervenções que não promoveram a condição dos assentamentos em “áreas urbanizadas”.

Nessa conformidade, sem uma unidade de ação, nesse segundo período de análise foram empreendidos programas diferenciados entre SEHAB e FABES, com objetivo, contudo, de atendimento da população de características sócio-econômicas semelhantes. Destaca-se a institucionalização do programa de mutirões de SEHAB/COHAB, que buscava extrair das experiências levadas a efeito parâmetros para aperfeiçoamento desta forma de produção que se pretendia ampliar, na medida em que várias áreas foram adquiridas para tal finalidade.

Porém, como define o próprio PMH 1983-1987, a política habitacional contemplava programas de *provisão de moradias, melhorias nas subhabitações e ações complementares*. As “ações complementares”, sob encargo de FABES, eram justamente aquelas voltadas a “auxiliar” os “*autoconstrutores*”, tanto no que se

refere ao suprimento de materiais como no apoio técnico e administrativo e, embora estivesse previsto o auxílio nos processos de “aprovação de plantas”, todas as construções financiadas ocorreram à margem da legislação.

O terceiro período é marcado por um excessivo **centralismo nas decisões**, com a manipulação política dos programas habitacionais através do Executivo Municipal, caracterizando-se pela formulação de **diretrizes que não correspondiam às ações**. A primeira decisão foi a de anular o programa de “mutirões coletivos” promovidos pela COHAB-SP, privilegiando a produção de “moradias baratas” do “Projeto Modelar” através de empreiteiras, porém tão logo o programa de mutirões se desarticulou, novos projetos foram iniciados, inclusive com adoção da prática de **“autogestão”**, mediante “autorização especial do Prefeito”, que barganhava politicamente essas decisões.

Embora o FUNAPS tenha prosseguido no processo de financiamento da produção de moradias informais, com a diferença apenas de que as terras passaram a ser “adquiridas” pelo Fundo e o financiamento concedido às famílias foi para a contratação de empreiteiras, o objetivo preconizado pela política habitacional era a **remoção de favelas**, que ocorreu de forma truculenta, tal como foram reprimidas as invasões de terras públicas ocorridas no período.

As decisões polêmicas mantiveram o Prefeito Jânio Quadros nas manchetes dos jornais, especialmente no que se refere às críticas da repressão violenta à população de baixa renda, e em nada contribuíram para o desenvolvimento da política habitacional, caracterizando esse terceiro período como um **retrocesso com relação aos avanços conquistados no período anterior**.

No terceiro período, de 1989-1994, temos o apogeu das ações alternativas da política habitacional através do FUNAPS, com a eleição da Prefeita Luiza Erundina. Nesse período, todas ações da política habitacional foram concentradas na SEHAB, com a COHAB-SP assumindo os programas de provisão com recursos federais e HABI os programas com recursos do Fundo, que foram significativamente ampliados. Desta forma foi através de HABI que foram contemplados dois grandes eixos da política habitacional: o **“site and services”**, através dos programas de mutirão por autogestão, que financiava a produção das moradias em terrenos adquiridos e urbanizados pelo FUNAPS e o **“upgrading”**, que correspondeu ao programa de

“Ação em Favelas”, compreendendo obras de urbanização, por empreiteira e mutirão, além de melhorias e soluções de problemas pontuais.

O programa de mutirões por autogestão – FUNACOM, embora se prestasse ao financiamento de terra e material, foi institucionalizado de forma mais consistente do que as experiências anteriores com recursos do FUNAPS e mais flexível do que as experiências anteriores da COHAB-SP, porém também apresentou problemas de ordem fundiária e, em muitos casos, desconsideração da legislação urbanística, embora os projetos tenham ganhado mais consistência e relevância com relação aos períodos anteriores.

A urbanização de favelas buscou estabelecer metodologias e parâmetros de ação⁽⁴⁷⁶⁾, porém restringiu-se, como vimos anteriormente, a ações que não promoveram a total reversão dos assentamentos para a condição de “áreas urbanizadas”.

Quando esses programas estavam em pleno processo de desenvolvimento, com o surgimento de novas propostas como o PROVER – Programa de Verticalização de Favelas, o FUNAPS foi extinto com os mutirões transferidos para gestão da COHAB-SP e o programa de intervenção em favelas, ainda sob responsabilidade de HABI, transformado no “Projeto Cingapura”, que privilegiou a remoção e verticalização da maioria das favelas beneficiadas, com alguns trechos destinados à “futura urbanização”.

Hoje, passados mais de dez anos da extinção do Fundo, ainda estão presentes os assentamentos produzidos, ou que foram objeto de intervenção, e que se encontram ainda pendentes de regularização técnica e fundiária. Contudo, além desse “passivo”, caracterizado no Capítulo anterior, existem algumas experiências e questões suscitadas por essa efervescente produção, que não se furtou em colocar em prática toda e qualquer solução encontrada para, ao menos, melhorar as condições de moradia da população mais carente, mesmo que para tanto, tenha recorrido aos expedientes informais de produção.

A primeira grande questão suscitada pela análise da atuação do FUNAPS remete à hipótese formulada inicialmente, ou seja, de que o poder público, ao intervir no universo dos assentamentos informais e no atendimento da população de mais baixa

⁴⁷⁶ A esse respeito ver BUENO (1995).

renda, acaba por assumir as práticas vigentes nesse universo e, como consequência, não promove a regularidade e a inserção desses assentamentos na estrutura urbana formal, bem como não promove as ações integradas necessárias para seu desenvolvimento social e econômico. O financiamento da terra e material de construção resultou na formação de favelas e loteamentos clandestinos que hoje se colocam como demanda dos programas de urbanização, implicando em custos maiores, vez que a regularização de assentamentos informais implica em investimentos da ordem de US\$ 7.000 a US\$ 10.000 por unidade beneficiadas (⁴⁷⁷), sem contar com o duplo investimento de recursos públicos: *na ocupação informal e na sua reversão*.

Algumas hipóteses podem ser consideradas para explicar essa “**apropriação de práticas informais por parte do Estado**”. Em primeiro lugar, notadamente a insuficiência de recursos financeiros para atender de forma satisfatória toda a carência habitacional, representada inclusive por várias situações emergenciais de risco de vida, levam os agentes públicos a adotar a solução que se apresenta como possível para o problema imediato.

Nesse sentido cabe enfatizar, em primeiro lugar, a influência da Igreja Católica, dos princípios de Lebrecht de solidariedade e “ação” que, embora passados vários anos da intervenção do Canindé, ainda estavam presentes nos profissionais que atuavam frente à realidade da população mais carente, especialmente envolvida com os movimentos sociais vinculados à Igreja, determinando que soluções fossem encontradas para atenuar os problemas sociais vividos pela população. Não obstante à metodologia de “pesquisa” preconizada pelo Movimento de Economia e Humanismo, adotada como uma das vertentes de atuação, a ação se fazia necessária e foi empreendida valendo-se dos meios de que se dispunha. A ideologia da “liberdade para construir” colaborava com a adoção de práticas informais na medida em que eram assumidos como naturais os expedientes de provisão de moradias de que se valia a população, não obstante a precariedade de infra-estrutura e das habitações resultantes.

Em segundo lugar, a inexistência de programas voltados para atendimento às situações emergenciais determinava “arranjos específicos” para atuar em caso de risco de vida, de remoções forçadas por obras públicas e até mesmo para atenuar

⁴⁷⁷ A esse respeito ver ROCHA, CARVALHO, MORETTI et AL (2002) e SMOLKA (2003):pp. 131.

péssimas condições de *habitabilidade*. Em mais de dez anos de atuação do FUNAPS e mesmo após a sua extinção, o Município não desenvolveu qualquer programa para soluções emergenciais de moradia, embora os sinistros de enchentes, incêndios e desmoraamentos ocorram constantemente. Atualmente, além das verbas de atendimento, o Poder Público arca com custo de aluguéis e até mesmo despesas com hospedagem em hotéis, como soluções provisórias, porém passado algum tempo, a população acaba por exigir uma solução definitiva para seu problema. Na época de existência do FUNAPS a solução era, no primeiro momento, os abrigos provisórios em escolas e outros próprios municipais, para depois fornecer material de construção para assentamento em alguma área pública do Município que estivesse disponível ou, em caso contrário, em uma das favelas consideradas como “adensáveis”.

A emergência de soluções e o imediatismo das ações também se caracterizam pela **compra ou desapropriação de áreas invadidas na iminência de despejo**. Elimina-se o problema que requer solução premente, evitando a desocupação, porém não são planejadas ações que venham a promover a efetiva urbanização das áreas, que permanecem da forma como foram ocupadas originalmente.

A exigência de “soluções emergenciais” comprometeu até mesmo os objetivos dos programas instituídos como é o caso do PROMORAR e das Operações Interligadas, que visavam o atendimento integral de áreas impróprias ocupadas, “erradicando” o assentamento e acabaram por atender demandas pulverizadas originárias de várias favelas em face de situações de risco de vida ou devido às obras públicas a serem implantadas.

Os programas com características de “*site and service*”, que consumiram grande parte dos recursos investidos no período, seja em programas como o PROFILURB, o PROMORAR ou a mero financiamento de terra e material, resultaram em ocupações com condições muito precárias de infra-estrutura, com situações de instabilidade geotécnica, favorecendo a ocupação de áreas livres e lindeiras por favelas, sem contar com os problemas já identificados por SIETCHPING (2004), em face da *remoção das famílias para áreas distantes da ocupação original em áreas periféricas*.

No que se refere à experiência de “*upgrading*” ou urbanização, tal como apontado por SIETCHPING (2004), **não foram verificadas melhorias no que se refere ao desenvolvimento sócio-econômico da população beneficiada**, como também não

colaboraram no sentido de **evitar o adensamento dos aglomerados beneficiados**, que permaneceram, em sua maioria, ainda classificados como favelas, carentes de complementação de infra-estrutura.

No período analisado verificamos que não só os programas de urbanização não lograram êxito na garantia de posse ou propriedade da terra, conforme apontado por SIETCHPING (2004), como também outros programas de provisão de terra e serviços e de moradias prontas não chegaram a obter sucesso na regularização fundiária, aspecto relegado, sempre, a um segundo plano. A **desvinculação da regularização técnica da regularização fundiária** vem sendo uma marca da política habitacional voltada para a população de mais baixa renda, seja por impeditivos de ordem legal, seja pela não observância da legislação urbanística e ambiental, quer na seleção das áreas passíveis de ocupação, quer nos projetos de parcelamento e de urbanização.

Durante todo o período estudado, o descumprimento da legislação, até mesmo da legislação específica para habitação de interesse social, foi uma característica marcante de todo tipo de intervenção empreendida. Embora não explicitamente, denota-se um entendimento tácito entre os técnicos, de que o interesse social se sobrepõe à legislação vigente, entendimento este que só veio a ser contestado a partir das decisões judiciais no âmbito das ações civis públicas promovidas contra a Municipalidade, por conta da irregularidade dos empreendimentos de interesse social empreendidos. Tal qual postulavam os agentes vinculados ao BNH, eram atribuídos aos prazos exigidos pela legislação o fator impeditivo de sua observância, cabendo nesse aspecto avaliar que **a demora dos processos de aprovação justificaria, na melhor das hipóteses, o início das obras sem aprovação dos projetos**, porém, não o descumprimento das normas e ausência do processo de aprovação, mesmo anos após a conclusão do empreendimento.

Paralelamente, os projetos também não tinham a devida relevância e mesmo a partir de estudos preliminares ou esboços e esquemas de implantação as obras eram executadas. As idéias de TURNER (1976), do arquiteto, enquanto "habilitador", *aquele que reparte seus conhecimentos* com a comunidade, pode ter levado ao entendimento de que **quanto menor o grau de detalhamento do projeto, maior seria a participação popular**, hipótese que embora não possa ser comprovada, pode explicar, em parte, o pouco detalhamento das peças gráficas que orientaram a execução das obras.

No último período, houve uma valorização dos projetos, na busca de alternativas arquitetônicas e urbanísticas que melhorassem a condição da produção da habitação de interesse social, com ampliação do “direito à arquitetura”, inclusive com a realização de concursos públicos de projetos. Contudo, a pulverização da execução dos projetos em um grande número de assessorias técnicas e escritórios de arquitetura, provavelmente, acabou resultar em soluções que não se sustentaram tecnicamente ou não se adequaram à legislação vigente, requerendo futura revisão.

Destaca-se também que, consoante a influência internacional, as soluções buscadas para atendimento à população de mais baixa renda e intervenção em assentamentos informais, se pautaram pelo **menor custo**, em que pese o comprometimento da qualidade e a exigência de normatizações próprias, resultando em soluções que implicam em dificuldade de manutenção e/ou depreciação mais intensa.

Da mesma forma, cabe questionamento quanto ao uso extensivo do mutirão e da auto-construção. A tese propagada pelos defensores do mutirão de que o “produto do trabalho é incorporado pelo trabalhador” e da inexistência de “alienação entre produto e produtor”, são visões um tanto otimistas do dia a dia do canteiro de obras, conforme descreve FERREIRA (1998):

“Essa visão unilateral e totalmente superficial é tão impregnada do

distanciamento da realidade quanto a falsa ilusão de que seus canteiros

são imunes à violência comum na construção civil brasileira. Mais honesta

é a admissão da influência da prática da auto-construção, a mais difundida

forma de construção autônoma de residências unifamiliares em São Paulo,

e a utilização, nos mutirões, de alguns dos fatores que mais contribuíram

para a sua bem sucedida difusão. O gerenciamento da construção e de todo

o processo de projeto e agenciamento de mão de obra na auto-construção,

geralmente a cargo do chefe de família, foi o modelo analisado; a passagem

desse modelo para um processo coletivo de produção foi o desafio a que se

propôs a Gestão 89-92". (FERREIRA, 1998: pp. 22).

Resta por fim a polêmica no que se refere às formas utilizadas para atribuição de financiamentos para produção habitacional ou escolha dos assentamentos a serem beneficiados por obras de urbanização. Não há como avaliarmos se os critérios, na maioria dos casos genéricos, definidos como parâmetros para decisão sobre os benefícios a serem concedidos foram efetivamente observados. Porém, a constante

pressão do movimento social determinou, certamente, que os grupos com maior poder de pressão e organização viessem a ser priorizados em detrimento de famílias que se encontravam em condições mais precárias de moradia e maior vulnerabilidade social, razão pela qual é atribuído “clientelismo” no atendimento através do FUNAPS.

No último período, a opção pelo “movimento organizado”, como vimos, também não deixou de privilegiar as famílias engajadas em movimentos mais articulados e com maior poder de influência nos “fóruns regionais” em detrimento de famílias que mais necessitavam de atendimento, sendo os questionamentos apresentados por GOMIDE & TANAKA (1997) extremamente pertinentes ⁽⁴⁷⁸⁾. Nesse sentido, cabe ressaltar a advertência de HARVEY (1980):

“A desigualdade de recursos úteis ao processo de barganha política cria,

assim, condição para a ulterior disposição dos recursos, assim como para

reforçar a desigualdade. (...) Por isso, necessitamos entender como e por

que os grupos se formam e como, uma vez formados, operaram como força

na área política”. (HARVEY, 1980: pp.61).

⁴⁷⁸ Cf. GOMIDE & TANAKA (1997): pp. 48.

Considerando as tipologias informais descritas no Capítulo 1, verificamos que com exceção de algumas intervenções pontuais realizadas no último período, os cortiços, uma das primeiras formas assumidas pelo mercado informal de moradias na cidade e que apresenta condições muito precárias de habitabilidade, não foi objeto da efetivação de qualquer tipo de programa nos períodos analisados. Problema habitacional de difícil solução, que envolve intervenções em áreas centrais e mais valorizadas, acabou por constar apenas da descrição das diretrizes de atuação em vários momentos, sem medidas efetivas por parte do Município, pois requereria a formulação de alternativas diferenciadas daquelas reproduzidas a partir do ideário internacional, além da aplicação de um volume maior de recursos, demonstrando a pertinência da argumentação de DURHAM (1984), que as reivindicações surgem onde são mais facilmente atendidas, ou onde tem maior chance de vitória e *não onde são mais necessárias em termos de carências da população*⁽⁴⁷⁹⁾.

Em síntese, os programas empreendidos foram aqueles priorizados no âmbito internacional, adaptados através de arranjos “possíveis” para atendimento à população de baixa renda, valendo-se da “*superexploração*” da força de trabalho e de métodos que promoveram a **inclusão marginal dos indivíduos na cidade**, recorrendo às práticas informais, marcadas por expedientes muitas vezes ilegais, especialmente, no que se refere às normas urbanísticas e edilícias.

A pouca importância atribuída pelo Estado à problemática da população de mais baixa renda determinou a combinação de **recursos escassos com fragilidade institucional dos agentes públicos**, a quem foi atribuída a tarefa de atender às famílias carentes de moradias, que não se constituíam demanda solvável sequer para o financiamento habitacional público. A falta de unicidade da política habitacional empreendida pelo Município determinou, também, **soluções desiguais para famílias com perfis sócio-econômicos e carências idênticas**, dependendo do agente que promovia o projeto ao qual estavam engajadas, determinando encargos e obrigações diferenciadas.

Não obstante todos os questionamentos apresentados, algumas conclusões podem ser alcançadas, resultando em recomendações para programas futuros, tais como:

⁴⁷⁹ Cf. DURHAM, Op.Cit.: pp.25.

- Unicidade da política habitacional, proporcionando condições semelhantes ao atendimento de famílias com o mesmo perfil sócio-econômico;
- Priorizar a urbanização dos assentamentos em uma única etapa, como forma de evitar os percalços decorrentes de descontinuidade administrativa e fomento ao adensamento de áreas parcialmente desordenadas;
- Desenvolver projetos urbanísticos de recuperação e urbanização dos sítios ocupados, valendo-se, na medida do possível, dos padrões válidos para a cidade como um todo;
- Evitar soluções alternativas de difícil manutenção e rápida depreciação;
- Evitar ações pontuais e priorizar intervenções integradas regionalmente, nos moldes preconizados pelo PROPERIFERIA;
- Desenvolver projetos executivos detalhados de forma a orientar a execução das obras, observadas as normas técnicas e a legislação aplicável;
- Vincular programas de regularização técnica e fundiária;
- Estabelecer critérios objetivos para priorização das intervenções, buscando sinergia em ações regionais;
- Adotar “práticas urbanísticas” que resultem na “sustentabilidade física” dos assentamentos promovidos ou objeto de intervenção;
- Desenvolver programas para atendimento a situações emergenciais, evitando soluções provisórias;
- Contemplar, na política habitacional, todo o espectro das tipologias informais da moradia de baixa renda, desenvolvendo programas específicos para favelas, cortiços, loteamentos;
- Estabelecer formas de acesso à terra urbanizada e legalizada para as famílias de mais baixa renda, bem como desenvolver programa de

provisão subsidiado para atendimento às carências habitacionais dessa população.

Além dessas observações, considerado que as famílias beneficiadas pelos programas do FUNAPS permaneceram em condições de baixa renda e extrema vulnerabilidade social, resta claro que os programas de provisão ou intervenção em áreas ocupadas, embora sejam a base necessária para reversão de condições de pobreza, devem ser acompanhados de programas de geração de emprego e renda, até mesmo como forma de propiciar condições para que os moradores tenham recursos para a manutenção de seus imóveis, sem contar com a conveniência de programas pós-ocupação ou pós-uso, envolvendo inclusive educação ambiental, com objetivo de evitar a deterioração e/ou adensamento dos assentamentos beneficiados.

Embora tenhamos apresentado algumas conclusões, conforme anteriormente descrito, com base nas experiências dos programas habitacionais analisados, a principal recomendação observada nos remete às condições de **“inclusão precária, instável e marginal”** dos indivíduos na sociedade, conforme descreve MARTINS (2002). Programas públicos que se pautam por reversão da condição de “exclusão” dos indivíduos da sociedade e da cidade têm a opção de pautar-se por uma inclusão efetiva ou **instável e marginal**, valendo-se das próprias práticas informais e ilegais que a população tem encontrado para sobrevivência *nos moldes estabelecidos pela sociedade que os repele*⁽⁴⁸⁰⁾.

⁴⁸⁰ Cf. MARTINS (2002).

2. AS PERSPECTIVAS DO “PASSIVO” DO FUNAPS EM FACE DOS NOVOS PROGRAMAS HABITACIONAIS

Após as políticas de “*site and service*” e “*upgrading strategies*”, a novidade dos anos 1990 foi a priorização da “*security of tenure*”. Além da “segurança na posse” e valorização dos “direitos de propriedade”, foi recomendada, pelos organismos internacionais, a instituição de um sistema de financiamento habitacional, políticas de subsídio, provisão de infra-estrutura, além de reformas institucionais e reestruturação das indústrias de construção⁽⁴⁸¹⁾. Essas recomendações demonstram a importância atribuída à questão da propriedade nos assentamentos informais, objeto de intensas polêmicas, conforme já vimos anteriormente, bem como a importância de prover condições às famílias de baixa renda à aquisição de moradias formais, como expediente para estancar o crescimento desenfreado da informalidade.

Conforme vimos no Capítulo 2, no último período de atuação do FUNAPS, já por influência dessas idéias, os programas de urbanização de favelas tinham, em paralelo, o objetivo de garantir a concessão de uso das áreas ocupadas, que foi frustrado em face de restrições legais presentes naquele momento. Porém essa tendência de incluir a regularização fundiária nos escopos dos programas de urbanização vem se consolidando.

Para a regularização fundiária de favelas que ocupam áreas públicas, um dos instrumentos jurídicos aplicáveis é a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, estabelecido em 1967⁽⁴⁸²⁾, e reconhecido no Estatuto da Cidade como *instrumento*

⁴⁸¹ Cf. SIETCHPING (2004): pp. 8.

⁴⁸² A Concessão de Direito Real de Uso – CDRU é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social. Foi instituída originalmente através do Decreto-lei 271/67, que em seu art. 7º determinava: *É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.*

da Política Urbana e a Concessão do Uso especial de Moradia – CUEM ⁽⁴⁸³⁾. Para o CDRU foi facultada a contratação coletiva, a força de escritura pública e a aceitação obrigatória em garantia de *contratos de financiamentos habitacionais*; em casos de programas especiais de interesse social promovidos pela Administração Pública ⁽⁴⁸⁴⁾. Como é um direito de uso e não de propriedade, não abre a possibilidade do imóvel se converter em garantia para obtenção de crédito e muito menos se presta para alienação do imóvel no mercado imobiliário formal.

Ainda no que se refere às favelas em áreas públicas, temos também a CUEM, ⁽⁴⁸⁵⁾, concessão de caráter gratuito, perpétuo, privado e obrigatório, ou seja, desde que cumpridos os pressupostos legais pelo ocupante não há como a Administração Pública se furtar a sua concessão, contudo, apenas para o uso como moradia. Embora a CUEM seja transferível por *ato inter vivos* ou *causa mortis* ⁽⁴⁸⁶⁾, é prevista a sua extinção se o cessionário der ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural ⁽⁴⁸⁷⁾. Não há o direito de propriedade, contudo é garantido o direito social de moradia, estabelecido na Constituição Federal. Nada obsta, contudo, que na transferência *inter vivos*, o beneficiário obtenha vantagens pecuniárias com a alienação do direito de uso, surgindo, portanto, a possibilidade do estabelecimento de uma espécie de *valor de troca* dentro de uma transação amparada na lei.

Aos imóveis que venham a ser regularizados e ocupem áreas particulares, há a possibilidade efetiva da constituição do direito de propriedade. O direito de propriedade se dá principalmente através da usucapião. A usucapião especial urbana, estabelecida nos termos da Constituição Federal ⁽⁴⁸⁸⁾, garante que o domínio de áreas urbanas privadas, de até 250 m², ocupadas para fins de moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, seja facultado aos ocupantes desde que não proprietários de imóveis em área urbana ou rural. Além dessas disposições o Código

⁴⁸³ Estabelecido pela Medida Provisória 2220/2000.

⁴⁸⁴ Conforme parágrafo 2º, artigo 4º e incisos I e II do artigo 48 do Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 de Julho de 2001.

⁴⁸⁵ Conforme artigo 1º, da Medida Provisória 2220/2001. A CUEM é instituída em favor daquele que *até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.*

⁴⁸⁶ Conforme artigo 7º, da Medida Provisória 2220/2001.

⁴⁸⁷ Conforme artigo 8º, da Medida Provisória 2220/2001.

⁴⁸⁸ Nos termos do art. 183.

Civil (⁴⁸⁹) tornou expressa a possibilidade de requerer em juízo a declaração da aquisição da propriedade do imóvel, mediante usucapião, constituindo-se tal declaração em *título hábil para registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis* (⁴⁹⁰).

O Estatuto da Cidade estabeleceu a possibilidade da usucapião coletiva para áreas urbanas com extensão superior, mediante ocupação por população de baixa renda para sua moradia, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor (⁴⁹¹). Nesses casos também é prevista a sentença judicial como título hábil para registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis, com a constituição de uma copropriedade, ou propriedade coletiva, através de condomínio ordinário (⁴⁹²).

Há que se destacar, contudo, que por força da Lei que criou o FMH todas as áreas públicas ocupadas por empreendimentos do extinto Fundo foram transferidas para a propriedade da COHAB-SP, o que se efetivou através de uma lei específica (⁴⁹³), e permite, considerando que a Companhia é uma empresa de economia mista, a alienação e transferência da propriedade aos beneficiários. Entretanto, existem muitos entraves a serem superados no que diz respeito à regularização fundiária desses assentamentos:

“A COHAB ainda enfrenta dificuldades em efetuar a transferência

determinada em Lei, já que ante a particularidade do caso, que consiste na

⁴⁸⁹ Art. 1241 do Código Civil.

⁴⁹⁰ Essa disposição colocou por terra o parágrafo 3º, do Art. 9º do Estatuto da Cidade, que estabelecia direitos ao herdeiro legítimo quanto a posse de seu antecessor, *desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão*, vez que reconheceu o direito à propriedade plena, portanto, sem restrições.

⁴⁹¹ Desde que satisfeitas as mesmas condições de posse ininterrupta e sem oposição por um período de cinco anos, sendo facultada, a somatória da posse do antecessor para contagem desse prazo (conforme parágrafo 1º, do Art. 10).

⁴⁹² Conforme MEIRELLES (1996), o condomínio ordinário ou a propriedade em condomínio é o *direito de propriedade de duas ou mais pessoas sobre partes ideais de uma mesma coisa indivisa*.

⁴⁹³ Lei Municipal 13.936/2004.

inexistência de título a ser levado para registro, os Oficiais dos Serviços

Registrais de Imóveis não chegaram a um consenso quanto ao modo de se

efetivar os registros das transferências. Com os recursos do Fundo de

Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal – FUNAPS

foram financiadas diferentes modalidades habitacionais, individuais e

coletivas, que resultaram em conjuntos habitacionais, unidades

habitacionais isoladas, aquisições de terrenos e, até, de materiais de

construção. Em 2004, com a criação do Fundo Municipal de Habitação –

FMH, o patrimônio do FUNAPS passou a ser administrado pela COHAB-SP,

independentemente da sua modalidade. Todavia, até a presente data, não

foram apurados os valores referentes a cada imóvel". (Regularização Fundiária

e Urbanística de Áreas do Grupo de Trabalho – Portaria 086/SEHAB-G/07 (2007): pp. 49).

Alguns assentamentos que foram objeto de intervenção com recursos do Fundo, estão inseridos no Programa de Regularização atualmente empreendido pelo Município, através de Habi – indicados nas tabelas apresentadas anteriormente como H1 e H2. Como H1 foram designados todos os empreendimentos beneficiados através da Lei 13.514/2003, que autorizou a desafetação e a concessão de direito real de uso para moradores de 160 áreas. Ocorre que essa legislação promoveu a indicação aleatória de áreas ocupadas por favelas, visando a regularização fundiária de assentamentos que não contavam com a regularização urbanística ou técnica:

“Entretanto, estas áreas nem sempre estão resolvidas do ponto de vista

urbanístico, ao passo que é desejável que a titulação das áreas ocorra

somente após sua regularização técnica. A execução de projeto e obras de

urbanização não está vinculada ao Programa de Regularização Urbanística

e Fundiária; ocorre no âmbito do Programa de Urbanização de Favelas que,

em vista do custo das intervenções e da disponibilidade de recursos,

possui uma capacidade de atendimento menor, em termos de número de

áreas, do que a regularização propriamente dita. (Regularização Fundiária e

Urbanística de Áreas do Grupo de Trabalho – Portaria 086/SEHAB-G/07 (2007): pp. 39).

Nesse sentido, na segunda etapa ou H2, o Programa visa, na medida do possível, estabelecer uma congruência entre ao menos entre as áreas já consideradas como “núcleos urbanizados” e os processos de regularização fundiária (⁴⁹⁴).

No que diz respeito às intervenções físicas nos assentamentos informais, o Município de São Paulo desenvolveu, após a extinção do FUNAPS, uma série de programas conforme a seguir sintetizados:

a. Urbanização e verticalização de favelas

⁴⁹⁴ Recentemente houve a publicação da Lei 14.665/2008, que promoveu a autorização para desafetação e concessão de uso para várias áreas públicas de uso comum, bem como promoveu a destinação de áreas dominiais para habitação de interesse social.

As intervenções em favelas nas gestões que se seguiram à extinção do FUNAPS receberam denominações distintas – “Cingapura” (nos Governos Maluf e Pita); “Bairro Legal – urbanização de favelas” e “PROVER” (no Governo Marta Suplicy) e “Programa de Urbanização de Favelas” (no Governo Serra/Kassab).

Em linhas gerais, esses programas podem ser caracterizados como intervenções visando à introdução de redes de infra-estrutura e serviços públicos em favelas, implicando ou não na construção de unidades habitacionais, verticalizadas ou não.

A principal diferença entre esses programas não está no escopo definido, mas sim nas características dos projetos, que podem resultar em arranjos que se pautam por “*práticas urbanísticas*” diferenciadas e que, certamente, apresentam resultados distintos, bem como a forma como são absorvidas as demandas da população alvo das intervenções e as alternativas que se colocam. Destaca-se, contudo, que tratamos de intervenções “mais contundentes”, no que se refere ao arranjo urbanístico final e nas condições de eliminação de risco e dotação de infra-estrutura, diferenciando-se das intervenções realizadas com recursos do FUNAPS, que se pautavam pela introdução de uma ou outra melhoria. Enfatizamos, contudo, que esses programas têm um aporte financeiro muito superior àquele que foi destinado pelo FUNAPS, contando com a conjugação de recursos internacionais, com empréstimos estaduais (CDHU) e federais (CEF e Ministério das Cidades). A gestão dos recursos financeiros desses programas foi centralizada no gabinete da SEHAB e a operacionalização se deu através de HABI.

b. Regularização fundiária e urbanística de loteamentos ilegais

Esse programa foi denominado como “Lote Legal” (Gestão Maluf e Pita), parte do “Bairro Legal” (Gestão Marta Suplicy) e “Urbanização e Regularização de Loteamentos” (Gestão Serra/Kassab).

Em todas as gestões, contudo, o programa teve o mesmo foco de atuação, ou seja, a dotação de infra-estrutura e regularização urbanística e fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos. Esse programa tem um arranjo institucional muito claro, com a supervisão do Departamento de Regularização do Solo – RESOLO, da SEHAB e convênio com o Ministério Público/SP; além de um marco regulatório próprio (⁴⁹⁵), e financiamento do BID.

O programa tem se notabilizado pela continuidade nas sucessivas administrações que se sucederam, com as mesmas características, além da intervenção em uma área significativa da periferia do Município, abrangendo um volume também significativo de loteamentos ilegais.

c. Intervenção em áreas de proteção aos mananciais – Guarapiranga e Billings

O Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga tem uma “entrada” diferenciada com relação aos demais programas habitacionais do Município, na medida em que se constitui um projeto que tem como objetivo central a recuperação da qualidade das águas da Bacia do Guarapiranga (Reservatório do Guarapiranga – APM Sul de São Paulo).

Foi constituído por cinco subprogramas: sistema de água e esgoto, coleta e disposição de lixo, proteção ambiental, gestão e recuperação urbana, que são implementados através da Secretaria de Recursos Hídricos e Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, SABESP, Prefeitura do Município de São Paulo e CDHU, em parceria com as Prefeituras de Embu, Itapeverica da Serra e Embu-Guaçu.

Em linhas gerais, busca-se, através da dotação de infra-estrutura, principalmente mediante captação e tratamento de esgotos, minimizar o impacto negativo da ocupação informal da APM da Bacia do

⁴⁹⁵ O Programa está formulado com base na Lei Municipal 11.775/95 e alterações posteriores.

Guarapiranga, em ações coordenadas de urbanização, execução de obras habitacionais e serviços de infra-estrutura.

Esse Programa apresenta sistemática própria de gestão, que extrapola os arranjos institucionais do Município, para quem compete tratamento da problemática habitacional envolvida – urbanização das áreas ocupadas e reassentamento das famílias em áreas de risco e removidas por conta das obras de infra-estrutura e dotação de serviços, como a coleta de lixo, por exemplo.

Embora existam diferenciações no que se refere ao programa das intervenções sob responsabilidade do Município, identificadas pelas gestões que se sucederam na implementação do Programa, o eixo de atuação se mantém o mesmo, desde o início das obras em 1996.

Em 2005, após um período de quatro anos de paralisação, o programa foi retomado, no âmbito do Município de São Paulo, incluindo intervenções na Bacia do Reservatório Billings, com os mesmos objetivos e com a alteração da denominação para “Programa Mananciais”.

Os recursos financeiros para o Programa são originários do Banco Mundial e a gestão, no âmbito Municipal, está centralizada no Gabinete de SEHAB, que designa um grupo de técnicos para coordenação dos projetos e ações. As intervenções mais recentes vêm contando também com aporte de recursos do Município.

Algumas intervenções realizadas pelo FUNAPS, já foram contempladas pelos programas mencionados e muitas outras são passíveis de receberem os benefícios da urbanização nos moldes atualmente praticados. Já no final da década de 1990, o Banco Mundial e o UN-Habitat iniciaram o “*Cities Without Slums*”, como parte das metas do milênio definidas pela ONU, através do “*action plan*” que prevê a melhoria das condições de moradia de 100 milhões de moradores de favelas até o ano de 2020, cujas inovações são descritas por SIETCHIPING (2005):

“A principal inovação na política é mudança com relação às políticas de

erradicação e urbanização adotadas no passado, para iniciar o

reconhecimento de que uma das razões fundamentais da existência das

favelas, em primeiro lugar: é a pobreza”. (SIETCHIPING, 2005: pp. 9)

A partir do *“reconhecimento da favela como expressão física da pobreza”*, é proposto que os programas devem associar intervenções físicas com programas de “redução da pobreza”, ou de geração de emprego e renda, propostas que já começam a ser encaradas no âmbito nacional e se constituem em estratégias que em muito beneficiariam os assentamentos do passivo do FUNAPS que apresentam altos índices de vulnerabilidade social.

A partir da análise preliminar de algumas experiências recentes, levantamos a hipótese que os atuais programas habitacionais voltados para mais baixa renda seriam mais eficientes do que aqueles levados a efeito no passado, especialmente no que se refere à qualidade física das intervenções, de caráter definitivo e no que concerne à regularização fundiária que é objeto de ações efetivas no sentido de, ao menos, promover a garantia da posse.

Nesse sentido, a perspectiva que se coloca para melhoria das condições de vida da população beneficiada pelo FUNAPS e por outros programas destinados à população de renda mais baixa indicados no “passivo urbano ambiental” do Fundo, é a inserção nesses novos programas habitacionais. Contudo, como já vimos, embora estimados,

os recursos para atendimento desse passivo são expressivos, mesmo contando com os investimentos de maior monta que estão se realizando com recursos municipais, estaduais e federais, tanto do Ministério das Cidades quanto do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, na medida em que há *“uma cidade por refazer: a periferia paulistana”*⁽⁴⁹⁶⁾.

⁴⁹⁶ Esta expressão é o título do item 4.3, do Capítulo 4, da Tese de Doutorado da Prof. Dra. Marta Dora Grostein. “A cidade clandestina: os ritos e os mitos – o papel da “irregularidade” na estruturação do espaço urbano no Município de São Paulo. FAUUSP, 1987, que foi a inspiração para a presente pesquisa.

Bibliografia Específica

- ABIKO, Alex Kenya. & ALBIERI, Loredana. *Mutirão habitacional*. São Paulo, EPUSP, 1996.
- ABIKO, Alex Kenya. *Quanto custaria urbanizar uma favela em São Paulo?*. In ABRAMO, Pedro (org). *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino americanas*. Rio de Janeiro: Sete Letras, FAPERJ, 2003, pp. 139-172.
- ABRAMO, Pedro. *A Teoria Econômica da Favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal*. In ABRAMO, Pedro (org). *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino americanas*. Rio de Janeiro: Sete Letras, FAPERJ, 2003, pp. 139-172.
- ABRAMO, Pedro. *Dinâmica Espacial e instabilidade do mercado imobiliário: a ordem-desordem urbana*. In ABRAMO, Pedro. (Org). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado*. Rio de Janeiro, Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo, 2001, pp. 161-190
- ABRAMO, Pedro. *Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano*. In *Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade*. Cadernos IPPUR UFRJ, Ano XV, N° 2, Ago-Dez, 2001, Ano XVI, N° 1, Jan-Jul, 2002, Rio de Janeiro, IPPUR, DP& A, 2002, pp. 179-206.
- ANCONA, Ana Lúcia. & STETSON, Lareu. *Avaliação do Programa Guarapiranga – Custos e componentes de infra-estrutura*. In *Seminário de Avaliação de Projetos IPT*. Pp. 51-68. São Paulo, IPT, 2001.
- AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Parcelamento do Solo em Áreas de Proteção Ecológica: A tentativa de burla à legislação urbanística através da constituição do condomínio ordinário*. in *Temas de Direito Urbanístico 1*. São Paulo. Ministério Público/Imprensa Oficial. 1999. pp. 149-153
- ARAGÃO, José Maria. *Sistema Financeiro da Habitação*. Curitiba. Ed. Juruá, 2001 (2ª ed.).
- AZEVEDO, Sérgio de. & ANDRADE, Luiz A. Gama de. *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- BALTRUSIS, Nelson. & TASCHNER, Suzana Pasternak. *Um olhar sobre a habitação em São Paulo*. In CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org). *Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, e São Paulo no final do Século XX*. Coleção HABITARE, Porto Alegre, HABITARE/ANTAC, 2007.
- BALTRUSIS, Nelson. *A dinâmica do mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, PUCCAMP, 2000.
- BALTRUSIS, Nelson. *Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas na Região Metropolitana de São Paulo*. Tese de Doutorado. São

Paulo, FAUUSP, 2005.

BARREIRA, Cristina Catunda Guedes. *Conflitos da Expansão urbana na bacia do Guarapiranga: a ocupação urbana e o papel desempenhado pelos instrumentos de planejamento ambiental e configuração do espaço*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, PROCAM USP, 2000.

BÉGUIN, François. *As Maquinarias Inglesas do Conforto*. São Paulo, Espaço e Debates N° 34. Ano XI, São Paulo, 1991, NERU, pp - 64-70.

BIENENSTEIN, Regina. *Redesenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária*. Dissertação de Mestrado. FAUUSP, São Paulo, 2001.

BLAY, Eva Alterman. *Eu não tenho onde morar - Vila Operárias na Cidade de São Paulo*. São Paulo, Nobel, 1985.

BOLLAFFI, Gabriel. *Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema*. in MARICATO, Erminia. (org.) *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega, 1979. pp. 37-70.

BOLLAFFI, Gabriel. *Os Mitos sobre o Problema da Habitação*. In Espaço & Debates N° 17, pp. 24-31. 1986.

BONDUKI, Nabil & ROLNIK, Raquel. *Periferia da Grande São Paulo - Reprodução do espaço como expediente da reprodução da força de trabalho*. in (org) MARICATTO, Erminia. *A produção capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial*. São Paulo, Alfa Ômega, 1979. pp. 117-154

BONDUKI, Nabil. *Construindo Territórios de Utopia*. São Paulo, FASE, 1992.

BONDUKI, Nabil. *Habitação Popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo*. In VALLADARES, Lícia do Prado. *Repensando a Habitação no Brasil*, Rio de Janeiro, Zahar, 1981, pp. 135-169.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil*. São Paulo, Estação Liberdade, 1998.

BONFIM, Valéria Cusinato. *Os espaços edificados vazios na área central de São Paulo e a dinâmica urbana*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, EP USP, 2004.

BRANDÃO, Maria Cláudia da Costa. *Moradia de Baixa Renda e o centro urbano: Qualificação ou Degradação? – O caso dos cortiços nas áreas centrais* de São Paulo. Dissertação de Mestrado, São Paulo, IPT, 2003.

BRANT, Vinicius Caldeira. Da resistência aos movimentos sociais: a emergência das classes populares em São Paulo. In SINGER, Paul. & BRANT, Vinicius Caldeira. (org.). *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis, Ed. Vozes/CEBRAP, 1981. 2ª Ed. pp. 9-28.

BRAKARZ, José. *Ciudades para Todos: La experiencia reciente em programas de mejoramiento de Barrios*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

BUENO, Laura Machado de Mello. *Projeto e Favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de Doutorado. FAUUSP, São Paulo, 2000.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Edusp, 2000.

CAMARGO, Candido Procópio Ferreira de., SOUZA, Beatriz Muniz de. & PIERUCCI, Antonio Flávio de Oliveira. *Comunidades Eclesiais de Base*. In SINGER, Paul. & BRANT, Vinicius Caldeira. (org.). *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis, Ed.

Vozes/CEBRAP, 1981. 2ª Ed.

CAMPANÁRIO, Milton de Abreu. *O Mercado de Terras e a Exclusão Social na Cidade de São Paulo*. In KRISCHKE, Paulo J. (Org.) *Terra de Habitação X Terra de Espoliação*, São Paulo, Cortez, 1984.

CASTELLS, Manuel. *Cidade, Democracia e Socialismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989, 2ª ed.

CARDOSO, Luiz Reynaldo de Azevedo., ABIKO, Alex Kenya. & GONÇALVES, Orestes Marraccini. *Estudo Prospectivo da Cadeia Produtiva da Construção Civil no Brasil: produção e comercialização de unidades habitacionais*. In Anais do IX Encontro Nacional da Tecnologia do Ambiente Construído. Foz do Iguaçu-PR, maio de 2002.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Balanço da Política Municipal de Habitação – 2001-2003*. Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, Nº 21, São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, 2004.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *O Programa Favela Bairro uma avaliação*. In *Seminário de Avaliação de Projetos IPT*. Pp. 37-50. São Paulo, IPT, 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Política Habitacional: a descentralização perversa*. In *Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade*. Cadernos IPPUR UFRJ, Ano XV, Nº 2, Ago-Dez, 2001, Ano XVI, Nº 1, Jan-Jul, 2002, Rio de Janeiro, IPPUR, DP& A, 2002, pp. 105-122

CARDOSO, Ruth. *Duas faces de uma experiência*. São Paulo. Novos Estudos, CEBRAP Nº 02. Abril, 1982: pp. 53-58.

CARPINTÉRO, Marisa Varanda T. *A construção de um sonho - Engenheiros e arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil*. São Paulo, Ed. UNICAMP, 1997.

CARVALHO, Elza Maria Braga. *O vão entre a cidade fática e a cidade legal*. Dissertação de Mestrado. FAUUSP, São Paulo, 2002.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi. *A Explosão do autofinanciamento na produção de moradias em São Paulo nos anos 1990*. São Paulo, Tese de Doutorado, FAU USP, 1999.

CDHU. *Consolidação dos Projetos Setoriais – Setores Básicos de Intervenção – Barra Funda/Bom Retiro, Santa Cecília, Bela Vista*. São Paulo, CDHU, setembro/2004.

CENEVIVA, Laura Lúcia Vieira. *Loteamentos Urbanos e Propriedade da Terra: Evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no Município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. FAUUSP, São Paulo, 1994.

CHALHOUB, Sidney. *Cidade Febril - Cortiços e Epidemias na Corte Imperial*. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.

COHAB-SP – *Diagnóstico para fins de regularização do PROFILURB Pêssego/Carmo, nos termos da Lei 11.775/95*. PMSP/COHAB-SP, 2000.

COHAB-SP - *Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS*. PMSP/COHAB-SP, Junho/2.000

COHAB-SP - *Situação Fundiária e de Regularização dos Mutirões iniciados a partir de 1989 – FMH*. PMSP/COHAB-SP, Novembro/2000.

COHAB-SP. *Proposta de Prestação de Serviços Técnicos para regularização dos*

empreendimentos do "Projeto Cingapura". Diretoria Técnica, Agosto/2001

COMARÚ, Francisco de Assis. *Intervenção habitacional em cortiços na cidade de São Paulo: o Mutirão Celso Garcia*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, EP USP, 1998.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo, Boitempo, 2006.

DENIZO, Valentina. *Ação em favela no contexto da Política Habitacional do Estado de São Paulo*. In Seminário de Avaliação de Projetos IPT. São Paulo, IPT, 2001, pp. 69-80

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Do Direito Privado na Administração Pública*. São Paulo, Atlas, 1989.

DUARTE, Cristiane Rose et alli. (Org.) *Favela, em bairro: propostas metodológicas para intervenção pública em favelas no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Pref. RJ/UFRJ/PROEB, 1996.

DURHAM, Eunice Ribeiro. *Movimentos Sociais: a construção da cidadania*. São Paulo. Novos Estudos, CEBRAP N° 10, Outubro de 1984. Pp. 24-30.

EMURB – *Programa de Construção, Ampliação e Melhoria de Habitações Populares e Complementação Urbana em Loteamentos da Periferia do Município de São Paulo – PROPERIFERIA*. PMSP/EMURB, Março/1980

EMURB/COBES – *PROFAVELA – Plano de Intervenção* – 1ª e 2ª etapas, s/data.

FELIPE, Joel Pereira. *Cingapura X Mutirão: por dentro da polêmica*. Rio de Janeiro, 1995. ENTAC 1995. pp. 447-452. RJ, 1995

FERNADES, Edésio & VARLEY, Ann. *Illegal Cities. Law and urban change in developing countries*. New York, Zed Books, 1998.

FERNANDES, Edésio. *Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil*. In ABRAMO, Pedro (org). *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino americanas*. Rio de Janeiro: Sete Letras, FAPERJ, 2003, pp. 139-172.

FERREIRA, Paulo Emílio Buarque. *Mutirão e Autogestão em São Paulo: Habitação Popular na Gestão Erundina*. Cadernos de Pesquisa do LAP, N° 27, FAUUSP, set-out. 1998.

FGV/MEC. *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, FGV, 1987. 2ª ed.

FJP. *Déficit Habitacional no Brasil – 1995*. Belo Horizonte, FJP – Fundação João Pinheiro, mimeo, 2006.

FJP. *Déficit Habitacional no Brasil – 2005*. Belo Horizonte, FJP – Fundação João Pinheiro, mimeo, 2006.

FORATO, Sylvia Ammar. *Habitação e Meio Ambiente: projeto Cingapura*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, PROCAM USP, 2004.

FORTUNATO, Elizabeth. *Os mutirões autogeridos como alternativa para a moradia popular: um exercício de cidadania?*. Tese de Doutorado 2002. FFLCH.

FRANCA, Elizabeth. *Guarapiranga*. São Paulo, 2000.

BISILLIAT-GARDET, Jeanne. *Mutirão: utopia e necessidade*. PMSP/ORSTOM, s/d.

GOMIDE, Renata Machado & TANAKA, Marta Maria Soban. *"A Política Heterodoxa de Habitação Popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS"*.

Cadernos de Pesquisa do LAP N° 22, São Paulo, USP/FAU, Novembro/Dezembro, 1997.

GONDOLO, Graciela Cristina Fernández. *Desafios de um sistema complexo à gestão ambiental - Bacia do Guarapiranga, Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo, Fapesp/Anna Blume, 1999.

GONZALES, Suely F. N. *A renda do solo urbano: hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade*. in FARRET, Ricardo Libanez. (org) *O Espaço da Cidade*. São Paulo, Projeto, 1985.

GROSTEIN, Marta Dora. *A cidade clandestina: ritos e mitos. O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo 1900-1987*. São Paulo, Tese de Doutorado FAU USP, 1987.

GROSTEIN, Marta Dora. *Expansão Urbana e Habitação da Classe Trabalhadora: da vila operária ao lote popular*. in SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. (coord.) *Habitação e Cidade*. São Paulo, FAU USP/FAPESP, 1998. pp. 101-121.

GROSTEIN, Marta Dora. *Metrópole e Expansão Urbana: a Persistência de Processos "Insustentáveis"*. São Paulo em Perspectiva, n° 1, (vol. 15), *Metrópoles Transformações Urbanas*, pp 13-10, São Paulo, SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), janeiro/fevereiro, 2001.

IBAM, Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária, Rio de Janeiro, IBAM, 2002.

JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de Despejo: Diário de uma Favelada*. São Paulo, Ática, 2006, 8ª Ed.

KOHARA, Luiz Tokuzi. *Rendimentos Obtidos na locação e sublocação de cortiços*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, EP USP, 1999

KOWARICK, Lúcio. & ANT, Clara. *Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo*. In KOWARICK, Lúcio. (Org). *As Lutas Sociais e a Cidade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

KOWARICK, Lúcio., ROLNIK, Raquel. & SOMEKH, Nadia. *São Paulo: Crise e Mudança*. São Paulo, PMSP/Brasiliense, 1991.

KRAHENBUL, Lair. *Cingapura*. São Paulo, By Design. 1996.

LABORATÓRIO Integrado e Participativo para Requalificação de Cortiço. *Requalificação de Cortiço: o projeto da Rua do Ouvidor, 63 no Centro de São Paulo*. São Paulo, ANNABLUME, 2002.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. *A Habitação e a Industrialização das Construções*. in Espaço & Debates N° 07, pp. 21-27. out/dez. 2004.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. *O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX. Louis-Joseph Lebre et a Pesquisa urbano-regional no Brasil*. Cadernos de Pesquisa do LAP N° 05, São Paulo, USP/FAU, Março/Abril, 1995.

LEBRET, Louis-Joseph. *Manifesto por uma Civilização Solidária*. São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1959.

LEBRET, Louis-Joseph. *Princípios para a Ação*. São Paulo, Edições Sal, 2ª ed., 1952.

LEFÈVRE, Rodrigo. *Notas sobre o papel dos preços de terrenos em negócios imobiliários de apartamentos e escritórios, na cidade de São Paulo*. in MARICATO,

- Erminia. (org.) *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega, 1979. pp. 95-116.
- LEME, Maria Cristina da Silva. *A Pesquisa pioneira de Lebrecht sobre as condições de habitação em São Paulo*. , in Espaço & Debates N° 45, v.24, p. 110-113. jan/jul. 2004.
- LEMONS, Carlos. *Os primeiros cortiços paulistanos*. In SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. (coord.) *Habitação e Cidade*. São Paulo, FAU USP/FAPESP, 1998. pp. 9-18.
- LOJKINE, Jean. *Existe uma renda fundiária urbana?* in FORTI, Reginaldo (Org.). *Marxismo e Urbanismo Capitalista*. São Paulo, Livraria de Ciências Humanas. 1974. pp. 81-92.
- LOW-BEER, Jacqueline Doris. *Dinâmica de mercado fundiário X investimentos públicos - uma análise da valorização de áreas próximas ao Metrô. São Paulo*. Dissertação de Mestrado, EAESP - FGV, 1987.
- LOW-BEER, Jacqueline Doris. *Renda da Terra - Algumas noções básicas para compreensão do caso urbano*. in Espaço & Debates n° 08, Jan/Abr. 1983, São Paulo, NERU, pp 31-41.
- LUCENA, José Mário Pereira de. *O mercado habitacional no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 1985.
- MARCONDES, Maria José de Azevedo. *Cidade e Natureza - proteção aos mananciais e exclusão social*. São Paulo, Fapesp/Edusp/Nobel, 1999.
- MARICATO, Erminia. *Autoconstrução, a arquitetura possível*. in MARICATO, Erminia. (org.) *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega, 1979. pp. 71-94.
- MARICATO, Erminia. *Política Habitacional no Regime Militar*. Petrópolis, Vozes, 1987.
- MARTINS, José de Souza. *Exclusão Social e a Nova Desigualdade*. São Paulo. PAULUS, 1997.
- MARTINS, José de Souza. *A Sociedade vista do Abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. São Paulo. Vozes, 2002.
- MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*. Volume I. Livro Primeiro. *O Processo de Produção do Capital*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1989. 13ª ed.
- MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*. Volume III. Livro Terceiro. *O Processo Global da Produção Capitalista*. Tomo 2 (parte segunda). São Paulo, Abril, 1985.
- MEYER, Regina Maria Prosperi. *Metrópole e Urbanismo: São Paulo Anos 50*. Tese de Doutorado. São Paulo. FAUUSP, 1991.
- MEYER, Regina Prosperi, GROSTEIN, Marta Dora. & BIDERMAN, Ciro. *São Paulo Metrópole. São Paulo*, Edusp, 2004.
- MOREIRA, Antonio Cláudio M., LEME, Maria Cristina da Silva. & TASCHNER, Suzana Pasternak. *Favelas e Cortiços: análise de uma experiência didática*. São Paulo, FAUUSP, 2000.
- MOREIRA, Antônio Cláudio Moreira Lima., LEME, Maria Cristina da Silva., NARUTO, Minoru. & PASTERNAK, Suzana. *Intervenção em Cortiço*. São Paulo, ANNABLUME, 2006.

MUÇOUÇAH, Paulo Sérgio & ALMEIDA, Marco Antonio. *Mutirão e Autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares*. São Paulo, Pólis nº 04, 1991.

OLIVEIRA, Francisco. *Economia brasileira: Crítica à razão dualista*. Petrópolis, Vozes, 1987, 5ª ed.

PEREIRA, Paulo César Xavier. *A Modernização de São Paulo no final do Século XIX: a demolição da cidade de taipa à sua reconstrução com tijolos*. In SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. (coord.) *Habitação e Cidade*. São Paulo, FAU USP/FAPESP, 1998. pp. 53-65.

PICCINI, Andréa. *Cortiços e Reestruturação do centro urbano de São Paulo: Habitação e instrumentos urbanísticos*. São Paulo, Tese de Doutorado. POLIUSP, 1997.

PINTO, Yves Atahualpa. *Constituições Fraudulentas de Associações Habitacionais para promoção de Loteamentos Ilegais*. in Temas de Direito Urbanístico 1. São Paulo. Ministério Público/Imprensa Oficial. 1999. pp. 157-174.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. *A Concessão Especial para fins de moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade – da constitucionalidade da Medida Provisória nº 2220. De 04 de setembro de 2001*. In ALFONSIN, Betânia. E FERNANDES, Edésio. (Org). *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2004.: pp.203-238.

REIS, Nestor Goulart. *Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano*. São Paulo, LAP/FAPESP/VIA DAS ARTES, 2006.

RONCONI, Reginaldo. *Habitacoes construidas com gerenciamento pelos usuarios, com organizacao da forza de trabalho em regime de mutirao : o programa funaps comunitário*. São Carlos, Dissertação de Mestrado, EESC USP, 1995.

ROSSETTI, José Paschoal. *Introdução à Economia*. São Paulo, Atlas, 1985.11ª Ed.

ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, Nº 14, São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

ROSSETTO, Rossella. *Organismos Internacionais e a autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, FAU USP, 1993.

SACHS, Céline. *São Paulo - Políticas Públicas e Habitação Popular*. São Paulo, Edusp, 1999.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SAES, Décio. *Classe Média e Sistema Político no Brasil*. São Paulo, T.A. Queiróz, 1985.

SAMORA, Patrícia Rodrigues, MORETTI, Ricardo de Souza., CARVALHO, Celso Santos. & ROCHA, Renata de Faria. *Procedimentos para tomada de decisão em Programas de Urbanização de Favelas*. In Seminário de Avaliação de Projetos IPT. São Paulo, IPT, 2001, pp. 69-80.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral. *Heliópolis: o percurso de uma invasão*. Tese de Livre Docência. FAU USP. São Paulo, 1991.

SAMPAIO, Maria Ruth. & LEMOS, Carlos A. C. *Habitação Popular paulistana*

- autoconstruída*. São Paulo, USP, 1984, 2ª ed.
- SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo, Nobel, 1998, 4ª ed.
- São Paulo (cidade). *Relatório de Gestão 1989/1992*. PMSP/SEHAB/HABI, 1992.
- São Paulo (cidade). *Desfavelamento do Canindé*. São Paulo, PMSP, 1962
- São Paulo (cidade). *Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas*. PMSP/HABI/HABI 41 – Cadastro e Cobrança, Outubro, 1999.
- São Paulo (cidade). *Plano Urbanístico Básico- PUB: Relatório Técnico*, São Paulo, PMSP, 1969.
- São Paulo (cidade). *Relatório dos Programas de Interesse Social: PROMORAR/PROPERIFERIA / PROFAVELA*. São Paulo, PMSP/EMURB, 1982
- São Paulo (cidade). Secretaria de Bem Estar Social. *Estudo sobre o Fenômeno Favela*. São Paulo, PMSP/SEBES/HABI/COPED, 1974.
- São Paulo (cidade). Secretaria de Bem Estar Social/Departamento de Habitação e Trabalho/Divisão de Habitação. *Projeto de Remoção de Favelas*. São Paulo, PMPS/SEBES, 1971.
- São Paulo (cidade). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB. *Diagnóstico do Fenômeno do Cortiço em São Paulo*. São Paulo, PMSP/SEHAB – 1975.
- São Paulo (cidade). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Censo das Favelas do Município de São Paulo - 1987*. São Paulo, PMSP/SEHAB/HABI (1989).
- São Paulo (cidade). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB. *Plano Habitacional do Município 1983-1987*. SEHAB/SEMPILA/FABES, 1984.
- São Paulo (cidade). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB. *Balanco qualitativo de gestão 2001-2004*, São Paulo, SEHAB/COHAB, 2004.
- São Paulo (cidade). Secretaria de Planejamento do Município de São Paulo. *Plano Diretor do Município - 1985-2000*. PMSP/SEMPILA, 1985.
- São Paulo* (cidade). Secretaria de Planejamento do Município de São Paulo. *Coletânea das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo - 1985-2000*. PMSP/SEMPILA (1985) – complementação (2000).
- São Paulo (cidade). Secretaria de Planejamento do Município de São Paulo. *Cortiços em São Paulo - Frente e Verso*. São Paulo, PMSP/SEMPILA, 1986. mimeo.
- São Paulo (cidade). *Relatório do Grupo de trabalho – portaria 086/sehab-g/07- Regularização Fundiária e Urbanística de Áreas*. PMSP/SEHAB, 2008. Mimeo.
- São Paulo (cidade). *Relatório Final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Intersecretarial 01/93/SEMPILA/SEHAB*, 1994.mimeo.
- SCARAMBONE, Selma. *Proposta de intervenção em núcleos de favelas localizados em área de proteção aos mananciais em Santo André*. Seminário de Avaliação de Projetos IPT. Pp. 93-106. São Paulo, IPT, 2001.
- SCHERER, Rebeca. *História, Teoria e Método nos Estudos de Urbanização*. São Paulo. Cadernos de Pesquisa do LAP N° 10 / FAUUSP, 1985.pp. 31-41
- SEADE/CDHU – *Diagnóstico das Condições Habitacionais no Estado de São Paulo*.

São Paulo, SEADE - (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), 2001.

SEADE/CDHU. PAC – *Programa de Atuação em Cortiços – Levantamento Cadastral e Pesquisa Sócio-econômica – Setores Básicos de Intervenção*. São Paulo, SEADE - (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), maio/2003

SEADE/CDHU. PAC – *Programa de Atuação em Cortiços – Pesquisa Sócio-econômica – Setor Pari*. São Paulo, SEADE - (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), agosto/2002.

SIETCHIPING, Remy. *Prospectiva Slum Policies: Conceptualization and Implementation of a Proposed Informal Settlement Growth Model*. Anais do Encontro Nacional da ANPUR, Brasília, Abril, 2005. Cd ROM.

SILVA, Ana Amélia et alli (Org.) *Urbanização de Favelas: Duas experiências em construção*. São Paulo, PÓLIS Nº 15, 1994.

SILVA, Ana Amélia et alli (Org.) *Moradia e Cidadania: Um debate em Movimento*. São Paulo, PÓLIS Nº 20, 1994.

SILVA, Jane de Souza. *Urbanização de favela em APM: o caso da comunidade sete de setembro*. Dissertação de Mestrado. EP USP. SP, 2003.

SILVA, Maria da Graça Plenamente. *A "irregularidade" na produção de conjuntos habitacionais de interesse social: o caso da COHAB*. São Paulo, Dissertação de Mestrado. FAU USP, 2004.

SIMÕES JR., José Geraldo. *Cortiços em São Paulo: o problema e suas alternativas*. São Paulo, Cadernos Pólis, nº 02, Instituto Pólis, 1991.

SINDUSCON-SP. *Informalidade na construção civil: um jogo de soma negativa*, 2003. in www.cbci.com.br/files/textos/eecn_002_informalidade.pdf

SINGER, Paul. & BRANT, Vinicius Caldeira. (org.). *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis, Ed. Vozes/CEBRAP, 1981. 2ª Ed.

SINGER, Paul. Movimentos de Bairro. In SINGER, Paul. & BRANT, Vinicius Caldeira. (org.). *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis, Ed. Vozes/CEBRAP, 1981. 2ª Ed. Pp. 83-108

SINGER, Paul. *O uso do solo urbano na economia capitalista* in MARICATO, Ermínia. (org.) *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega, 1979. pp. 21-36.

SMOLKA, Martin O. *Regularização da Ocupação do Solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução*. In ABRAMO, Pedro (org.) *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino americanas*. Rio de Janeiro: Sete Letras, FAPERJ, 2003, pp. 119-138.

SÓCRATES, Jodete Rios, GROSTEIN, Marta Dora. & TANAKA, Marta Mª Soban. *A cidade invade as águas: qual a questão dos mananciais?*. São Paulo. FAUUSP. 1985.

SOTO, Hernando de. *O Mistério do Capital: porque o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro, Ed. Record, 2001.

TANAKA, Marta Maria Soban. *Favela e Periferia: estudos de recomposição urbana*, São Paulo, Tese de Doutorado, FAUUSP, 1983.

TANAKA, Marta Maria Soban. *Invasão uma solução legítima?*, São Paulo,

Dissertação de Mestrado, 1983.

TANAKA, Marta Maria Soban. *M.U.D. A vivência da realidade e a prática do fazer: movimento universitário de desfavelamento*. Cadernos de Pesquisa do LAP N° 06, São Paulo, USP/FAU, Maio/Junho, 1995.

TASCHNER, Suzana Pasternak. *A cidade que virou favela*, in Espaço & Debates N° 12, Ano IV, NERU, 1984 – pp 37-66.

TASCHNER, Suzana Pasternak. *Diagnóstico e Desafios da Habitação no Brasil*, in Sinopses, N° 15, USP/FAU, junho 1991, pp. 27-39.

TASCHNER, Suzana Pasternak. *Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas*. Cadernos de Pesquisa do LAP N° 18, São Paulo, USP/FAU, Março-Abril, 1997.

TASCHNER, Suzana Pasternak. *Notas sobre a Origem e a Evolução das Favelas Paulistas*. in Sinopses, N° 19, USP/FAU, junho 1993, pp. 39-44.

TASCHNER, Suzana Pasternak. *O Brasil e suas Favelas*. In ABRAMO, Pedro (org). *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino americanas*. Rio de Janeiro: Sete Letras, FAPERJ, 2003, pp. 13-42

TOPALOV, Chistian. *Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil*. in FORTI, Reginaldo. (Org.). *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo, Editora Ciências Humanas, 1979. pp. 53-80.

TURNER, John F.C. *Da Provisão Centralizada à Autogestão Local*. In MASCARO, Lúcia (Org.). *Tecnologia e Arquitetura*. São Paulo, Nobel, 1990. pp. 87:101.

TURNER, John F.C. *Housing by People*. Londres, Marion Boyards, 1976.

TURNER, John F.C. *O Desafio de Apoio à Autogestão*. In MASCARO, Lúcia (Org.). *Tecnologia e Arquitetura*. São Paulo, Nobel, 1990. pp. 87:101.

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

VARGAS, Heliana Comin. & CASTILHO, Ana Luisa Howard. (Org.) *Intervenções em centros Urbanos: Objetivos, estratégias e resultados*. São Paulo, Manole, 2006.

VARGAS, Nilton. *Organização do trabalho e capital: um estudo da construção habitacional*. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado. UFRJ, 1979.

VAZ, Lillian Fessler. *Do cortiço à Favela: um lado obscuro da modernização do Rio de Janeiro*. in SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. (coord.) *Habitação e Cidade*. São Paulo, FAU USP/FAPESP, 1998. pp. 39-52.

VAZ, Lillian Fessler. *História da Habitação Coletiva no Rio de Janeiro*. São Paulo, Tese de Doutorado. FAUUSP, 1994.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo & PASTERNAK, Suzana. *Evolução e mudanças das favelas paulistas*. in Espaço & Debates n° 31. Ano X, São Paulo, 1990, NERU, pp - 52-71.

VETTER, David Michael. & PINTO, Dulce Maria Alcides. et alli. *A apropriação dos benefícios da ação do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através da ecologia fatorial*. in Espaço & Debates n° 04. Ano I, São Paulo, dez/1981, NERU, pp - 05-34.

WERNER, Edmundo. *As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento*. In Espaço & Debates

nº39 Ano XVI, São Paulo, 1996, NERU. pp. 10-22.

Bibliografia Geral

ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcanti de. *Avaliação de Propostas de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação*. São Paulo. Relatório de Pesquisa – EAESP/FGV. 1985.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro. IPPUR/UFRJ e FASE/GTZ, 1997.

ARLANCH, Leila Cristina Garbin. *A tutela dos interesses difusos e a intervenção administrativa*. in DALLARI, Adilson de Abreu & FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico 2*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1991. pp. 188 - 212

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro. *O Solo Criado*. CEPAM. mimeo, s/d

BANDEIRA, Evandro F. de Viana. *O dano ecológico nos quadros da responsabilidade civil*. in DALLARI, Adilson de Abreu & FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico 2*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1991. pp. 259-274.

BATTISTUZZO, Adriana Rolin & PACHECO, Regina Silvia . *O processo de valorização dos terrenos de uma área de intervenção pública: Vila do Encontro*. São Paulo, NERU. Espaço & Debates ano 1, nº 02., maio/ 1981. pp. 19-60

BENEVOLO, Leonardo. *As Origens da Urbanística Moderna*. Lisboa. Editorial Presença. 1994. 3ª ed.

BERLINCK, Manoel Tosta & HOGAN, Daniel J. *Adaptação da População e "cultura da pobreza" na Cidade de São Paulo : marginalidade social ou relações de classe ?* in Kowarick, Lúcio et alli. *Cidade Usos e Abusos*. São Paulo, Brasiliense, 1978. pp. 115-167.

BLAY, Eva Alterman. (Org). *A luta pelo espaço*. Petrópolis, Vozes, 1978

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992. 9ª ed.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade*. São Paulo, Paz e Terra, 1990. 3ª ed.

BORJA, Jordi. *A participação cidadina*. in Espaço & Debates nº 24. Ano VIII, São Paulo. 1988 NERU, pp - 14-25.

BOSI, Ecléa. *Memória e Sociedade*. São Paulo, Companhia da Letras, 1998, 6ª ed.

BRAGANÇA, Celina Franco M. S. *"Alternativa de Ocupação de Fundo de Vale"*. in Sinopse Nº 12, São Paulo, USP/FAU, novembro, 1989. pp 23-36.

BRANDÃO, A. Barbosa. *Habitação Popular no Brasil - Visão Histórica 1900 - 1980*. Brasília. UNB. mimeo, s/d.

BRESCIANI, Maria Stella M. *Londres e Paris no Século XIX: O espetáculo da pobreza*, São Paulo, Brasiliense, Col. Tudo é História nº 52, 1990, 6ª ed.

CALDAS, Nisimar Martinez Perez. *Comércio e Serviço nos Conjuntos Habitacionais da COHAB-SP: Entraves e Desafios*. Dissertação de Mestrado. PUCCAMP, São Paulo, 2004.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *A política dos outros - o cotidiano dos moradores de periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*. São Paulo, Brasiliense, 1984.

CÂMARA Municipal de São Paulo, *Relatório Final - Comissão Especial de Estudos - Moradias irregulares nas APAS, a Lei de Proteção aos Mananciais e O Plano Diretor*. Maio/1998. mimeo.

CAMARGO, Azael Rangel. *O Estado e o Urbano no Brasil: da crise urbana e falência do "Aparelho Conceitual" Urbanístico do Estado, a um novo paradigma urbano e seu impacto social ao gerar "Novas Questões" Urbanas*. in *Cidade e Estado - Políticas Públicas do Desenvolvimento Urbano*. São Paulo. Centro de Estudos sobre a Família e o Urbano - Depto. De sociologia ILCSE/UNESP e Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos - NERU. s/d

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *As Cidades Brasileiras: Seu controle ou o caos*. São Paulo, Nobel, 1989.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. *O incentivo aos loteamentos devidamente legalizados, com a redução de suas exigências - 1º Seminário de Caráter Empresarial sobre a Lei 6766/79*. São Paulo, COGEP/PMSP, maio/1980. mimeo.

CAMPOS, Candido Malta. *Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo*. São Paulo, Ed. SENAC, 2002.

CARDOSO, Cláudia Petit. *Desapropriação do Direito*. in DALLARI, Adilson de Abreu & FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico 2*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1991. pp. 129-145.

CARDOSO, F.H. & FALETTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina - Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro. LTC Editora. 1970.

CARDOSO, F.H. *Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes*. Zahar Editores. 1971.

CARDOSO, Fernando Henrique et alli. *Considerações sobre o desenvolvimento de São Paulo: Cultura e Participação*. São Paulo. CEBRAP Nº 14, 1975.

CASTELLS, Manuel. *A era de informação: economia, sociedade e cultura. Vol. 1.- A Sociedade em Rede*. São Paulo. Paz e Terra. 2.000. 4ª ed.

CASTELLS, Manuel. *A era de informação: economia, sociedade e cultura. Vol. 1I.- O Poder da Identidade*. São Paulo. Paz e Terra. 2.000. 1999.

CASTELLS, Manuel. *A era de informação: economia, sociedade e cultura. Vol. II - Fim de Milênio*. São Paulo. Paz e Terra. 1.999.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel. *Problemas de investigação em sociologia urbana*. Lisboa, Editorial Presença, 1984. 3ª ed.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. *O Papel da tecnologia na produção de habitação popular: Estudo de caso: conjunto habitacional José Bonifácio*. Dissertação de Mestrado. EESC, São Carlos, 1985

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Equipamentos Sociais e política local no pós-*

64: *dois estudos de caso*. in *Espaço & Debates* nº 24. Ano VIII, São Paulo. 1988
NERU, pp - 67 -74.

CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. *Regularização de Loteamento e Desmembramento*. São Paulo. CEPAM. 1990. 3ª reimpressão.

çois. *A Mundialização do Capital*. São Paulo, 1996.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo*. São Paulo, Perspectiva - Série Estudos, 1979.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Direito e Poder*. São Paulo, Saraiva, 1992.

COGEP - Coordenadoria Geral de Planejamento da PMSP. *Políticas de Controle de Uso e Ocupação do Solo*. São Paulo, COGEP, 1979.

COMAS, Carlos Alberto Dias. *O espaço da arbitrariedade*. in *Revista Projeto* nº 91, São Paulo, Projeto, set. 1986.

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. *Nossa Própria Agenda*, Bid, 1990.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, *Nosso Futuro Comum*, Rio de Janeiro, FGV, 1988.

COSTA, Regina Helena. *Princípios do Direito Urbanístico na Constituição de 1988*. in DALLARI, Adilson de Abreu & FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico 2*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1991. pp. 109-128

CROSSMAN, R. H. S. *Biografia do Estado Moderno*. São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1980.

CUERVO, L.M. & JARAMILLO, S. *Tendências recentes e principais mudanças na estrutura espacial dos países latino-americanos*. in Valladares, L. & Preteceille, E. (org). *Reestruturação Urbana - Tendências e desafios*, São Paulo, Nobel/IUPERJ, 1990.

CULLEN, Gordon. *El paisaje urbano*. Barcelona, Ed. Blume, 1974.

CUNHA, Olívia Maria Gomes da. *Cinco vezes favela - uma reflexão*. in VELHO, Gilberto & ALVITO, Marcos. *Cidadania e Violência*. Rio de Janeiro, Ed. FGV / Ed. UFRJ, 1996. pp, 118-217.

CUNHA, P. & SMOLKA, M. *Notas Críticas sobre a relação entre rendas fundiárias e uso do solo urbano*. São Paulo, FUNDAP, 1978

DA MATTA, Roberto. *A Casa e a Rua*. Rio de Janeiro, Rocco, 1997 - 5º ed.

DANIEL, Celso. *Poder Local no Brasil urbano*. in *Espaço & Debates* nº 24. Ano VIII, São Paulo, 1988, NERU, pp - 14-25.

DEÁK, Csaba & SCHIFFER, Sueli Ramos. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Fupam/Edusp, 1999.

DEÁK, Csaba. *Preliminares para uma política urbana*. in *Espaço & Debates*, nº 24, Ano VIII, São Paulo. 1988. NERU, pp - 07-13.

DEÁK. Csaba. *O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista*. in *Espaço & Debates*, nº 28, Ano IX, São Paulo. 1989. NERU, pp - 18-31

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Do Direito Privado na Administração Pública*. São Paulo, Atlas, 1989.

FARO, Clóvis. *Vinte anos de BNH*. Niterói, Univ. Fed. Fluminense/ FGV, 1992.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e Zoneamento em São Paulo - 1947-1972*. Tese de Doutorado. FAU USP, São Paulo, 1996.

FELTRAN, Gabriel de Santis. *Desvelar a política na periferia: Histórias de movimentos sociais em São Paulo*. São Paulo, FAPESP/Humanitas, 2005.

FERNANDES, Edésio. (org) *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte, Del Rey, 1998.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Os direitos difusos e sua tutela na constituição de 1988* in DALLARI, Adilson de Abreu & FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico 2*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1991. pp. 17-25.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. & RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável*. São Paulo. Max Limonad. 1999. 2ª ed.

FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão*. São Paulo. Boitempo Editorial. 2.001.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Graal, 1998, 13ª ed.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Desenho Ambiental – Uma Introdução à Arquitetura da Paisagem com o Paradigma Ecológico*. São Paulo. Annablume/FAPESP. 1997.

FRÚGOLI Jr., Heitor. *Centralidade em São Paulo – Trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo. Cortez/Edusp/FAPESP. 2.000.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro Paz e Terra, 1974, 2ª ed.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Cia. Editora Nacional, 1980, 17ª ed.

GASPARINI, Diógenes. *O Município e o Parcelamento do Solo*. São Paulo. Saraiva, 1988, 2ª ed.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo, Edusp, 1997. 2ª ed.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de Águas e Meio Ambiente*. São Paulo, Cone editora, 1993.

HABERMAS, Jurgem. *A nova intransparência: A crise do estado do bem estar social e o esgotamento das energias utópicas*. in Novos Estudos Cebrap, São Paulo, nº 18, out/nov, 1997.

HABERMAS, Jurgem. *Direito e Democracia entre facticidade e validade – Vol I*. Rio de Janeiro. Edições Tempo Brasileiro. 1997.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. São Paulo, Perspectiva, 1995.

HARVEY, David. *A Condição Pós-moderna*. São Paulo, Ed. Loyola, 2.000. 9ªed.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo, HUCITEC, 1980.

HARVEY, David. *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas*. in *Espaço & Debates nº 06 jun/set 1982, São Paulo, Neru, pp.06-35*

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 1999.

HOLSTON, James. *A cidade modernista*. São Paulo, Companhia das Letras, 1993.

HUET, Bernard. *A Cidade como espaço habitável*. In: *Arquitetura e Urbanismo*.

Dez/jan 1986/1987. pp.82-87.

HUME, David. *Coleção Os Pensadores*. São Paulo. Ed. Nova Fronteira, 1996.

IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil - 1930-1970*. São Paulo, Civilização Brasileira, 1979.

JACOBI, Pedro. *Exclusão Urbana e Lutas pelo Direito à Moradia*. *Espaço & Debates* nº07 out / dez 1982, São Paulo, Neru, pp.53-70.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo. Martins Fontes. 2.000.

KON, Anita. *O problema ocupacional: implicações regionais e urbanas*. São Paulo, Perspectiva, 1979.

KOWARICK, Lúcio. (Org). *As Lutas Sociais e a Cidade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

KOWARICK, Lúcio. *Escritos Urbanos*. São Paulo, Editora 34, 2.000.

KRISCHKE, Paulo J. (Org.) *Terra de Habitação X Terra de Expolição*, São Paulo, Cortez, 1984.

LEFEBVRE, Henry. *Espacio Y Política*. Barcelona, Península, 1976.

LEFEBVRE, Henry. *O pensamento marxista e a cidade*. Lisboa, Ulissea, 1972.

LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília, Ed. UNB, 1980.

LIPIETZ, Alain & LEBORNE, Danielle. *O pós fordismo e seu espaço*. in *Espaço & Debates* nº 25. Ano VIII, São Paulo, 1988, NERU, pp - 12-29.

LIPIETZ, Alain. *Alguns problemas da produção monopolista do espaço urbano*. in *Espaço & Debates* nº 07, São Paulo, NERU, out/dez 1982.

LIPIETZ, Alain. *O capital e seu espaço*. São Paulo, Nobel, 1987.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. São Paulo. IBRASA. s/d.

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. Porto, Ed.70, 1982.

MAGALHÃES, Juraci Perez. *Recursos Naturais e Meio Ambiente, sua defesa no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro, FGV, 1982.

MARICATO, Ermínia. *As Ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias*. In ARANTES, O. VAINER, C. MARICATO, E. *A cidade do pensamento único - desmanchando consensos*. Petrópolis. Vozes. 2.000. pp. 121-192.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades - alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes, 2.001.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, HUCITEC, 1996.

MARQUES, J.B.D. Azevedo. *O papel do Ministério Público*. São Paulo, Cortez, 1986, 2ª ed.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo, Hucitec, 1996, 6ª ed.

MARTINS, Maria Beatriz Magalhães. & BETTIOL, Luiz Alberto. *Meio Ambiente: nova abordagem constitucional*. in DALLARI, Adilson de Abreu & FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico 2*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais,

1991. pp. 26-51.

MARX, Murillo. *Cidades no Brasil - Terra de quem?*, São Paulo, Nobel, 1991.

MAUTNER, Yvonne. *A periferia como fronteira de expansão do capital*. in DEÁK, Csaba & SCHIFFER, Sueli Ramos. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Fupam/Edusp, 1999. pp.245-260

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985.

MELLO, Marcus A.B.C & MOURA, Alexandrina S. de. *Políticas Públicas Urbanas no Brasil : uma análise do projeto do Banco Mundial*. in Planejamento e Políticas Públicas, Rio de Janeiro, nº 04, IPEA, dez/90, pp - 99-126.

MELLO, Marcus A.B.C. de. *Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação*. in *Espaço & Debates* Nº 24, São Paulo, NERU, 1988.

MELLO, Marcus A.B.C. de. *Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído - Brasil - 1940/1988*. in VALLADARES, L. & PRETECEILLE, E. (Org.) *Reestruturação Urbana - tendências e desafios*. São Paulo, Nobel/IUPERJ, 1990. pp.

MONACO, Roberto. *Terras Devolutas e o crescimento da cidade de São Paulo. 1554-1930*. São Paulo, Tese de Doutorado, FAUUSP, 1994.

MORAIS, Regis de. *O que é violência urbana*. São Paulo, Brasiliense, 1998 - 13ª ed.

MOREIRA, Antonio Cláudio M.L. Material da disciplina "*Políticas Públicas de Proteção ao Ambiente Urbano*" – *AUP 5861*, São Paulo, FAUUSP, 2.000, mimeo.

MORETTI, Ricardo de Souza. *Habitação de Interesse Social*. São Paulo. IPT/FINEP. 1997.

MORI, Klara Kaiser. *Estudos de Impacto Ambiental - EIA - algumas considerações*. in *Espaço & Debates* nº 35 Ano XII, São Paulo, 1992, NERU. pp. 56-61.

MORSE, Richard. *A formação histórica de São Paulo*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1970.

MOTTA, Diana Meirelles da. et alli. *A Dimensão Urbana do Desenvolvimento Econômico – Espacial Brasileiro*. Texto para discussão Nº 530, IPEA, Brasília, dezembro de 1997.

MUMFORD, Lewis. *A Cidade na História – suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo. Martins Fontes. 1998. 4ª ed.

NUSDEO, Fábio. *Custos sociais da urbanização*. Anais. 2º Congresso Interamericano de Direito Tributário, São Paulo, CEAD/ Revista dos Tribunais, 1975.

OLIVEIRA, Francisco. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, Graal, 1989, 5ª ed.

OLIVEIRA, Francisco. *O elo perdido, classe e identidade de classe*. São Paulo, Brasiliense, 1987.

OLIVEIRA, Francisco. *O Estado e o Urbano no Brasil*. in *Espaço & Debates* nº 06 jun/set 1982, São Paulo, Neru, pp.36-54

PACHECO, Regina Silvia. et alli. *Atores e conflitos em questões ambientais urbanas*. in *Espaço & Debates* nº 35 Ano XII, São Paulo, 1992, NERU. pp. 46-51.

- PANIZZI, Wrana Maria. *Entre cidade e o Estado. A propriedade e seus direitos.* in *Espaço & Debates* nº 26 Ano IX, São Paulo, 1989, NERU. pp. 84-90.
- PARK, Robert Ezra. *A cidade: sugestões para investigação do comportamento humano no meio urbano.* in VELHO, Otávio Guilherme. (Org.) *O fenômeno urbano.* Rio de Janeiro, Ed. da Guanabara, 1987. 4ª ed. pp. 68-88.
- PEREIRA, Paulo César Xavier. *Espaço, Técnica e Construção.* São Paulo, Nobel, 1988.
- PESSOA, Álvaro. (Org.) *Direito do urbanismo. Uma visão sócio-jurídica.* Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1981.
- PHILIPPI JR, Arlindo, ALVES, Alaor Caffé. ROMÉRO, Marcelo de A. & BRUNA, Gilda Collet. (ed.). *Meio Ambiente Direito e Cidadania.* São Paulo. Signus Editora/NISAM – USP, 2.002.
- São Paulo (cidade). PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo. *São Paulo: A Cidade, O Habitante, A Administração. 1975-1979.* São Paulo, PMSP, 1979.
- PRADO JR., Caio. *História Econômica do Brasil.* São Paulo. Ed. Brasiliense.1980. 24ª ed.
- RABAHIE, Marina M. de Macedo. *Função social da propriedade.* in DALLARI, Adilson de Abreu & FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (Coord.). *Temas de Direito Urbanístico 2,* São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1991. pp. 213-258.
- REALE, Ebe. *Brás, Pinheiros & Jardins - Três bairros, três mundos.* São Paulo, Edusp, 1982.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro - A formação e o sentido do Brasil.* São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiróz & SANTOS JR., Orlando Alves dos. (Org.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997.
- RIBEIRO, Luiz César Queiróz & Azevedo, Sérgio. (Org.) *A crise da moradia na grandes cidades.* Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 1996.
- RIBEIRO, Luiz César Queiroz. *Dos Cortiços aos Condomínios Fechados – As formas de produção da moradia na Cidade do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997.
- ROLNIK, Raquel & SIMBALISTA, Renato. (Org.) *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social,* São Paulo, PÓLIS Nº 29, 1997
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei.* São Paulo, Studio Nobel, 1997.
- ROLNIK, Raquel. *Cada um no seu lugar - São Paulo no início da industrialização: geografia do poder.* São Paulo, Dissertação de Mestrado, FAU USP, 1981.
- ROSENFELD, Denis Lerrer. *Reflexões sobre o direito de propriedade.* Rio de Janeiro, Campus Jurídico. 2008. 2ª Tiragem.
- ROSSEAU, Jean-Jacques. *Contrato Social.* Lisboa. Editorial Presença. 1977.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela Mão de Alice – O social e o político na pós-modernidade.* São Paulo. Cortez Editora. 2.000. 7ªed.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito.* in *Espaço & Debates* nº 33. Ano XI, São Paulo, 1991, NERU, pp - 63-79.

SANTOS, Milton. *A metrópole: modernização, involução e segmentação*. in (Org). VALLADARES, L. & PRETECEILLE, E. *Reestruturação Urbana - Tendências e desafios*. São Paulo, Nobel/IUPERJ, 1990.

SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo, HUCITEC, 1982.

SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: O caso de São Paulo*. São Paulo, Nobel, 1990.

SÃO PAULO (Estado). EMPLASA – Empresa de Planejamento. *A Grande São Paulo Hoje*. São Paulo, SNM/EMPLASA, 1975

SÃO PAULO (Estado). Governo Estadual. *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado. PMDI*. São Paulo, GEGRA, 1970

SÃO PAULO (Estado). Secretaria dos Negócios Metropolitanos. *Região Metropolitana da Grande São Paulo*. São Paulo. SNM. 1978

SAULE JR. , Nelson. *Direito à cidade*. São Paulo, Max Limonad/PÓLIS, 1999.

SAYAD, João. *Preço da terra e mercados financeiros*. in *Pesquisa e Planejamento Econômica*, São Paulo, n° 03, dezembro/1997.

SCHERER, Rebeca. *A produção social das pesquisas e as determinações estruturais da sociedade brasileira*. São Paulo. Cadernos de Pesquisa do LAP N° 10 / FAUUSP, 1985.pp. 31-41

SCHERER, Rebeca. *Da intervenção nas cidades ao planejamento urbano*. Grupo de Estudos Urbanos – IEA-USP, mimeo , 1991.

SCHERER, Rebeca. *História, Teoria e Método nos Estudos de Urbanização*. São Paulo. Cadernos de Pesquisa do LAP N° 10 / FAUUSP, 1985.pp. 31-41.

São Paulo (Estado). SEMA - Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. *Manual de Orientação - Estudo de Impacto Ambiental - EIA e Relatório de Impacto Ambiental - RIMA*. São Paulo, SEMA, 1994.

São Paulo (Estado). SEMA - Secretaria Estadual do Meio Ambiente. *Uma nova política de mananciais - Lei Estadual nº 9.866/97*, 1998, mimeo.

São Paulo (cidade). SEMPLA - Secretaria de Planejamento do Município de São Paulo. *Pesquisa exploratória da relação da população com a vegetação em São Miguel Paulista*. São Paulo, UNESCO/MAB/SEMPLA/ FAU USP, 1986.

SILVA, Ana Amélia (Org). *Moradia e cidadania: um debate em movimento*. São Paulo, PÓLIS N° 20, 1994.

SILVA, Ana Amélia. *Reforma Urbana e o Direito à Cidade*. São Paulo, Pólis nº 01, 1991.

SILVA, Edgard Neves. *Extrafiscalidade dos tributos municipais*. Anais do 2º Congresso Interamericano de Direito Tributário, São Paulo, Cead/ Revista dos Tribunais, 1975.

SILVA, Gilberto Valente da. *Do Brasil legal ao Brasil Real* - contribuição ao XIV Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil. Foz do Iguaçu, Outubro, 1987. mimeo.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo, Malheiros, 1994.

- SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo, Ed. Malheiros, 1995, 2º ed.
- SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e Latifúndio - efeitos da Lei de 1850*. São Paulo, Ed. da Unicamp, 1996.
- SILVA, Ricardo Toledo. *Saneamento de estruturas urbanas precárias - subsídios para uma metodologia de avaliação*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, FAU USP.
- SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.
- SIMONI, Lucia Noemia. *O arruamento de terras e o processo de formação do espaço urbano no Município de São Paulo – 1840-1930*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, FAUUSP, 2002.
- SINGER, Paul. & BRANT, Vinicius Caldeira. *São Paulo: O povo em movimento*. Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1981.
- SINGER, Paul. *A crise do “milagre”*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989, 8ª ed.
- SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1977, 2ª ed.
- SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo, Brasiliense, 1977, 4ª ed.
- SLOMIANSKY, Adrina Paula. *Cidade Tiradentes: a abordagem do poder público na construção da cidade; conjuntos habitacionais de interesse social da COHAB-SP (1965/1999)*. Tese de Doutorado. FAUUSP, São Paulo, 2002.
- São Paulo (cidade). SMA - Secretaria de Administração do Município de São Paulo, *O poder em São Paulo - História da Administração Pública na Cidade*. São Paulo, Cortez/ PMSP, 1992.
- SOCRATES, Jodete Rios. *PDDI-SP - 1971 – Uma oportunidade perdida*. São Paulo. Tese de Doutorado. FAUUSP, 1993.
- SOMEKH, Nadia. *A Cidade Vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo, Nobel/Fapesp/Edusp, 1997.
- SOUZA, Maria Adélia A. de. *O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente*. in SCHIFFER, Sueli & DÉAK, Csaba. (org). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo, EDUSP, 1999. pp – 11-144
- TAUK, Sonia Maria. *Análise Ambiental: uma visão multidisciplinar*. (Org), São Paulo, Ed. Unesp, 1991, 2ª ed.
- VALENÇA, Márcio Moraes. (Org.) *Cidade (i) legal*. Rio de Janeiro, Mauad X, 2008.
- VENTURA, Zuenir. *Cidade Partida*. São Paulo, Cia. da Letras, 1996.
- VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. *Trocando Olhares – Uma introdução à construção sociológica da cidade*. São Paulo. EDUC/Studio Nobel. 2.000.
- VIEIRA, Liszt. *Os Argonautas da Cidadania – A Sociedade Civil na Globalização*. São Paulo. Ed. Record, 2001.
- VILLAÇA, Flávio. *O espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, FAPESP/Nobel/Lincoln Institute, 1998.
- VIOLA, Eduardo J. *A problemática ambiental no Brasil (1971-1991) da proteção*

ambiental ao desenvolvimento sustentável. Polis, Nº 03, São Paulo, Polis , 1991, pp. 4-14.

WEBER, Max. *Conceito e categorias da cidade*. in VELHO, Otávio Guilherme. (Org.) *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Ed. da Guanabara, 1987. 4ª ed. pp. 68-88.

SUMÁRIO	PAG.
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 - CARACTERIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS HABITACIONAIS INFORMAIS	11
1. O MITO DO DÉFICIT HABITACIONAL: CONTRARIANDO A LEI DA OFERTA E DA PROCURA EM UMA ECONOMIA CAPITALISTA	11
2. TERRA, TRABALHO E CAPITAL: FATORES QUE SE ARTICULAM DE FORMA DIFERENCIADA PARA PRODUÇÃO DE MORADIAS FORMAIS E INFORMAIS	22
3. A INFORMALIDADE DA MORADIA E A INSERÇÃO NA CIDADE	33
4. DISCUTINDO A INFORMALIDADE	45
5. AS TIPOLOGIAS DA MORADIA INFORMAL	62
5.1. AS CHAGAS OCULTAS NO CORAÇÃO DA CIDADE	62
5.2. A URBANIZAÇÃO SEM CIDADE: AS PERIFERIAS METROPOLITANAS	74
5.3. LIVRES ACAMPAMENTOS DA MISÉRIA OU QUARTO DE DESPEJO	87
6. OS ANTECEDENTES DA CRIAÇÃO DO FUNAPS	101
6.1. ECONOMIA E HUMANISMO: A INFLUÊNCIA DE LEBRET	102
6.2. A EXPERIÊNCIA DO RIO DE JANEIRO: CODESCO E A URBANIZAÇÃO DE BRÁS DE PINA	119
6.3. A INFLUÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: A TRAMA SANEADA, A LIBERDADE PARA CONSTRUIR E OS “NOVOS” PROGRAMAS DO BNH	122
6.4. OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS: QUANDO NOVOS PERSONAGENS ENTRARAM EM CENA	132
CAPÍTULO 2 - A AÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NAS ÁREAS INFORMAIS E JUNTO À POPULAÇÃO DE MAIS BAIXA RENDA	141
1. A POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: A ARTICULAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS	141
2. O PANORAMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL NA DÉCADA DE 1970 E AS INTERVENÇÕES NO UNIVERSO DA INFORMALIDADE	148
3. ENTRE O DEFINITIVO E O TRANSITÓRIO: A POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NO PRIMEIRO PERÍODO DE ATUAÇÃO DO FUNAPS - 1979-1982	153
3.1. PROFATELA - PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO E MELHORIAS EM FAVELAS	159

3.2. PROMORAR - PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DE SUB-HABITAÇÕES	17 3
3.3. PROFILURB - PROGRAMA DE FINANCIAMENTO DE LOTES URBANIZADOS	18 4
3.4. PROPERIFERIA - PROGRAMA DE CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E MELHORIA DE HABITAÇÕES POPULARES E COMPLEMENTAÇÃO URBANA EM LOTEAMENTOS DA PERIFERIA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	18 9
4. EXPERIMENTAÇÃO E AÇÃO: A POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NO SEGUNDO PERÍODO DE ATUAÇÃO DO FUNAPS - 1983-1985	19 9
4.1. DA “AJUDA MÚTUA” AOS “MUTIRÕES COLETIVOS”	21 4
4.2. FINANCIANDO A PRODUÇÃO INFORMAL : “TERRA” E “MATERIAL DE CONSTRUÇÃO”	22 5
4.3. COMPRA DE TERRA: NOVAS PRÁTICAS E SOLUÇÃO DE PROBLEMAS	23 6
5. UM PROJETO “MODELAR” PARA ACABAR COM AS FAVELAS: A POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NO TERCEIRO PERÍODO DE ATUAÇÃO DO FUNAPS - 1986-1988	25 1
5.1. MODELAR VERSUS MUTIRÕES	25 7
5.2. DESFAVELAMENTO E OPERAÇÕES INTERLIGADAS: O RETROCESSO DOS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	26 7
5.3. FINANCIANDO A PRODUÇÃO (IN) FORMAL: “TERRA” E “CONSTRUÇÃO POR EMPREITEIRAS”	27 6
6. “CONSTRUINDO TERRITÓRIOS DE UTOPIA” - QUARTO PERÍODO DE ATUAÇÃO E EXTINÇÃO DO FUNAPS - 1989-1994	28 6
6.1. PROVISÃO DE MORADIAS	29 0
6.1.1. FUNACOM - FUNAPS COMUNITÁRIO	29 1
6.1.2. PRODUÇÃO POR EMPREITEIRAS	30 5
6.1.3. HABITAÇÃO EM ÁREAS CENTRAIS	31 3
6.2. AÇÃO EM FAVELAS	31 5

CAPÍTULO 3 - O FIM DE UM SONHO: O PASSIVO URBANO-AMBIENTAL COMO HERANÇA DO FUNAPS	343
1. Os loteamentos irregulares e o papel antagônico do Município	350
2. Favelas que ainda são favelas	351
3. Favelas criadas através da intervenção pública	364
4. Os conjuntos habitacionais irregulares	370
5. Os investimentos realizados e os custos da reversão do passivo	378
CAPÍTULO 4 - REVISITANDO O FUNAPS: O BALANÇO DAS EXPERIÊNCIAS E AS PERSPECTIVAS COM RELAÇÃO AOS PROGRAMAS ATUAIS	384
1. Aprendendo com o passado?	384
2. As perspectivas do “passivo” do FUNAPS em face dos novos programas habitacionais	399

LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS	PAG.
QUADROS	
QUADRO 1 - DEFINIÇÃO DE “DÉFICIT HABITACIONAL” E “INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS”	14
QUADRO 2 - CONDIÇÕES DE “ILEGALIDADE” A SEREM IDENTIFICADAS PARA DEFINIÇÃO DAS CARÊNCIAS HABITACIONAIS	20
QUADRO 3 - PRODUÇÃO FORMAL X INFORMAL	32
QUADRO 4 - LEI 10.9238 DE 8 DE JANEIRO DE 1991 - LEI MOURA	39
QUADRO 5 - FORMAS DE ATENDIMENTO NO DESFAVELAMENTO DO CANINDÉ	116
QUADRO 6 - PROGRAMAS HABITACIONAIS ALTERNATIVOS INSTITUÍDOS PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - 1979-1982.	158
QUADRO 7 - PROFAVELA MELHORIAS - QUADRO SÍNTESE	161
QUADRO 8 - CARACTERÍSTICAS FÍSICO-AMBIENTAIS - PARÂMETROS E CRITÉRIOS - PROFAVELA MELHORIAS	168
QUADRO 9 - PROMORAR - QUADRO SÍNTESE	174
QUADRO 10 - PROPERIFERIA - QUADRO SÍNTESE	191
QUADRO 11 - PROPERIFERIA - DIAGNÓSTICO DOS LOTEAMENTOS IRREGULARES - 1979-1982	192
QUADRO 12 - SÍNTESE DOS OBJETIVOS DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS - PLANO HABITACIONAL DO MUNICÍPIO - 1983-1987	206
QUADRO 13 - IDENTIFICAÇÃO DOS OBSTÁCULOS PARA ACESSO À MORADIA - NÃO-PROPRIETÁRIOS DE LOTES	208
QUADRO 14 - IDENTIFICAÇÃO DOS OBSTÁCULOS PARA ACESSO À MORADIA - PROPRIETÁRIOS DE LOTES EM PAGAMENTO	209
QUADRO 15 - IDENTIFICAÇÃO DOS OBSTÁCULOS PARA ACESSO À MORADIA - PROPRIETÁRIOS DE LOTES QUITADOS	210
QUADRO 16 - SÍNTESE DAS AÇÕES SEHAB/COHAB E FABES - 1983-1985	213
QUADRO 17 - COMPARATIVO DE CUSTOS PROMORAR E DO PROJETO VILA NOVA CACHOEIRINHA	217
QUADRO 18 - ESTUDO DE PRÉ-VIABILIDADE ECONÔMICA - PROJETO ADVENTISTA	221
QUADRO 19 - DESTINAÇÃO DAS ÁREAS DO COMPLEXO HELIÓPOLIS - 1986-1988	273
QUADRO 20 - PROGRAMAS HABITACIONAIS INSTITUÍDOS ATRAVÉS DO FUNAPS - 1989-1992	290
QUADRO 21 - COMPARATIVO DAS CONDIÇÕES DE INFRA-ESTRUTURA E SÓCIO ECONÔMICAS DAS FAVELAS DO PROGRAMA AÇÃO EM FAVELAS (OBRAS EXECUTADAS E PROJETOS) - 1989-1992	329
QUADRO 22 - SÍNTESE DOS PROGRAMAS PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA 0-3 SM'S - 1979-1992	380
QUADRO 23 - RECURSOS INVESTIDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA -	381

1979-1992	
QUADRO 24 - PASSIVO URBANO-AMBIENTAL DO FUNAPS	382
TABELAS	
TABELA 1 - COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL	16
TABELA 2 - DÉFICIT HABITACIONAL EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS	17
TABELA 3 - COMPONENTES DA INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS	18
TABELA 4 - CRITÉRIOS DE INADEQUAÇÃO POR CARÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA.	19
TABELA 5 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NOS DISTRITOS CENTRAIS DE SÃO PAULO	66
TABELA 6 - PESQUISA SEADE/CDHU - 2003	72
TABELA 7 - RESUMO DAS PESQUISAS SOBRE FAVELAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.	97
TABELAS 8 - SITUAÇÃO ATUAL DAS FAVELAS OBJETO DE INTERVENÇÃO PELO PROFAVELAS MELHORIAS - 1979-1982	166
TABELA 9 - SITUAÇÃO ATUAL DAS FAVELAS ADENSADAS PELO PROFAVELA REMOÇÕES - 1979-1982	170
TABELA 10 - PROBLEMAS CONSTRUTIVOS DOS CH PROMORAR	181
TABELA 11 - CONJUNTOS HABITACIONAIS PROMORAR - FAVELAS BENEFICIADAS	183
TABELA 12 - LOTEAMENTOS DO PROFILURB - 1981-1982	185
TABELA 13 - SITUAÇÃO ATUAL DOS LOTEAMENTOS OBJETO DE INTERVENÇÃO DO PROPERIFERIA - 1979-1982	195
TABELA 14 - MUTIRÕES PROMOVIDOS PELA COHAB-SP (RECURSOS PRÓPRIOS E BNH) - 1983-1985	224
TABELA 15 - FINANCIAMENTO PARA COMPRA DE ÁREAS + MATERIAL DE CONSTRUÇÃO - FUNAPS - 1983-1985	228
TABELA 16 - FINANCIAMENTO DE MATERIAL PARA CONSTRUÇÃO EM ÁREAS PÚBLICAS - 1983-1985	232
TABELA 17 - FINANCIAMENTO DE MATERIAL PARA AUTOCONSTRUÇÃO EM LOTES URBANIZADOS - 1983-1985	235
TABELA 18 - ÁREAS ADQUIRIDAS PELA COHAB-SP - 1983-1985	237
TABELA 19 - FINANCIAMENTO PARA COMPRA DE ÁREAS - FUNAPS - 1983-1985	244
TABELA 20 - MUTIRÕES PROMOVIDOS PELA COHAB-SP (RECURSOS PRÓPRIOS E FUNAPS) - 1986 - 1988	266
TABELA 21 - EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS PRODUZIDOS PELA COHAB-SP PARA O PROGRAMA DE DESFAVELAMENTO - 1986 - 1988	269
TABELA 22 - EMPREENDIMENTOS FINANCIADOS POR OPERAÇÕES INTERLIGADAS - 1986 -1988	272

TABELA 23 - ÁREAS ADQUIRIDAS COM RECURSOS DO FUNAPS - 1986-1988	277
TABELA 24 - FINANCIAMENTO DE ÁREAS E PRODUÇÃO DE MORADIAS - 1986-1988	280
TABELA 25 - FINANCIAMENTO PARA PRODUÇÃO EM ÁREAS PÚBLICAS - 1986-1988	282
TABELA 26 - PROGRAMA FUNACOM - 1989-1992	292
TABELA 27 - EMPREENDIMENTOS - OPERAÇÕES INTERLIGADAS E FUNAPS EM TERRENOS MUNICIPAIS - 1989 - 1994	307
TABELA 28 - UNIDADES HABITACIONAIS ADQUIRIDAS PELO FUNAPS PARA CONTRAPARTIDA DE OPERAÇÕES INTERLIGADAS - 1989-1994	310
TABELA 29 - EMPREENDIMENTOS - OPERAÇÕES INTERLIGADAS - PRODUZIDOS PELOS PROPONENTES EM TERRENO PRÓPRIO - 1989-1994	311
TABELA 30 - URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - OBRAS EXECUTADAS/EM EXECUÇÃO - 1989-1992	321
TABELA 31 - URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - OBRAS EXECUTADAS/EM EXECUÇÃO - URBANACOM-1989-1992	324
TABELA 32 - URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - EM PROJETO/LICITAÇÃO - 1989-1992	327
TABELA 33 - ÁREAS ADQUIRIDAS/DESTINADAS AOS PROGRAMAS DO FUNAPS - 1989-1992	331
TABELA 34 - MEDIDAS JUDICIAIS ENVOLVENDO EMPREENDIMENTOS DO EXTINTO FUNAPS E PRODUZIDOS PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA	345
TABELA 35 - EMPREENDIMENTOS DO EXTINTO FUNAPS E PRODUZIDOS PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA AUTUADOS COMO LOTEAMENTOS CLANDESTINOS/IRREGULARES POR SEHAB/RESOLO	351
TABELA 36 - INTERVENÇÕES EM ÁREAS OCUPADAS POR FAVELAS - 1979-1992	355
TABELA 37 - NÚCLEOS URBANIZADOS / INTERVENÇÕES REALIZADAS - 1979 - 2008	357
TABELA 38 - FAVELAS EM PROGRAMAS HABITACIONAIS - 1979 - 2008	361
TABELA 39 - FAVELAS CRIADAS A PARTIR DE INTERVENÇÕES PÚBLICAS - 1979-1992	365
TABELA 40 - SITUAÇÃO DE REGULARIDADE DE EMPREENDIMENTOS CLASSIFICADOS COMO CONJUNTOS HABITACIONAIS - 1979 - 1994	371
GRÁFICOS	
GRÁFICO 1 - Nº MÉDIO DE HABITANTES/DOMICÍLIO	97
GRÁFICO 2 - Nº MÉDIO DE DOMICÍLIOS/FAVELA	97
GRÁFICO 3 - NÚMERO DE FAVELAS	98
GRÁFICO 4 - Nº DE DOMICÍLIOS EM FAVELA	98
GRÁFICO 5 - Nº DE HABITANTES EM FAVELA	98

SIGLAS	
APROV	Departamento de Aprovação de Edificações - PMSP
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação (extinto)
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CETESB	Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental
COHAB-SP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
CUEM	Concessão de Uso Especial de Moradia
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
FABES	Secretaria Municipal da Família e Bem Estar Social
FICAM	Programa de Financiamento da Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social (BNH)
FINC	Programa de Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (BNH)
FJP	Fundação João Pinheiro
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FUNACOM	Programa FUNAPS Comunitário - Financiamento para Produção de unidades habitacionais em regime de mutirão
FUNACOM	Programa FUNAPS Comunitário - Financiamento para Produção de unidades habitacionais em regime de mutirão
FUNAPS	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (extinto)
HABI	Superintendência de Habitação Popular
HIS	Habitação de Interesse Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPT	
LPUOS	Legislação de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo
METRÔ	Companhia do Metropolitano
OI	Operação Interligada
PARSOLO	Departamento de Parcelamento do Solo - PMSP
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PROCAV	Programa de Canalização de córregos, implantação de vias e recuperação ambiental e social de fundos de vale.
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação de Subhabitações
PROVER	Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas
RESOLO	Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo - PMSP
RI	Rendas Imobiliárias
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBES	Secretaria Municipal do Bem Estar Social
SEHAB	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SNM	Secretaria dos Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo (extinta)
SVMA	Secretaria do Verde e do Meio Ambiente do Município de São Paulo
TCM	Tribunal de Contas do Município
URBANACOM	Programa de Urbanização Comunitária

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo central avaliar o percurso da ação pública nos assentamentos urbanos informais do Município de São Paulo, compreendendo as intervenções em favelas e a produção alternativa de moradias, através de mutirão e autoconstrução, no período de 1979 - 1994. Esse período corresponde à existência do “Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal - FUNAPS”, um fundo municipal criado com objetivo de financiar as intervenções no universo das moradias “sub-normais”, assim entendidas as habitações que, a critério da Prefeitura, fossem destituídas das condições mínimas de segurança, durabilidade e dimensão, apresentassem índices de insalubridade e não permitissem aos moradores o atendimento de suas necessidades primárias. Através desse Fundo foram realizadas várias intervenções que beneficiaram 55.000 famílias, compreendendo a urbanização de áreas ocupadas, financiamento para compra de áreas, financiamento de material para autoconstrução, produção de unidades isoladas e conjuntos habitacionais através de empreitada e mutirão.

A hipótese que conduz esse estudo é a de que o poder público, ao intervir no universo dos assentamentos informais e no atendimento da população de mais baixa renda, acaba por assumir as práticas vigentes nesse universo e, como consequência, não promove a regularidade e a inserção desses assentamentos na estrutura urbana formal, bem como não promove as ações integradas necessárias para seu desenvolvimento social e econômico. Nesse sentido, temos como hipótese correlata que, não obstante o significativo montante de investimentos públicos continuamente realizados nas três últimas décadas, em toda sorte de assentamentos informais, bem como em programas de estímulo ao mutirão e outras práticas alternativas de produção de moradias, as ações empreendidas não foram suficientes para a inserção das áreas na estrutura urbana formal.

ABSTRACT

The meaning objective of this work is to value the public action way in the homes built on the same urban and informal groundplot in São Paulo city, including the intervencion in slums and the homes alternative production, by the community help and building by self help, between 1979 and 1994. This period referes to the existence of the “Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal - FUNAPS”, a municipal fund created with the purpose to provide capital for the intervencions in the “sub-normal” homes universe, now meaning the homes that, to the city hall discretion, werw deprived of the minimun conditions of safety, durability and size, that presented insalubrity rate and that didn´t allow to the inhabitants the caring for their essential necessities. By this fund, there were put into practice a lot of intervencions that improved better 55.000 families, including the occupied areas upgrading, financing to the bought of areas, financing to the bought of material to the building by self help, production of isolated unities and housing state by taskwork and community help.

The hypothesis that guides this study is that the executive power, interceding in the informal homes built on the same groundplot and in the caring for the less income population, ends taking over the actual practices in this universe and, as consequence, doesn´t promote the regularity and the insertion of these homes built on the same groundplot into the formal structure, as well as doesn´t promote the needful integrated actions to its social and economic development. In this way, we have as suitable hypothesis that, besides the meaningful amount of public investiments all along put into practice in the three last decades, in all sort of informal homes built on the same groundplot, over there in programs of incentive to the community help and other alternative practices alternatives of home production, the actions promoted weren´t enough to the insertion of the areas into the formal urban structure.

QUADRO 12 - SÍNTESE DOS OBJETIVOS DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS - PLANO HABITACIONAL DO MUNICÍPIO - 1983-1987

OBJETIVO BÁSICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	DIRETRIZES LOCACIONAIS
Elevar o nível da habitação da população de baixa renda, seja através de programas de melhorias ou de apoio, seja através da produção de novas unidades integrando-as no desenvolvimento da cidade.	1. Produzir direta ou indiretamente novas unidades, lotes urbanizados, embriões, casas ou apartamentos; 2. Melhorar as condições de habitabilidade das favelas, regularizando sua ocupação e dos cortiços recuperando o estoque construído; 3. Fornecer ajuda técnica, financeira e institucional à população autoconstrutora; 4. Diminuir obstáculos burocráticos e agilizar a regularização dos lotes e das construções.	1. Promover o parcelamento e utilização de áreas ociosas; 2. Adensar o anel intermediário da cidade; 3. Reforçar pólos e corredores a serem beneficiados por outros empreendimentos; 4. Evitar periferização excessiva, desmatamento e erosão; 5. Ocupar preferencialmente zonas identificadas pelo Plano Diretor do Município.

PROVIMENTO DE UNIDADES HABITACIONAIS		
PROGRAMAS	Programa 1 Lotes Urbanizados	Programa 2 Lotes Urbanizados com embrião

OBJETIVO	Ampliar a oferta de lotes urbanizados, e um custo compatível com a capacidade de endividamento familiar, deixando ao usuário a produção da unidade habitacional, construída individual ou coletivamente	Ampliar a oferta de habitação através da produção de lotes com unidade residencial unifamiliar de área mínima, para posterior acamento e ampliação pelo usuário
----------	---	---

MELHORIAS DAS CONDIÇÕES DAS SUBHABITAÇÕES						
PROGRAMAS	Programa 3 Unidades Habitacionais Acabadas	Programa 4 Urbanização de Favelas	Programa 5 Melhorias em Favelas	Programa 6 Melhorias em Cortiços	Programa 7 Melhorias em Loteamentos Precários	Programa 8 Habitação de Aluguel
OBJETIVO	Ampliar a produção de unidades habitacionais acabadas em edificações unifamiliares ou multifamiliares em conjuntos habitacionais de dimensões e composição diversificadas	Promover a regularização da ocupação de áreas de favelas, tendo em vista sua fixação e inserção no tecido urbano, mediante a implantação de programas de urbanização técnica e economicamente viáveis	Reduzir a precariedade das condições de vida da população moradora em favelas, através de introdução de infra-estrutura mínima, eliminando situações de risco e permitindo seu uso a título precário de modo a possibilitar à Prefeitura e usuários o controle da ocupação	Promover reformas nos imóveis encortiçados existentes preservando quando possível o estoque construído e recuperando-o de modo a garantir melhores condições sanitárias e de habitabilidade a seus moradores. Estabelecer normas e critérios para sua regularização e fiscalização	Regularização jurídica e técnica de loteamentos precários incluindo o parcelamento do solo o arruamento e infra-estrutura e a habitação precária	Criar, em caráter experimental alternativas de moradia independente de compromisso de compra de longo prazo, ampliando a oferta de habitação compatível com a diversidade da demanda hoje existente na cidade de São Paulo

AÇÃO COMPLEMENTAR				
PROGRAMAS	Programa 9 Apoi técnico-administrativo à autoconstrução e o mutirão	Programa 10 Suprimento de materiais de construção	Programa 11 Revisão da legislação sobre habitação popular	Programa 12 Sistema de Informações Habitacionais
OBJETIVO	Oferecer aos autoconstrutores alternativas de projeto e de implantação da unidade, relação de material de construção, primeiro orçamento e orientação para aprovação de plantas, tendo em vista a racionalização das diferentes etapas de construção até a conclusão e regularização das unidades, conforme a disponibilidade de recursos. Agilizar formas coletivas de construção que permitam maior participação comunitária, maior racionalização e obtenção de material a preço mais baixo.	A curto prazo facilitar o acesso do autoconstrutor a materiais de construção a preços reduzidos, buscando a racionalização de materiais e de processos construtivos. A médio e longo prazos, promover ainda efeito regulador dos preços dos materiais de construção, através de estímulos ao produtor e ao distribuidor de materiais.	Elaborar instrumentos legais de uso, ocupação e parcelamento do solo, tendo em vista regularizar situações de fato criadas por edificações precárias, geralmente autoconstruídas, na periferia do Município. Adequando as normas vigentes às condições especiais de ocupação dessas áreas	Fornecer informações e orientação jurídica e administrativa às camadas da população atingidas pela precariedade das soluções habitacionai, incluindo elaboração do Manual do Usuário.

Fonte:
São Paulo (cidade), SEMPLA/SEHAB/FABES, *Plano Habitacional do Município de São Paulo*. Sempla, 1984- 86p.

QUADRO 13 – IDENTIFICAÇÃO DE OBSTÁCULO PARA ACESSO À MORADIA – NÃO PROPRIETÁRIO S DE LOTES							
Usuário/Condição de Moradia	Renda Familiar (SM)	OBSTÁCULO PARA AQUISIÇÃO DE LOTE OU MORADIA					PROGRAMAS PROPOSTOS
		Através do Sistema Financeiro da Habitação			Através da Iniciativa Privada		
		Lotes Urbanizados (239 UPC's) VPM - 0,18 SM	Lote + Embrião (520 UPC's) VPM 0,50 SM	Unidade acabada - casa (700 UPC) VPM - 0,82 SM	Lote s/infra-estrutura VM Cr\$ 600/m² Financiamento 10 anos VPM - 0,44 SM		
Situação 1 - Morador de Favela	até 1,75	Não tem possibilidade de ingresso					Melhoria em favelas; Urbanização em favelas; Oferta de lotes urbanizados;
	2- 2,75	Compressão de 7% no orçamento	Não tem possibilidade de ingresso				
	3-3,75	apto	Compressão de 4,5% do orçamento	s/possibilidade de ingresso	Compressão de 2,5% no orçamento		Oferta de lotes urbanizados Oferta de lote + embrião
	4,0 - 5,0	apto	apto	Compressão de 2% do orçamento	Apto - obstáculos: localização e oferta inadequada		Oferta de unidade acabada
Situação 2 - Locatário de cômodo, cortiço central	até 1,75	Não tem possibilidade de ingresso					Melhoria em cortiço Oferta de moradia de aluguel
	2- 2,75	Compressão de 7% no orçamento	Compressão de 15,9 % do orçamento	s/possibilidade de ingresso	Compressão de 17% no orçamento		
	3-3,75	apto	apto	Compressão de 4% do orçamento	Compressão de 3,5% no orçamento. Sem interesse por investimento na periferia.		Oferta de lote + embrião Oferta de moradia de aluguel
	4,0 - 5,0	apto	apto	apto	Apto - obstáculos: localização e oferta inadequada		Oferta de unidade acabada
Situação 3 - Locatário de cômodo ou casa da periferia	até 1,75	Não tem possibilidade de ingresso					Oferta de lotes urbanizados
	2- 2,75	Compressão de 7% no orçamento	Não tem possibilidade de ingresso				
	3-3,75	Compressão de 4% no orçamento	Compressão de 5% no orçamento	Compressão de 13% no orçamento	Não tem possibilidade de ingresso		Oferta de lotes urbanizados Oferta de lote + embrião
	4,0 - 5,0	apto	apto	Compressão de 3% no orçamento (mesmo liberando aluguel)	Não tem possibilidade de ingresso, sem comprimir o orçamento matendo gastos com aluguel		Oferta de unidade acabada
Fonte: São Paulo (cidade), SEMPLA/SEHAB/FABES, Plano Habitacional do Município de São Paulo. Sempla, 1984- 86p.				Notas:	SM – SALÁRIO MINIMO UPC –UNIDADE PADRÃO DE CAPITAL VPM – VALOR DA PRESTAÇÃO MENSAL VM – VALOR MÉDIO		

QUADRO 14 – IDENTIFICAÇÃO DE OBSTÁCULOS PARA ACESSO À MORADIA – PROPRIETÁRIOS DE LOTES EM PAGAMENTO

Usuário/Condição de Moradia	Renda Familiar (SM)	OBSTÁCULO PARA CONSTRUÇÃO E / OU MELHORIA DA UNIDADE HABITACIONAL		PROGRAMAS PROPOSTOS
		Através da Iniciativa Privada		
		Lote s/infra-estrutura VM Cr\$ 600/m² Financiamento 10 anos VPM - 0,44 SM		
Situação 1 – Morador de Favela	2- 2,75	Dificuldade de pagamento do lote, localização implica em gastos maiores com transportes, não tem recursos para compra de material de construção		<ul style="list-style-type: none"> Apoio técnico, jurídico e administrativo à autoconstrução e mutirão; Suprimento de material de construção
	3-3,75	Comprime 2,3% do orçamento para pagamento do lote, não tem recursos para compra de material, não quer se mudar para o lote devido às condições precárias de moradia.
	4,0 - 5,0	Consegue pagar o lote e o material de construção, mora na favela por opção.		<ul style="list-style-type: none"> Apoio técnico, jurídico e administrativo à autoconstrução e mutirão;
Situação 2 – Locatário de cômodo ou casa na periferia	3-3,75	Compromete grande parte do orçamento com o pagamento do lote, sem recursos para o material de construção, localização implica em gastos maiores com transportes, não quer se mudar para condições precárias de moradia		<ul style="list-style-type: none"> Apoio técnico, jurídico e administrativo à autoconstrução e mutirão; Suprimento de material de construção
	4,0 - 5,0			
Situação 3 – Barraco ou autoconstrução no lote	até 1,75	Tem dificuldade de pagamento do lote, subdivide prestação com amigos ou parentes, indisponibilidade de recursos para melhoria na habitação, dificuldade para regularização do lote.		<ul style="list-style-type: none"> Melhorias em loteamentos precários Apoio técnico, jurídico e administrativo à autoconstrução e mutirão; Suprimento de material de construção
	2- 2,75			
	3-3,75	Desconhecimento técnico para autoconstrução		<ul style="list-style-type: none"> Revisão das normas de habitação popular
	4,0 - 5,0			

Fonte:

São Paulo (cidade), SEMPLA/SEHAB/FABES, Plano Habitacional do Município de São Paulo. Sempla, 1984- 86p.

Notas:

SM – SALÁRIO MINIMO
UPC –UNIDADE PADRÃO DE CAPITAL
VPM – VALOR DA PRESTAÇÃO MENSAL
VM – VALOR MÉDIO

QUADRO 15 – IDENTIFICAÇÃO DE OBSTÁCULOS PARA ACESSO À MORADIA – PROPRIETÁRIOS DE LOTES QUITADOS					
Usuário/ Condição de Moradia	Renda Familiar (SM)	OBSTÁCULO PARA CONSTRUÇÃO E / OU MELHORIA DA UNIDADE HABITACIONAL			PROGRAMAS PROPOSTOS
Situação 1 – Locatário de cômodo ou casa na periferia	2 - 2,75	Referem-se basicamente à construção e melhoria das unidades habitacionais	<ul style="list-style-type: none">Localização distante do lote implicando em gastos com transportesDesconhecimento técnico para autoconstruçãoIndisponibilidade de recursos para compra de material de construção		<ul style="list-style-type: none">Apoio técnico, jurídico e administrativo à autoconstrução e mutirões;Suprimento de material de construção
	3-3,75				
	4,0 - 5,0				
Situação 2 – Barraco ou autoconstrução no lote	até 1,75		<ul style="list-style-type: none">Desconhecimento técnico para autoconstrução;Indisponibilidade de recursos para compra de material de construção		<ul style="list-style-type: none">Melhorias em loteamentos precários;Apoio técnico, jurídico e administrativo à autoconstrução e mutirões;Suprimento de material de construção;Revisão das normas de habitação popular
	2 - 2,75				
	3-3,75				
	4,0 - 5,0				
Fonte: São Paulo (cidade), SEMPLA/SEHAB/FABES, <i>Plano Habitacional do Município de São Paulo</i> . Sempla, 1984- 86p.					

TABELA 8 - SITUAÇÃO ATUAL DAS FAVELAS OBJETO DE INTERVENÇÃO pelo PROFAVELAS - MELHORIAS - 1979-1982																												
IDENTIFICAÇÃO					SITUAÇÃO ORIGINAL DA OCUPAÇÃO					SITUAÇÃO ATUAL																		
ZONA	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	nº domicílios	Área (m²)	Tempo (anos)	Propriedade	situações notáveis	Ocupação					infra-estrutura urbana								socio-econômico			Regularização		
										Classificação Atual	nº domicílios	% de acréscimo	Área (m²)	% de acréscimo	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim. / guias e sarjetas (%)	Coleta de Lixo	Índice Infra Estrutura	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual
NORTE	1	Conselheiro Moreira Barros (Bela Vista /Friburgo)	Mandaqui	Santana / Tucuruvi	111	2,000	38	Municipal	não há	Favela	600	440.54	6,859	242.95	100	100	100	80	100	70	100	0.93	534.00	1.29	0.93	51	0	irregular
	2	Jardim Icarai	Brasilândia	Freguesia/ Brasilândia	508	60,000	39	Municipal	não há	Favela	1,500	195.28	42,837	-28.61	70	70	70	20	parcial	80	100	0.64	370.00	0.89	0.98	100	0	irregular
	3	Jardim Taipas (Shangrilá I)	Jaraguá	Pirituba	53	8,000	38	Municipal	não há	Favela	164	209.43	9,038	12.98	80	75	75	80	parcial	100	parcial	0.75	722.00	1.74	1.00	100	0	H1
	4	Vivan I (Vivam I)	Jaraguá	Pirituba	32	5,000	39	Municipal	não há	Núcleo Urbanizado	44	37.50	4,245	-15.10	100	100	100	100	100	100	100	1.00	745.00	1.80	0.50	100	0	H1
SUL	5	Vila Calú (Jardim Calú/Vila Zélia)	Jardim Ângela	M'Boi Mirim	120	19,000	31	Municipal	não há	Núcleo Urbanizado	172	43.33	33,782	77.80	100	100	100	100	total	100	100	1.00	374.00	0.90	0.84	100	100	Irregular
	6	Chacara Santana I/II/III	Jardim S. Luiz	M'Boi Mirim	378	45,000	38	Municipal	não há	Favela	723	91.27	49,402	9.78	100	50	50	60	parcial	60	100	0.66	253.00	0.61	0.74	100	0	H1
	7	Com. Antunes dos Santos (Vaz de Lima/Santo Dias/Jardim Lidia)	Capão Redondo	Campo Limpo	189	13,000	35	rticular/ Municipal	Ocupação em APP	Favela	1,000	429.10	72,717	459.36	15	0	10	75	parcial	85	0	0.32	433.00	1.04	0.55	100	0	H1
	8	Cônego Antonio Pinto (Vila Aparecida)	Pedreira	Cidade Ademar	80	6,000	36	Municipal	não há	Favela	100	25.00	8,783	46.38	50	50	50	100	0	100	100	0.60	542.00	1.31	0.42	100	0	irregular
	9	Sebastião Afonso	Cidade Ademar	Cidade Ademar	147	30,000	35	Municipal	Ocupação em APP	Favela	160	8.84	10,142	-66.19	100	0	20	80	parcial	80	100	0.57	543.00	1.31	0.72	100	0	irregular
	10	Campo Grande	Campo Grande	Santo Amaro	263	25,000	56	Municipal	Ocupação em APP	Favela	316	20.15	23,085	-7.66	10	6	10	20	parcial	20	parcial	0.19	1,201.00	2.89	0.88	100	0	irregular
	11	Jardim Iporanga (Esmeralda)	Cidade Dutra	Socorro	472	101,250	36	Municipal	não há	Núcleo Urbanizado	1,366	189.41	216,141	113.47	100	100	100	100	100	100	100	1.00	436.00	1.05	0.66	100	100	Irregular
SUDESTE	12	Jardim Maristela (Jardim Maria Estela	Sacomã	Ipiranga	76	8,000	46	Municipal	Ocupação em APP	Favela	250	228.95	12,001	50.01	70	10	90	40	parcial	100	100	0.60	476.00	1.15	0.96	100	0	H1
	13	Vila Cristina (Parque Bristol)	Sacomã	Ipiranga	198	10,000	34	Municipal	Ocupação em APP	Favela	500	152.53	18,812	88.12	80	0	80	50	parcial	100	100	0.60	129.00	0.31	0.80	100	0	irregular
LESTE	14	Esperantinópolis (Nhocuné)	Artur Alvim	Penha	398	39,000	36	Municipal	Ocupação em APP	Favela	600	50.75	33,695	-13.60	70	30	60	60	parcial	80	parcial	0.57	249.00	0.60	1.00	98	0	Prefeitura
	15	Parque Guarani (Mogno)	Vila Jacuí	São Miguel	137	12,000	41	Particular / Municipal	não há	Favela	250	82.48	39,437	228.64	80	60	80	80	parcial	80	100	0.73	473.00	1.14	0.67	100	0	H1
	16	Parque Central	Guaianases	Guaianases	49	5,000	51	Municipal	Ocupação em APP	Favela	35	-28.57	4,392	-12.16	100	100	100	100	parcial	100	100	0.93	869.00	2.09	0.83	100	0	H2
	17	Jardim Vera Cruz	São Rafael	São Mateus	376	55,000	41	Municipal	Ocupação em APP	Favela	700	86.17	43,332	-21.21	80	80	80	80	100	100	100	0.87	334.00	0.80	0.85	100	0	H2
	18	Jardim das Laranjeiras	Iguatemi	São Mateus	187	30,000	36	Municipal	Ocupação em APP	Favela	480	156.68	25,316	-15.61	40	40	40	40	parcial	40	parcial	0.42	261.00	0.63	0.97	100	0	irregular
	19	Jardim Campos II	Itaim Paulista	Itaim Paulista	102	18,000	35	Municipal	Ocupação em APP	Favela	200	96.08	16,856	-6.36	100	40	100	70	parcial	30	100	0.68	415.00	1.00	0.77	100	0	irregular
OESTE	20	Sapé I	Rio Pequeno	Butantã	725	30,000	46	s/inform.	Ocupação de sistema viário ativo e APP	Favela	1,770	144.14	80,699	169.00	20	5	5	20	parcial	10	parcial	0.20	336.00	0.81	0.85	100	0	H1
	21	Sapé II	Rio Pequeno	Butantã			46	Particular/ Municipal	Ocupação em APP	Favela					20	5	5	10	parcial	10	parcial	0.18	849.00	2.05	0.99	100	0	H1
	22	Sapé III	Rio Pequeno	Butantã			46	Particular	Ocupação de sistema viário ativo	Favela					20	5	5	70	parcial	70	100	0.38	821.00	1.98	1.00	100	0	H1
	23	Jardim D'Abril I	Rio Pequeno	Butantã	203	20,000	36	Municipal	Ocupação em APP	Favela	400	97.04	18,993	-5.04	20	0	30	50	parcial	50	100	0.35	1,137.00	2.74	0.85	100	0	H1
	24	Jardim D'Abril II	Rio Pequeno	Butantã	242	22,000	35	Municipal	Ocupação em APP	Favela	500	106.61	24,323	10.56	20	0	20	30	parcial	30	100	0.28	596.00	1.44	0.91	82	0	H1
	25	Arpoador (São Jorge Arpoador)	Raposo Tavares	Butantã	675	55,000	32	Municipal	Ocupação em APP	Favela	600	-11.11	22,765	-58.61	0	0	0	20	parcial	30	100	0.20	280.00	0.67	0.93	100	0	Irregular
TOTAIS					5,721	618,250					12,430		817,652															

Fontes:
HABISP - www.habisp.inf.br
Relatório dos Programas de Interesse Social PROMORAR/PROPERIFERIA/PROFAVELA – PMSP/EMURB (1982)

- (1) As Favelas "Ponte Rasa" e "São Tomé", que foram objeto do PROFAVELAS não constam da Tabela porque não há informações mais detalhadas que possibilitem sua identificação.
- (2) salário mínimo considerado R\$ 415,00
- (3) H1 e H2 são programas de regularização fundiária promovidos pela PMSP baseados na concessão de direito especial de moradia
- (4) O IPVSA de 0 a 1,00 é calculado apenas para áreas inseridas em favelas, com base no IPVSA da Fundação SEADE, quanto mais próximo de 1,00 maior o grau de vulnerabilidadenos. Nos demais casos indicamos os percentuais que prevaleceram nos intervalos do Mapeamento da Fundação SEADE
- (5) O Índice de Infra-estrutura é calculado pelo Habisp apenas para áreas de favelas. Quanto maior o índice melhores as condições de in fra-estrutura. O índice 1,00 corresponde a 100% da infra-estrutura básica

TABELA 9 - SITUAÇÃO ATUAL DAS FAVELAS OBJETO DE ADENSAMENTO PELO PROFAVELA - Remoções - 1979-1982																																
REGIÃO	Nº	IDENTIFICAÇÃO/ SITUAÇÃO ORIGINAL							Adensamento com NHM's - 1979-1982					SITUAÇÃO ATUAL																		
		Favela de Origem	Motivo da remoção	Nº	Favela Adensada (denominação)	Distrito	Subprefeitura	Ocupação (ano)	Nº Domicílios	NHM / Tipo				Nº Pessoas (estim.)	Classificação Atual	Situações Notáveis	ocupação		infra-estrutura urbana							sócio-econômico			Regularização			
										A	B	C	D				Nº Domicílios (2008)	% Adensamento	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim. / guias e sarjetas (%)	Coleta de Lixo	Índice Infra Estrutura	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual
SUL	1	Jardim Santo Antonio	Obra Pública - Av João Dias	1	Fim de Semana (Jardim Fim de Semana)	Jardim S. Luiz	M'Boi Mirim	1977	58	47	3	8	0	270	Favela	Ocupação em APP	272	21.32	30	0	30	50	0	50	Parcial	0.27	166.00	0.40	0.36	100	0	Irregular
				2	Jardim Campo de Fora II	Capão Redondo	Campo Limpo	1972	88	32	32	16	8	528	Favela	Ocupação em APP	200	44.00	80	0	20	80	Parcial	80	100	0.53	695.00	1.67	1.00	100	0	H1
LESTE	2	Ponte Rasa	Risco de vida - solapamento e desmoronamento	3	Jardim Cotinha	Ponte Rasa	E. Matarazzo	1962	40	22	8	0	10	236	Favela	Ocupação em APP	320	12.50	50	0	50	75	Parcial	75	100	0.5	398.00	0.96	0.64	100	0	H1
	3	Gabriela Mistral	Obra Pública - Anel Viário Leste	4	Gabriela Mistral	Penha	Penha	(*)	22	12	8	0	2	116	Favela	Ocupação de Alça de acesso à viaduto	170	12.94	15	15	20	30	Parcial	30	Parcial	0.27	829.00	2.00	0.80	100	0	Irregular
	4	São Mateus Baixo	Risco de vida - inundação	5	São Mateus/ Vergueirinho (Complexo Vergueirinho / Nova Divinéia)	São Mateus	São Mateus	1952	34	16	8	6		160	Favela	Ocupação em APP	1,020	3.33	70	70	100	60	Parcial	80	100	0.73	504.00	1.21	0.95	100	0	H1
NORTE	5	Fernão Dias - Jardim Guancã	Risco de vida - demoronamento e enchente	6	Área junto PROMORAR F. Dias (Augusto Montenegro)	Vila Medeiros	Vila Maria/Vila Guilherme	1972	12	12	0	0	0	48	Favela	Parcial em rede de alta tensão	50	24.00	100	0	100	30	Parcial	100	Parcial	0.61	1051.00	2.53	0.67	0	0	Irregular
TOTAL									254																							

NHM - Núcleo Habitacional de Madeira				
Característica	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D
Área	17,60 m²	24,20 m²	29,04 m²	37,72 m²
Dimensão	4,4 X 4,4 m	4,4 x 5,5 m	4,4 x 6,6 m	4,4 x 8,8 m
Capacidade	1 a 4 pessoas	5 a 6 pessoas	7 a 8 pessoas	9 a 10 pessoas

Fontes:
HABISP - www.habisp.inf.br
Relatório dos Programas de Interesse Social PROMORAR/PROPERIFERIA/PROFAVELA – PMSP/EMURB (1982)
Observações:
(1) A Favela Gabriela Mistral embora seja identificada pela PMSP como uma ocupação de 1989, já existia em 1979 conforme documentos relacionados ao PROFAVELAS
(2) Das favelas de origem foram identificadas: Jardim Santo Antonio e Gabriela Mistral
(3) salário mínimo considerado R\$ 415,00
(4) H1 e H2 são programas de regularização fundiária promovidos pela PMSP baseados na concessão de direito especial de moradia
(5) O IPVSA de 0 a 1,00 é calculado apenas para áreas inseridas em favelas, com base no IPVSA da Fundação SEADE, quanto mais próximo de 1,00 maior o grau de vulnerabilidades. Nos demais casos indicamos os percentuais que prevaleceram nos intervalos do Mapeamento da Fundação SEADE
(6) O Índice de Infra-estrutura é calculado pelo Habisp apenas para áreas de favelas. Quanto maior o índice melhores as condições de infraestrutura. O índice 1,00 corresponde a 100% da infra-estrutura básica

TABELA 11 - CONJUNTOS HABITACIONAIS PROMORAR - FAVELAS BENEFICIADAS													
ZONA	Nº	Empreendimento PROMORAR	distrito	sub-prefeitura	Origem do Terreno	Nº	Área	Ocupação	Regularização	IPVS	Nº	Favelas Beneficiadas	
						unid. hab.	(m²)					denominação	Situação Atual
NORTE	1	Vila Maria I	Vila Maria	V.Maria/ V.Guilherme	Parte bem dominial da PMSP e parte de terceiros em negociação	290	45,187	1980	irregular	80% muito alta 20% média	1	Charco Massari (Funerária) Ajoamento do Papa	ativa
	2	Vila Maria III	Vila Maria	V.Maria/ V.Guilherme	Parte bem dominial da PMSP e parte de terceiros, permutado com outro bem dominial.	152	18,900	1981	irregular	100% muito alta	2		ativa
										3	desativado		
	3	Fernão Dias	Vila Medeiros	V.Maria/ V.Guilherme	Desapropriado pela EMURB para Terminal de Carga - Doado à COHAB-SP (parte da área utilizada para implantação de 1060 aptos.)	418	parte de área maior	1981	regularizado	60% média 40% alta (parte identificada como Favela Violão I)	4	Varjão	não localizada
											5	Estrela	ativa
											6	Tranasa	não localizada
											7	S. Alcebiades	não localizada
											8	Km 577	não localizada
											9	Edu Chaves	ativa
											10	Fernando Elias	desativada
	4	Estrada da Parada	Brasilândia	Freguesia do Ó/ Brasilândia	Área adquirida pela EMURB e doada à COHAB-SP	907	247,076	1982/1983	regularizado	90% muito alta 20% alta	11	Fúfaro	desativada
											12	Vitória Régia	ativa
											13	Bancária	ativa
											14	Mirangoaba (Mirangoaba I e II)	ativa
SUL	5	São Luiz	São Luiz	M'Boi Mirim	parte da gleba desapropriada pela Municipalidade para implantação do Cemitério São Luiz, parcialmente doada à COHAB-SP	703	140,902	1982	irregular	100% média	15	Invasão P. Europa (Record)	desativada
LESTE	6	Sapopemba	Sapopemba	Vila Prudente	parte de conjunto habitacional Teotônio Vilela da COHAB-SP	1,112	parte de área maior	1982	regularizado	80% muito alta 20% alta	16	Córrego da Moóca	não localizada
											17	Jardim Primavera	ativa
											18	Jardim Grimaldi	não localizada
											19	Jardim Vera Cruz	ativa
											20	Vila Mariana	não localizada
	7	Rio Claro	São Mateus	São Rafael	parte de uma gleba desapropriada pela Municipalidade para implantação de aterro sanitário	930	263,061	1982	irregular	60% muito alta 40% alta	21	Vila Bela	ativa
											22	Cruzeiro do Sul	não localizada
											23	Aricanduva I e II	não localizada
											24	Santa Maria	não localizada
											25	Santa Terezinha	ativa
											26	Itamarati	não localizada
											27	São Cristovão	não localizada
											28	São José	ativa
											29	Itápolis (Tanque urbanização)	núcleo urbanizado
TOTAL					4,512	715,126							

Fontes:

Relatório dos Programas de Interesse Social PROMORAR/PROPERIFERIA/PROFAVELAS - Emurb - 1982
Relatório de Atividades da Diretoria Técnica da COHAB-SP - 1983
HABISP - www.habisp.inf.br

TABELA 12 - LOTEAMENTOS DO PROFILURB - 1981-1982

IDENTIFICAÇÃO					EMPREENDIMENTO				SITUAÇÃO ATUAL															Observações
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Nº Lotes	Área total da Gleba (m²)	Área ocupada - lotes do Perfilurb		Ocupação		Infra-estrutura							Sócio-econômico			Regularização			
							m²	% gleba	Classificação atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim. /guias sarjeta	Coleta de Lixo	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manancial (%)	Situação Atual	
LESTE	1	Pêssego/Carmo	Parque do Carmo	Itaquera	1,149	5,748,474	251,208	4.37	Loteamento Irregular	Ocupação em APP, Inserido em APA, s.viário alta declividade, área de aterro com material nocivo	90	50	90	90	90	90	30	129.00	0.31	25% alta, 56% média e 19% baixa	100	0	Irregular	Nº original de lotes = 896. Foram acrescidos os lotes ocupados irregularmente e que constam do projeto de regularização - totalizando 1153 domicílios
	2	Jardim São Paulo	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	185	795,600	37,000	4.65	Loteamento Irregular	não há	100	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	513.00	1.24	42% média e 58% alta	100	0	Irregular	A área ocupada pelos lotes foi estimada, pois não há informação disponível
	3	Sítio dos Franças	Iguatemi	São Mateus	216	256,396	43,764	17.07	Loteamento Irregular	Ocupação em APP, s.viário alta declividade	100	90	90	90	20	20	100	350.00	0.84	50% m.alta, 20% alta e 30% média	100	0	Parcelamento regular objeto de reparcelamento	O conjunto foi regularizado, porém houve reparcelamento dos lotes quando da implantação das moradias, tornando o parcelamento irregular
	4	Jardim Continental	São Rafael	São Mateus	-449	957,373	89,800	9.38	Loteamento Irregular	Ocupação em APP, s.viário alta declividade	100	0	100	50	0	0	10	255.00	0.61	2% m.alta e 98% média	100	0	Área objeto de grilagem	Os lotes foram implantados, porém o processo erosivo não permitiu sua ocupação e os custos de recuperação demonstraram-se inviáveis. O projeto foi abandonado. A área foi grilada e 2601 lotes foram vendidos.
TOTAIS					1,550	7,757,843	421,772	5.44																

Fontes:
COHAB-SP - Relatório de Diretoria (março/setembro de 1983)
SILVA (2004)
www.habisp.inf.br

TABELA 13 - SITUAÇÃO ATUAL DOS LOTEAMENTOS OBJETO DE INTERVENÇÃO DO PROPERIFERIA - 1979-1982																									
IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO LOTEAMENTO											SITUAÇÃO ATUAL														
IDENTIFICAÇÃO					Ocup. (ano)	Área (m²)		Nº Lotes		Situações	Classificação Atual	infra-estrutura urbana							sócio-econômico						
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura		1,982	atual	1,982	atual	Notáveis	(PMSP)	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavimen- tação (%)	Coleta de Lixo	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual	
NORTE	1	Jardim Carombé	Brasilândia	F. do Ó/Brasilândia	1970	301,150	312,718	1,082	1,078	não	Loteamento Irregular	100	100	100	100	100	100	total	390.00	0.94	60% m. alta	98.60	0	s/inf.	
	2	Jardim Damasceno	Brasilândia	F. do Ó/Brasilândia	1968	310,410	368,270	1,005	1,056	inundável/alagadiço, sist. Viário alta declividade, Fudo de vale, faixa não edificável ocupada	Loteamento Irregular	90	90	90	100	0	90	parcial	412.50	0.99	87% média	99.18	0	irregular	
	3	Jardim Princesa	Brasilândia	F. do Ó/Brasilândia	s/inf.	157,405	s/inf.	550	s/inf.	Favela nos limites	s/classificação	s/inf.													
	4	Jardim Vista Alegre	Brasilândia	F. do Ó/Brasilândia	s/inf.	s/inf.	s/inf.	1,342	s/inf.	s/inf.	s/classificação	s/inf.													
sub-total						680,988		3,979																	
SUL	Núcleo Guarapiranga	5	Parque Paiolzinho	Jardim São Luiz	M'Boi Mirim	1967	s/inf.	4,886	329	21	não	N.Urbanizado propriedade municipal	100	100	100	100	100	100	482.07	1.16	70% média	98.61	100	Irregular	
		6	Jardim Santa Gertrudes																						
		7	Jardim Marco Paulo																						
		8	Jardim São Joaquim	Jardim São Luiz	M'Boi Mirim	s/inf.	s/inf.	s/inf.	168	s/inf.	s/inf.	s/classificação	s/inf.												
		9	Jardim Leila	Jardim São Luiz	M'Boi Mirim	1965	s/inf.	123678	179	160	não	Loteamento Irregular	100	100	100	100	100	100	408.49	0.98	80% média	97.36	79.35	irregular	
		10	Jardim Japão - Gleba 1																						
	11	Jardim Marina	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	25	s/inf.	s/inf.	s/classificação	s/inf.													
	12	Jardim Arnaldo	Jardim São Luiz	M'Boi Mirim	1952	s/inf.	28,978	100	542	não	Favela	55	30	0	0	0	35	parcial	328.68	0.80	89% m. alta	99.99	100	s/inf.	
	13	Jardim Souza (Figueira Grande) (*)	Jardim São Luiz	M'Boi Mirim	1977	s/inf.	43,292	278	579	não	N.Urbanizado propriedade municipal	100	100	100	100	100	100	100	359.31	0.87	80% m. alta	99.99	100	s/inf.	
	N. M'Boi Mirim	14	Jardim Tupi	Jardim Angela	M'Boi Mirim	1967	s/inf.	12,049	145	181	situação de risco - índice de risco = 0,01	N.Urbanizado propriedade municipal	100	100	100	100	100	100	100	390.00	0.95	64% alta	96.21	100	s/inf.
		15	Jardim Copacabana	Jardim São Luiz	M'Boi Mirim	1957	s/inf.	35,858	535	583	situação de risco - índice de risco = 0,14	N.Urbanizado propriedade municipal	100	100	100	100	100	100	100	317.00	0.77	44% m. alta	91.51	100	s/inf.
	sub-total						248,741		1,759																
LESTE	16	Jardim Nélia	Itaim	Itaim Paulista	s/inf.	s/inf.	s/inf.	645	s/inf.	s/inf.	s/classificação	s/inf.													
	17	Jardim Camargo Novo - B/C	Itaim Paulista	Itaim Paulista	1959	s/inf.	1,034,021	2,440	2,447	não	Loteamento Irregular	100	90	100	100	90	90	100	157.42	0.38	44% baixa	9.38	0	s/inf.	
	18	Jardim Elza	Itaim Paulista	Itaim Paulista	1966	s/inf.	s/inf.	193	s/inf.	s/inf.	s/classificação	s/inf.													
	19	Parque Santa Amélia (Parque da Pedra)	Itaim Paulista	Itaim Paulista	1961 ou 1975	s/inf.	324,374	647	690	não	Loteamento Irregular	100	100	100	100	100	100	100	330.67	0.80	46% média	27.95	0	Irregular	
sub-total						1,358,395		3,925																	
TOTAL						2,716,790		9,663																	

Fontes:
Relatório dos Programas de Interesse Social PROMORAR/PROPERIFERIA/PROFAVELAS - Emurb - 1982
HABISP - www.habisp.inf.br

OBSERVAÇÕES
(1) salário mínimo considerado R\$ 415,00
(2) O IPVSA de 0 a 1,00 é calculado apenas para áreas inseridas em favelas, com base no IPVSA da Fundação SEADE, quanto mais próximo de 1,00 maior o grau de vulnerabilidade dos. Nos demais casos indicamos os percentuais que prevaleceram nos intervalos do Mapeamento da Fundação SEADE

TABELA 14 - MUTIRÕES PROMOVIDOS PELA COHAB-SP (RECURSOS PRÓPRIOS E BNH) - 1983-1985																				
IDENTIFICAÇÃO - SITUAÇÃO ORIGINAL							SITUAÇÃO ATUAL													
REGIÃO	Nº	Denominação		Distrito	Subprefeitura	Nº fam. Benef.	Objetivo	Ocupação		infra-estrutura urbana							Regularização			sócio-econômico
								Área (m²)	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	ramais/guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual	IPVS
NORTE	1	Vila Nova Cachoeirinha		Limão	Casa Verde/Cachoeirinha	256	Atendimento a famílias moradoras em casas e comodoss de aluguel que reivindicavam atendimento no PROMORAR Vila Maria	92,855	não há	100	100	100	s/inf.	parcial	s/inf.	s/inf.	100	0	Irregular. Pendência de ordem fundiária e Laudo sobre contaminação do sub-solo	20% alta, 10% m.alta e 70% média
	2	N.Sra. Da Penha		Limão	Casa Verde/Cachoeirinha	291	Atendimento à demanda complementar do CH V. Nova Cachoeirinha	111,300	Parte da gleba, não utilizada nesse momento - área contaminada - lixão não controlado	100	100	100	s/inf.	parcial	s/inf.	s/inf.	100	0	Irregular. Pendência de ordem fundiária e Laudo sobre contaminação do sub-solo	100% média
SUL	3	Adventista	Parque Regina I a V	Capão Redondo	Campo Limpo	268	Atendimento à demanda dos movimentos sociais da Zona Sul	83,700	não há	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	0	0	Regularizado	50% média 50% baixa
			Vila Remo			102														
			Santo Antonio			146														
			Jardim Comercial			104														
4	Parque Fernanda		Capão Redondo	Campo Limpo	111	Atendimento à demanda dos movimentos sociais da Zona Sul	73,219	Áreas públicas ocupadas por favelas	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0	Irregular. Pendência de ordem fundiária e ocupações irregulares em áreas públicas	70% baixa 30% média	
LESTE	5	Nazaré I		Vila Curuçã	Itaim Paulista	300	Atendimento à demanda dos movimentos sociais da Zona Leste	76,114	Áreas públicas ocupadas por favelas	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0	Irregular	50% m.alta 50% média
	6	Itaim Paulista		Itaim Paulista	Itaim Paulista	107	Atendimento à demanda dos movimentos sociais da Zona Leste	20,646	não há	100	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0	Irregular	10% m. alta 90% média
OESTE	7	Jardim Educandário		Raposo Tavares	Butantã	142	s/inf.	19,170	Não há	100	100	100	100	100	100	100	0	0	Regular	50% média 50% baixa
TOTAL						1,685	477,004													

Fonte:
São Paulo (Cidade), COHAB-SP. Relatório de Diretoria, 1985.
SILVA (2004)

Observações:
Todos os empreendimentos são classificados pelo Sistema Habisp como conjuntos habitacionais

TABELA 15 - FINANCIAMENTO PARA COMPRA DE ÁREAS + MATERIAL DE CONSTRUÇÃO - FUNAPS - 1983-1985																									
IDENTIFICAÇÃO								SITUAÇÃO ATUAL																	
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Condição original da área (*)	Área (m²)	Nº fam. Benef.	ocupação			infra-estrutura urbana								sócio-econômico			Regularização			
								Nº Dom. atual	Classificação	atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	Índice Infra	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual
NORTE	1	Vista Alegre/Pe. Alberto	Brasilândia	Freguesia do Ó	livre	26,410	76	s/inf.	Conjunto Habitacional	sistema viário c/alta declividade e ocupação de áreas públicas	100	100	100	s/inf.	parcial	100	parcial		s/inf.	s/inf.	100% média	100	0	Irregular	
	2	Sítio dos Francos	Brasilândia	Freguesia do Ó	livre	28,457	117	122	Conjunto Habitacional	invasões em situação de risco	100 (****)	parcial	20	20	não há	0	parcial		s/inf.	s/inf.	100% média	100	0	Irregular	
	3	Parque das Nações	Jaraguá	Pirituba	s/inf.	17,567	88	s/inf.	Conjunto Habitacional	s/inf,	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.		s/inf.	s/inf.	100% baixa	Prop. (100%)	0	Irregular	
	4	Santa Casa - Vila Paulistânia (Filhos da Terra)	Tremembé	Jaçanã/ Tremembé	ocupada	155,127	1,137	939	Loteamento irregular	não há	100	100	100	100	100	100	100		447.00	1.08	70% média a alta e 30% m. alta	100	0	Irregular (Lote Legal)	
	5	Favela Nova Galvão (Santa Casa)	Jaçanã	Jaçanã/ Tremembé	livre	53,014	244	180	Loteamento irregular	Ocupação em APP e Sistema Viário com alta declividade	100	100	100	100	100	95	100		428.00	1.03	98% média	100	0	Irregular (lote legal)	
SUL	6	Favela Inajá	Cidade Ademar	Cidade Ademar	s/inf.	1,772	16	s/inf.	Conjunto Habitacional (reparcelamento do Lot. Americanópolis)	Ocupação em APP	50	0	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.		277.00	0.67	100% m. alta	100	0	Irregular	
	7	Favela União	Cidade Ademar	Cidade Ademar	Ocupada	3,302	8	32	Favela (reparcelamento)	não há	60	0	60	60	não há	70	100	0.44	923.00	2.22	100% m.alta	100	0	Irregular	
	8	Chácara Sta. Maria	Capão Redondo	Campo Limpo	s/inf	18,090	42	s/inf.	Conjunto Habitacional	s/inf,	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.		s/inf.	s/inf.	100% média	Prop. (100%)	0	Irregular	
	9	Paranapanema	Jardim Ângela	M'Boi Mirim	livre	86,908	393	s/inf.	Loteamento irregular	não há	100	100	100	100	100	100	100		258.00	0.62	55% média, 45% alta e m.alta	100	0	Irregular	
	10	Parque Santo Antonio III (Jardim Duprat)	Jardim São Luiz	M'Boi Mirim	livre	28,233	101	500	Favela	não há	50	0	0	90	parcial	80	100	0.46	466.00	1.12	0.67	64	0	Irregular	
LESTE	11	Jardim Esperantinópolis	Artur Alvim	Penha	Ocupada	44,571	56	900	Favelas (Esperantinópolis e Dejanira)	ocupação em APP		70	30	60	60	parcial	80	parcial	0.57	249.00	0.60	1.00	100	0	H1
												50	30	60	30	parcial	20	100	0.44	401.00	0.97	1.00	100	0	Irregular
	12	Regente Feijó	Cidade Lider	Itaquera	s/inf.	s/inf.	11	s/inf.	Não classificado	s/inf,	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.		s/inf.	s/inf.	100% m.baixa	0	0	s/inf.	
	13	Águia de Haia	Itaquera	Itaquera	s/inf.	13,275	116	s/inf.	Conjunto Habitacional	s/inf,	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.		s/inf.	s/inf.	100% média	Prop. (100%)	0	Irregular	
	14	Parque Paulistano - Nitro III	Jardim Helena	São Miguel	s/inf.	6,240	40	42	Parte - repacelamento - loteamento irregular	não há	100	100	100	0	100	0	100		521.00	1.26	50% alta 50% m.alta	Prop. (100%)	0	Irregular	
	15	N.Sra. Aparecida	Vila Jacuí	São Miguel	ocupada	99,932	84	1,250	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	415.00	1.00	0.90	100	0	H1	
	16	Jardim São Gonçalo (Laranjeiras II)	Iguatemi	São Mateus	s/inf.	4,804	40	s/inf.	Conjunto Habitacional	s/inf,	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.		s/inf.	s/inf.	100% baixa	Prop. (100%)	0	Irregular	
17	Parque Paulistano - Jardim Eva (Gilda)	Vila Curuçá	Itaim Paulista	s/inf.	30,485	130	106	Reparcelamento-Loteamento Irregular	não há	100	60	100	50	55	80	100		299.00	0.72	70% m.alta 30% média	100	0	Irregular		
TOTAIS						618,187	1,037																		

<div> <div>Fontes -</div> <div> <div>PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br</div> <div>COHAB-SP <i>Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS</i> - atualizado em junho/2.000</div> <div><i>Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas</i> - emitido em 18.10.99</div> <div>GOMIDE & TANAKA, Marta Maria Soban. <i>"A Política Heterodoxa de Habitação Popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS"</i>. Cadernos de Pesquisa do LAP Nº 22, São Paulo, USP/FAU, Novembro/Dezembro, 1997.</div> <div>PMSP/SEHAB/HABI <i>Relatório de Gestão 1989/1992</i></div> </div> <div> <div>Observações :</div> <div> <div>Abastecimento de Água por cisterna da SABESP</div> <div>(1) A condição original da área foi considerada com base nas informações sobre data de ocupação em www.habisp.inf.br, ou em relatório ou estudo de caso específico.</div> <div>(2) salário mínimo - R\$ 415,00</div> <div>(3) O IPVSA de 0 a 1,00 é calculado apenas para áreas inseridas em favelas, com base no IPVSA da Fundação SEADE, quanto mais próximo de 1,00 maior o grau de vulnerabilidadenos. Nos demais casos indicamos os percentuais que prevaleceram nos intervalos do Mapeamento da Fundação SEADE</div> <div>(4) O Índice de Infra-estrutura é calculado pelo Habisp apenas para áreas de favelas. Quanto maior o índice melhores as condições de in fra-estrutura. O índice 1,00 corresponde a 100% da infra-estrutura básica</div> <div>(5) H1 e H2 são programas de regularização fundiária promovidos pela PMSP baseados na concessão de direito especial de moradia</div> </div> </div> </div>	
--	--

TABELA 16 - FINANCIAMENTO DE MATERIAL PARA CONSTRUÇÃO EM ÁREAS PÚBLICAS - FUNAPS - 1983-1985																											
IDENTIFICAÇÃO / SITUAÇÃO ORIGINAL									SITUAÇÃO ATUAL																		
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Condição original da área	Área (m²)	Nº unid. Hab.	Objetivo	ocupação				infra-estrutura urbana							sócio-econômico			Regularização				
									Nº fam. Atual	% acréscimo	Classificação atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./ guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	Índice Infra	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual	
NORTE	1	Anápolis	Mandaqui	Santana/ Tucuruvi	Uso Comum (ocupada - 1969)	5.411	75	Atendimento da própria favela	100	33,33	N.Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1,00	1.259,00	3,03	0,31	100	0	H2	
	2	Vila Nova Galvão (I)	Jaçanã	Jaçanã/ Tremembé	Uso Comum (ocupada - 1969) - desafetada	6.575	51	Urbanização	150	194,12	Favela	não há	90	80	90	100	parcial	100	100	0,86	866,00	2,09	0,67	100	0	H2	
SUL	3	Jardim Ernestina	Campo Grande	Santo Amaro	Uso comum (ocupada - 1952)	9.479	50	s/inf,	85	70,00	Favela	não há	50	20	50	80	parcial	80	parcial	0,52	1.087,00	2,62	0,45	100	0	H2	
	4	Jardim Beatriz (*)	Cidade Dutra	Socorro	Uso comum (ocupada - 1975)	21.281	67	s/inf.	176	162,69	N.Urbanizado	Ocupação em APM		100	100	100	100	100	1,00	447,00	1,08	0,9	100	100	Área abrangida pela LM 13.514/03 Concessão Outorgada aos ocupantes. Aguarda abertura de Matrícula		
	5	Recanto da Alegria (I e II)	Grajaú	Socorro	Uso comum (ocupada - 1971) - desafetada	4.703	37	s/inf.	770	1981,08	Favela	Ocupação parcial sobre APP e APM	0	0	0	0	0	0	0,00	814,00	1,96	0,67	100	100	Irregular		
		Jardim Leonardo (Jardim Rosa Maria II)	Jardim Ângela	M'Boi Mirim	Uso comum (livre)	4.941	16	s/inf,	40	150,00	Favela	não há	100	100	100	50	parcial	50	100	0,80	736,00	1,77	0,5	90	0	Irregular	
	SUDESTE	6	Mons. Jerônimo Rodrigues	Sacomã	Ipiranga	Uso comum e particular (ocupada 1972)	3.608	41	urbanização e melhorias	133	224,39	Favela Mons. J. Rodrigues	não há	100	95	100	80	parcial	100	100	0,90	553,00	1,33	0,55	100	0	H1
Favela Nova Mons. J. Rodrigues												Ocupação em APP	20	0	10	10	parcial	50	100	0,27	587,00	1,41	0,65	100	0	Irregular	
7		Jardim Valquiria	Sapopemba	Vila Prudente/ Sapopemba	Uso comum (livre)	2.936	20	s/inf.	21	5,00	N.Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	1,00	467,00	1,13	0,62	50	0	Irregular		
8		Vila Prudente	Vila Prudente	Vila Prudente/ Sapopemba	Parte Municipal - Parte Estadual (ocupada - 1955)	38.447	11	s/inf.	1.000	8990,91	Favela	não há	90	70	90	60	parcial	100	100	0,79	362,00	0,87	0,73	85	0	H2	
LESTE		9	Goiabeira Serrana	Ponte Rasa	Ermelino Matarazzo	Uso Comum desafetada pela Lei 9.823/85 (livre)	1.335	12	Despejo de área invadida	12	0,00	Conjunto Habitacional (parte em loteamento irregular)	s/inf.	100	100	0	s/inf.	parcial	s/inf.	s/inf.		s/inf.	s/inf.	100% muito baixa	0	0	Irregular
	10	Nova York	São Mateus	São Mateus	Propriedade da Eletropaulo cedida em comodato para PMSP (ocupada 1956)	639.065	83	s/inf.	1.043	1156,63	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	100	100	100		760,00	1,83	50% baixa 50% m.baixa	0	0	Irregular		
	11	Lincoln Junqueira	José Bonifácio	Itaquera	Uso comum (livre)	4.065	60	s/inf.	41	-31,67	N.Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	1,00	523,00	1,26	0,5	68 (Prop. 100%)	0	H2		
	12	Parque Santa Amélia	Itaim Paulista	Itaim Paulista	Uso comum (ocupada 1977) - desafetada	11.617	57	s/inf.	157	175,44	Favela	não há	100	90	100	80	parcial	70	100	0,85	345,00	0,83	0,65	100	0	H1	
OESTE	13	Bento Bicudo	Lapa	Lapa	Dominial (livre)	9.348	55	Atendimento da Favela R. Bosch	150	172,73	Favela	não há	100	100	100	100	100	90	100	0,92	1.555,00	3,75	0,5	100	0	H1	
	14	Vila Operária	Raposo Tavares	Butantã	Uso Comum (ocupada - 1967)	17.040	13	Urbanização	280	2053,85	Favela	não há	70	70	70	100	100	100	100	0,84	907,00	2,19	0,77	100	0	H1	
	15	Caramazal (São Domingos)	Rio Pequeno	Butantã	Uso Comum e Particular (ocupada - 1966)	15.573	30	Urbanização	250	733,33	Favela	Ocupação parcial de Sist. Viário e APP	100	0	0	5	parcial	5	parcial	0,31	713,00	1,72	0,82	100	0	Irregular	
	16	Jardim das Vertentes	Vila Sonia	Butantã	Uso comum (ocupada - 1968)	8.719	52	s/inf.	200	284,62	Favela	Ocupação parcial de Sist. Viário	50	0	20	10	parcial	70	100	0,37	1.600,00	3,86	0,5	100	0	H2	
TOTAL						804.143	730		4.608	531,23																	

Fontes -

PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br

COHAB-SP *Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS* - atualizado em junho/2.000

HABI - HABI 41 *Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas* - emitido em 18.10.99

GOMIDE & TANAKA, Marta Maria Soban. *"A Política Heterodoxa de Habitação Popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS".Cadernos de Pesquisa do LAP Nº 22, São Paulo, USP/FAU,*

PMSP/SEHAB/HABI *Relatório de Gestão 1989/1992*

Observações -

(1) A condição original da área foi considerada com base nas informações sobre data de ocupação em www.habisp.inf.br, ou em relatório ou estudo de caso específico.

(2) salário mínimo - R\$ 415,00

(3) O IPVSA de 0 a 1,00 é calculado apenas para áreas inseridas em favelas, com base no IPVSA da Fundação SEADE, quanto mais próximo de 1,00 maior o grau de vulnerabilidadenos. Nos demais casos indicamos os percentuais que prevaleceram nos intervalos do Mapeamento da Fundação SEADE

(4) O Índice de Infra-estrutura é calculado pelo Habisp apenas para áreas de favelas. Quanto maior o índice melhores as condições de in fra-estrutura. O índice 1,00 corresponde a 100% da infra-estrutura básica

(5) H1 e H2 são programas de regularização fundiária promovidos pela PMSP baseados na concessão de direito especial de moradia

TABELA 18 - ÁREAS ADQUIRIDAS PELA COHAB-SP 1983-1985								
REGIÃO	Nº	DENOMINAÇÃO	LOCALIZAÇÃO		EXTENSÃO (M²)	FORMA DE AQUISIÇÃO	DESTINAÇÃO	
			Distrito	Subprefeitura			Inicial	Atual
NORTE	1	Vila Nova Cachoeirinha	V.N.Cachoeirinha	Casa Verde/ V.N. Cachoeirinha	103.745	Doação da PMSP	Unidades Habitacionais em regime de mutirão	Unidades Habitacionais em regime de mutirão
	2	Nossa Senhora da Penha	V.N.Cachoeirinha	Casa Verde/ V.N. Cachoeirinha	152.500	Doação da PMSP	Unidades Habitacionais em regime de mutirão	Unidades Habitacionais em regime de mutirão
	3	Jardim Antártica	V.N.Cachoeirinha	Casa Verde/ V.N. Cachoeirinha	215.469	Compra com recursos COHAB-SP	Conjunto Habitacional de Interesse Social	Conjunto Habitacional de Interesse Social e unidades habitacionais do Programa de Desfavelamento (1986-88)
	4	Jardim Carombé	Brasilândia	Freguesia/Brasilândia	18.570	Compra com recursos COHAB-SP	PROFAVELA - urbanização de área ocupada por favela	Situação permanece a mesma.classificado como loteamento irregular.
			SUB-TOTAL		490.284			
SUL	5	Adventista	Capão Redondo	Campo Limpo	800.200	Desapropriação com recursos COHAB-SP	Conjunto Habitacional de Interesse Social e mutirão	Conjunto Habitacional de Interesse Social e mutirão
	6	Parque Fernanda	Capão Redondo	Campo Limpo	73.381	Compra com recursos COHAB-SP	Conjunto Habitacional de Interesse Social e mutirão	Conjunto Habitacional de Interesse Social e mutirão
	7	Grajaú	Grajaú	Capela do Socorro	164.296	Compra com recursos COHAB-SP	Unidades Habitacionais em regime de mutirão	Unidades em regime de mutirão + ocupação por favela Vila Nascente
			SUB-TOTAL		1.037.877			
SUDESTE	8	Cintra Gordinho	Vila Prudente	Vila Prudente/Sapopemba	65.164	Compra da EMURBcom recursos da COHAB-SP	Programa PROMORAR	Lotes urbanizados para demanda de FABES (Favela Saquarema) e Conjunto Habitacional de Interesse Social
	9	Heliópolis	Sacomã	Ipiranga	972.636	Compra do IAPAS com recursos da COHAB-SP (valor simbólico)	Urbanização de favela e conjunto habitacional de interesse social	Parte favelas em processo de urbanização, parte ocupação por novas favelas, parte Conjuntos Habitacionais de Renda Média, Conjunto Habitacional de Interesse Social e Projeto Cingapura
			SUB-TOTAL		1.037.800			
LESTE	10	São Nicolau	São Lucas	Vila Prudente/Sapopemba	112.988	Compra com recursos COHAB-SP	Conjunto Habitacional de Interesse Social	Unidades Habitacionais do Programa de Desfavelamento (1986-88)
	11	Itaim Paulista	Itaim Paulista	Itaim Paulista	20.646	Compra da EMURBcom recursos da COHAB-SP	Atendimento à demanda de remoções do PROFAVELA	Unidades Habitacionais em regime de mutirão
	12	Nazaré	Vila Curuçá	Itaim Paulista	152.288	Compra com recursos COHAB-SP	Unidades Habitacionais em regime de mutirão	Unidades Habitacionais em regime de mutirão e lotes urbanizados
	13	Inácio Monteiro	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	553.517	Compra com recursos COHAB-SP	Unidades Habitacionais em regime de mutirão	Unidades Habitacionais em regime de mutirão, unidades do Programa de Desfavelamento (1986-88) e Conjunto Habitacional de Interesse Social
			SUB-TOTAL		839.439			
OESTE	14	Raposo Tavares	Raposo Tavares	Butantã	329.452	Compra da EMURBcom recursos da COHAB-SP	Conjunto Habitacional de Interesse Social	Conjunto Habitacional de Interesse Social
			SUB-TOTAL		329.452			
			TOTAL		3.734.852			

Fonte:
SILVA (2004)

TABELA 19 - FINANCIAMENTO PARA COMPRA DE ÁREA - FUNAPS - 1983-1985																								
IDENTIFICAÇÃO - SITUAÇÃO ORIGINAL								SITUAÇÃO ATUAL																
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Condição original da área	Área (m²)	Nº fam. Benef.	ocupação			infra-estrutura urbana								sócio-econômico			Regularização		
								Nº fam. Atual	Classificação atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./g uias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	Índice Infra - estrutura	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual
NORTE	1	Parque Paulistano III	Pirituba	Pirituba	Ocupada	39,200	40	188	Loteamento irregular	sistema viário c/alta declividade	100	100	100	100	não há	0	90		493.00	1.19	100% média	100	0	Irregular
SUL	2	Jardim do Cedro	Jardim Angela	M'Boi Mirim	Ocupada	1,246	5	100	Favela (Jardim Santa Margarida)	ocupação em APP	100	50	80	50	parcial	100	100	0.74	893.00	2.15	0.56	100	0	Irregular
	3	Jardim São Felipe	Pedreira	Cidade Ademar	s/inf.	12,953	33	35	Loteamento irregular	não há	100	100	100	100	100	100	100		469.00	1.13	100% média	não	0	Irregular
LESTE	4	1º Outubro/ V.Lurdes	Lajeado	Guaianazes	Ocupada (loteamento)	285,000	375	305	Loteamento irregular	terrenos alagadiços, fundo de vale, ocupação em APP	100	80	100	100	80	0	80		364.00	0.88	82% m.alta	100	0	Irregular
	5	2 de Setembro	Lajeado	Guaianazes	Ocupada (loteamento)	30,718	75	162	Loteamento irregular	não há	100	100	100	100	100	100	100		419.00	1.01	95% média	100	0	Irregular
	6	Jardim Romano	Jardim Helena	São Miguel	Livre (lotes)	12,772	37	50	Reparcelamento - Loteamento irregular	não há	100	100	100	100	não há	100	100		391.00	0.94	100% m.alta	100	0	Irregular
		TOTAIS				381,889	565	840																

Fontes -
PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br
COHAB-SP *Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS* - atualizado em junho/2.000
PMSP/SEHAB/HABI41 *Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas* - emitido em 18.10.99
GOMIDE & TANAKA, Marta Maria Soban. “A Política Heterodoxa de Habitação Popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS”.Cadernos de Pesquisa do LAP Nº 22, São Paulo, USP/FAU, Novembro/Dezembro, 1997.
PMSP/SEHAB/HABI *Relatório de Gestão 1989/1992*

Observações:
(1) A condição original da área foi considerada com base nas informações sobre data de ocupação em www.habisp.inf.br, ou em relatório ou estudo de caso específico.
(2) salário mínimo - R\$ 415,00

(3) O IPVSA de 0 a 1,00 é calculado apenas para áreas inseridas em favelas, com base no IPVSA da Fundação SEADE, quanto mais próximo de 1,00 maior o grau de vulnerabilidadenos. Nos demais casos indicamos os percentuais que prevaleceram nos intervalos do Mapeamento da Fundação SEADE
(4) O Índice de Infra-estrutura é calculado pelo Habisp apenas para áreas de favelas. Quanto maior o índice melhores as condições de in fra-estrutura. O índice 1,00 corresponde a 100% da infra-estrutura básica

TABELA 20 - MUTIROES PROMOVIDOS PELA COHAB-SP (recursos próprios e SEAC) - 1986-1988																				
IDENTIFICAÇÃO - SITUAÇÃO ORIGINAL								SITUAÇÃO ATUAL												
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Nº fam. Benef.	Área (m²) estimada	Objetivo	OCUPAÇÃO		INFRA-ESTRUTURA URBANA							REGULARIZAÇÃO			SOCIO - ECONÔMICO
								Classificação atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./ guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual	IPVS
SUL	1	Adventista - Fase II (*)	Capão Redondo	Campo Limpo	99	13,365	Atendimento da demanda remanescente do CH Adventista	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	0	0	Regularizado	100% m.baixa
	2	Valo Velho I (*)	Capão Redondo	Campo Limpo	194	26,190	Atendimento da demanda remanescente do CH Adventista	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0	Em regularização	100% média
	3	Grajaú (*)	Grajaú	Capela do Socorro	82	167,000	Atendimento compromisso da gestão anterior	Loteamento Clandestino	ocupação parcial por favela	100	100	100	100	70	70	100	100	100	Irregular	70% m.alta e 30% m.baixa
Total (mutirão com recursos da COHAB-SP)					375	206,555														
LESTE	4	Inácio Monteiro	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	536	36,180	Atendimento compromisso da gestão anterior	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	100	100	100	100	100	0	Regularizado	100% média
	5	Jardim Nazaré II	Vila Curuçá	Itaim Paulista	600	40,500	Atendimento compromisso da gestão anterior	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0	Em regularização	50% m.alta e alta e 50% média
	6	José Bonifácio (Itaquera IV)	Itaquera	Itaquera	1,156	285,036	Atendimento à Fed. Das Mulheres Paulistas	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0	Em regularização	80% alta e 20% m.baixa
SUDESTE	7	Heliópolis K	Sacomã	Ipiranga	200	20,000	Atendimento compromisso da gestão anterior	Favela	Inseridos em área ocupada por favela	100 (**)	100	100	100	100	100 (**)	s/inf.	100	0	Em regularização	50% m.alta e 50% média
Total (mutirão com recursos da SEAC)					2,492	381,716														
TOTAL					2,867	588,271														

Fontes:
SILVA (2004)
Relatórios COHAB-SP (diversos)
www.habisp.inf.br

Observações:
(*) Obras concluídas pelo Programa FUNACOM
(**) 18 casas do mutirão de Heliópolis não encontravam-se dotadas de esgoto sanitário, guias e sarjetas e pavimentação, à época.

TABELA 22 - EMPREENDIMENTOS FINANCIADOS POR OPERAÇÕES INTELIGADAS E FUNAPS - 1986-1988																								
IDENTIFICAÇÃO DO EMPREENDIMENTO									OPERAÇÕES INTELIGADAS					SITUAÇÃO ATUAL										
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Nº de Unid. Hab.	Área do terreno (m²)	Situação de Propriedade da área	Classificação atual	PROONENT E / OBJETO	CONTRAPARTIDA				INFRA-ESTRUTURA URBANA							REGULARIZAÇÃO			SÓCIO - ECONÔMICO
										Favelas Beneficiadas				água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./ guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual	
										Nº ord.	Denominação	Nº Famílias	Localização (Zona)											
NORTE	1	Jardim Elisa Maria	Brasilândia	Freguesia/ Brasilândia	76	9,568	Terreno doado pela EMURB	Conjunto Habitacional	SUL AMÉRICA Participações - Escritórios	1	Cabuçu de Baixo "C"	76	Norte	100	100	100	100	100	100	100	100	0	Há aprovação das edificações, porém o loteamento é clandestino - Irregular	100% - m.alta
		Totais - Operações				76																		
	2	Morro Grande	Freguesia do Ó	Freguesia / Brasilândia	451	146,189	Compra FUNAPS	s/classificação	SUSA e LOCBRÁS - Shopping West Plaza	2	J.Marinos/Lauzane	112	Norte	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0	Há aprovação das edificações, porém o loteamento é clandestino - Irregular	100% baixa
										3	Cabuçu de Baixo "A"	176	Norte											
										4	Cabuçu de Baixo "B"	107	Norte											
									ROSSI Residencial - blocos residenciais	5	Cabuçu de Baixo "A"	17	Norte											
									SUL AMÉRICA Participações - escritórios	6	Cabuçu de Baixo "C"	39	Norte											
		Totais - Operações				451																		
	3	Parada de Taipas	Jaraguá	Pirituba	128	20,703	Compra FUNAPS	s/classificação	SUSA e LOCBRÁS - Shopping West Plaza	7	Casa Verde/Ordem e Progresso	80	Norte	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0	s/inf.	100% m.alta
									SUL AMÉRICA Participações - escritórios	8	Favela Humaitá	40												
										9	Cabuçu de Baixo "C"	8	Norte											
		Totais - Operações				128																		
SUL	4	Sítio Pirajussara	Capão Redondo	Campo Limpo	180	60,960	Compra FUNAPS	Conjunto Habitacional	Servease - Apart Hotel e Escritórios	10	Favela do Jaguaré	55	Oeste	100	100	100	100	100	80	s/inf.	100	0	Empreendimento executado em desacordo com o projeto aprovado	50% m.alta, 40% média e 10% alta
									SUL AMÉRICA Participações - escritórios	11	Favela do Jaguaré	125	Oeste											
	Totais - Operações				180	237,420																		
TOTAL				835					835															

Fonte:
PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br
PMSP/SEHAB/HABI41 - Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas - emitido em 18.10.99
SEMPLA/SEHAB - Relatório Final - Portaria Intersecretarial 01/93/SEMPLA/SEHAB - Operações interligadas - Abril / 1994
SILVA (2004)

Observações:
As tipologias habitacionais eram embriões de 28 m², exceto o Sítio Pirajussara que contempla também sobrados de 45,36 m²

TABELA 23 - ÁREAS ADQUIRIDAS COM RECURSOS DO FUNAPS - 1986-1988

IDENTIFICAÇÃO - SITUAÇÃO ORIGINAL									SITUAÇÃO ATUAL																	
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Condição original da área (*)	Forma de Aquisição	Área (m²)	Nº fam. Benef.	OCUPAÇÃO				INFRA-ESTRUTURA URBANA								SÓCIO-ECONÔMICO			REGULARIZAÇÃO		
									Nº fam. Atual	(%) acréscimo	Classificação atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim. /guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	Índice Infra	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual
NORTE	1	Gêneve	Mandaqui	Santana/ Tucuruvi	Ocupada	Compra FUNAPS	828	10	21	110.00	Favela	não há	100	80	100	0	0	0	0	0.49	2,792.00	6.73	0.17	Prop. 100	0	Irregular
	2	Jd. Palmares	Tremembé	Jaçanã/ Tremembé	Livre	Compra FUNAPS	110,089	125	300	140.00	Parte Loteamento Irregular (Jd. Palmares) e parte favela (Guapira II)	Sistema viário com alta declividade	100	90	100	80	0	40	100	0.7	367.00	0.88	0.67	100	0	Em processo de regularização
LESTE	3	Oxford	Itaim Paulista	Itaim Paulista	s/inf.	Compra FUNAPS	3,032	s/inf.	s/ind	s/inf	Conjunto Habitacional	não há	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	0	s/inf.		s/inf.		100% média	100	0	Sem informação
OESTE	4	Uirapuru	Raposo Tavares	Butantã	Livre	Compra FUNAPS	17,952	300	500	66.67	Favela	Ocupação em APP	0	0	0	10	Parcial	10	Parcial	0.13	672.00	1.62	0.87	100	0	Irregular
TOTAL							131,901	135	321	137.78																

Fontes -
PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br
COHAB-SP Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS - atualizado em junho/2.000
PMSP/SEHAB/HABI41 Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas - emitido em 18.10.99
GOMIDE & TANAKA, Marta Maria Soban. “A Política Heterodoxa de Habitação Popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS”.Cadernos de Pesquisa do LAP Nº 22, São Paulo, USP/FAU, Novembro/Dezembro, 1997.
PMSP/SEHAB/HABI Relatório de Gestão 1989/1992
Observações:
(1) A condição original da área foi considerada com base nas informações sobre data de ocupação em www.habisp.inf.br, ou em relatório ou estudo de caso específico.
(2) salário mínimo - R\$ 415,00
(3) O IPVSa de 0 a 1,00 é calculado apenas para áreas inseridas em favelas, com base no IPVSa da Fundação SEADE, quanto mais próximo de 1,00 maior o grau de vulnerabilidades. Nos demais casos indicamos os percentuais que prevaleceram nos intervalos do mapeamento da Fundação SEADE
(4) O Índice de Infra-estrutura é calculado pelo Habiisp apenas para áreas de favelas. Quanto maior o índice melhores as condições de infra-estrutura. O índice 1,00 corresponde a 100% da infra-estrutura básica

TABELA 24 - FINANCIAMENTO DE ÁREAS E PRODUÇÃO DE MORADIAS - 1986-1988																									
REGIÃO	IDENTIFICAÇÃO - SITUAÇÃO ORIGINAL									SITUAÇÃO ATUAL															
	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Condição original da área (*)	Forma de Aquisição	Área (m²)	Nº fam. Benef.	Financiamento para produção	Nº fam. Atual	Classificação atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./ guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual
SUDESTE	E	1	Jardim Ivone	Sapopemba	Vila Prudente / Sapopemba	s/inf.	Compropriedade dos moradores	20,032	96	Material de para autoconstrução	s/inf.	Conjunto Habitacional	s/inf.	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100% baixa	50% Prop. 100%	0	Irregular
	LESTE	2	Quintais da Moóca	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	Livre	Compra FUNAPS	5,523	28	Material de para autoconstrução	28	Loteamento Irregular	não há	100	100	100	100	100	100	100	414	1.00	100% média	100	0
3		Jardim Deolinda	Lajeado	Guaianases	s/inf.	Compropriedade dos moradores	56,360	53	Contração de empreiteira	s/inf.	Conjunto Habitacional	s/inf.	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.		60% média, 30% baixa, 10% m.alta	100	0	Irregular
4		Jardim das Oliverias	Lajeado	Guaianases	livre	Compra FUNAPS	13,772	64	Contração de empreiteira	64	Loteamento Irregular	não há	100	100	100	100	100	100	100	468.00	1.13	60% baixa, 40% m.alta	100	0	Irregular
5		Jardim Robru	Lajeado	Guaianases	s/inf.	Compra FUNAPS	5,106	56	contração de empreiteira	s/inf.	Conjunto Habitacional	s/inf.	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.		100% média	100	0	Irregular
6		Jardim Miriam II/III	Lajeado	Guaianases	livre	Compra FUNAPS	55,582	250	Contração de empreiteira	389	Loteamento Irregular	Áreas inundáveis e ocupação em APP	80	30	100	100	10	0	100	380.00	0.92	100% m.alta	100	0	Irregular
7		Jardim Miriam I	Itaim Paulista	Itaim Paulista	ocupada	Compropriedade dos moradores	35,829	181	Contração de empreiteira	181	Loteamento Irregular	não há	100	100	100	100	100	50	100	366.42	0.88	50% média, 50% alta	100	0	Irregular
8		Jardim Nélia	Itaim Paulista	Itaim Paulista	s/inf.	Compropriedade dos moradores	126,100	365	Contração de empreiteira	s/inf.	Conjunto Habitacional (parte ocupada pela Favela Sebastião Lopes Grandia)	s/inf.	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.		60% alta, 40% média	100	0	Irregular
9		Jardim Provença (Projeto Santa Clara)	Itaim Paulista	Itaim Paulista	Livre	Compra FUNAPS	4,217	32	Contração de empreiteira	45	Loteamento Irregular	não há	100	100	100	0	0	100	100	404.00	0.97	100% média	100	0	Irregular
10		Jardim Alabama (Verônia)	Itaim Paulista	Itaim Paulista	livre	Compropriedade dos moradores	11,775	74	Contração de empreiteira	s/inf.	Conjunto Habitacional	s/inf.	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.		100% baixa	100	0	Irregular
11		Árvore de Cera	Vila Curuçá	Itaim Paulista	ocupada	Compra FUNAPS	73,104	67	Contração de empreiteira	s/inf.	Parte do loteamento irregular Santo Antonio	não há	100	100	100	100	100	75	100	502.00	1.21	87% média e 13% baixa	100	0	Irregular
12		Curuçá II	Vila Curuçá	Itaim Paulista	livre	Compropriedade dos moradores	5,150	37	Material de para autoconstrução	37	Loteamento Irregular	não há	100	100	100	100	100	100	100	780.00	1.88	100% baixa	100	0	Irregular
13		Parque Industrial	Vila Curuçá	Itaim Paulista	s/inf.	Compra FUNAPS	4,660	5	Contração de empreiteira	s/inf.	Conjunto Habitacional	s/inf.	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.		100% média	Proposta 100%	0	Irregular
OESTE		14	Parque Santa Rita	Vila Curuçá	Itaim Paulista	s/inf.	Compropriedade dos moradores	114,197	291	Material de para autoconstrução	s/inf.	Loteamento Irregular (inserida no Loteamento Santa Rita)	Córrego de Fundo de Vale	100	100	100	90	90	90	100	465.00	1.12	35% baixa, 40% média, 25% alta	Prop. 100%	0
	15	Jardim Verônica (Veronia I)	Ermelino Matarazzo	Ermelino Matarazzo	Ocupada	Compra FUNAPS	46,915	82	Material de para autoconstrução	s/inf.	Favela	Ocupação em APP	30	0	20	50	Parcial	50	100	423.00	1.02	0.80	100	0	Irregular
	16	Humaitá II	Vila Leopoldina	Lapa	Livre	Compropriedade dos moradores	3,662	56	Contração de empreiteira	200	Favela	Ocupação em sistema viário ativo	0	0	0	0	0	0	Total	2,398.00	5.78	0.33	0	0	Irregular
TOTAL GERAL							561,952	1,641																	

Fontes -
PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br
COHAB-SP Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS - atualizado em junho/2.000
PMSP/SEHAB/HAB Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas - emitido em 18.10.99
GOMIDE & TANAKA, Marta Maria Soban. "A Política Heterodoxa de Habitação Popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS". Cadernos de Pesquisa do LAP Nº 22, São Paulo, USP/FAU, Novembro/Dezembro, 1997.
PMSP/SEHAB/HAB Relatório de Gestão 1989/1992

Observações:
(1) A condição original da área foi considerada com base nas informações sobre data de ocupação em www.habisp.inf.br, ou em relatório ou estudo de caso específico.
(2) salário mínimo - R\$ 415,00

TABELA 25 - FINANCIAMENTO PARA PRODUÇÃO EM ÁREA PÚBLICA - 1986-1988																											
IDENTIFICAÇÃO - SITUAÇÃO ORIGINAL									SITUAÇÃO ATUAL																		
REGIÃO	Nº Ord.	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Condição original da área	Área (m²)	Nº fam. Benef.	Financiamento para produção	OCUPAÇÃO				INFRA-ESTRUTURA URBANA							SÓCIO-ECONÔMICO			REGULARIZAÇÃO				
									Nº fam. Atual	% acréscimo	Classificação atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./ guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	Índice Infra	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual	
NORTE	1	Cidade Nova	Vila Maria	Vila Maria / Vila Guilherme	Uso Comum (ocupada 1974)	35,331	140	Contratação de Empreiteira	500	257.14	Favela	não há	100	100	100	100	Parcial	100	100	0.93	471.00	1.13	0.95	100	0	Irregular	
	2	Vila Nova São João	Vila Maria	Vila Maria / Vila Guilherme	Uso Comum (ocupada 1973)	11,945	81	Contratação de empreiteira para urbanização e material para autoconstrução	300	270.37	Favela	não há	80	50	80	70	Parcial	80	100	0.70	157.00	0.38	0.89	60	0	Irregular	
	3	Galileu Gaia	Vila Maria	Vila Maria / Vila Guilherme	Dominial (livre)	4,157	52	Contratação de empreiteira para urbanização e material para autoconstrução	113	117.31	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	1,098.00	2.65	0.57	75	0	Irregular	
LESTE	4	Rolim Laranjeiras	Iguatemi	São Mateus	Uso Comum (ocupada 1972)	25,316	194	Material para autoconstrução	480	147.42	Favela	Ocupação em sistema viário ativo e APP	40	40	40	40	Parcial	40	Parcial	0.42	261.00	0.63	0.97	100	0	Irregular	
OESTE	5	Água Branca	Barra Funda	Lapa	Dominial (s/inf.)	16,693	207	Material para autoconstrução	207	0.00	Conjunto Habitacional	s/inf.	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.		s/inf.		100% m.alta	100	0	Irregular	
	6	Humaitá I	Vila Leopoldina	Lapa	Uso Comum (s/inf.)	2,018	20	Material para autoconstrução	45	125.00	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	2,398.00	5.78	0.33	77	0	H2	
	7	Santa Maria	Raposo Tavares	Butantã	Uso Comum (ocupada 1965)	1,825	21	Contratação de empreiteira para urbanização e material para autoconstrução	35	66.67	Favela	Ocupação em APP	0	0	0	80	Parcial	100	100	0.37	1,446.00	3.48	0.50	0	0	Irregular	
	8	São Domingos	Rio Pequeno	Butantã	Uso Comum (ocupada 1967)	1,989	100	Material para autoconstrução	100	0.00	Núcleo Urbanizado	Ocupação em APP	100	100	100	100	100	100	100	1.00	1,691.00	4.07	0.33	100	0	Irregular	
TOTAL						99,274	815		1,780	118.40																	

Fontes -
PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br
COHAB-SP Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS - atualizado em junho/2.000
PMSP/SEHAB/HA Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas - emitido em 18.10.99
GOMIDE & TANAKA, Marta Maria Soban. "A Política Heterodoxa de Habitação Popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS".Cadernos de Pesquisa do LAP Nº 22, São Paulo, USP/FAU, Novembro/Dezembro, 1997.

PMSP/SEHAB/HA Relatório de Gestão 1989/1992

Observações:

(1) A condição original da área foi considerada com base nas informações sobre data de ocupação em www.habisp.inf.br, ou em relatório ou estudo de caso específico.

(2) salário mínimo - R\$ 415,00

(3) O IPVSA de 0 a 1,00 é calculado apenas para áreas inseridas em favelas, com base no IPVSA da Fundação SEADE, quanto mais próximo de 1,00 maior o grau de vulnerabilidadenos. Nos demais casos indicamos os percentuais que prevaleceram nos intervalos do Mapeamento da Fundação SEADE

(4) O Índice de Infra-estrutura é calculado pelo Habisp apenas para áreas de favelas. Quanto maior o índice melhores as condições de in fra-estrutura. O índice 1,00 corresponde a 100% da infra-estrutura básica

(5) H1 e H2 são programas de regularização fundiária promovidos pela PMSP baseados na concessão de direito especial de moradia

TABELA 26 - PROGRAMA FUNACOM - 1989-1992																										FLS.01/03	
IDENTIFICAÇÃO - SITUAÇÃO ORIGINAL									SITUAÇÃO ATUAL																		
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Nº Unid. Hab. Previstas	Tipologia Habitacional	situação fundiária		OCUPAÇÃO			INFRA-ESTRUTURA URBANA							REGULARIZAÇÃO						SÓCIO - ECONÔMICO		
							Propriedade	Área (m²)	Nº Unid. Hab. Edificadas	Classificação atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./ guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	ZEIS (%)	Manacial (%)	retificação de perímetro/área	parcelamento irregular	Gleba Indivisa	situação atual	IPVS		
NORTE	1	Apuanã	Tremembé	Tremembé / Jaçanã	800	Casas sobrepostas e apartamentos	Desapropriação - DIS	85.413	800	Conjunto Habitacional	Não há	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0	x	x		Irregular	100% média		
	2	Santo Dias (Vila Nilo)	Jaçanã	Tremembé / Jaçanã	200	Apartamentos	Desapropriação - DIS	4.834	0	Núcleo Urbanizado	Parte da gleba Vila Nilo, invadida antes do início do mutirão e parte Projeto Cingapura	100	100	100	100	100	100	100	100	0		x		H2	1,00		
	3	Sonda	Jaçanã	Tremembé / Jaçanã	440	Sobrados	Desapropriação - DIS	51.743	250	Conjunto Habitacional (área remanescente para 120 unid. hab.)	Problemas de drenagem decorrentes da proximidade da Rodovia	100	100	100	s/inf.	Parcial	100	s/inf.	100	0		x		Irregular	100% alta		
	4	Vila Nova Cachoeirinha (Penha Bolsões II/III)	Cachoeirinha	Casa Verde/ Cachoeirinha	270	Sobrados	Área de propriedade da COHAB (remanescente do CH N.S. Penha Bolsões II/III)	27.687	0	Conjunto Habitacional	Área aterrada com lixo orgânico, Emissão de gases impede a continuidade do projeto	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0	x	x		Irregular	100% média		
	5	Movimento Unido	Jaraguá	Pirituba	164	Sobrados	Áreas contíguas adquiridas pelas Associações através de Compromissos de Cessão de Direitos. Frações ideais com perímetros indefinidos	45.379	318	Conjunto Habitacional	Sistema Viário com alta declividade	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0			x	Programa Lote Legal - Loteamento Parada de	100% baixa		
	6	Pedra Bonita	Jaraguá	Pirituba	172	Sobrados				0	100% baixa																
	7	Portal São Marcos	Jaraguá	Pirituba	104	Sobrados				27.964	104	Conjunto Habitacional	Sistema Viário com alta declividade	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0	x	x	x	Irregular	100% baixa
	8	Vista Linda	Jaraguá	Pirituba	131	Sobrados				19.270	131	Conjunto Habitacional	Sistema Viário com alta declividade	100	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0	x	x	x	Irregular	100% baixa
	9	Condomínio Paraíso	Jaraguá	Pirituba	60	Sobrados	8.439	61	Loteamento Irregular	Sistema Viário com alta declividade	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0	x	x	x	Irregular	100% baixa		
	10	Jardim Brasília	Jaraguá	Pirituba	518	Sobrados	Desapropriação - DIS	63.116	313	Conjunto Habitacional	Parte das habitações executadas sem assessoria técnica e financiamento Ocupação em APP	100	80	s/inf.	s/inf.	Parcial	Parcial	s/inf.	100	0	x	x		Parte incluído em CUEM Irregular	50% alta e 50% m.alta		
	11	Santa Marta	Jaraguá	Pirituba	72	Sobrados	Fração ideal de área maior, adquirida pela Associação, com escritura de venda e compra e averbação em matrícula	17.176	72	Loteamento Irregular	Área ingreme, acesso por escadarias, presença de matações	100	100	100	100	100	100	100	100	0	x	x	x	Irregular	95% m.alta e 5% média		
	12	Quero um Teto I	Jaraguá	Pirituba	39	Sobrados	Áreas não contíguas, adquiridas pelas Associações através de Comprom. De	3.460	38	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0		x	x	Irregular	100% média		
	13	Quero um Teto II	Jaraguá	Pirituba	23	Sobrados		2.600	23	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0		x	x	Irregular	100% média		
	14	Quero um Teto III	Jaraguá	Pirituba	46	Sobrados		4.320	46	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0		x	x	Irregular	100% média		
	15	Morada do Sol /Elisa Maria	Brasilândia	Freguesia / Brasilândia	313	73 sobrados e 243 apartamentos	Área de propriedade da COHAB (remanescente do CH Estrada da Parada)	45.257	0	Favela	Declividade superior a 30% e presença de matações. Área ocupada por favela com 800 domicílios	30	30	30	20	0	20	0	100	0		x		Irregular	0,67		
	16	Tiro ao Pombo	Brasilândia	Freguesia / Brasilândia	414	Sobrados	Desapropriação - DIS	38.825	40	Favela	Ocupação sobre sistema viário ativo e APP. Ocupado por favela com 592 domicílios.	80	0	80	30	0	0	Parcial	100	0		x		Irregular	0,63		
	17	Vista Alegre/FNT	Brasilândia	Freguesia / Brasilândia	20	Sobrados	Área doadas pela FNT à Associação. Fração Ideal de gleba maior. Área encravada - sem acesso por viário público.	3.328	20	Conjunto Habitacional	não há.	100	0	100	100	0	0	0	100	0			x		Irregular	100% média	

TABELA 26 - PROGRAMA FUNACOM - 1989-1992																									FLS.02/03	
IDENTIFICAÇÃO - SITUAÇÃO ORIGINAL								SITUAÇÃO ATUAL																		
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Nº Unid. Hab. Previstas	Tipologia Habitacional	situação fundiária		OCUPAÇÃO			INFRA-ESTRUTURA URBANA							REGULARIZAÇÃO						SÓCIO - ECONÔM	
							Propriedade	Área (m²)	Nº Unid. Hab. Edificadas	Classificação atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./ guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	ZEIS (%)	Manacial (%)	retificação de perímetro/área	parcelamento irregular	Gleba indivisa	situação atual	IPVS	
SUL	18	23 de outubro	Cidade Dutra	Socorro	107	Sobrados	Área de terceiros, vários lotes. Instrumentos de Compra e Venda sem registro.	4.373	107	Favela	A área já era ocupada por favela quando do início das obras - hoje com 478 domicílios	20	14	0	0	0	0	Parcial	100	100				Irregular	0,89	
	19	IV Centenário	Cidade Dutra	Socorro	552	Sobrados	Desapropriação - DIS	49.729	200	Conjunto Habitacional	Parte da área ocupada por prédios do Projeto do Guarapiranga	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0		x		Em regularização		
	20	Autodromo	Cidade Dutra	Socorro	60	Casas	Inserida na Favela Autodromo	28.429	60	Favela	Inserida em área ocupada por favela	100	80	80	100	100	100	100	100	0				Irregular	0,38	
	21	AMAI - Grajaú	Grajaú	Socorro	82	Casas	Propriedade da COHAB-SP	167.000	82	Loteamento Irregular	Ocupação em APP, áreas inundáveis	100	100	100	100	100	70	100	100	0		x		Irregular	70% m.alt, 30% média	
	22	Chácara do Conde I	Grajaú	Socorro	114	Sobrados	Desapropriação - DIS	240.466	0	Loteamento Irregular	s/inf.	0	100	100	100	0	0	100	100	100	x	x		Irregular	70% m.alta, 10% média, 20% alta	
	23	Alto da Riviera	Capão Redondo	Campo Limpo	27	Sobrados	Implantado em área livre do Condomínio Sítio Pirajussara	2.986	27	Conjunto Habitacional	Inserido em area maior-parcelamento irregular	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0			x	Irregular	50% m.alta, 40%média, 10% alta	
	24	Monet	Capão Redondo	Campo Limpo	225	Sobrados	Desapropriação - DIS	38.789	225	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0		x		Em fase final de regularização	50% média, 50% baixa	
	25	Jardim Sonia Ingá	Capão Redondo	Campo Limpo	200	Sobrados	Lotes de Propriedade da COHAB-SP	32.280	200	Conjunto Habitacional	Implantado em desacordo como loteamento original	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0		x		Irregular	50% alta, 50% baixa	
	26	Valo Velho I	Capão Redondo	Campo Limpo	412	40 casas sobrepostas, 212 sobrados e 160 apartamentos	Propriedade da COHAB-SP	58.402	412	Conjunto Habitacional	Casas implantadas na faixa de domínio da Estrada de Itapeperica	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0				Em regularização	100% média	
	27	Talara	Jardim São Luiz	M'Boi Mirim	404	Apartamentos	Desapropriação - DIS	15.500	404	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0	x			Irregular	100% baixa	
SUDESTE	28	Heliópolis K - Lagoa	Sacomão	Ipiranga	27	Sobrados	Propriedade da COHAB-SP	3.645	27	Favela	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0		x	x	Irregular	0,53	
	29	Heliópolis A - 13 mutirantes	Sacomão	Ipiranga	13	Casas	Propriedade da COHAB-SP	0	0	Favela	convênio rescindido											x	x	Irregular	0,53	
	30	Jardim Celeste I	Sacomã	Ipiranga	545	Casas sobrepostas e Sobrados	Desapropriação - DIS	107.310	545	Conjunto Habitacional	Construção de duas a quatro unidades habitacionais em cada lote, descaracterizando projeto de parcelamento aprovado	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0		x		Irregular	100% média	
	31	Vila Bela	Vila Prudente	Vila Prudente/ Sapopemba	68	Casas e sobrados	Parte - desapropriação - DIS, parte antigo leito do Rio Tamanduatei	5.786	68	Conjunto Habitacional	Área originalmente ocupada por favela	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100 (proposta)	0		x	x	Irregular	30% alta, 70% baixa	
	32	26 de Julho	Sapopemba	Vila Prudente/ Sapopemba	561	Sobrados	Área do Governo do Estado - Fazenda da Juta	113.950	561	Conjunto Habitacional	s/inf.	100	100	100	s/inf.	s/inf.	100	s/inf.	100	0			x	s/inf.	100% alta	

TABELA 26 - PROGRAMA FUNACOM - 1989-1992																									FLS.03/03	
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Nº Unid. Hab. Previstas	Tipologia Habitacional	situação fundiária		OCUPAÇÃO			SITUAÇÃO ATUAL							REGULARIZAÇÃO						SÓCIO - ECONÔM	
							Propriedade	Área (m²)	Nº Unid. Hab. Edificadas	Classificação atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./ guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	ZEIS (%)	Manacial (%)	retificação de perímetro/área	parcelamento irregular	Gleba indivisa	situação atual	IPVS	
LESTE	33	Haia do Carrão	Aricanduva	Aricanduva	137	Sobrados	Área de uso comum	6.056	45	Núcleo Urbanizado	Área originalmente ocupada por favela	100	100	100	100	100	100	100	100	0		x		Irregular	0,52	
	34	Lapena	São Miguel	São Miguel	208	Sobrados e apartamentos	Desapropriação - DIS	17.470	176	Conjunto Habitacional	Inserido em APA Tietê	100	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0				Irregular	100% alta	
	35	Rio das Pedras	Jardim Helena	São Miguel	288	Apartamentos	Desapropriação - DIS	10.382	288	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	100	100	100	s/inf.	100	0				Irregular	100% alta	
	36	Vila Mara	Jardim Helena	São Miguel	288	Apartamentos	Desapropriação - DIS	10.149	288	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	100	100	100	s/inf.	100	0				Irregular	100% baixa	
	37	Pires do Rio	Itaquera	Itaquera	37	casas	Desapropriação - DIS	7.470	37	Conjunto Habitacional	Parte em faixa não edificante da Ferrovia	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0		x		Irregular	70% média, 30% m.alta	
	38	Boa Esperança (Carrãozinho)	São Rafael	São Mateus	106	Sobrados	Propriedade da COHAB-SP	23.000	106	Loteamento Irregular	Inserida em loteamento clandestino - área maior	100	100	100	100	100	100	100	100	0	x	x		Irregular	100% média	
	39	São Francisco (vários)	São Rafael	São Mateus	1.116	Casas e sobrados	Propriedade Municipal	160.611	1.116	Conjunto Habitacional	Inserida em loteamento clandestino - área maior	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0		x		Irregular	80% alta, 20% m.alta	
	40	Área Treze	Guaianazes	Guaianazes	152	Casas sobrepostas e Sobrados	Desapropriação - DIS	23.328	152	Conjunto Habitacional	Implantado em desacordo como loteamento original	100	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100 (propos ta)	0		x		Irregular	100% alta	
	41	Baltazar Cisneiros	Lajeado	Guaianazes	315	Sobrados	Desapropriação - DIS	45.244	315	Conjunto Habitacional	Ocupação em APP, áreas inundáveis	100	100	100	100	100	100	100	100	0				Irregular	100% média	
	42	Campanha Gaucha	Lajeado	Guaianazes	128	Casas e sobrados	Desapropriação - DIS	15.230	128	Loteamento Irregular	não há	100	100	100	100	s/inf.	100	100	100	0		x		Irregular	100% alta	
	43	Miguel Ackel	Lajeado	Guaianazes	500	Casas sobrepostas, sobrados e apartamentos	Desapropriação - DIS	56.418	500	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0	x	x		Irregular	100% alta	
	44	Jardim Miriam II/III	Lajeado	Guaianazes	100	Casas e sobrados	Áreas adquiridas pelo FUNAPS e área em desapropriação	83.350	100	Loteamento Irregular	Áreas alagadiças e ocupação em APP	80	30	100	100	10	30	100	100	0		x		Irregular	100% alta	
	45	Boa Esperança - Texima	Itaim Paulista	Itaim Paulista	200	Sobrados	Desapropriação - DIS	31.661	200	Conjunto Habitacional	s/inf.	100	100	100	s/inf.	Parcial	Parcial	s/inf.	100		x			Irregular	100% m.alta	
	46	Lirios do Itaim	Vila Curuçá	Itaim Paulista	208	Apartamentos	Parte da área particular (a desapropriar) e parte Desapropriação - DIS	7.180	208	Conjunto Habitacional	parte da área não desapropriada	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0		x		Irregular	50% m.alta, 20% alta e 30% média	
	47	Barro Branco	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	905	Casas	Propriedade da COHAB-SP		905	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	s/inf.	100	100	s/inf.	100	0				Regularizado	70% média,10 % alta e 20% m.alta	
	48	Casa Blanca Petrilli	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	354	Casas	Desapropriação - DIS	54.723	354	Conjunto Habitacional	não há	100	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0		x		Irregular	100% alta	
OESTE	49	Estrela Guia	Jaguaré	Lapa	100	Sobrados	Desapropriação - DIS	2.382	100	Conjunto Habitacional	não há	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	s/inf.	100	0		x		Irregular	100% alta		
	50	Jardim do Lago	Rio Pequeno	Butantã	116	casas	Área municipal	14.911	0	Conjunto Habitacional	Área destinada ao Projeto Cingapura - convênio rescindido												s/imf.			
TOTAIS					12.441			1.887.021	10.152																	

Fontes -

PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br

COHAB-SP *Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS* - atualizado em junho/2.000

PMSP/SEHAB/HABIA *Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas* - emitido em 18.10.99

GOMIDE & TANAKA, Marta Maria Soban. "A Política Heterodoxa de Habitação Popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS".Cadernos de Pesquisa do LAP Nº 22, São Paulo, USP/FAU, Novembro/Dezembro, 1997.

PMSP/SEHAB/HABI *Relatório de Gestão 1989/1992*

Observações:

(1) A condição original da área foi considerada com base nas informações sobre data de ocupação em www.habisp.inf.br, ou em relatório ou estudo de caso específico.

(2) salário mínimo - R\$ 415,00

(3) O IPVSA de 0 a 1,00 é calculado apenas para áreas inseridas em favelas, com base no IPVSA da Fundação SEADE, quanto mais próximo de 1,00 maior o grau de vulnerabilidadenos. Nos demais casos indicamos os percentuais que prevaleceram nos intervalos do Mapeamento da Fundação SEADE

(4) O Índice de Infra-estrutura é calculado pelo Habisp apenas para áreas de favelas. Quanto maior o índice melhores as condições de in fra-estrutura. O índice 1,00 corresponde a 100% da infra-estrutura básica

(5) H1 e H2 são programas de regularização fundiária promovidos pela PMSP baseados na concessão de direito especial de moradia

TABELA 27 - EMPREENDIMENTOS - OPERAÇÕES INTERLIGADAS E FUNAPS EM TERRENOS MUNICIPAIS - 1989-1994															FLS. 01/03			
REGIÃO	Nº ordem	EMPREENDIMENTO							OPERAÇÕES INTERLIGADAS					REGULARIZAÇÃO			SÓCIO-ECONÔMICO	
		Denominação	Distrito	Subprefeitura	Nº de Unid. Hab.	Área do terreno (m²)	Tipologia Habitacional	Propriedade da área	Classificação atual	PROPONENTE OBJETO	CONTRAPARTIDA			ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual		
											Nº ordem	Denominação	Nº Famílias				Localização (Zona)	IPVS
NORTE	1	Rincão	Penha	Penha	292	13,089	Habitacional	Área Dominial	Conjunto Habitacional	SUSA S/A - Shopping Center	1	Entre Rios	20	Leste	100	0	Parte do Empreendimento implantado em área particular, ensejando desapropriação. Alvarás parciais	100% alta
											2	Bueru	16	Leste				
											3	Rua do Tunel	10	s/inf.				
											4	Maestro Vasconcelos	20	Leste				
											5	Movimento Sem Terra	56	s/inf.				
											6	Movimento Caixa D' água	36	s/inf.				
											7	Movimento Cecília Meirelles	16	s/inf.				
											8	Movimento Vila Cisper	10	s/inf.				
											9	Movimento Jardim Nordeste	10	s/inf.				
										CYRELLA Empr. Imob. - conjunto habitacional - R301	10	Entre Rios	3	Leste				
11											Bueru	2	Leste					
12											Rua do Tunel	2	s/inf.					
Lott's Empr. Ltda. - comércio e serviços em Z2										13	Entre Rios	3	Leste					
										14	Bueru	2	Leste					
										15	Rua do Tunel	2	s/inf.					
										16	Maestro Vasconcelos	3	Leste					
										17	Movimento Sem Terra	14	s/inf.					
Totais - Operações					292	13,089				225								
2	Minas Gás III	Limão	Casa Verde / Cachoeirinha	240	14,136	Apartamentos de 58,42 m²	Área dominial (antigo leito do R.Tietê - ocupada)	Conjunto Habitacional	Credival S/C - comércio e serviços em Z2	18	Favela Minas Gás	96	Norte	100	0	Implantado em área dominial não regularizada	100% média	
Totais - Operações					240	14,136				96								
3	Recanto dos Humildes	Perus	Perus	170	23,667	embriões de 25,33 m²	Área Desapropriada por DIS	Favela	Fundação Cásper Libero - zona de uso - shopping center	19	Minas Gás	50	Norte	100	0	Ocupado por favela	70% média, 30% m.alta	
										20	Penha Brasil	30	s/inf.					
										21	Massao Watanabe (Peri Novo II)	20	Norte					
										22	Botafogo (Recanto da Alegria)	5	Norte					
										23	Turística	7	Norte					
										24	Piqueri	12	Norte					
										25	Beija Flor	2	Norte					
										26	Marilac	10	Norte					
Totais - Operações					170	23,667				136								
SUL	4	Sítio Pirajussara	Capão Redondo	Campo Limpo	140	60,960	embriões de 28 m² e casas sobrado com 45,36 m²	Compra FUNAPS	Conjunto Habitacional	Associação ALUMINI - Escola de Inglês	27	Jardim Comercial	8	Sul	100	0	Empreendimento executado em desacordo com o projeto aprovado	50% m.alta, 40% média e 10% alta
										Const. Elias Vitor - conjunto habitacional R301	28	Jardim Comercial	4	Sul				
											29	Adutora	40	Oeste				
											30	Vila Nagib	12	Sul				
											31	São Domingos	13	Oeste				
											32	Jardim Catanduva	15	Sul				
											33	Complexo Aguas Espraiadas	26	Sul				
											34	Alto da Alegria	22	Sul				
											Totais - Operações							
	5	Jardim Olinda	Campo Limpo	Campo Limpo	50	5,480	embriões de 30,07 m²	Compra FUNAPS	Conjunto Habitacional	Construtora Wasserman - conjunto habitacional R301	35	Porto Seguro I	14	Sul	50% e Proposta 100%	0	Irregular (divergência entre área real e de escritura)	100% média
										Heinz Micha Salomon - conjunto habitacional R301			21					
	Totais - Operações					50	5,480				35							
	6	Parque Europa II	Jardim São Luiz	M'Boi Mirim	436	16,957	Apartamentos	Desapropriação PMSP DIS	Conjunto Habitacional	Não Houve		-	0	-	100%	0	Irregular (projeto ocupou parte de sistema viário oficial)	100% média
	Totais - Operações					436	16,957				0							

TABELA 27 - EMPREENDIMENTOS - OPERAÇÕES INTERLIGADAS E FUNAPS EM TERRENOS MUNICIPAIS - 1989-1994																FLS. 02/03		
REGIÃO	EMPREENDIMENTO									OPERAÇÕES INTERLIGADAS				REGULARIZAÇÃO			SÓCIO-ECONÔMICO	
	Nº ordem	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Nº de Unid. Hab.	Área do terreno (m²)	Tipologia Habitacional	Propriedade da área	Classificação atual	PROPONENTE OBJETO	CONTRAPARTIDA			ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual	IPVS	
											Favelas Beneficiadas							
										Nº ordem	Denominação	Nº Famílias	Localização (Zona)					
SUDESTE	7	Heliópolis	Sacomã	Ipiranga	120	5,700	Casas sobrepostas de 43,78 m²	Área de propriedade da COHAB-SP	Favela	Credival S/C - comércio e serviços em Z2	36	Heliópolis	120	Sudeste	0	0	Inserido na Favela	100% média
	Totais - Operações				120	5,700						120						
	8	Jardim Celeste - Setor III - Quadra A	Sacomã	Ipiranga	120	5,199	Apartamentos	Área desapropriada por DIS	Conjunto Habitacional	Constr. Incorp. Fresno Ltda. - conjunto habitacional R301	37	Olavo Fontoura	110	s/inf.	100	0	Loteamento executado em desacordo com o projeto original - parte com ocupações irregulares	100% média
	Totais - Operações				120	5,199						110						
LESTE	9	São Francisco 5	São Rafael	São Mateus	71	inserido em gleba maior	casas com 56,8 m²	Desapropriação PMSP DUP	Conjunto Habitacional	Nelson Schor - conjunto habitacional R301	38	Jardim Nove de Julho	6	Leste	100	0	Pendências com aprovação do parcelamento da gleba no qual está inserido	80% alta. 20% m.alta
										Walcon Empr. -conjunto habitacional R301	39	Tietê	1	Leste				
										Jardim Nove de Julho	40	Jardim Nove de Julho	8	Leste				
										Fraiha Incorp. - conjunto habitacional R301	41	Jardim Elba e Jardim Grimaldi	24	Leste				
										John Liu - conjunto habitacional R302	42	Tietê	4	Leste				
										Credival S/C - comércio e serviços em Z2	43	Tietê	1	Leste				
										IAUB - Empr. Imob. - conjunto habitacional R301	44	Laranjeiras	27	Leste				
	Totais - Operações				71						71							
	10	Texima	Itaim Paulista	Itaim Paulista	78	74,243		Área desapropriadas por DIS	Conjunto Habitacional	Rossi Residencial - conjunto habitacional R301	45	Nossa Senhora Aparecida	16	Leste	100	0	Projeto de loteamento aprovado difere do perímetro da área desapropriada	100% m.alta
										Carmem Rodrigues Ortega - conjunto habitacional R301	46	Tijuco Preto	15	Leste				
										Nossa Senhora Aparecida	47	Nossa Senhora Aparecida	5	Leste				
										Bartira	48	Bartira	3	Leste				
										Jardim Campos	49	Jardim Campos	2	Leste				
										Jaraguá	50	Jaraguá	2					
										Tijuco Preto	51	Tijuco Preto	25	Leste				
										Camargo Novo	52	Camargo Novo	5	Leste				
										Complexo Veronica	53	Complexo Veronica	5	Leste				
Totais - Operações				78	74,243						78							
11	Vila Muna II	José Bonifácio	Itaquera	97	4,728	Casas sobrepostas	Área de Uso Comum	Conjunto Habitacional na mesma gleba de Favela	Tecnisa Eng. Com - conjunto habitacional R301	54	Maria Luiza Americano	40	Leste			Programa H1 - Termos de concessão emitidos, aguardando registro		
									Desin Deservn. Imob. - conjunto habitacional R301			20						
Totais - Operações				97	4,728						60							

TABELA 27 - EMPREENDIMENTOS - OPERAÇÕES INTERLIGADAS E FUNAPS EM TERRENOS MUNICIPAIS - 1989-1994																FLS. 03/03		
REGIÃO	EMPREENDIMENTO									OPERAÇÕES INTERLIGADAS				REGULARIZAÇÃO			SÓCIO-ECONÔMICO	
	Nº ordem	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Nº de Unid. Hab.	Área do terreno (m²)	Tipologia Habitacional	Propriedade da área	Classificação atual	PROPONENTE OBJETO	CONTRAPARTIDA			ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual		
											Favelas Beneficiadas							
										Nº ordem	Denominação	Nº Famílias	Localização (Zona)					
OESTE	12	Água Branca III	Barra Funda	Lapa	102	7,709	Apartamentos de 33,58 m², 38,58 m² e 45,43 m²	Área Dominial (ocupada)	Conjunto Habitacional	Credival S/C - comércio e serviços em Z2 Silmar Imp. Exp. - conjunto habitacional R301 Engedisa Empr. Imob. - conjunto habitacionao R301	55	Água Branca	1 36 65	Oeste Oeste Oeste	100	0	Alvarás emitidos	100% m.alta
	Totais - Operações				102	7,709						102						
	13	Jardim Educandário	Raposo Tavares	Butantã	212	16,763	Casas sobrepostas com 41,79 m²	s/inf.	Conjunto Habitacional	Credival S/C - comércio e serviços em Z2	56	Córrego Uberabinha	172	s/inf.	s/inf.	0	s/inf.	s/inf.
	Totais - Operações				212	16,763						172						
	14	Munck	Raposo Tavares	Butantã	260	13,000	Apartamentos de 42,62 m²	Área Desapropriada por DIS	Conjunto Habitacional	Constr. Elias Vitor Nigri - conjunto habitacional R301 Miro Construtora - conjunto habitacional R301 Lott's Empr. Ltda - comércio e serviços em Z2 Ass. Bras. Supermercados - uso serviços Sarkis Arakelian - conjunto habitacional R301	57	Favela Jóia	31 4 18 15 42	s/inf.	100	0	Irregular (incluído em H1)	100% alta
	Totais - Operações				260	13,000						110						
	15	Sapé	Rio Pequeno	Butantã	200	21,043	Apartamentos de 48,39 m²	Área dominial e área desafetada por Lei 10.520/88 - 9.200 m²)	Conjunto Habitacional	Agenor Barreto Parente - comércio e serviços Ek Empr. Imob. - conjunto habitacional R301 Franster Empr. Imob. - conjunto habitacional R301 Amaffi Com.Constr. - conjunto habitacional R301 Ass. Pró Vida - escritório administrativo Fortenge Constr. - serviços Mario Augusto Bertazzi Bassi - posto de serviços e abastecimento de veículos Incorp. Ferreira Martins - conjunto habitacional R301 Hotel Porto do Sol - hotel turismo Escr. Adm Germain Buchard - serviço em corredor ZKF Engenharia - serviços em corredor	58 59 60 61	Sapé Ribeirão do Jaguaré Imperatriz Maria Amélia São Jorge Arpoador	2 14 11 15 30 14 1 5 10 7 11	Oeste Oeste Oeste Oeste	100	0	Irregular	100% m.alta
	Totais - Operações				200	21,043						120						
	TOTAL				2,588	282,674						1575						

Fontes -

PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br

PMSP/SEHAB/HABI41 Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas - emitido em 18.10.99

SEMP/SEHAB - Relatório Final - Portaria Intersecretarial 01/93/SEMP/SEHAB - Operações interligadas - Abril / 1994

Observações -

H1 e H2 são programas de regularização fundiária promovidos pela PMSP baseados na concessão de direito especial de moradia

TABELA 28 - UNIDADES HABITACIONAIS ADQUIRIDAS PELO FUNAPS PARA CONTRAPARTIDA DE OPERAÇÕES INTERLIGADAS - 1989-1994

EMPREENDIMENTO										CONTRAPARTIDA - OPERAÇÕES INTERLIGADAS					REGULARIZAÇÃO	SÓCIO-ECONÔMICO
REGIÃO	Nº ORDEM	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Nº de Unid. Hab. Adquiridas	Área do terreno (m²)	Tipologia Habitacional	Propriedade da área	Classificação atual	PROPONENTE E OBJETO	CONTRAPARTIDA				situação atual	IPVS
											Favelas Beneficiadas					
											Nº ordem	Favelas	Nº Famílias	Localização (Zona)		
LESTE	1	Santa Etelvina II A	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	417	425.990	embriões - 24 m²	Unidades Habitacionais adquiridas da COHAB-SP	Conjunto Habitacional	Credval S/C Participações - comércio e serviços	1	Parque Central	50	Norte	regular	100% média
											2	Santo Antonio	9	s/inf.		
											3	Haia do Carrão	48	Leste		
											4	Maria Luiza Americano	39	Leste		
											5	Água Branca	18	Oeste		
										Cyrella Emp. Imob - conjunto habitacional R301	6	João XXIII	50			
											7	Maria Luiza Americano	21	Leste		
											8	Jardim Aurora	21			
											9	Chabilândia	30			
											10	Cinco de Julho	19			
										Participação Morro Vermelho - shopping center	11	Olavo Fontoura	45			
										Escr. De Eng. Wolosker - conjunto habitacional R301	12	Olavo Fontoura	29			
											13	Tietê	15			
											14	Cedro	10			
											15	Aurora	4			
											16	Piqueri	1			
											17	Central	6			
										Racinvest Investimentos Imob. - conjunto habitacional R301	18	Tanque	4	Leste		
										SUSA e LOCBRÁS - Shopping West Plaza	19	Central	42	Norte		
											20	Haia do Carrão	45	Leste		
											21	Bamburral	4	Norte		
											22	São Domingos	6	Norte		
											23	Jardim Ipanema	33	Norte		
											24	Miranguaba	27	Norte		
											25	Vila União	6	Sul		
											26	Jaraguá	40	Norte		
											27	Jardim D'Abril II	50	Oeste		
											28	Vila Malvina	1	s/inf.		
											29	Jardim Sidney	2	Norte		
											30	Vila Belem de Maria	1	Norte		
											31	Jardim Lider	4	s/inf.		
											32	Jardim Vivan	6	Norte		
											33	outras favelas	68	s/inf.		
	Totais - Operações					417	425.990					752				
OESTE	2	Raposo Tavares	Raposo Tavares	Butantã	422	329.452	embriões - 24 m²	Unidades Habitacionais adquiridas da COHAB-SP	Conjunto Habitacional	SKR Engenharia - conjunto habitacional R301	34	Nova República	8	Sul	regular	60% média, 60% m.alta
											35	Paulino Cabral	10	s/inf.		
											36	Maramboaba	3	Norte		
											37	Morro do "S"	27	Sul		
											38	Alto da Alegria	26	Sul		
										39	Maria Virgínia	20	Sul			
										PBK Imóveis - conjunto habitacional R301	40	Adutora	68	Oeste		
											41	Ranieri	2	s/inf.		
										Edificadora Santa Helena - escritórios	42	Nova República	77	Sul		
											43	Paulino Cabral	10	s/inf.		
											44	Mirangoaba	30	Norte		
											45	Jardim D"Abril	54	Oeste		
											46	Jaguaré	44	Oeste		
											47	Jardim Ipanema	25	Norte		
										Credval S/C Participações - comércio e serviços	48	Jardim Vivan	7	Norte		
											49	Cidade Lider	8	s/inf.		
											50	E. J. kubistcheck	43	Oeste		
	Totais - Operações					422	329.452					460				
TOTAL					839	755.442					1212					

Fontes -
PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br
PMSP/SEHA Empreendimentos Habitacionais com Recursos da FUNAPS e Operações Interligadas - emitido em 18.10.99
SEMPLA/SEHAB - Relatório Final - Portaria Intersecretarial 01/93/SEMPLA/SEHAB - Operações interligadas - Abril / 1994

TABELA 30 - URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - OBRAS EXECUTADAS E EM EXECUÇÃO POR EMPREITEIRAS - 1989-1992																												FLS.01/02		
IDENTIFICAÇÃO DA FAVELA						CARACTERÍSTICAS DA INTERVENÇÃO				OCUPAÇÃO						SITUAÇÃO ATUAL														
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Tempo de Ocupação em 1989 (anos)	Classificação da área ocupada (propriedade)	Estágio no Final de 1989	Nº de domicílios na favela	Nº de unid. Hab. Produzidas (na favela)	Área Ocupada (m²)	Domicílios		Área da Favela		Classificaçã o atual	Situações Notáveis	INFRA-ESTRUTURA URBANA								SÓCIO-ECONÔMICA			REGULARIZAÇÃO		
											Nº atual	% acréscimo	Atual (m²)	% acréscimo			água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./ guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	Índice Infra - Estrutura	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual
NORTE	1	Galileu Gaia	Vila Maria	Vila Maria/Vila Guilherme	2	Uso comum	concluída	52	52	4,157	111	113.46	4,157	0.00	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	1,098.00	2.65	0.57	75	0	s/inf.
	2	Mirangoaba I e II	Brasilândia	Freguesia / Brasilândia	22	Uso comum	concluída	400	0	30,000	819	104.75	26,897	-10.34	Favela	não há	80	70	80	20	Parcial	70	100	0.66	478.00	1.15	0.85	100	0	H1
	3	Vivan	Jaraguá	Pirituba	20	Uso comum	concluída	39	0	4,245	44	12.82	4,245	0.00	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	745.00	1.80	0.50	100	0	H1
	4	Cidade da Criança/Cidade da Criança - autoban	Perus	Perus	12	Mista (uso comum e particular)	em obras	113	0	9,900	400	253.98	8,724	-11.88	Favela	Lixão	80	20	80	80	Parcial	20	100	0.69	463.00	1.12	1.00	100	0	Parte H1
SUL	5	Jardim dos Prados	Campo Grande	Santo Amaro	18	Uso Comum	em obras	20	31	7,400	60	200.00	7,771	5.01	Favela	não há	100	80	80	80	Parcial	80	100	0.81	1,114.00	2.68	0.50	100	0	Irregular
	6	Jardim Rubilene (Parque Doroteia I/II)	Pedreira	Cidade Ademar	14	Uso Comum	em obras	373	0	45,000	1,166	212.60	89,956	99.90	Favela	Ocupação em APP	40	10	0	70	Parcial	0	Parcial	0.29	286.00	0.69	0.84	75 (Prop. 100%)	100	s/inf.
	7	Nova Adriana Alta (Antonio Vieira Marcondes II)	Pedreira	Cidade Ademar	15	Uso Comum	obras concluídas	19	0	3,500	53	178.95	5,942	69.77	Favela	não há	40	40	45	45	Parcial	50	Parcial	0.45	472.00	1.14	0.67	Prop. 100%	100	Irregular
	8	Jardim Antonieta (Jardim Santo Antonio)	Jardim São Luiz	M' Boi Mirim	15	Uso Comum	obras concluídas	205	0	14,600	375	82.93	14,440	-1.10	Favela	não há	100	80	80	100	100	100	100	0.93	359.00	0.87	0.96	100	0	H1
	9	Boa Esperança	Jardim Angela	M' Boi Mirim	7	Uso Comum	em obras	88	0	4,869	81	-7.95	5,621	15.44	Favela	não há	100	0	100	100	Parcial	100	0	0.67	539.00	1.30	0.50	100	0	H1
	10	Autodrômo	Cidade Dutra	Socorro	29	Uso Comum	Infra-estrutura concluída	385	60	34,008	350	-9.09	16,155	-52.50	Favela	Ocupação em APP	100	80	80	100	100	100	100	0.93	1,056.00	2.54	0.38	100	0	Irregular
	11	Jardim Beatriz	Cidade Dutra	Socorro	14	Uso Comum	Em obras	176	21	1,400	176	0.00	21,281	1420.07	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	446.00	1.07	0.90	100	100	Desafetada (irregular)
	12	Vila Santa Maria	Socorro	Socorro	7	Mista (uso comum e particular)	Em obras	75	42	6,000	75	0.00	6,254	4.23	Núcleo Urbanizado	Sob rede de alta tensão e ocupação em APP	100	100	100	100	100	100	100	1.00	1,679.00	4.05	0.32	100	0	Irregular
SUDESTE	13	Cidade Azul I	Jabaquara	Jabaquara	22	Uso comum	concluída	205	0	11,164	300	46.34	11,164	0.00	Favela	não há	40	10	30	10	Parcial	70	100	0.38	489.00	1.18	0.81	100	0	H1
	14	Cidade Azul II	Jabaquara	Jabaquara	22	Particular				8,728	230	#DIV/0!	8,728	0.00	Favela	não há									889.00	2.14	0.50	100	0	Irregular
	15	Nova Minas Gerais	Jabaquara	Jabaquara	14	Uso comum	parcialmente concluída	110	0	5,000	170	54.55	6,644	32.88	Favela	não há	90	0	90	20	Parcial	100	100	0.59	831.00	2.00	0.98	Prop. 100%	0	Irregular
	16	Heliópolis (gleba A)	Sacomã	Ipiranga	17	Particular (propriedade da COHAB-SP)	Concluída	1,700	0	89,099	18,080	963.53	724,113	712.71	Favela	Ocupação sobre área de sistema viário	83	62	94	57	Parcial	97	100	0.75	303.00	0.73	0.53	100	0	Em processo
	17	São João Climaco (gleba K)	Sacomã	Ipiranga				5,200	0	576,083		-100.00		-100.00			80	70	80	40	Parcial	100	100	0.73	509.00	1.23	0.79	49.92	0	H1
OESTE	18	Jardim Climax	Sacomã	Ipiranga	14	Mista (uso comum e particular)	Em obras	83	0	4,400	102	22.89	4,655	5.80	Favela	Ocupação em APP	80	70	80	40	Parcial	100	100	0.73	509.00	1.23	0.79	49.92	0	H1
	19	São Domingos	Rio Pequeno	Butantã	23	Mista (uso comum e particular)	concluída	61	24	1,700	100	63.93	1,989	17.00	Núcleo Urbanizado	Ocupação em APP	100	100	100	100	100	100	100	1.00	1,691.00	4.07	0.33	100	0	Irregular
	20	Vila Operária	Raposo Tavares	Butantã	22	Uso comum	concluída	210	0	15,000	280	33.33	17,040	13.60	Favela	não há	70	70	70	100	100	100	100	0.84	906.00	2.18	0.77	100	0	H1
	21	Nova Jaguaré	Jaguaré	Lapa	24	Uso comum	parcialmente concluída	4,000	0	147,000	4,000	0.00	168,268	14.47	Favela	não há	20	10	15	25	Parcial	0	100	0.25	447.00	1.08	0.86	100	0	H2
	22	Fidalga I e II	Pinheiros	Pinheiros	24	Particular	Infra-estrutura concluída	10	10	508	22	120.00	1,034	103.54	Favela	não há	80	50	80	100	Parcial	100	100	0.77	8,159.00	19.66	0.17	0	0	Irregular

TABELA 30 - URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - OBRAS EXECUTADAS E EM EXECUÇÃO POR EMPREITEIRAS - 1989-1992																												FLS.02/02		
IDENTIFICAÇÃO DA FAVELA						CARACTERÍSTICAS DA INTERVENÇÃO				OCUPAÇÃO						SITUAÇÃO ATUAL														
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Tempo de Ocupação em 1989 (anos)	Classificação da área ocupada (propriedade)	Estágio no Final de 1989	Nº de domicílios na favela	Nº de unid. Hab. Produzidas (na favela)	Área Ocupada (m²)	Domicílios		Área da Favela		Classificação atual	Situações Notáveis	INFRA-ESTRUTURA URBANA								SÓCIO-ECONÔMICA			REGULARIZAÇÃO		
											Nº atual	% acréscimo	Atual (m²)	% acréscimo			água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./ guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	Índice Infra - Estrutura	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual
LESTE	23	Tanque / Itápolis	Sapopemba	Vila Prudente / Sapopemba	0	Mista (uso comum e particular)	parcialmente concluída	86	7	5,685	220	155.81	5,685	0.00	Favela	00% sobre AP	10	0	10	0	0	20	100	0.13	376.00	0.91	0.49	100	0	Irregular
	24	Jardim Planalto	Sapopemba	Vila Prudente / Sapopemba	18	Uso comum	Em obras	1,000	91	113,000	1,800	80.00	71,569	-36.66	Favela	Ocupação sobre área de sistema viário ativo e APP	20	20	20	20	Parcial	100	100	0.40	279.00	0.67	0.15	100	0	H1
	25	Jardim Catarina	Aricanduva	Aricanduva	s/inf.	Uso comum	Em obras	126	126	8,392	126	0.00	5,561	-33.73	Favela	não há	100	100	100	90	Parcial	80	100	0.89	1,063.00	2.56	0.83	100	0	H1
	26	Haia do Carrão	Aricanduva	Aricanduva	9	Uso comum									Núcleo Urbanizado	Ocupação sobre área de sistema viário ativo	100	100	100	100	100	100	100	1.00	354.00	0.85	0.83	100	0	Irregular
	27	Haia do Carrão - área 2	Aricanduva	Aricanduva	4	Mista (uso comum e particular)									#DIV/0!	Favela	10	10	10	10	Parcial	70	100	0.29	662.00	1.60	0.69	100	0	Irregular
	28	Bueru	Penha	Penha	7	Mista (uso comum e particular)	Infra-estrutura concluída	96	40	4,500	700	629.17	12,585	179.67	Favela	Ocupação sobre área de sistema viário ativo	30	30	50	60	0	100	Parcial	0.43	1,084.00	2.61	0.46	100	0	Irregular
	29	Entre Rios II	Cangaíba	Penha	11	Uso comum	Em obras	191	0	18,200	190	-0.52	10,748	-40.95	Favela	Ocupação em APP	70	30	70	70	Parcial	70	100	0.61	618.00	1.49	0.60	100	0	H2
	30	Libanesa	Cangaíba	Penha	10	Uso comum	concluída	257	5	15,989	257	0.00	15,989	0.00	Favela	não há	90	50	90	90	Parcial	90	0	0.71	523.00	1.26	0.75	100	0	H1
	31	Jardim Arizona	Cangaíba	Penha	15	Uso comum	parcialmente concluída	200	0	25,000	150	-25.00	6,768	-72.93	Favela	não há	100	90	100	90	Parcial	100	100	0.90	1,148.00	2.77	0.69	100	0	H1
	32	Esperantinópolis (Nhocunê)	Artur Alvim	Penha	17	Mista (uso comum e particular)	Em obras	447	0	33,695	600	34.23	33,695	0.00	Favela	Ocupação em APP	70	30	60	60	Parcial	80	Parcial	0.57	249.00	0.60	1.00	100	0	H2
	33	Vila Muna	José Bonifácio	Itaquera	7	Uso comum	Em obras	200	Conjunto Habitacional (91)	24,326	187	-6.50	14,302	-41.21	Favela	não há	100	80	100	100	100	100	100	0.96	680.00	1.64	0.98	100	0	H1
	34	Maria Luiza Americano	Parque do Carmo	Itaquera	17	Uso comum	Em obras	450	44	56,000	1,100	144.44	49,307	-11.95	Favela	Ocupação em APP	50	50	50	50	Parcial	40	100	0.52	306.00	0.74	0.95	100	0	Irregular
	35	Nossa Senhora Aparecida/ Santa Inês	Vila Jacuí	São Miguel	21	Mista (uso comum e particular)	Em obras	3,187	0	157,832	3,187	0.00	157,832	0.00	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	415.00	1.00	0.90	100	0	H1
	36	Nove de Julho	São Mateus	São Mateus	19	Uso comum	Em obras	201	0	17,885	350	74.13	17,439	-2.49	Favela	não há	50	50	50	30	Parcial	100	100	0.57	636.00	1.53	0.93	100	0	H1
	37	Dois de Maio	São Mateus	São Mateus	22	Uso comum	parcialmente concluída	355	0	45,750	700	97.18	47,470	3.76	Favela	não há	50	50	70	70	Parcial	50	100	0.59	271.00	0.65	0.95	90	0	H1
	38	Lourdes	Lajeado	Guaianases	0	Área desapropriada pela PMSP	Em obras	250	250	83,244	450	80.00	47,186	-43.32	Favela	não há	100	95	90	80	Parcial	90	100	0.87	279.00	0.67	0.75	100	0	Irregular
TOTAIS								21,370	487	1,640,649	37,271	74.41	1,666,306	1.56																

Fontes -
PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br
COHAB-SP. *Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS* - atualizado em junho/2.000
HABI - HABI 41 *Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas* - emitido em 18.10.99
GOMIDE & TANAKA, Maria Maria Soban. *"A Política Heterodoxa de Habitação Popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS"*. Cadernos de Pesquisa do PMSP/SEHAB/HABI - Relatório de Gestão 1989-1992
Observações :
(1) A condição original da área foi considerada com base nas informações sobre data de ocupação em www.habisp.inf.br, ou em relatório ou estudo de caso específico.
(2) salário mínimo - R\$ 415,00
(3) O IPVSA de 0 a 1,00 é calculado apenas para áreas inseridas em favelas, com base no IPVSA da Fundação SEADE, quanto mais próximo de 1,00 maior o grau de vulnerabilidadenos. Nos demais casos indicamos os percentuais que prevaleceram nos intervalos do Mapeamento da Fundação SEADE
(4) O Índice de Infra-estrutura é calculado pelo Habisp apenas para áreas de favelas. Quanto maior o índice melhores as condições de in fra-estrutura. O índice 1,00 corresponde a 100% da infra-estrutura básica
(5) H1 e H2 são programas de regularização fundiária promovidos pela PMSP baseados na concessão de direito especial de moradia
(6)Considerando a ausência de informações sobre o número de domicílios nas favelas Jardim Beatriz, Vila Santa Maria, Libanesa, Nossa Senhora Aparecida e Nova Jaguaré, consideramos o número de domicílios atual, para possibilitar a comparação.
(7)Considerando a ausência de informações sobre a área ocupada pelas favelas Galileu Gaia, Cidade Azul, Tanque/Itápolis, Haia do Carrão, Libanesa e N. Sra Aparecida , consideramos a área atual, para possibilitar a comparação.

TABELA 31 - OBRAS EXECUTADAS E EM EXECUÇÃO - URBANACOM - 1989-1992																													
IDENTIFICAÇÃO DA FAVELA						CARACTERÍSTICAS DA INTERVENÇÃO				SITUAÇÃO ATUAL																			
REGIÃO	Nº ORDEM	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Tempo de Ocupação em 1989 (anos)	Classificação da área ocupada (propriedade)	Estágio no Final de 1989	Nº de domicílios na favela	Nº de unid. hab. produzidas na favela	Área Ocupada (m²)	OCUPAÇÃO				INFRA-ESTRUTURA URBANA								SÓCIO-ECONÔMICA			REGULARIZAÇÃO			
											Domicílios		Área da Favela		Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./guias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	Índice Infra Estrutura	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual
Nº atual	% de acréscimo	Atual (m²)	% de acréscimo																										
NORTE	1	Jardim Paquetá	Pirituba	Pirituba	10	Municipal (desproprida)	Em obras	166	39	31,163	97	-41.57	31,163	0.00	não há	100	70	100	100	Parcial	70	Parcial	0.80	462.00	1.11	0.90	100	0	Irregular
SUL	2	Vila Nova Peinha (Peinha)	Vila Andrade	Campo Limpo	23	Uso Comum	Em obras	270	10	18,631	215	-20.37	19,693	5.70	não há	20	0	3	10	Parcial	10	Parcial	0.17	441.00	1.06	0.67	100	0	Irregular
	3	Monte Azul	Jardim São Luiz	M' Boi Mirim	9	Uso Comum	Em obras	423	0	23,164	453	7.09	23,983	3.54	Ocupação sobre APP e oleoduto	100	100	80	80	Parcial	80	100	0.85	631.00	1.52	0.81	47,25 (Prop. 100%)	0	H1
	4	Vila Santa Zélia	Jardim Angela	M' Boi Mirim	17	Uso Comum	Em obras	112	0	14,154	154	37.50	11,389	-19.54	não há	40	25	0	0	0	0	100	0.20	329.00	0.79	0.94	100	100	Irregular
	5	Jardim Icarai	Grajaú	Socorro	9	Uso Comum	Em obras	228	40	30,175	241	5.70	21,320	-29.35	não há	80	80	80	80	Parcial	80	Parcial	0.74	386.00	0.93	0.99	100	100	Irregular
LESTE	6	Complexo Vergueirinho / Nova Divinéia	São Mateus	São Mateus	37	Uso comum	Concluído	1,000	0	51,696	1,020	2.00	51,696	0.00	Ocupação em APP	70	70	100	60	Parcial	80	100	0.73	504.00	1.21	0.95	100	0	H1
TOTAIS								2,199	89	168,983	2,180	-0.86	159,244	-5.76															

Fontes -
PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br
COHAB-SP Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS - atualizado em junho/2.000
HABI - HABI 41 Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas - emitido em 18.10.99
GOMIDE & TANAKA, Marta Maria Soban. "A Política Heterodoxa de Habitação Popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS". Cadernos de PMSP/SEHAB/HABI - Relatório de Gestão 1989-1992
Observações :
(1) A condição original da área foi considerada com base nas informações sobre data de ocupação em www.habisp.inf.br, ou em relatório ou estudo de caso específico.
(2) salário mínimo - R\$ 415,00
(3) O IPVSA de 0 a 1,00 é calculado apenas para áreas inseridas em favelas, com base no IPVSA da Fundação SEADE, quanto mais próximo de 1,00 maior o grau de vulnerabilidade dos. Nos demais casos indicamos os percentuais que prevaleceram nos intervalos do Mapeamento da Fundação SEADE
(4) O Índice de Infra-estrutura é calculado pelo Habisp apenas para áreas de favelas. Quanto maior o índice melhores as condições de in fra-estrutura. O índice 1,00 corresponde a 100% da infra-estrutura básica
(5) H1 e H2 são programas de regularização fundiária promovidos pela PMSP baseados na concessão de direito especial de moradia
(6) Considerando a ausência de informações sobre a área ocupada pelo Complexo Vergueirinho/Nova Divinéia , consideramos a área atual, para possibilitar a comparação.
(7) Todas as áreas são classificadas atualmente como favelas

TABELA 32 - URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - EM PROJETO / LICITAÇÃO - 1989-1992																													FLS.01/02	
REGIÃO	IDENTIFICAÇÃO DA FAVELA					CARACTERÍSTICAS DA INTERVENÇÃO				SITUAÇÃO ATUAL																				
	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Tempo de Ocupação em 1989 (anos)	Classificação da área ocupada (propriedade)	Estágio no Final de 1989	Nº Domicílios	Nº de unid. Hab. Previstas	Área Ocupada (m²)	OCUPAÇÃO				INFRA-ESTRUTURA URBANA								SÓCIO-ECONÔMICA			REGULARIZAÇÃO				
											Domicílios		Área Ocupada		Classificação atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim/g uias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	Índice Infra Estrutura	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual
NORTE	1	Nova Tietê	Vila Maria	Vila Maria/Vila Guilherme	32	Uso Comum	Em Projeto	700	24	46,500	700	0.00	45,585	-1.97			Favela	não há	100	100	100	100	Parcial	50	100	0.87	471.13	1.14	1.00	62
	2	Jardim Maninos	Mandaqui	Santana / Tucuruvi	s/inf.	Municipal	Em obras	152	152	11,974	160	5.26	8,630	-27.93	Conjunto Habitacional	s/inf.	100	100	100	s/inf.	100	100	100	s/inf.	s/inf.	s/inf.	1.00	100	0	s/inf.
	3	Jardim Cachoeira	Freguesia do Ó	Freguesia/ Brasilândia	27	Uso Comum	Em Licitação de Obras	382	382	30,750	350	-8.38	14,662	-52.32	Favela	não há	85	70	70	70	Parcial	70	100	0.72	324.00	0.78	0.78	100	0	Irregular
	4	Índio Peri	Cachoeirinha	Casa Verde/ Cachoeirinha	32	Uso Comum	Em Licitação de Obras	220	0	19,930	344	56.36	20,999	5.36	Favela	Ocupação em APP	100	70	90	40	0	40	100	0.63	578.00	1.39	0.92	100	0	H1
	5	Bruna Galea	Cachoeirinha	Casa Verde/ Cachoeirinha	22	Uso Comum	Em Projeto	200	200	19,028	400	100.00	14,412	-24.26	Favela	não há	90	80	70	30	Parcial	90	100	0.73	568.00	1.37	0.86	100	0	H2
	6	Condessa Amália Matarazzo	Cachoeirinha	Casa Verde/ Cachoeirinha	25	Uso Comum	Em Licitação de Obras	292	292	33,415	250	-14.38	22,724	-31.99	Favela	Ocupação sobre oleoduto e APP	60	1	60	1	Parcial	1	Parcial	0.30	586.00	1.41	0.67	100	0	Irregular
	7	Letícia Cini			31	Uso Comum					450		37,217		Favela	Ocupação em APP	90	80	90	10	Parcial	70	100	0.70	427.00	1.03	0.89	100	0	Irregular
	8	Eucaliptos			1	Particular (COHAB-SP)					400		48,999		Favela	Ocupação sobre oleoduto e APP	60	1	60	1	Parcial	1	Parcial	0.30	563.00	1.36	0.93	100	0	Irregular
	9	São Candido / Paquetá II	Pirituba	Pirituba	20	Uso Comum	Em Licitação de Obras	200	0	22,000	300	50.00	26,559	20.72	Favela	não há	100	0	100	100	100	100	100	0.80	466.00	1.12	0.51	100	0	Irregular
	10	Marilac	Pirituba	Pirituba	7	Uso Comum	Em Projeto	152	0	17,700	217	42.76	9,402	-46.88	Favela	não há	100	75	100	100	Parcial	75	100	0.85	640.00	1.54	0.67	100	0	H1
LESTE	11	São José Barroca	Artur Alvim	Penha	42	Uso Comum	Em Projeto	162	0	30,209	542	234.57	36,602	21.16	Favela	Ocupação em APP	60	60	60	60	Parcial	70	0	0.56	488.00	1.18	0.60	100	0	H1
	12	Cinco de Julho	São Mateus	São Mateus	17	Uso Comum	Em Projeto	106	0	6,950	180	69.81	7,117	2.40	Favela	não há	60	60	80	100	Parcial	100	100	0.75	737.00	1.78	0.99	100	0	H1
	13	Jardim Vera Cruz	São Rafael	São Mateus	22	Uso Comum	Em Licitação de Obras	636	0	37,815	700	10.06	43,332	14.59	Favela	não há	80	80	80	80	100	100	100	0.87	334.00	0.80	0.85	100	0	H2
	14	Monte Taó	Itaim Paulista	Itaim Paulista	8	Uso Comum	Em Projeto	110	0	12,000	90	-18.18	11,461	-4.49	Núcleo Urbanizado	Ocupação em APP	100	100	100	100	100	100	100	1.00	576.00	1.39	0.95	100	0	H1
	15	São Jorge Arpoador	Raposo Tavares	Butantã	13	Uso Comum	Em Licitação de Obras	827	0	56,761	600	-27.45	22,765	-59.89	Favela	Ocupação em APP	0	0	0	20	Parcial	30	100	0.20	279.00	0.67	0.93	100	0	Irregular
	16	Imperatriz Dona Amélia	Rio Pequeno	Butantã	20	Uso Comum	Em Projeto	175	0	8,300	160	-8.57	7,150	-13.86	Favela	não há	0	0	0	30	Parcial	40	100	0.23	551.00	1.33	0.78	51	0	H1
SUDESTE	17	Gastão de Cunha /Santa Catarina	Jabaquara	Jabaquara	29	Particular (usucapião - moradores)	Em projeto	42	42	1,364	45	7.14	1,772	29.91	Favela	não há	90	20	90	10	Parcial	100	100	0.62	3,138.00	7.56	0.50	100	0	Irregular
	18	Walter Ferreira	Sapopemba	Vila Prudente/ Sapopemba	26	Mista (uso comum + particular)	Em Projeto	122	0	5,740	101	-17.21	9,946	73.28	Favela	Ocupação em APP	50	10	50	30	Parcial	80	100	0.47	519.00	1.25	0.98	100	0	Irregular
	19	Parque Santa Madalena I	Sapopemba	Vila Prudente/ Sapopemba	17	Uso Comum	Em Licitação de Obras	3,600	170	113,000	2,300	-36.11	88,849	-21.37	Favela	Ocupação em APP	50	40	50	40	Parcial	0	Parcial	0.57	310.00	0.75	0.92	100	0	Irregular
	20	Parque Santa Madalena II			15						1,300	#DIV/0!	51,305	#DIV/0!		Ocupação em APP	70	20	40	20	Parcial	60	Parcial	0.44	109.00	0.26	0.80	100	0	Irregular

TABELA 32 - URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - EM PROJETO / LICITAÇÃO - 1989-1992

FLS.01/02

IDENTIFICAÇÃO DA FAVELA						CARACTERÍSTICAS DA INTERVENÇÃO				SITUAÇÃO ATUAL																						
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Tempo de Ocupação em 1989 (anos)	Classificação da área ocupada (propriedade)	Estágio no Final de 1989	Nº Domicílios	Nº de unid. Hab. Previstas	Área Ocupada (m²)	OCUPAÇÃO						INFRA-ESTRUTURA URBANA								SÓCIO-ECONÔMICA			REGULARIZAÇÃO				
											Domicílios		Área Ocupada		Classificação atual	Situações Notáveis	água (%)	esgoto (%)	r. elétrica domiciliar (%)	iluminação pública (%)	drenagem	Pavim./g uias sarjetas (%)	Coleta de Lixo	Índice Infra Estrutura	renda (R\$)	renda (S.M)	IPVS	ZEIS (%)	Manacial (%)	situação atual		
SUL	21	Jardim Consórcio I	Campo Grande	Santo Amaro	7	Uso Comum	Licitada	80	27	4,880	90	12.50	5,639	15.55			Favela	não há	50	20	50	50	Parcial	50	Parcial	0.44	1,692.00	4.08	0.50	100	0	H1
	22	Jardim Consórcio II			27	Particular					15		945		não há	20		0	10	100	Parcial	100	Parcial	0.42	1,728.00	4.16	0.90	100	0	Irregular		
	23	Jardim Olinda	Campo Limpo	Campo Limpo	9	Uso Comum	Em Licitação de Obras	395	54	18,000	1,819	360.51	93,083	417.13	Favela	Ocupação em APP	60	60	60	50	Parcial	60	100	0.60	408.00	0.98	0.83	100	0	H1		
	24	Jardim Comercial I	Capão Redondo	Campo Limpo	17	Uso Comum	Em contratação de obras	153	0	14,800	1,700	1,011.11	86,974	487.66	Favela	Ocupação em APP	50	20	50	40	Parcial	50	Parcial	0.43	231.00	0.56	0.82	100	0	H1		
	25	Jardim Souza	Jardim São Luiz	MBoi Mirim	17	Uso Comum	Em Licitação de Obras	55	0	s/inf.	77	40.00	4,177	#VALUE!	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	359.00	0.87	0.96	100	100	s/inf.		
	26	Jardim Thomas I	Jardim São Luiz	MBoi Mirim	6	Uso Comum	Em Projeto	70	0	7,521	90	28.57	6,349	-15.58	Favela	não há	69	52	80	50	0	80	100	0.59	716.00	1.73	0.51	100	0	H1		
	27	Jardim Campo de Fora/Santo Antonio	Jardim São Luiz	MBoi Mirim	17	Uso Comum	Em Licitação de Obras	700	0	120,000	1,055	50.71	51,208	-57.33	Favela	Ocupação em APP	80	0	20	70	Parcial	70	100	0.51	191.00	0.46	0.81	100	0	H1		
	28	Santa Lúcia II / Jardim Tupi	Jardim Ângela	MBoi Mirim	22	Uso Comum	Em Licitação de Obras	128	0	15,150	181	41.41	12,049	-20.47	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	390.00	0.94	0.76	100	100	s/inf.		
	29	Jardim Imbuías	Cidade Dutra	Socorro	s/inf.	Uso Comum	Projeto Guarapiranga (licitação)	450	0	33,645	433	-3.78	32,366	-3.80	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	429.00	1.03	0.78	100	100	s/inf.		
	30	Jardim Alpino	Cidade Dutra	Socorro	16	Mista (uso comum + particular)	Projeto Guarapiranga (licitação)	238	0	15,770	265	11.34	21,349	35.38	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	486.00	1.17	0.36	100	100	s/inf.		
	31	Jardim Alpino II					Projeto Guarapiranga (licitação)				72	#DIV/0!	8,012	#DIV/0!	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	1.00	438.00	1.06	0.83	100	100	s/inf.			
	32	Presidente Jordanoópolis	Cidade Dutra	Socorro	25	Uso Comum	Projeto Guarapiranga (licitação)	800	0	38,792	624	-22.00	40,113	3.41	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	410.00	0.99	0.89	100	100	s/inf.		
	33	Comunidade Sete de Setembro	Grajaú	Socorro	14	Uso Comum	Projeto Guarapiranga (licitação)	200	0	14,328	165	-17.50	15,957	11.37	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	492.00	1.19	0.57	100	100	s/inf.		
	34	Parque São José IV	Grajaú	Socorro	13	Uso Comum	Em Licitação de Obras	260	0	22,180	296	13.85	19,519	-12.00	Núcleo Urbanizado	não há	100	100	100	100	100	100	100	1.00	427.00	1.03	0.88	100	100	s/inf.		
	35	Parque Maria Fernanda I e II	Parelheiros	Parelheiros	22	Particular (compra financiada pelo FUNAPS em 1991)	Em Projeto	139	0	11,011	295	112.23	24,573	123.17	Favela	não há	25	15	0	35	Parcial	0	100	0.26	552.00	1.33	0.66	100	100	Irregular		
TOTAL								11,746	1,343	789,513	16,766	42.74	951,801	20.56																		

Fontes -
PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br
COHAB-SP Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS - atualizado em junho/2.000
HABI - HABI 41 Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas - emitido em 18.10.99
GOMIDE & TANAKA, Maria Maria Soban. "A Política Heterodoxa de Habitação Popular operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS". Cadernos de Pesquisa do LAP.
PMSP/SEHAB/HABI - Relatório de Gestão 1989-1992

Observações :
(1) A condição original da área foi considerada com base nas informações sobre data de ocupação em www.habisp.inf.br, ou em relatório ou estudo de caso específico.
(2) salário mínimo - R\$ 415,00
(3) O IPVSA de 0 a 1,00 é calculado apenas para áreas inseridas em favelas, com base no IPVSA da Fundação SEADE, quanto mais próximo de 1,00 maior o grau de vulnerabilidadenos. Nos demais casos indicamos os percentuais que prevaleceram nos intervalos do Mapeamento da Fundação SEADE
(4) O Índice de Infra-estrutura é calculado pelo Habisp apenas para áreas de favelas. Quanto maior o índice melhores as condições de in fra-estrutura. O índice 1,00 corresponde a 100% da infra-estrutura básica
(5) H1 e H2 são programas de regularização fundiária promovidos pela PMSP baseados na concessão de direito especial de moradia

TABELA 33 - ÁREAS ADQUIRIDAS/DESTINADAS AOS PROGRAMAS DO FUNAPS - 1989-1992

TABELA 33 - ÁREAS ADQUIRIDAS/DESTINADAS AOS PROGRAMAS DO FUNAPS - 1989-1992							FLS.01/02
DESAPROPRIAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	Nº	DENOMINAÇÃO	REGIÃO	DISTRITO	ÁREA (m²)	DESTINAÇÃO ORIGINAL	SITUAÇÃO ATUAL
	1	Rua do Carmo	Centro	Sé	577	Programa de Cortiços	Conforme destinação
	2	Casa Blanca Petrilli	Leste	Cidade Tiradentes	54.723	FUNACOM	Conforme destinação
	3	Inácio Monteiro	Leste	Cidade Tiradentes	183.680	Auto-construção e Mutirão	Provisão
	4	Área Treze	Leste	Guaianazes	23.328	FUNACOM	Conforme destinação
	5	Texima	Leste	Itaim Paulista	74.243	Provisão e FUNACOM	Conforme destinação
	6	Lagoa Seca	Leste	Itaim Paulista	10.511	Desapropriação (área invadida)	Loteamento Clandestino
	7	Pires do Rio	Leste	Itaquera	7.470	FUNACOM	Conforme destinação
	8	Rio das Pedras	Leste	Jardim Helena	10.382	FUNACOM	Conforme destinação
	9	Vila Mara	Leste	Jardim Helena	10.149	FUNACOM	Conforme destinação
	10	Oliveira Freire / Ascenço Fernandes	Leste	Jardim Helena	4.300	sem definição	Favela
	11	Baltazar Cisneiros	Leste	Lajeado	45.244	FUNACOM	Conforme destinação
	12	Campanha Gaúcha	Leste	Lajeado	15.230	FUNACOM	Conforme destinação
	13	Miguel Ackel	Leste	Lajeado	56.418	FUNACOM	Conforme destinação
	14	Jardim Miriam II/III	Leste	Lajeado	11.287	FUNACOM	Loteamento Clandestino
	15	Madre de Deus	Leste	Moóca	750	Programa de Cortiços	Conforme destinação
	16	Saioá Marabá	Leste	Parque do Carmo	6.266	Provisão (remoção de Favela)	Conforme destinação
	17	Lapena	Leste	São Miguel	17.470	FUNACOM	Conforme destinação
	18	Lirios do Itaim	Leste	Vila Curuçá	7.180	FUNACOM	Conforme destinação
	19	Celso Garcia	Leste	Belém	4.031	Programa de Cortiços	Conforme destinação
	20	Assis Ribeiro - Jardim Nova Tereza	Leste	Ermelino Matarazzo	22.848	sem definição	Núcleo Urbanizado
	21	Santana do Agreste I e II	Leste	Itaim Paulista	69.502	Desapropriação (área invadida)	Loteamento Clandestino
	22	Jardim Lourdes	Leste	Lajeado	47.014	Desapropriação (área invadida)	Favela
	23	Garagem	Leste	Vila Jacuí	140.689	Provisão	Conforme destinação
	24	Vila Nilo	Norte	Jaçanã	52.942	FUNACOM	Parte Cingapura e Parte Favela
	25	Sonda	Norte	Jaçanã	29.431	Provisão e FUNACOM	Conforme destinação
	26	Recanto do Humildes	Norte	Perus	215.156	Provisão	Favela
	27	Recanto do Humildes I	Norte	Perus	23.667	Provisão	200 embriões inseridos em Favela
	28	Apuanã	Norte	Tremembé	85.413	FUNACOM	Conforme destinação
	29	Tiro ao Pombo	Norte	Brasilândia	38.825	FUNACOM	Parte FUNACOM e Parte Favela
	30	Jardim Brasília	Norte	Jaraguá	63.116	FUNACOM	Parte FUNACOM e Parte invasão
	31	Jardim Paqueta I	Norte	Pirituba	42.950	URBANACOM (desapropriação de área invadida)	Favela
	32	Furnas - Estrela da Manhã	Norte	Tremembé	28.051	Desapropriação + autoconstrução	Loteamento Clandestino
	33	Parque Continental / Estrela Guia	Oeste	Jaguaré	29.732	FUNACOM	Parte Cingapura
	34	Munck	Oeste	Raposo Tavares	13.000	Provisão	Conforme destinação
	35	Jardim Celeste	Sudeste	Sacomã	107.310	Provisão e FUNACOM	Conforme destinação
	36	Vila Bela	Sudeste	Vila Prudente	5.786	URBANACOM e FUNACOM	Conforme destinação
	37	Monet	Sul	Campo Limpo	38.789	FUNACOM	Conforme destinação
	38	Parque Europa I	Sul	Jardim São Luiz	35.555	Provisão	Conforme destinação
	39	Talara	Sul	Jardim São Luiz	15.500	FUNACOM	Conforme destinação
	40	Chacara do Conde I	Sul	Grajaú	284.833	FUNACOM	Loteamento Clandestino
	41	Jd. Eliana	Sul	Grajaú	55.000	Desapropriação - atendimento demanda	Loteamento Clandestino
	42	Parque Europa II	Sul	Jardim São Luiz	16.957	Provisão	Conforme destinação
	43	IV Centenário	Sul	Socorro	49.729	Provisão e FUNACOM	Parte FUNACOM e Parte Guarapiranga
		Total				2.055.034	

DESAPROPRIAÇÃO - Utilidade Pública	Nº	DENOMINAÇÃO	REGIÃO		ÁREA (m²)	DESTINAÇÃO ORIGINAL	SITUAÇÃO ATUAL
	1	São Francisco	Leste	São Rafael	1.062.550	Utilidade Pública - diversos	Conjunto Habitacional
	Total				1.062.550		

TABELA 33 - ÁREAS ADQUIRIDAS/DESTINADAS AOS PROGRAMAS DO FUNAPS - 1989-1992							FLS.02/02
DOMINIAIS	Nº	DENOMINAÇÃO	REGIÃO		ÁREA (m²)	DESTINAÇÃO ORIGINAL	SITUAÇÃO ATUAL
	1	Haia do Carrão	Leste	Aricanduva	6.056	FUNACOM	Conforme destinação
	2	Minasgás	Norte	Limão	14.136	Provisão	Conforme destinação
	3	Rincão	Norte	Penha	13.089	Provisão	Conforme destinação
	4	Água Branca III	Oeste	Barra Funda	7.709	Provisão	Conforme destinação
	5	Sapé	Oeste	Rio Pequeno	21.043	Provisão	Conforme destinação
	Total				62.033		
FUNAPS	Nº	DENOMINAÇÃO	REGIÃO		ÁREA (m²)	DESTINAÇÃO ORIGINAL	SITUAÇÃO ATUAL
	1	Jardim Miriam II/III	Leste	Lajeado	51.719	FUNACOM	Parte desapropriação
	2	Sítio Pirajussara	Sul	Capão Redondo	60.960		Provisão e Funacom
	3	Jarim Olinda	Sul	Campo Limpo	5.480	Provisão	
	4	Parque Maria Fernanda	Sul	Parelheiros	11.011	Compra (área invadida)	Favela
	Total				129.170		
PROPRIEDADE DE TERCEIROS	Nº	DENOMINAÇÃO	REGIÃO		ÁREA (m²)	DESTINAÇÃO ORIGINAL	SITUAÇÃO ATUAL
	1	25 de janeiro	Centro	Sé	770	Programa de Cortiços	Conforme Destinação
	2	Carrãozinho	Leste	São Rafael	1.000.000	Provisão	FUNACOM e loteamento clandestino
	3	Barro Branco	Leste	Cidade Tiradentes	100.000	FUNACOM	Conforme destinação
	4	Dom João Nery	Leste	Itaim Paulista	106.618	Provisão	Conforme Destinação
	5	26 de Julho	Leste	Sapopemba	113.950	FUNACOM	Conforme Destinação
	6	Movimento Unido	Norte	Jaraguá	21.929	FUNACOM	Conforme Destinação
	7	Pedra Bonita	Norte	Jaraguá	23.450	FUNACOM	Conforme Destinação
	8	Portal São Marcos	Norte	Jaraguá	27.964	FUNACOM	Conforme Destinação
	9	Vista Linda	Norte	Jaraguá	19.270	FUNACOM	Conforme Destinação
	10	Condomínio Paraíso	Norte	Jaraguá	8.439	FUNACOM	Conforme Destinação
	11	Santa Marta	Norte	Jaraguá	17.176	FUNACOM	Conforme Destinação
	12	Quero um Teto I	Norte	Jaraguá	3.460	FUNACOM	Conforme Destinação
	13	Quero um Teto II	Norte	Jaraguá	2.600	FUNACOM	Conforme Destinação
	14	Quero um Teto III	Norte	Jaraguá	4.320	FUNACOM	Conforme Destinação
	15	Vista Alegre /FNT	Norte	Brasilândia	3.328	FUNACOM	Conforme Destinação
	16	Vila Nova Cachoeirinha (N.S.Penha)	Norte	Cachoeirinha	27.687	FUNACOM	Conforme destinação
	17	Elisa Maria (Morada do Sol)	Norte	Brasilândia	45.257	FUNACOM	Favela
	18	Eiras Garcia	Sudeste	Ipiranga	384	Programa de Cortiços	Conforme Destinação
	19	Imoroty	Sudeste	Ipiranga	324	Programa de Cortiços	Conforme Destinação
	20	Pedro Fachini	Sudeste	Ipiranga	323	Programa de Cortiços	Conforme Destinação
	21	Heliópolis K1	Sudeste	Sacomã	5.700	Provisão	Casas inseridas em Favela
	22	Heliópolis K - Lagoa	Sudeste	Sacomã	1.620	FUNACOM	Casas inseridas em Favela
	23	Grajaú (AMAI)	Sul	Grajaú	167.000	Mutirão	Loteamento Clandestino
	24	Jardim Sonia Ingá	Sul	Capão Redondo	32.280	FUNACOM	Conforme destinação
	25	Valo Velho I	Sul	Capão Redondo	58.402	FUNACOM	Conforme destinação
	26	23 de Outubro	Sul	Cidade Dutra	4.373	FUNACOM	Favela
	Total				1.796.624		
SEM INFORMAÇÃO	Nº	DENOMINAÇÃO	REGIÃO		ÁREA (m²)	DESTINAÇÃO ORIGINAL	SITUAÇÃO ATUAL
	1	Vila Muna II	Leste	José Bonifácio	4.728	Provisão	Conforme destinação
	2	Jardim Educandário	Oeste	Raposo Tavares	16.763	Provisão	Conforme destinação
	Total				21.491		
	37	TOTAL			5.126.902		

Fontes -
PMSP/SEHAB - Sistema HABI-sp - www.habisp.inf.br
COHAB-SP Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS - atualizado em junho/2.000
HABI - HABI 41 Empreendimentos Habitacionais com Recursos do FUNAPS e Operações Interligadas - emitido em 18.10.99
PMSP/SEHAB/HABI - Relatório de Gestão 1989-1992

TABELA 34 – MEDIDAS JUDICIAIS ENVOLVENDO EMPREENDIMENTOS DO EXTINTO FUNAPS E PRODUZIDOS PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA				FLS. 01/02
Nº	EMPREENDIMENTO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	MEDIDA JUDICIAL	OBSERVAÇÕES
1	23 de Outubro	Área de terceiros - Instrumentos de Compra e Venda sem registro	Ação Civil Pública	Inserido em área de proteção aos mananciais da Bacia da Guarapiranga.
2	Alto da Riviera	Área livre do Sítio Pirajussara	Procedimento de Inquerito	O mutirão foi implantado em área de uso comum do Condomínio Sítio Pirajussara. Encaminhamento para aprovação como loteamento em conjunto com o Sítio Pirajussara.
3	Apuanã	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Pendência Retificação judicial do perímetro da gleba e aprovação do parcelamento
4	Área Treze	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Área real divergente da desapropriadas, obra ocupou parte do sistema viários ativos - desafetação
5	Baltazar Cisneiros	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Pendência: aprovação do parcelamento
6	Barro Branco	Propriedade da COHAB-SP	Ação Civil Pública	Regularizado
7	Texima	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Obras implantadas em desacordo com o projeto aprovado. Envolve mutirão e Operações Interligadas. Obras de infra-estrutura pendentes.
8	Campanha Gaucha	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Loteamento aprovado pelo Município, após autuação como loteamento irregular.
9	Carrãozinho	Propriedade da COHAB-SP	Ação Civil Pública	Termo de Compromisso firmado com o MP em 2000. Inserido no Programa Lote Legal de RESOLO, que executou as obras de infra-estrutura. Conselho Gestor formado, aguarda decisão sobre perímetro da gleba (litigio com o proprietário original)
10	Condomínio Paraíso	Área de terceiros - Instrumentos de Compra e Venda sem registro. Gleba Indivisa	Ação Civil Pública	Proposta de regularização de loteamento irregular junto à RESOLO, com amparo na Lei 11.775/95
11	Elisa Maria - Morada do Sol	Propriedade da COHAB-SP	Ação Civil Pública	Área invadida - Favela.
12	Estrela Guia	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Condominio em lote resultante de desdobro.
13	Grajaú - AMAI	Propriedade da COHAB-SP	Procedimento de Inquérito	Parte da gleba ocupada pela Favela Vila Nascente. Loteamento Irregular em APM.
14	Heliópolis Lagoa - Gleba K	Propriedade da COHAB-SP	Ação Civil Pública	Termo de Compromisso firmado com o MP em 2000.Inserido na Favela Heliópolis - Gleba K - com projeto de urbanização e regularização em curso. Conselho Gestor constituído e obras em andamento. Plano de Urbanização aprovado.
15	Heliópolis Mutirões SEAC - Gleba K	Propriedade da COHAB-SP	Procedimento de Inquerito	Termo de Compromisso firmado com o MP em 2000.Inserido na Favela Heliópolis - Gleba K - com projeto de urbanização e regularização em curso. Conselho Gestor constituído e obras em andamento. Plano de Urbanização aprovado.
16	Itaquera IV -Jardim São Pedro - Mutirão SEAC	Propriedade da COHAB-SP	Procedimento de Inquerito	Parte do CH José Bonifácio - em fase de revisão do projeto de loteamento original para aprovar o "reparcelamento" de parte da área.
17	IV Centenário	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Parte de gleba maior onde foi implantado conjunto habitacional do Projeto Guarapiranga. Proposta de regularização de loteamento irregular junto à RESOLO, com amparo na Lei 11.775/95 (obras de infra-estrutura pendentes)
18	Jardim Celeste	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Loteamento irregular. Áreas ocupadas.
19	Jardim Brasília	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Loteamento irregular, obras de saneamento sem aprovação da SABESP. Pendentes: obras de contenção junto ao córrego e parte ocupada com casas construídas em mutirão, sem projeto e sem assessoria técnica.
20	Jardim Mirian	Constituído por 5 áreas contíguas: 4 de propriedade do FUNAPS e uma desapropriada.	Ação Civil Pública	Proposta de regularização de loteamento irregular junto à RESOLO, com amparo na Lei 11.775/95 (obras de infra-estrutura pendentes)
21	Jardim Nazaré - mutirão SEAC	Propriedade da COHAB-SP	Procedimento de Inquérito	Loteamento irregular, áreas públicas invadidas.
22	Jd. Sônia Ingá	Propriedade da COHAB-SP	Ação Civil Pública	Condomínios. Projetos aprovados por decreto específico.
23	Lapena	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Área inserida na APA - Tietê, objeto de embargo do DEPRN, liberada pela Secretaria do Meio Ambiente após revisão do Projeto. Parcelamento aprovado pelo Município. Pendência : áreas públicas invadidas.
24	Lirios do Itaim	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Parte da área ocupada pelo mutirão (lotes) foi excluída da desapropriação. Necessária nova desapropriação e aprovação do empreendimento.

TABELA 34 – MEDIDAS JUDICIAIS ENVOLVENDO EMPREENDIMENTOS DO EXTINTO FUNAPS E PRODUZIDOS PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA				FLS.02/02
Nº	EMPREENDIMENTO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	MEDIDA JUDICIAL	OBSERVAÇÕES
25	Madre de Deus	Municipal - Desapropriada	Procedimento de Inquerito	Projeto com Auto de Regularização emitido pelo Município. Pendência - execução de obras de proteção contra descargas atmosféricas.
26	Miguel Ackel	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Projeto de parcelamento revisto, com aprovação municipal por decreto específico. Pendência: Retificação judicial do Perímetro da Gleba.
27	Monet	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Loteamento irregular, obras de infra-estrutura faltantes.
28	Movimento Unido	Área de terceiros - Instrumentos de Compra e Venda sem registro. Gleba Indivisa.	Ação Civil Pública	Autuado como loteamento clandestino e regularizado tecnicamente através de RESOLO - Programa Lote Legal - denominado como Loteamento Parada de Taipas
29	Pires do Rio	Desapropriação em curso	Ação Civil Pública	Há também processo de usucapião. Construções na faixa não edificante da Ferrovia
30	Portal São Marcos	Área de terceiros - Instrumentos de Compra e Venda sem registro. Gleba Indivisa.	Ação Civil Pública	Proposta de regularização de loteamento irregular junto à RESOLO, com amparo na Lei 11.775/95.
31	PROFILURB Pêssego/Carmo	Propriedade da COHAB-SP	Procedimento de Inquerito	Inserido na APA Carmo, parte de área maior, gleba indivisa. Loteamento irregular e ampliado por invasões. Termo de Compromisso firmado com o MP em 2000. Regularização proposta nos termos da Lei 11.778/95
32	Quero um Teto I	Área de terceiros - Instrumentos de Compra e Venda sem registro. Gleba Indivisa.	Ação Civil Pública	Proposta de regularização de loteamento irregular junto à RESOLO, com amparo na Lei 11.775/95
33	Quero um Teto II	Área de terceiros - Instrumentos de Compra e Venda sem registro. Gleba Indivisa.	Ação Civil Pública	Proposta de regularização de loteamento irregular junto à RESOLO, com amparo na Lei 11.775/95
34	Rio das Pedras e Vila Mara	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Condomínios aprovados pelo Município. Auto de Conclusão depende de obras de proteção e combate a incêndio.
35	Santa Marta	Área de terceiros, adquirida mediante escritura de venda e compra com registro imobiliário. Fração ideal de área maior - gleba indivisa.	Ação Civil Pública	Proposta de regularização de loteamento irregular junto à RESOLO, com amparo na Lei 11.775/95
36	São Francisco I/II/III/IV, Sudeste, 5B e XV de Novembro	Área em desapropriação por DUP	Ação Civil Pública	Inserido em gleba maior de 1 milhão de metros quadrados, depende da aprovação do parcelamento como um todo
37	Sítio Casa Blanca	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Projeto de parcelamento revisto. Pendência: Execução de Obras de Infra-estrutura.
38	Sonda	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Auto de regularização emitido por RESOLO (a área era um lote mas foi aberto sistema viário caracterizando parcelamento do solo)
39	Talara	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Condomínio a ser aprovado por decreto específico
40	Tiro ao Pombo	Municipal - Desapropriada	Ação Civil Pública	Área ocupada por favela
41	Valo Velho I	Propriedade da COHAB-SP	Ação Civil Pública	Sem informações. Em regularização.
42	Vila Nilo (Santo Dias)	Municipal - Desapropriada	Procedimento de Inquerito	Área invadida por favela. Parte Projeto Cingapura
43	Vila Nova Cachoeirinha	Propriedade da COHAB-SP	Ação Civil Pública	Obra paralisada devido a aterro sanitário com presença de lixo orgânico no sub-solo.
44	Vista Alegre (FNT)	Área de terceiros. Área doada pela FNT para a Associação Vista Alegre. Fração ideal de área maior - gleba indivisa. Área encravada, sem acesso por viário público.	Ação Civil Pública	O restante da gleba foi doado ao Município onde foi implantado, por HABI o empreendimento Padre Alberto. Regularização deve considera a gleba como um todo.
45	Vista Linda/Pedra Bonita.	Área de terceiros - Instrumentos de Compra e Venda sem registro. Gleba Indivisa.	Ação Civil Pública	Para o mutirão Vista Linda- Proposta de regularização de loteamento irregular junto à RESOLO, com amparo na Lei 11.775/95.
FONTE		COHAB-SP Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS - atualizado em junh		

TABELA 35 - EMPREENDIMENTOS DO EXTINTO FUNAPS E RPODUZIDOS PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA AUTUADOS COMO LOTEAMENTOS IRREGULARES POR SEHAB/RESOLO

Nº	EMPREENDIMENTO	Nº Lotes	ÁREA (M²)	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	OBSERVAÇÕES
1	1º Outubro/Vila Lourdes	375	285,000	Compropriedade dos moradores	Financiamento pelo FUNAPS para compra área invadida e parcelada irregularmente
2	2 de Setembro	75	30,718	Compropriedade dos moradores	Financiamento pelo FUNAPS para compra área invadida e parcelada irregularmente
3	Árvore de Cera	67	73,104	Propriedade do FUNAPS	Financiamento para contratação de empreiteira, para edificação em lotes do loteamento irregular Santo Antonio
4	Campanha Gaúcha	128	15,230	Municipal - desapropriação	Mutirão - FUNACOM
5	Carrãozinho /J.Conquista e mutirão Boa Esperança	6,000	964,079	Propriedade da COHAB-SP	Adquirida para conjunto habitacional com financiamento de SEHAB. Invadida e parte mutirão FUNACOM
6	Chácara do Conde	114	240,466	Municipal - desapropriação	Desapropriada para o FUNACOM e invadida
7	Chácara Santa Maria	42	18,090	Compropriedade dos moradores	Financiamento pelo FUNAPS para compra de área e material de construção
8	Condominio Paraíso	60	8,439	Área de terceiros	Mutirão - FUNACOM
9	Curuçá II	37	5,150	Compropriedade dos moradores	Financiamento pelo FUNAPS para compra de lotes (reparcelamento) e material de construção
10	Favela Inajá	16	1,772	Compropriedade dos moradores	Financiamento pelo FUNAPS para compra de lotes e reparcèlement (Loteamento Americanópolis) e material de construção
11	Furnas - Estrela da Manhã	113	28,051	Municipal - desapropriação	Desapropriação da área e financiamento de material para autoconstrução
12	Galileu Gaia	113	4,157	Municipal - dominial	Contratação de empreiteira para urbanização e material para autoconstrução
13	Grajaú - AMAI/Vila Nascente	930	167,000	Propriedade da COHAB-SP	Mutirão - FUNACOM
14	IV Centenário	60	49,729	Municipal - desapropriação	Parte FUNACOM e parte Projeto Guarapiranga
15	Jardim das Oliveiras	64	13,772	Propriedade do FUNAPS	Financiamento para contratação de empreiteira
16	Jardim Eliana	50	55,000	Municipal - desapropriação	Desapropriada para o FUNACOM e invadida
17	Jardim Miriam I	181		Compropriedade dos moradores	Financiamento para contratação de empreiteira
18	Jardim Miriam II/III	350	55,582	Propriedade do FUNAPS	Financiamento para contratação de empreiteira e parte FUNACOM
19	Jardim Nazaré I e II	600	152,228	Propriedade da COHAB-SP	Parte mutirão SEAC
20	Jardim Palmares	300	110,089	Municipal - desapropriação	Compra de área pelo FUNAPS e ocupação pelo movimento. Autuado como loteamento clandestino e incluído no Programa Lote Legal
21	Jardim Paranapanema	792	86,908	Municipal - desapropriação	Loteamento desapropriado pelo Município e com edificação em desacordo com o projeto original
22	Jardim Provença - Projeto S.Clara	32	4,217	Propriedade do FUNAPS	Financiamento para contratação de empreiteira
23	Jardim Romano	50	12,772	Compropriedade dos moradores	Financiamento para compra de lotes e reparcèlement
24	Lagoa Seca	35	10,511	Municipal - desapropriação	Área invadida e desapropriada
25	Movimento Unido/Pedra Bonita	336		Área de terceiros	FUNACOM. Autuado como loteamento clandestino Parada de Taipas e incluído no Programa Lote Legal
26	Parque Paulistano - Jardim Eva (Gilda)	106	30,485	Compropriedade dos moradores	Financiamento pelo FUNAPS para compra de lotes (reparcelamento) e material de construção
27	Parque Paulistano III	188	39,200	Compropriedade dos moradores	Financiamento pelo FUNAPS para compra área invadida e parcelada irregularmente
28	Parque Paulistano Nitro	42	6,240	Compropriedade dos moradores	Financiamento pelo FUNAPS para compra de lotes (reparcelamento) e material de construção
29	Parque Santa Rita	291	114,197	Compropriedade dos moradores	Financiamento de material de construção para edificação em lotes do loteamento irregular Santa Rita
30	PROFILURB Pêssego/Carmo	1,153	196,569	Propriedade da COHAB-SP	Loteamento irregular do Programa PROFILURB, implantado em desacordo com o projeto e ampliado por sucessivas invasões.
31	PROFILURB Sítio dos Franças	262	141,887	Propriedade da COHAB-SP	Loteamento regularizado. Lotes adquiridos pelo FUNAPS foram "reparcelados" caracterizando loteamento clandestino.
32	Quintais da Moóca	28	5,523	Propriedade do FUNAPS	Financiamento de material de construção
33	Santana do Agreste I e II	390	69,502	Municipal - desapropriação	Área invadida e desapropriada
34	Santa Casa - Filhos da Terra	939	155,127	Compropriedade dos moradores	Financiamento para compra de gleba invadida e parcelada clandestinamente e material de construção. Autuado como loteamento clandestino e incluído no Programa Lote Legal.
35	Santa Casa - Vila Nova Galvão	180	53,014	Compropriedade dos moradores	Finaciamento para compra de gleba e material de construção. Autuado como loteamento clandestino e incluído no Programa Lote Legal.
36	Santa Marta	72	17,176	Área de terceiros	Mutirão - FUNACOM
TOTAL		14,571	3,220,984		

Fonte: COHAB-SP Situação Fundiária e de Regularização dos Empreendimentos do Extinto FUNAPS - atualizado em junho/2.000

TABELA 36 - INTERVENÇÕES EM ÁREAS OCUPADAS POR FAVELAS - 1979-1992

PERÍODO	PROGRAMA		ATENDIMENTO		SITUAÇÃO ATUAL										
					FAVELAS					N. URBANIZADO					
			Nº de Projetos	Nº em Favelas	Nº Favelas	% dos Projetos	Nº Dom.	Área (m²)	Índice Infra-Estrutura (médio)	IPVS (médio)	Nº Núcleos	% dos Projetos	Nº Domicílios	Área (m²)	
1979 - 1982	PROFAVELAS - Melhorias		25	25	22	88,00	10.848	563.484	0,53	0,85	3	12,00	1.582	254.168	
	PROFAVELAS - Remoções	F.Origem	5	5	2	40,00	545	24.255	0,60	0,88					
		F. Adensadas	6	6	6	100,00	2.032	222.504	0,49	0,74					
	PROMORAR	F.Origem	30	30	12	40,00	3.088	133.638	0,64	0,78	1	3,33	79	11.153	
1983-1985	Financiamento área + mat. constr.		17	3	2	66,67	932	47.873	0,48	0,78	1	33,33	1.250	157.832	
	Financiamento compra de área		6	1	1	100,00	100	1.246	0,74	0,56					
	Financiamento de mat. constr. em a. pública		16	11	9	81,82	3.025	115.761	0,57	0,65	2	18,18	276	26.692	
1986-1988	Compra de áreas		4	1	1	100,00	21	828	0,49	0,17					
	Compra de área + financiamento empreiteiras		16	1	1	100,00	333	46.915	0,35	0,80					
	Financiamento de mat. constr. em a. pública		8	6	4	66,67	1.315	74.417	0,61	0,83	2	33,33	145	4.007	
1989 - 1992	FUNACOM		50	3	2	66,67	107	16.036	0,10	0,89	1	33,33	45	6.056	
	Urbanização (Empreiteira)		38	37	31	83,78	33.578	1.465.315	0,59	0,69	6	16,22	3.842	178.567	
	URBANACOM		6	6	6	100,00	2.180	168.983	0,58	0,88					
TOTAL			227	135	100		58.104	2.881.255			16		7.219	638.475	
ASSENTAMENTOS BENEFICIADOS POR MAIS DE UM PROGRAMA				-11	-7			-21.569	-900.054			-4		-3.507	-195.347
ASSENTAMENTOS EFETIVAMENTE BENEFICIADOS				124	93			36.535	2.081.201			12		3.712	443.128

[illegible]

TABELA 37 - NUCLEOS URBANIZADOS / INTERVENÇÕES REALIZADAS - 1979-2008

IDENTIFICAÇÃO - SITUAÇÃO ATUAL												INTERVENÇÕES REALIZADAS								
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Data Ocupação (ano)	Situação Fundiária	nº domicílios	Área (m²)	IPVS	Renda (SM'S)	Regularização	1979 - 1982	1983 - 1985	1986 - 1988	1989 - 1992	1993 - 2000	2001 - 2004	2005 - 2008		
NORTE	1	Anápolis	Mandaqui	Santana/Tucuruvi	1969	Área de uso comum - desafetada pela Lei 10.226/86.	100	5,411	0.21	3.03	Programa H1 - Concessão Outorgada aos ocupantes.		Projeto piloto para atender 55 famílias, sendo 21 da Favela Anápolis, objeto de processo judicial de reintegração e 34 da favela contígua, com financiamento de material para autoconstrução em áreas pública - embrião em lotes de 50 m².							
	2	Vivan I (Vivam I)	Jaraguá	Pirituba	1969	Área de uso comum - desafetada, através da Lei 9823/82 e n.º 10.226/86, que autoriza a concessão do direito real de uso aos moradores.	44	4,245	0.5	1.80	Programa H1 - Concessão Outorgada aos ocupantes.	PROFAVELA - dotação de água e luz, construção de escadarias, captação de águas servidas e pluviais, iluminação pública nas vielas, rede de esgoto e reconstrução de barracos com Madeirit.			Urbanização - melhoria das condições de habitabilidade, através do "reparcelamento" da área e dotação de infraestrutura. Remoção de 13 famílias por conta de Operação Interligada.	Em 1993 três barracos foram substituídos por edificações em alvenaria, pela Adm. Regional, por apresentarem-se em situação de alto risco.				
SUL	3	Jardim Beatriz	Cidade Dutra	Socorro	1975	Área de uso comum - desafetada pela Lei 10.226/86 e Lei 13.514/03. Inserida na APM do Guarapiranga.	176	21,281	0.9	1.07	Concessão Outorgada aos ocupantes. Aguarda abertura de Matrícula	Projeto Piloto - PROÁGUA e PROLUZ	Urbanização, e financiamento de material de construção para edificação de 46 unidades habitacionais em autoconstrução.		Em execução construção de 21 unidades habitacionais em parte da área livre (1.400 m²) e obras de infra estrutura.					
	4	Jardim Iporanga (Esmeralda)	Cidade Dutra	Socorro	1972	Área de uso comum, inserida em APM do Guarapiranga	1,366	216,141	0.66	1.05	Irregular	PROFAVELA - Melhorias				Obras de urbanização (início) e construção de unidades habitacionais - 227		Programa Mananciais – Infra-estrutura - drenagem, canalização de córrego, rede de esgoto, rede de água, guias e sarjetas: pavimentação, calçadas e escadarias, obras de contenção, construção de 142 unidades habitacionais, implantação de parque linear com duas quadras poliesportivas e playground, Centro Comunitário.		
	5	Vila Santa Maria	Socorro	Socorro	1982	Área de uso comum, inserida em APM do Guarapiranga	75	6,000	0.33	4.05	Irregular	Melhorias em mutirão com recursos da Administração Regional	Canalização de dois córregos através de SEHAB/HABI		Obras de urbanização - esgoto, água potável, drenagem, contenções, pavimentação e centro comunitário.			Programa MANANCIAIS - execução de obras de urbanização, com recursos da PMSP para 1896 famílias incluindo o Parque das Cerejeiras.		
	6	Vila Calú (Jardim Calú/Vila Zélia)	Jardim Ângela	M'Boi Mirim	1977	Área de uso comum	172	33,782	0.84	0.90	s/inf.	PROFAVELA - Melhorias				Programa Guarapiranga - pavimentação, redes de água, esgoto, drenagem e contenções.				
LESTE	7	Haia do Carrão (mutirão)	Aricanduva	Aricanduva	1980	Área de uso comum desafetada nos termos da Lei 12.217/96.	45	6,056	0.52	5.14	s/inf.	Programas PROÁGUA e PROLUZ			Remoção de uma parte das famílias faveladas, melhoria das condições locais e relocação na própria favela - 45 famílias em alojamentos provisórios.		Execução de 45 unidades habitacionais em regime de mutirão			
	8	Haia do Carrão (urbanização)	Aricanduva	Aricanduva	1980	Área de uso comum -	260	7,390	0.83	0.85	s/inf.	Programas PROÁGUA e PROLUZ			Remoção de 91 famílias por conta de Operação Interligada	Verticalização - Projeto Cingapura - 240 unidades habitacionais - Fase 2 - Lote III		Urbanização execução de sistema viário e construção de 130 unidades habitacionais com recursos do BID.		
	9	Itápolis (Tanque urbanização)	Sapopemba	Vila Prudente/Sapopemba	1973	Área de uso comum desafetada	79	11,153	0.64	0.94	Programa H1 - Concessão Outorgada aos ocupantes.	Remoção de famílias para o PROMORAR Rio Claro			Urbanização e construção de 07 unidades habitacionais em regime de mutirão. Remoção de 4 famílias por conta de Operação Interligada					
	10	Nossa Senhora Aparecida/ Santa Inês	Vila Jacuí	São Miguel	1968	Área de uso comum desafetada e parte compropriedade dos moradores.	3,187	157,832	0.90	1.00	Programa H1	Projeto de urbanização e compra de área para PROFAVELAS - não realizado	Financiamento para compra da área da EMURB e material para autoconstrução de 84 habitações.	1989 - rede de drenagem em caráter de emergência - CDHU. Urbanização por empreiteira - eliminação de áreas de risco, equacionamento dos problemas de alagamento, definição de sistema de circulação e destinação de áreas para lazer. Remoção de 61 famílias por conta de Operação Interligada	Proposta de verticalização - Projeto Cingapura (não realizado)	Projeto de Urbanização (não iniciado)	Programa de Urbanização em andamento,			
OESTE	11	Humaitá I	Vila Leopoldina	Lapa	1990	Área de uso comum - com projeto de lei de desafetação.	45	2,018	0.33	5.78	Programa H2 - Concessão outorgada aos ocupantes			Financiamento de material para autoconstrução em área pública e 40 famílias removidas por conta de Operação Interligada						
	12	São Domingos	Rio Pequeno	Butantã	1967	Área de uso comum	100	1,989	0.33	4.07	s/inf.	Programas PROÁGUA e PROLUZ	Financiamento material de construção - 33 unidades habitacionais e recuperação de 04 habitações.	Construção de galpão e financiamento de material para autoconstrução na favela (São Domingos B)	Urbanização e 24 unidades habitacionais concluídas. Remoção de 19 famílias por conta de Operação Interligada.	Verticalização - Projeto Cingapura - 348 apartamentos - Fase 4 - Lote III.		Canalização do córrego.urbanização e implantação de sistema viário e 112 unidade habitacionais.		
TOTAL							5,649	473,298												

TABELA 38 - FAVELAS EM PROGRAMAS HABITACIONAIS - 1979-2008																			
IDENTIFICAÇÃO - SITUAÇÃO ATUAL													INTERVENÇÕES REALIZADAS						
REGIÃO	Nº	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Data Ocupação (ano)	Situação Fundiária	nº domi- cícios	Área (m²)	Índice Infra- Estrutura	IPVS	Renda (SM'S)	Regularização	1979 - 1982	1983 - 1985	1986 - 1988	1989 - 1992	1993 - 2000	2001 - 2004	2005 - 2008
NORTE	1	Mirangoaba I e II	Brasilândia	Freguesia / Brasilândia	1,967	Uso Comum - parcialmente desafetada	819	30,000	0.66	0.85	1.29	Programas H1 e H2 - parte com Termos de concessão de uso outorgados	Remoção de famílias para o PROMORAR Estrada da Parada.		Melhorias - esgoto e drenagem em mutirão. - Projeto de Urbanização Sind. Arquitetos	Programa de Urbanização - canalização de córrego, remoções, realocações. Remoção de 30 famílias por conta de Operações Interligadas			
SUDESTE	2	Heliópolis	Sacomã	Ipiranga	1,972	Propriedade da COHAB-SP	18,080	724,113	0.75	0.53	0.73	Em regularização	Programas PROÁGUA e PROLUZ.		Execução de obras destinadas à famílias de renda média, que na sua maioria, foram paralisadas e tiveram as instalações invadidas gerando novos núcleos da favela (B, H, J, N); Início de obras de execução de HIS que, não concluídas vieram a gerar novo núcleo de favelas - Favela do Imperados - Setor F; Execução de obras de edificação de unidades habitacionais e mutirões (convênio com SEAC) na área da favela São João Climaco - Gleba K.	1989 – urbanização em áreas pontuais por parte da COHAB-SP; execução de 120 unidades habitacionais por empreiteira – Op. Interligada; 1992 – URBANACOM – convênio para urbanização da área “São Gregório”, beneficiando 310 famílias - Núcleo do PAM, parte da Gleba K – não concluído em face do significativo volume de moradias a serem removidas; e convênio para urbanização da área “Flor do Pinhal” (Lagoa), beneficiando 369 famílias, parcialmente executado. 1992 – FUNACOM – convênio para 27 unidades habitacionais em mutirão para a Gleba K, iniciadas e concluídas.	Verticalização - Projeto Cingapura - 600 apartamentos - Fase 2 - lote II - remoção de parte da favela Sacomã para implantação do Sistema Viário Mackenzie. Verticalização - Projeto Cingapura - 581 apartamentos - Fase 4 - Lote 1 Gleba A e 688 apartamentos em Heliópolis N.	Urbanização e construção de 376 unidades habitacionais - PROVER - Gleba A e 86 apartamentos na Gleba N.	Urbanização, canalização do córrego Sacomã e construção de unidades habitacionais verticalizadas - PROVER - Gleba A - 508 unid., Gleba K - 523 unidades e Gleba N - 130 unidades. Recursos da PMPS e CDHU.
LESTE	3	Complexo Vergueirinho / Nova Divinéia	São Mateus	São Mateus	1,952	Uso Comum - desafetada	1,020	51,696	0.73	0.95	1.21	Programa H1	Programas PROÁGUA e PROLUZ. Favela adensada pelo PROFAVELA Remoções com a execução de 34 alojamentos de madeira.		implantação de rede de esgoto, calçamento de vielas e construção de muro de arrimo, em mutirão. Intervenções nas encostas de risco através da Administração Regional.	URBANACOM - obras de água, esgoto, pavimentação, drenagem, contenções, As obras foram paralisadas e os serviços concluídos parcialmente: esgoto 52,68%, água 17,13%, pavimentação 50,45%, drenagem Ø e energia elétrica Ø. 1990/91 - contenções de riscos pontuais por empreiteira e remoção de 35 famílias para os alojamentos Rodolfo Pirani e São Francisco V.			Em execução de obras de urbanização e construção de 266 unidades habitacionais com recursos do Ministério das Cidades/CDHU, para 1.007 famílias.
	4	Esperantinópolis	Artur Alvim	Penha	1,972	Compropriedade dos Moradores e Uso Comum desafetada	600	33,695	0.57	1.00	0.60	Programa H1 - Termos de concessão de uso outorgados	PROFAVELA - Melhorias	Financiamento para compra de área e material para autoconstrução de 56 unidades habitacionais.		Programa de Urbanização - eliminação de risco de alagamento, esgotamento sanitário. Canalização de córrego com placas de argamassa armada. Remoção de 70 famílias por conta de Operações Interligadas.			
	5	Gabriela Mistral	Penha	Penha	s/inf.	Municipal	170	9,815	0.27	0.80	2.00	Irregular	Remoção parcial e adensamento com 22 alojamentos em madeira.			Remoção de 37 famílias por conta de Operação Interligada			
OESTE	6	Vila Operária	Raposo Tavares	Butantã	1,967	Uso Comum - desafetada	280	17,040	0.84	0.77	2.18	Programa H1 - Termos de concessão de uso outorgados	Programas PROÁGUA e PROLUZ, PROFAVELA Melhorias - Financ.mat. autoconstrução remoção - iluminação pública + creche			Programa de urbanização - alargamento de um trecho da rua Paranapanema, rede de esgoto em toda a favela, melhorias de acesso e pavimentação, execução de drenagem pluvial e construção de 13 unidades habitacionais em regime de mutirão.			
TOTAL							20,969	866,359											

TABELA 39- FAVELAS CRIADAS A PARTIR DE INTERVENÇÕES PÚBLICAS - 1979 - 1994															
IDENTIFICAÇÃO									SITUAÇÃO ATUAL						
PERÍODO	PROGRAMA	Nº ordem	Denominação	Distrito	Subprefeitura	Situação Fundiária	Área (m²)	Nº fam. Benef.	OCUPAÇÃO			Índice de Infra-Estrutura	SÓCIO-ECONÔMICO		REGULARIZAÇÃO
									Domicílios		Classificação atual		renda (S.M)	IPVS	
									Nº	(%) Acréscimo					
1983 - 1985	Financiamento de área + material p/ autoconstrução	1	Parque Santo Antonio III (Jardim Duprat)	Jardim São Luiz	M'Boi Mirim	Parte particular (compropriedade dos moradores) e parte municipal	28.233	101	500	395,05	Favela	0,46	1,12	0,67	Irregular
	Financiamento de material p/ autoconstrução em a.pública	2	Jardim Leonardo (Jardim Rosa Maria II)	Jardim Ângela	M'Boi Mirim	Uso Comum	4.941	16	40	150,00	Favela	0,80	1,77	0,50	Irregular
		3	Jardim Valquiria	Sapopemba	Vila Prudente/ Sapopemba	Uso Comum	2.936	20	21	5,00	Núcleo Urbanizado	1,00	1,13	0,62	Irregular
		4	Lincoln Junqueira	José Bonifácio	Itaquera	Uso Comum - Desafetada	4.065	60	41	-31,67	Núcleo Urbanizado	1,00	1,26	0,50	Programa H2
		5	Bento Bicudo	Lapa	Lapa	Dominial	9.348	55	150	172,73	Favela	0,92	3,75	0,50	Programa H1 - Área dominial - aguardando abertura de matrícula e lei para a concessão do direito real de uso aos ocupantes
1986 - 1988	Financiamento área	6	Uirapuru	Raposo Tavares	Butantã	Compropriedade dos moradores	3.662	300	500	66,67	Favela	0,13	1,62	0,87	Irregular
	de área + produção empreiteiras	7	Humaitá II	Vila Leopoldina	Lapa	Parte particular (compropriedade dos moradores) e parte municipal	3.662	56	200	257,14	Favela	0,07	5,78	0,33	Irregular
	Financiamento p/ produção em a. pública	8	Galileu Gaia	Vila Maria	Vila Maria/Vila Guilherme	Dominial (antigo leito do Rio Tietê)	4.157	52	113	117,31	Núcleo Urbanizado	1,00	2,65	0,57	Irregular
1989-1992	FUNACOM	9	Vila Nilo (mutirão Santo Dias)	Jaçanã	Jaçanã/ Tremembé	Municipal desapropriada por Interesse Social	41.120		543		Núcleo Urbanizado	1,00	1,20	1,00	Programa H2
		10	Elisa Maria (mutirão Morada do Sol)	Brasilândia	Freguesia / Brasilândia	Propriedade da COHAB-SP	45.257		800		Favela	0,21	1,33	0,67	Irregular
		11	Tiro ao Pombo (mutirão Projeto União)	Brasilândia	Freguesia / Brasilândia	Municipal desapropriada por Interesse Social	38.825		592		Favela	0,34	1,94	0,63	Irregular
	Desapropriação de áreas	12	Oliveira Freire / Ascenço Fernandes	Jardim Helena	São Miguel	Municipal desapropriada por Interesse Social	4.300		80		Favela	0,54	1,93	0,67	Irregular
		13	Assis Ribeiro - Jardim Nova Tereza	Ermelino Matarazzo	Ermelino Matarazzo	Municipal desapropriada por Interesse Social	22.848		300		Núcleo Urbanizado	1,00	1,60	0,67	Irregular
TOTAL							213.354		3.880						