“A CONTA NÃO FECHA”: O *BOOM* DO AUXÍLIO ALUGUEL EM SÃO PAULO

Uma análise a partir do caso da
favela de Paraisópolis

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração: Habitat

Mestrando
TALES FONTANA SIQUEIRA CUNHA

Orientador
PROF. DR. JOÃO SETTE WHITAKER FERREIRA

SÃO PAULO, 2020

Exemplar revisado e alterado em relação à versão original,
sob responsabilidade do autor e anuência do orientador.
A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.
São Paulo, 24 de julho de 2020.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Cunha, Tales Fontana Siqueira
"A CONTA NÃO FECHA": O BOOM DO AUXÍLIO ALUGUEL EM SÃO PAULO:
Uma análise a partir do caso da favela de Paraisópolis
Tales Fontana Siqueira Cunha; orientador João Sette Whitaker Ferreira. – São Paulo, 2020.
216p.
Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
Área de concentração: Habitat.

1. Habitação de Interesse Social. 2. Aluguel. 3. Favelas. 4. Urbanização.
I. Ferreira, João Sette Whitaker, orient. II. Título.

Elaborada eletronicamente através do formulário disponível em:
<<http://www.fau.usp.br/fichacatalografica/>>

"Verificar até que ponto a atuação de um governo corresponde à política pública por ele enunciada, ou seja, corresponde ao seu discurso, é uma tarefa complexa. Felizmente, sua importância não é diretamente proporcional à sua complexidade, embora não seja totalmente sem importância. O mais importante é desvendar e entender a ação real do governo, porque na maior parte dos casos ele procura escondê-la, esconder as consequências daquilo que faz, esconder seus reais objetivos."

FLÁVIO VILLAÇA,
O que todo cidadão precisa saber sobre habitação, 1986, p. 9.

Para Lili, Zé e Diego

AGRADECIMENTOS

Há aproximadamente 150 dias entreguei a versão para a banca do trabalho que segue, quando a pandemia de coronavírus cruzava a fronteira nacional, dando início à uma longa quarentena que, até o presente momento (e para os que tem condições de sustentá-la), persiste. No momento em que escrevo estas linhas, o país contabiliza mais de 80 mil mortos, a levar-se em conta os valores sabidamente subnotificados. A crise econômica que sobrevirá é de difícil mensuração. Nesse tempo particular de nossas vidas, fazer balanços sobre experiências pretéritas tornou-se exercício recorrente e disseminado. Antigas vivências (e algumas bastante recentes, que hoje parecem distantes) emergem para nós com novos contornos e, ainda que as perdas sejam muitas, o senso de perspectiva parece ter se aguçado.

O Auxílio Aluguel, objeto desta pesquisa, foi criado em 2010 e completa uma década neste ano. Naquele mesmo ano de 2010, o pesquisador que ora vos escreve completava seu ensino secundário e prestava pela primeira vez o vestibular, dando início à um périplo acadêmico que envolveu três cursos (economia, direito e arquitetura e urbanismo) em duas universidades diferentes (UNICAMP e USP). Neste ano de 2020, portanto, também eu completo minha primeira década de vida adulta. Essa informação trivial só foi notada no momento de redação destes agradecimentos e, se opto por agora apresentá-la, é porque acredito que não seja sem serventia para o leitor.

Durante o processo de pesquisa, pautei-me por fazer uma abordagem objetiva do Auxílio Aluguel, lastreada em dados e documentos. Tal opção poderá ser verificada pelo leitor nas páginas que seguem. Em momentos pontuais, emití juízos valorativos a seu respeito ou a respeito de processos políticos que o tangenciaram. O fiz pois entendo que o pesquisador tem o dever de comprometer-se com o rigor e com a honestidade intelectual, mas não com uma suposta neutralidade da ciência. Pode, assim, emitir tais juízos, desde que bem fundamentados (e corre-se sempre o risco de estar equivocado). Sem querer me alongar na discussão, acredito que as vivências do pesquisador informam esses juízos e, mais importante do que eles, a própria forma (objetiva) através da qual escolhe abordar seu objeto e estruturar sua pesquisa. Como em nenhum momento à frente explicitarei tais vivências, aproveito a oportunidade para fazê-lo aqui.

Montando um breve índice, menciono o secundarista que, antes de 2010, despertava politicamente e percebia pela primeira vez a desigualdade social brasileira e os interesses econômicos que organizam politicamente aqueles que dela se favorecem; o calouro extensionista da faculdade de direito que, em 2012, assistiu os processos de remoção em uma favela paulistana e que desde então vêm acompanhando seus desdobramentos junto às lideranças locais; o estagiário da Prefeitura de São Paulo que, durante 2015 e 2016, travou os primeiros contatos com a gestão pública ao longo de uma gestão progressista; o jovem bacharel em direito e aluno de pós graduação na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo que se debruçou sobre a década buscando organizar alguns dos seus acontecimentos, nem sempre de maneira satisfatória. São sobretudo tais experiências, e tais observadores, que costuram o trabalho e dão seu fio narrativo.

Agora, enquanto escrevo esses agradecimentos, a década termina e também eu termino a década, depois de repassar, na dissertação, alguns de seus momentos que me foram marcantes. Nos últimos dois anos me perguntei diversas vezes como foi possível que uma década que começou como um promissor dia ensolarado, terminasse de maneira tão sombria. Tal reflexão, acredito, vem sendo partilhada por muitos outros espíritos da cidade e do país. Vale dizer, o ciclo cronológico do calendário não é o único a se fechar e nem, seguramente, o mais importante. Muitos outros também chegam ao fim, a começar por aquele iniciado em 1985, com o fim da ditadura militar e o advento da Nova República. Trata-se de um crepúsculo histórico, um desses períodos em que, para falar como um certo filósofo maldito em nossos dias, há uma propensão para a irrupção de monstros e aberrações. E sabemos que não são poucos os monstros com os quais temos convivido: desde os mais estridentes, que dispensam ser nominados, até os metafóricos, que atravessam a cidade como silenciosas nuvens de floresta queimada, fazendo anoitecer em pleno dia.

A opção feita na dissertação, como se verá, foi a de não realizar um balanço dos dez anos de Auxílio Aluguel, mas sim centrar-se em seus primeiros anos de existência, entre 2010 e 2015.¹ Procurei, assim, recolocar um problema contemporâneo em seus termos originais. Retrospectivamente, acredito que a tentação de se debruçar sobre o alvorecer da década, esmiuçando o negativo de seu otimismo propagado, também se relacione com a sensação acima descrita. E penso que as últimas considerações do texto apontem nesse sentido. Evidentemente, não é o papel de uma dissertação voltada para a análise de um objeto tão restrito acertar as contas com ciclos históricos tão complexos e que exigiriam inúmeras mediações. Tentar fazê-lo seria desonesto com o leitor e também com o objeto escolhido. Trata-se apenas de situar o trabalho e o autor dentro do contexto em que se inserem e registrar que, se opção feita nas páginas adiantes foi a de não fazer

um balanço, aqui, ainda que em termos memorialísticos, fazê-lo pareceu incontornável.

Passados 150 dias de quarentena, também o lusco fusco acabou. A noite se ergueu na forma de um sinistro platô de mais de mil mortes diárias, que projeta suas sombras e desperta angústias. Emparedados entre as crises sanitária, social e econômica, nos perguntamos quando enfim baterá meia noite e o tempo e a sorte voltarão a correr a nosso favor. Até que essa distante hora chegue, seguiremos sonhando com um mundo mais justo e trabalhando incansáveis pelo nascimento do novo dia. Assim me despeço da década que se encerra e entro na seguinte. Agradeço sobretudo àqueles que estiveram ao meu lado e que me dão coragem para seguir adiante, mesmo quando os desafios parecem maiores do que nunca.

Correndo o risco de esquecer alguém, faço menção a algumas das pessoas que me foram importantes nos últimos dois anos e no processo de pesquisa:

Meu orientador, João Whitaker, que eu já admirava antes mesmo de entrar na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Faço um agradecimento especial por seguir me inspirando a desenvolver um pensamento crítico, que não teme se posicionar diante dos problemas do mundo.

As membras da banca de qualificação, Maria Lucia Refinetti e Patrícia Cezário, e os membros da banca examinadora final, Luís Fernando Massonetto e Paulo Emílio Buarque Ferreira. Agradeço a leitura atenta do trabalho, os apontamentos críticos e os debates levantados. Sinto-me privilegiado de poder realizar essas trocas com vocês.

O Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que financiou esta pesquisa.

Os trabalhadores da Prefeitura de São Paulo nomeados a seguir e, em especial, Mariana Sucupira: Márcia Terlizzi, Guilherme Filocomo, Célia Fiorani Villa, Patrícia Spedaletti, Daniela Perre, Lyzandra Machado, e Claudinho.

Os membros da União em Defesa da Moradia e Melhorias das Comunidades do Estado de São Paulo, na pessoa de seu presidente, José Maria Lacerda, e a advogada Juliana Avanci, pela abertura ao diálogo.

Os professores com quem cursei disciplinas: João Whitaker, Paulo Cesar Xavier Pereira, Beatriz Rufino, Luciana Royer, Alexandre de Freitas Barbosa e Plínio de Arruda Sampaio Jr.

A professora Nilce Aravecchia, com quem tive o prazer de trabalhar como monitor no último semestre de 2019.

Os professores do LabHab. Em especial, Karina Leitão e Luciana Royer.

Os funcionários da FAU.

Patrícia, França, Neto e Antônio, funcionários do atelier de escultura.

¹ Esse é o recorte que organiza principalmente os capítulos 2 e 3, os mais longos da dissertação. Nos capítulos 1 e 4, escapa-se, respectivamente, para trás e para frente.

Ivan Papaterra, que, durante um ano, enquanto bolsista BEPE, trabalhou em parceria comigo nessa pesquisa.

Cristina Xavier, Patryck Carvalho e João Papaterra (in memorian), pelas boas conversas no início do mestrado.

Thiago Mitushima, cujo apoio foi fundamental nos últimos meses de escrita.

Os amigos queridos que leram trechos da dissertação, revisaram, opinaram, diagramaram e, sobretudo, incentivaram: Thales Marreti Rosa, Maria Sette e Marina Zilberstejn. Que felicidade a minha em poder contar com vocês.

Os amigos da vida com quem discuti o trabalho ou realizei trocas acadêmicas nos últimos anos: Vitor Rodrigues, Juliana Quarenta, Paulo Pedroso Sampaio, Vinicius Duque, Maria Aguilera, Giancarlo Gozzi, Daniel Papaterra, Fabio Freller, João Sampaio, Denise Del Giglio, Mathews Vichr, Giulia Patitucci, Isabelle Décarie, João Pace e Guilherme Marchesan.

Aqueles que generosamente me deram suporte no processo de elaboração do projeto de pesquisa: Larissa Viana, Fábio Custódio, Álvaro Pereira e Giulia Patitucci.

Giusepe Filocomo, Isadora Borges e Lyzandra Machado, os três apoios que mantiveram esse estudante de direito em pé numa faculdade de arquitetura.

Os demais amigos da FAU e do LabHab: Paulo Alas, Janaína Marx, Hernan Espinoza, Lara Ferreira, Rérisson Máximo, Rogério Maués, Flávia Massimetti, Rovy Pessoa, Carina Serra, Ana Gabriela Akaishi, Laryssa Kruger, Pedro Carvalho, Débora Ungaretti, Ana Maria, Gabriel Cabral e Heitor Seemann.

Marianna Haug, Maria Luisa Lopes, Letícia Kleim, Eduardo Santos, Gustavo Formenti, Walquíria Fernandes e as demais novas (e velhas) gerações do Núcleo de Direto à Cidade.

O grupo de leituras do Brasil e de Marx: Plínio Sampaio Jr., Ana Hirszman, Paulo Sampaio, Maria Sette, Ana Sampaio, Teresa Magalhães, Julio Lamparelli, Maria Clara e Antonio Franciosi.

Fernanda Pinheiro e Isadora Guerreiro, companheiras no estudo do Auxílio Aluguel.

Marina Fontana, Victória Fontana e todos os membros da “pensão do vô”, agradeço pela ótima convivência que tivemos ao longo do ano em que vivemos juntos.

Todos os primos e tios queridos de ambas as partes da família.

A Bel, por me ajudar a me ajudar.

Todos os meus amigos, meu irmão, Diego, e, sobretudo, os meus pais, José Octávio e Liliana, pelo apoio infinito.

São Paulo, julho de 2020.

RESUMO

“A conta não fecha”: O boom do Auxílio Aluguel em São Paulo
Uma análise a partir do caso da favela de Paraisópolis

A pesquisa centra-se na temática do atendimento habitacional provisório na cidade de São Paulo. Seu objeto consiste no crescimento extraordinário (“boom”) do Auxílio Aluguel ao longo da primeira metade da década de 2010. Para apreender o crescimento do número de cadastramentos para seu recebimento, aparentemente desordenado, primeiramente apresentamos seus antecedentes e o contexto no qual foi criado. Em seguida, buscou-se identificar a sua operacionalização ao longo dos primeiros anos após a sua criação, quando atingiu o elevado número de beneficiários que até o presente momento se mantém. Para tanto, analisamos o Programa Municipal de Urbanização de Favelas implementado ao longo da gestão de Gilberto Kassab (DEM, PSD, 2006-2012), que foi celebrado politicamente, ganhou destaque midiático e cujos projetos obtiveram prestígio internacional. Identificamos que esse programa gerou um impacto social negativo, uma vez que seus projetos não atenderam a densidade habitacional prévia das favelas, contando com grande número de remoções e provendo um número insuficiente de unidades habitacionais. Tal situação resultou no surgimento de um grande passivo de famílias removidas e não reassentadas, às quais foi relegado o cadastramento para recebimento do Auxílio Aluguel e um termo de compromisso de atendimento habitacional definitivo. Em seguida, empreendemos um estudo de caso na favela de Paraisópolis, cuja urbanização foi contemplada com alguns dos projetos internacionalmente premiados do Programa de Urbanização de Favelas e que conta com o maior número de beneficiários de Auxílio Aluguel no Município. Constatando que o desequilíbrio entre remoções e reassentamentos não era suficiente para explicar a alta quantidade de Auxílios Alugueis concedidos, descrevemos o processo de negociações informais e disputas políticas que envolveram o cadastramento para seu recebimento. À luz da conjunção destes três fatores – desequilíbrio, negociações informais e disputas políticas -, foi possível elucidar os dados numéricos encontrados. Ao final do trabalho apresentamos fatos ocorridos após o recorte temporal estabelecido e fizemos apontamentos teóricos que podem subsidiar a continuidade da discussão e reflexão a respeito do Auxílio Aluguel.

PALAVRAS CHAVE: AUXÍLIO ALUGUEL; ATENDIMENTO HABITACIONAL PROVISÓRIO; URBANIZAÇÃO DE FAVELAS; REMOÇÕES

ABSTRACT:

“The ends don’t meet”: the boom of the Auxílio Aluguel in São Paulo
an analysis based on the Paraisópolis case

This research concerns the Auxílio Aluguel, a provisory housing provision policiy through rent subsidy in the city of São Paulo. Its object is the extraordinary growth (“boom”) of the Auxílio Aluguel during the first half of the 2010 decade. To understand the apparently irrational growth of enrollments to receive the benefit, we first present its antecedents and the context in which it was created. After that, we identify the way it was operated throughout the first years after its creation. During this period of time, it achieved a high number of enrolled families that persists up to today. For this purpose, we analyse the Slum Upgrading Policy over the Gilberto Kassab’s administration (DEM, PSD, 2006-2012). Such policy was politicaly celebrated, gained media attention and its projects obtained international prestige. We detected that this program resulted in a negative social impact, taking into account that it relied on a great number of evictions and its projects didn’t fulfil the levels of populational density. Such situation resulted in the emergence of a high number of evicted and not resettled families. These families were registered to receive the benefit while waiting for a promised dwelling. Subsequently, we carried out a case study in the Paraisópolis slum, which is currently the place that has the highest number of enrolled families in São Paulo and received some of the most important projects of the former Slum Upgrading Policy. We recognized that the gap between evictions and resettlements weren’t enough to explain the high quantity of people entitled to the benefit. Based on this, we described the process of informal negotiations and political disputes that involved the enrollement for the receiving of the benefit. In the light of these three factors - the gap between evictions and resettlements, informal negotiations and political disputes - it was possible to clarify the current number of enrolled families. To conclude, we present discussions that occured after the period analysed in this essay and make theoretical analysis to provide subsidy for the discussion and reflection on the Auxílio Aluguel.

KEYWORDS: RENT SUBSIDY; PROVISORY HOUSING PROVISION; SLUM UPGRADING; EVICTIONS

LISTA DE GRÁFICOS

- GRÁFICO 1** Beneficiários do Auxílio Aluguel por data de entrada (CDP–PHM/2016)
- GRÁFICO 2** Gastos do FMH com programas de Bolsa Aluguel e Parceria Social
- GRÁFICO 3** Valores absolutos empenhados na função habitação por órgãos
- GRÁFICO 4** Valores percentuais empenhados na função habitação por órgãos
- GRÁFICO 5** Despesas com auxílios por órgãos e unidades orçamentárias
- GRÁFICO 6** Auxílio Aluguel por ano de inclusão
- GRÁFICO 7** Número de famílias incluídas em Auxílio Aluguel por período de inclusão
- GRÁFICO 8** Famílias em Auxílio Aluguel em agosto de 2019 por data de entrada
- GRÁFICO 9** Auxílio Aluguel: ano de ingresso
- GRÁFICO 10** Motivo do ingresso em Auxílio Aluguel
- GRÁFICO 11** Aluguel Social: ano e motivo de ingresso
- GRÁFICO 12** Origem dos beneficiários
- GRÁFICO 13** Investimentos e Auxílios – SEHAB
- GRÁFICO 14** Auxílios em relação aos Investimentos em SEHAB

LISTA DE TABELAS

- TABELA 1** Número de famílias incluídas no Auxílio Aluguel por ano de inclusão
- TABELA 2** Número de famílias em Auxílio Aluguel, desde 2013, por ano
- TABELA 3** Número de famílias em Auxílio Aluguel cujo pagamento foi enviado ao banco por ano, desde 2013
- TABELA 4** Sistematização das Tabelas da PMSP
- TABELA 5** Investimentos SEHAB X PMSP
- TABELA 6** Recursos para Urbanização de Paraisópolis por órgãos e fases de obras
- TABELA 7** Número de famílias do Complexo Paraisópolis incluídas no Auxílio Aluguel por ano de inclusão
- TABELA 8** número de UH entregues pela PMSP em Paraisópolis
- TABELA 9** Número de UHs totais entregues em Paraisópolis (PMSP + CDHU)
- TABELA 10** Número de UHs a serem entregues em Paraisópolis
- TABELA 11** Conjuntos Habitacionais por ano de entrega
- TABELA 12** Auxílio Aluguel – Inclusões por força de determinações judiciais em 2019
- TABELA 13** Valores de auxílio e investimento na Secretaria de Habitação
- TABELA 14** Relação auxílio e investimento na Secretaria de Habitação

LISTA DE IMAGENS

- 1.1.** Linha do Tempo | Conselho Municipal de Habitação
- 1.2.** Linha do Tempo | Competência Institucional para tratar de questões de assistência social com dimensão relacionada à habitação
- 1.3.** Linha do Tempo | Ordens Internas
- 1.4.** Linha do Tempo | Auxílios para atendimento Habitacional
- 1.5.** Carta aberta ao prefeito Gilberto Kassab (O Estado de São Paulo)
- 1.6.** Programas de atendimento habitacional provisório em São Paulo conforme o orçamento (2003–2018)
- 2.1.** Projeto Hector Vigliecca para o Parque Novo Santo Amaro (Vigliecca.com)
- 2.2.** Projeto de Urbanização de Favelas ganha prêmio Fiabci Prix d’Excellence (Portal PMSP)
- 2.3.** Programa de Urbanização de Favelas de São Paulo ganha prêmio das Nações Unidas (Portal PMSP)
- 2.4.** Mapa de remoções (Observatório de Remoções)
- 2.5.** Kassab teve 95% de doações ‘ocultas’ para campanha (O Estado de São Paulo)
- 2.6.** Justiça Eleitoral cassa mandato de Kassab (O Estado de São Paulo)
- 3.1.** Diagnóstico organizacional HABI
- 3.2.** Urbanização da favela de Paraisópolis ganha destaque internacional (Portal G1)
- 3.3.** Um bom exemplo (O Estado de São Paulo)
- 3.4.** Prêmio internacional é entregue a arquitetos e urbanistas por projeto da comunidade de Paraisópolis (CAU/BR)
- 3.5.** Apresentação de slide da PMSP ao Conselho Gestor de Paraisópolis 1
- 3.6.** Apresentação de slide da PMSP ao Conselho Gestor de Paraisópolis 2
- 3.7.** Apresentação de slide da PMSP ao Conselho Gestor de Paraisópolis 3
- 3.8.** Escola de Música do Grotão (PMSP)
- 3.9.** Ortofoto Paraisópolis 2004 (Geosampa)
- 3.10.** Ortofoto Paraisópolis 2017 (Geosampa)
- 3.11.** Urbanização de Paraisópolis 1ª etapa de obras (MAZIVIERO; SILVA, 2018)
- 3.12.** Urbanização de Paraisópolis 2ª etapa de obras (MAZIVIERO; SILVA, 2018)
- 3.13.** Urbanização de Paraisópolis 3ª etapa de obras (MAZIVIERO; SILVA, 2018)
- 3.14.** Recomendações na perspectiva dos profissionais (Relatório de Pós Ocupação do PAC 1 em Paraisópolis)
- 3.15.** Construção da Avenida Perimetral (Hardmob)
- 3.16.** Moradora de Paraisópolis e assistente social da Cobrape (COBRAPE)
- 3.17.** Plano Diretor Estratégico (quadro 4 – em rodapé)
- 3.18.** Foto aérea zoneamento Paraisópolis 1 (Geosampa)
- 3.19.**Foto aérea zoneamento Paraisópolis 2 (Geosampa)
- 3.20.** Foto aérea ZEIS 5/W001 (Geosampa)
- 3.21.** Foto aérea ZEIS 5/W001 (Geosampa)

- 3.22.** Reunião União dos Moradores com Haddad (Paraisópolis.org)
- 3.23.** 3º Licitação de Obras Paraisópolis (PMSP)
- 3.24.** Canteiro de obras Parque Sanfona 1 (GoogleEarth)
- 3.25.** Canteiro de obras Parque Sanfona 2 (GoogleEarth)
- 3.26.** Obras de Urbanização no Parque Sanfona (PMSP)
- 3.27.** Incêndio em Paraisópolis (EBC)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AMA** – Assistência Médica Ambulatorial
- BNH** – Banco Nacional da Habitação
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CDP/PMH** –Caderno para discussão pública do Plano Municipal de Habitação de 2016
- CAS** – Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social da SEHAB
- CEI** – Centro de Educação Infantil
- CAPS** – Centro de Apoio Psicossocial
- CEU** – Centro Educacional Unificado
- CEPAC** – Certificado de Potencial Adicional Construtivo
- CMP** – Central de Movimentos Populares
- CMH** – Conselho Municipal de Habitação
- COBRAPE** – Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos
- COHAB** – Companhia Metropolitana de São Paulo
- DEM** – Democratas
- FABES** – Secretária da Família e do Bem Estar Social
- FMH** – Fundo Municipal de Habitação
- FAU/USP** – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
- FMSAI** – Fundo Municipal de Saneamento
- FUNDURB** – Fundo de Desenvolvimento Urbano
- FGTS** – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- FLM** – Frente de Luta pela Moradia
- HBB** – Programa e Habitar Brasil BID
- HABI** – Superintendência de Habitação Social da SEHAB
- HABISP** – Sistema de informações da SEHAB
- HABITASAMPA** – Sistema de informações da SEHAB
- HIS** – Habitação de Interesse Social
- HMP** – Habitação de Mercado Popular

- LABCIDADE** – Laboratórios Espaço Público e Direito à Cidade da FAU/USP
- LABHAB** – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU/USP
- MST** – Movimento dos Trabalhadores Sociais Sem Terra
- OI** – Ordem Interna
- ONG** – Organização não governamental
- OUC** – Operação Urbana Consorciada
- PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento
- PCC** – Primeiro Comando da Capital
- PMH/2016** – Plano Municipal de Habitação de 2016
- PMH/2009** – Plano Municipal de Habitação de 2009
- PMSP** – Prefeitura Municipal de São Paulo
- PPB** – Partido Progressista Brasileiro
- PPR** – Partido Progressis ta Reformador
- PROVER** – Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas
- PSD** – Partido Social Democrático
- PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira
- PT** – Partido dos Trabalhadores
- PTB** – Partido Trabalhista Brasileiro
- SECOVI** – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo
- SEBES** – Secretaria Municipal do Bem-estar Social
- SEHAB** – Secretaria Municipal de Habitação da PMSP
- SMDHC** – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da PMSP
- SMADS** – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da PMSP
- SMDU** – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da PMSP
- SAR** – Secretária Municipal das Administrações Regionais da PMSP
- RESOLO** – Departamento de Regularização do Solo da SEHAB
- RMSP** – Região Metropolitana de São Paulo
- SNHIS** – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
- UH** – Unidade Habitacional
- UBS** – Unidade Básica de Saúde
- UDMC** – União em Defesa da Moradia e das Melhorias da Comunidade
- UMM** – União dos Movimentos de Moradia
- UNIÃO** – União dos Moradores e do Comércio de Paraisópolis
- VAH** – Verba de Apoio Habitacional
- ZEIS** – Zona Especial de Interesse Social

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

ABRINDO A “CAIXA-PRETA” 19

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DO AUXÍLIO ALUGUEL:
DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO ÀS VERBAS DE APOIO HABITACIONAL 23

- 1) Antecedentes segundo o caderno para discussão pública do Plano Municipal de Habitação (2016) 24
- 2) Conselho Municipal de Habitação: Bolsa Aluguel e Parceria Social 25
- 3) Regime de Adiantamento de Verbas: Ordens Internas e atendimento social a pessoas carentes 34
 - 3.1) Preâmbulo: Habitação e Assistência Social 34
 - 3.2) Ordens Internas para Situações de Risco 36
 - 3.3) Regime de Adiantamento: Leis e Decretos 38
 - 3.4) Regime de adiantamento para atendimento social a pessoas carentes:
Portarias da Secretaria Municipal de Habitação e da Secretaria Municipal das Subprefeituras 40
 - 3.5) Verbas de apoio habitacional: o “cheque–despejo” 43
- 4) Programa Ações de Habitação 48
- 5) As origens do Auxílio Aluguel 51

CAPÍTULO 2

O BOOM DO AUXÍLIO ALUGUEL:
A CONTA QUE NÃO FECHA E A CONTA QUE FECHA 55

- 1) O Auxílio Aluguel ano a ano 56
 - 1.1) A Secretaria de Habitação 56
 - 1.2) O ponto cego (2010–2013) 60
 - 1.3) Remoções em favelas 66
- 2) O Programa Municipal de Urbanização de Favelas na gestão Gilberto Kassab (DEM/PSD, 2006–2012) 69
- 3) O Modelo de Urbanização de Favelas 70
 - 3.1) O Direito à Arquitetura para a população pobre 70
 - 3.2) O “Modelo Industrial” 76
- 4) “A conta não fecha”: o surgimento de um passivo de famílias removidas e não reassentadas 79
 - 4.1) Descompasso ou desequilíbrio? 89
- 5) Articulação Local: o financiamento de campanha 90
 - 5.1) Onde a conta fecha? 91
 - 5.2) Quem ganha? 97

CAPÍTULO 3

ENTRE NEGOCIAÇÕES INFORMAIS E DISPUTAS POLÍTICAS:
O CASO DO AUXÍLIO ALUGUEL NA FAVELA DE PARAISÓPOLIS 105

- Prólogo: o Destacamento de Paraisópolis 106
- 1) A Urbanização do Complexo de Paraisópolis 108
- 2) O Auxílio Aluguel e a Provisão Habitacional pela PMSP: a conta não fecha 121
 - 2.1) Remoções em Paraisópolis 126
- 3) O Trabalho Social no canteiro de obras 128
- 4) “Caso a caso”: os diferentes atendimentos 138
 - 4.1) “Onde tem dinheiro, há fraude” 141
 - 4.2) “Compra-se liderança” 144
- Epílogo: as reocupações de canteiros de obras 150

NOTAS PARA NÃO ENCERRAR UMA DISCUSSÃO

PARTE 1 – Apontamentos sobre o Auxílio Aluguel no presente momento 162

- 1) Evolução do marco normativo 162
 - 1.1) A Portaria nº 114 de 16 de julho de 2014 162
 - 1.2) A Portaria nº 101 de 15 de abril de 2015 163
 - 1.3) A Portaria nº 131 de 8 de julho de 2015 167
 - 1.4) A Portaria nº 68 de 10 de junho de 2019 168
- 2) O estágio atual da discussão a respeito do Auxílio Aluguel 170
- 3) O Auxílio Aluguel e os investimentos da Secretaria de Habitação 175

PARTE 2 – Consolidação de conclusões parciais e apontamentos teóricos 179

- 4) Conclusões parciais 179
- 5) O Auxílio Aluguel: falha de planejamento ou mercadoria política? 183
 - 5.1) O caos e a desordem nas cidades brasileiras 183
 - 5.2) Políticas Públicas e Ideologia 185
 - 5.3) O dinheiro como mediação para o conflito social 188

BIBLIOGRAFIA 191

ANEXOS 205

INTRODUÇÃO:

ABRINDO A “CAIXA-PRETA”

Certos temas de pesquisa dispensam apresentação. A um aluno de mestrado que estivesse estudando Urbanização de Favelas, Operações Urbanas ou o Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, talvez fosse prescindível gastar as primeiras linhas de sua dissertação situando o leitor do assunto tratado. Frequentemente ao longo dos últimos dois anos, entretanto, me vi obrigado a esclarecer para meus interlocutores o que, exatamente, eu pesquisava: “Auxílio Aluguel não é a mesma coisa que Bolsa Aluguel?”, “Auxílio Aluguel é o Aluguel Social?”, “Mas não é Locação Social que você estuda?” foram perguntas com as quais me deparei e que revelam a confusão, mesmo entre arquitetos, urbanistas e advogados que atuam com a pauta urbana, a respeito do tema que pretendemos tratar. Dessa forma, acredito que uma boa forma de introduzir este trabalho seria respondendo à pergunta: o que é o Auxílio Aluguel?

O Auxílio Aluguel é uma forma de atendimento habitacional provisório que consiste no pagamento mensal de 400 reais pela Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio de sua Secretaria de Habitação, à munícipes, com a finalidade de auxiliar suas famílias na cobertura com as despesas de moradia.¹ Legalmente, ele está vinculado a um programa denominado “Ações para Habitação”, criado pela Prefeitura de São Paulo em 2010, na gestão de Gilberto Kassab (DEM/PSD, 2006-2012).² O programa permitiu que a Secretaria de Habitação do município criasse modalidades de atendimento provisório em adição aos definitivos, como a provisão habitacional e a regularização fundiária, com os quais ela sempre trabalhou. O Auxílio Aluguel, uma das modalidades criadas à época, se tornou a mais utilizada e conhecida.

¹ SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo. Portaria nº 101, de 31 de abril de 2015. Estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa os valores limites e regulamenta as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria--secretaria-municipal-de-habitacao-101-de-16-de-abril-de-2015> Acesso em 8.out.2019.

² SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de São Paulo. Decreto nº 51653, de 22 de julho de 2010.Regulamenta a forma de pagamento da verba de atendimento habitacional no âmbito do Programa “Ações para Habitação”. Diário Oficial, São Paulo, SP, 22 de julho de 2010.

Assim, podemos fazer algumas distinções que auxiliam na resposta às perguntas apresentadas acima: o Auxílio Aluguel não é a mesma coisa que o Bolsa Aluguel, um programa criado em 2004 pelo Conselho Municipal de Habitação, na gestão Marta Suplicy (PT, 2001-2004), e já encerrado. Embora, adiantemos, guarde relação com ele, razão pela qual trataremos desse programa no capítulo 1 da dissertação. Tampouco o Auxílio Aluguel seria equivalente à Locação Social. Em termos sucintos, a Locação Social trata da oferta pelo poder público de unidades habitacionais em imóveis que sejam de propriedade pública, a preços subsidiados. O Auxílio Aluguel, por sua vez, consiste tão somente no pagamento de um subsídio para que seu beneficiário busque a moradia por sua própria conta, no mercado privado de locação. Embora popularmente tenha passado a ser referido como Aluguel Social, sendo o emprego do termo frequente em reportagens publicadas na imprensa e por vezes também em documentos oficiais, tecnicamente o seu nome é Auxílio Aluguel.³ O Auxílio Aluguel também não se confunde com o Auxílio Moradia pago a magistrados que precisam mudar de cidade em decorrência de seu trabalho, que frequentemente ganha as manchetes de jornais, devido a seu valor tido como elevado. Para completar a confusão acima descrita, o governo do Estado de São Paulo também conta com um programa de atendimento habitacional provisório através de subsídios que se chama, novamente, Auxílio Moradia.

Uma vez esclarecidos os termos para evitar maiores confusões, e antes de recortar esse tema para delimitar o objeto, outra pergunta se coloca: por que, entre todos esses programas, estudar o Auxílio Aluguel?

Em conversas com servidores públicos, tomei conhecimento que o Auxílio Aluguel, em seu entender, não deveria ser entendido como um programa. Tratar-se-ia de uma modalidade de atendimento provisório a ser mobilizada para auxiliar na implementação de outros programas, como o de Provisão Habitacional ou de Urbanização de Favelas. Seria, portanto, um instrumento da política habitacional. Em conversas com beneficiários do Auxílio Aluguel, frequentemente ouvi queixas da insuficiência do auxílio prestado e sobre a necessidade de a prefeitura ofertar-lhes melhores alternativas de atendimento provisório, ou alternativas definitivas.

Quando essa pesquisa começou a ser elaborada, em julho de 2017, o número localizado de beneficiários de Auxílio Aluguel era de 27.941,⁴ e as despesas com sua manutenção custavam à Prefeitura de São Paulo cerca de 140 milhões de reais anuais. Tratava-se do 3º programa que mais

consumia recursos dentro do orçamento de habitação da Prefeitura, atrás apenas da Urbanização de Favelas e da Construção de Unidades Habitacionais.⁵ Atualmente, a partir de algumas das análises empreendidas nesta dissertação, podemos dizer que o Auxílio Aluguel consiste na principal forma através da qual a Secretaria de Habitação tem atuado no município nos últimos cinco anos. Como entender que um auxílio provisório criticado por seus beneficiários, cujos operadores entendem que deveria ser mobilizado como instrumento, e não como um fim em si, tenha atingido proporções tão representativas dentro do conjunto da política habitacional do município?

Existem diversos caminhos possíveis para responder essa pergunta, alguns dos quais foram perseguidos nessa pesquisa. Uma das hipóteses assumidas desde o início do trabalho foi a de que a falta de conhecimento a seu respeito pode ter contribuído para essa situação. A única análise pormenorizada a seu respeito consiste nos estudos apresentados no *caderno para discussão pública do Plano Municipal de Habitação 2016*, razão pela qual esse documento será referenciado em diversos momentos. Assim, acreditamos que a pesquisa se justifica por dois motivos: primeiramente pela falta de conhecimento e produção bibliográfica a respeito do tema e, em segundo lugar, pelo interesse público que desperta, uma vez que configura uma dimensão importante da atuação do município na questão habitacional.

Passamos, assim, à terceira pergunta: como estudar o Auxílio Aluguel?

Em 2020, o Auxílio Aluguel completa dez anos de existência na cidade de São Paulo. A ocasião poderia dar a oportunidade de se fazer um “balanço” a respeito do benefício. A escolha feita, entretanto, levando em consideração a inexistência de debates aprofundados a seu respeito, foi a de tentar reconstituir sua problemática em seus termos originais. Dessa forma, a pesquisa divide-se em 3 momentos, que se apresentam na forma de capítulos. Primeiramente busquei reconstituir os antecedentes do Auxílio Aluguel e compreender o contexto e as razões de sua criação, assim como as suas consequências imediatas. Essa foi a tarefa empreendida ao longo do capítulo 1, que abarca o período de 2001 a 2010.

No segundo momento, me debrucei sobre seus primeiros anos, quando sua regulamentação era bastante flexível e o número de cadastramentos para recebimento do benefício cresceu vertiginosamente, atingindo o elevado patamar de beneficiários que, com pequenas oscilações, se mantém até hoje. Para apreender esse crescimento, empreendi uma análise do Programa Municipal de Urbanização de favelas implementado ao longo da gestão Gilberto Kassab (PSD-DEM, 2006-2012).

3 Uma vez que programas de subsídio ao aluguel são comuns em diversas prefeituras municipais do país, atendendo por nomes diversos e frequentemente semelhantes, é compreensível que confusões dessa natureza sejam feitas.

4 Número referente a abril de 2016. Fonte: Plano Municipal de Habitação de São Paulo – caderno para discussão pública, São Paulo, 2016, pg 41.

5 Fonte: Plano Municipal de Habitação de São Paulo – caderno para discussão pública, São Paulo, 2016, pg 99.

Trata-se de um celebrado programa que, contando com a contratação de projetos populares assinados por arquitetos consagrados do mercado de alta renda, ganhou destaque midiático e prestígio internacional. Uma vez que este consistiu no “carro chefe” da agenda habitacional contemporânea ao surgimento do Auxílio Aluguel e conta com farta documentação e análises acadêmicas, procurei reconstituir o seu “modelo” e apontar pontos de articulação entre os dois programas que poderiam dar conta de explicar tanto o elevado número de cadastramentos para recebimento de Auxílio Aluguel como a razão de que muitos desses atendimentos não tenham se encerrado até o presente momento.

No terceiro capítulo, fiz um estudo de caso em uma favela de São Paulo para observar de maneira mais detalhada os processos descritos ao longo do capítulo anterior. Para tanto, escolhi a favela de Paraisópolis, cenário de alguns dos projetos de maior destaque dentro do Programa Municipal de Urbanização de Favelas da gestão Gilberto Kassab e a favela que conta com maior número de beneficiários de Auxílio Aluguel em São Paulo hoje. A partir desse estudo de caso, levantei novas explicações que, somadas às anteriores, poderiam dar conta de explicar o elevado número de cadastramentos para recebimento do Auxílio Aluguel ao longo do período em que a regulamentação flexível do benefício esteve vigente. Por fim, considerando que propomos aqui algumas contribuições para um horizonte de discussão cada vez mais aberto, optei por, em lugar de uma conclusão, apresentar algumas “Notas para não encerrar o debate”. Nessa última seção, busquei complementar a pesquisa com informações referentes à situação atual do Auxílio Aluguel e com alguns comentários teóricos que podem subsidiar seu debate, apontando para a continuidade da discussão e para agendas de pesquisa abertas.

Respondidas essas três perguntas, podemos apresentar com mais clareza o nosso objeto de pesquisa: o *boom* do Auxílio Aluguel, ocorrido nos primeiros anos após a sua criação, quando atingiu o patamar de beneficiários cadastrados que se mantém até hoje. O recorte temporal abarca o período no qual a regulamentação prevista pela Portaria 323, que criou o benefício, esteve vigente: entre 2010 e 2015.

1

Antecedentes do Auxílio Aluguel (2001-2010): **DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO ÀS VERBAS DE APOIO HABITACIONAL**

Em junho de 2016, a Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo (SEHAB-SP) lançou o caderno para discussão pública do Plano Municipal de Habitação (CDP-PMH). O caderno fazia um enfático diagnóstico: os gastos com atendimentos do Auxílio Aluguel, haviam tornado-se excessivos.¹ O objetivo do presente trabalho consiste em analisar a origem desse crescimento bem como seus desdobramentos posteriores. Para tanto, nesse primeiro capítulo iremos reconstituir o histórico do Auxílio Aluguel na cidade de São Paulo e tentar desfazer alguns equívocos sobre sua origem de forma a melhor qualificar o que foi seu crescimento extraordinário, no Capítulo 2.

Para tanto, partindo do CDP-PMH, apresentaremos a primeira tentativa de descrição da origem do benefício, a qual reconhece-a nas políticas de subsídio ao aluguel do Conselho Municipal de Habitação (CMH). Em seguida, faremos o exame dessas políticas do CMH, traçando a sua evolução histórica a partir de 2004, quando foi criado o Programa Bolsa Aluguel, e identificando algumas diferenças entre estas políticas e o Auxílio Aluguel que permitem questionar (ou ao menos relativizar) a ideia de que aquelas deram origem a este. Por último, procederemos à análise das chamadas Verbas de Apoio Habitacional. Trata-se de um expediente de atendimento à população de caráter assistencial e habitacional, até o presente momento ignorado tanto por análises acadêmicas como por documentos de gestão, direcionado à situações provisórias e emergenciais e que era manejado diretamente pela Secretaria de Habitação, sem ser submetido às discussões do Conselho Municipal de Habitação. A operacionalização de tais verbas engendra uma complexa estrutura burocrática, cuja evolução a partir do ano de 2001 buscaremos descrever, e envolve um emaranhado de instituições com atribuições que historicamente se “enredaram” umas nas outras.² O objetivo das investigações

1 Plano Municipal de Habitação de São Paulo – caderno para discussão pública, São Paulo, 2016, pgs 8, 41, 99. O mesmo diagnóstico é apresentado de maneira semelhante em ao menos outros dois documentos oficiais daquele ano: o projeto de lei do Plano Municipal de Habitação de São Paulo, em sua Exposição de Motivos, e o caderno “Balanço de Governo 2013/2016”, editado pela SEHAB-SP e pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP).

2 Conforme veremos no capítulo, sua regulamentação é parca, consistindo predominantemente de Portarias da Secretaria de Habitação, da Secretaria de Coordenação de Subprefeituras e de Ordens Internas emitidas pelo Gabinete de Prefeito, e capilarizada na burocracia municipal, de forma que sua reconstituição não será simples de ser feita.

apresentadas consiste em fazer uma reconstituição qualificada do objeto, das relações que o originaram e da problemática à qual ele historicamente se encontra relacionado. Trazer luz a esse passado, acreditamos, poderá à frente facilitar a compreensão de seus dilemas contemporâneos.

1 Antecedentes segundo o caderno para discussão pública do Plano Municipal de Habitação (2016)

Conforme apontado, o caderno para discussão pública do Plano Municipal de Habitação (CDP-PMH), lançado em junho de 2016, apresenta o problema de que os gastos da SEHAB com o Auxílio Aluguel tornaram-se excessivos. O gráfico ao lado, presente no documento, trata da data de cadastramento das 27.941 famílias que em abril de 2016 recebiam o benefício.

Conforme se observa, a maior parte dos beneficiários (67%) havia sido incluída no cadastro no período entre 2009 e 2012, enquanto 29% teriam sido incluídos posteriormente. Surpreende, entretanto, que o ano de 2009 tenha sido contabilizado na análise, uma vez que, do que observamos, o benefício foi inaugurado em 2010, a partir do Decreto Municipal 51653 de 2010 que criou o programa “Ações para Habitação”. Mais surpreendente ainda é a informação de que 2% dos beneficiários encontravam-se na categoria de incluídos “até 2009”, recebendo o benefício, portanto, há pelo menos sete anos. Como poderiam ter sido incluídos no programa se, à época, tal programa sequer existia? A resposta para tal pergunta pode ser encontrada no próprio caderno para discussão pública do Plano Municipal de Habitação, no trecho a seguir:

GRÁFICO 1: BENEFICIÁRIOS DO ALUGUEL POR DATA DE ENTRADA SEGUNDO O CDP-PMH 2016

Fonte: Plano Municipal de Habitação de São Paulo – caderno para discussão pública, São Paulo, 2016, pg 41.

“A demanda habitacional emergencial consome grande parte dos esforços da Secretaria Municipal de Habitação. O quadro permanente de demandas de atendimento é composto por famílias retiradas de áreas de risco, atingidas por incêndios, enchentes, deslizamentos; os moradores forçados a sair de suas casas em razão de frentes de obras de infraestrutura conduzidas pela prefeitura; a população em situação de rua em extrema fragilidade; as famílias em situação de vulnerabilidade, como idosos, deficientes, doentes crônicos; as mulheres vítimas de violência doméstica.

Face à dificuldade de oferecer rapidamente uma alternativa de moradia a essas situações, criou-se, em 2007, o Programa Parceria Social (Resolução do CMH n. 31/2007), com o oferecimento de quantidade em dinheiro que permitisse, de forma rápida e sem compromisso obrigatório com a disponibilidade imediata de moradia, remediar a situação dessa população, permitindo-lhe o complemento de renda necessário para acesso ao aluguel no mercado formal. Tendo variado em suas formas ao longo do tempo, hoje tal modelo de atendimento é denominado “Auxílio Aluguel”, e atende cerca de 30 mil famílias na cidade (dados de abril de 2016), a um custo anual de cerca de R\$ 140 milhões.” [grifo nosso]

O Auxílio Aluguel seria, portanto, de acordo com a passagem grifada, a “forma” atual de um modelo de atendimento calcado no “complemento de renda necessário para acesso ao aluguel no mercado formal”, o qual já teria existido anteriormente, através do Programa de Parceria Social. Essa interpretação leva à organização de uma linha do tempo que partiria do Programa de Parceria Social (e seus predecessores elaborados no âmbito do Conselho Municipal de Habitação) e chegaria ao Auxílio Aluguel em sua forma contemporânea. Nos poucos trabalhos encontrados a respeito do instrumento feitos desde então, tal interpretação tem sido reposta e aceita como verdadeira (CUNHA, 2019; CUNHA, 2019; GUERREIRO, 2019). A seguir, iremos reconstituir esse percurso, apresentar seus encadeamentos e, posteriormente, algumas de suas limitações.

2 Conselho Municipal de Habitação: Bolsa Aluguel e Parceria Social

Vamos iniciar a presente seção introduzindo o Conselho Municipal de Habitação. Em 2 de setembro de 2002 foi sancionada a Lei Municipal 13.425 de 2002, cujo objetivo consistia em regulamentar o artigo 168 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que estatuiu que a “política municipal de habitação deverá prever a articulação e integração das ações do Poder Público e a participação popular das comunidades organizadas através de suas entidades representativas, bem como os

instrumentos institucionais e financeiros para sua execução”³. Para tanto, a nova lei, de autoria do vereador municipal Adriano Diogo (PT) e sancionada pela prefeita Marta Suplicy (PT), criava o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo – CMH. Dentre as atribuições do referido conselho constavam as de estabelecer, acompanhar, controlar e avaliar a política municipal de Habitação de Interesse Social - HIS, bem como supervisionar a gestão dos recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação – FMH⁴. Ainda de acordo com a lei, o conselho é composto de quarenta e oito membros, sendo dezesseis indicados pelo poder público (treze representantes do Poder Executivo Municipal, dois do Poder Executivo Estadual, um da Caixa Econômica Federal), dezesseis eleitos pelos movimentos de moradia e outros dezesseis indicados pela sociedade civil organizada (universidades, sindicatos, organizações não governamentais). O mandato dos conselheiros é de dois anos.

Em 2004, ainda no âmbito da gestão da Prefeita Marta Suplicy (PT, 2001-2004), o CMH aprovou a Resolução nº 4⁵, inaugurando o Programa Bolsa Aluguel, um programa de subsídio para famílias de baixa renda (1 a 10 salários mínimos, com preponderância para as famílias que recebessem de 1 a 6) obterem acesso à moradia digna. Em sua exposição de motivos, a resolução menciona o alto número de edifícios vazios e subutilizados na região central e o elevado número de pessoas vivendo fora do mercado formal de aluguéis, em situação de encortiçamento, como razões para o desenvolvimento do programa. O Bolsa Aluguel, ademais, não previa o pagamento em espécie para os beneficiários⁶. Isto é, estes, uma vez tendo firmado contrato de aluguel com terceiros em conformidade às condições exigidas pela Resolução, deveriam levar o boleto de pagamento do aluguel a uma agência da Caixa Econômica Federal, onde o valor do subsídio (na época

entre 200 e 300 reais) seria abatido.⁷ Ademais, o programa previa a participação do usuário tanto no pagamento do valor do aluguel (com um percentual que poderia variar entre 12 e 15% de sua renda) como na indicação do imóvel, cuja habitabilidade seria verificada por técnicos da Secretaria a partir de critérios estipulados na Portaria (não ser imóvel de uso coletivo, possuir instalações hidráulicas, elétricas, de gás entre outras). O contrato era de 30 meses, passível de uma renovação.

Já em 2007, durante a gestão Serra-Kassab (PSDB/DEM, 2005-2008), um novo programa, chamado Programa Parceria Social, surgiu no âmbito do CMH com proposta semelhante àquela do Bolsa Aluguel. Tal programa previa o pagamento de valores de até 300 reais para complementação do valor do aluguel e se destinava a um público mais abrangente como, por exemplo, pessoas em situação de rua e mulheres vítimas de violência doméstica com filhos. O atendimento deveria ser preferencial para famílias que recebessem de um a três salários mínimos e a “parceria” consistiria em contrapartidas exigidas pelo Município, como a comprovação por parte dos atendidos de que as crianças da família estavam frequentando a escola. Apesar de temporário (limitado a 30 meses), o benefício não era necessariamente provisório, isto é, destinado àqueles que aguardavam a sua vez de serem atendidos nos programas habitacionais definitivos. No caso da população em situação de rua, ele funcionaria como uma “porta de saída digna e humana”⁸ para as redes de proteção social, garantindo maior autonomia e responsabilidade ao beneficiário⁹. O Programa de Parceria Social só chegou a ser implementado em março 2009, na gestão Kassab (DEM, 2009-2012), quando a SEHAB-SP editou Instrução Normativa com esta finalidade.¹⁰ Em agosto do ano seguinte, a Prefeitura anunciava em seu portal oficial ter chegado a marca de 2.694 famílias encaminhadas para o Programa e 1.012 recebendo o benefício.¹¹ Mesmo tendo

3 Lei Orgânica do Município de São Paulo, promulgada em 4 de abril de 1990, art. 168.

4 O Fundo Municipal de Habitação foi criado pela Lei Municipal 11.632/94 e é o único órgão que empenha recursos para habitação em São Paulo que possui administração indireta (é administrado pela Secretaria de Habitação e operado pela COHAB-SP) e conta com um conselho com ampla participação popular, o CMH. Sua principal fonte de recursos consiste em repasses feitos do Tesouro Municipal facultativamente, uma vez que conta com poucas fontes de recurso vinculadas (MITUSHIMA, 2019, p. 3045 e 3054).

5 SÃO PAULO, Conselho Municipal de Habitação. Resolução nº 04, de 30 de janeiro de 2004. Aprova o Programa de Bolsa Aluguel. Diário Oficial, São Paulo, SP, 30 de janeiro de 2004; SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCMH04_1252612196.pdf Acesso em: 17.out.2019

6 A maior parte dos atendimentos dentro do programa sabidamente, entretanto, consistiu nas famílias que ocupavam o Edifício São Vito, localizado na Avenida do Estado, desapropriado em 2003 para a construção de habitação social e demolido em 2010 No local, atualmente localiza-se o Sesc Parque Dom Pedro II.. Fonte: EDIFÍCIO São Vito deve ser esvaziado essa semana, *Folha de São Paulo*, 22 de julho de 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2206200424.htm> Acesso em 2.nov.2019. A informação também foi confirmada em entrevista com a técnica da Prefeitura de São Paulo, Angela (nome fictício).

7 Fontes: SÃO PAULO, Conselho Municipal de Habitação. Resolução nº 04, de 30 de janeiro de 2004. Aprova o Programa de Bolsa Aluguel. Diário Oficial, São Paulo, SP, 30 de janeiro de 2004; SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo. Instrução Normativa nº 01, de 19 de fevereiro de 2004. Define os procedimentos para a operacionalização do programa Bolsa Aluguel Municipal nos termos da resolução CMH nº 04, de 30 de janeiro de 2004. Diário Oficial, São Paulo, SP, 19 de fevereiro de 2004.

8 SÃO PAULO, Conselho Municipal de Habitação. Resolução nº 31, de 14 de setembro de 2007. Aprova o Programa de Parceria Social. Diário Oficial, São Paulo, SP, 14 de setembro de 2007.

9 Ibidem.

10 SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo. Instrução Normativa nº 02, de 2009. Define os procedimentos para a operacionalização do programa Parceria Social do Fundo Municipal de Habitação –FMH. Diário Oficial, São Paulo, SP, 2009.

11 EM UM ANO, Parceria Social atende 1.012 famílias e ganha indicação do Ministério Público, Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo, São Paulo, 06.ago.2010. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=20403>>. Acesso em: 20.jun.2017.

sido avaliado pela Prefeitura e pelo Ministério Público como bem-sucedido¹², no mesmo ano foi criado um novo programa, através de decreto, com propósitos semelhantes.¹³ Tal programa era operado diretamente pela Secretaria de Habitação, com recursos oriundos do tesouro municipal e sem a mediação do CMH. Chamava-se Ações para Habitação.

A portaria responsável por reger o seu funcionamento contém pouco mais de uma página.¹⁴ Não estipula qualquer forma de monitoramento das famílias ou da forma como o benefício será empregado, nem se o benefício estará vinculado a um atendimento habitacional definitivo. Também não menciona as pessoas em situação de vulnerabilidade social como parte do público alvo, autorizando a concessão do benefício nos casos de remoção, em situações emergenciais e nos casos determinados pela Coordenadoria de Habitação Popular. Durante a vigência dessa portaria o número de atendimentos cresceu de maneira extraordinária – se em julho de 2010 o Programa de Parceria Social contava com 1012 atendimentos, o gráfico “data de entrada no Auxílio Aluguel” indica que em dezembro de 2012 este já contava com ao menos 18700 beneficiários. Esse fenômeno, entretanto, será abordado no Capítulo 2.

O advento do programa Ações de Habitação, entretanto, não implicou na desativação do programa Parceria Social, ainda que posteriormente o programa o tenha sido, sendo seus atendimentos remanescentes incorporados pelo Auxílio Aluguel. É o que se pode concluir da Resolução nº62 do CMH, de dezembro de 2014, a qual “aprova o reajuste de valores do subsidio do Programa Parceria Social, aprova as condições para reinserção de famílias no Programa Parceria Social, recomenda a adequação dos valores do Auxílio Aluguel regulamentado pela Portaria SEHAB 114/2014 e recomenda a elaboração de proposta dos programas de apoio habitacional e moradia social”¹⁵.

12 Idem.

13 SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de São Paulo. Decreto nº 51653, de 22 de julho de 2010.Regulamenta a forma de pagamento da verba de atendimento habitacional no âmbito do Programa “Ações para Habitação”. Diário Oficial, São Paulo, SP, 22 de julho de 2010.

14 SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo. Portaria nº 323, de 22 de julho de 2010. Diário Oficial, São Paulo, SP, 22 de julho de 2010.

15 SÃO PAULO, Conselho Municipal de Habitação. Resolução nº 62, de 16 de dezembro de 2014. “Aprova o reajuste de valores do subsidio do Programa Parceria Social, aprova as condições para reinserção de famílias no Programa Parceria Social, recomenda a adequação dos valores do Auxílio Aluguel regulamentado pela Portaria SEHAB 114/2014 e recomenda a elaboração de proposta dos programas de apoio habitacional e moradia social”. Diário Oficial, São Paulo, SP, 16 de dezembro de 2014.

Tal resolução menciona em sua exposição de motivos a recente migração de atendimentos do Parceria Social para o Auxílio Aluguel¹⁶. Em documento do TCM, obtido junto à PMSP, datado de 2016, o aumento do número de famílias atendidas através do Auxílio Aluguel é atribuído à absorção dos atendimentos do Programa Parceria Social, “em fase de desativação”.¹⁷ Tais informações permitem afirmar que, ao menos entre 2010 e 2015, os dois programas coexistiram em paralelo.

É o que nos mostra, também, a iniciação científica de Thiago Mitushima (2019), desenvolvida no âmbito do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LABHAB – FAU USP) e orientada pela Professora Luciana Royer, a respeito do desempenho do FMH na política habitacional de São Paulo no período de 2003 a 2017.¹⁸ O Conselho Municipal de Habitação é o órgão responsável por gerir os recursos do Fundo Municipal de Habitação¹⁹. Segundo o autor, a partir da observação da alocação dos gastos do FMH, é possível dizer que o conselho que o geriu passou por distintas fases. Entre 2003 e 2005, por exemplo, houve uma maior quantidade de recursos repassados à mutirões (MITUSHIMA, p. 3048, 2019). Já entre 2007 e 2009, a preponderância dos gastos deu-se com a aquisição de imóveis.²⁰ A partir de 2009, entretanto, as despesas com mutirões e aquisições de imóveis caem abruptamente. É nesse momento em que os gastos com os programas de subsídios para aluguel começaram a crescer, atingindo o ápice em 2012, último ano da gestão de Gilberto Kassab, e mantendo-se altos até 2014.

16 “Considerando que houve redução expressiva do número de famílias atendidas no Programa de Parceria Social, com migração de alguns atendimentos para o Programa Ações de Habitação – Auxílio Aluguel”

17 “Observamos no quadro acima o aumento das famílias atendidas na atividade “Verba de Atendimento Habitacional – Aluguel Social”, de 26.798 em 2015 para 29.998 em 2016. Tal aumento se deve ao fato de que o auxílio financeiro para o pagamento de aluguel aos munícipes está sendo concentrado nesse programa, absorvendo, assim, a demanda do Programa Parceria Social (Projetos e Ações de Apoio Habitacional), em fase de desativação.” (Relatório de Auditoria Programada, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 2016)

18 As conclusões da iniciação científica foram apresentadas na forma de artigo publicado nos Anais do Congresso de 20 anos do Observatório das Metrópoles.

19 O Fundo Municipal de Habitação de São Paulo foi instituído pela Lei 11.632 de 1994. A lei 11.522 de 1994, prevê a vinculação de recursos oriundos da cobrança de outorga onerosa referente à regularização de edificações com área acima de 750 m² ao FMH. Além desta receita, o retorno de investimentos do próprio fundo é outra fonte de recursos (MITUSHIMA, p. 3052, 2018). Os demais recursos alocados no FMH são facultativos, segundo o §2º do artigo 7º da Lei 11.632/94: “O Poder Executivo fará consignar em seu orçamento-programa, propostas relativas aos recursos destinados ao Fundo Municipal de Habitação”.

20 O período que vai de 2003 a 2008 consiste naquele com número mais elevado de entrega de unidades habitacionais (MITUSHIMA, p. 3049, 2019).

GRÁFICO 2: GASTOS DO FMH COM PROGRAMAS DE BOLSA ALUGUEL E PARCERIA SOCIAL

Gráfico retirado de MITUSHIMA, p. 3051, 2019

Isto é, o Programa de Parceria Social não só não foi desativado com o surgimento do Auxílio Aluguel como seu número de beneficiários cresceu ao longo dos anos seguintes. Sobre esse período, que vai de 2009 a 2014, duas observações podem ser feitas.

Primeiramente, quanto ao biênio 2009-2010, trata-se de um momento em que há uma queda substantiva dos recursos empenhados pelo FMH, alcançando mínimos históricos. Por outro lado, são anos nos quais os recursos empenhados pelo governo na função “Habitação” crescem a montantes inéditos. Isto é, para além de sua diminuição quantitativa, há também uma queda proporcional da participação do fundo com relação a totalidade das verbas destinadas à habitação no município.

GRÁFICO 3: VALORES ABSOLUTOS EMPENHADOS NA FUNÇÃO HABITAÇÃO POR ÓRGÃOS

Gráfico retirado de MITUSHIMA, p. 3051, 2019

De acordo com Mitushima, até 2009, a proporção média dos recursos empenhados para habitação no município destinados ao FMH era de 20% (nos anos de 2004 e 2005 essa participação chegou à marca dos 40%). Já nos anos de 2009 e 2010 quase 100% das verbas empenhadas para habitação no município foram destinadas diretamente para a Secretaria de Habitação,²¹ de forma que os recursos destinados ao FMH representavam menos de 5% desse total, como demonstra o gráfico abaixo.

GRÁFICO 4: VALORES PERCENTUAIS EMPENHADOS NA FUNÇÃO HABITAÇÃO POR ÓRGÃOS

Gráfico retirado de MITUSHIMA, p. 3047, 2019

A participação reduzida do FMH dentro dos recursos empenhados para a função habitação no município a partir de 2009 subsidiam uma das hipóteses levantadas pelo autor, obtida a partir de dados orçamentários e por entrevistas a servidores municipais, segundo a qual:

“a falta de vinculação de recursos ao FMH torna facultativa a alocação de recursos do tesouro municipal no Fundo, e como já exposto anteriormente, tem-se privilegiado a alocação destes recursos na SEHAB, pela não obrigatoriedade de passar pela aprovação do Conselho Municipal de Habitação.” (MITUSHIMA, p. 3054, 2019)

21 Entre 2003 e 2010, apenas SEHAB e FMH empenharam recursos na função habitação em São Paulo. A partir deste período, no contexto dos investimentos em habitação no geral ocorreu uma diversificação da participação de órgãos que empenham recursos para a função, como a COHAB, o Fundo Municipal de Saneamento e Infraestrutura Urbana (FMSAI), o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) e a Secretaria Municipal de Licenciamento (SMUL). (MITUSHIMA, 2019, p. 3047)

Isto é, para o autor, a existência do Conselho Municipal de Habitação enquanto órgão com ampla participação social, naquela conjuntura, contribui para explicar a situação periférica do FMH dentro da concentração de recursos para a realização da política habitacional do município. A outra razão, estrutural, consistiria na escassez de recursos vinculados ao fundo, o que faz com que este fique dependendo da alocação discricionária feita pelo Poder Executivo.²² Já a SEHAB, pode gerir os seus recursos com maior autonomia. Assim, ter-se-ia desenvolvido uma estratégia de privilegiar a alocação de recursos na SEHAB, em detrimento do Fundo Municipal de Habitação, onde as verbas seriam submetidas à discussão no CMH, espaço com maior participação e menor discricionariedade do que a secretaria, para aprovar sua utilização (MITUSHIMA, p. 3047, 2019).

A segunda observação a ser feita sobre o período que vai de 2009 a 2014 corresponde ao período no qual os gastos com os programas de subsídios ao aluguel foram maiores, entre 2011 e 2014. Tal período coincide com aquele no qual o conselho esteve inoperante, uma vez que se encontrava sob intervenção judicial sob a acusação de irregularidades no processo eleitoral, como veremos a seguir. Conforme indica o autor:

Neste período, portanto, a alocação de recursos do FMH não passou por qualquer aprovação prévia e o fundo foi utilizado basicamente para concessão de subsídios via programas Bolsa Aluguel e Parceria Social, em um contexto em que os recursos destinados ao programa Auxílio Aluguel, da SEHAB, também cresciam (MITUSHIMA, p. 3051, 2019).

As atividades do Conselho foram retomadas em agosto de 2014 (FERRAZ, p. 127, 2015), já na gestão de Fernando Haddad (PT, 2013-2016), que se iniciara em 2013. No ano seguinte, 2015, como se pode observar no gráfico 2, os gastos com os referidos programas diminuem significativamente, sendo o Programa de Parceria Social desativado e seus atendimentos incorporados pelo Auxílio Aluguel em 2016.

Assim, pode-se concluir a partir da análise dos dois aspectos ressaltados que o crescimento de despesas com programas como o Bolsa Aluguel e o Parceria Social no âmbito do FMH se deu em paralelo e em menor escala ao crescimento de gastos com o Auxílio Aluguel, o qual era financiado diretamente pela SEHAB, sem precisar passar pela aprovação de conselho com participação popular. Ademais, no momento em que as despesas com o Parceria Social se tornaram representativas dentro dos valores empenhados pelo FMH, o conselho participativo encontrava-se inoperante e

22 Outros fundos como o FMSAI e o FUNDURB, que também contam com conselhos, contam com maiores fontes de arrecadação, além de que, segundo o autor, estes conselhos serem menores e com a participação mais restrita.

seus conselheiros estavam com o mandato suspenso, de forma que nem sequer aquelas despesas que em teoria teriam se dado no âmbito do conselho efetivamente o foram. Os recursos vinham do FMH, mas sua destinação e fiscalização não eram submetidas ao escrutínio dos representantes da sociedade civil e movimentos sociais. Ressalta-se, porém, que entendemos que a opção pela alocação de recursos na Secretaria Municipal de Habitação em detrimento do Fundo Municipal de Habitação por parte do Poder Executivo é não apenas legal, como também legítima.²³

A linha do tempo a seguir procura sintetizar os principais pontos trazidos neste tópico da dissertação.

Fonte: Catálogo de legislação digital da PMSP

23 O atendimento às situações de vulnerabilidade e emergência é de responsabilidade do município, cabendo à gestão eleita a decisão quanto a melhor forma de prover este atendimento. Uma vez que instrumentos como o Auxílio Aluguel se destinam a situações muitas vezes imprevisíveis, como incêndios e desastres, a decisão por não submeter sua gestão a um conselho pode decorrer, por exemplo, da busca por garantir maior celeridade e eficiência na resposta ao problema. Tampouco entendemos que a participação popular através de Conselhos como o CMH é necessária a qualquer decisão tomada pela gestão. O que buscaremos responder nesta dissertação consiste no porquê de tais decisões terem sido tomadas no caso concreto, e quais as suas implicações.

3 Regime de Adiantamento de Verbas:
Ordens Internas e atendimento social a pessoas carentes

Existe um outro caminho possível, complementar ao anterior, a ser trilhado nas análises das origens do Auxílio Aluguel. Esse caminho foi reconstituído a partir de entrevistas com agentes públicos, levantamento e análise de marcos legais e conversas com outros pesquisadores e acreditamos que contribuirá para uma análise mais qualificada do objeto de pesquisa. Para tanto, organizamos o preambulo a seguir, contextualizando historicamente a estrutura administrativa que organiza tais procedimentos.

3.1 PREÂMBULO: HABITAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

As situações que ensejam o atendimento através dos programas de subsídio para aluguel elaborados no âmbito do Conselho Municipal de Habitação ou da Secretaria de Habitação não surgiram a partir de 2004, data em que foi criado o Bolsa Aluguel. Remoções, sejam elas por conta da realização de obras públicas, determinação judicial ou áreas de risco, situações de desastres que ensejam atendimento emergencial e casos de vulnerabilidade social são realidades que estão presentes na cidade de São Paulo, ainda que historicamente sua emergência possa se dar em diferentes escalas. Para tanto, interessa saber de que maneira foram manejadas pelo poder público e verificar se tal manejo se aproxima ou não das formas contemporâneas de gerir essas situações através do Auxílio Aluguel. A tal propósito se presta este preambulo a respeito da estrutura assistencial e habitacional municipal. Cumpre ressaltar, entretanto, que o recorte temporal do presente capítulo consiste no intervalo que compreende os anos de 2001 a 2010.

Não é fácil mapear a estrutura burocrática da Prefeitura e suas competências institucionais para tratar de questões de assistência social e, especificamente, aquelas cuja dimensão é diretamente relacionada à habitação. Assim, elaboramos a linha do tempo abaixo, que ilustra e facilita a visualização dos processos descritos a seguir.

Linha do tempo de elaboração própria, feita a partir de informações inicialmente contidas em: ROSSETTO (2003).

De acordo com relato sintético presente no caderno relativo ao Fundo Municipal de Habitação editado pelo Instituto Pólis e de autoria de Rossella Rossetto (2003), até o ano de 1986, a Secretaria de Habitação do Município tinha competências normativas ligadas à aprovação e ao controle de edificações, mas nenhuma prática de produção habitacional ou voltada para a “cidade ilegal” (favelas, cortiços, loteamentos irregulares etc)²⁴. Essa atuação era até então entendida como uma função assistencial, de forma que ao longo dos anos 1950 e 1960 tais atribuições estavam vinculadas diretamente ao Gabinete do Prefeito e posteriormente às estruturas que dariam origem ao que hoje é a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS-PMSP): Secretaria do Bem-estar Social (a partir de 1966), Coordenadoria do Bem-estar Social subordinada à Secretaria das Administrações Regionais entre 1977 e 1982, Secretaria da Família e Bem-estar Social (Fabes) entre junho de 1982 e janeiro de 1986 (ROSSETTO, p. 24, 2003).

No ano de 1986 o então prefeito Jânio Quadros (PTB) reestruturou a Secretaria de Habitação, criando a Superintendência de Habitação Popular, que tinha entre suas atribuições as de “autorizar a concessão de subsídios financeiros” e “normatizar e sistematizar a concessão de subsídios e financiamentos para atendimento à população moradora em habitação subnormal”.²⁵ A Superintendência continuou existindo até o ano de 2013, quando, sob a gestão do prefeito Fernando Haddad (PT), a Secretaria foi novamente reestruturada, passando a função de “orientar e coordenar

24 ROSSETTO, Rossella Fundo Municipal de Habitação. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. XXXp. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15). Disponível em: <https://www.polis.org.br/uploads/861/861.pdf>. Acesso em 10.12.2019.

25 Lei Ordinária 10237 de 1986, art 11º, incisos X e XI.

as ações de trabalho social nos programas e projetos da Secretaria” à recém criada Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social.²⁶ Nesse momento as atribuições de controle do uso e ocupação do solo, licenciamento de edificações e parcelamento do solo, entre outras historicamente associadas à pasta de habitação, passaram a ser competência da recém criada Secretaria Municipal de Licenciamento.

Trata-se, como se pode perceber, de um emaranhado de instituições que historicamente tiveram atribuições que frequentemente se “enredaram” umas nas outras. Conforme veremos a seguir, no que tange à gestão das situações que ora nos debruçamos, tanto o Gabinete do Prefeito, como as estruturas de Assistência Social como as Administrações Regionais, transformadas em 2002 nas atuais Subprefeituras, para além da Secretaria de Habitação, continuaram se fazendo presentes mesmo após a incorporação da agenda social à Habitação em 1986. A seguir, vamos analisar duas modalidades de documentos: ordens internas emitidas pelo Gabinete do Prefeito e portarias que dispõe sobre os regimes de adiantamento de verbas através das “Verbas de Apoio Habitacional.

3.2 ORDENS INTERNAS PARA SITUAÇÕES DE RISCO

Ordens Internas, como se pode deduzir de seu nome, são documentos de conteúdo normativo, de circulação interna à administração pública, emitidos pelo Gabinete do Prefeito e frequentemente destinados a reger procedimentos que sejam transversais à mais de um ente da administração pública, organizando sua participação e colaboração. A partir de buscas realizadas no portal de legislação municipal da PMSP, foram encontradas quatro Ordens Internas (2001, 2003, 2006 e 2013)²⁷ emitidas pelo Gabinete do Prefeito que fazem referência à atendimentos emergenciais e provisórios. Tais documentos são destinados às Secretarias Municipais e às Subprefeituras e, conforme indicam em suas ementas, dispõe sobre procedimentos para a remoção preventiva de moradores em áreas de risco geológico. As quatro Ordens Internas levantadas curiosamente foram editadas nas duas primeiras semanas do mês de janeiro dos respectivos anos. A hipótese assumida é de que isso se dá devido à ocorrência de fortes chuvas no período. O mês de janeiro é aquele com maior volume de precipitação na cidade de São Paulo, o que frequentemente provoca

26 Lei Ordinária 15764 de 2013, art 213ºº, inciso III.

27 ORDEM INTERNA PREFEITO – PREF Nº 2 DE 13 DE JANEIRO DE 2001, ORDEM INTERNA PREFEITO – PREF Nº 9 DE 2 DE JANEIRO DE 2003, ORDEM INTERNA PREFEITO – PREF Nº 1 DE 4 DE JANEIRO DE 2006 e ORDEM INTERNA PREFEITO – PREF Nº 1 DE 9 DE JANEIRO DE 2013

desastres ambientais, como deslizamentos ²⁸. Resumidamente, e tendo em vista apenas a modalidade de atendimento emergencial e imediato ofertado por cada um desses documentos²⁹, podemos enumerar as seguintes características: a Ordem Interna Nº 2 de janeiro de 2001, refere-se à “alojamentos provisórios” os quais seriam gerenciados pela Secretaria de Assistência Social e à possibilidade da Secretaria de Habitação “colocar à disposição, por meio de HABI, o numerário previsto na Portaria 62/HABI.G/92, com a alteração da Portaria 9/HABI.G/96, para ser entregue às famílias removidas”. As referidas portarias não estão disponíveis para consulta digital, mas foi possível localizar a ementa da Portaria 9/HABI.G/96, que “estabelece alternativas de atendimento às famílias em situações de risco de vida iminente ou emergência cujas normas de formalização, gerenciamento e prestação de contas estão definidas na IS 43/92”. A Ordem Interna Nº 2 de janeiro de 2001, elaborada no primeiro ano de gestão da Prefeita Marta Suplicy (PT), é uma versão detalhada e menos casuística dos procedimentos apresentados no texto de uma outra Ordem Interna, Nº16 de novembro de 2000, referente especificamente a uma remoção determinada judicialmente.

A Ordem Interna Nº 9 de janeiro de 2003 além de incluir detalhamento a respeito da gestão e manutenção dos alojamentos provisórios pela Secretaria de Assistência Social e pela Subprefeitura responsável, menciona a oferta de “recursos para a recuperação das moradias e viabilizar o retorno das famílias às suas moradias de origem” por parte das Subprefeituras. Já nas Ordens Internas Nº 1 de janeiro de 2006 e Nº 1 de janeiro de 2013, elaboradas respectivamente nas gestões José Serra (PSDB) e Fernando Haddad (PT), os albergues provisórios não aparecem mais como alternativa de atendimento, referindo-se apenas à possibilidade de a Secretaria de Habitação “conceder auxílios financeiros diretos” às famílias removidas de áreas públicas (para as famílias ocupantes de áreas privadas, dispõe-se outro procedimento), utilizando “verbas destinadas para esse fim”. A linha do tempo a seguir ilustra resumidamente a evolução temporal desses documentos, tratada nesta seção da dissertação.

28 A hipótese é corroborada pelo fato de que ao longo do levantamento de material de pesquisa foi encontrado documento semelhante, editado em dezembro de 1999 pelo então prefeito Celso Pitta (PPB) que traz a seguinte ementa: PROCEDIMENTOS A SEREM OBSERVADOS PELAS ARS [Administrações Regionais] NA CONSTATAÇÃO DE SITUAÇÕES DE RISCO IMINENTE, DEVIDO A PROXIMIDADE DO PERÍODO DE CHUVAS INTENSAS.

29 Todos os documentos fazem referência à ações de longo prazo, como planos de intervenção e urbanização para remoção do risco geológico ou a possibilidade de provisão habitacional futura a partir da Secretaria de Habitação, e de ações assistenciais auxiliares, como o convencimento da população para desocupação voluntária, a identificação do destino das famílias, o reposicionamento das crianças matriculadas na rede pública para outras escolas e a viabilização de alimentação.

Ordens Internas

Fonte: Catálogo de legislação digital da PMSP

A partir da análise desses documentos é possível perceber que, antes do advento do CMH e mesmo após o surgimento dos Programas Bolsa Aluguel e Parceria Social, ao menos nas situações de desastres ambientais e remoções preventivas, existia um expediente paralelo da prefeitura para a gestão das populações afetadas. Os documentos mostram que, nas referidas situações, Subprefeituras, Defesa Civil, Habitação e Assistência Social possuíam agendas compartilhadas de ação. A seguir vamos analisar com que verbas tais procedimentos eram realizados e qual a sua regulamentação. Veremos também que esses procedimentos não se destinavam apenas à expedientes emergenciais.

3.3 REGIME DE ADIANTAMENTO: LEIS E DECRETOS

O procedimento que permite com que a Prefeitura realizasse os atendimentos como os acima assinalados consiste no “regime de adiantamento de verbas”. Esse regime encontra-se previsto nos artigos 68 e 69 da Lei 4320 de março de 1964, que registra a nível nacional as normas gerais de Direito Financeiro.³⁰ De acordo com a referida lei, o regime de adiantamento “consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim

30 Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.
Art. 69. Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos.

de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação” e só pode ser utilizado em hipóteses expressamente previstas em lei. Isso é, trata-se de uma excepcionalidade ao “processo normal de aplicação” a qual só poderá ser utilizada em casos anteriormente tipificados em lei.

A sua regulamentação no município de São Paulo foi feita através da Lei 10.513 de 1988, sancionada pelo então Prefeito Jânio Quadros (PTB). De acordo com a referida lei, em seu artigo 2º, o regime poderá ser utilizado

“quando for exigido pronto pagamento para atender despesas de: I – pequeno vulto; II – manutenção de bens móveis; III – conservação e adaptação de bens imóveis; IV – atendimento social a pessoas carentes; V – participação de servidores em cursos ou congressos necessários ao desempenho de suas atribuições; VI – viagens temporárias de servidores no interesse da Administração; VII – organização e realização de eventos científicos, culturais e/ou esportivos, quando a Municipalidade os patrocinar ou deles participar; VIII – caráter indispensável ao andamento de medidas judiciais; IX – representação do Município; X – natureza excepcional, devidamente justificadas e expressamente ratificadas pelo Secretário da Unidade Orçamentária correspondente, ou previamente autorizadas pelo Prefeito, quando for o caso. XI – concessão de ajuda de custo aos agentes de campo não integrantes dos quadros de servidores da Prefeitura do Município de São Paulo, em campanhas de imunização ou campanhas emergenciais de saúde pública. (Redação acrescida pela Lei nº 14159/2006) [grifo nosso]”

A especificação das hipóteses que autorizam a utilização do regime ocupa parte significativa do texto, já que a lei conta com apenas 5 artigos e atribui à administração municipal a responsabilidade pela futura regulamentação do procedimento. Conforme o trecho assinalado, o adiantamento de verbas se presta a situações diversas, como eventos científicos (congressos), eventos culturais, esportivos, recepções e solenidades organizadas ou patrocinadas pela Prefeitura, visitas oficiais, viagens de servidores no interesse da administração entre outras.

Desde 2001 existem ao menos três decretos municipais (2001, 2003 e 2007)³¹ que tem por objetivo fazer a regulamentação do adiantamento de verbas. Ainda, abaixo de tais decretos existem Portarias da Secretaria de Finanças do Município que pormenorizam expedientes burocráticos

31 Foram analisados os seguintes: DERETO Nº 40.533 DE 8 DE MAIO DE 2001, DECRETO Nº 43.731 DE 5 DE SETEMBRO DE 2003 e DECRETO Nº 48.592 DE 6 DE AGOSTO DE 2007,

para a consecução dos procedimentos.³² Entretanto, após a análise dos referidos decretos, percebe-se que estes assinalam, no caso específico do “atendimento social a pessoas carentes”, que as “Secretarias Municipais ou Subprefeituras³³ competentes disciplinarão, por meio de portaria, os procedimentos, limites e demais requisitos de observância obrigatória para a concessão de auxílios”, de forma que são essas portarias, e não as de Finanças, que serão a seguir pormenorizadas.

**3.4 REGIME DE ADIANTAMENTO PARA ATENDIMENTO SOCIAL
A PESSOAS CARENTES: PORTARIAS DA SECRETARIA MUNICIPAL
DE HABITAÇÃO E DA SECRETARIA MUNICIPAL**

A partir de buscas realizadas no portal de legislação municipal da PMSP, foram localizadas quatro portarias da Secretaria Municipal de Habitação (2001, 2002, 2003 e 2006) anteriores ao Programa Ações de Habitação (2010) com o objetivo manifesto de “estabelecer alternativas para atendimento habitacional, fixar valores e limites para os auxílios e regulamentar a sua utilização”³⁴. Além das portarias elaboradas pela Secretaria de Habitação, existem ainda outras duas portarias intersecretariais das Secretarias Municipais de Subprefeituras e de Habitação que organizam a realização de procedimento análogo pelas Subprefeituras do município (2003 e 2004).³⁵ Durante o processo de levantamento de material para a análise foi identificada ainda a existência de duas portarias anteriores ao período, que também dispõe sobre atendimento social, as quais, entretanto, não serão analisadas.³⁶

32 Foram localizadas 5, respectivamente de 2001, 2004, 2008, 2012 e 2019.

33 As Subprefeituras surgem enquanto tais em 2002, de forma que a redação assinalada é aquela do Decreto de 2003 em diante, sendo que até 2001 a referência era apenas às “Secretarias competentes”.

34 PORTARIA SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO – SEHAB Nº 589 DE 14 DE AGOSTO DE 2001, PORTARIA SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO – SEHAB Nº 698 DE 23 DE OUTUBRO DE 2002, PORTARIA SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO – SEHAB Nº 421 DE 12 DE JULHO DE 2003 e PORTARIA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB Nº 138 DE 28 DE MARÇO DE 2006

35 PORTARIA INTERSECRETARIAL SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS – SMSP Nº 10 DE 28 DE MAIO DE 2003 e PORTARIA INTERSECRETARIAL SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS – SMSP Nº 1 DE 9 DE JANEIRO DE 2004. Existem ainda outras três Portarias Intersecretariais que fazem alterações de menor relevância nestas duas. São elas: PORTARIA INTERSECRETARIAL SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS – SMSP Nº 18 DE 9 DE OUTUBRO DE 2003, PORTARIA INTERSECRETARIAL SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS – SMSP Nº 3 DE 21 DE FEVEREIRO DE 2004 e PORTARIA INTERSECRETARIAL SECRETARIA MUNICIPAL DAS SUBPREFEITURAS – SMSP Nº 5 DE 23 DE MARÇO DE 2004.

36 O conteúdo de ambas as portarias, entretanto, se encontra indisponível para consulta online. Ainda assim, pela ementa de tais portarias é possível saber o conteúdo que objetivaram disciplinar. A primeira delas, de 1992 “fixa os valores

Vamos iniciar a análise pelas Portarias produzidas no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação. Com relação ao público alvo, tais Portarias se destinam ao atendimento de famílias removidas por conta de obras públicas e em caso de remoções por determinação judicial em área pública. Algumas delas (as de 2001 e 2002) incluem também as famílias removidas por conta de “emergência” e que estão em “área de risco”. Essas hipóteses de acesso às verbas foram excluídas na portaria de 2003, sendo a alternativa “área de risco” reincluída na portaria de 2006.

Com relação às alternativas de atendimento oferecidas, é possível localizar seis diferentes modalidades de atendimento pecuniário que foram concedidos: Compra de Material para Moradia (8 mil reais), Locação de Imóvel (250 reais por mês, mais 50 reais para despesas com documentação), Compra de Moradia (8 mil reais), Apoio Habitacional (5 mil reais), Suplementação de Atendimento Habitacional (1 mil reais) e Hospedagem (300 reais por mês). As cinco primeiras modalidades estão previstas já na primeira Portaria, sendo a sexta incluída em seguida, no ano de 2002. Em 2003 a alternativa de “Compra de Material para Moradia” desaparece e em 2006 as alternativas “Locação de Imóvel”, “Hospedagem” e “Suplementação de Atendimento Habitacional” também são excluídas, restando apenas a “Compra de Moradia” e a “Apoio Habitacional”. Os valores dos auxílios oferecidos são mantidos os mesmos nos diferentes documentos.

Considerando o foco da atual pesquisa no Auxílio Aluguel, podemos assinalar que as alternativas que mais se assemelham a este são a “Locação de Imóvel” e a “Hospedagem”. A primeira delas consiste no pagamento referente a até doze meses de aluguel, que podem ser prorrogados a critério da Administração, mediante apresentação de contrato de locação dentro das normas legais e se destina às situações nas quais o usuário “apresentar condições de arcar com a continuidade do pagamento do aluguel”, “nos casos de necessidade de atendimento provisório” e “nos casos vinculados a um programa habitacional com posterior alternativa definitiva”³⁷, ficando o usuário responsabilizado pelo repasse do valor ao locador do imóvel. A segunda alternativa consiste em pagamento correspondente a doze meses de hospedagem, também passíveis de renovação à critério

limites dos auxílios para atendimento habitacional e regulamenta a utilização para atendimento a famílias em situações que especifica”. A segunda portaria é de 1996 e sequer a sua ementa foi localizada. SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo. PORTARIA SEHAB/HABI Nº 62 DE 28 DE NOVEMBRO DE 1992. FIXA OS VALORES LIMITES DOS AUXÍLIOS PARA ATENDIMENTO HABITACIONAL E REGULAMENTA A UTILIZACAO PARA ATENDIMENTO A FAMILIAS EM SITUACOES QUE ESPECIFICA. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-da-habitacao-e-desenvolvimento-urbano-habi-62-de-28-de-novembro-de-1992> Acesso em 8.out.2019 e Portaria 9/HABI.G/96, referida em Ordem Interna emitida pelo gabinete da Prefeita Marta Suplicy em janeiro de 2001 na qual subentende-se que a referida portaria dispunha sobre valores de auxílios para atendimento habitacional, fazendo alterações na Portaria Nº62 de 1992.

37 PORTARIA SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO – SEHAB Nº 698 DE 23 DE OUTUBRO DE 2002, PORTARIA SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO – SEHAB Nº 421 DE 12 DE JULHO DE 2003.

da Administração, mediante a apresentação de contrato de hospedagem firmado com hotel, albergue, pousada, hospedaria, hotel-residência, pensão ou estabelecimento similar e se destina preferencialmente aos “casos de necessidade de atendimento habitacional, com previsão de posterior atendimento definitivo”. Nessa alternativa, o repasse do valor do auxílio ao contratado na ocasião da assinatura do contrato de hospedagem é supervisionado por funcionário da Secretaria de Habitação. Cabe ressaltar que em ambos os casos o pagamento do auxílio é realizado em uma só parcela, e não mensalmente e de forma continuada, como ocorre atualmente.

Com relação à forma com que a administração de tais verbas era manejada internamente à Secretaria, podemos apontar que em 2001 e 2002 os recursos concernentes a esses atendimentos eram concedidos e gerenciados pela Superintendência de Habitação Popular – HABI, representada pelas suas divisões regionais. Em 2003 se incluí também como gerenciadora a “Divisão Técnica Social” e em 2006 “Mananciais” e o Departamento de Regularização do Solo, “RESOLO”. O Auxílio Aluguel, quando for criado em 2010, também será operacionalizado por HABI.

Por último, com relação às Portarias Intersecretariais, cumpre fazer um breve esclarecimento. A lei que criou as Subprefeituras é de 2002. Até então, existiam as chamadas Administrações Regionais, com competências semelhantes, porém não iguais. As Ordens Internas emitidas pelo Gabinete do Prefeito, acima referidas, designam às Subprefeituras papel relevante no atendimento a situações de risco. As duas Portarias Intersecretariais analisadas destinam-se ao atendimento de famílias em situação de risco nas hipóteses indicadas nas Ordens Internas emitidas pelo Gabinete do Prefeito então vigentes e preveem as mesmas modalidades de atendimento que as Portarias da Secretaria de Habitação ora analisadas. Para tanto, preveem processos de capacitação técnica, nos quais os funcionários da Secretaria de Habitação auxiliam os das Subprefeituras aos procedimentos burocráticos referentes ao adiantamento de verbas. Uma dessas oficinas de capacitação foi anunciada no Portal da Prefeitura em agosto de 2006.³⁸ Embora então as seis opções de atendimento estivessem disponíveis para as subprefeituras (conforme dispunha a Portaria Intersecretarial vigente) e o “Apoio Habitacional” fosse apenas uma delas, tais recursos eram conhecidos como “Verbas de Apoio Habitacional” (VAH). A linha do tempo a seguir registra a evolução temporal do marco normativo que foi tratado nesta parte da dissertação, indicando ainda as modalidades de atendimento correspondentes a cada portaria.

38 VAH: SEHAB EXPLICA aplicação da verba de apoio habitacional às subprefeituras. Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo, São Paulo, 02.ago.2010. Disponível em <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=4223>>. Acesso em: 20.jun.2019.

Auxílios para atendimento habitacional

Fonte: Catálogo de legislação digital da PMSP

Se, a partir do levantamento e análise das Ordens Internas, havíamos percebido a existência de um expediente paralelo ao do Conselho Municipal de Habitação que atendia a parte das demandas que o Auxílio Aluguel posteriormente objetivaria suprir, a saber, remoção preventiva de populações em situação de risco e casos de desastre ambiental, a leitura das Portarias ora assinadas permite circunscrever um arranjo mais largo, que dá conta de uma gama maior de situações que também se assemelham às que hoje ensejam a concessão do Auxílio Aluguel, como a remoção por conta de obras públicas e a remoção em área pública decorrente de decisão judicial. Esse arranjo dispõe de diferentes modalidades de atendimento, muitas das quais bastante próximas da proposta do benefício em sua forma atual, tais como a “Locação de Imóvel” e a “Hospedagem”. Trata-se, portanto, de um universo que também deve ser levado em consideração na reconstituição do histórico do Auxílio Aluguel. Nesse sentido, procederemos a seguir à investigação da problemática à qual o marco desvelado esteve associado.

3.5 VERBAS DE APOIO HABITACIONAL: O “CHEQUE-DESPEJO”

Conforme pudemos observar, a regulamentação das chamadas Verbas de Apoio Habitacional é frágil, consistindo predominantemente de Portarias da Secretaria de Habitação, da Secretaria de Coordenação de Subprefeituras e de Ordens Internas emitidas pelo Gabinete de Prefeito, e capilarizada na burocracia municipal, de forma que sua reconstituição não é simples de ser feita.

Entretanto, a forma com que se deu sua operacionalização foi objeto de debate público intenso, especialmente ao longo da gestão José Serra (PSDB) / Gilberto Kassab (DEM). Nesse período, foram recorrentes as acusações tanto por parte de movimentos sociais como pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público de que a Prefeitura estaria utilizando esses auxílios para promover remoções, razão pela qual passaram a denomina-lo “kit despejo” ou “cheque despejo”.³⁹

Já em 2006, em protesto que ganhou repercussão na mídia, movimentos de moradia entregaram ao Prefeito José Serra e ao Secretário de Habitação, Orlando de Almeida, um “cheque-despejo” de 5 mil reais e os desafiaram a construir uma moradia digna com este valor.⁴⁰ No ano seguinte, a Defensoria Pública passou a questionar o valor dos auxílios, tido por insuficiente, alegando que estaria alimentando a formação de novas favelas. Em reportagem do portal G1 em janeiro daquele ano, o defensor público coordenador do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Carlos Henrique Loureiro, declarava:

“Essa política gera um processo vicioso. Com R\$ 5 mil, a pessoa busca o assentamento informal em outra área, vai grilar outro terreno. É o que o pessoal chama de ‘cheque-despejo’. Não passa de um estímulo a um processo contínuo de irregularidade que precisa ser estancado. Precisamos de uma política social séria. (...) Não dá para simplesmente jogá-los no olho da rua”⁴¹

Na mesma reportagem, duas moradoras da Favela Boa Esperança, em vias de ser removida pelo poder público, resignavam-se: “Há três anos, me deram R\$ 1.200,00 para sair. Eu fui para a Favela Tomalivi, no Jaguaré, e depois acabei voltando para cá. Não tem jeito”, “Com R\$ 5 mil não dá para comprar nada. Fui procurar, mas não dá”. E ainda o coordenador de Assistência Social da subprefeitura de Pirituba/Jaraguá, Fábio Riva, responsável pela desocupação dos terrenos, reconhecia a insuficiência da verba oferecida:

39 “Para o Ministério Público e a Defensoria Pública, a indústria das falsas favelas é motivada pela própria prefeitura ao utilizar a Verba de Apoio Habitacional –que deveria ser de caráter emergencial– como política habitacional para reduzir o número de favelas na cidade.” Fonte: “CHEQUE-DESPEJO” cria indústria de favelas falsas, diz Promotoria. São Paulo, Folha de São Paulo. 29.nov.2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2911200715.htm>. Acesso em: 10.dez.2019.

40 SUCUPIRA, F. ATO PEDE atenção para favelas; Serra recebe “cheque-despejo”. São Paulo, Carta Maior. 17.fev.2006. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Ato-pede-atencao-para-favelas-Serra-recebe-cheque-despejo-/5/9462>. Acesso em: 10.dez.2019.

41 DEFENSORIA PÚBLICA contesta ‘cheque-despejo’ em São Paulo. São Paulo, Portal G1, 05.jan.2007. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,AA1409152-5605,00.html>. Acesso em: 10.dez.2019

“O valor não é para comprar [uma casa], é para sair do risco mesmo. Algumas pessoas voltam para a cidade de origem, outras vão para casa de parentes e constroem um puxadinho e alguns acabam voltando para outra favela, mais consolidada, em que não há risco. Não podemos ser hipócritas e falar que vamos resolver a vida das pessoas.”

E prosseguia, sublinhando tratar-se, no caso em questão, de área próxima à leito de rio, portanto não passível de ser reurbanizada: “A gente precisa exercer o poder, dar uma remuneração que não é a melhor do mundo, mas é o que se oferece”.

No mesmo ano, a Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público, em reportagem da Folha de São Paulo, acusava um grande “esquema de fraudes” calcado na distribuição do benefício, envolvendo lideranças de movimentos populares e funcionários da prefeitura, responsável pela criação de uma “indústria de favelas”.⁴² Apontando as dificuldades de se identificar os procedimentos que regiam a concessão das verbas, o promotor José Carlos de Freitas afirmava: “ou a administração tem uma estrutura negligente ou tem uma estrutura corrupta justamente para dificultar o controle sobre esses pagamentos” e anunciava que decidira entrar na justiça para “tentar suspender o repasse dessas verbas a situações não emergenciais”. De acordo com a reportagem de novembro de 2007, desde 2005 o município havia gastado 52,3 milhões de reais para indenizar 12 mil famílias⁴³.

Em dezembro de 2007, o Jornal Estado de São Paulo publicou carta aberta do defensor público Carlos Henrique Loureiro, o mesmo que dera entrevista ao Portal G1, ao Prefeito Gilberto Kassab.⁴⁴ No texto, intitulado “A política do cheque-despejo não é eficaz e consome milhões do dinheiro dos contribuintes”, o coordenador do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo traçava um paralelo entre a proibição dos outdoors na cidade, aprovada a partir de lei batizada de “Cidade Limpa”, e as “antipolíticas” promovidas na área de habitação, que objetivariam uma “deslavada higienização social”.

42 “CHEQUE-DESPEJO” cria indústria de favelas falsas, diz Promotoria. São Paulo, Folha de São Paulo. 29.nov.2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2911200715.htm>. Acesso em: 10.dez.2019.

43 Idem, ibidem.

44 LOUREIRO, CH. A POLÍTICA do cheque-despejo não é eficaz e consome milhões do dinheiro dos contribuintes. O Estado de São Paulo. 15.dez.2007. Disponível em: <https://alias.estadao.com.br/noticias/geral,a-politica-do-cheque-despejo-nao-e-eficaz-e-consome-milhoes-do-dinheiro-dos-contribuintes,96762>. Acesso em 10.dez.2019

'A política do cheque-despejo não é eficaz e consome milhões do dinheiro dos contribuintes'

Carta aberta ao prefeito Gilberto Kassab

O Estado de S.Paulo
15 de dezembro de 2007 | 23h42

Carlos Henrique Loureiro, Defensor Público e Coordenador do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São PauloA verba de atendimento habitacional, mais conhecida como cheque-despejo, quantia que varia entre R\$ 5 mil e R\$ 8 mil, é o símbolo não só do fracasso total da política habitacional em nossa cidade, mas do fracasso do próprio Estado de Direito Social. A política do cheque-despejo é a política da demissão do Estado no cumprimento de suas promessas com relação à realização de direitos sociais: com valores tão irrisórios, a população carente que recebe este apoio só consegue adquirir um barraco em áreas de risco, como margens de córrego ou beira de encostas, ou ainda em áreas de manancial. E isso quando tal ajuda não serve para tão só permitir o retorno ao local de origem. E essa política, ou melhor, antipolítica, conjunto grotesco de decisões voltadas para o mal-estar social, que promove a mais deslavada higienização social, como se não bastasse ainda consome milhões e milhões do dinheiro dos contribuintes. E tudo para não se chegar a resultado algum: os pobres mudam de lugar, saem de uma favela para outra, de um lugar ruim para um pior e por aí vai. Vemos a miséria na cidade se multiplicar em cada canto, e não é uma cidade limpa: sem os outdoors podemos ver melhor o 1,2 milhão de pessoas que vivem em favelas, 600 mil que vivem em cortiços, 1,5 milhão em loteamentos irregulares ou clandestinos, e destes, 1 milhão em áreas de mananciais. Sem os outdoors podemos enxergar melhor o caos: gás pimenta e bala de borracha para a Comunidade do Real Parque e, é claro, cheque-despejo para todas as demais. A solução é investir em moradia popular: funciona, e de quebra, cumpre-se a Constituição.

A carta aberta do Defensor Público e Coordenador do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública endereçada ao Prefeito Gilberto Kassab (PSD), publicada no Jornal Estado de São Paulo em 15 de dezembro de 2007, foi um dos pontos altos do debate público sobre o 'cheque-despejo'.

Em abril de 2008, reportagem do periódico Extra denominada “Justiça proíbe ‘cheque-despejo’ e remoção de favela perto da Ponte Estaiada”, dava notícia que o mesmo defensor Carlos Henrique Loureiro conseguira uma decisão liminar em uma Ação Civil Pública determinando a interrupção da remoção de 800 famílias na Favela do Jardim Edith, às quais teria sido oferecido cheque despejo no valor de 5 mil a 8 mil reais. No pedido, acatado pela 13ª Vara da Fazenda Pública, o defensor alegara que competia à Prefeitura construir moradias populares na região com recursos de CEPACs [Certificados de Potencial Adicional Construtivo], uma vez que se tratava de perímetro

de Operação Urbana Consorciada, não cabendo a sua substituição por “cheque-despejo”.⁴⁵

Em outubro de 2009, outra reportagem feita sobre o “cheque-despejo”, dessa vez pelo jornal Estado de São Paulo, informava que a Prefeitura já havia distribuído 15 mil cheques-despejo desde o início de 2007. A reportagem apontava ainda que as referidas verbas estariam criando uma “população flutuante” entre favelas, já que estariam sendo destinadas às famílias não atendidas nos projetos de urbanização, e uma “rotatividade” entre sem tetos, que migrariam entre “invasões”. Entrevistada pela reportagem, a superintendente de Habitação Popular da SEHAB, informava que a verba era “uma parcela ínfima da política habitacional de São Paulo”, que contava ainda com ações do Estado e da União:

“Do nosso Orçamento anual de quase R\$ 800 milhões, apenas 2% foi para pagar essa verba de apoio. Atendemos quase 120 mil pessoas com outras políticas”, diz. “Antes aparecia uma favela por dia, agora não, e isso quer dizer que fica mais fácil urbanizá-las.”⁴⁶

Na contramão das análises anteriores, para a Superintendente de Habitação Popular, o emprego das verbas estaria ajudando a diminuir o número de favelas no município. Diferentemente do coordenador de Assistência Social da subprefeitura de Pirituba/Jaraguá que em 2007 constrangia-se com a insuficiência da contraprestação oferecida, tanto para o beneficiário como para a resolução da crise habitacional, em 2009 servidores proeminentes do segundo escalão do setor de habitação municipal reivindicavam a legitimidade da verba, contrabalanceando o seu volume, “ínfimo”, com as possibilidades que abria no “front” de urbanização de favelas. Malgrado a resistência da Prefeitura em reconhecer os possíveis efeitos prejudiciais da verba, as reportagens dão conta de apresentar a forte resistência que foi oposta pelos órgãos da Defensoria Pública e do Ministério Público, através da via judicial, e pelos movimentos sociais e pela imprensa, ao nível da sociedade civil.

45 JUSTIÇA PROÍBE “cheque-despejo” e remoção de favela perto da Ponte Estaiada. São Paulo, Extra. 04.abr.2008. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/justica-proibe-cheque-despejo-remocao-de-favela-perto-da-pon-te-estaiada-489973.html>. Acesso em: 10.dez.2019.

46 ZANCHETTA, D., BRANCATELLI, R. “CHEQUE-DESPEJO” só provoca rotatividade. São Paulo, Estado de São Paulo. 18.out.2009. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,cheque-despejo-so-provoca-rotatividade,452434>. Acesso em: 10.dez.2019.

4 O Programa Ações de Habitação

Conforme mencionamos anteriormente, o Auxílio Aluguel surgiu em 2010 a partir do Decreto Municipal 51653 de 2010, cuja ementa era a seguinte: “Regulamenta a forma de pagamento da verba de atendimento habitacional no âmbito do Programa “Ações para Habitação”. O Decreto se resume a 5 artigos de forma que a integridade de seu conteúdo pode ser aqui reproduzida

“Art. 1º. O Programa “Ações de Habitação” se destina ao pagamento da verba de atendimento habitacional, cujas formas, importâncias e prestação de contas dos valores liberados serão definidos por portaria da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB.
Art. 2º. Os pagamentos da verba de que trata o artigo 1º deste decreto serão realizados pelo processo geral de aplicação, mediante crédito bancário em conta corrente, em nome do Programa “Ações de Habitação”.
Art. 3º. O regime de adiantamento previsto nos artigos 65, 68 e 69 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e no artigo 2º, incisos IV e X, da Lei Municipal nº 10.513, de 11 de maio de 1988, poderá ser utilizado em casos extraordinários, justificados pela autoridade ordenadora da despesa, desde que caracterizadas a excepcionalidade, imprevisibilidade e urgência do caso específico.
Art. 4º. As despesas decorrentes da execução deste decreto correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
Art. 5º. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.”. (grifos nossos)

Retemo-nos a duas informações. A primeira consiste na indicação de que a regulamentação do programa dar-se-ia por portaria específica da Secretaria Municipal de Habitação, a qual iremos observar a seguir. A segunda informação corresponde ao fato de que o pagamento das verbas passava a se dar pelo processo geral de aplicação, ainda que a possibilidade excepcional de recurso ao adiantamento de verbas continue presente.

Através de entrevistas, verifica-se que o “programa” nunca contou com equipe própria, previsão dentro da estrutura da gestão, metas, acompanhamento sistemático, etc. Em realidade, mais do que um programa do ponto de vista da administração pública, o “Programa Ações de Habitação” é o nome sob o qual as dotações referentes ao pagamento dos auxílios apresentados neste capítulo passaram a ser registradas no orçamento municipal, que até então constavam sob o nome genérico de “Assistência a moradores em área de risco”, sem implicar em alterações mais substantivas na operacionalização dos procedimentos que regiam sua concessão.

PROGRAMAS DE ATENDIMENTO HABITACIONAL PROVISÓRIO EM SÃO PAULO CONFORME O ORÇAMENTO (2003-2018)

ANO	ÓRGÃO	PROGRAMA
2003	SEHAB	Assistência a Moradores em Áreas de Risco
	SMSP	Assistência a Moradores em Áreas de Risco
2004	SEHAB	Assistência a Moradores em Áreas de Risco
	SMSP	Assistência a Moradores em Áreas de Risco
2005	SEHAB	Habitação
	SMSP	Assistência a Moradores em Áreas de Risco
2006	SEHAB	Assistência a Moradores em Áreas de Risco
	FMH	Soluções de Moradia
2007	SEHAB	Assistência a Moradores em Áreas de Risco
	FMH	Soluções de Moradia
2008	SEHAB	Assistência a Moradores em Áreas de Risco
	SMSP	Assistência a Moradores em Áreas de Risco
	FMH	Soluções de Moradia
2009	SEHAB	Assistência a Moradores em Áreas de Risco
	SMSP	Assistência a Moradores em Áreas de Risco
	FMH	Soluções de Moradia
2010	SEHAB	Acesso à Moradia – Ações de Habitação
	SMSP	Acesso à Moradia – Ações de Habitação
	FMH	Acesso à Moradia – Ações de Habitação
2011	SEHAB	Acesso à Moradia – Ações de Habitação
	SMSP	Acesso à Moradia – Ações de Habitação
	FMH	Acesso à Moradia – Ações de Habitação
2011	SEHAB	Acesso à Moradia – Ações de Habitação
	COHAB	Acesso à Moradia – Ações de Habitação
2012	SEHAB	Acesso à Moradia – Ações de Habitação
	FMH	Acesso à Moradia – Ações de Habitação
	SEHAB	Acesso à Moradia – Urbanização de Favelas
	OUCAE	

	SEHAB OUCFL	Acesso à Moradia – Urbanização de Favelas
2013	SEHAB FMH SEHAB OUCAE SEHAB OUCFL	Acesso à Moradia – Ações de Habitação Acesso à Moradia – Ações de Habitação Acesso à Moradia – Urbanização de Favelas Acesso à Moradia – Urbanização de Favelas
2014	SEHAB FMH OUCAE	Aceso à Moradia Adequada Aceso à Moradia Adequada Aceso à Moradia Adequada
2015	SEHAB FMH OUCAE	Aceso à Moradia Adequada Aceso à Moradia Adequada Aceso à Moradia Adequada
2016	SEHAB FMH OUCAE FMSAI	Aceso à Moradia Adequada Aceso à Moradia Adequada Aceso à Moradia Adequada Aceso à Moradia Adequada
2017	SEHAB FMH OUCAE	Aceso à Moradia Adequada Aceso à Moradia Adequada Aceso à Moradia Adequada
2018	SEHAB FMH OUCAE	Aceso à Moradia Adequada Aceso à Moradia Adequada Aceso à Moradia Adequada
2019	SEHAB OUCAE	Aceso à Moradia Adequada Aceso à Moradia Adequada

Fonte: informações obtidas junto à Prefeitura de São Paulo

Observando a planilha de dotações orçamentárias obtida junto à PMSP podemos notar ainda que as despesas do Fundo Municipal de Habitação passaram igualmente a ser registradas como parte do programa “Ações de Habitação”, o que pode indicar tanto que atendimentos do Programa de Parceria Social foram registrados como Ações de Habitação como que o FMH em

2010 começou a financiar o Auxílio Aluguel. Ambas as respostas são possíveis e é provável que as duas sejam verdadeiras. O Programa Ações de Habitação assim seria antes um programa “guarda chuva” que abrigaria dentro do orçamento uma diversidade de outros programas, fossem eles as Verbas de Apoio Habitacional, fossem as verbas de Parceria Social.

Com relação à regulamentação do programa, feita através de portaria⁴⁷, as alternativas de atendimento oferecidas são aquelas presentes na portaria SEHAB 138/2006, apresentada anteriormente, mantidos os mesmos valores (mantendo inclusive a mesma formatação do texto): “Compra de Moradia” (8 mil) e “Apoio Habitacional” (5 mil), às quais são incluídas duas outras, cujos valores não são especificados, “Auxílio Aluguel” e “Auxílio Mudança”.

5 As origens do Auxílio Aluguel

Iniciamos o capítulo a partir de uma interrogação a respeito da origem do Auxílio Aluguel. Conforme vimos, uma primeira interpretação partindo das informações contidas no CDP-PMH atribuiu sua origem aos programas Parceria Social e Bolsa Aluguel, elaborados no âmbito do Conselho Municipal de Habitação. O fato de atendimentos iniciados no âmbito desses programas terem sido incorporados posteriormente pelo Auxílio Aluguel contribuiu para que a interpretação de que o segundo programa decorreria ou seria uma forma de continuidade do primeiro fosse acatada.

O que se tentou demonstrar no presente Capítulo foi a existência de uma complexa estrutura burocrática para além do FMH que operou simultaneamente a este, dando conta ao menos parcialmente das demandas às quais o Auxílio Aluguel posteriormente objetivou suprir. Entretanto, por ser capilarizada e operar por expedientes financeiros excepcionais, ela se tornou pouco visível e debatida. Contudo, uma vez tomado conhecimento desse domínio, tornou-se possível acessar novas informações que contribuem para uma melhor apreensão dos gastos públicos com atendimentos habitacionais provisórios. O gráfico abaixo foi elaborado a partir de informações obtidas junto a Prefeitura Municipal de São Paulo relativas a gastos com atendimentos provisórios e configura uma síntese dos esforços que foram realizados no presente Capítulo. A partir dele, percebe-se que as verbas de atendimento habitacional não apenas antecederam os programas do Conselho Municipal de Habitação,⁴⁸ como, dentro do quadro geral de despesas, foram muito mais representativas do que os gastos com os programas do CMH, financiados pelo FMH.

47 PORTARIA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB N° 323 DE 13 DE AGOSTO DE 2010

48 A análise das portarias mostra que tais verbas precederam a própria instituição do Conselho Municipal de Habitação, em 2002.

GRÁFICO 5: **DESPESAS COM AUXÍLIOS POR ÓRGÃOS E UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS**

– Valores atualizados para o ano de 2018 com base no índice IPCA
– Todos os valores levantados são referentes aos valores liquidados
– FMH, SMSP, FMSAI e SEHAB constam como órgãos, OUCs constam como unidades orçamentárias (OUCAE, OUCFL, OUCAB)
– Em 2011, a partir do decreto 52.535/2011 os recursos do FMH são transferidos para a COHAB, por conta disso é verificada uma parcela de auxílio executada pela COHAB, mas que na verdade são recursos pertencentes ao FMH, sendo possível observar nas prestações de contas do fundo neste mesmo ano. Para melhorar a leitura do gráfico, os recursos foram considerados como do FMH.

Ademais, podemos perceber no gráfico os movimentos descritos no presente capítulo: o crescimento das despesas com verbas de apoio habitacional a partir de 2006, quando essas passaram a ser empregadas como o “cheque-despejo” e o crescimento de despesas de auxílios financeiros para aluguel do Fundo Municipal de Habitação entre 2010 e 2012. Lembramos que entre 2011 e 2014 seu conselho esteve inoperante. Em 2014, quando este foi reativado, já na gestão Fernando Haddad (PT), as despesas com auxílios foram reduzidas. Finalmente, podemos perceber, entre 2010 e 2011, a partir da criação do Auxílio Aluguel, o grande “salto” dado pelas despesas com auxílios, atingindo o patamar dos 120 milhões de reais que até o presente momento ainda não foi reduzido. Na seção relativa ao Plano Municipal de Habitação, apresentamos uma primeira interpretação a respeito da origem do Auxílio Aluguel que se centrava no Programa de Parceria Social, financiado pelo FMH, desconsiderando os gastos de SEHAB e SMSP com auxílios provisórios até 2010. A contribuição desse gráfico consiste em trazer à análise esses gastos, melhor dimensionando o crescimento de despesas com auxílios após o surgimento do Auxílio Aluguel.

Assim, do fato de o Auxílio Aluguel ter incorporado os atendimentos do Programa de Parceria Social não decorre necessariamente a conclusão de que o primeiro tenha no segundo as suas origens. Efetivamente, os atendimentos feitos através do programa Ações de Habitação se assemelham muito mais à outras formas de atendimento habitacional provisório, anteriores e paralelas

ao Programa de Parceria Social. Existem diferenças entre os dois, como o fato de o Auxílio Aluguel dever ser submetido ao “processo geral de aplicação” e não aos procedimentos de adiantamento de verbas e o seu caráter de prestação continuada⁴⁹, que com efeito se assemelha mais à forma dos programas do CMH. No conjunto, entretanto, o Auxílio Aluguel aparenta encontrar-se alinhado ao quadro geral dos atendimentos ofertados e manejados diretamente pela Secretaria Municipal de Habitação, hipótese na qual os programas pensados com ampla participação dentro do CMH configurariam menos como a regra do que foi o seu precedente do que exceção.

Tal hipótese, ademais, encontra-se em linha com aquela desenvolvida por Mitushima (2019) à respeito da situação lateral do FMH dentro da composição dos recursos para realização da política habitacional do Município: uma vez que virtualmente não há vinculação de receitas ao Fundo a destinação de seus recursos submete-se à discussão em seu conselho participativo, privilegiou-se, dentro de uma conjuntura específica e que será analisada no próximo capítulo, a alocação desses recursos diretamente na Secretaria de Habitação, contornando-se o ônus da discussão aberta. A sugestão, construída prioritariamente a partir da análise orçamentária, corresponde àquela sentida empiricamente ao menos por parte dos servidores municipais, como se pode perceber no trecho abaixo de entrevista que realizamos com a assistente social efetiva da Secretaria de Habitação Angela ⁵⁰ à respeito do Programa de Parceria Social:

“É uma amarração boa. E que pressupõe uma estrutura institucional muito grande né? Pra fazer toda essa fiscalização. (...) Era tudo amarradinho. Tinha um prazo, a pessoa tinha que sair, tinha porta de saída. Não era coisa ad eternum... Muito regrado. E tinha que prestar conta no Conselho. Quando traz pro Orçamento, apaga aquilo lá, não renova [os atendimentos]. (...)Você começa a esvaziar aquele [Parceria Social] e inchar este [o Auxílio Aluguel]. E esse aqui, esse você faz o que você quiser. (...) A opção por trazer isso para o Orçamento deliberadamente foi pra não passar pelo Fundo Municipal. Porque que foi criar o Auxílio [Aluguel] e não deixou no Parceria? Porque aí você esvazia o Conselho Municipal de Habitação, entendeu? Aí você esvazia o controle social sobre esse recurso e aí fica mais fácil pra usar o recurso. (...) Aí criou mais uma modalidade que era o Auxílio Aluguel. Inclusive que já existia. Ele vem aqui por baixo.”

E concluí: “Isso aqui [Parceria Social] foi só uma ideia. Quem criou a ideia do Auxílio terminou com ela, entendeu?”

49 Conforme visto, tanto a Verba de Locação de Imóvel como a Verba de Hospedagem, ainda que se destinassem a um período de doze meses, eram pagas em uma única parcela.

50 Nome fictício

Conforme salientamos anteriormente, não se trata de questionar a legitimidade do Poder Executivo para implementar esse tipo de mudança. Tampouco se trata de idealizar a participação popular através do Conselho Municipal de Habitação, alçando-o a posição de instância que deve ser consultada previamente a qualquer modificação dentro da política habitacional. Desde já, entretanto, é possível afirmar que a decisão da Secretaria de Habitação de arrogar para si uma competência que, de outra forma, continuaria nas mãos do CMH, indica uma priorização dessa competência dentro da agenda habitacional em voga. Interessa, portanto, saber as razões pelas quais essa decisão foi tomada e quais foram suas consequências. Essa investigação será feita a partir do próximo capítulo, no qual será apresentado o contexto em que se deu essa mudança. Nesse capítulo, centramos esforços para reconstituir o desenho do arranjo institucional que precedeu o advento do Auxílio Aluguel. A seguir, veremos como foi possível, partindo-se desse arranjo, a concessão do benefício adquirir proporções superiores e inéditas, tomando proporções superiores e inéditas. Tal feito, conjugado a outros fatores que serão apresentados no capítulo final, permitiu com que, anos à frente, se transformasse na principal forma de atuação da Secretaria de Habitação em São Paulo.

2

O BOOM DO AUXÍLIO ALUGUEL: A CONTA QUE NÃO FECHA E A CONTA QUE FECHA

Conforme visto no Capítulo anterior, em julho de 2010 surgiu o programa Ações para Habitação, direcionado para a prestação de atendimento provisório e emergencial à população de São Paulo, tendo o Auxílio Aluguel como uma de suas modalidades de atendimento.¹ Tal programa era operado diretamente pela Secretaria de Habitação, com recursos oriundos do tesouro municipal e sem a mediação do CMH. A portaria responsável por reger o seu funcionamento continha pouco mais de uma página.² Não estipulava qualquer forma de monitoramento das famílias ou da forma como o benefício seria empregado, nem se o benefício estaria vinculado a um atendimento habitacional definitivo. Em seu texto, previa outras três alternativas de atendimento para além do Auxílio Aluguel: a Compra de Moradia (até 8 mil reais), o Apoio Habitacional (até 5 mil reais) e o Auxílio Mudança. O valor do Auxílio Aluguel, assim como o do benefício Auxílio Mudança, não constava no documento, embora o Decreto 51.653, que dava origem ao programa, lhe atribuir competência para tanto. Também não mencionava as pessoas em situação de vulnerabilidade social como parte do público alvo, e autorizava a concessão do benefício nos casos de remoção, em situações emergenciais e nos casos determinados pela Coordenadoria de Habitação Popular. Trava-se de uma regulamentação muito mais simples do que suas antecessoras, fossem elas relacionadas às verbas de apoio habitacional, fossem relacionadas aos programas do Conselho Municipal de Habitação.

Tal regulamentação vigorou durante cinco anos. Em 2014, devido a uma reestruturação pela qual a Secretaria de Habitação havia passado no ano anterior, a portaria foi reformada, mas apenas para adequar-se à nomenclatura e a nova distribuição de atribuições dentro da Secretaria.³

1 SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de São Paulo. Decreto nº 51653, de 22 de julho de 2010. Regulamenta a forma de pagamento da verba de atendimento habitacional no âmbito do Programa "Ações para Habitação". Diário Oficial, São Paulo, SP, 22 de julho de 2010.

2 SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo. Portaria nº 323, de 22 de julho de 2010. Diário Oficial, São Paulo, SP, 22 de julho de 2010.

3 Uma única alteração que se considera digna de nota: até 2014, a Portaria 323 estipulava "Atendimento por determinação da Coordenadoria de Habitação Popular" como uma hipótese de ingresso. Tal hipótese foi reformada em 2014, com a extinção da Superintendência de Habitação Popular, para "Atendimento por determinação do Secretário Municipal de Habitação". Ainda que esteja em linha com as demais alterações da Portaria propostas em 2014, tal mudança revela o poder de que gozava tal coordenação no período anterior, que será analisado no Capítulo, estando, em algumas competências, acima das do próprio Secretário Municipal.

Somente no ano seguinte, com a publicação da Portaria nº101 de abril de 2015, a regulamentação do Auxílio Aluguel veio a ser efetivamente modificada e os procedimentos para a sua concessão reformados. Como veremos, foram nesses cinco anos nos quais os procedimentos instaurados pela Portaria 323 estiveram vigentes, sem estabelecer parâmetros objetivos, tão pouco um processo administrativo consistente para a entrada no benefício, que o número de atendimentos se multiplicou de forma extraordinária.⁴ É sob este recorte temporal que iremos nos aprofundar no presente Capítulo. Em um primeiro momento, a partir de informações obtidas junto à Prefeitura de São Paulo, traçaremos um panorama quantitativo do Auxílio Aluguel dentro do recorte temporal. Em seguida, tendo em vista algumas limitações dos dados apresentados, procederemos a uma análise qualitativa, calcada primordialmente em pesquisa bibliográfica, referente ao programa municipal de urbanização de favelas nos anos que antecederam 2013. Primeiramente se descreverá o modelo de intervenção em favelas adotado pelo Município para, em seguida, aprofundarmo-nos em um aspecto específico desse modelo, a saber, a criação de um passivo de famílias removidas e não reassentadas. Por último, será feita uma breve imersão no financiamento eleitoral da campanha de 2008, buscando-se descrever os principais atores envolvidos cujos interesses pautaram tanto o desenho das intervenções públicas em favelas nos anos subsequentes, como as alterações feitas nesse desenho no momento de sua implementação.

1 O Auxílio Aluguel ano a ano

1.1 A SECRETARIA DE HABITAÇÃO

O pouco controle que a Portaria 323 estabelecia sobre o Auxílio Aluguel e demais auxílios oferecidos permitiu com que os gastos com estes instrumentos crescessem à margem de qualquer fiscalização, mesmo interna à Secretaria. No período entre 2010 e 2013, como veremos adiante, ficava a cargo das assistentes sociais de cada Divisão Técnica Regional da Secretaria avaliar e organizar a distribuição do benefício. Até o final de 2015, quando se consolidou um sistema de pagamento via cartão bancário, os pagamentos do Auxílio Aluguel se davam através de cheque ou dinheiro, muitas vezes a intervalos irregulares, como de três em três meses.

Entre 2013 e 2015, o sistema de informações da Secretaria Municipal de Habitação de São

4 Para além das quatro situações que ensejavam o atendimento (remoção por obras públicas, remoção por determinação judicial, remoção por risco e remoção em áreas de intervenção da SEHAB), a Portaria 323/2010 ainda autorizava que o cadastramento poderia ser feito de forma discricionária, “por determinação da Coordenadoria de Habitação Popular”. Fonte: Portaria 323/SEHAB/2010, inciso I, c.

Paulo passou por uma série de reformulações visando maior controle e transparência, o que possibilitou com que o número de famílias em Auxílio Aluguel fosse contabilizado de maneira mais acurada e transparente, sendo algumas de suas informações disponibilizadas informações para consulta pública através do Portal Habita Sampa.⁵ A partir dessa sistematização foi possível à PMSP ter um maior controle e organizar tabelas como as seguintes, obtidas mediante pedido feito à SEHAB pela Lei de Acesso à Informação. Em seguida, serão apresentadas ressalvas apresentadas pela própria PMSP aos dados contidos nas tabelas.

TABELA 1: NÚMERO DE FAMÍLIAS INCLUÍDAS NO AUXÍLIO ALUGUEL POR ANO DE INCLUSÃO

Ano de inclusão no Auxílio Aluguel	Número de famílias beneficiárias		Total
	Famílias incluídas, por ano, que, em agosto de 2019, continuavam ativas em Auxílio Aluguel	Famílias incluídas, por ano, que em agosto de 2019, já haviam sido excluídas do Auxílio Aluguel	
2008	238	89	327
2009	1.194	592	1.786
2010	1.743	807	2.550
2011	5.129	1.581	6.710
2012	3.448	1.100	4.548
2013	3.954	945	4.899
2014	3.843	678	4.521
2015	2.401	1.709	4.110
2016	1.019	1.155	2.174
2017	335	107	442
2018	1.111	48	1.159
2019	2.692	6	2.698
TOTAL	27.107	8.817	35.924

Fonte: HabitaSampa. Referência: 21 de agosto de 2019.

5 O HabitaSampa é o portal aonde são disponibilizadas informações sobre programas e projetos da Secretaria de Habitação, além de ser o portal de acesso e operação do sistema de atendimento habitacional para munícipes. Pode ser acessado através da página <http://www.habitasampa.inf.br/>.

TABELA 2: NÚMERO DE FAMÍLIAS EM AUXÍLIO ALUGUEL, DESDE 2013, POR ANO

Ano	Número de famílias beneficiárias
2013	27.019
2014	28.562
2015	30.573
2016	30.739
2017	29.199
2018	28.176
2019*	27.212

Fonte: HabitaSampa (sistema de informações da SEHAB).
Mês de referência: dezembro. *Para 2019: julho

TABELA 3: NÚMERO DE FAMÍLIAS EM AUXÍLIO ALUGUEL
CUJO PAGAMENTO FOI ENVIADO AO BANCO POR ANO, DESDE 2013

ANO	Número de famílias beneficiárias		
	SEHAB	Operações Urbanas	Total
2013	19.950	978	20.928
2014	22.606	1.142	23.748
2015	23.453	1.735	25.188
2016	26.269	1.877	28.146
2017	23.466	1.888	25.354
2018	23.909	1.611	25.520
2019*	24.008	1.451	25.459

Fonte: DIF/DAF. HabitaSampa (sistema de informações da SEHAB).
Mês de referência: dezembro. *Para 2019: agosto.

Obs.: 1. Corresponde a soma das famílias em Auxílio Aluguel cujo pagamento foi enviado ao banco em dezembro.

Junto às tabelas, foram fornecidos alguns esclarecimentos, que se descreve abaixo.

A primeira tabela descreve ano a ano o número de famílias que foram incluídas pela Prefeitura no Auxílio Aluguel, discriminando entre aquelas que continuavam recebendo o benefício na data de referência (agosto de 2019) e aquelas que já haviam sido excluídas em decorrência de (1) atendimento habitacional definitivo, (2) término do prazo do atendimento habitacional provisorio ou (3) não enquadramento nos critérios previstos na normativa vigente. A coluna “Famílias incluídas, por ano, que em agosto de 2019, já haviam sido excluídas do Auxílio Aluguel”, ressalta-se, não aponta o número de famílias que foram excluídas do Programa no ano referido na linha em que se encontram, mas sim dentre as famílias incluídas naquele ano, quais haviam tido o seu atendimento encerrado em qualquer momento anterior à agosto de 2019. A coluna “Famílias incluídas, por ano, que, em agosto de 2019, continuavam ativas em Auxílio Aluguel”, por sua vez, registra tanto as famílias que estão “ativas”, como as que se encontram “bloqueadas” ou “suspensas”⁶, mas não foram excluídas.

A tabela número 1 contém ainda duas limitações, que, conforme demonstraremos, tem importantes implicações no seu potencial de explicação e devem ser dimensionadas ao utilizá-la para tecer análises. Em primeiro lugar, a PMSP informa que, devido ao processo tardio de sistematização de dados, a tabela não engloba as famílias que tenham sido incluídas e excluídas antes de 2013. No entanto, se uma família foi incluída antes de 2013, mas permanece ativa ou foi excluída após 2013, ela é contabilizada na Tabela. Em segundo lugar, como o controle das famílias é realizado por meio do CPF do titular do benefício, nos casos em que houve alterações cadastrais com troca de titular⁷, o “Ano de inclusão no Auxílio Aluguel” corresponde ao ano de alteração do cadastro. Isso permite, por exemplo, que uma família que foi incluída em 2012, mas trocou o CPF do titular do benefício em 2016, seja contabilizada como uma família incluída em 2016.

A Tabela 2, por sua vez, traz o número de famílias em Auxílio Aluguel por ano, incluindo as ativas, bloqueadas e suspensas, a partir de 2013. De acordo com a PMSP, apesar do esforço de depuração, os dados anteriores ao final de 2015, data da consolidação do Sistema de Pagamento do Auxílio Aluguel via cartão bancário, as informações podem apresentar incongruências. Após 2015, as informações têm maior confiabilidade. Já a Tabela 3 corresponde à soma das famílias em Auxílio Aluguel cujo pagamento foi enviado ao banco, ano a ano, tendo por referência o mês de dezembro.

6 De acordo com a Prefeitura, tais situações normalmente ocorrem quando as famílias tem alguma pendência com a Secretaria (p.ex. necessidade de apresentar algum documento) e não estão recebendo o benefício. Tais famílias, entretanto, não são excluídas do sistema, mas mantidas “suspensas” ou “bloqueadas” e estão aptas a voltar a receber o benefício tão logo sanem as suas pendências.

7 O que não corresponde à maioria dos casos, mas não configura expediente raro ou excepcional, segundo fui informado por funcionários da SEHAB-SP.

1.2 O PONTO CEGO (2010-2013)

As tabelas fornecidas pela PMSP, com as devidas ressalvas apresentadas, correspondem aos dados com os quais a Secretaria de Habitação trabalhava em agosto de 2019. Uma vez que os atendimentos atualmente são controlados digitalmente pelo portal HabitaSampa, há a possibilidade de que seja feito um acompanhamento holístico do Auxílio Aluguel, com informações atualizadas diariamente. A partir das informações contidas nas tabelas, é possível produzir gráficos como o visto abaixo.

GRÁFICO 6: AUXÍLIO ALUGUEL POR ANO DE INCLUSÃO

Fonte: PMSP, informações referentes a agosto de 2019 (elaboração própria)

O gráfico, elaborado a partir das informações constantes na Tabela 1 da PMSP, permite que se perceba que os anos de 2011 a 2015, recorte da dissertação, são aqueles nos quais o número de inclusões no Auxílio Aluguel foi mais alto. Principalmente, pode-se perceber que o ano de 2011, logo após o surgimento de benefício, é aquele no qual o maior número de cadastramentos foi realizado. Sublinhamos, ainda, que o gráfico demonstra apenas as datas de cadastramento para o Auxílio Aluguel. No período entre agosto de 2010 e setembro de 2012, aproximadamente 5 mil famílias foram cadastradas no Programa de Parceria Social, que seguia ativo, apesar de o Conselho Municipal de Habitação ter permanecido inoperante entre 2011 e 2014.⁸ Algumas destas famílias foram posteriormente direcionadas para o Auxílio Aluguel quando o Programa de Parceria Social foi desativado, e portanto são contabilizadas nos anos subsequentes. Organizando as mesmas informações pelo recorte de pesquisa adotado, referente ao período em que a Portaria 323 esteve em vigor, é possível formular o gráfico abaixo.

GRÁFICO 7: NÚMERO DE FAMÍLIAS INCLUÍDAS NO AUXÍLIO ALUGUEL POR PERÍODO DE INCLUSÃO

Fonte: PMSP, informações referentes a agosto de 2019 (elaboração própria)

8 Fontes: EM UM ANO, Parceria Social atende 1.012 famílias e ganha indicação do Ministério Público, Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo, São Paulo, 06.ago.2010. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=20403>>. Acesso em: 20.jun.2017; KASSAB PAGA aluguel para mais de 100 mil famílias. Folha de São Paulo. São Paulo, s/d. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/66602-kassab-paga-aluguel-para-mais-de-100-mil-pessoas.shtml>>. Acesso em 10.dez.2019.

Conforme pode-se perceber, a maior parte das famílias em Auxílio Aluguel em agosto de 2019 havia sido incluída no período que ora será analisado, entre 2010 e 2015: 20.518 das 27.107⁹. Considerando-se as famílias excluídas do Auxílio Aluguel após 2013, que totalizam 8.817, percebe-se que, dessas, 6.910, a saber 77%, foram incluídas até 2015, no período em que a Portaria 323 esteve vigente. No período anterior a 2010, 1432 famílias foram incluídas e continuam ativas e outras 681 foram incluídas e excluídas posteriormente à 2013.¹⁰ O gráfico a seguir indica que, das famílias atendidas pelo Auxílio Aluguel em agosto de 2019, apenas 19% (5.157) haviam sido incluídas após 2015.¹¹

GRÁFICO 8: FAMÍLIAS EM AUXÍLIO ALUGUEL EM AGOSTO DE 2019 POR DATA DE ENTRADA

Fonte: Informações obtidas junto à PMSP via LAI, referentes à agosto de 2019.

⁹ Ressalta-se que parte dos cadastramentos de 2015 foi feito por conta da inclusão da vulnerabilidade social enquanto situação que enseja a concessão do benefício, pela Portaria 101 de abril de 2015. Essa questão será apresentada no último capítulo da dissertação. Optamos, entretanto, por considerar o universo dos atendimentos feitos no ano de 2015 por dois motivos: 1) as mudanças restritivas estabelecidas pela Portaria 101 não foram imediatamente implementadas, segundo fui informado por funcionários da SEHAB. E 2) 2015 é o ano de encerramento do programa Parceria Social. Parte de seus atendimentos, iniciados no período entre 2010 e 2015, foram incluídos então no Auxílio Aluguel, sendo contabilizados como atendimentos de 2015.

¹⁰ Vale lembrar novamente, aqueles atendimentos iniciados e encerrados antes de 2013 não são contabilizados.

¹¹ Esse número pode ser ainda menor, considerando que a Tabela 1 registra como ano de ingresso no Auxílio Aluguel aquele no qual foi realizada atualização do cadastro do titular atual do benefício, podendo registrar, por exemplo, como ingressante em 2016 uma família que ingressou em 2012.

Uma informação solicitada e que não foi provida pela PMSP consiste no número de famílias excluídas ano a ano.¹² Essa informação seria complementar à prestada na Tabela 1 e permitiria estabelecer um saldo anual dos atendimentos em Auxílio Aluguel. Esse saldo, entretanto, pode ser averiguado a partir das informações presentes nas Tabelas 2 e 3. A análise dessas Tabelas, que iniciam sua contabilidade no ano de 2013, permite dimensionar o prejuízo da demora da PMSP em sistematizar essas informações, comprometendo a possibilidade de análises mais acuradas sobre o assunto.

De acordo com a Tabela 2, em dezembro de 2013, entre famílias ativas, bloqueadas e suspensas, haviam 27.019 registradas para recebimento do benefício. Esse número é virtualmente o mesmo (99,3%) do que o número final de atendimentos registrados em agosto de 2019, 27.212. Isto é, a situação problemática a qual essa dissertação assume como objeto privilegiado, na qual uma modalidade de atendimento emergencial e provisório ganhou proporções enormes dentro do conjunto da política habitacional municipal, foi criada antes de 2013. Há que se considerar que nos anos seguintes houve um crescimento do número de atendimentos, chegando a 30.739 em dezembro de 2016 (crescimento de 13,8% em relação a dezembro de 2013), seguido de uma diminuição desse número.

Com relação a Tabela 3, temos o número de atendimentos cujo pagamento foi enviado ao banco em dezembro de 2013, 20.928, corresponde a 82,2% do número de atendimentos em agosto de 2019 (25.459). O número máximo de atendimentos enviados ao banco foi alcançado em dezembro de 2016, com 28.146 atendimentos (o número de 2013 corresponde a 74,4% desse valor). Uma hipótese que se apresenta momentaneamente refere-se ao fato de o ano de 2016 corresponder ao ápice do número de atendimentos registrado. É possível que tal situação esteja relacionada com a já mencionada desativação do Programa Parceria Social e a incorporação de seus atendimentos pelo Auxílio Aluguel. A análise das dinâmicas do Auxílio Aluguel posteriores a 2015, porém, não compõe o escopo da dissertação.

Considerando que 2013 é o marco temporal que delimita as informações utilizadas pela PMSP, não se contabilizando nada do que ocorreu anteriormente a esse período, a não ser que o atendimento tenha continuado até depois de 2013, percebemos que temos um grande ponto cego entre 2010 e 2013. Esse ponto cego também pode ser observado na Tabela 1. A partir de 2013, ela registra a inclusão de um total de 15.104 famílias. Considerando-se que todas as famílias excluídas contabilizadas na tabela (8.817) o foram após 2013, têm-se uma diferença de 6.287 famílias incluídas entre dezembro de 2013 e agosto de 2019, o que significa que, quando o controle de famílias passou a ser feito, entre “ativos”, “bloqueados” e “suspenso”, ao menos 20.820 cadastros

¹² Informação diferente do que o número de famílias incluídas ano a ano e que já foram excluídas, presente na Tabela 1.

já estavam operantes. Esse número, que corresponde a 76,8% do número de famílias que estão hoje em Auxílio Aluguel (27.107), pode ser ainda maior, considerando-se que a Tabela 1 registra como ano de ingresso no Auxílio Aluguel aquele no qual foi realizada atualização do cadastro do titular atual do benefício, podendo registrar, por exemplo, como ingressante em 2016 uma família que ingressou em 2012. A tabela a seguir ilustra a relação entre o número de atendimentos constante em cada uma das tabelas fornecidas pela PMSP à época em que se iniciou a contabilização das famílias e o número mais recente de atendimentos obtido.

TABELA 4: SISTEMATIZAÇÃO DAS TABELAS DA PMSP

	2013 (1)	2019 (2)	Relação
Tabela 1 – Número de famílias incluídas no Auxílio Aluguel por ano de inclusão	20.820	27.107	76,8%
Tabela 2 – Número de famílias em Auxílio Aluguel, desde 2013, por ano	27.019	27.212	99,3%
Tabela 3 –Número de famílias em Auxílio Aluguel cujo pagamento foi enviado ao banco por ano, desde 2013	20.928	25.459	82,2%

Fonte: Informações prestadas pela PMSP.
1 – dezembro de 2013.

2 – para as tabelas 1 e 3, agosto de 2019, para a tabela 2, julho de 2019.

Os dados para cada ano são diferentes em cada uma das tabelas. Isso se deve, primeiramente, ao fato de que as informações que cada uma oferece são diferentes e é natural que divirjam entre si (em especial a Tabela 3 em relação às Tabelas 1 e 2, que contabilizam atendimentos suspensos e bloqueados). Ainda assim, a distância entre os números é grande e a própria Secretaria de Habitação reconhece a existência de incongruências, em especial no período anterior a 2015.

Vale lembrar, por último, o gráfico número 1 do primeiro capítulo, retirado do caderno para discussão pública do PMH e apresentado no Capítulo 1, referente à data de entrada dos beneficiários do Auxílio Aluguel ativos em abril de 2016, o qual indicava que 69% desses havia entrado até 2012. O gráfico abaixo, também disponibilizado pela PMSP e elaborado ao tempo da

redação do PMH, aponta que 60% dos beneficiários do Auxílio Aluguel à época (2016) haviam ingressado entre 2009 e 2011.¹³

GRÁFICO 9: ALUGUEL SOCIAL / ANO DE INCLUSÃO

13 A fonte de informação desses dois gráficos é a mesma das tabelas analisadas, a sistematização HabitaSampa concluída em 2015.

Ainda assim, e por mais importantes que sejam as informações prestadas e o esforço empreendido pela PMSP para sistematizá-las a partir de 2013, nós temos uma larga parcela de nosso objeto não abarcada pelo campo de visão coberto por esses dados. Essa parcela, tendo em vista a Tabela 4, em uma hipótese otimista, corresponde à 76,8% de nosso objeto. Em uma hipótese pessimista, 99,3%. É sobre ela que iremos nos debruçar no presente capítulo, recorrendo a fontes alternativas (especialmente bibliográficas), buscando reconstituir os fatos ocorridos anteriormente a 2013 e que possam sanar essa lacuna e explicar o crescimento do Auxílio Aluguel.

1.3 REMOÇÕES EM FAVELAS

O gráfico a seguir encontra-se no caderno para discussão pública do PMH/2016 e apresenta o motivo do ingresso no Auxílio Aluguel dos 27.941 beneficiários registrados em abril de 2016. Acreditamos que possa indicar caminhos para a continuidade de nosso trabalho. De acordo com o gráfico, somando-se os ingressantes por “remoção (risco ou obra)”, “risco”, “obras públicas” e “urbanização”, temos 24.586 famílias. Considerando-se ainda que, deste total, 2.797 estão categorizadas como “sem informação” quanto ao motivo de ingresso, temos que as quatro categorias acima dão conta de 97,8% dos ingressos em Auxílio Aluguel com informação (25.144).

GRÁFICO 10

*n Programa 3Rs consiste na Regularização, Recuperação dos Créditos e Revitalização dos Conjuntos Habitacionais da Sehab.

Fonte: Plano Municipal de Habitação de São Paulo – caderno para discussão pública, São Paulo, 2016, pg 41

Já o gráfico a seguir, obtido junto à PMSP, contém as mesmas informações, discriminando-as por intervalos de tempo que correspondem às gestões Gilberto Kassab (DEM) e Fernando Haddad (PT).

GRÁFICO 11: MOTIVO DE INGRESSO NO AUXÍLIO ALUGUEL x ANO DE INGRESSO (2006)

Fonte: PMSP

Fonte: Habisp

Os dois gráficos permitem a delimitação de um perfil específico de situações que resultaram no cadastramento de famílias no período analisado. A partir deles, é possível saber que o principal motivo de ingresso no Auxílio Aluguel consiste em remoções promovidas pela PMSP, sejam elas motivadas por risco, obras públicas ou urbanização. O próximo gráfico, também retirado do caderno para discussão pública do PMH/2016, informa a origem dos beneficiários por tipo de assentamento precário, em abril de 2016 e contribui para o aprofundamento de nossa análise.

Fonte: Plano Municipal de Habitação de São Paulo – caderno para discussão pública, São Paulo, 2016, pg 41.

GRÁFICO 12

*necessidade de atendimento em função de determinação judicial ou ações não vinculadas a assentamentos.

O gráfico apresenta inequivocamente uma predominância da Favela¹⁴ enquanto origem principal das famílias beneficiárias do Auxílio Aluguel.

Por fim, para além das informações ora apresentadas, a relação entre o surgimento do Auxílio Aluguel e a necessidade de uma “atuação programática flexível” nos casos de remoções decorrentes das intervenções municipais em assentamentos precários encontra-se na própria exposição de motivos do Decreto 51.653 de 2010, que cria o Programa Ações para Habitação, registrada a seguir.

CONSIDERANDO o disposto no inciso II do artigo 11 da Lei nº 10.237¹⁵, de 17 de dezembro de 1986, que confere à Superintendência de Habilitação Popular – HABI a atribuição de elaborar programas que possibilitem uma atuação programática flexível, em consonância com a dinâmica social e peculiaridades regionais; CONSIDERANDO que as remoções de moradores, por necessidade de realização de obras públicas, por determinação judicial e em área de objeto de intervenção de SEHAB/HABI passaram a integrar a rotina da Superintendência de Habitação Popular, decreta: (...).¹⁶

Para além das análises momentaneamente tecidas, é possível se afirmar que a relação não só é reconhecida pela gestão da prefeitura naquele momento, como é também intencional. A criação do Auxílio Aluguel almejou justamente conferir maleabilidade à presença do poder público nas favelas de São Paulo e permitir com que este continuasse promovendo remoções nestes territórios.

Assim, dando prosseguimento à nossa investigação, portanto, procederemos primeiramente à análise das políticas da Prefeitura de São Paulo para as favelas no período delimitado. Em seguida, partiremos ao estudo dos processos de remoção nesse território, buscando sempre apreender informações que auxiliem na construção de uma narrativa que dê conta de apresentar as razões que justificaram o crescimento do número de cadastramentos nesse período. Ressalta-se que, para tanto, lançaremos mão de uma inflexão analítica e temporal: se até então fizemos uma análise quantitativa e referida a um período recente, com dados posteriores a 2013, agora passaremos a uma análise qualitativa e retrospectiva, centrada na urbanização de favelas no período abarcado pela gestão do prefeito Gilberto Kassab (DEM).

14 Não há no CDP-PMH uma especificação do conteúdo da categoria Favela.

15 A referida lei dispõe sobre a estrutura institucional da Secretaria de Habitação e vigorou entre 1986 e 2013.

16 SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de São Paulo. Decreto nº 51653, de 22 de julho de 2010.Regulamenta a forma de pagamento da verba de atendimento habitacional no âmbito do Programa “Ações para Habitação”. Diário Oficial, São Paulo, SP, 22 de julho de 2010.

2 O Programa Municipal de Urbanização de Favelas na gestão Gilberto Kassab (DEM/PSD, 2006-2012)

Para discutir urbanização de favelas em São Paulo, cumpre fazer um breve preambulo apresentando o histórico dessas políticas tanto no país como na cidade de São Paulo, para então passar às considerações a respeito das particularidades desse processo no período assinalado.¹⁷ A existência de favelas no cenário das cidades brasileiras é um fato que data do final do século XIX, coincidindo com o término do período colonial e da escravidão. Nesse momento, a responsabilidade pelo provimento da moradia passou a ser responsabilidade dos trabalhadores-livres, que em grande parte se viram forçados a fazê-lo na informalidade. Ao longo da República Velha, não se pode falar em uma atuação estruturada do poder público para as favelas, havendo apenas ações de cunho sanitarista ou repressivo. Com relação ao período inaugurado em 1930, no governo Getúlio Vargas, ainda que ações voltadas para à população favelada passem a existir, continuam sendo predominantes as intervenções com forte caráter sanitarista e frequentemente voltados para a remoção dos habitantes desses territórios (PULHEZ; REZENDE, 2013). Durante o período militar, iniciativas tímidas e esporádicas foram feitas, mas, apenas após a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, tais políticas começaram a ganhar espaço dentro da agenda política das gestões municipais. A consolidação dos programas de urbanização de favelas enquanto alternativa institucional de política para a população favelizada brasileira, entretanto, se deu com o surgimento do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e popularmente conhecido como Favela-Bairro, em 1995 (IBIDEM).

Em São Paulo, essa consolidação se deu a partir da gestão da Prefeita Luiza Erundina (PT, 1989-1992), quando recursos da Secretaria de Habitação foram disputados para a consecução de projetos dessa natureza (IBIDEM)¹⁸. Anteriormente, investimentos nesse sentido já haviam sido feitos pelo prefeito Mário Covas (PMDB, 1983-1986). Posteriormente, nas gestões Paulo Maluf (PPR/PPB, 1993-1996) e Celso Pitta (PPB, 1997-2000), os Programas de Urbanização e Verticalização de Favelas (PROVER)¹⁹, mais conhecido como ‘Cingapura’, e Guarapiranga, que posterior-

17 As fontes desse levantamento são o artigo “Muita arquitetura, alguma política: considerações sobre novas e velhas práticas nas urbanizações de favelas em São Paulo”, de autoria de Magaly Pulhez e Heloísa Diniz de Rezende e publicado no 2º Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono, realizado em Lisboa em 2013, e a entrevista com a assistente social e coordenadora de regularização fundiária da PMSP de 2015 a 2017, Angela.

18 A assistente social Angela, em entrevista, destacou que a preocupação com as favelas municipais já compunha a agenda da Prefeitura ao longo da gestão anterior, de Mário Covas.

19 Iniciado já na gestão de Luiza Erundina.

mente deu origem ao Programa Mananciais, ambos financiados com recursos do BID, ocuparam posição proeminente dentro da agenda habitacional do Município (IBIDEM). Na gestão da Prefeita Marta Suplicy (PT, 2001-2004), após sucessivas críticas à padronização dos empreendimentos e aos altos índices de remoção, a Prefeitura retomou a elaboração de projetos específicos para as diferentes favelas (IBIDEM). Tais projetos, entretanto, foram pouco implementados devido a limitações orçamentárias, sendo assumidos pela gestão seguinte (José Serra, PSDB/ Gilberto Kassab, DEM. 2005-2008), que passou a canalizar vultuosos recursos orçamentários, técnicos e políticos para a urbanização de favelas, anunciando o programa da gestão como “o maior programa de urbanização de favelas do mundo” (IBIDEM). É a este programa que iremos nos debruçar a seguir.

3 O Modelo de Urbanização de Favelas

3.1 O DIREITO À ARQUITETURA PARA A POPULAÇÃO POBRE

Nesta seção da dissertação, iremos nos debruçar sobre o modelo de intervenção em favelas empreendido pela Prefeitura de São Paulo ao longo da gestão Gilberto Kassab. Para tanto, teremos como fio condutor a dissertação de mestrado “Forma, Reforma, Desforma: o novo formato da política pública para favelas”, defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo em 2015 pela arquiteta Heloísa Diniz Rezende.

Conforme apontado, as intervenções em favelas realizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo foram retomadas na gestão José Serra (PSDB), em 2005, e ganharam maior destaque na gestão de seu sucessor, Gilberto Kassab (DEM), tendo à frente a Superintendente de Habitação Popular da Secretaria de Habitação. A Prefeitura dispunha então de um orçamento significativamente maior do que o de anos anteriores, o que, somados a aportes dos governos Federal e Estadual para a SEHAB-SP, permitiram que ocorresse um crescimento de destinação de verbas para a área, conforme aponta a tabela ao lado, retirada de Rezende (2015).

TABELA 5

TABELA 3: INVESTIMENTOS SEHAB X PMSP (VALORES EM R\$MIL)				
ano	PMSP	SEHAB	SEHAB/PMSP	Gov.
1989*	7.513.147	114.496	2%	Erundina
1990*	242.540.537	7.909.086	3%	
1991*	1.308.723.290	54.840.653	4%	
1992*	13.963.190.701	533.936.529	4%	
1993*	267.410.816	5.365.590	2%	Maluf
1994	2.745.987	49.899	2%	
1995	5.826.314	141.994	2%	
1996	6.151.266	338.280	5%	
1997	7.411.911	308.954	4%	C.Pitta
1998	7.872.957	238.513	3%	
1999	7.189.793	277.716	4%	
2000	7.914.560	354.358	4%	
2001	8.921.710	229.009	3%	M. Suplicy
2002	9.200.000	256.166	3%	
2003	11.000.000	196.296	2%	
2004	12.893.113	153.443	1%	
2005	12.932.097	157.388	1%	Serra/Kassab
2006	15.190.758	310.188	2%	
2007	18.392.186	411.671	2%	
2008	22.633.748	680.971	3%	
2009	23.590.782	934.725	4%	Kassab
2010	27.127.223	911.427	3%	
2011	30.369.524	587.515	2%	
2012	34.116.141	865.055	3%	
2013	42.041.788	1.086.008	3%	Haddad

fonte (em amarelo): Cardoso, 2004, p 38 (sehab)
*valores em cruzeiros e os demais em reais
fonte(em verde): Sempla- gastos realizados
fonte (em laranja): Diário Oficial 28 dez/2012- orçamento previsto

Tabela retirada de Rezende (p. 95, 2015)

Nela percebemos que o orçamento destinado a política habitacional municipal, que em 2004 era de 153.443 mil reais, em 2009 atingira 934.725 mil reais. Para além do crescimento do próprio orçamento da Prefeitura, que nesse período aumentou de 12.893.113 mil reais para 23.590.782 mil reais, também ocorreram aportes dos governos federal e estadual (especialmente através do PAC e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) que contribuíram para esse crescimento (REZENDE, 2015, p. 95). Além disso, haviam abundantes recursos disponíveis oriundos das Operações Urbanas Consorciadas, que deveriam ser utilizados dentro do perímetro destas, permitindo a sua destinação às favelas nelas localizadas.

Nesse contexto, o Programa de Urbanização de Favelas tornou-se o “carro-chefe” da agenda habitacional (IDEM, p. 97) sendo anunciado com o objetivo de “transformar favelas e loteamentos irregulares em bairros, garantindo a seus moradores acesso à cidade formal, com ruas asfaltadas, saneamento básico, iluminação e serviços públicos”²⁰. O intenso processo de reformulação da política habitacional do município teve seus princípios e objetivos organizados em torno de um Plano Municipal de Habitação 2009/2024. De acordo com o referido documento, a política habitacional seria norteada por cinco princípios: moradia digna, justiça social, sustentabilidade ambiental, gestão democrática e gestão eficiente. Para orientar as intervenções e dar transparência aos critérios do governo foi criado o portal HABISP, que sistematizava informações sobre os assentamentos precários do município. Ainda, o PMH estipulava metas programáticas por quadriênios, entre os anos de 2009 e 2024, com previsões orçamentárias da ordem de 1,7 bilhões de dólares para o período (IBIDEM, p.95).

Os projetos de urbanização ganharam prioridade dentro da agenda e, somando-se àqueles que já haviam sido licitados na gestão anterior (Marta Suplicy), aos quais foi dada continuidade, foram contratados novos projetos cuja abordagem destacava-se em relação aos projetos padronizados que anteriormente eram destinados às favelas. Conforme aponta Rezende (2015):

No âmbito do Programa de Urbanização de Favelas, a gestão municipal investiu na contratação de projetos específicos, imprimindo o discurso do direito à arquitetura para a população pobre. Contratou escritórios renomados da arquitetura paulista, embora com pouca tradição no campo da habitação popular, que elaboraram projetos com abordagens variadas, apostando na implantação de equipamentos públicos, comunitários, sistema de lazer e áreas verdes generosas, construção de infraestrutura, eliminação de riscos, renovando o modelo tipificado do conjunto habitacional

20 PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo, São Paulo, s/d. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=3374>> Acesso em 03.jul.2017.

(PULHEZ; REZENDE, 2012) que era o destaque do programa (REZENDE, p.97, 2015).

Escritórios como MMBB, Brasil Arquitetura, Ruy Othake, Piratininga, Eduardo Colonelli, H+F Arquitetos, Marcos Acayaba, Paulo Mendes da Rocha, Marcelo Suzuki, Vigliecca e Associados, Andrade Morettin, associados a uma arquitetura autoral e consagrada no mercado de alta renda, passaram a figurar como projetistas de intervenções na periferia paulistana (REZENDE, p. 97, 2015). Assim, Heliópolis contava com projetos assinados por Mario Biselli e Ruy Ohtake, Paraisópolis com uma escola de música projetada pelos arquitetos Alfredo Brillembourg e Hubert Klumpner, do escritório multinacional de arquitetura Urban Think Tank, Real Parque com projeto do Escritório Paulistano de Arquitetura, Jaguaré com edifícios projetados pelo escritório Boldrani Arquitetura e Urbanismo e Parque Novo Santo Amaro com conjuntos projetados pelo escritório do arquiteto Hector Vigliecca (IBIDEM). Esses empreendimentos contavam com fachadas com volumetria diversa e desenhavam uma paisagem “dinâmica e impactante”, tanto pela “completa transformação da paisagem, quando inseridas em áreas cujo entorno mantinha padrões similares das moradias ali removidas”, quanto pela “qualidade do projeto, quando pouco se via na cidade, mesmo em áreas de alto padrão, oferta de edifícios com tão boa arquitetura” (IDEM, IBIDEM).

Projeto de Hector Vigliecca para o Parque Novo Santo Amaro.
Disponível em: <http://www.vigliecca.com.br/pt-BR/projects/parque-novo-santo-amaro-v> . Acesso em 10.dez.2019.

A combinação entre arquitetura assinada por grandes escritórios e o esforço para adequá-la à paisagem da favela pode ser percebida no projeto do arquiteto Hector Vigliecca para o Parque Novo Santo Amaro.²¹

Na esteira do desenvolvimento das ações em favelas, no ano de 2011 a prefeitura promoveu o concurso público de projetos denominado RenovaSP para o qual foram indicadas 22 áreas na cidade, separadas por sub-bacias hidrográficas, ampliando perímetros e complexidades e abrangendo 209 favelas, com aproximadamente 130 mil moradias, selecionadas a partir de suas vulnerabilidades físicas, sociais e econômicas (REZENDE, p. 96, 2015). Tal concurso foi igualmente celebrado enquanto um avanço do ponto de vista urbanístico e os projetos selecionados apresentavam propostas em níveis de sistemas estruturantes, abarcando questões viárias, ambientais, habitacionais e de infraestrutura (IBIDEM). Passados nove anos do concurso, entretanto, apenas a minoria desses projetos havia sido implementada.²²

O conjunto das ações propostas pelo município para assentamentos precários colocou São Paulo no cenário internacional da habitação de interesse social. Ao longo da gestão Gilberto Kassab (DEM) foram firmados convênios internacionais entre a Prefeitura de São Paulo e escolas de arquitetura internacionais, como as Universidades da Califórnia (UCLA), Columbia, Harvard, Instituto Berlage e Escola Politécnica de Zurique, que visavam o desenvolvimento de projetos para as favelas paulistanas²³. Foram organizados eventos internacionais para a troca de experiências²⁴

21 Embora tal aspecto seja celebrado do ponto de vista paisagístico, do ponto de vista sociológico é notável a segregação que criou entre aqueles que foram contemplados pelos apartamentos e aqueles que foram excluídos, permanecendo na favela. Este fenômeno não se restringe apenas ao Parque Novo Santo Amaro, mas às demais favelas contempladas com projetos dessa natureza. Devo este apontamento à Professora Nilce Aravecchia.

22 Até o início de 2017, nenhuma obra do Renova SP havia sido licitada ou iniciada (FERREIRA, p. 259, 2017). Em entrevista com a técnica Angela, que foi Coordenadora de Regularização Fundiária da PMSP nos período de setembro de 2015 a maio de 2017, verificou-se que o concurso havia sido realizado com terrenos que ainda não haviam sido desapropriados e portanto, não eram de titularidade da Prefeitura, tornando-se difícil a efetivação de alguns dos projetos. Em 2016, a SEHAB fez uma atualização crítica dos projetos, sob a coordenação do arquiteto Milton Nakamura, mantendo apenas aqueles com possibilidade técnica e fundiária real de viabilização. Os projetos foram então, entregues aos conselhos gestores das ZEIS de cada área.

23 Fonte: Rezende (p.103, 2015) e MUSEU DA CASA brasileira exhibe mostra A Cidade Informal do Século XXI. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/museu-da-casa-brasileira-exibe-mostra-a-cidade-informal-do-seculo-xxi/>>. Acesso em 07.jul.2017.

24 Em 2012, promoveu a Jornada da Habitação – São Paulo Calling, um intercâmbio com diversas cidades do mundo para uma troca de experiências sobre planejamento e desenho urbano, promovendo debates comparativos sobre as experiências de São Paulo com as das demais cidades: Jd. São Francisco/ Roma, Paraisópolis/ Mumbai, Cantinho do Céu/ Medellin, Bamburral/ Nairobi, Heliópolis/ Moscou e Cortiços/ Bagdá (REZENDE, p. 103, 2015).

e os projetos contratados pela prefeitura, que ganharam mais de 11 prêmios internacionais,²⁵ foram apresentados em eventos como, por exemplo, o Fórum Urbano Mundial de Nápoles, em 2012, ou a bienal de Veneza, em 2010.

Projeto de Urbanização de Favelas ganha Prêmio Fiabci Prix d'Excellence

Premiação foi entregue em Bali

15:46 01/06/2010

Facebook Twitter

O maior programa de urbanização de favelas do País, desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo por meio da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), conquistou o *Prix d'Excellence Awards 2010* na categoria Infra-Estrutura Pública (em inglês, Public Infrastructure), concedido pela Fiabci, a mais importante federação do setor imobiliário internacional, ligada à Organização das Nações Unidas (ONU).

O secretário municipal da Habitação recebeu o prêmio na noite de 27 de maio, durante jantar de gala do 61º Congresso Mundial da entidade, realizado de 24 a 28 de maio, em Bali, na Indonésia. O presidente do país, Susilo Bambang Yudhoyono, prestigiou a cerimônia como convidado de honra. Basilio Jafet, diretor da Fiabci/Brasil e vice-presidente do Secovi-SP, chefiou a delegação brasileira.

Foram apresentados 54 trabalhos de 11 países da Europa, Ásia e América, divididos em 13 categorias, que vão desde infra-estrutura pública até projetos de sustentabilidade. Venceram 24 trabalhos. O outro vencedor da categoria de infra-estrutura pública foi Runner Up: Arquitetura e Estética do Ambiente de Kaohsiung Station, Kaohsiung, de Taiwan, China (Kaohsiung, Governo da Cidade, Departamento de Trânsito).

O relatório enviado ao júri internacional, em dezembro passado, apresenta um apanhado geral do Programa de Urbanização de Favelas, com seus parâmetros e critérios, a implantação do Habisp (sistema de mapeamento dos assentamentos precários da Cidade), o desenvolvimento do trabalho social e os programas de regularização fundiária e de loteamentos. E também projetos da Sehab em parceria com as universidades americanas de Harvard e Columbia e da participação na 4ª Bienal Internacional de Arquitetura de Roterdã, em 2009.

Programa de Urbanização de Favelas de São Paulo ganha prêmio das Nações Unidas

Vencedor de 11 prêmios e destaque em duas bienais, programa da Prefeitura de São Paulo conquista agora o mais importante troféu do setor: Scroll of Honour, da UN-Habitat.

14:40 31/08/2012

Facebook Twitter

O Programa Municipal de Urbanização de Favelas, da Prefeitura de São Paulo, acaba de ganhar o mais importante prêmio do setor: o Scroll of Honour, da UN-Habitat, agência da Organização das Nações Unidas para habitação. O prêmio será entregue no próximo dia 6 e foi noticiado à Secretaria Municipal de Habitação em carta assinada pela coordenadora, Ana Moreno, enviada de Nairóbi, no dia 29.

²⁵ “A Prefeitura de São Paulo recebeu premiação em diversos projetos de urbanização de favelas na Bienal de Roterdã, na Bienal de Quito, nas Bienais Panamericana e de Veneza; recebeu premiações do IAB/ SP, Fiabci Prix d’Excellence Awar-das, do setor imobiliário ligado à ONU, o Scroll of Honour, da Un– Habitat, agência da ONU, entre outros” (REZENDE, p. 103, 2015).

Condomínio projetado por Ruy Ohtake, em Heliópolis. Fonte: Portal da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=107839> e https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/?p=19152 Acesso em 10.dez.2019.

O sucesso dos empreendimentos era anunciado pela PMSP tanto através de seu portal online como através de vídeos e textos que eram divulgados a órgãos públicos, empresas, escritórios de arquitetura, universidades e ONGs. Nesse período, com algumas das obras já realizadas e outra parte substantiva ainda não implementada, foram produzidas ao menos sete publicações sobre assentamentos precários assinadas pela Secretaria de Habitação e hoje disponíveis na biblioteca do Portal Habisp.²⁶ Na medida em que as premiações eram anunciadas, arquitetos, construtoras, gerenciadoras e, em especial, os administradores públicos dessas ações ganharam projeção em suas carreiras e tornaram-se referências nos campos da Habitação Popular e do Urbanismo, podendo-se lembrar que após o término de sua gestão como prefeito, Gilberto Kassab foi convidado a ministrar um curso sobre Desenvolvimento Urbano na Poli-USP e, posteriormente, convidado a tornar-se Ministro das Cidades da Presidente Dilma Roussef (REZENDE, p. 106, 2015). Como veremos adiante, esse sucesso midiático se dava concomitantemente a acusações de certa virulência na construção da política de intervenção em favelas.²⁷ Na seção ‘Articulação Local’, buscaremos nos pormenorizar nos atores que compuseram esse modelo e em seus interesses.

²⁶ Fonte: Biblioteca do Portal Habisp . Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/biblioteca/publicacoes/> . Acesso em 27.jan.2019.

²⁷ A contratação dos projetos de arquitetura autoral, entretanto, frequentemente obscureceu esse debate dentro do campo da arquitetura e do urbanismo. Na edição de julho de 2012 da revista Monolito, dedicada à habitação social em São Paulo, o arquiteto espanhol Joan Villà descrevia os críticos do Programa de Urbanização de Favelas da Prefeitura de São Paulo da seguinte maneira: “parece que é gente que não gosta de arquitetura”. Fonte: SERAPIÃO, F. A Guerilheira Urbana (Perfil). In: Monolito, v.7, p, 27, fev/mar.2012. São Paulo, SP, 2012.

3.2 O “MODELO INDUSTRIAL”

A presença de empresas de grande porte em projetos de urbanização de favelas era fato incomum, uma vez que os altos custos decorrentes das dificuldades operacionais existentes no canteiro de obras dessa natureza as tornavam pouco interessantes do ponto de vista da lucratividade. O único precedente consistia no Projeto Guarapiranga, cujos altos investimentos, semelhantes aos que passaram a ser feitos em urbanização de favelas na gestão Gilberto Kassab, tornaram o projeto atrativo a este setor econômico (REZENDE, p. 97, 2015). No caso ora analisado, a estratégia adotada foi nesse sentido: alto volume de investimentos e priorização de grandes empresas com capacidade operacional, em detrimento de assessorias técnicas e empresas de menor porte.

Esse modelo atraiu empresas – gerenciadoras, construtoras, projetistas, empreiteiras – de maior porte, assumindo o papel de fiscalizadores, de projetistas, de consultores, de executores do trabalho social e responsáveis pela execução da obra em si, imprimindo maior capacidade operacional a essas ações dentro da gestão. (...) Embora com maior impacto social, esse tipo de abordagem permitiu uma maior velocidade na urbanização, já que era baseada na remoção das moradias existentes e na reconstrução de um novo tecido urbano, ou parte dele (IBIDEM, p. 97).

A priorização desse setor econômico foi igualmente apontada em 2013 por Pulhez e Rezende, que, malgrado a boa arquitetura e os investimentos inéditos do Poder Público na melhoria da qualidade de núcleos urbanos favelizados, apontavam que

O que hoje se vê são investimentos massivos em poucas favelas, mobilizando grandes empresas projetistas, gerenciadoras e construtoras, com altos custos de reprodução, aquecendo significativamente a lucrativa cadeia da construção civil, ao mesmo tempo em que não se consegue garantir atendimento universal às famílias (PULHEZ; REZENDE, 2013, p. 10).

De fato, o forte impacto social das obras realizadas se verificava, sobretudo, no alto número de remoções realizadas, cujos “critérios utilizados na definição dos percentuais (...) não eram claros, podendo variar de 40% à remoção total” (CARVALHO et al., 2014-a APUD REZENDE, p. 103, 2015). Esse alto percentual foi uma solução encontrada para permitir que o ritmo das obras se adequasse não apenas ao tempo político das obras, mas aos prazos contratuais.

A diversificação de fontes de financiamentos impõe ingerências sobre o ritmo e os prazos para conclusão da urbanização. Os limites apertados de tempo e o montante de investimentos empregado induzem a um ritmo ‘industrial’ de construção, pedindo soluções e alternativas que garantam a velocidade e a lucratividade das empresas envolvidas (PULHEZ; REZENDE, p. 8, 2013).

Uma das soluções encontrada foi o abandono das propostas de requalificação das moradias existentes e a aposta na construção de novas unidades habitacionais ou equipamentos públicos em frentes de obra que eram abertas a partir da remoção de moradores. Os argumentos de remoção se apoiaram em diversas justificativas, como as condições de risco do terreno, a necessidade de preservação ambiental e a própria interferência da moradia nas obras em curso.

O Programa de Urbanização de Favelas adotou, portanto, como diretriz, trabalhar sobre territórios desocupados para neles implantar projetos, como uma obra nova em terreno vazio. O enfoque era o de projetos de edifícios em favelas removidas, alcançando, através desse modelo, uma combinação de elementos – interesse dos agentes da produção, recursos disponíveis, territórios ocupados precários e população vulnerável – que se impôs e estabeleceu velocidade à máquina administrativa, conseguindo em pouco tempo marcar o território por onde passou. (REZENDE, p. 105).

Tal proposta, além de garantir maior velocidade operacional e lucratividade para as empresas envolvidas, interessava também aos escritórios de arquitetura, uma vez que tornava seu trabalho mais simples e em conformidade com aquele que já desenvolviam no atendimento às demandas do mercado formal. Reduzia-se a necessidade de visitas a campo e possibilitava-se a consecução do projeto a partir de fotos aéreas, Googlestreet e levantamentos e estudos fornecidos pela administração pública (IBIDEM, p. 106). A encomenda de um produto ‘autoral’, que reformulasse a dinâmica do espaço reestruturado, ao olhar dos atores envolvidos, mitigava a necessidade de consulta aos moradores beneficiados, sendo a participação dos moradores conduzida de forma protocolar.

A “terra arrasada” que passou a ser promovida neste momento, calcada na demolição de moradias, visava ainda, segundo Rezende, à possibilidade de utilização de maquinários de porte, sempre com o objetivo de imprimir velocidade operacional. Ainda assim, a escala sem precedentes com que tais investimentos passaram a ser feitos extrapolavam a capacidade gerencial e operacional de uma máquina pública, mesmo em uma cidade como São Paulo, e os imprevistos no canteiro de obras, que se julgava estar mitigando, continuaram existindo (IBIDEM). Para arcar com essa demanda, foram contratadas empresas gerenciadoras, “que assumiam funções de administradores, projetistas, consultores e fiscais, reduzindo a necessidade de licitação a cada contratação

necessária durante o projeto” (IBIDEM).²⁸ O trabalho social no canteiro de obras passou a ser encargo dessas empresas gerenciadoras, o que, como veremos mais à frente na dissertação, teve impactos não desprezíveis para o cadastramento de moradores para o recebimento de verbas provisórias, o que reverberou no alto número de Auxílios Alugueis concedidos. Tal aspecto foi apontado por Rezende (2015), ao registrar:

O reflexo desse empenho se verificou no Trabalho Social, tendo foco maior na viabilização de remoções, agenciamento de Bolsas Aluguéis e, posteriormente, nos processos de mudança e pós-ocupação, sendo reduzida a participação da população nas definições de projeto, os moradores não dispunham de informações e tempo necessários para maturar as consequências futuras da proposta implementada (IBIDEM, p. 106).

Nessa seção procuramos apresentar um modelo de urbanização de favelas que se estabeleceu em São Paulo a partir da gestão Gilberto Kassab. Conforme observado, trata-se de um modelo multifacetado, calcado na sinergia de interesses diversos e na grande publicização de seus produtos, não estando, entretanto, isento de contradições. Resumidamente, tratou-se de um programa que incidiu de forma setORIZADA nas favelas da cidade, elegendo algumas específicas como prioritárias, investindo maciçamente nas mesmas de forma a transformá-las em ‘cases’ de sucesso e imprimindo a ideia de “uma eficiente cadeia de produção para sanar os problemas dos pobres urbanos” (IBIDEM, p. 106). Do ponto de vista de seus atores, pode-se dizer que o modelo se consistiu de um consórcio do Poder Público, maximizado pela disponibilidade de recursos de diferentes fontes, e grandes empresas do setor da construção civil, encontro este que foi chance-lado pela “boa arquitetura” de grandes escritórios que, colecionando prêmios e destaque internacional, emprestaram legitimidade às intervenções nos territórios populares. Visto a partir da população afetada, entretanto, as análises quanto às virtudes do modelo são menos consensuais, conforme veremos adiante. Para dar continuidade à investigação com vistas a esclarecer o crescimento extraordinário das despesas com o Auxílio Aluguel nesse período iremos a seguir nos pormenorizar em um aspecto específico desse modelo, a saber, o descompasso entre remoções e reassentamentos realizados nestas obras.

28 A contratação de empresas gerenciadoras sociais data de um período anterior à gestão Gilberto Kassab, já havendo contratações desse tipo na gestão Marta Suplicy (PT). Entretanto, tal prática se desenvolveu, ampliando seu quadro de atuação, durante sua gestão.

4 “A conta não fecha”: o surgimento de um passivo de famílias removidas e não reassentadas

A partir de 2009, na gestão Gilberto Kassab (DEM), aventamos que, devido a uma aparente confluência de objetivos que se estabeleceu entre o Programa de Urbanização de Favelas da Prefeitura e os expedientes destinados à viabilização de remoções, o número de atendimentos por meio do Auxílio Aluguel cresceu de maneira extraordinária. Tal crescimento deveu-se principalmente a um desequilíbrio do Programa: o número de remoções feitas foi significativamente maior do que o número de unidades habitacionais entregues pela Prefeitura. Esse descompasso foi devidamente registrado e mapeado pela bibliografia, conforme demonstraremos abaixo. Há que se ressaltar ainda que os trabalhos analisados a seguir não centram seus objetivos na descrição desse descompasso, apenas o descrevem lateralmente, de forma que o trabalho de análise consistirá na reunião desses apontamentos, buscando-se a construção uma totalidade.

Em artigo publicado em 2012 intitulado “Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?” a Professora da FAU-USP Maria de Lourdes Zuquim procedeu à análise dos processos de intervenção urbanística em assentamentos precários no município de São Paulo a partir do ano de 2009 no âmbito do Plano Municipal de Habitação (PMH 2009/2024), trazendo informações importantes para a análise que empreenderemos. Segundo a autora, o PMH-2009 possuía como meta o atendimento de 800 mil famílias através de obras de renovação urbana, gerando 130 mil reassentamentos. Em junho de 2012 a Prefeitura já havia executado 18% do Programa de Urbanização de Favelas e Loteamentos em áreas de Mananciais e havia construído apenas 7,5% das unidades habitacionais direcionadas para os reassentamentos. A conclusão do exercício analítico era de que o discurso de inclusão social empregado no PMH-2009 ficara gravado apenas no papel, uma vez que, na prática, “a conta não fecha” (ZUQUIM, 2012, p.10). Como consequência, prosseguia:

o que se vê é que a solução habitacional oferecida pelo poder municipal para as famílias afetadas por obras de renovação urbana ou recuperação ambiental apresenta-se ora na modalidade auxílio-aluguel, ora na modalidade Verba de Apoio Habitacional – VAH – com a oferta de poucos recursos para procurar outra casa em área pública municipal – conhecido como ‘cheque-despejo’ –, ora na modalidade albergue e passagem de retorno ao local de origem (ZUQUIM, 2012, p. 14).

No mesmo ano de 2012, por iniciativa do Laboratórios Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) e do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab), ambos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, em parceria com a Defensoria Pública, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Escritório Modelo da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, o Serviço de Assessoria Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e movimentos que atuam com a pauta de moradia, como a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), e a Frente de Luta pela Moradia (FLM) e outros, foi lançado em São Paulo o Observatório de Remoções. Seu relatório inaugural, intitulado “Por um Observatório de Remoções”, inicia-se pela descrição de que “as remoções decorrentes de obras públicas na metrópole paulistana têm assumido proporções imensas, que significam a remoção forçada de população de baixa renda equivalente à população de uma cidade média brasileira”.²⁹ O objetivo do projeto consistia em agrupar informações fragmentadas sobre remoções forçadas em curso ou previstas para ocorrer no município de São Paulo, possibilitando um dimensionamento do processo, dando-lhe publicidade e transparência. Para tanto, foi realizado um “primeiro mapeamento exploratório”, que daria uma visão de conjunto do impacto social das ações urbanas em andamento, e sete estudos de caso em obras de grande porte³⁰, voltados ao aprofundamento da análise. O mapeamento exploratório encontra-se reproduzido a seguir.

* Mapa produzido em 2012 pelo Observatório de Remoções: núcleos já removidos, notificados ou em obras e/ou com projeto definido, sobrepostos aos projetos e intervenções urbanos em curso ou previstos (observações: estas ocorrências não representam a totalidade dos casos ocorridos, apenas os já levantados junto à Defensoria, Escritório Modelo, movimentos sociais e pesquisas específicas da Universidade). Disponível em: <https://www.observatorioderemoco.es.fau.usp.br/historico/>. Acesso em 10.dez.2019.

29 Disponível em: <https://www.observatorioderemoco.es.fau.usp.br/historico/>. Acesso em 10.dez.2019.

30 Tratava-se da Revitalização da Região Central, Parque Várzeas do Tietê, Trecho Norte Do Rodoanel, Parque Linear Canivete, Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, Urbanização De Paraisópolis e Urbanização do Cantinho Do Céu.

O relatório estimava em 100 mil o número de famílias já removidas ou com previsão de remoção. Além disso, acusava a existência violação de direitos nessas ações, “desde a falta de informação sobre o que ocorrerá no território, cerceamento e pressões de funcionários para acordarem o atendimento proposto, até medidas administrativas de reintegração de posse, cujo percurso natural seria via judicial”. Com relação às modalidades de atendimento, a partir dos estudos de caso percebe-se que a principal alternativa oferecida às famílias que não haviam sido contempladas com a entrega de unidade habitacional consistia no cadastramento no Auxílio Aluguel.

O descompasso entre remoções e reassentamentos em São Paulo no período também foi trabalhado por Pulhez e Rezende (2013), que, assim como Zuquim (2012), apontaram que “na maioria das obras de urbanização hoje em curso, o cálculo entre o número de famílias removidas e aquelas reassentadas não fecha”, completando que “essa contabilidade não é exclusiva do Programa de Urbanização de Favelas, mas abrange também obras de outros programas e pastas do governo municipal”³¹ (PULHEZ; REZENDE, p. 8, 2013). Com relação às modalidades de atendimento, as autoras assinalaram que:

Os tipos de atendimento da prefeitura são variados: aluguel social (entre 145 e 245 dólares mensais, recurso para alugar moradia por tempo determinado, nem sempre atrelado ao atendimento definitivo), passagem de retorno à cidade de origem, apoio à construção de uma nova moradia (3,9 mil dólares; no geral a reconstrução se dá em outra favela), pagamento da benfeitoria (ressarcimento parcial ou integral, conforme a resistência da família em deixar a área) e a provisão habitacional. A provisão habitacional, no entanto, está associada, em geral, à capacidade da família em aportar o financiamento da nova moradia, restringindo novamente o acesso a famílias de maior vulnerabilidade. Para os demais atendimentos, nem sempre se tem assegurado que os removidos serão atendidos em novas unidades futuramente construídas pela municipalidade (IBIDEM).

31 Paulo Emílio Buarque Ferreira, em sua tese de doutorado intitulada “O Filé e a Sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário”, apresenta cálculo no qual demonstra que o custo da unidade habitacional nas Operações Urbanas Consorciadas municipais não seriam generalizáveis ao resto do município e sequer ao próprio perímetro das OUCs, concluindo: “A constatação óbvia de que a conta ‘não fecha’ traz outro questionamento sobre a relação entre a Operação e sua lógica interna. A defesa do atendimento habitacional previsto, com edifícios de alta qualidade arquitetônica e remoção total das favelas, é amparada na lógica de que a arrecadação própria da Operação viabilizaria essas obras e no argumento de que é preferível que esse valor seja gasto em moradia popular do que em outras intervenções, também não se sustenta. A defesa da boa arquitetura não deve se confundir com a defesa da arquitetura cara. A solução prevista nos conjuntos até hoje construídos não é generalizável, implica a necessária excepcionalização das soluções, a um custo que o caixa da Operação não consegue pagar.” (FERREIRA, p. 249, 2017, grifo nosso).

Com relação ao Auxílio Aluguel, as autoras sublinharam, fazendo referência a uma reportagem publicada na Folha de São Paulo, que o governo municipal já atendera, então, 33 mil famílias em programas de aluguel, “representando, no orçamento, um gasto de quase 49 milhões de dólares anuais” (IBIDEM).

A reportagem da Folha de São Paulo usada como fonte, intitulada “Kassab paga aluguel para mais de 100 mil pessoas”, traz outras informações sobre as políticas de subsídio de aluguel, como a abaixo:

Desde 2010, o número de pessoas que recebem o Aluguel Social, por exemplo, quase dobrou na cidade de São Paulo: pulou de 11 mil famílias, em agosto de 2010, para as quase 21 mil atuais. Além disso, a gestão Gilberto Kassab (PSD) paga ainda o aluguel de 6.000 famílias por meio de outro programa, chamado Parceria Social. Essa quantidade de inscritos nos dois programas equivale à população de uma cidade de 100 mil habitantes, considerando uma média de quatro pessoas por família. Esse contingente é superior à população de 88% dos 645 municípios de São Paulo, como Assis (96.336), Ubatuba (80.604) e São Sebastião (76.344) –utilizando as estimativas populacionais de 2012 do IBGE.³²

A mesma reportagem é retomada por Rezende (p. 105, 2015) em sua dissertação de mestrado quando faz menção ao surgimento de um “passivo sem solução” dentro das obras de urbanização no município. Para autora, este seria decorrência dos altos percentuais, lastreados em critérios pouco transparentes, de remoções dentro de um modelo que apostava na eliminação da extrema precariedade através da construção de novas unidades e da construção de equipamentos e espaços públicos, em detrimento, por exemplo, da aposta na requalificação das moradias existentes (IBIDEM, p. 105).

Retornando à análise de Pulhez e Rezende (2013), com relação aos altos gastos do Poder Público com atendimentos provisórios, as autoras avançam apontando que:

Estes gastos deflagram uma falha no planejamento dessas ações, que não atrelam em seu cronograma de obra a entrega de novas unidades, gerando um passivo insolúvel a curto e médio prazo. Além disso, observa-se que a falta de registros e monitoramento, por parte do poder público, das famílias em aluguel e demais atendimentos provisórios, acaba gerando distorções sobre a projeção da demanda por atendimento definitivo. (PULHEZ; REZENDE, p. 9, 2013)

32 KASSAB PAGA aluguel para mais de 100 mil famílias. Folha de São Paulo. São Paulo, s/d. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/66602-kassab-paga-aluguel-para-mais-de-100-mil-pessoas.shtml>. Acesso em 10.dez.2019.

É importante ressaltar, para bem compreender o problema apresentado, que a Portaria da Secretaria de Habitação 323 de 2010, então em vigor, previa que o Auxílio Aluguel “poderá ser renovado enquanto for necessário à intervenção pública”³³. Na prática, entretanto, o benefício era ofertado como atendimento provisório, até que se desse o atendimento definitivo (situação que foi formalizada nas Portarias posteriores).³⁴ Tal prática permitiu com que a que a lista de beneficiários do subsídio passasse a ser interpretada como “a” lista de atendimento habitacional futuro do Município. Na conclusão do artigo, as autoras prefiguravam problemas vindouros e propunham uma nova agenda de pesquisas que se aprofundasse nas contradições do Programa.

Caberia indagar se o poder público estaria, contraditoriamente, fazendo incrementar a demanda habitacional na cidade, ao invés de efetivamente respondê-la. Esta é uma equação que merece aprofundamento, mas que sugerimos aqui como objeto de reflexão. Afinal, as remoções compulsórias somente fazem postergar uma ação estruturadora futura que caberá ao próprio Estado encampar. (PULHEZ; REZENDE, p. 10, 2013)

O esforço de reconstituição crítica do modelo de intervenção em territórios populares ora feito insere-se na agenda proposta pelas pesquisadoras, que nas passagens assinaladas anteviram parte da problemática que hoje constrange a agenda habitacional do Poder Público municipal.

Dando continuidade a esse esforço, outro importante documento consiste no livro “Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC”, organizado por Rosana Denaldi e Adauto Lucio Cardoso, lançado no ano de 2018. O Programa de Aceleração do Crescimento³⁵, segundo os autores, foi “o maior programa habitacional de urbanização de favelas na história do país”, considerando-se que outras experiências de urbanização de favelas basearam-se principalmente em recursos onerosos e o PAC teve larga predominância de recursos não onerosos, como o Orçamento Geral da União (OGU) e o FNHIS (DENALDI; CARDOSO, 2018, p. 11). Para os autores do livro, entretanto, a

33 Portaria nº 323 de 13 de agosto de 2010, III, 2.

34 Sua regulamentação posterior, a Portaria nº 101, de 31 de abril de 2015, passou a estipular que o benefício poderia ser “temporário” ou “continuado”. No segundo caso, que se referia ao regime do benefício para as situações de remoções em decorrência de intervenções públicas ou de programas da Secretaria de Habitação em que houvesse empreendimento habitacional vinculado à intervenção, o benefício seria concedido indefinidamente até a entrega da unidade habitacional.

35 O PAC foi um programa federal voltado para investimentos em infraestrutura lançado em 2007 com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e criar um ambiente favorável aos investimentos. Contou com duas fases: PAC 1 (2007–2010) e PAC 2 (2011–2014). No tocante à urbanização de favelas, o PAC 1 contou com uma modalidade denominada Urbanização de Assentamentos Precários (PAC–UAP), incluída no eixo denominado Infraestrutura Social e Urbana, que contou com um investimento de 20,8 bilhões de reais e o PAC 2, no qual a mesma modalidade passou a ser incluída no eixo Minha Casa Minha Vida, contou com 12,7 bilhões de reais de investimentos (DENALDI; CARDOSO, 2018, p. 10).

difículdade de se realizar um balanço do Programa consistiria em que, por depender fundamentalmente da atuação do setor público em nível estadual ou municipal, e não primordialmente da atuação centralizada do governo federal, o mesmo apresentou resultados díspares a depender das possibilidades locais de implementação, sendo difícil estabelecer uma narrativa generalizada a respeito do que foi sua experiência. Para dar conta dessa complexidade, o livro se organiza em torno de dez estudos de caso em capitais brasileiras e na região do ABC, em São Paulo, inventariando pesquisas de diferentes cidades brasileiras e permitindo o seu cotejamento. Ainda assim, no “Balanço” assinado pelos dois organizadores, estes dão relevo a alguns aspectos que consideram relevantes sobre o PAC, à luz das informações apresentadas no livro, dentre os quais:

Observou-se um descompasso entre as intervenções de urbanização e a produção de novas moradias. O caso de São Paulo talvez seja o mais emblemático. Foram produzidas cerca de 14 mil unidades habitacionais como solução de reposição de moradia (remanejamento ou reassentamento) para famílias removidas dos assentamentos com intervenção do PAC, mas cerca de outras 10 mil foram inseridas em programas de auxílio aluguel e ainda buscavam alternativas para viabilizar a construção de moradias definitivas (DENALDI; CARDOSO, 2018, p. 39).

A análise das intervenções com recursos do PAC em São Paulo presente no livro organizado por Denaldi e Cardoso, de autoria de Akaishi³⁶, Saraiva, Cardoso e Silva, toma como ponto de partida dezesseis Termos de Compromisso firmados entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura de São Paulo e entre o Ministério das Cidades e o Governo do Estado de São Paulo a partir de 2007, que somam cerca de 2 bilhões de reais, e compreendem ações de urbanização em quarenta favelas no Município.³⁷ A principal característica do PAC em São Paulo assinalada no texto foi de que praticamente todas as obras já haviam sido licitadas antes do programa (AKAISHI ET AL., 2018, p. 54).

36 A arquiteta Ana Gabriela Akaishi trabalhou no ano de 2016 na coordenadoria de projetos e obras da Secretaria de Municipal de Habitação.

37 As autoras ressaltam que dos quarenta assentamentos analisados, vinte e seis estão em área de proteção aos mananciais das represas Guarapiranga e Billings, quatro correspondem a favelas de grande porte, os chamados “complexos” (Paraisópolis, Heliópolis, São Francisco e Pantanal) e os demais correspondem a intervenções que já contavam com projetos de saneamento integrado desenvolvidos no âmbito do Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda (PAT–Prosanear) ou ocupações precárias formadas nas áreas livres e entornos de conjuntos habitacionais. Dos dezesseis Termos de Compromissos analisados, quatorze foram assinados no âmbito do PAC 1, tendo treze destes sido assinados no ano inaugural do programa, 2007, e dois, referentes a segunda etapa de urbanização dos Complexos de Paraisópolis e São Francisco, foram assinados no âmbito do PAC 2, em 2011. (AKAISHI ET AL., 2018, p. 55–56).

Essa característica é determinante para a compreensão do diagnóstico final do capítulo, que aponta uma “sensação de continuidade e ruptura”, uma vez que “por um lado, o PAC reforça um modelo de intervenção já em prática pelo município, sem alterar prioridades ou estruturas”, ainda que permita “mesmo em um dos municípios mais ricos da federação, ampliar significativamente os recursos para urbanização, consequentemente ampliando a escala e a velocidade das intervenções” (AKAISHI ET AL., 2018, p. 70). As autoras dedicam uma seção do capítulo à análise ao diagnóstico do impacto social das obras de intervenção urbana, na qual ressaltam que:

A implantação do PAC no Município de São Paulo foi marcada por um grande descompasso entre o número de remoções necessárias para implantar as obras de urbanização propostas e a capacidade de provisão habitacional existente, bem como a tempo de acolher famílias removidas, seja no próprio assentamento, seja em empreendimentos externos (AKAISHI ET AL., 2018, p. 65).

Para as autoras, o número de remoções superior ao de produção de unidades já era um problema verificado nas intervenções públicas antes do PAC, mas, ainda assim, representa “um dos principais problemas do Programa” e se refletiria no alto número de famílias recebendo Auxílio Aluguel (AKAISHI ET AL., 2018, pgs. 65 – 68). Nas urbanizações com recursos federais analisadas, esse número chegaria 9.718 famílias, “número que representa aproximadamente um terço do total de famílias em auxílio aluguel no município” (IBIDEM, p. 66). A hipótese central levantada para justificar o descompasso é a da “defasagem dos projetos”, que levaria as obras a se iniciarem com cadastros desatualizados, fazendo com que se subestimasse o número de remoções e o número de unidades habitacionais necessárias para reassentamento, hipótese à qual se somaria o alto valor da produção habitacional e a existência de problemas fundiários para a liberação de edifícios previstos (AKAISHI ET AL., 2018, pgs. 68 – 70).

Não faz parte do escopo do presente trabalho, entretanto, a discussão a respeito da experiência do Programa de Aceleração do Crescimento em São Paulo, tarefa já empreendida pelo livro citado, ainda mais quando os próprios autores reconhecem que o Programa representou “uma camada de intervenção a mais” no território, a saber, no caso de São Paulo, uma fonte de financiamento a mais que fomentou uma estrutura pré-existente. Entendeu-se mais proveitoso, portanto, compreender esse modelo municipal, o qual foi acelerado entre outras fontes pelos recursos federais do PAC, em suas virtudes e contradições. Os pontos positivos assim como os negativos apresentados no livro de Denaldi e Cardoso em sua maioria configuram aspectos precedentes ao aporte dos recursos do PAC e que, no caso de uma metrópole como São Paulo, teriam que ser buscados nos modelos locais.

Afastando-se momentaneamente da revisão bibliográfica, é possível dizer que a relação entre o crescimento do número de famílias cadastradas para recebimento de Auxílio Aluguel e o modelo de urbanização de favelas vigente coincide com a percepção ao menos de parte dos servidores públicos. Acrescemos a seguir trecho da entrevista realizada com a assistente social Angela³⁸, que trabalhou ao longo de dez gestões na PMSP, quanto indagada a respeito do crescimento de despesas com programas de subsídio de aluguel:

Então, acho que tá vinculado ao modelo de urbanização. Na Erundina, a urbanização era fisiológica, cirúrgica. Você botava infraestrutura e mantinha praticamente todo mundo que era possível manter. (...) Não tinha arrasa quarteirão. Você tinha uma ou outra remoção de área de risco. (...) O Maluf ele era trator. (...) Ele fez basicamente o que? Cingapura. E o Cingapura tem gente que chamava de Urbanização de Favelas, mas Urbanização de Favelas era arrasa-quarteirão e constrói um prédio. Mas é um programa de urbanização de favelas, entra na categoria de urbanização de favelas. Quem começou com isso foi o Maluf, com o Cingapura, que tira tudo e constrói no mesmo lugar. Todos os Cingapuras são no mesmo lugar. E aí tinha alguns Cingapuras que eram “pulmões” para absorver tudo aquilo que não comportava no mesmo lugar. (...) São aqueles que não eram favela antes. São terrenos que foram desapropriados ou eram área pública, para receber aqueles que não cabiam no Cingapura no terreno original. (...) A maioria [das famílias removidas] ia pra alojamento. Porque saía, construía e depois eles voltavam. E nesse período eles não recebiam aluguel. (...) Aí, a urbanização da Marta foi só projeto. Ela não fez nenhuma urbanização, mas ela começou a discutir, lá no Bairro Legal, a urbanização já mais misturada com a provisão no próprio local. (...) O Kassab tem uma mescla né? Uma parte que fica e uma parte que constrói. (...) Qual era o modelo? Era fazer as urbanizações escolhendo uma das áreas onde ia ser feito o reassentamento interno, a partir, claro, de questões técnicas, então a área de risco, tem mais precariedade. Mas era meio arrasa quarteirão que nem lá no Cingapura. (...). Mas tinha área que não tinha uma situação pior ou melhor, então era meio... Sai todo mundo! Independente se o cara tinha uma casona de... Onde eu quero chegar com isso? Se o cara tem uma casa de 200 metros quadrados, ele não ia querer um apartamentinho. Então aí surgiram dois instrumentos: o Auxílio Aluguel e a indenização. Pra poder liberar frente de obra. (...) Como o Maluf resolvia isso? Arranjava um terreno e construía. Inclusive era bem assim: arranjava um terreno e construía, nem aprovava, não tinha nem regularização. Todos eles são irregulares até hoje. Agora, o Kassab não. Ele fazia projetos... [voltando ao Auxílio Aluguel]

38 Nome fictício. Entrevista realizada em 14 de maio de 2019.

Aí você tem uma frente de obra que tem uma influência forte, onde você tem que ter um convencimento muito forte. Não adianta dar uma verba. E ninguém mais queria saber de alojamento [provisório], precisava pagar aluguel pra eles enquanto eles esperavam, entendeu? Então é nesse contexto que surge o Auxílio Aluguel também.

A fala de Angela encontra-se em linha com o que foi apresentado até agora, além de situar historicamente o modelo em continuidade com as experiências anteriores da Prefeitura de São Paulo. Para a servidora, entretanto, a vinculação do benefício à entrega da unidade habitacional, recurso empregado para garantir “uma influência forte” na frente de obras, seria o “nó” que fez com que o número de atendimentos se represasse:

Então quando vinculou a verba [ao atendimento definitivo], você pode ver bem forte que tá vinculado a obras de urbanização, frente de obras, é aí que aumentou. (...). Tem o tempo da administração: você tem uma frente de obra, o cara não vai sair pra nenhum lugar se não tiver uma verba, dinheiro, então assim... [o Auxílio Aluguel] Saiu de 2 pra 20 mil rapidinho. (...) Parece gremilin, você jogou água e ela vira um monstro. Porque ela [a Verba de Apoio Habitacional] não tem absolutamente nada a ver com isso, ela era a verba pra você sair da crise. E hoje você tem um monte de crise e não tem mais verba pra oferecer, porque [o atendimento, através do Auxílio Aluguel] virou continuado. Se não tivesse virado continuado você teria mais recursos pra lidar com emergência, mas agora você ficou preso a isso. Enfim, mas isso já é a minha avaliação.

Aos olhos de Angela, é possível dizer que a problemática do Auxílio Aluguel poderia ser traduzida através da seguinte equação: modelo de urbanização que remove mais habitações do que as provê somado à vinculação do atendimento provisório à entrega definitiva de unidade habitacional somado à conjuntura econômica favorável à grandes investimentos resultando no crescimento brusco do Auxílio Aluguel. A análise da assistente social, para além de corroborar ao que foi apresentado através da bibliografia, dá ênfase ao caráter continuado do atendimento e seus desdobramentos o que, como se observará adiante na dissertação, foi de grande importância para o crescimento do número de cadastros.

A análise do trabalho social consiste em um componente importante do trabalho empreendido e será retomada no estudo de caso de Paraisópolis. São os assistentes sociais que, na prática, ficam encarregados de fazer o cadastramento das famílias removidas e o seu encaminhamento para um atendimento provisório. Ao longo do trabalho de levantamento bibliográfico, das idas à campo em Paraisópolis e da realização de entrevistas a respeito do período analisado, foi muito frequente ler ou escutar a respeito da necessidade de uma “influência forte” do canteiro de obras

e da necessidade de a prefeitura dispor de um “poder de convencimento” para poder convencer moradores a serem removidos do caminho das intervenções. Esses moradores, pelo conhecimento empírico e cotidiano da realidade analisada, frequentemente desconfiaram do poder público, de maneira que este, na medida em que considerou razoável, negociou a sua colaboração no projeto. Esse trabalho de negociação, como veremos no próximo Capítulo, ficou a cargo dos assistentes sociais. Entretanto, há de se perguntar, uma vez que esses projetos passam por tantas mudanças ao longo de sua implementação, atendendo a múltiplos interesses, por que a função dos trabalhadores sociais consistiu em convencer os moradores a acatar decisões tomadas de cima para baixo e não o contrário: uma vez que gozavam de maior proximidade com a população atingida e tinham dentre suas atribuições a de organizar espaços participativos de debate, por que a sua contribuição não se deu no sentido de internalizar as críticas da população ao projeto, reduzindo o grande impacto social gerado por essas intervenções? Ou, deslocando o centro da questão dos trabalhadores sociais, por que os moradores não foram consultados ou convocados a participar dessas intervenções?

Questões dessa natureza parecem ingênuas ou despropositadas, uma vez que cumpre ao pesquisador a análise do que ocorreu concretamente e não do que poderia ter ocorrido e não aconteceu. Entretanto, as meditações que suscitam podem desvelar aspectos concretos da realidade. Os apontamentos feitos na seção ‘Onde a conta fecha?’, a seguir, se propõem a apresentar elementos que se prestem a explicar porque os acontecimentos se sucederam da forma apresentada (e porque não poderiam ter se sucedido de outra). Primeiramente, porém, concluiremos o balanço feito até o momento.

4.1 DESCOMPASSO OU DESEQUILÍBRIO?

As passagens ressaltadas convergem para um mesmo diagnóstico: as obras de urbanização de favelas ao longo da gestão de Gilberto Kassab foram responsáveis pela criação de um robusto passivo de famílias removidas e não reassentadas pela Prefeitura de São Paulo, as quais foram encaixadas em modalidades de atendimento provisório, sendo o Auxílio Aluguel a principal delas. As análises estão de acordo quanto ao fato de que nesse período houve um elevado número de remoções, entretanto, são menos convergentes na qualificação dos fatores que concorreram para o surgimento desse passivo. Há que se distinguir, por exemplo, o conteúdo da sentença “a conta não fecha” feita por Zuquim (2012) e o conteúdo da mesma sentença quando proferida por Pulhez e Rezende (2013). No primeiro caso, a crítica dirige-se ao ritmo com que estavam sendo feitas as remoções, em detrimento do ritmo com que estavam sendo feitas as provisões, dentro de

um discurso de inclusão social como o do PMH 2009-2024. No segundo caso, a crítica dirige-se à dimensão socialmente excludente desses projetos, que perpassa diversos aspectos, como a valorização da terra e o encarecimento do custo de vida, a insuficiência dos atendimentos provisórios ofertados e a associação da provisão habitacional à capacidade da família em aportar o financiamento da nova moradia. Para as autoras, todos esses fatores contribuiriam para o fortalecimento de novos ciclos de favelização. Já a análise do PAC, empreendida por Denaldi e Cardoso (2018), fala em um “descompasso” entre remoções e reassentamentos. O termo escolhido, em congruência com Zuquim (2012), parece dar ênfase a um desencontro de *tempos* dentro do cronograma das obras. Embora empregando o mesmo termo, Akaishi et al., no capítulo a respeito da experiência paulistana, sugerem que a razão de ser do passivo não atendido estaria na defasagem dos projetos, que teria levado a uma subestimação do número de remoções necessárias, ao alto valor da produção habitacional e a existência de problemas fundiários para a liberação de edifícios previstos. Por último, análises como a de Rezende e de Angela apontam falhas que seriam inerentes ao próprio projeto das intervenções, que portaria um desequilíbrio entre remoção e provisão. O problema, assim, não decorreria apenas das circunstâncias em que se deu a implementação e execução do projeto, mas deitaria raízes já no desenho da intervenção.

É importante registrar essas diferenças quanto a caracterização do passivo criado não apenas para confrontá-las, uma vez que é possível (e mesmo provável) que todas estejam corretas em alguma medida. Ademais, os trabalhos analisados não centram seus objetivos na problemática da formação de um passivo de famílias removidas e não reassentadas, apenas o descrevem lateralmente. No caso da análise que ora se empreende, entretanto, é importante ter-se em mente os fatores que podem ter impulsionado a formação deste passivo, uma vez que é nele que se encontra o princípio do crescimento de despesas com Auxílio Aluguel que se está a investigar. Por último, ressaltamos aqui que muitas obras necessárias para a melhoria de favelas envolvem a remoção dos moradores, assim como situações de risco ou ocupações de áreas de preservação ambiental podem ensejar a sua realização. Não se trata, portanto, de criticar as remoções como expedientes duvidosos e que o Poder Público não possa recorrer a elas em situações necessárias, mas sim de compreender, no caso concreto, como e a partir de quais interesses, elas foram utilizadas.

4 Articulação Local: o financiamento de campanha

Ao longo da última seção, analisamos um aspecto pouco discutido do celebrado modelo paulistano de intervenção em favelas ao longo da gestão Gilberto Kassab (PFL/DEM), para notar que, do ponto de vista dos moradores removidos, “a conta não fecha”. Isto é: os projetos implementados

pela Prefeitura não atenderam a densidade habitacional original dos territórios, criando um passivo de moradores removidos e não reassentados, fomentando novos processos de favelização. Buscamos apontar uma falha de planejamento em uma agenda política que em muitos aspectos foi considerada bem sucedida. Agora, aprofundaremos a análise do modelo de gestão da máquina pública, com foco no financiamento de campanha, para localizar nessa lógica o desequilíbrio entre as remoções e reassentamentos. A princípio, pode parecer contraditório que um programa celebrado tenha um impacto social tão negativo, mas considerar esse desequilíbrio uma simples disfuncionalidade seria abrir mão de um olhar para a totalidade do processo. Apresentaremos então alguns dos agentes interessados nessa agenda política para analisar de outra perspectiva esse desajuste no planejamento.

5.1 ONDE A CONTA FECHA?

Gilberto Kassab (PFL/DEM) assumiu a Prefeitura de São Paulo em abril de 2006, quinze meses após o início do mandato de José Serra (PSDB), que renunciou ao cargo para disputar o governo do Estado. Sua gestão deu continuidade às políticas iniciadas por José Serra, como a proposta de reestruturação imobiliária e urbanística da região de Santa Ifigênia, batizada de “Nova Luz”, e foi marcada pela aprovação da “Lei Cidade Limpa”, que limitava as propagandas em outdoors e fachadas comerciais da cidade. Reelegeu-se em 2008 com aproximadamente 60% dos votos válidos contra 40% da antiga prefeita, Marta Suplicy (PT), tendo votação mais expressiva em bairros de alta e média renda da cidade, como Jardim Paulista, Indianópolis, Santo Amaro, Vila Mariana e Pinheiros (sua oponente obteve votações mais expressivas nas zonas eleitorais periféricas, como Parelheiros, Grajaú, Perus e Cidade Tiradentes).³⁹

A dificuldade de proceder a uma análise da ‘articulação local’ do prefeito começa pela pouca disponibilidade de informações a respeito do financiamento de sua campanha. Em novembro de 2008, antes do início de seu segundo mandato, o jornal Estado de São Paulo noticiava que 95% das doações para a campanha do candidato haviam sido ocultas. Tal situação, segundo a reportagem, se devia ao fato de que a maior parte do dinheiro entregue à campanha teria sido doado diretamente pelo próprio partido de Kassab ou por seu comitê partidário, “operação permitida pela legislação, mas que dificulta identificar quem financiou o candidato”.

39 EM SP, Kassab vence em 34 zonas eleitorais e Marta em 23. Portal G1. São Paulo, 06.out.2008. <http://g1.globo.com/Eleicoes2008/0,,MUL786758-15693,00-EM+SP+KASSAB+VENCE+EM+ZONAS+ELEITORAIS+E+MARTA+EM.html>. Acesso em 09.dez.2019.

Kassab teve 95% de doações 'ocultas' para campanha

O prefeito reeleito Gilberto Kassab (DEM) arrecadou R\$ 29,8 milhões em doações em sua campanha, mas cerca de 95% do dinheiro veio de doadores 'ocultos', segundo prestação de contas entregue à Justiça Eleitoral. Foram R\$ 28,5 milhões que entraram na conta da campanha via partido político ou comitê partidário, operação permitida pela legislação mas que dificulta identificar quem financiou o candidato. Kassab teve a campanha mais cara entre os concorrentes e quase atingiu o teto previsto antes do início das eleições - R\$ 30 milhões. O Tribunal Regional Eleitoral (TRE) também forneceu a prestação de contas da candidata derrotada Marta Suplicy (PT). Dos R\$ 21 milhões arrecadados por ela, R\$ 10,7 milhões (51%) foram de forma indireta. Quando empresas e pessoas físicas fazem doações diretas aos candidatos, sua identidade é revelada na prestação de contas. Mas, quando a doação vai para o caixa do partido, é impossível saber quem a recebe efetivamente, pois o dinheiro pode ser repassado a mais de um candidato. E, enquanto as prestações de contas das campanhas são feitas até 30 dias após as eleições, os partidos só divulgam a lista de seus doadores no meio de 2009. Das doações diretas a Kassab, que totalizaram R\$ 1,2 milhão, R\$ 61,8 mil foram de pessoas físicas e R\$ 1,1 milhão de empresas. O Banco Itaú doou R\$ 550 mil para o prefeito e R\$ 550 mil para Marta. Procurados pela reportagem, os responsáveis pelas duas campanhas ressaltaram que as doações indiretas estão previstas na legislação eleitoral. As informações são do jornal O Estado de S. Paulo.

AE, Agencia Estado
26 de novembro de 2008 | 09h37

Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,kassab-teve-95-de-doacoes-ocultas-para-campanha,283881>. Acesso em 10.dez.2019.

Apesar da pouca transparência com relação às fontes de doação em campanha, os laços estreitos entre o candidato e o setor imobiliário e da construção civil em São Paulo eram conhecidos e deitavam raiz em sua trajetória política. Tendo passado pelo Sindicato de Habitação (SECOVI), Kassab trabalhou durante nove anos como conselheiro do Conselho Regional de Corretores de Imóveis, sendo seis como vice-presidente. Em 1992 foi eleito vereador pelo PL, transferindo-se em 1995 para o PFL (posteriormente rebatizado de DEM), e assumindo a vice-presidência do partido no ano seguinte. Entre 1997 e 2000, foi Secretário de Planejamento do governo de Celso Pitta, ficando encarregado da elaboração do Plano Diretor da capital paulista. Posteriormente, elegeu-se deputado federal em 1999 e 2003, abandonando o segundo mandato para assumir a posição de Vice-Prefeito na chapa encabeçada por José Serra⁴⁰. Junto com seus irmãos, é também sócio administrador da empresa construtora Yape Engenharia.⁴¹

Com relação ao financiamento de sua campanha, ainda em novembro de 2016, o jornal Folha de São Paulo publicou reportagem cujo título era 'Maiores doadoras de Kassab têm contratos com a Prefeitura de SP', na qual ia além dos dados apresentados pelo Estado de São Paulo e averiguava a procedência das doações feitas ao comitê financeiro do DEM paulista, demonstrando um esquema

de triangulação entre doadores, Comitê Financeiro Único do partido e campanha, que permitia que as principais empresas doadoras não pudessem ser identificadas enquanto colaboradoras de Kassab. Essas empresas seriam construtoras com contratos com a Prefeitura de São Paulo.

Fornecedores da Prefeitura de São Paulo --em sua maioria construtoras-- figuram entre os principais colaboradores da campanha do prefeito Gilberto Kassab (DEM) à reeleição. Segundo a prestação de contas apresentada pelo comitê do candidato ao TRE (Tribunal Regional Eleitoral), a campanha de Gilberto Kassab arrecadou R\$ 29.788.531,55, dos quais R\$ 27,9 milhões saídos de outros comitês. Os cofres da campanha de Kassab foram abastecidos pelo Comitê Financeiro Único do DEM, que arrecadou R\$ 34,4 milhões. Desses, mais da metade --R\$ 17,6 milhões-- foram repassados pelo Diretório Nacional do DEM. Graças a essa triangulação, empresas podem doar para o DEM sem que sejam diretamente identificadas como colaboradoras de Kassab. Além do dinheiro repassado pelo comando do DEM, o comitê financeiro municipal único recebeu R\$ 16.359.900 de pessoas jurídicas, sendo a maioria delas de construtoras. Maior colaborador da campanha de Kassab nesta lista --com uma doação de R\$ 3 milhões--, o grupo Camargo Corrêa é, por exemplo, responsável pela construção de CEUs (Centro Educacionais Unificados).

Somente para a construção de três CEUs, informava a reportagem, o contrato com a empresa de Camargo Corrêa, que doara 3 milhões de reais para a campanha, era de R\$ 78,2 milhões.⁴²

O conhecimento da triangulação acima descrita, entretanto, não dá conta de identificar o conjunto dos apoiadores de Kassab. Conforme informava a reportagem, o Comitê Financeiro Único do DEM paulista havia levantado 95% dos valores depositados à campanha de Kassab. Desse montante, porém, mais da metade havia sido repassado diretamente pelo diretório nacional do partido, sem que se soubesse a origem do dinheiro. Em 8 de maio de 2009, a sucursal da Folha de São Paulo em Brasília publicava nova reportagem informando que a Associação Imobiliária Brasileira havia doado 2,5 milhões de reais ao diretório nacional do DEM. A acusação era que a entidade estaria sendo usada de fachada para doações do sindicato do setor imobiliário.

Além de ser a segunda maior financiadora individual das eleições municipais de 2008, a AIB (Associação Imobiliária Brasileira) também doou no ano passado R\$ 2,54 milhões diretamente ao DEM do prefeito Gilberto Kassab. Em ambos os casos,

40 PERFIL GILBERTO Kassab. Época. São Paulo, 3.ago.2017. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tudo-sobre/noticia/2017/08/gilberto-kassab.html>. Acesso em: 10.dez.2019

41 Disponível em: <https://cnpj.biz/65602955000164>. Acesso em: 09.dez.2019.

42 MAIORES DOADORAS de Kassab tem contratos com a prefeitura de SP. Folha de São Paulo, 26.nov.2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/11/471737-maiores-doadoras-de-kassab-tem-contratos-com-a-prefeitura-de-sp.shtml>. Acesso em: 12.jan.2020.

a entidade foi usada pelo setor imobiliário de São Paulo para driblar a lei que proíbe doação por sindicatos. A AIB é acusada de funcionar como entidade de fachada do Secovi-SP (sindicato do setor imobiliário) para fazer doações.(...) Além de driblar a regra eleitoral, a estratégia de usar a associação permite ao setor ocultar os verdadeiros doadores. No caso da doação feita ao partido, nem sequer a AIB aparece como doadora. Isso porque quando os partidos repassam o dinheiro aos candidatos, são eles que aparecem como doadores, e não a associação. O expediente é conhecido como doação oculta ou burla legal.⁴³

A operação, em resumo, se daria da seguinte maneira: sindicatos de setor imobiliário, proibidos por lei de realizar doações eleitorais, através de entidades de fachada, teriam fornecido recursos para o partido do prefeito eleito, que os havia repassado (junto a arrecadações de fontes diversas) ao Comitê Financeiro Único do partido - o qual também havia levantado recursos com outros agentes, dentre os quais construtoras com contratos com a Prefeitura de São Paulo – que constava como o principal doador da campanha, sendo responsável por 95% dos valores apresentados ao Tribunal Regional Eleitoral. O expediente descrito levou à cassação do mandato de Gilberto Kassab no início de 2010, após decisão judicial de primeira instância, que foi posteriormente revertida, sendo o prefeito absolvido das acusações.⁴⁴

ESTADÃO

Annotations

Justiça Eleitoral cassa mandato de Kassab

FEBRUARY 20, 2010

Fonte: JUSTIÇA ELEITORAL CASSA mandato de Kassab. São Paulo, Estado de São Paulo, 20.fev.2010. Disponível em: <https://acesso.estadao.com.br/login/?r=https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,justica-eleitoral-cassa-mandato-de-kassab,513917> Acesso em 12.jan.2019.

O prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab (DEM), e a vice, Alda Marco Antonio (PMDB), tiveram o mandato cassado pelo juiz da 1ª Zona Eleitoral, Aloísio Sérgio Resende Silveira, por recebimento de doações consideradas ilegais na campanha de 2008. A decisão, em primeira instância, torna Kassab o primeiro prefeito da capital cassado no exercício do mandato desde a redemocratização, em 1985. Como o recurso tem efeito suspensivo imediato, os dois podem recorrer da sentença sem ter de deixar os cargos.

Entre as doadoras consideradas ilegais estão a Associação Imobiliária Brasileira (AIB) e empreiteiras acionistas de concessionárias de serviços públicos, como Camargo Corrêa e OAS. Ao todo, a coligação de Kassab e Alda gastou R\$ 29,76 milhões na campanha, dos quais R\$ 10 milhões são considerados irregulares pela Justiça. A sentença será publicada no Diário Oficial de terça-feira, quando passa a contar o prazo de três dias para o recurso no Tribunal Regional Eleitoral (TRE).

43 ASSOCIAÇÃO IMOBILIÁRIA doou 2,5 mi ao DEM. Folha de São Paulo. São Paulo, 08.mai.2009. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0805200906.htm>. Acesso em: 10.dez.2019.

44 JUSTIÇA ELEITORAL CASSA mandato de Kassab. São Paulo, Estado de São Paulo, 20.fev.2010. Disponível em: <https://acesso.estadao.com.br/login/?r=https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,justica-eleitoral-cassa-mandato-de-kassab,513917> Acesso em 12.jan.2019.

Ainda na mesma semana em que a chapa do prefeito foi cassada, o jornal Estado de São Paulo publicou uma reportagem informando que as cinco empreiteiras que financiaram irregularmente a campanha de Kassab já haviam recebido mais de 243 milhões de reais em contratos firmados com a Prefeitura de São Paulo. Apenas no ano de 2009, informava-se, teriam sido firmados contratos com secretarias municipais que excederiam em 34 vezes o valor doado para a campanha do prefeito, dentre os quais os principais seriam com as Secretarias de Educação, para a construção de Centros Educacionais Unificados, e Habitação, para a realização de obras de urbanização de favelas.⁴⁵

Analisar a série de reportagens que tratam da relação do ex-prefeito de São Paulo com os setores imobiliário e da construção civil não compõe o escopo do presente trabalho. São inúmeras as denúncias, inclusive posteriores a sua gestão na Prefeitura de São Paulo, e extenso o material publicado na imprensa, sem que, entretanto, Kassab jamais tenha sido condenado judicialmente (à exceção da decisão mencionada e posteriormente revertida). Apenas pretende-se registrar que, de forma ilegal ou não, os interesses desses setores estavam bem representados na máquina pública ao longo do período em que o Auxílio Aluguel ganhou grandes proporções e que, por isso, pautaram de diversas maneiras a agenda política, com destaque para a urbanização de favelas. Para nos atermos a esta política e aos temas trabalhados até o momento, a tese de doutorado de Paulo Emílio Buarque Ferreira, defendida em 2017 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e intitulada “O filé e a sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário”, traz algumas considerações importantes. Debruçando-se sobre a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, o autor registra uma “radical alteração” no projeto de intervenção no território no ano de 2008, decorrente da aliança do poder público com sindicatos e setores que operam a construção física da cidade, resultando em um “arrasa-quarteirão” das favelas.

Em São Paulo, a presença dos sindicatos patronais – sobretudo o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI-SP) e o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SINDUSCON-SP) – na cena política é notável. Se a sua presença nos conselhos municipais ligados às questões urbanas se faz de forma regimental, é digno de nota seu esforço para estar, de fato, dentro da máquina administrativa. Nos anos 2000, a cidade assistiu o surgimento de uma força política advinda da corretagem imobiliária. Com passagens pela Associação Comercial de

45 CINCO EMPREITEIRAS já receberam 243 mi de Kassab. O Estado de São Paulo. São Paulo, 22.fev.2010. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cinco-empresiteiras-ja-receberam-r-243-mi-de-kassab,514417>. Acesso em 10.dez.2019.

São Paulo (ACSP), pelo SECOVI e pelo Conselho Regional de Corretores de Imóveis (CRECI-SP), Gilberto Kassab (2006–2012) garantiu espaço, dentro da máquina pública, para a instalação de interesses que defendeu na sua curta prática profissional precedente. E foi nesse momento que se construiu o projeto urbano vigente da OUCAE, consolidado anos depois pela revisão de sua lei originária no ano de 2011. Se, desde a sua origem, os princípios gerais da OUCAE já estavam colocados, foi a partir desse momento que se desenhou (literalmente) o arrasa-quarteirão das favelas. A aliança com os sindicatos e demais entidades que operam a construção física da cidade solidificou-se em um projeto urbano que sofrera radical alteração no ano de 2008. Como já demonstrado, nesse momento, as maiores favelas do perímetro são “engolidas” por um parque linear que dobrou de tamanho (em relação ao projeto original) e um túnel de grandes proporções passou a fazer parte do projeto. Com 2,3 km de extensão e a um custo estimado em 2,5 bilhões de reais, o túnel não respondia a demandas imediatas do sistema de mobilidade da cidade. Uma obra não estrutural cujo intuito foi garantir frente de obra para grandes construtoras, que, em contrapartida, construiriam as unidades habitacionais necessárias para abrigar as famílias das favelas a remover. Os dois grandes grupos interessados, capital imobiliário e capital de grandes construções, passaram, assim, a ter seus interesses definitivamente registrados no projeto urbanístico (FERREIRA, p. 245, 2017).

As duas obras apontadas por Ferreira, o parque linear e o túnel, foram objeto de contestação pública. O projeto do Parque Linear, assinado pelo renomado arquiteto Paulo Bastos, previa 650 mil m² de parque sob um território onde se localizavam 16 favelas, implicando no reassentamento de mais de 10 mil famílias (FERREIRA, p. 135, 2017). Já o túnel, previsto inicialmente para ter 400 metros, passou a ter 2,35 km, ligando a avenida Roberto Marinho à Rodovia dos Imigrantes e custando 3 bilhões de reais aos cofres da operação urbana, ainda que 79% de seu trajeto se localizasse fora de seu perímetro (IBIDEM). O modelo de provisão habitacional para o perímetro da operação, conforme ressaltado pelo autor, consistiu em alguns conjuntos habitacionais bem projetados, que não ofenderiam a paisagem ou acarretariam em desvalorização imobiliária, mas que, com baixa densidade habitacional, seriam incapazes de atender à totalidade da população removida. Dessa forma, conclui o autor:

As consequências desse projeto sobre as favelas demonstram que os interesses prioritários não dizem respeito a um atendimento justo para a população que vive precariamente, mas à necessidade de recuperação dos investimentos em potencial construtivo adicional. Trata-se, em última instância, da erradicação de tecidos “indesejados”, como forma de dar uma resposta plena ao interesse pela valorização da terra, uma espécie de contrapartida ao investimento privado na construção dessa nova centralidade; os atores “convidados” a participar da partida cobram um preço (alto) para participar do jogo (FERREIRA, p.246, 2017).

No caso apresentado por Ferreira, trata-se especificamente das Operações Urbanas, uma das modalidades de urbanização de favelas ocorrida no Município no período, e com fontes de financiamento e regramento específicos. Nesse caso, como também em outros, reforça o autor em outra passagem: “Dispensável lembrar que estão alinhados nessa conjunção os principais financiadores de campanhas eleitorais no Brasil” (FERREIRA, p. 151, 2017).

Assim, para compreendermos a agenda política em voga naquele momento, é preciso ter em vista a íntima relação entre os gestores públicos eleitos, o capital imobiliário e o capital das grandes construções. Compreendendo essa relação, pavimentada pelo financiamento e investimento na campanha eleitoral do Prefeito, e não apenas baseando-se no entendimento técnico ou popular do que seriam as necessidades habitacionais ou de mobilidade urbana, é que torna-se possível compreender a totalidade conjuntura vigente, sem enxergar seus problemas como simples disfuncionalidades e acidentes de percurso.⁴⁶

5.2 QUEM GANHA?

Na seção anterior apontamos que a campanha vitoriosa de Gilberto Kassab para se reeleger prefeito de São Paulo contou com um expediente de financiamento baseado em uma triangulação que dificultava a identificação de seus maiores colaboradores. Vimos também, a partir da recapitulação de reportagens feitas à época, que dentre estes colaboradores figuravam grandes empresas do setor da construção civil, que obtinham (e obtiveram posteriormente) contratos com a Prefeitura de São Paulo para a construção de CEUs e realização de obras de urbanização de favelas. Além disso, viu-se que foram levantadas suspeitas, que resultaram na cassação da chapa do prefeito eleito, posteriormente revertida judicialmente, de que uma entidade de fachada teria realizado doações em nome do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo (SECOVI), o que é proibido pela legislação eleitoral. Na presente seção, vamos pormenorizar os contornos da articulação local da máquina pública, especificamente da Secretaria de Habitação ao longo da gestão Gilberto Kassab, buscando reconstituir o contexto no qual o Auxílio Aluguel foi criado (e as obras de urbanização de favelas descritas neste capítulo foram realizadas). Ressalvamos no início do capítulo a existência de um “ponto cego”, referente ao período entre 2010 e 2013, quando não existem registros públicos a respeito da forma como o Auxílio Aluguel foi operacionalizado, tornando-se uma autêntica “caixa preta”, inclusive para técnicos da prefeitura, sobre a qual pouco se têm conhecimento. Assim, entende-se

46 A análise feita ao longo da seção foi exordial e não exaustiva, não cabendo conclusões científicas a seu respeito. A compreensão rigorosa da relação apresentada é uma agenda de pesquisa que se deixa aberta para outros pesquisadores.

que análises como essa, ainda que frequentemente insuficientes, são relevantes justamente por trazer luz aos “bastidores” da política habitacional, onde o Auxílio Aluguel surgiu e circulou por seus primeiros anos.⁴⁷ Para tanto, utilizaremos como fontes disponíveis reportagens da época publicadas em periódicos. Reforça-se, entretanto, que esse foi um expediente adotado devido à indisponibilidade de outras fontes, de forma que o objetivo consiste em apresentar os principais agentes envolvidos e suas relações, não se endossando o tom especulativo ou acusatório inerente ao conteúdo jornalístico, às disputas políticas e às querelas judiciais que serão expostas.

Gilberto Kassab (DEM/PSD) foi reeleito Prefeito de São Paulo em 26 de outubro de 2008, após vencer a candidata do Partido dos Trabalhadores Marta Suplicy. À época, reportagens apontavam o apoio ao candidato proveniente de bairros com predominância de eleitores com renda alta e média, como Pinheiros e Indianópolis, apontando-se ainda uma queda de desempenho da candidata nestes mesmos bairros em relação à eleição municipal anterior, atribuída ao escândalo do “mensalão”.⁴⁸ Para além do apoio dos distritos de alta e média renda, Kassab obteve coeficientes expressivos na zona sul da cidade em bairros tradicionalmente reconhecidos como redutos eleitorais petistas.⁴⁹ Ao longo de 2008, fosse inaugurando equipamentos públicos em favelas urbanizadas, fosse em sua agenda de campanha, o prefeito fez diversas incursões à bairros na região sul da cidade, como Capela do Socorro, Grajaú e M’boi Mirim acompanhado de vereador Milton Leite (DEM). Reportagens publicadas pelos periódicos Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo naquele ano, que cobriram essas incursões, sugeriam uso da máquina pública para fins eleitorais.⁵⁰

A região da Capela do Socorro foi beneficiária de investimentos em urbanização de favelas desde o início da gestão José Serra, tendo o orçamento municipal destinado à sua subprefeitura

crescido de 400 mil para 4 milhões de reais entre 2005 e 2007.⁵¹ Milton Leite é vereador e, segundo o portal da Câmara Municipal dos Vereadores, foi eleito em 2016 com “a segunda maior votação entre os parlamentares da cidade e do país” já tendo ocupado “mais de dez vezes o cargo de prefeito em exercício”.⁵² Em 2008, à época da reeleição de Gilberto Kassab, Milton Leite havia saído do PMDB no ano anterior para ingressar no DEM, a convite do ex-prefeito de São Paulo, e eleito-se como o 4º vereador mais votado da cidade, obtendo o maior número de votos do partido do prefeito, com mais do que o dobro em relação ao segundo colocado.⁵³ Contando com uma base eleitoral robusta na zona sul da capital, foi um importante cabo eleitoral e aliado do prefeito em sua atuação em bairros periféricos.⁵⁴ Segundo reportagem publicada no periódico Valor Econômico, Milton Leite, teria obtido “influência dentro do segundo escalão da Secretaria Municipal de Habitação, também

51 CAPELA DO Socorro remove famílias e intensifica obras em áreas de risco. Portal da Prefeitura de São Paulo. São Paulo, 11.mar.2007. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=129810>. Acesso em 2.dez.2019.

52 Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/vereador/milton-leite/>. Acesso em 2.dez.2019.

53 Apuração – São Paulo (SP). Folha de São Paulo. São Paulo, 12.out.2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2008/eleicoes/apuracao/71072-vereador.shtml>. Acesso em: 2.dez.2019.

54 A aliança entre Gilberto Kassab e o vereador Milton Leite, assim como a influência de ambos na pasta de habitação, se deu em circunstâncias concretas, a partir de interesses comuns. Apontamos como descontinuidade dessa aliança o atrito entre Milton Leite e Gilberto Kassab na ocasião de sua candidatura à Presidência da Câmara dos Vereadores, em 2010. Na ocasião, Gilberto Kassab manifestou seu apoio ao vereador Police Neto (PSDB), líder do governo na câmara desde 2007 e a manifestação pública favorável a um candidato de outro partido (em detrimento do apoio a um de seu próprio partido com chances concretas de vitória) chegou a ser interpretada por periódicos simpáticos ao ex-prefeito como retaliação ao apoio de Milton Leite às candidaturas de Dilma (PT) e Aloísio Mercadante (PT) nas eleições para presidente e governador daquele ano, quando o DEM estava coligado com o PSDB, principal adversário do Partido dos Trabalhadores no governo federal. A hipótese dificilmente se sustenta, considerando-se que o próprio Kassab deixou o DEM no ano seguinte e fundou o PSD, aderindo à base de apoio do governo federal e posteriormente tornando-se ministro de Dilma Roussef Police Neto, a convite de Kassab, desligou-se do PSDB e ingressou no DEM. Ademais, após a derrota de Milton Leite, o prefeito convidou-o para assumir secretaria em seu governo. Sugere-se aqui uma hipótese alternativa, retornando à análise do financiamento de campanha. A reportagem da sucursal de Brasília da Folha de S. Paulo que acusava doações do SECOVI à candidatura de Kassab através de uma entidade de fachada denominada AIB, mencionada anteriormente, também trazia informações sobre o financiamento da campanha de Police Neto: “Como a Folha revelou no mês passado, a AIB doou R\$ 6,5 milhões a candidatos, quase todos paulistas. O maior destinatário foi José Police Neto (PSDB), com R\$ 270 mil, líder do governo Kassab na Câmara e relator do projeto de revisão do Plano Diretor da cidade.”. Aqui, novamente, a história “fecha”. Fontes: KASSAB nega interferência na eleição para presidência da Câmara de SP. Portal G1. São Paulo, 16.dez.2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2010/12/kassab-nega-interferencia-na-eleicao-para-presidencia-da-camara-de-sp.html>. Acesso em 2.dez.2019; APÓS DERROTA na Câmara, Milton Leite é convidado para secretaria. O Estado de São Paulo. 17.dez.2010. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,apos-derrota-na-camara-milton-leite-e-convidado-para-secretaria-imp-,654710>. Acesso em 2.dez.2019; KASSAB- UM pouco de luz no enigma: O democrata Milton Leite apoiou Mercadante e Dilma.... VEJA. 18.nov.2010. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/kassab-8211-um-pouco-de-luz-no-enigma-o-democrata-milton-leite-apoiou-mercadante-e-dilma-8230/>. Acesso em 2.dez.2019; ASSOCIAÇÃO IMOBILIÁRIA doou 2,5 mi ao DEM. Folha de São Paulo. São Paulo, 08.mai.2009. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0805200906.htm>. Acesso em: 10.dez.2019.

47 Mesmo com relação à urbanização de favelas, há também poucas informações disponíveis a serem analisadas. Conforme veremos no próximo capítulo, mesmo funcionários da Secretaria de Habitação, quando convocados à fazer uma avaliação da atuação da PMSP nas obras do PAC 1 em Paraisópolis, queixaram-se da inexistência de registros públicos da urbanização.

48 MARTA PERDE 120 mil votos em relação ao 1º turno de 2004. Folha de São Paulo. São Paulo. 7.out.2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0710200844.htm>. Acesso em 2.dez.2019.

49 SEM A MÁQUINA, PT perde maior reduto. Valor Econômico. 31.out.2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/446652/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em 2.dez.2019.

50 São exemplos: KASSAB inaugura campo de futebol inacabado. Folha de São Paulo. São Paulo, 3.ago.2008. Disponível em: <https://feeds.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0308200823.htm>. Acesso em 2.dez.2019; VEREADOR DO DEM afirma que deu apenas R\$ 100 para contribuir com a comemoração. Folha de São Paulo. São Paulo, 3.mar.2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0303200816.htm>. Acesso em 2.dez.2019; KASSAB nega ‘salto alto’ e minimiza crítica de ministros. O Estado de São Paulo. São Paulo, 10.out.2008. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,kassab-nega-salto-alto-e-minimiza-criticas-de-ministros,257523>. Acesso em 10.dez.2019.

comandada pelo Democratas”, sendo reconhecido por moradores da zona sul da cidade como o responsável pelas intervenções públicas nas favelas da região. As obras às quais a reportagem se refere, faziam parte do Programa de Urbanização de Favelas, analisado neste capítulo.

Apesar de grande rotatividade de cargos dentro da Secretaria de Habitação, durante a maior parte do período analisado a Secretaria foi encabeçada por Ricardo Pereira Leite.⁵⁵ O Programa de Urbanização de favelas, internamente à Secretaria de Habitação, era encabeçado pela Superintendência de Habitação Popular.⁵⁶

O celebrado modelo de urbanização de favelas apresentado na terceira seção desse capítulo foi fruto da articulação política que reconstituímos aqui, tendo os agentes apresentados desempenhado papéis importantes em sua consecução. Embora obtendo reconhecimento internacional,

55 Ainda que aponte-se a rotatividade no cargo, ressalta-se que houve no período entre 2006 e 2012 uma continuidade na política. Orlando de Almeida filho ocupou o cargo de 2005 a 2008, por indicação de Gilberto Kassab. Elton Santa Fé Zacarias foi secretário de habitação entre 2009 e 2010. Anteriormente, foi chefe de gabinete e secretário adjunto de Orlando Almeida Filho. Antes de tornar-se secretário, em 2010, Ricardo Pereira Leite foi presidente da COHAB e secretário adjunto de Santa Fé Zacarias. MORRE ex-secretário da Habitação de São Paulo. Disponível em: <https://psd-sp.org.br/saopaulo/morre-ex-secretario-da-habitacao-de-sao-paulo/>. Acesso em: 2.dez.2019; A 1 mês do fim da gestão, Kassab muda secretário. O Estado de São Paulo. São Paulo, 29.nov.2012. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,a-1-mes-do-fim-da-gestao-kassab-muda-secretario-imp-,967184>. Acesso em: 12.dez.2019; Odebrecht pagou R\$ 6 mi em propina a filho de aliado de Kassab, dizem delatores. O Estado de São Paulo. São Paulo, 20.abr.2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/odebrecht-pagou-r-6-mi-em-propina-a-filho-de-ex-secretario-de-kassab-e-serra-dizem-delatores/>. Acesso em: 3.dez.2019. VICE DE Kassab é nomeado. Emília Curi é exonerada. Sindctespacial. 24.mai.2019. Disponível em: <http://sindctespacial.blogspot.com/2016/05/dou-vice-de-kassab-e-nomeado-emilia.html>. Acesso em 2.dez.2019; TROCA DE cadeiras na Prefeitura: chefe da Habitação assume Obras. O Estado de São Paulo. 18.mai.2010. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,troca-de-cadeiras-na-prefeitura-chefe-da-habitacao-assume-obras-imp-,553223>. Acesso em 2.jan.2019; MP ACUSA Kassab de improbidade administrativa e cobra multa de R\$ 85 milhões. Agência Brasil EBC. São Paulo, 12.dez.2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-12/mp-acusa-kassab-de-improbidade-administrativa-e-cobra-multa-de-r-85-milhoes>. Acesso em 2.jan.2019. : KASSAB E os 11 colegas de classe da Poli que governam a cidade. O Estado de São Paulo. São Paulo, 31.jan.2009. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,kassab-e-os-11-colegas-de-classe-da-poli-que-governam-a-cidade,316417>. Acesso em 2.dez.2019.

56 O Programa de Urbanização de Favelas era coordenado pela Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação. Apesar da grande rotatividade de Secretários no período, o posto de Superintendente foi ocupado pela mesma pessoa entre os anos de 2005 e 2012, que, com a indicação de Pereira Leite ao cargo de Secretário, em 2010, passou a cumular a posição de Secretária Adjunta. Uma vez que tanto o Programa de Urbanização de Favelas como o Programa Ações de Habitação estavam submetidos à Superintendência de Habitação Popular, entende-se porque o número de menções à Superintendente na dissertação é superior à dos secretários. Ademais, ressalta-se que após a criação das Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano, em 2009, e Licenciamento, em 2013, ambas a partir da pasta de habitação, muitas das competências atualmente entendidas como de habitação correspondem àquelas da Superintendência de Habitação Popular. Observa-se, por último, que a maior parte dos cadastramentos para Auxílio Aluguel se deu em favelas das zonas sul e extremo sul de São Paulo, áreas preferenciais de atuação tanto da Superintendente de Habitação, que, entre 1993 e 2000, ao longo das gestões de Paulo Maluf (PPR/PPB, 1993–1996) e Celso Pitta (PPB, 1997–2000), coordenara o Programa de Recuperação Urbana e Ambiental da bacia do Guarapiranga, como do vereador Milton Leite. Fonte: SERAPIÃO, F. A Guerilheira Urbana (Perfil). In: Monolito, v.7, fev/mar.2012. São Paulo, SP, 2012.

o Programa de Urbanização de Favelas foi criticado devido ao grande impacto social que imprimiu nos territórios em que foi implementado, como mostramos na quarta seção do capítulo. Uma vez que os projetos executados não atendiam a densidade habitacional prévia das favelas⁵⁷, recorrendo a um alto volume de remoções na abertura de frentes de obras, criou-se um passivo de famílias removidas e não reassentadas. Um dos expedientes empregados por estes agentes para enfrentar o ônus, ainda que momentaneamente, foi uma reforma na regulamentação das verbas emergenciais e compensatórias ofertadas pelo município, que foi objeto de análise do primeiro capítulo dessa dissertação, criando o Auxílio Aluguel. A partir de sua criação, o controle de tais benefícios passou a ser feito diretamente pela Secretaria de Habitação. Outro recurso comum foram os despejos forçados, realizados com o apoio da Polícia Militar, e por vezes também com o apoio de empresas terceirizadas cujas atribuições institucionais eram pouco claras. Contando ações descritas como de “intimidação truculenta”⁵⁸, os despejos foram objeto de cobertura crítica da imprensa. Em extensa reportagem denominada “Arquitetura da Destruição”, os repórteres da revista Rolling Stone Ana Aranha e Maurício Monteiro Filho registraram o despejo de moradores da favela Real Parque, localizada na Zona Sul da cidade, para a realização de obras de urbanização financiadas com recursos da Operação Urbana Água Espreada em 2011.⁵⁹

Essa é a segunda vez que a história de Gilsicleide remete à “Saudosa Maloca”, não só na ausência de plurais da narrativa, mas em seu conteúdo. Em 2005, ela já havia assistido à demolição de sua casa na favela do Jardim Edite. Foi quando recebeu a notícia com espanto, aquela em que só acreditou quando a família da vítima confirmou: um de seus vizinhos havia morrido debaixo dos entulhos. Seu Mané, como era conhecido, era carroceiro e tentava tirar um pedaço de latão dos restos de um barraco quando uma parede caiu sobre ele. A empreiteira pagou pelo caixão. “Ele estava bêbado”, é a explicação dada ao caso por Elisabete França, superintendente de habitação popular da Secretaria Municipal de Habitação, logo depois de garantir que nunca um morador saíra ferido das ações de remoção. A prefeitura contrata a consultoria Ductor para fiscalizar as normas de segurança. A empresa não deve ter notado que, nos últimos dias do prazo para a saída do Real Parque, uma família

57 Do ponto de vista arquitetônico, um projeto habitacional dificilmente atenderia integralmente a densidade habitacional prévia de uma favela. O que pretende se registrar aqui é a opção por um modelo que prioriza a intervenção a partir de grandes remoções, resultando em que o Auxílio Aluguel se torne a principal forma de atendimento habitacional, em detrimento, por exemplo, de soluções de melhoria habitacional que implicassem em um menor impacto social e número de remoções.

58 ARANHA, A; FILHO, M. M. ARQUITETURA DA DESTRUIÇÃO. Revista Rolling Stone. São Paulo, 30.dez.2011. Disponível em: <https://rollingstone.uol.com.br/edicao/56/arquitetura-da-destruicao/>. Acesso em 2.dez.2019.

59 IDEM.

com três crianças ainda morava no 2º andar de um sobrado que tinha sua estrutura abalada pela derrubada das paredes do primeiro andar. (...) Em 10 de fevereiro, as moradias foram derrubadas com o suporte de um verdadeiro aparato de guerra: tratores e integrantes da Guarda Civil Metropolitana e da Tropa de Choque da Polícia Militar. Mas, de acordo com relatos, a estratégia de choque e terror não ficou a cargo das forças policiais presentes no local. Durante toda a semana que antecedeu a derrubada dos barracos, um funcionário a serviço da Secretaria, Francisco Evandro Ferreira Figueiredo, visitou a favela, armado e coagindo os moradores. Evandro é terceirizado da empresa BST Transportes, que foi contratada pela prefeitura, fato confirmado por Elisabete. Era ele quem coordenava as ações naquela quinta-feira de fevereiro, agindo com truculência contra quem contestasse a derrubada das moradias, como um autêntico jagunço.⁶⁰

A reportagem revela que o recurso à violência, inclusive quando praticada por empresas terceirizadas, era vista como algo rotineiro no processo de instalação do canteiro de urbanização de favelas. Ainda, com relação ao volume excessivo de remoções e à forma de emprego do Auxílio Aluguel, o texto apresentava a perspectiva do Secretário Ricardo Pereira Leite e da Superintendente de Habitação Popular, que não viam a alternativa como um problema, mas como “um prêmio”.

Remoção, aliás, é uma palavra banida pela prefeitura paulistana. “Quem acha que a gente faz remoção é um ignorante de pai e mãe. A gente não desaloja ninguém. A gente constrói para eles”, diz o secretário da habitação Ricardo Pereira Leite. Ele afirma que, de todas as famílias que moram nas favelas em processo de urbanização, 90% ficam na mesma casa, que é reformada. “Só saem quando estão em área de risco. Nós ajudamos as pessoas. Remover, nunca. Essa palavra está proibida.” Qual seria, então, o termo adequado para o momento em que as famílias têm de sair de seus barracos? “Eu chamo de upgrade”, ele responde. “Eu chamo de ganhar na loteria”, completa Elisabete.⁶¹

A Superintendente de Habitação Popular reconhecia que o benefício era ofertado junto com o termo de compromisso da entrega da unidade habitacional, de maneira que, a seu ver, “invasões” estariam sendo promovidas após a divulgação da intervenção na favela com vistas à “furar a fila das prioridades estabelecidas nos programas da prefeitura de São Paulo”⁶². Em outra

60 IDEM.

61 IDEM.

62 IDEM.

reportagem da Folha de São Paulo, intitulada “Prefeitura defende despejo mesmo sem oferta de moradia” o Secretario e a Superintendente de Habitação Popular novamente defendiam sua posição a respeito do Auxílio Aluguel, desta vez comparando a situação dos moradores de favela da capital com a de “estudantes de classe média” e equiparando o benefício às políticas habitacionais praticadas em Nova York.

O secretário municipal de Habitação, Ricardo Pereira Leite, defendeu a retirada de famílias de casas irregulares em áreas de risco mesmo que a prefeitura não possa lhes oferecer moradia definitiva. Hoje, a cidade de São Paulo tem 12 mil famílias recebendo dinheiro da prefeitura para alugar um imóvel. Na segunda-feira, reportagem da Folha mostrou que o Estado vive o maior despejo coletivo de sua história – 165 mil perderão sua casas até 2015– e que a maioria é desalojada sem ter para onde ir. “Em Nova York, 70% dos imóveis são alugados. O presidente da Cohab de lá vive num imóvel alugado. O aluguel é uma forma de provisão de moradia, embora continue sendo necessária a oferta de uma moradia fixa”, diz. A superintendente de habitação popular da secretaria concorda. “Quantas pessoas de classe média, estudantes, vivem hoje em casas de aluguel?”⁶³

A falta de informações a respeito do Auxilio Aluguel neste período permitiu com que o debate a seu respeito se desse dentro de um plano estritamente discursivo. Mesmo a metodologia adotada pela Prefeitura nos despejos forçados, descrita por críticos a partir de metáforas belicosas, era ressignificada quando mobilizada por seus apoiadores.⁶⁴ Assim, o debate a respeito da controversa agenda habitacional transcorreu entre elogios triunfalistas à “liderança”⁶⁵ e ao “pulso firme”⁶⁶ da gestão e a denúncia de seu caráter higienista e espoliativo, deixando-se à sombra a discussão a respeito das características do Auxílio Aluguel e o papel que desempenhou na conjuntura.

63 PREFEITURA DEFENDE despejo mesmo sem oferta de moradia. Folha de São Paulo. São Paulo, 27.out.2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2710201027.htm>. Acesso em: 2.dez.2019.

64 O já mencionado perfil publicado na edição de julho de 2012 da revista Monolito, assinado por Fernando Sera-pião, crítico de arquitetura e editor da revista, referia-se a elogiosamente à metodologia da Superintendente de Habitação, ao atuar na “espinhosa trincheira de favelas”, batizando-a de “A Guerrilheira Urbana”. Fonte: SERAPIÃO, F. A Guerrilheira Urbana (Perfil). In: Monolito, v.7, p, 27, fev/mar.2012. São Paulo, SP, 2012.

65 A expressão é empregada pela própria Superintendente referindo-se ao concurso Renova-SP no já mencionado perfil na revista Monolito: “Mas não é essa a liderança que todos os arquitetos sempre lutaram para ter?”. In: SERAPIÃO, F. A Guerrilheira Urbana (Perfil). In: Monolito, v.7, p, 27, fev/mar.2012. São Paulo, SP, 2012.

66 A expressão é empregada pelo arquiteto Max Marim Botias em comentário à reportagem do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil. Fonte: AS MULHERES precisam ocupar postos de liderança na arquitetura. CAU/BR. São Paulo, 1.mar.2018. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/elisabete-franca-sobre-mulheres-e-arquitetura/>. Acesso em: 2.jan.2019.

Apenas muito tempo à frente conseguiu-se dimensionar o impacto do instrumento sobre a totalidade política habitacional do município. Conforme se verá no último capítulo da dissertação, as despesas de custeio decorrente dos atendimentos de Auxílio Aluguel, muitos dos quais vinculados a remoções feitas neste período, chegaram, anos à frente, a representar um montante superior ao conjunto dos demais investimentos da Secretaria de Habitação. Ainda assim, como observamos anteriormente, já em 2013, Pulhez e Rezende apontavam a existência de uma “falha no planejamento” das ações de urbanização de favelas, uma vez que o poder público, além de não atrelar em seu cronograma de obra a entrega de novas unidades, tampouco fazia o registro ou o monitoramento das famílias em auxílio aluguel ou demais atendimentos provisórios (PULHEZ; REZENDE, p. 9, 2013). Para as autoras, o passivo criado, “insolúvel a curto e médio prazo”, acabaria futuramente “gerando distorções sobre a projeção da demanda por atendimento definitivo” (IBIDEM). Passados sete anos e à luz das informações trazidas nesta seção, é possível dizer que o Auxílio Aluguel não consiste em uma “falha de planejamento”. Pelo contrário: é uma desregulamentação programada das verbas de atendimento provisório, feita a partir de ajustes políticos e interesses concretos, que fez com que o maior ônus da política habitacional vigente fosse passado adiante às gestões seguintes, sem que fosse possível reconhecer os seus responsáveis originais.

Na primeira parte desta seção, dando continuidade à análise desenvolvida ao longo do capítulo que apontava que “a conta não fecha” no modelo de urbanização de favelas implementado pela gestão de Kassab, buscamos apontar indícios de onde essa conta poderia “fechar”: no retorno aos investimentos feitos na campanha eleitoral.⁶⁷ Nesta segunda parte, foram apresentados novos atores. Se ao longo das seções anteriores descreveu-se um processo vicioso, cujas vítimas eram condenadas à itinerância pelas favelas da cidade, entendeu-se relevante apresentar aqueles personagens que se beneficiaram dos expedientes expostos. Funcionários públicos adquiriram prestígio em suas carreiras e respectivos meios profissionais, vereadores fortaleceram-se enquanto lideranças com suas bases populares, um prefeito tornou-se importante articulador nacional ao fim de sua gestão, escritórios de arquitetura ganharam reconhecimento internacional, contribuindo para a divulgação do programa, e agentes econômicos conseguiram ver seus projetos representados na agenda municipal, tendo o Estado como seu mais importante cliente.

⁶⁷ Os indícios apresentados, conforme indicado anteriormente, contém elevado teor acusatório e especulativo, sendo insuficientes para a apresentação de conclusões científicas a respeito de suas implicações. Assim, entendeu-se como parte do escopo do trabalho do pesquisador apresentá-los, destacando sempre as suas limitações.

3

Entre negociações informais e disputas políticas: O CASO DO AUXÍLIO ALUGUEL NA FAVELA DE PARAISÓPOLIS

No capítulo anterior, após apresentarmos e analisarmos as informações a respeito do Auxílio Aluguel obtidas juntamente à Prefeitura de São Paulo, foi feita uma ressalva a respeito da existência de um “ponto cego”, correspondente ao período entre 2010 e 2013, para o qual inexistiam informações sobre o auxílio disponíveis para consulta. Tratava-se, justamente, do período em que ocorreu o salto mais significativo da concessão do auxílio. A partir dessa constatação, procedemos a análise do Programa Municipal de Urbanização de Favelas desenvolvido nestes mesmos anos, a procura de informações que suprissem essa lacuna e pudessem contribuir para explicar o referido salto. Conforme vimos, tanto o surgimento do instrumento como o crescimento extraordinário do número de famílias cadastradas para seu recebimento esteve relacionado a um desequilíbrio dentro do programa, que removeu muito mais pessoas do que reassentou, e criou um passivo de famílias para as quais foi concedido um termo de compromisso de atendimento definitivo futuro e o pagamento de um valor mensal de subsídio para despesas com aluguel enquanto esse atendimento não acontecesse. No presente estágio de nossa investigação, levaremos essa hipótese a campo e iremos verificar, a partir da análise de um projeto específico, o de Paraisópolis, e de sua implementação, se ela, por si só, dá conta de explicar o alto número de famílias cadastradas nessa comunidade específica. Como se verá, a escolha por Paraisópolis se dá em razão de ter sido o local com mais alto número de concessões do auxílio. A partir dessa análise, e da constatação de sua insuficiência, buscaremos iluminar outros aspectos que podem ter concorrido com esse desequilíbrio e que, conjuntamente a ele, expliquem, o número de atendimentos cadastrados.

Para tanto, inicialmente procederemos a uma apresentação da favela e das estratégias adotadas pelo poder público para intervir no território, apresentando o Plano de Intervenção aprovado para a região e os atores envolvidos em sua execução (seção 1). Em seguida, apresentaremos dados referentes à concessão de Auxílio Aluguel, ao número de provisões habitacionais e ao número de remoções feitas e faremos a análise do desequilíbrio entre remoções e reassentamentos no programa (seção 2). Na segunda parte do capítulo, composta das seções 3 e 4, apresentaremos uma outra face do Auxílio Aluguel: a de ter sido utilizado enquanto “moeda” de negociação entre diferentes agentes, permitindo a abertura de frentes de obra e a permanência do poder público no território. Para tanto, primeiramente analisaremos a forma como foi feito o trabalho social

(seção 3) e em seguida os atendimentos que foram prestados aos moradores e os acordos que foram feitos com as lideranças locais (seção 4).

O capítulo conta também com um prólogo e um epílogo. O prólogo consiste em uma questão de fundo concernente à um ajuste político feito internamente na Secretaria de Habitação, o qual acarretou na descontinuidade das informações hoje disponíveis na Secretaria de Habitação. O epílogo refere-se a uma disputa política envolvendo o Auxílio Aluguel que, iniciada na gestão Fernando Haddad (PT, 2013-2016), extrapola o período de 2010 a 2013 e consiste na ponte para o capítulo seguinte, que aborda questões do período após 2015.

Prólogo: O Destacamento de Paraisópolis

Neste capítulo, ao analisarmos de maneira mais imediata como se deu o cadastramento de famílias para recebimento do Auxílio Aluguel a partir do estudo de caso da urbanização da favela de Paraisópolis, nos deparamos com um novo desdobramento da articulação política descrita na quinta seção do capítulo anterior. A Superintendência de Habitação Popular, extinta em 2013 e, até então, responsável pela execução do Programa Municipal de Urbanização de Favelas, dividia-se internamente em seis Divisões Técnicas de Atendimento Regional.⁶⁸ As obras públicas em Paraisópolis, dentro de sua atribuição interna de competências, foram até 2011 de responsabilidade da Divisão Técnica Regional Sul. Entretanto, a partir daquele ano, por designação da Superintendente, o acompanhamento do projeto foi destacado daquela divisão e passou a ser acompanhado diretamente pela equipe da Divisão Técnica Regional Extremo Sul.⁶⁹ No período anterior à 2009, entretanto, existem indícios de que o projeto de Paraisópolis, juntamente ao de Heliópolis e às intervenções em Mananciais, já era acompanhado por uma equipe própria, que respondia diretamente ao Gabinete da Superintendência. Essas informações estão presentes no documento “Diagnóstico Organizacional de HABI, RESOLO e COHAB”, datado de 2007.⁷⁰

68 Norte, Centro, Sul, Leste e Sudeste, posteriormente foi criada a Divisão Extremo Sul, destinada às intervenções na região de mananciais. A Superintendência de Habitação Popular foi extinta em 2013 após a reestruturação da Secretaria de Habitação na gestão Fernando Haddad (PT). As Divisões Técnicas de Atendimento Regional também foram extintas, em seu lugar surgindo as Divisões Técnicas Regionais dos Departamentos de Atendimento Social da Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social. Fonte: LEI Nº 15.764, DE 27 DE MAIO DE 2013

69 Informação prestada por e-mail por técnico da Divisão Regional Sul.

70 VERÍSSIMO, AA. Diagnóstico Organizacional de HABI, RESOLO e COHAB. Prefeitura Municipal de São Paulo; Aliança de Cidades, p.10–11. São Paulo, 2007.

O formato atual da HABI caracteriza-se por conjugar distintos modelos de estrutura organizacional - pelo menos no aspecto formal - reunindo elementos de estruturas *por função ou hierárquicas* (Habis 1, 2, 3 e 4); *por área geográfica* (Habis Norte, Sul, Leste, Sudeste e Centro); com *estrutura de administração por projetos*, que por sua vez , apresenta duas formas de atendimento à demanda: *por clientela* (moradores em favelas, loteamentos, cortiços ou áreas de risco) ou *por território* (Complexos Paraisópolis, Heliópolis e Mananciais). (ver figura 4)

Figura 4 – Mix de modelos da Habi

Programa de Regularização Urbanística e Fundiária de Paraisópolis: O projeto de urbanização desta área foi contratado pela SEHAB em 2004 e visa a regularização urbanística e fundiária de uma área de aproximadamente 100 hectares que abriga uma população de cerca da 55.000 moradores em 21.000 domicílios. (Coordenação do Programa vinculada à HABI – Gabinete).

Fonte: VERÍSSIMO, AA. Diagnóstico Organizacional de HABI, RESOLO e COHAB. Prefeitura Municipal de São Paulo; Aliança de Cidades, p.10–11. São Paulo, 2007.

Esse tratamento diferenciado do projeto só foi alterado em outubro de 2014, já na gestão seguinte. Nesse sentido, sem questionar a autonomia da gestão eleita de realizar ajustes técnicos ou políticos, aponta-se a descontinuidade de informações que o procedimento acarretou, uma vez que criou um intervalo para o qual a própria Divisão Técnica Sul hoje responsável pelas obras Paraisópolis dispõe de poucos registros, dificultando o trabalho de reconstituição dos fatos ora empreendido, que por vezes só se faz possível graças à memória de servidores ou de moradores.

1 A Urbanização do Complexo de Paraisópolis

Conforme apresentado no capítulo anterior, o Programa de Urbanização de Favelas colocou São Paulo no cenário internacional da habitação de interesse social. Ao longo da gestão Gilberto Kassab (DEM) foram firmados convênios visando o desenvolvimento de projetos para favelas paulistanas entre a Prefeitura de São Paulo e escolas de arquitetura estrangeiras⁷¹, foram organizados eventos para a troca de experiências com instituições de diversos países e a prefeitura ganhou mais de 11 prêmios internacionais, demonstrando o empenho em alavancar essa política como uma das marcas da gestão⁷² (REZENDE, p.103, 2015). Dentre os projetos que compuseram o Programa, a urbanização de Paraisópolis foi aquele que mais se destacou. Apenas para mencionar sua repercussão ao redor do mundo, o projeto excursionou como destaque por duas das maiores bienais de arquitetura do mundo, a de Veneza e a de Roterdã, ganhou em primeiro lugar o prêmio “Habitat Social y Desarrollo” na Bienal Panamericana de Arquitetura de Quito e o projeto da Escola de Música do Grotão, assinado pelo escritório multinacional de arquitetura Urban Think Tank, ganhou o Prêmio Global Holcim Awards 2012 em Zurique, na Suíça.

Fontes referentes às imagens da página seguinte (p. 109): URBANIZAÇÃO DA FAVELA de Paraisópolis ganha destaque internacional. G1. São Paulo, 9.abr.2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL1564007-5605,-00-URBANIZACAO+DA+FAVELA+DE+PARAISOPOLIS+GANHA+DESTAQUE+INTERNACIONAL.html>; UM BOM exemplo. O Estado de São Paulo. São Paulo, 19.dez. 2010. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,um-bom-exemplo,655799>; PRÊMIO INTERNACIONAL É entregue a arquitetos e urbanistas por projeto da comunidade de Paraisópolis. CAU-BR. 24.ago.2012. Disponível em: <https://www.cau.br.gov.br/premio-internacional-e-entregue-a-arquitetos-e-urbanistas-por-projeto-de-sustentabilidade-ecologica-social-e-economica/> Acesso em: 10.dez.2019.

71 São exemplos: a Universidades da Califórnia (UCLA), Columbia, Harvard, Instituto Berlage e Escola Politécnica de Zurique. Fonte: MUSEU DA CASA brasileira exhibe mostra A Cidade Informal do Século XXI. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/museu-da-casa-brasileira-exibe-mostra-a-cidade-informal-do-seculo-xxi/>>. Acesso em 07.jul.2017.

72 Os principais foram o UN-Habitat Scroll of Honour, o Prix d’Excellence Awards e o Fiabci Internacional. Fonte: PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO de favelas de São Paulo ganha prêmio das nações unidas. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=45014>>. Acesso em 03.jul.2017.

/ são paulo / urbanismo

09/04/10 - 19h21 - Atualizado em 09/04/10 - 19h51

Urbanização da favela de Paraisópolis ganha destaque internacional

Projeto foi levado à Bienal de Arquitetura holandesa. Arquiteto estrangeiro diz que soluções devem integrar pobres e ricos.

Do G1, com informações do SPTV

Tamanho da letra
A- A+

A urbanização de Paraisópolis, a segunda maior favela de São Paulo, ganhou exposição no Museu da Casa Brasileira e no CEU de Paraisópolis. Os projetos que estão mudando a cara do bairro viraram exemplos para arquitetos do mundo inteiro.

ESTADÃO

Política

Um bom exemplo

A 17.ª Bienal Panamericana de Arquitetura de Quito, Equador, classificou em primeiro e terceiro lugares dois projetos de reurbanização desenvolvidos na cidade de São Paulo. O arrojado programa colocado em prática pela Prefeitura, Estado e União em Paraisópolis, a segunda maior favela da capital, com 60 mil habitantes, foi o grande vencedor na categoria Habitat Social y Desarrollo Urbano, única modalidade internacional do evento. O projeto desenvolvido no Complexo Cantinho do Céu, no Grajaú, zona sul da cidade, pela Secretaria Municipal da Habitação em parceria com o governo do Estado e a Sabesp, ficou em terceiro lugar na mesma categoria. A Bienal reconheceu as iniciativas como as mais relevantes para a eliminação da pobreza urbana e inadequação habitacional promovidas por cidades da América Latina.

AE, AE
19 de dezembro de 2010 | 23h32

CAU/BR Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil

Digite aqui o que você procura

INSTITUCIONAL LEGISLAÇÃO BENEFÍCIOS TRANSPARÊNCIA NOTÍCIAS DÚVIDAS OUVIDORIA

Prêmio internacional é entregue a arquitetos e urbanistas por projeto da comunidade de Paraisópolis

24 de agosto de 2012

Entrega do prêmio Global Holcim Awards Silver 2012 em São Paulo, Brasil

A “Escola de Música” na comunidade de Paraisópolis, em São Paulo, foi selecionada para receber o prêmio Global Holcim Awards Silver 2012, entre mais de 6.000 competidores em todo o mundo. Os oradores no evento de entrega do prêmio no CEU incluíram Gilberto Kassab, Prefeito de São Paulo, Elisabete França, Secretária Adjunta da Secretaria de Habitação de São Paulo, e Joldo Santos, representando a comunidade de Paraisópolis. O projeto internacionalmente aclamado amplia a sustentabilidade para além do gerenciamento de recursos naturais e ao âmbito da sustentabilidade social.

O projeto foi ainda celebrado por veículos de comunicação sendo referido como “exemplo para arquitetos do mundo inteiro” pelo Portal G1, na ocasião de sua participação na bienal de Roterdã,⁷³ e como “um bom exemplo” pelo periódico O Estado de São Paulo, quando foi premiado na Bienal Panamericana de Quito.⁷⁴ Já o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, à época da entrega do Prêmio Global Holcim Awards, registrava em seu portal que o projeto “internacionalmente aclamado amplia a sustentabilidade para além do gerenciamento de recursos naturais e ao âmbito da sustentabilidade social”.⁷⁵ Tais prêmios destacavam a qualidade arquitetônica dos projetos, mas não apreendiam a problemática da densidade habitacional e da capacidade desses projetos em responder à totalidade, ou ao menos à uma parte, da demanda criada na favela, que resultava na oferta do Auxílio Aluguel enquanto a principal “modalidade” de atendimento habitacional.

Composto pelas favelas de Paraisópolis, Porto Seguro e Jardim Colombo e localizado no quadrante sudoeste da capital paulista, no perímetro das subprefeituras do Campo Limpo e do Butantã, o Complexo de Paraisópolis faz fronteira com o bairro do Morumbi, um dos mais valorizados da cidade. Sua localização privilegiada, somada aos vultosos aportes financeiros mobilizados em sua urbanização, contribuíram para que ali, mais do que em outras favelas do Município, o projeto de urbanização ganhasse visibilidade.⁷⁶

Em 2012, de acordo com levantamento feito pela SEHAB-SP para a base de dados HABISP, Paraisópolis contava com aproximadamente 17.156 famílias (CASTILHO, 2013)⁷⁷, sendo a segunda maior favela do município, atrás apenas de Heliópolis. Sua situação fundiária é peculiar. Diferentemente da maior parte das favelas do município, Paraisópolis não se desenvolveu a partir de

73 URBANIZAÇÃO DA FAVELA de Paraisópolis ganha destaque internacional. G1. São Paulo, 9.abr.2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL1564007-5605,00-URBANIZACAO+DA+FAVELA+DE+PARAISOPOLIS+GANHA+DESTAQUE+INTERNACIONAL.html>

74 UM BOM exemplo. O Estado de São Paulo. São Paulo, 19.dez. 2010. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,um-bom-exemplo,655799>

75 PRÊMIO INTERNACIONAL É entregue a arquitetos e urbanistas por projeto da comunidade de Paraisópolis. CAU-BR. 24.ago.2012. Disponível em: <https://www.cau.br.gov.br/premio-internacional-e-entregue-a-arquitetos-e-urbanistas-por-projeto-de-sustentabilidade-ecologica-social-e-economica/> Acesso em: 10.dez.2019.

76 Além de próxima ao bairro do Morumbi, Paraisópolis localiza-se a cerca de dois quilômetros do Estádio do Morumbi que, até julho de 2010, sediaria a abertura da Copa do Mundo de 2014, havendo interesse em fazer da favela uma “vitrine” para o mundo de como São Paulo lidava com suas favelas, tornando o modelo passível de ser exportado para outras localidades (VAINER, 2000). Após a decisão da FIFA e da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), em junho de 2010, de transferir a abertura do megaevento para um novo estádio, a ser construído em Itaquera, parte do entusiasmo e da publicidade dada às obras foi perdido.

77 A informação provida pelos próprios moradores e disponível em reportagens a respeito da comunidade. é de que seriam cerca de 100 mil pessoas morando na comunidade.

um grande lote, pertencente originalmente ao poder público ou a poucos proprietários,⁷⁸ mas de um loteamento aprovado em 1922 que contava com 2200 lotes de 500m², dispostos em quadras de 100 por 200 metros, os quais foram, em sua maioria, abandonados por seus proprietários originais devido à falta de infraestrutura na região. Na década de 1960, com a construção do Palácio dos Bandeirantes e do Estádio do Morumbi, a região transformou-se um dos bairros mais valorizados da cidade (GOHN, 2010). Ao longo da década seguinte, com o “boom” da indústria da construção civil atingindo o bairro e a migração principalmente nordestina, o loteamento passou a ser ocupado como alojamento pelos operários da construção civil, que posteriormente passaram a se ocupar prestando serviços para a elite do entorno (GOHN, 2010; CASTILHO, 2013). Trata-se, portanto, de um loteamento de classe média, originalmente ocupado por operários, no coração de um bairro de elite.

Os antigos proprietários, uma vez que o poder público não promoveu a desocupação dos lotes, deixaram de pagar o IPTU, criando grandes dívidas com o fisco municipal. Tal situação orientou a estratégia da prefeitura para atuar na região. Em 2005 e 2006, dois decretos e uma lei municipal autorizaram que os antigos proprietários doassem os terrenos em troca do perdão da dívida que tinham com o município ou em troca de certificados de potencial construtivo, que poderiam ser vendidos aos interessados em erguer edifícios em outras áreas da cidade.⁷⁹

78 As informações a seguir foram obtidas através de revisão bibliográfica, em especial Castilho (2013) e Gohn (2010). A descrição foi pormenorizada a partir de informações presentes em apresentação de slides elaborada pela PMSP e apresentada ao conselho gestor de habitação de Paraisópolis. Disponível em: <http://paraisopolis.org/wp-content/uploads/2008/05/Regulariza%C3%A7%C3%A3o-Fundiaria-Conselho-Gestor.pdf>. Acesso em 10.dez.2019.

79 Essa estratégia foi objeto de discussão entre advogados e urbanistas. Considerando-se que a maior parte dos terrenos particulares já se encontrava ocupado há mais de 15 anos sem interrupção nem oposição, tendo os favelados os transformado em moradia habitual e realizado obras de benfeitoria, é possível dizer que sua posse era legal e passível de ser regularizada mediante usucapião. Tornar os antigos proprietários interlocutores e negociar com eles foi uma estratégia da prefeitura que desconsiderou essa situação. A opção por tal caminho torna-se mais explícita levando-se em conta que a Prefeita anterior, Marta Suplicy (PT), havia firmado convênios com diversas entidades como OAB, Centro Acadêmico XI de Agosto da Faculdade de Direito da USP, Centro Acadêmico 22 de Agosto da Faculdade de Direito da PUC e Centro Acadêmico João Mendes da Faculdade de Direito do Mackenzie com vista a regularizar a situação dos moradores através de processos de Usucapião Coletiva Urbana, modalidade então recém regulamentada pelo PDE/2002. Tais convênios, entretanto, foram revogados por José Serra, quando se iniciou a negociação com antigos proprietários. O fato de as matrículas e transcrições dos referidos lotes serem muito antigas e, em muitos casos, nunca terem sido plenamente regularizadas abriu brechas para a grilagem.

Fonte: Apresentação de slides da PMSP ao Conselho Gestor de Paraisópolis. Disponível em: <http://paraisopolis.org/wp-content/uploads/2008/05/Regulariza%C3%A7%C3%A3o-Fundiaria-Conselho-Gestor.pdf>. Acesso em 10.dez.2019.

Além da referida lei e dos decretos, a Prefeitura também desapropriou no ano de 2007 uma área na parte sudeste da favela para a construção de uma avenida, na qual se localizariam parte dos empreendimentos habitacionais e um posto de Assistência Médica Ambulatorial (AMA).

Fonte: Apresentação de slides da PMSP ao Conselho Gestor de Paraisópolis. Disponível em: <http://paraisopolis.org/wp-content/uploads/2008/05/Regulariza%C3%A7%C3%A3o-Fundiaria-Conselho-Gestor.pdf>. Acesso em 10.dez.2019.

O Programa de Urbanização começou a ser implementado no ano de 2006. Antes disso, em 2002, Paraisópolis já havia sido gravada como Zona Especial de Interesse Social pelo Plano Diretor Municipal, o que implicou na criação de um Conselho Gestor, e no ano seguinte o município atribuiu por decreto à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento, através de sua Superintendência de Habitação Popular, a responsabilidade pela elaboração e implementação do Plano de Urbanização do Complexo Paraisópolis. Os referidos planos foram aprovados pelo Conselho Gestor e posteriormente aprovados pelo Prefeito José Serra (PSDB) em 2005.

O Plano previa a entrega das unidades habitacionais, a canalização de córregos, a abertura de vias e vielas, a construção de escadões e de uma avenida (chamada de Via Perimetral ou Avenida Hebe Camargo), que liga a Vila Andrade à Paraisópolis, a construção de equipamentos públicos de saúde, como uma Assistência Médica Ambulatorial (AMA), uma Unidade Básica de Saúde (UBS) e um Centro de Apoio Psicossocial (CAPS), um Centro de Educação Infantil (CEI), a implantação de parques, espaços de lazer e uma escola de música, além de obras de saneamento básico e regularização fundiária e urbanística. Paralelamente à urbanização, o governo estadual construiu uma Escola Técnica Estadual de São Paulo (ETEC) e em 2008 a Prefeitura inaugurou um Centro Educacional Unificado (CEU). Parte significativa dessas obras foi realizada, promovendo indiscutível melhora no Complexo, mas, ainda assim, uma outra parte, relacionada à necessidades da parcela mais vulnerável da população, restou inacabada.⁸⁰ A linha 17 do Monotrilho, que faria a ligação entre o Aeroporto de Congonhas e o Estádio do Morumbi, também prevê uma estação na região. Sua construção ainda não foi iniciada – apesar de remoções terem sido feitas com este propósito. Além disso, os impasses relativos à resolução fundiária da maior parte dos lotes da favela, sua alta densidade habitacional e a presença do crime organizado fazem com que, apesar das obras, a condição de precariedade do local ainda seja grave. Registra-se ainda fragilidades na regulação social, que levam a frequentes conflitos, como o ocorrido ao tempo em que o presente capítulo era redigido, com o assassinato de nove adolescentes pela Polícia Militar de São Paulo em situação ainda não esclarecida.⁸¹

80 Algumas obras previstas, como a canalização do Córrego do Antonico, previstas para a primeira fase das obras, não foram realizadas. Às margens e mesmo sob o Córrego do Antonico hoje vive a parcela mais pobre e vulnerável da favela. Todo ano, na época de chuvas, a enxurrada arrasta barracos, causando mortes. Com a demora na entrega das moradias, mais famílias se mudaram para essa região que é hoje a mais populosa da favela.

81 9 MORTOS, NENHUM CULPADO. Editorial, Folha de São Paulo. 11.fev.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/02/9-mortos-nenhum-culpado.shtml>. Acesso em: 12.fev.2020.

Fonte: Apresentação de slides da PMSP ao Conselho Gestor de Paraisópolis. Disponível em: <http://paraisopolis.org/wp-content/uploads/2008/05/Regulariza%C3%A7%C3%A3o-Fundiaria-Conselho-Gestor.pdf>. Acesso em 10.dez.2019.

Diversos arquitetos renomados foram contratados para projetar as obras que compuseram o Plano de Urbanização, dentre os quais destacamos o chileno vencedor do prêmio Pritzker Alejandro Aravena, o suíço Christian Kerez, o Venezuelano **Alfredo Brillembourg** e o americano **Hubert Klumper** (escritório **Urban Think Tank**) e os brasileiros **Fernando de Mello Franco, Marta Moreira e Milton Braga** (Escritório **MMBB**), **Ruben Otero, Ciro Pirondi, Anália Amorim, Suzel Marcia Maciel, Marcos Boldarini e Carlos Dias**.⁸² Nem todos os projetos foram levados adiante.

82 Fonte: PROJETO Paraisópolis. Portal da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/noticias/?p=6775>. Acesso em 11.dez.2019.

O de Alejandro Aravena, por exemplo, foi abandonado ainda na gestão Gilberto Kassab em decorrência de mudanças no traçado da Avenida Perimetral feitas pela prefeitura, justificadas devido a passagem do Monotrilho na avenida.⁸³ A escolha dos locais onde se localizariam os equipamentos se pautava tanto pela disponibilidade de terrenos públicos, como pela geografia local, acidentada e marcada pela presença de grotas.⁸⁴ Assim projetos como os da Escola de Música e o Parque Sanfona, foram pensados para ocupar áreas de grande declividade, das quais as famílias seriam removidas em decorrência do risco de permanência.

Escola de Música do Grotão, com projeto assinado pelo escritório de arquitetura multinacional Urban Think Tank. Fonte: PMSP

Com relação a implementação, as obras de Paraisópolis foram divididas em três etapas, que foram objeto de três licitações diferentes. A primeira foi vencida pelo Consórcio Planova Via, a segunda foi dividida em dois lotes, 07 e 08, tendo um ficado sob a responsabilidade do Consórcio Planova Via (07) e outro sob a responsabilidade da construtora Camargo Correa (08) e a terceira licitação foi vencida pelo Consórcio Boa Morada, composto pelas construtoras Delta e Carioca.

83 GESTÃO DE KASSAB em SP descartou obra do vencedor do 'Nobel da Arquitetura'. São Paulo. Folha de São Paulo, 16.jan.2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2016/01/1730060-gestao-kassab-em-sp-descartou-obra-de-vencedor-do-nobel-da-arquitetura.shtml>. Acesso em 11.dez.2019.

84 Grotas são vales profundos e úmidos, localizados em encostas de morros, normalmente por onde passam rios, formando ribanceiras.

TABELA 6: RECURSOS PARA URBANIZAÇÃO DE PARAISÓPOLIS POR ÓRGÃOS E FASES DE OBRAS

	Fase 1	Fase 2 (lote 7)	Fase 2 (lote 8)	Fase 3 (previsto)	Total (reais)	Porcentagem (%)
PMSP	6.342.846,85	41.579.133,68	49.844.143,76	28.613.586,23	126.379.710,52	28,82
CEF*	16.236.747,78	45.340.321,10	32.350.022,23	39.728.440,33	133.655.531,44	30,48
SABESP	–	7.547.857,00	8.482.701,18	10.944.176,56	26.974.734,74	6,15
FMSAI	–	–	–	118.656.022,85	118.656.022,85	27,06
FUNDURB	–	–	–	32.373.148,71	32.373.148,71	7,38
TOTAL	22.579.594,63	94.467.311,78	90.676.867,17	230.315.374,68	438.539.148,26	100

*Incluí-se os valores registrados como “CEF”, presente nas fases 1 e 2, e “CEF–PAC1” e “CEF–PAC2”, presentes na fase 3, com os valores respectivos de 18.213.748,06 e 21.514.692,27 reais. Fonte: Informações prestadas pela PMSP. Os recursos foram medidos para as fases 1 e 2 e previstos para a fase 3. (ANEXO)

De acordo com informações oferecidas pela Prefeitura de São Paulo, as obras da primeira etapa somariam um aporte de aproximadamente 22 milhões de reais e deveriam se dar entre o período de junho de 2006 e outubro de 2008, as da segunda etapa somariam 184 milhões de reais e deveriam ser executadas entre março de 2008 e dezembro de 2010 e as da terceira etapa, iniciadas em outubro de 2010, somariam um aporte de 230 milhões de reais, sem prazo para conclusão.⁸⁵

As imagens aéreas ao lado, feitas respectivamente em 2004 e 2017, permitem que se compare o tecido da favela antes e depois das intervenções. Nelas é possível observar o surgimento, na área desapropriada em 2007, da avenida Perimetral e os conjuntos habitacionais na face sudeste da favela, os equipamentos públicos construídos na face sul e os conjuntos habitacionais na face oeste. A maior parte das intervenções se deu no seu entorno, mantendo-se o tecido original, diferentemente do caso de favelas menores, como a do Real Parque, nas quais o percentual de remoção e reconstrução chegou a altos patamares, por vezes integral. A seguir, procederemos a análise do desequilíbrio entre remoções e provisão habitacional.

85 O documento que informam essa parte do texto foi fornecido em janeiro de 2019 em resposta à pedido feito através de Lei de Acesso à Informação. O documento fornecido, que se encontra anexado à dissertação, não contém título nem data, sendo possível apenas dizer que é posterior à 2011, uma vez que faz menção a Convênios com o PAC firmados nesse ano, e possivelmente parte das informações estão defasadas. Ainda assim, sua análise dá conta de mostrar que os prazos previstos não estavam sendo respeitados. Para mais informações sobre as fases de urbanização de Paraisópolis, ver: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/noticias/?p=6775>. Outras fontes, entretanto, como reportagem da Folha de São Paulo de 2016, chegam a falar em um montante de 1 bilhão de reais aportados na Urbanização de Paraisópolis. Fonte: GESTÃO DE KASSAB em SP descartou obra do vencedor do ‘Nobel da Arquitetura’. São Paulo. Folha de São Paulo, 16.jan.2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2016/01/1730060-gestao-kassab-em-s-p-descartou-obra-de-vencedor-do-nobel-da-arquitetura.shtml>. Acesso em 11.dez.2019.

Fonte: Geosampa. Ortofoto 2004 do Mapa Digital da Cidade e Ortofoto 2017.

URBANIZAÇÃO DE PARAISÓPOLIS – 1ª ETAPA DE OBRAS

Primeira etapa das intervenções de julho de 2006 a outubro de 2008 (vista aérea de 2008)
Elaboração própria com base no Google Earth (2016). Fonte: MAZIVIERO; SILVA, p. 511, 2018.

URBANIZAÇÃO DE PARAISÓPOLIS – 2ª ETAPA DE OBRAS

Segunda etapa das obras, de março de 2009 a outubro de 2010 (vista aérea de 2010)
Elaboração própria com base no Google Earth (2016). Fonte: MAZIVIERO; SILVA, p. 512, 2018.

URBANIZAÇÃO DE PARAISÓPOLIS – 3ª ETAPA DE OBRAS

Terceira etapa das obras, a partir de 2010 (vista aérea de 2012)

Elaboração própria com base no Google Earth (2016). Fonte: MAZIVIERO; SILVA, p. 514, 2018.

2 O Auxílio Aluguel e a Provisão Habitacional pela PMSP: a conta não fecha

Conforme exposto no Capítulo 2, entre 2013 e 2015 o sistema de informações da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo passou por uma série de reformulações visando maior controle e transparência, o que possibilitou com que fosse feito levantamento do número de famílias em Auxílio Aluguel de maneira mais acurada e transparente, sendo disponibilizadas informações para consulta pública através do Portal Habisp. A partir dessa sistematização foi possível à PMSP ter um maior controle e organizar tabelas como a seguinte, obtidas mediante pedido feito à SEHAB pela Lei de Acesso à Informação, que dá conta dos atendimentos de Auxílio Aluguel feitos no Complexo de Paraisópolis⁸⁶ nos últimos anos. As mesmas ressalvas que foram feitas pela Secretaria de Habitação no momento do fornecimento das tabelas anteriores, se aplicam a essa.⁸⁷

86 Compreende os seguintes espaços habitados cadastrados no HabitaSampa: Paraisópolis e Jardim Colombo. A favela de Porto Seguro, que igualmente compõe o Complexo, não conta com nenhum atendimento.

87 A Tabela descreve ano a ano o número de famílias de Paraisópolis que foram incluídas pela Prefeitura no Auxílio Aluguel, discriminando entre aquelas que continuavam recebendo o benefício na data de referência (agosto de 2019) e aquelas que já haviam sido excluídas em decorrência de (1) atendimento habitacional definitivo, (2) término do prazo do atendimento habitacional provisório ou (3) não enquadramento nos critérios previstos na normativa vigente. A coluna “Excluídas do Auxílio Aluguel”, ressalta-se, não aponta o número de famílias que foram excluídas do Programa no referido ano, mas sim dentre as famílias de Paraisópolis incluídas no referido ano, quais já foram excluídas. A coluna “Atualmente em Auxílio Aluguel”, por sua vez, registra tanto as famílias que estão “ativas”, como as que se encontram “bloqueadas” ou “suspensas”, mas não foram excluídas. A tabela contém ainda duas limitações, que, como veremos, tem importantes implicações no seu potencial de explicação e devem ser dimensionadas ao utilizá-la para tecer análises. Em primeiro lugar, a PMSP informa que, devido ao processo tardio de sistematização de dados, a tabela não engloba as famílias que tenham sido incluídas e excluídas antes de 2013. No entanto, se uma família foi incluída antes de 2013, mas permanece ativa ou foi excluída após 2013, ela é contabilizada na Tabela. Em segundo lugar, como o controle das famílias é realizado por meio do CPF do titular do benefício, nos casos em que houve alterações cadastrais com troca de titular, o “Ano de inclusão no Auxílio Aluguel” corresponde ao ano de alteração do cadastro. Isso permite, por exemplo, que uma família que foi incluída em 2012, mas trocou o CPF do titular do benefício em 2016, seja contabilizada como uma família incluída em 2016.

TABELA 7: NÚMERO DE FAMÍLIAS DO COMPLEXO PARAISÓPOLIS INCLUÍDAS NO AUXÍLIO ALUGUEL POR ANO DE INCLUSÃO

Ano de inclusão no Auxílio Aluguel ³	Número de famílias beneficiárias		Total
	Famílias incluídas, por ano, que em agosto de 2019, continuavam ativas em Auxílio Aluguel ⁴	Famílias incluídas, por ano, que em agosto de 2019, já haviam sido excluídas do Auxílio Aluguel ⁵	
2008	0	0	1
2009	35	16	51
2010	37	36	73
2011	640	131	771
2012	549	38	587
2013	1.343	117	1.460
2014	1.095	119	1.214
2015	128	12	140
2016	218	130	348
2017	27	11	38
2018	10	1	11
2019	11	0	11
Total	4.093	612	4.705

Fonte: HabitaSampa. Referência: 21 de agosto de 2019.

De acordo com a Prefeitura de São Paulo, entre “ativas”, “suspensas” e “bloqueadas”, o Complexo de Paraisópolis contava com 4.093 famílias cadastradas para atendimento em Auxílio Aluguel em agosto de 2019. Esse número, somado a um total de 612 famílias cadastradas e excluídas após 2013, totalizaria 4.705 atendimentos. O número total de auxílios providos, entretanto, pode ser ainda maior, uma vez que não são contabilizados aqueles que se iniciaram e se encerraram antes de 2013. Considerando-se a informação de que todos os atendimentos excluídos contabilizados o foram após 2013, é possível dizer que no momento em que a contabilidade passou a ser feita, em 2013, o número de atendimentos ativos já totalizava ao menos 2.943 famílias.⁸⁸ Esse número equivale a 71,09% do número de atendimentos em agosto de 2019. A partir da tabela, pode-se perceber também o impacto causado pelo “destacamento” de Paraisópolis de sua divisão técnica regional original e sua transferência para o a Divisão Técnica Regional Extremo Sul.

88 Novamente, é possível que esse número seja maior, considerando-se que a Tabela registra como ano de ingresso no Auxílio Aluguel aquele no qual foi realizada atualização do cadastro do titular atual do benefício, podendo registrar, por exemplo, como ingressante em 2016 uma família que ingressou em 2012.

Em Paraisópolis, 88% das famílias que recebiam o benefício em agosto de 2019, haviam sido cadastradas nos anos em que Paraisópolis esteve “destacada”.⁸⁹

A seguir, apresentamos outras tabelas, igualmente fornecidas pela PMSP,⁹⁰ referentes provisão habitacional em Paraisópolis, para que possamos proceder à análise sobre o descompasso entre remoções e reassentamentos.

TABELA 8: NÚMERO DE UH ENTREGUES PELA PMSP EM PARAISÓPOLIS

Condomínios A	146
Condomínios B	200
Condomínios C	188
Condomínios D	123
Condomínios E	127
Condomínios F	126
Condomínios G	44
Grotinho II	4
Subtotal	958

TABELA 9: NÚMERO DE UHS TOTAIS ENTREGUES EM PARAISÓPOLIS (PMSP + CDHU)

Vila Andrade B	172
Vila Andrade C	112
Vila Andrade D	56
Vila Andrade G	116
Campo Limpo G2 *	56
Campo Limpo I *	278
Campo Limpo N *	152
Subtotal	942

* condomínios construídos fora do perímetro da favela Paraisópolis mas atendeu aos moradores de Paraisópolis.

89 Heliópolis, outra favela que, de acordo com o Diagnóstico Organizacional de HABI, RESOLO e COHAB, contou com equipe própria respondendo diretamente ao gabinete de HABI, também registra número elevado de cadastramentos em Auxílio Aluguel. De acordo com a fonte de dados HABITASAMPA, com as já ressaltadas limitações, teriam sido 3.772 cadastramentos no total.

90 Informações providas através de e-mail pela Arquiteta Ana Cristina Silva, do Departamento de Gestão de Projetos da Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de São Paulo em 19.dez.2019.

TABELA 10: NÚMERO DE UHS A SEREM ENTREGUES EM PARAISÓPOLIS

Residencial Parque Sanfona	399
----------------------------	-----

TABELA 11: CONJUNTOS HABITACIONAIS POR ANO DE ENTREGA

	ENTREGUE EM
Condomínios A	2010
Condomínios B	2010
Condomínios C	2010
Condomínios D	2010
Condomínios E	2013
Condomínios F	2009
Condomínios G	2012
Grotinho II	2010

	ENTREGUE EM
Vila Andrade B	2010
Vila Andrade C	2017
Vila Andrade D	2010
Vila Andrade G	2014
Campo Limpo G2 *	Sem informação
Campo Limpo I *	Sem informação
Campo Limpo N *	Sem informação

* condomínios construídos fora do perímetro da favela Paraisópolis mas atendeu aos moradores de Paraisópolis.

As tabelas reúnem informações sobre a provisão habitacional em Paraisópolis ano a ano, considerando tanto os empreendimentos da PMSP como aqueles feitos em parceria com a CDHU, do governo do Estado. Ademais, tratam da provisão futura, consubstanciada no Residencial Parque Sanfona, empreendimento que foi incluído posteriormente no plano de urbanização pela gestão Fernando Haddad (PT).

A análise comparada da tabela referente ao Auxílio Aluguel em Paraisópolis e as referentes à provisão habitacional possibilita mostrar tanto a incompletude das informações contidas na primeira tabela quanto a insuficiência da hipótese de um descompasso entre provisão habitacio-
nal e reassentamentos na urbanização de Paraisópolis. A primeira afirmação se justifica uma vez que, em 2013, quando as informações sobre o Auxílio Aluguel começaram a ser sistematizadas, 1016 unidades habitacionais das 1900 que haviam sido entregues em dezembro de 2019 já haviam sido concluídas. Uma vez que a tabela não contabiliza atendimentos que se encerraram antes de 2013 e a entrega da unidade habitacional possivelmente consiste no principal motivo de encerra-
mento de atendimento, é possível que parcela significativa de famílias atendidas não tenha sido contabilizada. Com isso, passamos às razões da segunda afirmação: se em 2013, mesmo após a entrega de 1016 UHs, o número de famílias em Auxílio Aluguel era de ao menos 2.943, em 2019, após decurso de 6 anos⁹¹ e a entrega de outras 884 UHs, esse número, ao invés de diminuir, subiu para 4.093, de forma que atualmente têm-se um elevado número de famílias em atendimento e apenas 399 unidades habitacionais que ainda não foram concluídas.

Dessa forma, é possível dizer que, ao menos no caso de Paraisópolis, a hipótese de um desencontro de tempos (de remoção e de provisão habitacional) não se sustenta. Tampouco pode-se dizer que a defasagem dos projetos, decorrente do tempo transcorrido entre sua elaboração e a sua implementação, acarretou uma subestimação do número de remoções. A favela existe há mais de sessenta anos e, ainda que possa ter crescido no período precedente a implantação dos projetos, esse crescimento certamente não permite explicar tamanha desproporção: o passivo de famílias que seguem em Auxílio Aluguel corresponde à mais do que o dobro do número de unidades entregues. Pelo mesmo motivo, sequer os argumentos relativos ao alto valor da produ-
ção habitacional e a existência de problemas fundiários para a liberação de edifícios previstos, explicam o passivo apresentado, ainda que em nenhum momento projetou-se uma provisão que desse conta de tamanho passivo. Trata-se de um desequilíbrio já apontado anteriormente, que deita raízes tanto no projeto de intervenção, que não dá conta da densidade habitacional prece-
dente e, por vezes, priorizou a construção de equipamentos como parques e a Escola de Música do Grotão, com arquitetura impactante, em detrimento da provisão habitacional, como no interesse econômico e político dos atores envolvidos, que também interferiu no momento da execução e implementação desses projetos.

91 Há atendimentos que não estão vinculados a entrega definitiva da Unidade Habitacional, e encerram-se por decurso de tempo (1 ou 2 anos).

2.1 REMOÇÕES EM PARAISÓPOLIS

Ainda que a assimetria entre o número de Auxílios Alugueis pagos pela PMSP em Paraisópolis e o número de unidades habitacionais entregues seja grande, tal número torna-se mais compreensível uma vez que se tem conhecimento do número de remoções promovidas no território ao longo da intervenção. Em uma segunda consulta feita à Prefeitura de São Paulo, os seguintes dados foram obtidos: “cerca de 6.797 remoções foram feitas no Complexo Paraisópolis de 2004 a 2019” e “cerca de 6.488 auxílios aluguel foram concedidos para moradores da comunidade de Paraisópolis nos últimos 15 anos”. Diferentemente das tabelas anteriores, elaboradas a partir da sistematização feita pelo Sistema Habisp, esses dados possuem como fonte a Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (COBRAPE), empresa que desde 2004 trabalha como gerenciadora social da urbanização de Paraisópolis.⁹² Considerando-se esses dados, o número atual de atendimentos, 4.097, torna-se mais plausível: uma vez que o número total de atendimentos feitos desde 2004 foi de 6.488 e que 1900 unidades foram entregues, restariam 4.588 famílias cadastradas a serem atendidas, número próximo do atual. A diferença de 491 atendimentos entre os dois números poderia se explicar pelo fato de que nem todos os atendimentos provisórios estão vinculados a um atendimento definitivo, podendo encerrar-se após o decurso de um ou dois anos.

Os números informados pela empresa gerenciadora social embora sanem uma lacuna a respeito da contabilidade do Auxílio Aluguel, trazem novas dúvidas. 6.797 famílias é um número elevado e que em momento algum correspondeu à expectativa de provisão habitacional em Paraisópolis. Há uma desproporção patente referente ao número de remoções. Ainda assim, apresentamos a hipótese, que será trabalhada a seguir, de que mesmo esse número se encontra superestimado em relação ao número real de remoções (sem que se coloque dúvidas quanto ao fato de que o número de remoções efetivamente excedeu o número de provisão habitacional). A hipótese é corroborada pela diálogo abaixo, retirado de entrevista feita com a assistente social e servidora municipal Angela, que, apesar de não ter trabalhado diretamente no Projeto de Paraisópolis, espantou-se quando lhe apresentei o número:

92 De acordo com informação prestada por e-mail pela servidora Maria Ângela Aparecida de Campos, as outras empresas que trabalharam com o gerenciamento social do projeto de Paraisópolis foram: Diagonal Urbana (2001 – 2004) – Diagnósticos Socioeconômico, Socioorganizativo, Jurídico Fundiário, Urbanístico Ambiental das Comunidades Paraisópolis, Jardim Colombo e Porto Seguro e; Consórcio Hagaplan (2005 – 2008) – GTA / Cobrape / Ieme do Brasil – execução do Trabalho Social no Projeto de Urbanização – Fase projeto. A Cobrape, a partir de então, assumiu a fase de obras.

– São 6 mil Auxílios Alugueis, só em Paraisópolis.
[Angela] – Incrível! Foi entregue mais de mil unidades. Não acho que tirou 7 mil...
– É?
[Angela] – Não acho que foi tudo isso não...

Mariana Fix, ao analisar a remoção dos moradores da favela do Jardim Edite ao longo da gestão Paulo Maluf (PP, 1993-1997) no livro *Parceiros da Exclusão* (p. 42, 2001), sugere um caminho de análise alternativo, ao descrever a existência da “moeda família”. Segundo a autora, a verba indenizatória paga aos moradores para se retirarem das frentes de obra consistia em 1.500 reais, ofertados a cada família por assistentes sociais contratadas pelo Consórcio encarregado de executar as obras de intervenção urbana. Entretanto, como em muitas situações mais de uma família viviam no mesmo barraco, frequentemente estabelecia-se uma negociação entre estas e as assistentes sociais concernindo o número de famílias que seria cadastrado (FIX, p. 42, 2001). Essa negociação se dava “caso a caso” e muitas vezes, tratando-se de famílias que resistissem ao processo de intervenção, era feita a oferta do cadastramento de um número inflacionado de famílias, de forma que os moradores recebessem duas, três ou quatro vezes o valor da verba, se retirando da favela e permitindo a continuidade das obras (IBIDEM). As observações feitas por Fix com relação ao cadastro de Verbas de Atendimento Habitacional na década de 1990 se assemelha a alguns relatos feitos em 2019 por moradores de Paraisópolis, obtidos nas idas a campo, referentes ao cadastramento de famílias para remoção e recebimento de atendimento através do Auxílio Aluguel. A declaração a seguir foi feita por um morador da comunidade em uma das visitas a campo.⁹³

A prefeitura vai lá e contrata uma empresa que presta serviço para a prefeitura, que é terceirizada, que é assistente social tudo, mas não é da prefeitura, e vai nas casas das pessoas, lá onde está morando, para tirar as pessoas. O que acontece, chega na casa do morador. – Mora você e quem aqui? Mora lá o irmão, a mãe o pai e depois fala que o irmão tem uma casa em cima e eles dão dois cadastros. Em vez de dar um só pra família, eles dão dois. Então as pessoas usam de má fé, né!? E aconteceu o que tá acontecendo aí com o aluguel social. Então, é por isso que a gente fala, tem 4.500, mas esses 4.500 no aluguel social, 2 mil que realmente precisam que moravam no local. Essa é a realidade.

93 O morador só aceitou que sua declaração fosse registrada sob a condição de anonimato. Depoimento em 14 de setembro de 2019

Assim como a SEHAB apresentou ressalvas aos dados registrados no HabitaSampa, à luz dessas informações, cumpre à nossa análise não aderir às informações prestadas pela gerenciadora social sem fazer ressalvas. O cadastramento feito pela empresa implicava no atendimento provisório ou no pagamento indenizatório da família registrada, de forma que não esteve isento da influência das circunstâncias concretas em que se deram os processos de remoção, que envolviam frequentemente resistência e negociação. A seguir detalharemos o trabalho prestado pela gerenciadora social, buscando reconstituir elementos do canteiro de obras que tenham favorecido o alto número de cadastramento de famílias.

3 O Trabalho Social no canteiro de obras

Ao analisarmos o formato da intervenção em favelas assumido pela Prefeitura de São Paulo ao longo da gestão Gilberto Kassab, descrevemos um “modelo industrial” no qual empresas de grande porte, como empreiteiras, construtoras, gerenciadoras e projetistas foram convocadas para imprimir um maior ritmo operacional às operações no território. Ao mesmo tempo em que a eficácia de tais empresas era celebrada, criticava-se o grande impacto social causado e a sua incapacidade de prover um atendimento universal às famílias das favelas. Dentro desse modelo, o grande volume de remoções foi uma solução encontrada para facilitar a implementação de grandes máquinas no canteiro de obras, além de facilitar o trabalho projetual dos escritórios de arquitetura. Ainda assim, a escala sem precedentes com que os investimentos passaram a ser feitos extrapolou a capacidade gerencial e operacional da máquina pública, mesmo em uma cidade como São Paulo, e os imprevistos no canteiro de obras, que se julgava estar mitigados, continuaram existindo (REZENDE, p. 106, 2015). Parte desses imprevistos, conforme veremos, consistiam justamente na resistência dos moradores às remoções em massa (por vezes, como no relato acima, caracterizada como “má fé”) ou à demora da Prefeitura em concluir as obras, especialmente de provisão habitacional. Para arcar com essa demanda, foram contratadas empresas gerenciadoras, que passaram a se encarregar do trabalho social no canteiro e, de acordo com Rezende (2015), passaram a atuar na viabilização de remoções e agenciamento de Auxílios Aluguéis, sendo os processos participativos e de discussão com os moradores relegados a um segundo plano.

Com relação à terceirização do trabalho social, a dissertação de mestrado “Avanços, Impasses e Desafios do Trabalho Social no Âmbito dos Programas Federais de Urbanização de Favelas”, realizada por Raquel Gomes Paiva em 2013⁹⁴, traz apontamentos que podem contribuir para a

presente discussão. A dissertação faz uma análise do trabalho social ao longo das intervenções públicas nas favelas, partindo da visão dos principais sujeitos envolvidos no planejamento e execução dos programas federais PAC e Habitar Brasil BID (HBB). Ainda que não trate especificamente do caso de São Paulo, focando-se na análise dos referidos programas federais, acredita-se que parte das considerações feitas possam elucidar a dinâmica do trabalho social que acarretou no crescimento do Auxílio Aluguel.⁹⁵

Segundo Gomes, a terceirização, que originalmente deveria suprir uma carência da máquina pública com relação à realização do trabalho social, especialmente em empreendimentos de grande porte, trouxe novos problemas para a realização do mesmo. Com relação aos profissionais envolvidos, frequentemente acarretou na sobrecarga de trabalho e a alta rotatividade dos assistentes sociais, ocasionando descontinuidades nos trabalhos. Ademais, o trabalho social passou a gozar de credibilidade ainda menor dentro do canteiro de obras, sendo seus representantes, diferentemente dos engenheiros, por exemplo, sistematicamente excluídos dos espaços decisórios, sendo acionados apenas para a mediação de conflitos envolvendo as obras e no convencimento individual das famílias para aceitarem “passivamente” os programas de intervenção (GOMES, 2013, p. 169). Assim, aponta, referindo-se aos Programas HBB e PAC, que mesmo com o crescimento do investimento no trabalho social, a seu ver positivo, a vocação intersetorial e a aptidão para estabelecer mediação com os demais trabalhos do canteiro de obra foram frequentemente desconsideradas, de forma que houve uma queda de qualidade. Para a autora, a atuação dos profissionais destas empresas “está relacionada ao cadastramento e seleção dos ‘beneficiários’ e ainda se configura como indutor de processos participativos com vistas a minimizar os conflitos e transtornos advindos com as intervenções urbanas” e a participação da população nos projetos em que estas empresas se envolveram “está predominantemente vinculada à remoção dos obstáculos para o máximo desempenho das obras, resolução dos conflitos cotidianos e adaptabilidade da população ao conjunto de benfeitorias”. Trata-se, portanto, de ação com escopo legitimativo (e paliativo) das ações do poder público no território, que vêm “de cima para baixo” (GOMES, 2013, p. 192).

Conforme mencionado, os dados a respeito do número de remoções e Auxílios Aluguéis apresentados anteriormente tem como fonte a gerenciadora social do projeto. A Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (Cobrape) é uma empresa de consultoria na área de infraestrutura e desenvolvimento urbano que atua no gerenciamento, planejamento, em projetos, serviços e operações das áreas de desenvolvimento urbano e ambiental, entre elas a urbanização

94 GOMES, Raquel Paiva. Avanços, Impasses e Desafios do Trabalho Social no Âmbito dos Programas Federais de Urbanização de Favelas. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013 (Dissertação de Mestrado).

95 A autora analisa casos específicos no ABC Paulista. Paraisópolis também contou com recursos de Programas Federais. A análise empreendida nessa dissertação, entretanto, centra-se primordialmente no modelo municipal de intervenção em favelas.

de favelas. Fundada em 1988, tornou-se uma das maiores empresas do Brasil a planejar, gerenciar e operacionalizar políticas públicas sociais em favelas (WERNECK, p. 16, 2018). A empresa passou a atuar em Paraisópolis em abril de 2008 prestando o “suporte social necessário às ações de urbanização da área”.⁹⁶

Raquel Machado Werneck em sua dissertação “As percepções dos moradores do Grotão na favela de Paraisópolis/SP sobre o processo de urbanização: as condições de vida e o direito à moradia”, de 2018⁹⁷, tece reflexões que consideramos complementares aos apontamentos realizados por Gomes. Werneck é assistente social e durante sete anos atuou em urbanizações de favelas, tendo participado da equipe técnica do Programa de Urbanização da Favela de Paraisópolis na Cobrape. É desta posição, a partir da qual alega ter tido seus “primeiros contatos com o processo de remoção dos moradores, e pude compartilhar os impactos desse processo na vida daquelas famílias, dividindo medos, angústias e dúvidas” (WERNECK, 2018, p. 18), que justifica o anseio de redação da dissertação.⁹⁸ Para tanto, assume como objeto de análise a percepção dos moradores da área do Grotão da Favela de Paraisópolis com relação às condições de acesso ao direito à moradia e à cidade após as intervenções do Programa de Urbanização. A conclusão da autora, embora ressalte inúmeros aspectos positivos do projeto, é crítica.

O Programa de Urbanização buscou trazer a modernidade, mas contribuiu para o acirramento das desigualdades e contradições no território, além do aumento do custo de vida para os moradores. (...) O intuito deste trabalho, portanto, longe de exaurir o assunto, é contribuir na reflexão sobre políticas públicas participativas e menos excludentes; que atendam aos interesses e desejos das famílias envolvidas no programa; de forma a (re)conhecer as potencialidades e singularidades territoriais. Além de superar os traços patrimonialistas e de favor, com políticas sociais que garantam o direito de todos os cidadãos a ter melhoria em suas condições de vida. (WERNECK, p. 112, 2018)

96 PARAISÓPOLIS EM transformação. Disponível em: http://www.cobrape.com.br/det_noticia.php?id=54. Acesso em 10.nov.2019.

97 WERNECK, Raquel Machado. As percepções dos moradores do Grotão na favela de Paraisópolis/SP sobre o processo de urbanização: as condições de vida e o direito à moradia. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2018 (Dissertação de Mestrado em Serviço Social).

98 Em apresentação do documento realizada na Universidade Aberta do Meio Ambiente e da Cultura de Paz (UMAPAZ) em 05 de dezembro de 2018, a dissertação foi apresentada pela autora como “um compromisso ético” decorrente de uma “dívida” contraída com os moradores.

Werneck descreve diversos problemas na implementação do projeto, os quais foram assumidos por assistentes sociais tanto da PMSP como da Cobrape. Dentre esses, ressalta a falta de participação da população alvo como o principal: “alguns processos [participativos] foram estabelecidos com os moradores durante a urbanização, mas não foram suficientes para estes não se sentirem ‘atropelados’ pelas obras” (Werneck, p.97, 2018). Dentre os problemas decorrentes dessa pouca participação, a autora destaca o não atendimento habitacional de todos os moradores, persistindo famílias no Auxílio Aluguel e a dificuldade de permanecer nos conjuntos habitacionais, por parte daqueles que foram atendidos.

O trabalho de urbanização de Paraisópolis esteve centrado na construção das grandes obras de infraestrutura, entre elas a Avenida Perimetral e os Conjuntos Habitacionais, porém, muitos moradores não estão mais morando nos Conjuntos; muitos moradores removidos ainda não foram atendidos; e muitas famílias ainda se encontram na condição de aluguel social (IBIDEM).

O sentimento de “atropelamento” por parte dos moradores é reiterado ao longo da dissertação e o processo de urbanização é descrito pelos moradores como “uma avalanche, um redemoinho que mexeu assim em nossas vidas, mas, entre mortos e feridos... estamos aqui” (WERNECK, p. 90, 2018). Considerando-se os apontamentos críticos feitos pela autora e considerando-se também as “Recomendações na Perspectiva dos Profissionais” contidas no Relatório de Avaliação de Pós Ocupação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1, elaborado pela Cobrape e que aponta que, na visão dos profissionais, a terceirização como uma derrota e “um caminho sem volta”, não é exagerado afirmar que os próprios assistentes sociais sentiram-se também “atropelados” pelo ritmo e pelas condições de trabalho nas obras.

• **Recomendações na Perspectivas dos Profissionais**

Os depoimentos dos técnicos, expressam a necessidade de um trabalho de continuidade para além das ações pontuais, direcionando para uma construção territorial, coletiva e política.

Recomendações que se confirmam nas citações extraídas da oficina realizada com os profissionais, que em algum momento atuaram no processo de intervenção no Complexo Paraisópolis.

..... é preciso para a gente como o trabalhador social da área de Habitação, que a gente possa construir uma diretriz do trabalho mais consensual e defendida pelos técnicos. Porque é um fato que a administração vai e volta, mas é preciso que a gente construa isso e levando em consideração, já vamos perder esse negócio, que a terceirização é um caminho sem volta, nós vamos trabalhar com terceirização e ponto. Nós precisamos construir essa relação com as empresas terceirizadas e nós devemos construir qual é o nosso projeto político sim, ele não é partidário, mas é um trabalho político de Trabalho Social. (Assistente Social ex SEHAB)

Disponível em: <www.seade.sp.gov.br>. Informações contidas no Relatório Final de Pós Ocupação: Resultados e Primeiros Impactos.

Para Werneck, outros interesses, como aquele dos habitantes do bairro de classe alta adjacente e das construtoras envolvidas no projeto, foram mais influentes nas decisões tomadas ao longo do processo. As intervenções nos miolos de quadra teriam sido abandonadas em detrimento da abertura de frentes de obra nos entornos da favela. Tal decisão, que é descrita na dissertação como havendo atendido a interesses do mercado imobiliário, contribuiu para um “apagamento” da favela na paisagem. Outra hipótese pode ser somada a essa, com base em Petrarolli (2015), que aponta que o despreparo e mesmo o desinteresse econômico das construtoras em obras de urbanização de favelas muitas vezes acarreta na urbanização dos trechos mais simples (e, portanto, mais lucrativos) ao passo que os trechos mais complexos, como miolos de quadras e vielas, são “empurrados” para o futuro e por vezes até abandonados (PETRAROLLI, 2015, p. 106)⁹⁹. Tal descrição parece corresponder ao que se passou em Paraisópolis. Essa hierarquia de interesses resultou no que Werneck registrou como uma posição subalterna e secundária relegada aos trabalhadores sociais em relação ao “time da obra”.

O Programa de Urbanização de Paraisópolis pressupunha um processo amplamente participativo, na medida em que foram realizadas inúmeras reuniões e divulgações sobre as etapas. A assistente social Lúcia Ágata lembra que, por ser uma favela com grande número de habitantes, dificultava um vasto processo participativo, apesar

⁹⁹ Juliana Petrarolli: “O Tempo nas Urbanizações de Favelas: contratação e execução de obras do PAC no grande ABC”, dissertação de mestrado apresentada em 2015 no âmbito da Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC.

deste ser um dos objetivos propostos pelo projeto inicial, no governo da prefeita Marta Suplicy. Havia em torno de 20 agentes comunitários de habitação trabalhando com o programa, e todos os moradores, trabalhando com a urbanização, o que favoreceu a inserção do programa na favela. No decorrer das mudanças no projeto, especialmente entre as gestões da prefeita Marta Suplicy (2001 a 2004) e José Serra/Gilberto Kassab (2005 a 2008), ocorreu uma ruptura no programa, que não aconteceu de uma vez, mas sim ao longo de quatro a cinco anos. Na alteração provocada, não se mantém, na mesma medida, o acompanhamento e a participação necessária das pessoas no programa. Paraisópolis é uma área com muita visibilidade, tanto política quanto dos próprios moradores do entorno, gerando muita pressão para que as obras de urbanização ocorressem. Conforme a assistente social Lúcia Ágata afirma, tem o time da obra, e a obra sempre se sobrepõe ao trabalho social: “A obra tem que começar, a obra é importante, a obra não pode atrasar. É como se obra desse o tom do trabalho e nós, trabalhadores sociais, temos que buscar nosso espaço de atuação neste trabalho” (depoimento em 2018). Havia tanto um grande interesse das construtoras em realizar as obras de Paraisópolis, quanto dos moradores do entorno para a construção da Avenida Perimetral. Nesse sentido, ao pensar uma intervenção habitacional de forma excludente, que não propõe a inclusão e participação de todos os envolvidos, há consequências para a própria gestão e no uso daquele espaço, na medida em que acarreta um estigma territorial e a ocupação desigual do solo (WERNECK, p. 95, 2018).

O trecho reproduzido sintetiza parte das considerações feitas a partir da dissertação e as quais julgamos oportunas para a nossa análise. Nele, há ainda a descrição de “uma ruptura no programa” que se iniciou ainda na gestão Marta Suplicy (PT), desenrolando-se “ao longo de quatro ou cinco anos”. Efetivamente, entre as gestões Marta Suplicy e José Serra mudanças no projeto foram feitas, conforme registram Maziviero e Silva, no artigo “O caso do complexo de Paraisópolis em gestões: diferenças conceituais em programas de intervenção em favelas em São Paulo”, publicado na Revista Brasileira de Gestão Urbana em 2018.

No que se refere ao Complexo Paraisópolis, em 2002, a prefeitura realizou vistorias com objetivo de conhecer as comunidades do Paraisópolis, Jardim Colombo e Porto Seguro e buscou subsídios para elaboração do diagnóstico realizado por meio da empresa Diagonal Urbana. Posteriormente, em 2004, com a contratação do projeto básico, outro diagnóstico foi realizado pelo Consórcio Hagaplan/Sondotécnica (São Paulo, 2007). (...). O diagnóstico serviu de subsídio para a elaboração de um projeto pelo escritório Vigliecca & Associados (2015), dentro do Programa Bairro Legal, com base em cinco pontos: definição física dos fundos de vales, redefinição da malha

viária, remoção das áreas de risco, permeabilização da área central e novas edificações para habitação. O projeto, em tese, solucionaria muitos problemas, mas, na mudança de gestão, foi descartado. Essa não obrigatoriedade de levar adiante projetos elaborados em gestões anteriores, especialmente no caso de assentamentos precários, parece uma lógica recorrente nas políticas públicas, tanto urbanas quanto habitacionais. Como discurso para justificar o abandono do projeto, a prefeitura argumentou que o índice de 30% de remoção não era oportuno. Entretanto, Vigliecca & Associados (2015) contradisse esse discurso ao afirmar que a remoção era de apenas 15%. (...) Dentro do Programa de Urbanização de Favelas, elaborou-se um programa específico para Paraisópolis, o Programa Nova Paraisópolis, também conhecido como Projeto Paraisópolis. O projeto básico, que teve início em março de 2004, foi revisado e adequado às diretrizes da nova gestão. Houve a redução do número de remoções de 30% para 10%, restringindo-se às situações de áreas de risco geotécnico ou àquelas relacionadas à implantação da infraestrutura, que exigiram o reassentamento da família nas imediações da favela. Uma área lindeira foi desapropriada, conhecida como Fazendinha, de aproximadamente 200 mil m2, para a prevista implantação de condomínios habitacionais, equipamentos de saúde e educação (MAZIVIERO; SILVA, pgs. 7-9, 2018)¹⁰⁰

A área desapropriada lindeira à favela, a qual o trecho faz referência, foi apresentada na primeira seção deste capítulo, tratando-se da área na qual a Gestão Gilberto Kassab construiu a Avenida Perimetral (posteriormente nomeada Avenida Hebe Camargo) - e onde concentrou-se a maior parte dos empreendimentos habitacionais entregues.

Construção da Avenida Perimetral. Fonte: São Paulo consegue alvará para reformas no Morumbi. São Paulo, 24.ago.2012. Disponível em: <https://www.hardmob.com.br/threads/474731-VAI-COMECAR-Sao-Paulo-consegue-al-vara-para-reformas-no-Morumbi/page7>. Acesso em: 2.dez.2019.

A “ruptura” registrada por Werneck também foi percebida pelos moradores da favela que, entretanto, não a viram como mitigadora de remoções, como a gestão José Serra (PSDB) procurou justificá-la, e sim como causadora de um escalonamento dos deslocamentos forçados na comunidade. A esse respeito, interessa registrar o depoimento do Conselheiro de Habitação e tesoureiro da União em Defesa da Moradia e das Melhorias da Comunidade – UDMC, Almino¹⁰¹, que retoma os diagnósticos sociais feitos pelas empresas Diagonal Urbana e Hagaplan, referidos no excerto de Maziviero e Silva, para acusar a irracionalidade do número de Auxílios Alugueis que eram pagos à comunidade.

Inclusive, quando a Marta entrou, fizeram um levantamento de todo o projeto de urbanização de Paraisópolis. Tiraram toda a área de risco e iam ser 1.500 pessoas [removidas], mexendo em tudo, na época da Marta. Todos os desenhos, do Grotão, do Grotinho, do córrego do Antonico, a Praça é Nossa [são áreas de Paraisópolis que passaram ou passariam por intervenções no projeto inicial], eram 1.500 pessoas. E inclusive a moradia mais na área de risco era a no córrego do Antonico. [Passados 15 anos] Não mexeu no Antonico, não mexeu em nada e hoje a gente tem 6 mil pessoas

¹⁰⁰ MAZIVIERO, Maria Carolina; SILVA, Alane Santos da. **O caso do complexo de Paraisópolis em gestões: diferenças conceituais em programas de intervenção em favelas em São Paulo**. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2018 set./dez. Disponível em <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/23530/23056> Acesso em 12.jan.2018.

¹⁰¹ Nome fictício

no aluguel social. Agora eu não entendo, isso aí que não dá pra nós, né!? Porque é que foi tanta gente parar no aluguel social se nem mexeram na área do Antonico? Na época da Marta eram 1.500 pessoas em toda a área de risco do Paraisópolis, uma pesquisa da Prefeitura, pode puxar lá que você acha.¹⁰²

Para o conselheiro, o Auxílio Aluguel consistiu em parte da estratégia adotada pela prefeitura para convencer os moradores a se retirarem das frentes de obra. Conforme vimos nos Capítulos anteriores, a vinculação do Auxílio Aluguel ao atendimento habitacional definitivo consistiu em uma das soluções encontradas para garantir a existência de “uma influência forte” e um “poder de convencimento” no canteiro de obras.

Ela [a Prefeitura] criou o auxílio aluguel para convencer o morador a se retirar do seu imóvel, da sua casa, que daqui a um ano ele receberia o seu apartamento. Foi isso que aconteceu, então foi um modo que a prefeitura criou para convencer o morador. E uma, se você for lá pegar essas empresas terceirizadas aí, eles pagam uma empresa pra convencer o morador a sair do local. Cada morador que sai ali eles ganham dinheiro em cima. Você vai num canteiro de obra do Paraisópolis e pergunta para aquelas meninas do colete azul, pergunta se elas trabalham pra prefeitura ou trabalha pra uma empresa. É para uma empresa que faz serviço pra prefeitura. Ela não é contratada diretamente da prefeitura. Então ela veio o que? Para trabalhar para convencer o morador a sair do local e ganhar em cima. Então é isso que acontece aqui, infelizmente.

O depoimento do conselheiro ecoa aquele de Gilmar registrado páginas atrás, ao mostrar a visão de que a empresa gerenciadora social “ganhavam em cima” das famílias removidas. Embora não fosse essa a atribuição contratual da Cobrape, que em sua página da internet declara ter organizado plantões sociais, realizado o acompanhamento das famílias atendidas, cuidado dos processos de pós ocupação e organizado ações de educação ambiental e organização comunitária,¹⁰³ foi dessa maneira que foi percebida por parte dos moradores.

Por último, registra-se ainda a avaliação feita pelos profissionais da Secretaria de Habitação no Relatório de Avaliação de Pós Ocupação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1. A seu ver, a quantidade de canteiros de obras abertos simultaneamente comprometia a qualidade do trabalho social, limitando-o a remoção de moradores. Na visão de uma arquiteta da equipe de área de Paraisópolis, a forma questionável através da qual os trabalhos foram conduzidos estaria por trás da ausência de registros públicos a respeito do processo.

102 Entrevista feita em 23.nov.2019.

103 PARAISÓPOLIS em transformação. Disponível em: http://www.cobrape.com.br/det_noticia.php?id=54. Acesso em 10.dez.2019.

Foi um trabalho só de remoção, da minha maneira de ver, não foi um trabalho social efetivo, por isso que até mesmo não tem muito registro. Por isso que, quando a gente precisa de uma ata do Conselho Gestor, nem tem, tudo se perdeu.¹⁰⁴

Moradora de Paraisópolis e assistente social da Cobrape em 2009.
Disponível em: http://www.cobrape.com.br/det_foto.php?id=34. Acesso em 10.nov.2019.

Iniciamos a presente seção da dissertação apresentando o número informado pela gerenciadora social referente às remoções e aos atendimentos em Auxílio Aluguel prestados pela PMSP em Paraisópolis. Embora tais números deem conta de explicar a quantidade de famílias ainda cadastradas para recebimento do benefício em 2019, levantamos a hipótese de que o número de famílias cadastradas pela empresa como removidas não corresponde ao número real de famílias removidas, encontrando-se inflacionado. As razões para tal “inflacionamento” são diversas e uma delas, já apresentada, consistiu nas negociações “caso a caso” feitas entre assistentes sociais e famílias que moravam nas frentes de obras, motivadas frequentemente pela resistência

104 Disponível em: <www.seade.sp.gov.br>. Informações contidas no Relatório Final de Pós Ocupação: Resultados e Primeiros Impactos

dessas famílias ao processo de remoção. Em seguida, procedemos à análise da forma com que o trabalho social foi conduzido ao longo do processo de urbanização, percebendo que os próprios trabalhadores sociais encontravam-se sob pressão: fosse do vínculo precário de trabalho que os ligava à empresa contratada pela Prefeitura, fosse pela posição subalterna a qual tal trabalho foi relegado dentro da hierarquia do canteiro de obras, sempre atrás do “time de obra”, que “dava o tom” e prescrevia o ritmo que deveriam ser conduzidos os trabalhos. Assim, têm-se que as informações sobre o atendimento prestado pela Prefeitura durante anos ficou sob o controle de uma empresa terceirizada, cuja atuação centrava-se no cadastramento e seleção de beneficiários (fosse das unidades habitacionais, fosse dos atendimentos provisórios) pautando-se pela eficaz remoção de obstáculos para permitir o máximo desempenho das obras. A seguir passaremos a descrição dos outros motivos que contribuíram para esse “inflacionamento” dos números cadastrados.

4 “Caso a caso”: os diferentes atendimentos

A urbanização do complexo de Paraisópolis já dura mais de dez anos, de maneira que mapear as negociações que envolveram Prefeitura, consórcios, empresas gerenciadoras e moradores de forma a garantir a desocupação de frentes de obra é tarefa extremamente difícil. Se ora vamos empreende-la, o faremos dentro de nosso quadro de possibilidades, sem pretender exaurir a vasta gama de acordos que foram travados, sejam eles legais ou travados informalmente, buscando apenas indicar caminhos que possam dar conta de explicar como o Auxílio Aluguel se tornou tão disseminado na comunidade.

Incialmente cabe lembrar que as modalidades de atendimento emergencial e provisórias ofertadas pela Prefeitura foram diversas e não se resumiram ao Auxílio Aluguel. No início das obras, antes da publicação da Portaria 323 da SEHAB, que criou o Auxílio Aluguel em 2010, há relatos de que alguns moradores teriam recebido auxílio através da Carta de Crédito, um programa criado pela Conselho Municipal de Habitação, orientado para aquisição de imóveis novos ou utilizados para moradores de áreas sob intervenção da Secretaria de Habitação ou da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo. O valor do subsídio em 2004, quando foi criado, era de até 32.400 reais e o recurso era direcionado apenas para famílias que recebessem até 10 salários mínimos, com prioridade para aquelas que recebessem até 6 salários mínimos.¹⁰⁵ Tal atendimento, entretanto, configurou-se como exceção, tendo sido oferecido em poucos casos, sendo na maior parte das vezes ofertadas as já referidas Verbas de Apoio Habitacional, na modalidade do cheque

105 RESOLUÇÃO CMH n° 02, de 11 de novembro de 2003. Aprova o PROGRAMA DE CARTA DE CRÉDITO MUNI-CIPAL. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCMH02_1252611964.pdf. Acesso em 02.dez.2019.

de cinco mil reais. Outra solução adotada pela Prefeitura já no período após a criação do Auxílio Aluguel consistia em uma troca: nos casos em que os moradores seriam removidos e não quisessem aguardar a entrega da unidade habitacional, era permitido que fizessem uma permuta com outros moradores da comunidade, que lhes cediam a casa, passando a receber o Auxílio Aluguel e aguardar a entrega da unidade habitacional em seu lugar.¹⁰⁶ Em outros casos, moradores optaram por ir à justiça pleitear uma indenização maior. Obtendo uma decisão liminar favorável, conseguiam negociar com o consórcio um valor superior àquele oferecido no canteiro de obras. É o caso de Odair¹⁰⁷, ex-Conselheiro de Habitação.

O meu [caso], na verdade, não vou falar que eu sai mal, pois a casa que me deram foi uma casa confortável, de dois andares, mas eu precisava, eu briguei muito por isso, eu lutei muito por isso. Aí eu tive que entrar para associação de reciclagem por causa do projeto. A prefeitura tinha que dar uma contrapartida com o serviço social. Aí eu mesmo propus fazer uma associação e ainda rola até hoje.¹⁰⁸

Se as negociações informais travadas com as assistentes sociais foram vistas de maneira depreciativa por parte dos moradores, tendo sido anteriormente referidas como “má-fé”, o mesmo não se aplica aos acordos feitos judicialmente.¹⁰⁹ A negociação travada na justiça por Odair foi referida pelo presidente da União em Defesa das Moradias e das Melhorias das Comunidades do Estado de São Paulo (UDMC), Vicente¹¹⁰, em entrevista realizada em dezembro de 2019, como um exemplo positivo.

106 Essa curiosa negociação, além de ser descrita por moradores em entrevista, também é registrada na dissertação de mestrado “O mercado como dispositivo de gestão da ordem em uma favela paulistana ou quando quando a pobreza se torna solução”, produzida por Bruna Augusta Mattos Ramachiotti no âmbito do Programa de Pós Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo em 2013. Segundo a autora, referindo-se a Paraisópolis: “Para a população removida, a prefeitura oferece uma alternativa de habitação: ir para os apartamentos construídos pelo projeto de urbanização; uma troca, a qual consiste em encontrar uma família que queira deixar a casa onde vive e ir para o apartamento no lugar da família removida; ou receber uma indenização, após uma avaliação de um técnico da prefeitura, e deixar o local. Como poucos moradores têm o título da terra onde moram, quase não há desapropriação mediante indenização pelo lote, ou seja, as indenizações pagas são quase sempre muito baixas (RAMACHIOTTI, p. 138, 2013).”.

107 Nome fictício

108 Entrevista realizada em 23.nov.2019

109 Os acordos individuais feitos eram pagos pelos consórcios vencedores das licitações. Entretanto, há a possibilidade que parte dessas negociações envolvessem também o pagamento provisório de Auxílios Alugueis. Nessas situações, é possível que o ônus da negociação, que seria das empresas envolvidas, ao término do contrato, tenha sido repassada à Prefeitura, ficando ela encarregada de pagar esses atendimentos.

110 Vicente é nome fictício utilizado por Ramachiotti (2013) para descrever uma das principais lideranças de Paraisópolis. Pelo fato de essa mesma pessoa também ser objeto de investigação da presente pesquisa, continuarei a utilizar o nome Vicente ao me referir a ele.

O Odair mesmo ele ia só receber os 5 mil, bateu na justiça e recebeu uma casa boa no valor de 75 mil na época, muito boa, num lugar bom. Num beco? Era! Mas num lugar bom. Saiu da área de risco. E isso nós tiramos o chapéu.¹¹¹

Vicente é uma importante liderança comunitária e teve papel importante ao longo das obras de urbanização, denunciando à Defensoria Pública, ao Ministério Público e à própria Secretaria de Habitação violações de direito que se deram no transcurso das obras. Uma de suas representações apresentadas à Defensoria Pública, na qual denunciava a pressão que famílias ocupantes de um terreno que seria destinado a construção de uma Escola Técnica Estadual¹¹² estariam sofrendo para aceitar o pagamento de “cheques-despejo”, foi encampada pelo Defensor Público Carlos Henrique Loureiro, já mencionado no primeiro capítulo desta dissertação, que conseguiu fazer com que a PMSP as reassentasse em conjuntos habitacionais a serem entregues, recebendo Auxílio Aluguel até que as obras fossem concluídas. Este foi um dos primeiros casos em que o benefício foi ofertado na comunidade. Apesar de considerar a atuação da Defensoria Pública positiva, Vicente acredita que a adoção do Auxílio Aluguel em Paraisópolis facilitou com que, dali em diante, fossem promovidas remoções na comunidade baseadas na promessa de uma provisão futura, a qual nunca veio (ou, quando veio, a seleção dos beneficiários se deu através de critérios pouco transparentes), como se depreende no trecho de entrevista a seguir:

Então eu assinei [o acordo] junto com ela, assinei junto com a defensoria pública. Só que depois de um ano para frente [eles, referindo-se à PMSP] tomaram o gostinho e dava jeitinho pra todo lado. E aconteceu o que tá até hoje, gente morando no aluguel social que tá faz 9 anos no aluguel social e não foi pra moradia ainda e enquanto eu¹¹³, que entrei hoje, já tô na moradia. Então, alguma coisa errada por trás tem, então essa coisa que tá errada por trás é esse monte de trabalho deles, porque se eu tenho 100 pessoas no aluguel social, eu primeiro vou atender essas 100 pessoas. Eu não vou botar [mais] 300 de uma hora só! Como eu vou atender? Não tem condições.¹¹⁴

111 Entrevista realizada em 23.nov.2019

112 Ressaltamos, mais uma vez, que muitas remoções se destinam à provisão de equipamentos públicos ou obras de infra-estrutura e saneamento que efetivamente provocam melhoria na qualidade de vida dos moradores de favela. Não se trata, por tanto, de questionar o expediente enquanto duvidoso, mas sim de compreender no caso concreto, como ele se deu e quais foram suas consequências.

113 O termo “eu” aqui é empregado no sentido figurativo. Vicente não foi removido e nem beneficiado com a entrega de unidade habitacional.

114 Entrevista realizada em 23.nov.2019

O Auxílio Aluguel, a seu ver, tornou-se uma moeda conveniente para as negociações entre moradores e o poder público: por um lado, o termo de compromisso firmado com a Prefeitura garantia aos moradores que em algum momento teriam suas necessidades habitacionais supridas através da entrega da unidade em conjunto em fase de construção, sem que ficassem desamparados enquanto aguardavam. Além disso, o documento oficial garantia-lhes uma proteção no caso de possíveis negociações com gestões futuras. Por outro, garantia a rápida desocupação das frentes de obra, permitindo que os trabalhos seguissem seu cronograma. O problema do equacionamento da demanda criada com a provisão futura era momentaneamente suspenso.

4.1 “ONDE TEM DINHEIRO, HÁ FRAUDE”

A opinião de Vicente é compartilhada por Marcus¹¹⁵, também membro da UDMC e conselheiro de habitação e de saúde de Paraisópolis, cuja entrevista consiste em uma das fontes desse trabalho. Para Marcus, o alto número de famílias cadastradas para recebimento de Auxílio Aluguel está relacionado com desocupações em frentes de obra. Em sua descrição da situação do Auxílio Aluguel, o conselheiro, cita ainda outras razões que podem ter contribuído para o alto número de cadastramentos.

O bolsa aluguel foi criado pelo Kassab para área de risco, área de incêndio, com esse intuito de ajuda para que todas as pessoas que tivessem seu imóvel queimado, ele pudesse alugar um imóvel até que ele conseguisse um outro lugar. E se estendeu na habitação com remoções aqui no Paraisópolis, ele se estendeu. Desde o início eu sou contra o bolsa aluguel. O bolsa aluguel não é a realidade hoje, ele é apenas uma ajuda que a prefeitura dá. Porque não tem condições com 400,00 reais de se pagar um aluguel, então é uma ajuda que a prefeitura dá para que as pessoas estejam pagando esse aluguel, até que saia a sua habitação. No início eu era favorável que a pessoa só saísse da sua habitação quando ela tivesse a sua moradia, quando ela tivesse dentro da sua moradia, mas não foi o que aconteceu. Então ele se estendeu e hoje são muita gente em bolsa aluguel causando um déficit muito grande para a Prefeitura. (...) A priori seriam 6 mil famílias no bolsa aluguel, hoje se estende a 4 mil famílias, mas nós não temos moradias e não temos área para construir moradia para todas as pessoas que estão no bolsa aluguel. Essa é a nossa luta, para tirar do déficit da prefeitura essas moradias e a Prefeitura se comprometeu, mas está muito difícil, entendeu? (...) E como há fraude, onde tem dinheiro há fraude, então isso aí se estendeu muito para as pessoas.¹¹⁶

115 Nome fictício

116 Entrevista realizada em 23.nov.2019

Questionado a respeito do que seriam as “fraudes”, Marcus alegou não ter informações para descrevê-las. Acredita, porém, que a falta de transparência por parte da Prefeitura com relação a quem foi cadastrado para recebimento do benefício e por que razões, pode ter contribuído para que outras pessoas, que não apenas aquelas que tinham direito, tenham sido cadastradas.

E há também muita fraude, nós não sabemos porque não houve uma transparência daquelas pessoas que recebiam o bolsa aluguel. Não posso fazer aqui nenhuma acusação, mas o que a gente espera é que o bolsa aluguel caia de fato na mão de pessoas que precisam e que tenha a necessidade desse bolsa aluguel. (...) [Eu acredito que] a situação chegou ao extremo devido as pessoas que estão fazendo essas inscrições. Então isso ocorreu muito grande, de forma desastrosa, que nós até desconhecemos. Como não é uma coisa transparente, a gente não vê da prefeitura quem recebe, por que recebe, onde está recebendo. Então nós ficamos de mãos atadas, é muita gente que recebe bolsa aluguel. Basta dizer que hoje são, no total, sem falar aqui no Paraisópolis, quase 34 mil pessoas recebendo o bolsa aluguel. Então é muita gente recebendo e causando um déficit muito grande pra prefeitura. É essa a nossa preocupação, que esse dinheiro poderia estar se empregando em habitação e não estar dando bolsa aluguel.¹¹⁷

Sua opinião é compartilhada pelo Conselheiro Almino, também presente na entrevista, que acrescentou: “Esse erro eu acho que está dentro da habitação, essas pessoas que repassaram o cadastro”.

Na opinião dos conselheiros, é difícil caracterizar exatamente o que seria a “fraude” dentro do Auxílio Aluguel, uma vez que, mesmo para os moradores que estavam mais engajados nos trabalhos e participavam do Conselho Gestor de habitação, o trabalho da prefeitura na região se deu com pouca transparência. Entretanto, quando referem-se às “pessoas” que estavam realizando o cadastro, compreende-se que essas pessoas não eram da Prefeitura (ou, ao menos, não eram apenas da Prefeitura), tendo sido essa competência “repassada” para outros, fossem eles da empresa terceirizada responsável pelo gerenciamento social das obras, fossem pessoas sem vínculo institucional com a tarefa de cadastramento.¹¹⁸

117 Entrevista realizada em 23.nov.2019

118 Em entrevista com técnicos que trabalharam na prefeitura e pediram para não ser identificados, foi mencionada a existência de negociações com o crime organizado para garantir a presença do poder público na favela no período anterior à 2013, as quais envolveriam inclusive a concessão de unidades habitacionais. No período subsequente, quando, como demonstra a Tabela 11, grande parte das unidades habitacionais já havia sido entregue, foram relatadas “pressões” para obtenção de novos Auxílios Alugueis. De acordo com o relato, listas falsas foram criadas após a ocorrência de incêndios, exigindo-se que a Secretaria cadastrasse beneficiários que não residiam nas áreas afetadas. Analisar a atuação ou mesmo a existência de instâncias paralelas ou superiores àquelas que se apresentam publicamente na comunidade excede em muito

A atuação do poder público, seja ela em territórios periféricos ou nas áreas mais valorizadas da cidade, precisa sempre ser pactuada com os moradores locais, estando sujeita a percalços quando esta pactuação não é bem-feita. No caso de obras de urbanização de favelas, essa pactuação frequentemente é encarregada aos trabalhadores sociais, mas não apenas a eles. É comum que no processo de interlocução, moradores e associações de moradores sejam convocados a participar e colaborar com o poder público, de forma a garantir maior harmonia no decorrer dos trabalhos. Nesse sentido, o “repasso” de tarefas e a colaboração por parte de membros da comunidade é algo natural e mesmo desejável. Muitos membros da União em Defesa da Moradia e das Melhorias das Comunidades se prestaram a essas funções no início das obras em Paraisópolis, introduzindo os assistentes sociais da Prefeitura às áreas mais precárias da favela, indicando áreas de risco nas quais as intervenções deveriam ser prioritárias. Esse elo, entretanto, foi interrompido a partir da gestão José Serra (PSDB), sendo assumido por outras entidades, como a União dos Moradores e do Comércio de Paraisópolis (“União”).¹¹⁹ Em minha entrevista com Vicente, este me informou que sua entidade não participou do cadastramento de moradores para recebimento de Auxílio Aluguel. Perguntei-lhe, então, se a União dos Moradores e do Comércio havia participado desse processo.

A União fazia [cadastramento], tinha pessoa da própria entidade aqui dentro, que estava junto. Era tudo junto, PLANOVA, Camargo Correa, Carioca, uma outra que eu esqueço o nome dela, tudo junto lá. E tinha uma outra entidade, tinha não, tem! Eu não sei porque ninguém gosta de falar o nome dela, mas eu falo. Eu briguei com eles, porque eles vieram falar que o projeto [de urbanização] tinha que ser diminuído. Diminuir como, se eu tenho um filho e eu moro com a família dele? Eu fiquei só com um filho, como é que eu posso [aceitar] diminuir?

a proposta da presente dissertação, de forma que nossa investigação não perseguirá este caminho. Registra-se, apenas, sem se endossar os relatos acusatórios, que trata-se de um território heterogêneo, o que pode criar ônus e contradições na atuação dos profissionais da prefeitura.

119 Trata-se da mais antiga e importante associação atuando no bairro. Fundada em 1983 e inicialmente vinculada à luta anti desfavelamento e aos ideais católicos da teologia da libertação, a entidade por décadas foi presidida por lideranças próximas ao Partido dos Trabalhadores e às Comunidades Eclesiais de Base. Nos anos recentes, a partir de disputas políticas internas, entretanto, a União, como é conhecida, passou a engajar-se em ações de marketing social, aproximando-se de artistas, empresários, bancos e ONGs que realizam ações sociais na comunidade. Muitos dos membros da União em Defesa da Moradia e das Melhorias da Comunidade são membros veteranos seus que, discordando dos rumos tomados pela entidade, optaram por fundar uma nova. A título de exemplo, menciona-se o caso da secretária da UDMC, que foi fundadora e primeira presidente da União dos Moradores, tendo sido eleita presidente outras seis vezes, tendo composto a diretoria de dez gestões diferentes (os mandatos variavam entre 1 e 2 anos). Para mais informações sobre a União dos Moradores e do Comércio de Paraisópolis e sobre a União em Defesa da Moradia e das Melhorias nas Comunidades ver a dissertação de mestrado “O mercado como dispositivo de gestão da ordem em uma favela paulistana ou quando a pobreza se torna solução”, produzida por Bruna Augusta Mattos Ramachiotti no âmbito do Programa de Pós Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo em 2013.

Estabelecer o limite que deve ser imposto à cooperação entre entidades privadas e poder público e apontar quando tal limite foi excedido não é tarefa que tal dissertação pretenda empreender. Os membros da UDMC, em suas entrevistas, não dirigem críticas internas à comunidade, referindo-se sempre à falta de transparência do poder público que, somada ao pouco controle e acompanhamento que foi feito das famílias que eram incluídas nesse cadastro, permitiu com que a situação se tornasse, nas palavras de Marcus, “desastrosa”. A proximidade entre alguns membros da União dos Moradores e figuras da Secretaria da Habitação, especialmente ao longo da gestão Gilberto Kassab, entretanto, sugere a possibilidade de uma colaboração, na qual ambas as partes sairiam favorecidas. A prefeitura (e os consórcios), ao nutrir boas relações com a maior associação atuante em Paraisópolis, contou com um importante aliado para garantir a pactuação local e a continuidade das obras em um processo complexo e entremeado por inúmeros percalços e resistências. A União dos Moradores, por sua vez, gozando de acesso privilegiado às instâncias decisórias de um canteiro de obras que contava com vultosos recursos (financeiros e políticos), conseguia ter parte de seus interesses representados, tornando-se um importante mediador e fortalecendo-se internamente na comunidade. Se esta mediação se deu de forma estritamente legal ou através de expedientes informais e com viés patrimonialista, e como, é algo difícil de apreender a partir das entrevistas realizadas.¹²⁰

4.2 “COMPRA-SE LIDERANÇA”

Se a União dos Moradores colaborou com os demais atores envolvidos na implementação do projeto de urbanização da favela de Paraisópolis, a entidade presidida por Vicente frequentemente

120 Por minha própria experiência de quase oito anos na comunidade, entretanto, sei que as denúncias à atuação da União no período ao qual ora nos referimos, foram frequentes. Em uma de minhas idas à campo, uma moradora que autorizou que eu gravasse sua fala, mas pediu para não ser identificada, protestava: –Ah, teve muita coisa errada, teve venda de cadastro aí. Realmente, venderam cadastro! Teve uma época que estava vendendo cadastro até para outras comunidades. (...) Amiguinho, não é!? Amigo de funcionários, amigo da prefeitura, das pessoas [de Paraisópolis]. Então elas vão, realmente, vendendo esse cadastro. Tem pessoas que aproveitou, a gente sabe aí que o cadastro eles falavam que vendia, que por 10 mil, 15 mil, 20 mil e estava lá.
– Para ir para a casa ou para ir por auxílio aluguel?
– Para ir para o auxílio aluguel para depois ir lá pro apartamento.
– E tinha gente que pegava dois, por exemplo, auxílio aluguel?
– Sim
– Dava para fazer isso?
– Dava para fazer isso. Umas pessoas pegava e as outras pessoas não pegou. Então, por isso que hoje temos esse número grande dentro de Paraisópolis, 4.500. Se pegar 400 reais de todo mundo aí, dava para fazer umas duas moradias para a pessoa morar. (...) Eu não consigo entender como o poder público deixa a união de moradores de uma comunidade cadastrar as pessoas, se o poder público que tinha que cadastrar realmente.

apresentou-se enquanto um obstáculo à continuidade das obras, especialmente nos momentos em que os caminhos assumidos envolviam grandes impactos sociais. Já foi mencionada a ocasião em que atuou junto à Defensoria Pública, participando da negociação para remoção de famílias no terreno onde foi construída uma Escola Técnica Estadual. Tal conduta não configurou exceção à atuação de Vicente, que goza de bom trânsito com entidades vinculadas à defesa de direitos humanos através das vias legais institucionais, já tendo interrompido legalmente os trabalhos em mais de uma ocasião.¹²¹ Tal atuação, contrariando interesses estabelecidos dentro do canteiro de obras, colocou-o na posição de principal representante da oposição ao grupo que compunha a direção da União dos Moradores e de “fiscal” voluntário da urbanização do Complexo.

Em minhas idas à Paraisópolis, primeiro na condição de aluno extensionista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e posteriormente como aluno de pós graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, cheguei a escutar relatos de outros moradores a respeito de propostas que teriam sido feitas à Vicente para que colaborasse com os agentes envolvidos abandonasse as frequentes denúncias.¹²² Em sua entrevista, entretanto, Vicente preferiu não comentar os assuntos. Ainda assim, em diversos momentos de sua fala, subentende-se que propostas, às quais não qualifica por parte de quem, lhe foram feitas.

Nós não temos recursos financeiros para tocar a entidade como nós queria. Porque como o nosso trabalho é muito certo e correto, nós não conseguimos nem uma sede até hoje, por que o nosso trabalho é correto, nós não trabalhamos com mentira. (...) Então eu não trabalho assim dentro da minha comunidade, se eu trabalhasse assim dentro da minha comunidade, como é que eu vou levar adiante pro poder público, se eu entrei no rolo junto? (...) Senhor, se eu fizesse isso aqui, eu sou um grande covarde, porque é o bairro que me apoiou, que me apoia, aonde eu tenho filho criado, tudo criado, eu já tenho neto aqui dentro. Eu trapacear desse jeito? Eu tô nessa com o meu bairro. (...) [Nós] trabalhamos com o certo, não com o errado. Porque não adianta trabalhar pro errado que uma hora cai, uma hora cai. Não adianta nada.¹²³

121 Em outra ocasião, atuando conjuntamente à Defensoria, chegou a interromper as remoções para a construção da Avenida Hebe Camargo por mais de um ano. Em 2013 e 2015, conjuntamente à Defensoria Pública e ao Instituto Gaspar Garcia de Direitos Humanos, organizou audiências públicas no CÉU de Paraisópolis e, ainda em 2013, após apresentação de dossiê de denúncias ao Ministério Público concernindo irregularidades nas obras de urbanização, o qual resultou na abertura de Inquérito Civil, foi organizada Audiência Pública na sede do Ministério Público Estadual para a qual foram convocados todos os principais atores envolvidos na urbanização.

122 Em uma delas, teria sido oferecido um terreno para que José Maria construísse a sede de sua associação. Em outra, ter-lhe-iam oferecido a possibilidade de cadastrar cem nomes a sua escolha na lista de recebedores de Auxílio Aluguel.

123 Entrevista realizada em 23.nov.2019

A tentativa de “comprar” lideranças populares de forma a desarticular a resistência às remoções por parte daqueles agentes responsáveis pela implementação de obras em favelas, entretanto, não é desconhecida do campo dos estudos urbanos. A título de exemplo, recorre-se à descrição feita por Fix (2001) a respeito da remoção dos moradores da favela do Jardim Edite ao longo da gestão Paulo Maluf (PP, 1993-1997).

Os primeiros líderes comunitários eram pessoas conhecidas na favela, mas quando o Consórcio percebia que eles poderiam mobilizar a população e oferecer resistência, tentava comprá-los. Desse modo, os líderes começavam a ‘desaparecer’. Os que se seguiam já tinham em mente essa possibilidade de negociar de forma mais vantajosa o valor de sua ‘ajuda’. Assim, a luta organizada para evitar a remoção ou negociar alternativas comuns foi desarticulada (FIX, p. 42, 2001).

Segundo a autora, seriam recorrentes, pela parte de moradores, os “boatos” de que antigas lideranças estariam morando em “mansões” financiadas pelos consórcios, sendo ainda comum a referência a advogados contratados pelos moradores para defendê-los que também estariam “se vendendo” (IDEM, p. 46). Denúncia semelhante consta na reportagem “Arquitetura da Destruição”, feita em junho de 2011 pela revista Rolling Stone.

Desde quando começou a negociar a saída dos moradores e a construção dos prédios no mesmo local, o líder da associação dos moradores, Gerônimo Henrique Neto [liderança popular do Jardim Edite], recebeu propostas de imobiliárias para que abrisse mão da militância pelo terreno. “Eu não quis nem ouvir o que tinham a oferecer. Meu compromisso é com os moradores”, diz ele.¹²⁴

Em sua entrevista, Vicente prefere dar ênfase a outros problemas. Em sua opinião, atualmente, o principal entrave que impede com que pessoas saiam do Auxílio Aluguel consiste no desrespeito ao zoneamento da comunidade. Ele alega que empreendimentos que não atendem à faixa de renda da população de Paraisópolis estão sendo construídos em Zonas Especiais de Interesse Social, sem que as pessoas que aguardam sua unidade habitacional sejam atendidas.

As nossas ZEIS aqui estão sendo tomadas, e nessa deles tomar nós tem que abrir o olho, porque nós temos lugar de fazer 3 mil pessoas morar aqui dentro ainda e, se não abrir o olho, não vão botar é mais nem mil. Se não abrir o olho, porque os prédios

124 ARANHA, A; FILHO, M. M. ARQUITETURA DA DESTRUIÇÃO. Revista Rolling Stone. São Paulo, 30.dez.2011. Disponível em: <https://rollingstone.uol.com.br/edicao/56/arquitetura-da-destruicao/>. Acesso em 2.dez.2019.

que está saindo não é pra mim, não é pro meu filho, não é pra ninguém que ganha 1 salário mínimo, 2 salários mínimos, é pra quem ganha de 4 salários mínimos, 5 salários mínimos, 6 salários mínimos pra cima, para poder entrar lá. Se não, não entra. Se você quiser eu te levo agora pra tirar foto e levar, porque não é proibido, não. É um direito que nós temos de mostrar o que estamos sentindo dentro de nós. É bonito? É! Tem elevador? Tem! Mas não é pra mim, gente. Se não é pra mim, não me interessa! (...) Como eu vou tirar o chapéu pra uma coisa que é feita dessa forma?

O empreendimento referido por Vicente localiza-se em uma ZEIS 5,¹²⁵ na qual, de acordo com o Plano Diretor, deve-se garantir um mínimo de 40% para Habitação de Interesse Social.¹²⁶ Ele acredita, contudo, que esse coeficiente está sendo desrespeitado, impedindo, assim, com que a população que aguarda no Auxílio Aluguel acesse a sua moradia. Ao fim da entrevista, ainda com o gravador ligado, volto ao assunto anterior e pergunto mais uma vez sobre as propostas que lhe teriam sido feitas para abandonar sua militância na comunidade.

- Mas nunca te ofereceram nada, mesmo?
- Oh senhor, oferecer, senhor, eu vou falar a verdade: se eu quisesse estar com 3, 4, 5 apartamentos aqui, eu tava. Eu tava com os meus filhos todinhos num apartamento. Meus filhos. Nome de filho meu em cadastramento de apartamento, não tem. Porque eu não pus.

E conclui, sorrindo: “E essa coisa que eles fez comigo, você acha que eles não fez com ninguém aqui não? E alguém topou? Ah rapaz, é na cara...”.

125 De acordo com o Plano Diretor Estratégico, em seu artigo 45, as Zonas Especiais de Interesse Social classificam-se em cinco categorias. A ZEIS 5 corresponde a “lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social”. Uma possibilidade que explica os conjuntos apontados por Vicente é que tenham sido construídos a partir do “direito de protocolo”, que permite com que empreendimentos protocolados antes da nova legislação (no caso, a demarcação como ZEIS) sigam regras antigas. Ressalta-se, entretanto, que o terreno já era demarcado como ZEIS desde 2002.

126

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
Quadro 4. Percentuais de área construída total por usos residenciais e não residenciais em ZEIS

Tipo de ZEIS	HIS 1	HIS 2	HMP	Usos R e nR
ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4	No mínimo 60%	permitido	No máximo 20%	
ZEIS 5	Mínimo 40%		Permitido	No máximo 40%

Fotos aéreas do zoneamento de Paraisópolis (e Zoom na ZEIS 5) a partir do PDE 2014. Fonte: Geosampa. Ortofoto 2017.

Zoom na ZEIS 5/W001. Na primeira foto, à direita, os equipamentos públicos Condomínio F (126 UH), ETEC, CEU e EMEI/EMEF. À esquerda, em zoom na segunda foto, empreendimentos habitacionais apontados por Vicente. Levanta-se a hipótese que tenham sido construídos a partir do direito de protocolo, ou que sejam habitações de mercado popular. Fonte: Geosampa. Ortofoto 2017.

Epílogo: as reocupações de canteiros de obras

Foi a festa da uva. Paraisópolis não consegue resolver, porque tinha um planejamento até bem feito, por causa disso. Por causa desse ajuste político que foi feito..(...) E das reocupações né? E também das reocupações. Teve muita reocupação. Tirava e punha, tirava e punha. Aí ia pondo todo mundo... (Angela, 14.mai.2019)

Com a mudança de gestão, as obras que estavam em andamento na terceira etapa foram paralisadas devido ao congelamento de recursos destinados à urbanização de favelas, não apenas em Paraisópolis, mas em diversas outras favelas de São Paulo. O prefeito da cidade, em junho de 2013, comprometeu-se a retomar as obras de urbanização do Programa Nova Paraisópolis (MAZIVIERO; SILVA, pg 510, 2018).

Outro fato relevante para compreender o número inflacionado de famílias cadastradas pela empresa gerenciadora social, citado tanto por Angela em seu depoimento como pela bibliografia consultada, consiste nas reocupações dos canteiros de obra. Tais episódios, entretanto, se deram em outro momento do processo de urbanização. Em 2013, após assumir a Prefeitura de São Paulo, Fernando Haddad anunciou um congelamento de 12,3 bilhões do orçamento da Prefeitura que prejudicou a continuidade das obras em Paraisópolis.¹²⁷ A partir desse momento, diversas frentes de obras já desocupadas passaram a ser reocupadas, muitas vezes com o apoio da União de Moradores e do Comércio de Paraisópolis, que exigia como contrapartida para a desocupação a continuidade das obras na comunidade, o retorno do pagamento dos atendimentos de Auxílio Aluguel interrompidos e atrasados e o cadastramento das famílias que haviam reocupado os terrenos para recebimento de Auxílio Aluguel.¹²⁸

¹²⁷ Os congelamentos de investimentos públicos em Paraisópolis decorreram da interrupção do repasse de verbas federais PAC 2 que seriam aplicadas a obras como a canalização do Córrego do Antonico, mencionada a seguir. Fonte: HADDAD CONGELA 52 bilhões do orçamento. AGOSTINI, Cristine. Valor. São Paulo. 15.jan.2013. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2013/01/15/haddad-congela-r-52-bilhoes-do-orcamento.ghml>. Acesso em 2.dez.2019.

¹²⁸ De acordo com a União dos Moradores, os pagamentos frequentemente atrasavam ou eram interrompidos sem justificativa

Uma vez que as obras foram interrompidas e reiniciadas mais de uma vez, tais expedientes deram a tônica da relação entre o poder público e a União de Moradores e do Comércio de Paraisópolis e da própria continuidade do projeto de Urbanização ao longo da gestão Fernando Haddad (PT). Nos momentos em que as obras eram interrompidas, as reocupações eram promovidas, segundo a União dos Moradores, como retaliação ao desinvestimento público. Nos momentos em que as obras eram retomadas, uma complicada negociação envolvendo a desocupação dos terrenos era (re)iniciada. O trecho a seguir refere-se à um desses incidentes.

Em abril de 2015, os serviços de canalização dos Córregos do Antonico e Jardim Colombo foram totalmente paralisados. Nesse mesmo período, as áreas correspondentes à Escola de Música e ao Parque Sanfona voltaram a ser reinvadidas, pela terceira vez desde que ocorreu a primeira remoção. (...) O motivo das invasões no Parque Sanfona, organizado pelas lideranças locais, estava relacionado à falta de pagamento de aluguéis sociais e à paralisação das obras por parte da construtora pela falta de recursos da prefeitura (São Paulo, 2016). (...) A quantidade de beneficiados foi um dos principais fatores que resultaram na dificuldade de a prefeitura diminuir o déficit de habitação; com isso, a promessa de construir 55 mil moradias já não estava mais garantida até o final de 2016 (MAZIVIERO; SILVA, pgs 513 e 517, 2018).¹²⁹

O excerto elucida que as reocupações foram frequentes, havendo algumas frentes de obra sido reocupadas ao menos três vezes após a primeira remoção. A análise dessa dinâmica antecipa, entretanto, elementos que serão apresentados no capítulo seguinte, que traz apontamentos relativos ao período posterior à publicação de nova regulamentação do Auxílio Aluguel, em 2015. Deve ter-se em vista, portanto, que no transcurso dos fatos narrados o regime legal concernindo a concessão de Auxílio Aluguel, até o momento descrito como propositalmente flexível, passou a designar um procedimento administrativo detalhado e extenso.

A situação agonística que se instaurou possivelmente decorre da forma como os trabalhos eram realizados em Paraisópolis até então, com grande impacto social, mas também com vultosos recursos que permitiam uma acomodação momentânea dos personagens em cena e criando uma cultura de negociações através do Auxílio Aluguel. Ademais, o ritmo intenso das obras cultivava a esperança de que a provisão definitiva eventualmente chegaria, horizonte esse que se desfez com a instauração de um cenário de crise econômica e austeridade de recursos. A fala do membro do

¹²⁹ Levanta-se a hipótese de que a paralisação do pagamento de parte dos benefícios em 2016, registrado pelas autoras, esteja relacionada à tipificação das operações orçamentárias denominadas ‘pedaladas fiscais’ enquanto crime de responsabilidade.

conselho gestor de urbanização de Paraisópolis e integrante da UDMC Almino aponta as reocupações como indicadoras da insuficiência do atendimento prestado até então.

Aí o que acontece, muita gente pegou esses 5 mil, aí perdeu a sua casa e, depois, correu atrás da gente e nós ainda ajudamos. Ficou sem moradia, por que? Com 5 mil ele não iria comprar nada. O quê que ele fez? Ele tinha que ocupar de novo os espaço, porque não tinha outra opção. Com 5 mil não comprava nada. Acabou o dinheiro, vai pra onde? Vai ocupar, se não em Paraisópolis, vai ser em outro local. Por que? Foi uma falha da prefeitura, e a prefeitura tirou essas pessoas. Não era pra ter tirado. Tirou pessoas para a moradia, mas deixou a desejar. (...) O que aconteceu aqui no Paraisópolis, hoje nós temos 4.500 pessoas no aluguel social. O que aconteceu foi o seguinte, demoraram muito para fazer as moradias, então aquelas pessoas que pegava o auxílio aluguel que era 400 reais, aquele pessoa voltou para o local da área que ela foi removida. Ou ela voltou, ou ela tá morando em outro lugar, ou outra pessoa tá lá. Aí elas começaram o que? A invadir novamente o terreno, então a prefeitura vinha de novo tirar as pessoas, outro dono. Então, hoje, está esse seca gelo. (...) Acontece isso aqui dentro do Paraisópolis. E quem deu essa liberdade? a própria prefeitura, pois eles me davam o dinheiro e eu ia alugar a casa, mas eles não iam na minha casa pra alugar a casa pra mim. Eu tinha que me virar para alugar a casa com esse dinheiro que eles me davam. Eles não iam lá ver o meu aluguel, eles não iam lá ver onde eu estava alugando.

Efetivamente, a concessão de mais de quatro mil benefícios a uma comunidade que, segundo o próprio levantamento realizado pela PMSP em 2012 contava com aproximadamente 17 mil domicílios, não poderia se dar sem efeitos colaterais. O grande volume de remoções, somado ao subsídio do Auxílio Aluguel criou uma demanda capitalizada que aqueceu o mercado de alugueis na favela, elevando preços e tornando, nas palavras de **Vicente** “um baita negócio fazer casinha para alugar aqui”.¹³⁰ Entretanto, ainda que responsabilizem as excessivas remoções e o parco atendimento habitacional pelas reocupações das frentes de obra, os membros da UDMC não são entusiastas dessas práticas. Em linha com esse argumento, Almino aponta o que acredita ser um contrassenso: um movimento social que reivindica a concessão de Auxílio Aluguel, mas impede a construção de unidades habitacionais.

130 Para mais informações a respeito das transformações do mercado imobiliário em Paraisópolis, ver: SANTO AMORE, Caio; CASTRO, Andrea Q.; PEREIRA, R. B.; RODRIGUES, F. N.; RODRIGUES, Daniela P.; BARRIO, Marina; HORIZOSHI, M. R. B. S. Precariedades habitacionais: um ensaio de qualificação e quantificação, uma metodologia para intervenções em favelas. In: ANAIS do I URBFAVELAS – Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Santo André: UFABC, 2014. v. 1. p. 1–20. Disponível em: <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anaais/ARQUIVOS/GT1-46-106-20140630235449.pdf>.

É diferente dos trabalhos das outras organizações sociais, como MST, e vários movimentos sociais da cidade de São Paulo. Os movimentos sociais, o MST ou outros, eles ocupam o terreno lá que está abandonado pelo proprietário. O que aconteceu em Paraisópolis foi um grupo que criaram aqui dentro que ocupou as obras do Paraisópolis, que tava lá pra fazer o Parque Sanfona, as moradias. Então eles ocuparam. Tinha lá o morro, já estava tudo certinho pra fazer as moradias lá, para fazer o Parque Sanfona. Foi lá esse grupo de movimento, ocuparam esse terreno da prefeitura lá, já tinham tirado os moradores, já estavam tudo no aluguel social, aí ocuparam de novo e deram aluguel social novamente. (...) . Um grupo que vai, isso é um movimento: “você tem que invadir ali que vão te dar aluguel social, vão te dar moradia”. (...) Então é diferente dos outros movimentos social que lutam por moradia, como aquele prédio que está abandonado no centro da cidade que o pessoal vai lá e ocupa para ter a sua moradia. Ocupação diferente desses outro movimento que fizeram dentro de Paraisópolis.

A reivindicação inicial apresentada pela União dos Moradores ao Prefeito Fernando Haddad (PT) consistia primordialmente na retomada da urbanização do complexo.¹³¹ Posteriormente, quando as obras foram retomadas, inclusive com a proposta de 399 unidades habitacionais a mais, onde anteriormente seria o Parque Sanfona, a disputa passou a centrar-se da concessão ou não de Auxílio Aluguel para aqueles que reocuparam as frentes de obra. Como ao longo da administração Haddad as obras foram interrompidas em mais de um momento e as reocupações foram frequentes e sucessivas, a situação tornou-se complexa. De acordo com Werneck (2018) e Maziviero e Silva (2018), a dinâmica de reocupações possivelmente relacionar-se-ia ao interesse de outros atores presentes na comunidade que não apenas a União dos Moradores. Segundo Maziviero e Silva, o crescimento da animosidade entre Prefeitura e comunidade no período chegou a colocar em risco a permanência dos profissionais em Paraisópolis: “Em dezembro de 2015, segundo as lideranças locais, a equipe técnica precisou se retirar do canteiro, localizado na Avenida Hebe Camargo, por conta das constantes ameaças sofridas” (MAZIVIERO; SILVA, pg 513, 2018). Já Werneck aponta um fortalecimento do crime organizado a partir do momento em que as obras foram interrompidas.

131 As reivindicações eram, especificamente: a conclusão das obras previstas no Programa de Urbanização de Paraisópolis e ampliação para outras necessidades que não estavam contempladas no projeto inicial, a indicação de terrenos para creches, a abertura do sistema de licenciamento de atividades, permitindo que os comércios locais se regularizem por meio de alvarás condicionados e a retomada dos investimentos na melhoria do CEU Paraisópolis. Fonte: UNIÃO DOS MORADORES é recebida pelo prefeito Haddad e apresenta reivindicações da comunidade de Paraisópolis. Disponível em: <http://paraisopolis.org/uniao-dos-moradores-e-recebido-pelo-prefeito-haddad-e-apresenta-reivindicacoes-da-comunidade-de-paraisopolis/>. Acesso em 10.dez.2019.

Essa descontinuidade das ações do Programa de Urbanização contribuiu para o aumento da ação do tráfico e intervenção do Primeiro Comando da Capital (PCC). Paraisópolis sempre foi uma área de ação muito intensa do tráfico, contudo, ocorreu uma abertura maior para a consolidação nos espaços públicos, no período da urbanização. O Programa de Urbanização de Paraisópolis trouxe muitas mudanças nas relações estabelecidas entre os moradores e o território, na medida em que o poder público interferiu no modo e nas condições de vida dos moradores, porém, nem sempre assumiu seu papel de compromisso e responsabilidade para com os direitos dos moradores (WERNECK, p. 98, 2018).

Analisar a atuação ou mesmo a existência de instâncias paralelas ou superiores àquelas que se apresentam publicamente na comunidade excede em muito a proposta da presente dissertação,¹³² apenas registra-se momentaneamente que as negociações e os termos em que se deram são complexas e possivelmente pouco mapeáveis. Os membros da União em Defesa da Moradia e das Melhorias das Comunidades do Estado de São Paulo em suas entrevistas não fazem referências ao PCC mas criticam a Prefeitura que, segundo seus depoimentos, pode ter priorizado o atendimento dos ocupantes posteriores de terrenos desocupados em detrimento dos ocupantes originais.

Então, as moradias não está chegando, realmente, para os verdadeiro dono do local que saiu, que a prefeitura deu o prazo de 2 meses para retirar, ele saiu contra a vontade mesmo, para ajudar o governo. Só que hoje, os verdadeiros donos não está na moradia, quem tá é outras pessoas que ocuparam depois. Os que ocupavam antes hoje não estão na moradia, os verdadeiros [donos]. (Almino).¹³³

Conforme pode-se perceber, houve nesse segundo momento uma transfiguração substancial no método através do qual a concessão do Auxílio Aluguel e a própria presença do poder público se deram na comunidade. De um período marcado por volumosas remoções e pela resistência à essas remoções, no qual negociações informais travadas em espaços privados foram frequentes, passa-se à um período em que a União dos Moradores exige publicamente a desocupação de frentes de obra, fazendo uma disputa política aberta pelo recebimento do benefício.

132 Mesmo nas frequentes idas a campo e entrevistas realizadas, menções a presença do Primeiro Comando Capital são pouco usuais, tendo as conversas com este pesquisador gravitado em torno da atuação do Poder Público ou de entidades legalmente reconhecidas.

133 A possibilidade que tenham havido, em momentos anteriores, negociações envolvendo não apenas o cadastramento para recebimento do Auxílio Aluguel, mas também o favorecimento de personagens políticos da favela, condiz com o cenário de negociações generalizadas que se descreve aqui.

Por último, deve ser considerado ainda o interesse dos consórcios de empreiteiras vencedores das licitações para execução do projeto em que as obras fossem retomadas. O trecho abaixo foi retirado de documento (sem data) fornecido pela Prefeitura de São Paulo em resposta a pedido feito através da Lei de Acesso à Informação em janeiro de 2019, referente às fontes de financiamento das obras em Paraisópolis.

3ª LICITAÇÃO DE OBRAS

Consórcio: Boa Morada – Carioca e Delta

Período: Desde Outubro de 2010 até hoje.

Observação: Risco de suspensão/ rescisão do contrato caso não sejam liberadas as frentes de serviço, pois as áreas foram reinvadidas.

Fonte: PMSP

Ao longo do levantamento de materiais para a pesquisa, foi encontrada uma informação de que a inatividade das obras no canteiro do Parque Sanfona teria decorrido também da desistência da construtora responsável pela obra em 2015.¹³⁴

134 LABORATÓRIO Paraisópolis: subjetividades jurídicas em formação. Apresentação de slides de disciplina da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4111799/mod_resource/content/1/Parais%C3%B3polis%20-%20LAB%2002.pdf. Acesso em: 2.dez.2019. Em conversas com técnicos da SEHAB, foi mencionado que empreiteira Carioca, responsável pela construção do Parque Sanfona, estava, no referido período, envolvida no escândalo de corrupção da Lava Jato, o que pode ter contribuído para que tenha desistido da obra. De acordo com a revista Exame, a empreiteira, em 2018 teria firmado um acordo de leniência com o CADE: “O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) aprovou nesta quarta-feira, 21, um total de 16 acordos em que as construtoras Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Carioca pagarão juntas R\$ R\$ 897,9 milhões para encerrar processos relacionados à operação Lava Jato.”. Fonte: CADE FECHA acordo de R\$ 897,9 milhões com empreiteiras da Lava Jato. Exame. São Paulo, 21.nov.2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/cade-fecha-acordo-com-empreiteiras-da-lava-jato/>. Acesso em: 2.jan.2019.

Reocupação dos canteiros de obras do Parque Sanfona e Escola de Música entre 19.abr.2015 e 5.jun.2015.
Fonte: Elaboração própria a partir do GoogleEarth.

No período de reconstrução de uma nova empreiteira, aproximadamente 700 novos barracos teriam sido erguidos no terreno.

Essas disputas sucederam-se ao longo de toda a gestão de Haddad, estendendo-se à gestão seguinte. Retomando o enredo exposto por Maziviero e Silva (2018), que se referia aos dois canteiros de obra destinados respectivamente à construção do empreendimento habitacional Parque Sanfona e à Escola de Música, os quais foram reocupados ao menos três vezes, percebe-se que o desfecho em cada um dos casos foi diferente.

Os moradores das áreas de risco exigiram, em uma reunião com Fernando Haddad, em março de 2016, o auxílio-moradia para todas as famílias que estavam nas áreas referentes ao Parque Sanfona e à Escola de Música. Porém, a legislação autorizou o pagamento apenas para as famílias localizadas em áreas de risco. Como tentativa de solução, a equipe da Secretaria de Habitação mapeou a área de risco e identificou, de um total de 392 famílias, somente 93 que se enquadravam aos padrões do aluguel social. As demais famílias precisariam se retirar do local sem benefícios. A desocupação voluntária tinha como prazo dia 1 de abril de 2016; após essa data, a reintegração de posse seria realizada com a ajuda da polícia militar e órgãos públicos até o dia 18 do mesmo mês. Em meados de maio de 2016, foram iniciadas as remoções das famílias atendidas pelo aluguel social e das demais famílias que seriam removidas sem atendimento algum por não estarem em situação de risco. De acordo com o relatório do Consorcio Domus (São Paulo, 2016, p. 15.232): [...] os esforços concentram-se na execução da reforma do canteiro de obras, limpeza da área de intervenção, cercamento para evitar nova invasão e análise atual do talude para elaboração de projetos geotécnicos [...] (MAZIVIERO; SILVA, pgs 513 e 517, 2018)

A solução inicial encontrada, para os dois casos, consistiu em um acordo judicial realizado após a Prefeitura, que já havia ingressado com ação de reintegração de posse, obtendo decisão liminar favorável, oferecer-se a pagar o Auxílio Aluguel às famílias que adequassem-se aos requisitos de vulnerabilidade social previstos na nova regulamentação do Auxílio Aluguel então vigente, que descreveremos no último capítulo desta dissertação. Apesar do acordo firmado, até que a desocupação fosse promovida, a União dos Moradores seguiu organizando protestos reivindicando a concessão do benefício para todos os ocupantes.¹³⁵ No caso do Parque Sanfona, após o cercamento

135 Em 16 de março, um dia após reunir-se com integrantes da União dos Moradores, Fernando Haddad foi cercado por ocupantes dos terrenos que exigiam a concessão do benefício para todos os moradores. O fato foi reportado pelo jornal O Estado de São Paulo, informando a posição das lideranças locais: "Juliana [diretora da União dos Moradores] afirmou que o grupo de moradores tomou a decisão de marcar presença em todas as agendas do prefeito até que o impasse seja resolvido. "Não dar aluguel social para todas as famílias é pedir para que elas voltem para as áreas de risco", defendeu a líder comunitária." Fonte: GRUPO CERCA Haddad para protestar por auxílio moradia. O Estado de São Paulo. São Paulo, 16.mar.2016. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,grupo-cerca-haddad-para-protestar-por-auxilio-moradia,10000021566>. Acesso em: 2.nov.2019.

da área, foram iniciadas obras de contenção, devido à alta declividade do terreno, contando com recursos do Fundo Municipal de Saneamento e Infraestrutura (FMSAI).¹³⁶

Fonte: OBRAS DE Urbanização no Parque Sanfona, em Paraisópolis, são concluídas. Portal da Prefeitura de São Paulo. São Paulo, 25.mai.2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=257349>. Acesso em: 2.set.2019.

Já o terreno destinado à construção da Escola de Música continuava ocupado em março de 2017, quando foi atingido por um incêndio. Na ocasião, foi realizado um novo cadastramento junto à população afetada para o recebimento do Auxílio Aluguel.¹³⁷

Em março de 2017, a área reservada para a construção da Escola de Música (Figura 12) sofreu um grave incêndio, desabrigando pelo menos 354 pessoas (Mello, 2017). As famílias prejudicadas com a situação receberam, mais uma vez, atendimento emergencial: cerca de 20 pessoas foram para um abrigo disponibilizado pela prefeitura e 334 pessoas se instalaram em casas de familiares (MAZIVIERO; SILVA, pgs 7–9, 2018).

136 Fonte: OBRAS DE Urbanização no Parque Sanfona, em Paraisópolis, são concluídas. Portal da Prefeitura de São Paulo. São Paulo, 25.mai.2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=257349>. Acesso em: 2.set.2019.

137 Fontes: Portaria 131 de 2015 da Secretaria de Habitação; ARANHA, A; FILHO, M. M. ARQUITETURA DA DESTRUIÇÃO. Revista Rolling Stone. São Paulo, 30.dez.2011. Disponível em: <https://rollingstone.uol.com.br/edicao/56/arquitetura-da-destruicao/>. Acesso em 2.dez.2019.

Fonte: APÓS INCÊNDIO, moradores de Paraisópolis querem reconstruir casas. Agência Brasil EBC. São Paulo, 3.mar.2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-03/apos-incendio-moradores-de-paraisopolis-prometem-reconstruir-casas>. Acesso em 12.dez.2019.

A relação entre o Auxílio Aluguel e os incêndios ocorridos em favelas em processo de urbanização é uma agenda de pesquisa que se deixa aberta para futuros pesquisadores. A Portaria 101 de abril de 2015, já mencionada nesta seção, consiste no marco temporal que põe termo ao recorte abrangido por esta pesquisa. Conforme explicamos no início deste capítulo, esse epílogo descreve uma disputa política que, iniciada na gestão Fernando Haddad (PT), extrapola o período de 2010 a 2015, sob o qual procuramos nos debruçar nas seções anteriores, e consiste na ponte para as “Notas para não encerrar uma discussão” que serão tecidas a seguir.

4

NOTAS PARA NÃO ENCERRAR UMA DISCUSSÃO

Iniciamos essa dissertação caracterizando o Auxílio Aluguel como uma “caixa preta” pouco compreendida até por profissionais que trabalham com a pauta urbana e mesmo por seus operadores. Ao longo da pesquisa, procuramos abrir essa “caixa”, apresentar algumas das informações que encontramos e tecer análises a seu respeito. Apesar de uma década ter se passado desde a sua criação, e mais de 1 bilhão de reais terem sido despendidos em sua decorrência, o Auxílio Aluguel segue sendo um objeto pouco debatido. Assim, nosso objetivo principal consistiu em buscar a melhor forma de trazê-lo para o centro do debate. A escolha foi de, literalmente, “começar pelo começo”: apresentar o momento em que foi criado e articulado à um Programa de Urbanização de Favelas assentado em grande quantidade de remoções e que não atendeu a densidade habitacional prévia desses territórios. Uma vez percorrido este caminho, optamos por finalizar essa dissertação apontando direções que entendemos que possam ser profícuas para o debate futuro e trazendo aportes para subsidiá-lo. Dessa forma, em lugar de uma conclusão, redigimos essas “Notas para a continuidade do debate”.

Essas notas dividem-se em duas partes. A primeira delas é composta por três textos a respeito da situação atual do Auxílio Aluguel, que se estruturam em torno de produtos concretos. Primeiro, apresentamos a evolução do marco normativo de atendimento habitacional provisório em São Paulo após 2015, ilustrada no final por uma linha do tempo. Em seguida, descrevemos a discussão contemporânea a respeito do benefício e que permeou a evolução do marco normativo, centrando-se nas questões da inclusão da vulnerabilidade social como situação ensejadora da concessão do benefício e da sua judicialização. Ao final do texto, incluímos uma tabela que indica o número de famílias cadastradas para recebimento de Auxílio Aluguel em 2019 em decorrência de decisões judiciais. Na terceira parte, apresentamos dois gráficos elaborados a partir de dados abertos do orçamento municipal e obtidos junto à Secretaria de Habitação que demonstram as despesas do órgão com auxílios em relação à sua quantidade de investimentos, para fazer apontamentos a respeito da participação do Auxílio Aluguel nos recursos da política habitacional.

O segundo momento dessas notas finais também se divide em dois textos. No primeiro deles, apresentamos uma breve sistematização das conclusões parciais obtidas na dissertação. No segundo, fizemos alguns apontamentos teóricos que embasaram as análises desenvolvidas no primeiro e no segundo capítulo da dissertação, permitindo situá-las dentro de uma tradição

de pensamento. Por último, fizemos uma breve análise a partir do texto “O Valor dos Pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo” (2015), de Gabriel Feltran, que permite tanto situar as análises feitas no terceiro capítulo como apontam para outros caminhos possíveis para a compreensão da operacionalização dos atendimentos habitacionais provisórios no município.

Considerando a complexidade dos fatos narrados, que perpassam desde a articulação política local até determinações da conjuntura econômica nacional, entendemos que não cabia nesse trabalho a proposição de soluções. O que procurou-se fazer foi apresentar um problema, colocando-o em seus termos originais e armando-se com a vontade de apontar algumas de suas dificuldades básicas.

Parte 1: Apontamentos sobre o Auxílio Aluguel hoje

1 Evolução do marco normativo

A regulamentação das verbas de atendimento provisório feita pela Portaria 323 da SEHAB de 2010, que criou o Auxílio Aluguel, vigorou durante cinco anos. Como demonstramos, seu texto era bastante simples e não estipulava qualquer forma de controle sobre o emprego do benefício, permitindo, inclusive que os cadastramentos fossem feitos de maneira discricionárias por determinação da Superintendência de Habitação Popular. Em 2015, com a publicação da Portaria nº101 de abril de 2015, a regulamentação do Auxílio Aluguel veio a ser efetivamente modificada e os procedimentos para a sua concessão reformados. Se no primeiro capítulo apresentamos os antecedentes do Auxílio Aluguel, descrevendo seu *boom* a partir da Portaria 323 nos capítulos 2 e 3, concluiremos o trabalho iniciado retratando a evolução subsequente desse marco normativo. Ao final dessa seção, será apresentada uma linha do tempo que sintetiza a evolução do marco normativo sobre o Auxílio Aluguel desde a sua criação.

1.1 A PORTARIA Nº 114 DE 16 DE JULHO DE 2014

Em 2013, quatro meses após assumir a Prefeitura de São Paulo, Fernando Haddad (PT, 2013-2016) realizou uma reestruturação da Secretaria Municipal de Habitação.¹ A reforma criava uma nova

1 LEI Nº 15.764 DE 27 DE MAIO DE 2013.

secretaria orientada para a aprovação de empreendimentos edilícios.² Em 2014, devido à essa reestruturação, a Portaria 323 de 2010 foi reformada, adequando-se às novas nomenclaturas e a nova distribuição de atribuições dentro da Secretaria.³ Uma vez que não apresentou nenhuma mudança em relação à regulamentação do Auxílio Aluguel anterior, apenas atualizando sua terminologia, ela foi interpretada nesse trabalho como uma continuidade da Portaria 323. As mudanças na regulamentação do benefício só vieram a ser implementadas efetivamente em 2015.

1.2 A PORTARIA Nº 101 DE 15 DE ABRIL DE 2015

A Portaria 101 de 15 de abril de 2015 trouxe muitas modificações na regulamentação do Auxílio Aluguel, implicando em mudanças nas formas como a disputa em torno do benefício passou a se dar. Por essa razão, optamos por manter o nosso recorte de pesquisa no período entre 2010 e 2015. Ainda assim, apresentaremos suas disposições para concluir o trabalho de evolução do marco normativo do Auxílio Aluguel. A primeira inovação que destacamos consistiu na conceituação do atendimento habitacional provisório, que não existia nas regulamentações anteriores. De acordo com o artigo 1º da portaria, ele corresponde à concessão de benefício financeiro complementar à renda familiar, com a finalidade de auxiliar na cobertura de despesas com moradia. O atendimento pressupõe a insuficiência de renda da família para cobrir custos com a habitação e pode ser concedido de forma temporária ou continuada.⁴ Como se pode perceber, a partir de sua definição, o atendimento provisório passa a incorporar tanto um critério de renda como dois regimes de vigência.

2 A nova Secretaria de Habitação passou a concentrar competências anteriormente atribuídas internamente à Superintendência de Habitação Popular, além daquelas referentes à regularização fundiária de imóveis privados. Embora justificada por razões técnicas, os agentes responsáveis pela reforma reconheciam publicamente que ela visava garantir maior transparência e controle no sistema de licenciamento após escândalo de corrupção envolvendo a SEHAB ocorrido na gestão anterior. De acordo com denúncia apresentada pelo Ministério Público em 2012, o antigo diretor do Departamento de Aprovação de Edificações (Aprov) da Secretaria Municipal de Habitação. Hussein Aref, indicado para o posto por Gilberto Kassab em 2005, nos sete anos em que esteve à frente do departamento, havia adquirido 106 imóveis em seu nome, somando um patrimônio de 50 milhões de reais. A mesma lei que dispôs sobre a nova estrutura da Secretaria de Habitação criou também uma Controladoria Geral do Município. Fonte: KASSAB E A MÁFIA dos imóveis. IstoÉ. São Paulo, 18.mai.2012. Disponível em: https://istoe.com.br/207321_KASSAB+E+A+MAFIA+DOS+IMOVEIS/. Acesso em 2.dez.2010; HADDAD ACABA com aprov para conter corrupção e acelerar licença de obras. O Estado de São Paulo. São Paulo, 13.jul.2013. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-acaba-com-aprov-para-conter-corrupcao-em-obras,1053102>. Acesso em 02.fev.2020.

3 Portaria SEHAB nº 114 de 16 de julho de 2014. Uma única alteração que se considera digna de nota: até 2014, a Portaria 323 estipulava “Atendimento por determinação da Coordenadoria de Habitação Popular” como uma hipótese de ingresso. Tal hipótese foi reformada em 2014, com a extinção da Superintendência de Habitação Popular, para “Atendimento por determinação do Secretário Municipal de Habitação”.

4 Artigo 1º, §1º, 2º e 3º. PORTARIA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB Nº 101 DE 15 DE ABRIL DE 2015.

Com relação às alternativas de atendimento, que até então consistiam na Compra de Moradia (até 8 mil reais), no Apoio Habitacional (até 5 mil reais), no Auxílio Aluguel (sem valor especificado) e no Auxílio Mudança (também sem valor especificado), houve a supressão da alternativa Compra de Moradia, a redução do valor do Apoio Habitacional para até 2.400 reais e a estipulação dos valores do Auxílio Aluguel e do Auxílio Mudança em 400 e 900 reais, respectivamente. As alternativas de atendimento estão registradas no artigo 3º da portaria.

Alternativas (R\$)	SEHAB Nº 114 DE 16 DE JULHO DE 2014	PORTARIA – SEHAB Nº 101 DE 15 DE ABRIL DE 2015
Compra de Moradia	Até 8.000	–
Apoio Habitacional	Até 5.000	Até 2.400
Auxílio Aluguel	sem valor especificado	Até 400
Auxílio Mudança	sem valor especificado	Até 900

As hipóteses que justificam o cadastramento também foram alteradas. Primeiramente houve a supressão de dois itens presentes na portaria anterior: o atendimento por determinação do Secretário Municipal de Habitação, que, na Portaria 323 de 2010, constava como “por determinação da Coordenadoria de Habitação Popular”, e o atendimento por determinação judicial. Em seu lugar, surgiu uma nova hipótese de atendimento, referente a casos de extrema vulnerabilidade social. A inclusão da vulnerabilidade social enquanto hipótese de cadastramento para recebimento do benefício é relevante e será retomada adiante.

Situações que ensejam a concessão do benefício (Art. 2º)	
PORTARIA – SEHAB Nº 101 DE 15 DE ABRIL DE 2015	PORTARIA –SEHAB Nº 114 DE 16 DE JULHO DE 2014
I – Remoção em decorrência de obras públicas estratégicas de infraestrutura e de saneamento básico, realizadas pelo Município ou por outro Ente da Federação em parceria com o Município.	Realização de obras ou intervenções públicas.
II – Remoção em áreas objeto de intervenção dos Programas de Urbanização de Favelas, Recuperação de Empreendimentos Habitacionais ou de Regularização Fundiária, sob a responsabilidade direta da SEHAB ou em parceria com outros municípios, órgãos do Estado e da União.	Remoção de moradores em áreas objeto de intervenção da SEHAB.

III – Atendimento emergencial em decorrência de desastres em áreas ou imóveis de ocupação consolidada, tais como: acidentes geológicos, desabamentos, inundações, alagamentos, incêndios, contaminações químicas e outros, devidamente caracterizados pela Defesa Civil e Subprefeituras.	Atendimento emergencial quando ocorrer desastres tais como: acidentes geológicos, desabamentos, inundações, alagamentos, incêndios, contaminações químicas e outros
IV – Remoção de moradores em áreas ou imóveis de ocupação consolidada por motivo de risco, quando definida a necessidade de desocupação preventiva pela Defesa Civil e realizada a interdição das moradias pela Subprefeitura responsável pela área.	Remoção de moradores em áreas de risco geológico.
V – Casos de extrema vulnerabilidade, devidamente caracterizada, que necessitem de recursos complementares para cobrir parte das despesas de moradia, encaminhados pelas áreas sociais do Município, pela Defensoria Pública, Ministério Público e pelo Poder Judiciário.	–
–	Atendimento por determinação do Secretário Municipal de Habitação.
–	Atendimento por determinação judicial.

Em segundo lugar, com relação às hipóteses de atendimento que permaneceram, que foram (1) remoção por conta de obras públicas, (2) remoção por conta de intervenções de Secretaria de Habitação, (3) remoção por conta de risco geológico e (4) atendimento emergencial em caso de desastres, estas passaram a contar com redação mais detalhada. Nos casos de remoção por conta de risco e atendimento emergencial, passou-se a exigir a caracterização tanto do risco como da emergência pela Defesa Civil e pela Subprefeitura local.⁵ Mais importante ainda, nestes dois casos, a redação da portaria passou a fazer exigência de que se tratasse de “áreas ou imóveis de ocupação consolidada”.⁶

5 Para tanto, fazia-se referência a uma nova Ordem Interna (Ordem Interna nº1 de 2013) emitida pelo Gabinete do Prefeito, na qual a atuação das Subprefeituras e da Defesa Civil em situações de remoção preventiva por conta de risco e atendimento em casos de emergência se encontrava especificada.

6 Essa inovação, acredita-se, consistiu em uma resposta às reocupações de frentes de obras apresentadas no terceiro capítulo da dissertação. A conceituação de “ocupação consolidada” não é precisa, mas dá conta de excluir algumas situações, como as anteriormente descritas. No caso do atendimento emergencial a desastres, considera-se que a exigência de que se tratasse de área de ocupação consolidada relacione-se a suspeitas por parte da Prefeitura de que incêndios teriam sido promovidos criminosamente em áreas de ocupação recente, objetivando-se o cadastramento para recebimento de Auxílio Aluguel.

Mencionamos anteriormente que, ao estipular um conceito quanto ao que seria o atendimento habitacional provisório, a Portaria 101 de abril de 2015 passou a definir um critério de renda e a existência de dois regimes de vigência do atendimento. O critério de renda estabelecia que a renda mensal da família cadastrada não excedesse 1.800 reais, no caso de famílias com até dois membros, 2.400 reais, no caso de famílias com três ou quatro membros e, no caso de famílias com cinco ou mais membros, não excedesse uma renda média de 500 reais por membro.

Critério de Renda (Art. 8º)
Art. 8º A concessão do benefício fica condicionada ao enquadramento da família nos critérios de renda para recebimento de atendimento habitacional provisório, sujeita a avaliações técnicas periódicas. Caso a família não se enquadre nos critérios de atendimento habitacional provisório, deve ser orientada quanto ao atendimento habitacional definitivo.
Parágrafo único: Os benefícios poderão ser concedidos a famílias com renda mensal de até R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), no caso daquelas compostas por 03 (três) ou 04 (quatro) membros. No caso de famílias com até 02 (dois) membros, a renda mensal deverá estar limitada a R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais). Para as famílias com 05 (cinco) membros ou mais, o parâmetro para a concessão de benefício é a renda individual limitada a R\$ 500,00 (quinhentos reais).

Com relação aos regimes de vigência do atendimento, a portaria criou, em seu artigo 4º, a possibilidade do atendimento se dar de maneira continuada, isto é, estando o seu encerramento condicionado à entrega de unidade habitacional. A outra possibilidade consistiria no atendimento temporário, previsto no artigo 5º. Neste caso, o atendimento seria concedido pelo prazo de doze meses, sendo passível de prorrogação, mediante justificativa técnica. A definição de qual regime de vigência seria feito dependeria de qual das situações acima expostas ensejou o cadastramento da família.

Regimes de Vigência	
Continuado	Temporário
Art. 4º O benefício continuado se destina, exclusivamente, às famílias que se enquadrem nas situações descritas nos incisos I e II do Art. 2º desta Portaria e desde que haja empreendimento habitacional vinculado às intervenções.	Art. 5º O benefício temporário tem como objetivo atender às famílias que se enquadrem nas situações descritas nos incisos III, IV e V do Art. 2º desta Portaria e nos incisos I e II do mencionado artigo, quando não houver empreendimento vinculado às intervenções.

Parágrafo único – As famílias que não se enquadrem nas condições estabelecidas para o atendimento habitacional provisório, mas que tiverem direito ao atendimento habitacional definitivo por força de dispositivo do programa ou projeto de intervenção, receberão da SEHAB documento com o compromisso de atendimento futuro e serão encaminhados para cadastro no HABISP	Parágrafo único – O benefício temporário será concedido pelo prazo de 12 (doze) meses prorrogável por igual período, mediante atualização cadastral e justificativa técnica.
---	--

A portaria ainda previa que nos casos em que houvesse remoção vinculada a empreendimento habitacional, mas que a família não se enquadrasse nas condições estabelecidas para atendimento provisório por exceder o critério de renda, a Secretaria de Habitação lhe concederia um termo de compromisso de atendimento futuro.⁷ Ainda, a portaria estipulou um critério geográfico, proibindo o pagamento para famílias que não residissem em São Paulo ou na Região Metropolitana de São Paulo, condicionando a concessão do benefício à residência nesses locais.⁸ Por último, passou a especificar de maneira mais detalhada, em seus artigos 9, 10 e 11, como se daria o procedimento interno de aprovação do cadastramento e liberação de recursos.

1.3 A PORTARIA Nº 131 DE 8 DE JULHO DE 2015

Menos de dois meses após a publicação da Portaria 101 de 15 de abril de 2015, uma nova portaria foi publicada, revogando a anterior. A Portaria 131 de 8 julho de 2015, com alterações incluídas pela Portaria 68 de 10 de junho de 2019, é aquela que no presente momento é responsável por reger os procedimentos relativos à concessão do Auxílio Aluguel. Seu conteúdo é muito semelhante ao de sua antecessora, contando com poucas alterações, as quais são listadas abaixo.

Primeiramente, a nova Portaria incluiu em seus anexos modelos de documentações a serem preenchidas na ocasião da concessão de novos benefícios.⁹ Essa documentação estipulava que o

7 Como vimos ao longo da dissertação, na maior parte das remoções promovidas ao longo da gestão Gilberto Kassab, o benefício era concedido juntamente a este termo de compromisso, ainda que a portaria 323 de 2010 não regulamentasse essas situações, mencionando apenas que o Auxílio Aluguel poderia “ser renovado enquanto for necessário à intervenção pública”. Fonte: Portaria 323/SEHAB/2010.

8 Portaria 101/2015, artigo 14.

9 Essa documentação incluía informações a respeito do benefício, do beneficiário e das obrigações do beneficiário, que consistiam na atualização de seu cadastro na Secretaria de Habitação, na atualização de seu cadastro na Companhia

benefício seria outorgado com a finalidade única e exclusiva de auxiliar sua família na cobertura de despesas com moradia e que o beneficiário não poderia residir em imóvel objeto de ocupação forçada ou de risco, sob pena de o benefício ser cancelado. Dessa forma, o documento deixava de ser apenas um compromisso da Prefeitura com o munícipe, mas também um compromisso do munícipe com a Prefeitura.

Além disso, a nova portaria incluiu um novo paragrafo no artigo 2º da Portaria anterior, que tratava das situações que ensejavam a concessão do atendimento habitacional provisório, trazendo especificações sobre o que consistiria a “extrema vulnerabilidade”:

- Art 2º § 3º: Considera-se em situação de extrema vulnerabilidade, para os fins da presente Portaria, a família com insuficiência de renda para cobrir as despesas com moradia, que se enquadre nos limites de renda previstos no artigo 8º e que se encontre em alguma das seguintes situações:
- a) famílias com titulares idosos ou com idosos na composição familiar, com renda insuficiente ou sem condições de trabalho, observando os demais critério previstos nesta Portaria;
 - b) famílias com pessoas portadoras de deficiência ou com doenças crônicas graves;
 - c) famílias sob chefia de mulher em situação de violência doméstica;
 - d) famílias com menor(es) em situação de desacolhimento.

Dessa forma, a hipótese de ingresso através da constatação de extrema vulnerabilidade foi circunscrita às quatro situações tipificadas, que deveriam somar-se à insuficiência de renda. Esse é um aspecto importante da Portaria, que será retomado na próxima seção. Por último, a portaria alterou o critério geográfico estipulado anteriormente, excluindo o atendimento para as famílias residentes na Região Metropolitana de São Paulo e restringindo-o apenas à capital paulista.¹⁰

1.4 A PORTARIA Nº 68 DE 10 DE JUNHO DE 2019

Quatro anos após a edição da Portaria 131 de julho de 2015, a Secretaria Municipal de Habitação editou uma nova portaria, dispondo sobre o Auxílio Aluguel. Essa nova portaria, entretanto, não revogou a anterior, apenas alterou alguns de seus artigos. Trata-se, primordialmente, de três alterações. A primeira delas consistiu na supressão da vulnerabilidade social enquanto situação

Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB e em seu comparecimento na Divisão Regional responsável na data de assinatura do documento de concessão e no mês designado para atualização anual do cadastro.

10 Portaria 131/SEHAB/2015, Art 14º.

ensejadora de concessão do benefício.¹¹ A segunda alteração consistiu na inclusão da possibilidade de o município conceder o benefício de forma continuada para famílias removidas por conta de risco se a área for de propriedade do Município de São Paulo, desde que se trate de ocupação consolidada com mais de dez anos. ¹² A terceira alteração consiste no surgimento da possibilidade remoção por parte do poder público concedendo-se apenas o benefício temporário, e não mais o continuado, caso não haja empreendimento vinculado à remoção.¹³

Finalizamos o trabalho de evolução do marco normativo sobre o Auxílio Aluguel sintetizando o processo descrito nessa seção com a linha do tempo abaixo.

11 Portaria SEHAB/68/2019, Art. 1º

12 Portaria SEHAB/68/2019, Art. 3º

13 Portaria SEHAB/68/2019, Art. 2º. Essa terceira alteração foi verificada no momento de revisão da dissertação, de forma que não pôde ser incluída nesta linha do tempo. Ressalta-se, entretanto, sua grande relevância, uma vez que formaliza a possibilidade de a Prefeitura Municipal de São Paulo realizar remoções ofertando o auxílio às famílias removidas por apenas 12 ou 24 meses, desvinculando-as da demanda de atendimento habitacional definitivo. Tal possibilidade vem ao encontro de algumas das hipóteses levantadas ao longo do trabalho a respeito de como o Auxílio Aluguel tem sido operacionalizado.

2 O estágio atual da discussão a respeito do Auxílio Aluguel

Uma vez tendo apresentado as evoluções do marco normativo a respeito do Auxílio Aluguel, gostaríamos de tecer breves considerações sobre o debate a respeito do benefício no período subsequente a 2015 e que permeou essa regulamentação. No momento em que as discussões que serão apresentadas começaram a ser feitas, aproximadamente 30 mil famílias na cidade recebiam o benefício. Se por um lado a necessidade de regulamentá-lo parecia evidente, por outro, a trama de atores e interesses enredados tornava essa negociação complexa.

Primeiramente, ressaltamos que a nova regulamentação, ao estabelecer um critério de renda para o recebimento do benefício, e a obrigatoriedade de que os beneficiários vivessem em São Paulo, possuiu um caráter restritivo e criou situações complexas. Em conversas com assistentes sociais da Secretaria de Habitação, fui informado de que, durante o período em que a Portaria 323 esteve vigente, sem estabelecer que os beneficiários deveriam morar necessariamente em São Paulo, técnicos sociais da SEHAB frequentemente orientaram moradores removidos de favelas na fronteira de São Paulo a se estabelecerem provisoriamente em municípios adjacentes.¹⁴ Como cortar o benefício dessas famílias com base em uma nova regulamentação que as proibia de viverem fora de São Paulo? Ademais, outra questão controversa consiste na reivindicação de movimentos de moradia por um aumento no valor do subsídio e que não sentiram-se contemplados pelas novas portarias, que mantiveram o seu valor em 400 reais mensais.¹⁵ Esses são alguns dos questionamentos levantados em relação às novas portarias importantes de serem citados, sob os quais não iremos nos pormenorizar.

O segundo e principal ponto de discussão é aquele relativo à vulnerabilidade social. Conforme expomos, o surgimento da extrema vulnerabilidade social como situação ensejadora do atendimento através do Auxílio Aluguel foi uma inovação trazida pela Portaria 101 de 2015. Essa inovação fomentou discussões quanto a se seria ou não atribuição da Secretaria de Habitação realizar atendimentos desta natureza ou se tais casos deveriam ser tratados diretamente por órgãos como a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Conforme apresentamos no primeiro capítulo, o emprego de subsídios ao aluguel para pessoas em situação de extrema

vulnerabilidade social não é um expediente inédito. O Programa Parceria Social se propunha a fazê-lo ainda que, a partir de 2010, como demonstramos, tenha passado a ser utilizado prioritariamente ao atendimento de famílias removidas em decorrência de obras públicas. Tratava-se, entretanto, de um programa elaborado pelo Conselho Municipal de Habitação, financiado com recursos do Fundo Municipal de Habitação, e não de um programa da Secretaria de Habitação.

Em conversas com assistentes sociais da Secretaria de Habitação, foi-nos informado que a inclusão da vulnerabilidade social enquanto hipótese que enseja o atendimento via Auxílio Aluguel, acarretou no surgimento de um novo “fluxo” de beneficiários. Conforme exposto, a Portaria 101 estabeleceu que esses atendimentos seriam realizados desde que “devidamente caracterizados” e “encaminhados pelas áreas sociais do Município, pela Defensoria Pública, Ministério Público e pelo Poder Judiciário”. De acordo com as assistentes sociais da SEHAB, o trabalho social da secretaria historicamente atuou com o que denominam “demanda fechada”. Isto é, aquele público afetado pelas intervenções promovidas pela secretaria, sendo um trabalho articulado aos demais projetos da pasta. Os atendimentosque passaram a ser feitos a partir de encaminhamento de outros órgãos, por outro lado, consistem no que denominam “demanda espontânea” ou “demanda aberta”. Esses atendimentos, a seu ver, ainda que importantes, passaram a se sobrepor aos trabalhos rotineiros desenvolvidos em consonância com a atuação da Secretaria, sem que houvesse uma estruturação ou uma pactuação prévia a respeito de como esse novo fluxo seria operacionalizado. Na prática, o que ocorreu foi um encaminhamento maciço de pessoas por parte de outros órgãos públicos, como outras secretarias do município (Secretaria de Obras, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social e Secretaria de Direitos Humanos), e órgãos como o Ministério Público e Defensoria Pública, além de decisões judiciais. O surgimento desse novo “fluxo” fez com que a Secretaria de Habitação buscasse delimitar o conceito de vulnerabilidade social. É o que instituiu a Portaria 131 de 2015, editada poucos meses após a Portaria 101 de 2015, ao circunscrever a vulnerabilidade social à quatro situações tipificadas, que deveriam somar-se à insuficiência de renda. Posteriormente, em 2019, a Portaria 68 da Secretaria de Habitação alterou a portaria 131, revogando essa possibilidade de ingresso.¹⁶

¹⁴ Um exemplo consiste nas obras de urbanização realizadas na favela de Heliópolis, em que muitos moradores foram orientados a se estabelecer em outros municípios, como São Caetano do Sul.

¹⁵ Neste momento, outras capitais do país, em que o custo de vida era inferior, ofereciam benefícios semelhantes, com valores superiores. Como exemplo, aponta-se Belo Horizonte, aonde o valor do benefício “Bolsa Moradia” era de 500 reais. Fonte: BOLSA MORADIA. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 6.dez.2019. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia>. Acesso em 20.dez.2019.

¹⁶ Para mais informações a respeito dos cortes de benefícios que foram feitos em 2019, recomenda-se as seguintes leituras: HABITAÇÃO EM São Paulo: a truculência dos cortes no auxílio aluguel. SILVA, F.P. Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo, 2.ago.2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/habitacao-em-sao-paulo-a-truculencia-dos-cortes-no-auxilio-aluguel/>. Acesso em 2.fev.2020; GUERREIRO, I. O QUE ESTÁ por trás da tentativa de bloqueio de 5 mil famílias no Auxílio Aluguel?. LABCIDADE. São Paulo, 22.ago.2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/o-que-esta-por-tras-da-tentativa-de-bloqueio-de-5-mil-familias-no-auxilio-aluguel/>. Acesso em 02.fev.2020; GUERREIRO, I. COMO FUNCIONA o auxílio aluguel. LABCIDADE. São Paulo, 29.ago.2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>. Acesso em: 02.fev.2020.

Esse processo de restrição e, posteriormente, exclusão da vulnerabilidade social enquanto critério de acesso ao benefício foi marcado por tensões e disputas. Nesse momento, segundo técnicos da prefeitura, uma nova “cultura” em torno da concessão do benefício nessas situações já teria sido criada de forma que os encaminhamentos continuaram a ser feitos, muitas vezes através de decisões judiciais. Se no período posterior à 2015 as remoções por conta de obras públicas deixaram de ser o principal motivo de ingresso de pessoas em Auxílio Aluguel, passando a vulnerabilidade social a ocupar essa posição, no presente momento levantamos a hipótese de que a judicialização do benefício tenha passado a ocupar este lugar.¹⁷ Em conversa com a advogada Joana, que trabalha no Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, uma ONG que atua na defesa dos direitos da população de baixa renda, a judicialização foi caracterizada como um efeito colateral das tentativas da prefeitura de reduzir o número de beneficiários:

Que que a prefeitura foi fazendo pra ir cortando isso [o alto número de auxílios]? Ela foi mudando a regra de concessão de auxílio. Então antes por exemplo o critério era vulnerabilidade social e econômica, depois ela definiu o que que era vulnerabilidade social e econômica, pelas portarias né. Então do abrangente, ela foi restringindo. Ela foi colocando alguns critérios, e nisso ela revia o auxílio aluguel concedido anteriormente. Então a Juliana recebeu lá atrás, mas hoje tem uma portaria nova e eles vão olhar se eu me enquadro naquela portaria nova. Não me enquadro? Eles vão lá e cortam meu auxílio aluguel, e aí eles foram enxugando isso (...) Ela [uma mulher ocupante de um terreno que passaria por uma reintegração de posse] tava nessa área, ali a gente conseguiu negociar um atendimento de auxílio aluguel pra aqueles que estavam em situação de vulnerabilidade. Ela foi incluída. Ela tem um filho com paralisia cerebral e foi incluída no auxílio e foi pra uma ocupação, ali na Brasilândia. Aí ela recebia o auxílio e morava lá na ocupação. Aí uma hora uma assistente social da prefeitura foi lá e disse que ela não pode morar em ocupação: ‘Aqui não tem condições salubres pro teu filho, você vai perder a guarda do seu filho, o conselho tutelar vai aparecer’.¹⁸ A mulher ficou morrendo de medo! Foi morar de aluguel, né? Porque ela já recebia o auxílio, ela foi morar de aluguel. Aí cortaram o auxílio: “Ó mudou a

17 Ressaltamos que a concessão de benefícios de atendimento provisório por conta de decisões judiciais não é um expediente novo. Todo o marco normativo anterior ao de 2019, inclusive aqueles anteriores à 2010 (as verbas de apoio habitacional), previam as determinações judiciais enquanto uma possibilidade de cadastramento. Ainda, conforme relatado no capítulo 1, na década de 1990 algumas das primeiras regulamentações encontradas originavam-se por decorrência de determinações judiciais específicas, sendo posteriormente essa forma de atendimento regulamentada de forma a atender determinações judiciais futuras.

18 O termo de compromisso incluído na Portaria 131/SEHAB/2015 proíbe os beneficiários do Auxílio Aluguel de viverem em ocupações, estando sujeitos à perda do benefício caso a situação seja constatada.

portaria, não tem mais critério de vulnerabilidade você não vai mais receber.”. Essa mudança agora, recente (...) Então assim, eu não sou uma pessoa que defende o auxílio aluguel. Não acho que isso é uma solução. E também penso que, se você dá pra um, você tem que dar pro outro, porque a Prefeitura tem que agir de forma isonômica, impessoal. Sem contar que isso leva a uma especulação mesmo, sabe!? Então em nenhum lugar você acha um aluguel barato. (...) Mas se tem, em algum momento, uma violação do Direito ou às famílias, uma vez que elas não conseguem acessar uma política pública de habitação, elas ficam em situação de maior vulnerabilidade social, eu tenho que judicializar, entendeu? Pelo menos tem que ter ali a apreciação de alguém que não é o executivo.

Em seu ponto de vista, a concessão do benefício não consiste em uma “solução ideal”, mas, através da concessão do termo de compromisso, a Prefeitura “ao menos mantinha um vínculo [entre a pessoa despejada] e o déficit do município”. A alternativa adequada para a diminuição do cadastro, a seu ver, consistiria na provisão da unidade habitacional definitiva, além do investimento em políticas habitacionais que acarretassem em um número menor de remoções, como a regularização fundiária:

Então isso [o Auxílio Aluguel] cria um problema que é um escoamento de recurso que não acaba nunca. Porque isso é matemática: se você só vai incluindo gente no auxílio e não constrói uma alternativa definitiva de habitação, uma hora essa conta não fecha. Então isso é algo que só vai crescer, nunca vai diminuir. Ao menos que a pessoa melhore muito de vida, que não é o perfil de quem está com problema de moradia ou, então, ou que as pessoas morram. Então como que você diminui isso? Você teria que ir encaixando em atendimento definitivo (...) E a outra coisa que eu acho também é que, a partir do momento que a gente vai para o judiciário, a Prefeitura entra numa zona de conforto também, porque ela fala: “Então vamos aguardar a decisão judicial”. E se a gente toma um não, acabou. Entende? Então assim, você tira um pouco da dimensão da reivindicação, da participação popular, dessa movimentação no controle da política pública e isso fica esvaziado. Então acaba desviando um pouco da questão de a quem compete de decidir essas coisas, não sei. Essa é uma interpretação.

Segundo sua opinião, portanto, a judicialização traria como uma de suas consequências a terceirização da discussão a respeito da forma e das diretrizes que devem orientar a política habitacional para o poder judiciário. A tabela a seguir, obtida junto à Prefeitura de São Paulo apresenta o número de atendimentos realizados por força de determinações judiciais em 2019. Tais informações fundamentam a hipótese de que, no presente momento, a judicialização do

benefício consiste na principal razão de cadastramentos (VER ANEXO 2). Essa hipótese possibilita explicar em parte o recente crescimento no número de cadastramentos realizados pela Secretaria, observado no gráfico 6 do capítulo 2. Trata-se de uma agenda de pesquisa que deixamos aberta para futuros estudos.¹⁹

TABELA 12: AUXÍLIO ALUGUEL: INCLUSÕES POR FORÇA DE DETERMINAÇÕES JUDICIAIS EM 2019

Área	Número de inclusões	DTS
Fepasa	114	Centro
Humaitá	353	Centro
Prédio Independência	69	Centro
WPA ²⁰	236	Centro
Alcântara Machado	30	Centro
Alto da Alegria	38	Extremo-Sul
Boulevard da Paz	9	Extremo-Sul
Safira	332	Leste
Dom Pedro	10	Sudeste
Heliópolis	25	Sudeste
Sabesp I	41	Sudeste
Vila Ema	83	Sudeste
Jd. Ibirapuera	60	Sul
Tuparoquera	151	Sul
Córrego do Bispo	1.177	Norte
Total	2.728	

19 Posteriormente à redação da dissertação, uma segunda tabela, contendo números diferentes a respeito do número de inclusões feitas por força de determinações judiciais foi obtida junto à PMSP. A tabela foi incluída na seção de ANEXOS da dissertação. As duas tabelas demonstram a importância do debate a respeito da judicialização do benefício. Sua análise comparada permite verificar a elasticidade do conceito de “determinação judicial”. Na segunda tabela, por exemplo, os atendimentos do caso WPA, solicitados judicialmente pela Defensoria Pública em Ação Civil Pública, não são contabilizados como decorrentes de decisão judicial. Possivelmente, foram contabilizados como “atendimento emergencial em decorrência de desastre”.

20 O edifício Wilton Paes de Almeida era um prédio no Largo do Paissandú, ocupado desde 2003, que sofreu um incêndio e desabou em 1º de maio de 2018. O incêndio e desabamento do prédio resultou em 9 mortes, causando grande comoção social. A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDUH) comprometeu-se a pagar 12 meses de auxílio moradia e, após o decurso de 12 meses, a Prefeitura assumiu o atendimento das famílias através do Auxílio Aluguel até que fosse feito o atendimento habitacional definitivo. Fonte: Prefeitura assumirá pagamento de auxílio-moradia a famílias de prédio. Portal da Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo, 14.mai.2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=256333>. Acesso em 03.fev.2019.

Uma última questão que levantamos, tendo em vista o elevado número de cadastramentos em virtude de decisões judiciais, consiste na falta de regulação social a respeito da forma através da qual são feitos os atendimentos provisórios e emergenciais da Prefeitura. Uma vez que esses passaram a ocupar um papel relevante dentro da agenda política, questiona-se se a pactuação a seu respeito deveria ser feita através de instrumentos tão precários como Portarias.²¹

A proposta da primeira parte dessas “Considerações para não encerrar o debate” consiste em trazer insumos que subsidiem a continuação do debate a respeito do Auxílio Aluguel. Dessa forma, retomando o trabalho iniciado no primeiro capítulo da dissertação, reconstituímos a evolução do marco normativo a respeito do Auxílio Aluguel até a forma em que ele se encontra no momento em que se escreve essas linhas. Nesta seção, levantamos algumas discussões contemporâneas a respeito do benefício, sem a pretensão de desenvolvê-las e, ainda menos, de encerrá-las. O escopo do trabalho feito, como já foi ressaltado, consistiu na análise do período entre 2010 e 2015, no qual a Portaria 323 esteve vigente. Entendemos que a partir dela, da possibilidade que abriu para a criação de um passivo insolúvel de famílias removidas e ainda não reassentadas ao longo das intervenções em favelas promovidas na gestão de Gilberto Kassab, que se poderia encontrar o “nó” do Auxílio Aluguel. As novas discussões a respeito do benefício são de grande relevância e devem ser empreendidas, assim como aquelas a respeito de seu futuro. Em nosso entendimento, entretanto, elas centram-se privilegiadamente sobre os novos cadastramentos que são feitos, deixando por vezes aqueles iniciados há muito tempo, cujo termo está vinculado ao atendimento definitivo, e que, no momento, não possuem perspectiva de serem encerrados, fora do centro do debate. A nossa contribuição, acreditamos, foi deslocar a questão de volta para seus termos iniciais, uma vez que ela não foi suficientemente realizada no momento em que os fatos se sucediam, de forma a possibilitar que o debate prossiga levando em consideração a grande complexidade que compreende.

A seguir, antes de finalizarmos a primeira parte dessas “Notas para a continuidade do debate”, faremos um breve apontamento a respeito do Auxílio Aluguel sob a perspectiva do orçamento público.

3 O Auxílio Aluguel e os investimentos da Secretaria de Habitação

21 Em conversas com técnicos da Secretaria de Habitação, fui informado que a grande rotatividade de Secretários ao longo dos últimos anos impediu com que se consolidasse um debate que já vêm sendo travado internamente à Secretaria há bastante tempo. Ao longo da gestão Fernando Haddad (PT, 2013-2016) foi feita a tentativa de regular o atendimento habitacional provisório e emergencial através do Plano Municipal de Habitação (2016). Tal plano previa a erradicação do Auxílio Aluguel em seis anos, a partir de sua substituição por outras modalidades de atendimentos. Trata-se do único momento localizado em que a discussão a respeito das alternativas habitacionais provisórias foi proposta e debatida publicamente, oferecendo-se novas alternativas. Fonte: Plano Municipal de Habitação de São Paulo – caderno para discussão pública, São Paulo, 2016, pg. 43.

Frequentemente ao longo do desenvolvimento desse trabalho, seja em conversas informais, seja em entrevistas, escutei que as despesas com o Auxílio Aluguel estariam consumindo recursos da Secretaria de Habitação, as quais poderiam estar sendo direcionadas para outras políticas públicas de atendimento habitacional. Optou-se por incluir o apontamento que segue como forma de dar uma pequena contribuição para esse debate.

Nos últimos anos, análises orçamentárias feitas sobre a política habitacional de São Paulo, como aquela realizada pelo caderno para discussão pública do Plano Municipal de Habitação 2016, passaram a considerar as despesas correntes com auxílios juntamente com os demais investimentos de habitação. Isso decorreu do fato de elas terem se tornado representativas dentro do

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela PMSP

22 Nota metodológica sobre os gráficos 12 e 13: Os dados aqui levantados foram retirados dos Quadros Detalhados de Despesas, disponíveis em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>, e configuram-se como os dados abertos oficiais do orçamento municipal. No entanto o preenchimento das bases por vezes pode apresentar imprecisões que são verificadas quando comparadas com prestações de contas de fundos por exemplo. Ainda assim os dados continuam sendo confiáveis em termos de grandes valores, escala utilizada para análise de políticas públicas. Os valores estão atualizados para o índice IPCA 2018. Os valores referentes ao órgão Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) consideram os gastos que a Secretaria executou nas funções habitação e urbanismo, que ao longo do período analisado são as duas funções nas quais o órgão executou recursos classificados como investimentos. Dentre esses gastos foram considerados apenas os que se configuram como investimentos, desconsiderando, portanto gastos com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, despesas com dívida e inversões financeiras. As despesas com auxílios, durante todo o período são consideradas como despesas correntes, esta foi a única despesa que não se configura como investimento que foi acrescentada nos gráficos. Além disso, até o ano de 2013, essas despesas com auxílios eram executadas pela Secretaria, no entanto na função Assistência Social. A partir de 2014 a despesa passou a ser executada na função habitação. Entre 2011 e 2013, os gastos com habitação nas OUCs constam como sendo executados pela SEHAB. Esses valores foram extraídos do total para que não haja distorções e inclusão tanto dos investimentos nas OUCs quanto do próprio auxílio pago pelas Operações. No ano de 2014 não é possível verificar se os gastos em habitação das OUCs se mantêm em SEHAB, pois não constam discriminados. A partir de 2015 os recursos das OUCs passam a serem executados pela SMDU e SMUL, portanto já não influenciam nos dados referentes a SEHAB. No período anterior a 2011 também não é possível verificar se os gastos das Operações Urbanas estão ou não englobadas nos recursos executados pela SEHAB, pelo mesmo motivo de não haver discriminação dos dados. Desta maneira retirou-se apenas os dados que puderam ser identificados como OUCs ao longo do período.

GRÁFICO 14

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela PMSP

O gráfico 13 demonstra um crescimento das despesas com auxílios a partir do período de 2006, quando as verbas de apoio habitacional passaram a ser empregadas como o “cheque despejo”, processo analisado no capítulo 1. Em 2010, após a criação do Auxílio Aluguel, há um segundo crescimento, em um contexto no qual a Secretaria de Habitação realizou grande quantidade de investimentos. Nos anos subsequentes, houve um decréscimo dos investimentos realizados pela SEHAB, enquanto as despesas de custeio analisadas seguiram crescendo. O gráfico 14 apresenta a proporção entre essas despesas e o conjunto dos investimentos realizados. Como se pode perceber, essa relação atinge o seu ponto mais crítico em 2017, quando as despesas com Auxílio Aluguel foram aproximadamente cinco vezes maiores do que o valor dos investimentos feitos. Isso não significa, entretanto, que os gastos com Auxílio tenham “disparado” nesse ano, apenas que a quantidade de investimentos foi muito baixa.

Para além da nota metodológica que acompanha os gráficos, ressaltamos que eles mostram apenas as despesas com auxílios executadas pela Secretaria de Habitação. Para um acompanhamento mais preciso da evolução das despesas com auxílios no município, considerando-se aqueles pagos em Operações Urbanas e aqueles que até 2015 foram feitos com recursos do Fundo Municipal de Habitação, recomenda-se a leitura do gráfico 5 apresentado no capítulo 1. Além disso, ressalta-se que, apesar de o gráfico apresentar uma diminuição dos investimentos feitos pela Secretaria de Habitação, isso não significa, necessariamente, que os investimentos em habitação feitos no município tenham diminuído nessa proporção. Conforme vimos no gráfico 3 do capítulo 1, até 2010 os recursos municipais empenhados na função habitação eram quase integralmente

concentrados na Secretaria de Habitação, à exceção de uma pequena parte que era destinada ao Fundo Municipal de Habitação. A partir de 2011, entretanto, esses recursos passaram a ser distribuídos entre outros órgãos, como Fundo Municipal de Saneamento (FMSAI), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), Companhia Metropolitana de São Paulo (COHAB) e Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), que não são levados em consideração nesses gráficos. Assim, apontamos que a apreciação precisa da proporção do Auxílio Aluguel com relação aos investimentos de habitação precisaria levar em conta toda a constelação de órgãos e unidades orçamentarias que estruturam e executam a política habitacional municipal.

A discussão do Auxílio Aluguel do ponto de vista do orçamento público de habitação não se configurou uma questão central dentro dessa dissertação, ainda que em muitos momentos tenha-se recorrido à essa metodologia para enxergar movimentos e proporções que, de outra forma, dificilmente poderiam ser mapeados. Os gráficos apresentados não pretendem encerrar tal discussão, mas tão apenas apontar a sua existência, dentro do complexo conflito distributivo que permeia a alocação dos recursos do Tesouro Municipal.²³

Há uma preocupação difusa sobre o quanto se gasta com o Auxílio Aluguel, em grande medida orientada pelos valores aqui apresentados. Existe um conflito distributivo que permeia o processo de planejamento e alocação dos recursos do Tesouro Municipal, mas isso não permite que se afirme que, caso o Auxílio Aluguel não existisse, seus recursos estariam necessariamente sendo empenhados em provisão habitacional, por exemplo. Isso em parte é evidenciado pelos gráficos, que demonstram que as despesas com auxílios cresceram pouco com relação à queda de valores de investimentos, cujas razões teriam de ser buscadas em outros fatores, para além do Auxílio Aluguel.²⁴

Para finalizar esta seção, levantamos um questionamento com relação à forma com que tal debate por vezes foi colocado. Tratar-se-ia de uma preocupação de cunho fiscal e financeiro, estritamente? O que parece orientar o discurso técnico crítico ao Auxílio Aluguel, tal como se verifica no presente momento, acreditamos, mais do que “quanto” se tem gastado em atendimentos provisórios, é, sobretudo, “como” tem se dado esse gasto. O Auxílio Aluguel, tal como hoje está colocado, promove o acesso à moradia digna, entendido enquanto direito social?

23 Para um aprofundamento no debate sobre conflito distributivo que permeia a alocação dos recursos do Tesouro Municipal, ver: PERES, U. D. Análise da governança do orçamento público. In: MARQUES, E. (Org). As políticas do urbano em São Paulo. São Paulo: Editora Unesp. 2018.

24 Tal análise teria de levar em consideração tanto a participação da esfera federal, como a conjuntura financeira da Prefeitura de São Paulo, por exemplo.

TABELA 13: VALORES DE AUXÍLIO E INVESTIMENTO NA SECRETARIA DE HABITAÇÃO

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Auxílio	20.165.614,89	6.239.097,59	16.829.656,69	48.351.526,91	53.341.905,93	56.198.889,86	61.821.880,54	67.324.057,94
Investimentos	235.914.061,99	153.586.823,61	159.804.173,78	415.867.393,74	542.045.300,20	1.005.699.601,38	1.273.493.576,52	1.204.249.411,64

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Auxílio	101.613.296,43	98.559.783,55	107.983.066,48	137.224.828,76	133.713.936,60	141.226.281,34	118.265.684,73	118.447.050,00
Investimentos	543.938.131,76	286.082.290,38	129.001.665,81	159.657.573,66	70.582.105,68	32.649.689,66	22.356.817,22	113.617.020,20

TABELA 14: RELAÇÃO AUXÍLIO E INVESTIMENTO NA SECRETARIA DE HABITAÇÃO

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Auxílio em relação aos demais gastos	8,55%	4,06%	10,53%	11,63%	9,84%	5,59%	4,85%	5,59%

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Auxílio em relação aos demais gastos	18,68%	34,45%	83,71%	85,95%	189,44%	432,55%	528,99%	104,25%

Parte 2: Sistematização de conclusões parciais e apontamentos teóricos

4 Conclusões parciais

No primeiro capítulo dessa dissertação, buscamos reconstituir os antecedentes do Auxílio Aluguel na cidade de São Paulo, desfazendo alguns equívocos. Para tanto, procedemos primeiro à análise das políticas de subsídio ao aluguel elaboradas pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH) a partir de 2004, às quais já haviam sido identificadas em trabalhos acadêmicos, documentos públicos e reportagens como sendo a origem do benefício. Apresentamos os seus encadeamentos e algumas de suas diferenças com relação ao Auxílio Aluguel, sendo a principal delas o fato de que esses subsídios eram financiados com recursos do Fundo Municipal de Habitação e estavam submetidos ao controle e fiscalização do CMH, um conselho que contava com representação de

movimentos sociais e da sociedade civil. Em seguida, procedemos ao estudo das chamadas Verbas de Apoio Habitacional, que correspondiam à um atendimento oferecido pela Prefeitura de São Paulo por meio de sua Secretaria de Habitação e das Subprefeituras em situações de remoção preventiva por conta de risco e em casos de desastres e emergências. Essas verbas, como vimos, existiam e eram operacionalizadas pelo Município desde antes do advento do Conselho Municipal de Habitação. Trava-se de um expediente excepcional e profundamente capilarizado na burocracia municipal, para o qual pouca atenção foi dispendida ao menos até 2006. A partir desse ano, diversas denúncias feitas pelo Ministério Público, Defensoria Pública e movimentos sociais ganharam a atenção dos veículos de imprensa acusando a Prefeitura de lançar mão desses recursos em situações que não eram emergenciais, transformando-os no que popularmente se batizou de “cheque-despejo”. A mobilização do Núcleos de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública e da Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público conseguiu com que remoções anunciadas pela Prefeitura com o pagamento dessas verbas fossem suspensas judicialmente, até que o poder público oferecesse alternativas efetivas de atendimento aos moradores. Foi nesse contexto que, em 2010, o prefeito Gilberto Kassab (DEM/PSD) editou um decreto criando um programa denominado “Ações para a Habitação”, voltado para o pagamento de verbas de apoio habitacional para situações de remoção de moradores em áreas sob intervenção da Secretaria de Habitação, em decorrência de obras públicas ou em caso de determinação judicial. Esse decreto foi regulamentado pela Portaria 323 de 2010, editada pela Secretaria de Habitação, que trazia pela primeira vez o Auxílio Aluguel como forma de atendimento provisório. Mostramos em seguida que esta portaria reproduzia grande parte do conteúdo das portarias que regiam as Verbas de Apoio Habitacional, sendo, entretanto, mais flexível com relação a sua concessão, e incluindo o Auxílio Aluguel enquanto uma nova modalidade de atendimento, sem que contar com o controle do Conselho Municipal de Habitação. Tratou-se de uma reforma na maneira através da qual o município passou a promover o atendimento habitacional provisório em situações de remoções por obras públicas, que, até então, era feita pelo Conselho Municipal de Habitação. A partir dessa reconstituição, analisamos planilhas de dotações orçamentárias da Prefeitura e pudemos dimensionar o crescimento das despesas com atendimentos provisórios desde 2004 e perceber que a criação do Auxílio Aluguel, em 2010, permitiu com que esses gastos atingissem um patamar bastante elevado no ano seguinte que, até o presente momento, não foi abaixado.

Dando continuidade ao trabalho iniciado no capítulo 1, no capítulo 2 passamos à análise de Portaria 323 de 2010 da Secretaria de Habitação, cuja regulamentação vigeu ao longo dos cinco anos seguintes. Iniciamos o capítulo pela análise das informações referentes ao cadastramento de famílias para recebimento do Auxílio Aluguel disponibilizadas pela Secretaria de Habitação em agosto de 2019. Percebemos primeiramente que, das 27.107 famílias que estavam recebendo

o benefício nessa data, ao menos 77% haviam sido cadastradas entre os anos de 2010 e 2015, nos quais a Portaria 323 esteve vigente. Além disso, percebemos que, em 2013, ano em que a Secretaria passou a monitorar os atendimentos, ao menos 20.928 famílias já recebiam o pagamento do benefício através de depósito bancário e pelo menos 27.019 famílias já estavam cadastradas para seu recebimento. Dessa forma, diagnosticamos a existência de um grande “ponto cego” concernindo o período entre 2010, ano em que o Auxílio Aluguel foi criado, e 2013, ano em que seus cadastros passaram a ser monitorados pela Secretaria de Habitação, já na gestão de Fernando Haddad (PT) na Prefeitura de São Paulo. Ao longo destes três anos, nos quais não houve qualquer forma de controle a respeito de como eram feitos os cadastramentos para recebimento do benefício, ele atingiu um elevado contingente de beneficiários que até o presente momento não foi reduzido. Em seguida, analisamos os estudos a respeito do Auxílio Aluguel feitos pela Secretaria de Habitação em 2016, publicados no Caderno para Discussão Pública do Plano Municipal de Habitação, segundo os quais, das 27.941 famílias se encontravam cadastradas em abril daquele ano, aproximadamente 83% vinham de favelas. Nesse momento, paramos a análise quantitativa e passamos à uma análise qualitativa a respeito das intervenções públicas promovidas pela Secretaria de Habitação em favelas ao longo dos anos de 2010 a 2013, buscando estabelecer sua relação com o “salto” descrito do Auxílio Aluguel.

Para tanto, procedemos à um trabalho de revisão bibliográfica buscando reconstituir modelo de intervenção em favelas criado na gestão Gilberto Kassab (PSD/DEM) a partir do Programa Municipal de Urbanização de Favelas. Vimos que, ao longo dessa gestão, a Secretaria de Habitação contou com um robusto orçamento, muito superior àquele que teve em anos anteriores (ou que veio a ter em anos posteriores), tendo o Programa de Urbanização de Favelas sido o seu “carro chefe”. Nesse contexto, foram contratados prestigiados escritórios de arquitetura do mercado de alta renda para elaborar projetos de intervenção nas favelas da cidade, usando-se um discurso de garantir o “direto à arquitetura” à sua população. Esse modelo optou, ainda, pela priorização de contratação de empresas de grande porte, como construtoras e gerenciadoras sociais, buscando garantir maior velocidade operacional à essas intervenções, no que, inspirados por Rezende (2015), denominamos de um “modelo industrial”. Apesar de ter sido celebrado como um programa virtuoso, ter recebido diversas premiações internacionais e ter sido fortemente midiático, percebemos que suas intervenções provocaram um forte impacto social. Tal impacto social decorreu de que os projetos não atenderam sequer minimamente a densidade habitacional prévia dos territórios. Assim, sua implementação envolvia um elevado contingente de remoções sem que, posteriormente, fosse provido atendimento às famílias removidas, criando-se um passivo de famílias removidas e não reassentadas, ao qual foi relegado um termo de compromisso de atendimento habitacional futuro e, enquanto esse não se efetivasse, o recebimento do Auxílio Aluguel. Os diferentes

trabalhos analisados convergiam para um mesmo diagnóstico, apontado um desequilíbrio entre remoções e reassentamentos, e expresso através da constatação de que “a conta não fecha”. Ainda que à primeira vista pudesse parecer contraditório que um programa celebrado tivesse um impacto tão negativo, apontamos que considerar esse desequilíbrio uma simples disfuncionalidade seria abrir mão de um olhar para a totalidade do processo. Para isso, apresentamos alguns dos agentes interessados e que se beneficiaram dessa agenda política, colocando sob nova perspectiva o que, de outra forma, poderia ser creditado a um mero desajuste de planejamento.

Por último, no terceiro capítulo, como estudo de caso, fizemos uma incursão no programa de urbanização da favela de Paraisópolis, que, em agosto de 2019, contava com 4.093 famílias cadastradas para recebimento de Auxílio Aluguel, sendo aquela com maior número de beneficiários no município, buscando compreender como se deu no território o processo de cadastramento de beneficiários. Apontamos, primeiramente, que o número de famílias atendidas representava mais do que o dobro das 1.900 unidades habitacionais entregues pela Prefeitura ao longo de sua urbanização e que, uma vez que ela só tem em seu cronograma mais 399 unidades habitacionais para serem entregues, trata-se de um passível insolúvel. Consultando informações da empresa gerenciadora social responsável pela fase de obras do projeto, observamos que o número registrado de remoções era de “cerca de 6.797” e o número de auxílios alugueis concedidos ao longo da intervenção (entre atendimentos ativos e já encerrados) era de “cerca de 6.488”. A partir da constatação de que o número de remoções registradas pela gerenciadora social era excessivamente elevado, mesmo reconhecendo que o número de remoções excedeu o número de provisão habitacional, trouxemos a hipótese de que esse número poderia encontrar-se inflacionado em relação ao número real de famílias removidas. Isso devia-se ao fato, investigado adiante, de que o cadastramento das famílias implicava no acesso às modalidades de atendimento provisório, de forma que, no processo concreto de remoção, complexas negociações informais eram estabelecidas entre os agentes da empresa gerenciadora social e a população, em que o número de famílias cadastradas e o número de Auxílios Aluguel concedidos tornavam-se uma “moeda” de negociação e de convencimento da remoção. Como havíamos visto no capítulo 2, a criação do Auxílio Aluguel e a vinculação de seu termo à um atendimento futuro consistira em uma estratégia assumida pelo poder público, em uma conjuntura política já explicitada, para munir os agentes públicos de um “poder de convencimento” e uma “influência forte” que garantiria a abertura de frentes de obra. Em seguida, a partir de entrevistas feitas com moradores de Paraisópolis, buscamos reconstituir algumas das formas de negociações e como estas refletiram no elevado número de cadastramentos. Por fim, descrevemos a emergência de processo de disputa política aberta em torno da concessão do benefício em um contexto de diminuição dos investimentos públicos em urbanização. A seguir, passamos à última sessão da dissertação, em que as análises ora apresentadas serão situadas teoricamente.

5 O Auxílio Aluguel: falha de planejamento ou mercadoria política?

Em nossa análise do Auxílio Aluguel, vimos que o benefício apresenta uma disfuncionalidade evidente. Como um atendimento que se pretende transitório pode perdurar por tantos anos? E sem qualquer perspectiva no horizonte próximo de que venha a se converter em atendimento definitivo? Com relação ao Programa Municipal de Urbanização de favelas implementado ao longo da gestão de Gilberto Kassab, cujo modelo foi analisado no segundo capítulo, podemos levantar questões semelhantes: como explicar que projetos que não atendiam sequer minimamente a densidade habitacional prévia daquela removida foram implementados em uma escala tal que criou um passivo desmedido de famílias removidas e não reassentadas? Por que não houve um esforço de atrelar seu cronograma de remoções ao cronograma de provisão habitacional? Seria o surgimento desse passivo um mero acidente de percurso? Uma falha de planejamento? Como a promoção do “direito à arquitetura para a população pobre”, um propósito nobre e democrático, pode ter justificado com que o próprio direito à moradia de tantas famílias fosse violado? Acreditamos, entretanto, que constatar essa suposta irracionalidade constituiu apenas uma parte deste trabalho de pesquisa, permitindo que o caráter contraditório de nosso objeto nos fosse revelado. Na seção abaixo apresentaremos o fundamento, e as consequências, dessa escolha metodológica.

5.1 O CAOS E A DESORDEM NAS CIDADES BRASILEIRAS

Há uma tendência comum nas análises de cidades brasileiras de tomá-las como “caóticas” e “desordenadas”. Tais noções são frequentemente alimentadas pela ideia de que vivemos em um país cujas instituições não funcionam e onde a lei não é aplicada. Como qualquer diagnóstico, esse traz também um receituário de como se resolver o problema. Faltaria planejamento, organização e melhores leis (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 1999). Tal análise, como pretendemos argumentar, além de simplista pode ser também mistificadora, por obscurecer uma dimensão fundamental da constituição do espaço urbano, que é a de ser palco de antagonismos diversos. A forma assumida por nossas cidades, há muito se sabe, é também fruto de uma ampla disputa entre os seus habitantes: alguns se relacionam com ela enquanto espaço de viver, enquanto outros a vêm principalmente como forma de obtenção de lucro (ou renda).²⁵ Essa dimensão conflituosa, primordial para a apreciação de um fenômeno complexo e heterogêneo como a constituição do espaço

25 Colocando de forma bastante simples, pode-se dizer que se trata de uma disputa da cidade enquanto *valor de uso* e enquanto *valor de troca*. Em termos teóricos, acredita-se que uma boa introdução para a disputa assinalada se encontra no texto clássico de Harvey, *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas* (1982).

urbano, entretanto, é eclipsada ao se diagnosticar uma situação de “caos” nas metrópoles e atribuir-lhe como causa uma suposta “falta de racionalidade”. Por um lado, acaba-se responsabilizando o Estado de maneira unidimensional pelo fracasso de nossas cidades e, por outro, confere-se à atividade planejadora um papel redentor. Trata-se, portanto, de uma operação ideológica (MARICATO, 2000).

Algumas das principais formulações teóricas do campo dos estudos urbanos no Brasil, defendemos, se constituíram fazendo contraposição a esse entendimento simplista, apontando as especificidades do processo de urbanização brasileiro, para além de suas deficiências palpáveis quando analisado à luz dos paradigmas formulados nos países do capitalismo avançado. Trazemos aqui como exemplo uma conhecida passagem do ensaio *A Crítica à Razão Dualista*, de 1973, em que, analisando o processo de expansão do capitalismo no Brasil pós-anos 1930 e contrapondo-se às interpretações então hegemônicas sobre a marginalidade urbana e o “inchaço” do setor terciário na economia das cidades²⁶, Francisco de Oliveira aponta:

Ora, o processo de crescimento das cidades brasileiras – para falar apenas do nosso universo – não pode ser entendido senão dentro de um marco teórico onde as necessidades da acumulação impõem um crescimento dos serviços horizontalizados, cuja forma aparente é o caos das cidades. Aqui, uma vez mais é preciso não confundir ‘anarquia’ com caos: o ‘anárquico’ do crescimento urbano não é ‘caótico’ com relação às necessidades da acumulação: mesmo uma certa fração da acumulação urbana, durante o longo período de liquidação da economia pré anos 1930, revela formas do que se poderia chamar, audazmente, de ‘acumulação primitiva’. [grifo nosso] (OLIVEIRA, p. 59, 2003)

O caos das cidades seria para o autor, portanto, apenas a sua “forma aparente”, à qual subjazia uma lógica imanente ao processo de acumulação na periferia do capitalismo, ancorado na persistência de práticas espoliativas. Na mesma linha, apontamos o também célebre ensaio de Lúcio Kowarick, publicado originalmente no livro *São Paulo, 1975: crescimento e pobreza* e reeditado em 1979 no livro *A Espoliação Urbana*. No texto, o autor descreve a formação das longínquas periferias urbanas de São Paulo, para onde são lançados os pobres urbanos, condenados a viver à

26 Essa foi a interpretação da “teoria da marginalidade”, formulada por autores como os sociólogos Manuel Castells e Anibal Quijano. Ainda que tenha alguns equívocos e limitações apontados por Oliveira, não se trata, evidentemente, de uma interpretação simplista. Em linhas gerais, a teoria apresentava a marginalidade nas cidades como materialização do inchaço do setor Terciário da economia, causado pela urbanização sem industrialização correspondente nos países da América Latina. Nesse processo, parte dos imigrantes não é absorvida pela base produtiva (não proletarização) e é levada a se ocupar de serviços subalternos e informais. Segundo essa visão, os “marginalizados” seriam um “peso morto” na economia das cidades e ocupariam espaços segregados, como as favelas, em função de seu padrão de consumo.

própria sorte, perdendo horas diárias na locomoção ao trabalho, a partir da retenção especulativa de vastas glebas por seus proprietários.²⁷ Não se trataria de um processo irracional, mas de cálculo rentista. Por esta razão, o artigo intitula-se “A Lógica da Desordem”.²⁸

A partir de autores como Oliveira e Kowarick, buscamos evitar explicações simplistas a respeito do Auxílio Aluguel e encontrar uma lógica no que, de outra forma, poderia simplesmente se caracterizar como desordem. Em nosso caso não se trata de uma análise a respeito da produção social do espaço urbano em sua totalidade, mas da participação do Estado, agente produtor e regulador dessas relações sociais, através de uma de suas políticas públicas. Assim, continuaremos essa discussão, a partir de análises que se centraram na atuação do poder público.

5.2 IDEOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao menos desde o surgimento do BNH, a política habitacional tem sido uma daquelas que mais foi investigada, debatida e criticada no país. Data deste mesmo período, também, o reconhecimento do seu caráter marcadamente ideológico. Analisando a atuação do Estado na formulação e implementação do BNH no período subsequente ao golpe militar de 1964, em um contexto no qual a habitação popular fora alçada pelo regime à posição de “problema fundamental” da nação, solapando o debate consolidado nos anos anteriores sobre as reformas de base e a superação do subdesenvolvimento, Bolaffi (1979) descreveu as estratégias econômicas, de poder e de cooptação ideológica que estiveram por trás e orientaram esse processo. A criação do banco, segundo o autor, serviu antes para canalizar para o setor privado recursos oriundos do FGTS, alimentando um mecanismo de acumulação e concentração de renda. A enunciação da política enquanto voltada para a habitação popular, dizia, fora um artifício político encontrado para fazer com que a solução de um problema econômico em favor de interesses particulares pudesse ser divulgada como

27 Conforme descreve o autor, na medida em que os loteamentos distantes passavam a ser urbanizados e servidos de infraestrutura e serviços públicos, como linhas de ônibus, a terra no caminho, que estava vazia, automaticamente se valorizava.

28 Se em *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas* (1982), Harvey destacou a expropriação do trabalhador da propriedade e das condições de realização de seu trabalho e separação dos locais de viver e de trabalhar (a “acumulação primitiva”), como a gênese das disputas no território urbano, Oliveira e Kowarick, ainda na década de 1970, já ressignificavam os expedientes espoliativos da acumulação primitiva, mostrando que, ao menos na periferia do capitalismo, estes não eram apenas históricos, mas estruturais. Nesse sentido, anteciparam em três décadas as reflexões do autor britânico hoje correntes a respeito de ciclos de “acumulação por despossessão”. Trata-se, portanto, de um marco teórico elaborado no Brasil, mas de relevância internacional. Resta esclarecer se essa antecipação decorre da clarividência dos autores brasileiros ou da própria evolução do capitalismo em escala global. Paulo Arantes, em seu texto *A fratura brasileira do mundo*, publicado em 2004, sugere um sintoma social curioso: diante do desmonte do estado de bem-estar social nos países de capitalismo desenvolvido e da emergência de uma crise social e urbana, sociólogos e urbanistas passaram a descrever estes fenômenos a partir do emprego de termos como uma “brasilianização” (ou uma “terceiro-mundização”) das grandes metrópoles.

uma política pública universal e “compatível com a vontade popular” (BOLAFFI, p. 40, 1979). Tratava-se, entendemos, de uma análise que, alinhada às advertências de Marx (1859) no célebre Prefácio à Crítica da Economia Política, descrevia os atores envolvidos na política sem aderir à consciência que faziam de si mesmos (ou aos propósitos que eles enunciaram como seus), e sim a partir dos interesses materiais presentes no processo histórico. À luz das considerações feitas por Bolaffi, se pode encontrar o sentido das proposições de Villaça, com as quais introduzimos essa dissertação, para quem:

Uma política pública quase sempre visa vários objetivos, frequentemente contraditórios, e às vezes tem consequências não pretendidas. A investigação dos meios utilizados para implementar uma política pode ser um caminho fecundo para se descobrir seus reais objetivos (VILLAÇA, p. 10, 1986).

Para Villaça, por essa razão, verificar até que ponto a atuação do governo correspondeu ou não ao seu discurso não é o mais importante na análise de uma política pública, ainda que seja um momento importante da pesquisa, porque não permite a compreensão da totalidade do processo histórico (VILLAÇA, p. 9, 1986). Em um caso com o do BNH, analisado por Bolaffi, tal metodologia permite apenas que se constate que a política não cumpriu os propósitos anunciados, no caso, o de erradicar o “déficit habitacional”, sem que se saiba quais outros interesses ela atendeu. É por essa razão que, para o autor, “o mais importante é entender a ação real do governo”, uma vez que “na maior parte dos casos, ele procura escondê-la, esconder as consequências daquilo que faz, esconder os seus reais objetivos” (VILLAÇA, p.9, 1986).

As considerações acima são valorosas para compreender e fundamentar teoricamente o trabalho empreendido em nosso segundo capítulo, no qual vimos que, de forma aparentemente contraditória, um celebrado programa de urbanização de favelas teve um grande impacto social negativo, removendo mais famílias do que reassentou e criando um robusto passivo de famílias que foram incluídas em um programa de atendimento habitacional provisório. Optamos, entretanto, por entender que considerar esse desequilíbrio uma simples disfuncionalidade seria abrir mão de um olhar para a totalidade do processo, de forma que, após uma incursão ao financiamento de campanha, encontramos um sentido possível para algumas de nossas inquietações. Tendo conhecimento da relação entre gestores públicos, capital imobiliário e capital das grandes construções, pavimentada por financiamentos e investimentos eleitorais, foi possível compreender como supostas “falhas de planejamento” eram, na realidade, consequências de um arranjo político.

Já havíamos apontado no capítulo I que, durante a gestão de José Serra (PSDB) na prefeitura

de São Paulo, verbas de atendimento a situações de risco e emergência passaram a ser utilizadas para viabilizar outros tipos de remoções. Não se tratava de algo inédito, como observamos: Mariana Fix, no livro *Parceiros da Exclusão* (2001), havia descrito a adoção de práticas semelhantes na remoção de moradores das favelas Jardim Edite ao longo das gestões Paulo Maluf (PPR/PPB, 1993-1996) e Celso Pitta (PPB, 1997-2000). Uma vez, entretanto, que esse expediente encontrou forte resistência por parte de movimentos sociais e da imprensa, que o batizaram de “cheque despejo”, e, mais importante, também por parte do Poder Judiciário, a Prefeitura, em 2010, reformou a regulamentação das verbas de atendimento e criou o Auxílio Aluguel.

Embora fosse apresentado como uma novidade, decorrente de uma preocupação em prover atendimento provisório aos beneficiários das obras de urbanização de favelas, o auxílio atendeu ao mesmo propósito que as verbas de atendimento, gozando de uma eficácia superior e permitindo com que um “modelo industrial” de intervenção do Estado nas favelas fosse implementado, lastreado em um discurso de promover o “direto à arquitetura” às camadas pobres da população.

Ressaltamos que não se trata simplesmente de criticar a contratação de escritórios de arquitetura, os quais trouxeram ao Programa e seus atores reconhecimento e prestígio internacional. Entendemos que é papel do Estado promover qualidade de vida, assim como democratizar o acesso a bens e manifestações culturais. Não podemos, no entanto, deixar que questionar de que forma e a que custo se deu esse processo. A democratização do direito à arquitetura justifica, por exemplo, a espoliação de milhares de famílias e a usurpação de seu direito à habitação? E a construção de conjuntos habitacionais com pouca densidade habitacional, assinados por arquitetos renomados, em regiões valorizadas da cidade não poderá contribuir para uma rápida gentrificação dessas áreas? Qual a política de gestão para evitar que a pressão do mercado provoque a revenda dessas unidades, fazendo com que a política habitacional se torne alavanca para a liberação de áreas onde anteriormente eram favelas? Tampouco se trata de não reconhecer os benefícios trazidos pelo Programa para as favelas paulistanas, que, ademais, já se encontram fartamente documentados. Trata-se, apenas de registrar as suas contradições,²⁹ sem as quais um estudo a respeito do Auxílio Aluguel teria se tornado superficial.

29 Se Lúcio Kowarick descrevia a espoliação urbana na década de 1970 como “o somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo” (KOWARICK, 1979), nos anos analisados dessa dissertação, equipamentos e serviços de consumo coletivo foram aportados às favelas de São Paulo e, de maneira aparentemente contraditória, acionaram os novos processos espoliativos descritos nessa dissertação.

5.3 O DINHEIRO COMO MEDIAÇÃO PARA O CONFLITO SOCIAL

A guerra é a continuação da política por outros meios (CLAUSEWITZ, 1968)

No tópico anterior, nos debruçamos sobre as conclusões dos capítulos 1 e 2 da dissertação, buscando compreendê-las à luz das reflexões de importantes autores que compõem a bibliografia dos estudos urbanos no Brasil. Observamos que a coexistência de um celebrado projeto de urbanização de favelas que proveu arquitetura contemporânea e equipamentos públicos às favelas paulistanas com velhas práticas espoliativas que resultaram na criação de um passivo de famílias removidas e não atendidas não era contraditória. Antes, poderia ser equacionada a partir de uma análise que reconhecesse a pluralidade de atores envolvidos no processo histórico e seus interesses materiais. Agora, buscaremos tecer breves reflexões a partir do texto “O Valor dos Pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo” (2015), de Gabriel Feltran, que, acreditamos, podem contribuir para a compreensão das análises feitas ao longo capítulo 3 da dissertação.

No texto, debruçando-se sobre um período de prosperidade econômica e de expansão do consumo estimulada centralmente, o autor descreve um processo curioso pelo qual as periferias urbanas estariam passando. Segundo ele, há uma grande heterogeneidade social entre os setores sociais que compõe o cenário desses territórios, e que orientariam suas condutas a partir de diferentes regimes normativos (os três assinalados pelo autor seriam o “estatal”, o “evangélico” e o “do crime”). Tais grupos estão em constante tensão entre si e teriam passado a conceber a si mesmo e aos outros, progressivamente, de forma autônoma, fazendo surgir um vácuo de repertório através do qual conseguissem equacionar suas diferenças. Isso porque, para o autor, nem a lei, nem a moralidade teriam dado conta de criar uma comunidade a partir da qual esses conflitos poderiam ser resolvidos. Essa coesão teria passado a ser feita primordialmente através do dinheiro, que foi alçado ao “estatuto de forma mediadora entre grupos populacionais em conflito, suplantando em muito a legitimidade da lei e da moral, que invariavelmente os afastariam” (FELTRAN, p. 497, 2015). As relações e trocas entre esses grupos, apontava, teriam então passado a se dar sempre de forma monetarizada, se “negociando mais acirradamente os convencimentos ativos” (IDEM, p. 505).

Tais observações podem ser pertinentes para o estudo sobre o Auxílio Aluguel, uma vez que o recorte temporal que abordamos na dissertação (até 2015), assim como o recorte geográfico do capítulo 3, coincide com aquele descrito pelo autor. Embora o estudo de Feltran dirija-se, sobretudo, às políticas de segurança pública, seus apontamentos parece condizer com as observações que fizemos a respeito da criação e operacionalização do Auxílio Aluguel estar relacionada justamente com o propósito de munir a prefeitura de um “poder de convencimento” e uma “influência forte” em sua atuação na abertura de frentes de obras nas periferias. A partir do estudo de caso da

favela de Paraisópolis, pudemos perceber, ainda, como o benefício foi alçado à posição de “moeda de troca”, a partir da qual eram negociadas remoções e desarticuladas resistências. O antropólogo, entretanto, apontava o surgimento de uma crescente “intensidade do conflito latente” entre essas “diferentes formas de vida”, que estaria diluída momentaneamente devido à circulação de dinheiro:

Valores, costumes e crenças comuns não se apresentam mais como fundamento de coesão de grupos sociais; o dinheiro parece ser a aposta para ocupar esse lugar. Dinheiro suficiente para a mediação entre esses recortes pode inibir as manifestações violentas do conflito que os cinde, segrega, separa. Um momento de crise econômica nos faria ver a violência de sua expressão não mediada. (FELTRAN, p. 508, 2015).

Para o autor tratava-se de reconhecer uma tensão recalcada entre a “ordem legal” e as “operações cotidianas” nas favelas, que apenas se sustentava através da “circulação de mercadorias políticas”³⁰ monetarizadas. Sua advertência com relação à emergência de processos violentos em um contexto econômico desfavorável parece também acertada quando retomamos os processos descritos no “epílogo” do capítulo 3. Diante de um cenário de queda do investimento público, vimos articular-se rapidamente um ciclo de reocupações forçadas de canteiros de obras e a eclosão abrupta de uma disputa acirrada e violenta em torno do cadastramento do Auxílio Aluguel, que resultou, inclusive, na expulsão dos técnicos da Prefeitura da favela.

As negociações em torno do Auxílio Aluguel eram feitas a partir das particularidades concretas de cada caso, de forma que seria muito difícil dimensionar antecipadamente as formas agonísticas que sua disputa assumiria quando ganhou a esfera pública. Existem diversas especificidades dificilmente mapeáveis, como a que vimos em Paraisópolis, onde a Prefeitura criou a possibilidade de, nos casos em que os moradores removidos não quisessem aguardar a entrega da unidade habitacional, fazerem uma permuta com outros moradores da comunidade, que lhes cediam a casa, passando a receber o Auxílio Aluguel e aguardar a entrega da unidade habitacional em seu lugar. A unidade, entretanto, em muitos casos não veio e, a julgar pelo cronograma da Secretaria de Habitação, que prevê apenas a entrega de 399 unidades para as mais de 4.000 pessoas que aguardam o atendimento definitivo, nem virá. Comentado esse caso, em 2019, um morador da favela alertava:

30 Termo originalmente cunhado por Michel Misse. Fonte: MISSE, Michel. Sobre uma sociabilidade violenta. In: MISSE, Michel. Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006a.

— Vai dar zebra de novo para muita gente e o cara não vai querer perder a casa dele de graça. Se a prefeitura não negociar e o poder público não saber debater isso, essas pessoas que a própria prefeitura deu esse direito, vai dá morte.³¹

Pensar o Auxílio Aluguel como uma das “mercadorias políticas” monetarizadas descritas pelo autor, que serviram para “mediar relações de conflito potencial”, é uma agenda de pesquisa que se deixa aberta para outros campos. Apontamos apenas que, de maneira coincidente ou não, as favelas da zona sul da cidade, reconhecidas como aquelas com maiores índices de violência na cidade, são aquelas com o número de cadastramentos mais elevado. Seria esse um indicador de que o processo de “negociação ativa do convencimento” e prevenção da violência foi mais custoso nesses lugares?

Iniciamos esta seção lembrando a célebre citação de Carl von Clausewitz, que traz a violência, e a sua prevenção, para o centro do debate da política. No caso estudado, à luz das considerações de Feltran sobre a falência da política enquanto mediadora de conflitos nas periferias urbanas, podemos pensar o surgimento do Auxílio Aluguel, e a sua operacionalização através da negociação informal, também como uma “continuação da política por outros meios”, mas em sentido inverso àquele descrito por Clausewitz, como a antecipação de sua realização na arena pública. A forma turbulenta que assumiu uma vez que passou a ser disputado politicamente, acreditamos, é uma decorrência da “intensidade do conflito latente” que buscamos descrever nessa pesquisa.

BIBLIOGRAFIA

AFFONSO, Rui de Brito. **Descentralização e reforma do Estado**. In: Economia e Sociedade, Campinas. 2000.

AKAISHI, Ana Gabriela et al. **O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto da urbanização de favela em São Paulo**. In: Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. In: DENALDI, Rosana; CARDOSO, Adauto Lucio. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro, Letra Capital. 2018.

ALMEIDA, R. e D`ANDREA, T.(2004) **Pobreza e redes sociais em uma favela paulistana** In: Novos Estudos, São Paulo: Cebrap, n. 68, mar,2004.

ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, Vozes, 2000.

ARANTES, Paulo. Eduardo. **A fratura brasileira do mundo**. In: Zero à Esquerda. São Paulo: Conrad, 2004.

ARANTES, Pedro. **Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970**. Novos estudos - CEBRAP no.83. *São Paulo*, mar. 2009

ARAVECCHIA, Nilce; CASTRO, Ana. **Urbanização, marginalidade e dependência: Manuel Castells e Aníbal Quijano entre Europa e América Latina (1950-1970)**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2591406/mod_resource/content/1/ARAVECCHIA_CASTRO_castells_quijano.pdf. Acesso em 05.jul.2018.

BOLAFFI, Gabriel. **“Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema”**. in MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. Alfa Ômega, 1979.

BONDUKI, N. G. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CARDOSO, Adauto Lucio **Balanço da política municipal de Habitação 2001-2003**. São Paulo: Instituto Polis; PUC-SP, 2004.

CASTELLS, Manuel (org.). **Imperialismo y urbanizacion en América Latina**. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

CASTILHO, Juliana Vargas de. **A Favelização do Espaço Urbano em São Paulo**. Estudo de Caso: Heliópolis e Paraisópolis. São Paulo: FAUUSP, 2013 (Dissertação de Mestrado)

CUNHA, T. F. S. O Auxílio Aluguel em São Paulo: uma análise a partir do Programa Municipal de Urbanização de Favelas. In: III Seminário Nacional Sobre Urbanização de Favelas, 2018, Salvador. Anais do III Urbfavelas, 2018.

CUNHA, T. F. S. O Auxílio Aluguel e o Programa Municipal de Urbanização de Favelas: uma análise a partir da Urbanização da Favela de Paraisópolis. In: Encontro Nacional Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal. Anais XVIII ENANPUR, 2019.

DENALDI, R. **Política de urbanização de favelas: evolução e impasses**. São Paulo: FAUUSP, 2003 (Tese de Doutorado).

_____; CARDOSO, Adauto Lucio. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro, Letra Capital. 2018.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo**. Cad. CRH [online]. 2014, vol.27, n.72.

31 Depoimento em 14.set.2019

FERRAZ, André Tavares. **Procedimentalização nos conselhos de políticas públicas: o caso do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo**. 2015. Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

FERREIRA, J.W.S, **São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo “à brasileira”**. Estudos avançados. vol.25 no.71 São Paulo Abr. 2011.

FERREIRA, Paulo Emílio Buarque. **O filé e a sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário**. São Paulo: FAUUSP, 2017 (Tese de Doutorado).

FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo – Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo, Boitempo, 2001.

FRANÇA, Elisabete. **Favelas em São Paulo (1980-2008): Das propostas de desfavelamento aos projetos de urbanização: A experiência do Programa Guarapiranga**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009 (Tese de Doutorado).

GOMES, Raquel Paiva. **Avanços, Impasses e Desafios do Trabalho Social no Âmbito dos Programas Federais de Urbanização de Favelas**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013 (Dissertação de Mestrado).

HARVEY, David. **Os limites do Capital**. São Paulo, Boitempo, 2006

_____. **O Novo Imperialismo**. São Paulo, Loyola, 2003.

_____. **O trabalho o capital e o conflito de classes**. Em Espaços & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos Nº6. São Paulo: NERU FAU-USP, 1982.

KOWARICK, Lúcio. **As lutas sociais e a cidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

_____. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

_____. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____, Brant, Vinicius Caldeira e Camargo, Cândido Procópio de (orgs.). **São Paulo 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1975.

LENCIONI, Sandra. **Acumulação primitiva: um processo atuante na sociedade contemporânea**. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/7424?lang=pt> Acesso em 20.jul.2018

LUZ, Fabiana Cristina. **O programa de urbanização de favelas da prefeitura de São Paulo – um estudo de caso na favela de Heliópolis**. In: Anais do 6ª semana de geografia da Unicamp. Campinas, 2010. Disponível em: <http://143.106.76.124/semana2010/wp-content/uploads/sites/25/2010/10/LUZFabiana.pdf>. Acesso em 12.jan.2019.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (orgs.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes, 2000.

MARIUTII et ali. **Reflexões sobre urbanização de favelas no município de São Paulo a partir de 2003: do diagnóstico até o pós obra**. In: ANAIS do II URBFAVELAS – Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Rio de Janeiro. Letra Capital. 2016.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. **Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.pp. 22 a 31

MARX, Karl. **O Capital**. Trad. Rubens Enderle. São Paulo, Boitempo, 2013, Livro I.

MAZIVIERO, Maria Carolina; SILVA, Alane Santos da. **O caso do complexo de Paraisópolis em gestões: diferenças conceituais em programas de intervenção em favelas em São Paulo**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2018 set./dez. Disponível em <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/23530/23056> Acesso em 12.jan.2018.

MEYER, João Fernando; HADDAD, Emílio et ali. **Mercado imobiliário residencial em Paraisópolis: o que mudou nos últimos dez anos?** In: ANAIS do II URBFAVELAS – Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Rio de Janeiro. Letra Capital. 2016.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006

MITUSHIMA, Thiago Matoso. **Análise do desempenho do Fundo Municipal de Habitação na política habitacional de São Paulo no período 2003 - 2017**. In: ANAIS do Congresso Observatório das Metrôpoles 20 anos. Rio de Janeiro, IPPUR, 2019.

MOREIRA, Felipe de Freitas. **Heliópolis e as estratégias de enfrentamento da cidade real**. São Paulo: FAUUSP, 2017 (Dissertação de Mestrado).

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013

_____. **O Estado e o urbano no Brasil**. Em Espaços & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos Nº6. São Paulo: NERU FAU-USP, 1982.

PASTERNAK, Suzana; D’OTTAVIANO, Camila. **Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010***. Cad. Metrop. [online]. 2016, vol.18, n.35, pp.75-100. ISSN 2236-9996. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3504>.

PERES, U. D. **Análise da governança do orçamento público**. In: MARQUES, E. (Org). As políticas do urbano em São Paulo. São Paulo: Editora Unesp. 2018.

PETRAROLLI, Juliana. **O Tempo nas Urbanizações de Favelas: contratação e execução de obras do PAC no grande ABC**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2015 (Dissertação de Mestrado)

RAMACHIOTTI, Bruna Augusta Mattos **O mercado como dispositivo de gestão da ordem de uma favela paulistana ou quando a pobreza se torna solução**. São Paulo: FFLCH-USP, 2013 (Dissertação de Mestrado).

REZENDE, Heloísa Diniz de. **Forma, Reforma, Desforma. O novo formato da política pública para favelas**. São Paulo: FAUUSP, 2015 (Dissertação de Mestrado).

_____. **‘Ouvi dizer que vai sair’ Política de Urbanização de Favelas do Município de São Paulo - Favela do Real Parque**. In: ANAIS do II URBFAVELAS – Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Rio de Janeiro. Letra Capital. 2016.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Estudio Nobel; FAPESP, 1997.

ROSSETTO, Rossella. **Fundo Municipal de Habitação**. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. XXXp. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15). Disponível em: <https://www.polis.org.br/uploads/861/861.pdf>. Acesso em 10.12.2019.

SAMORA, P. R. **Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade**. São Paulo: FAUUSP, 2009 (Tese de Doutorado).

SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade**. São Paulo: FAUUSP, 2013 (Tese de Doutorado).

SANTO AMORE, Caio; CASTRO, Andrea Q.; PEREIRA, R. B.; RODRIGUES, F. N.; RODRIGUES, Daniela P.; BARRIO, Marina; HORIZOSHI, M. R. B. **S. Precariedades habitacionais: um ensaio de qualificação e quantificação, uma metodologia para intervenções em favelas**. In: ANAIS do I URBFAVELAS - Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Santo André: UFABC, 2014. v. I. p. 1-20. Disponível em: <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anaais/ARQUIVOS/GT1-46-106-20140630235449.pdf>.

SANTOS, A. M. S. P. ; MEDEIROS, M. G. ; LUFT, R. M. **. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil. A experiência do aluguel social no Rio de Janeiro**. Revista Planejamento e Políticas Públicas , n.46, v. jan/jun 16, p. 217-242, 2016.

SERAPIÃO, F. **A Guerilheira Urbana** (Perfil). In: Monolito, v.7, p. 27, fev/mar.2012. São Paulo, SP, 2012.

SCHWARZ, Roberto. **As ideias fora do lugar**. Ao vencedor as batatas. São Paulo, Editora 34/Duas Cidades, 2012.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012

TEIXEIRA, Catharina Christina. **Como são articuladas as intervenções em ZEIS I em São Paulo**. In: ANAIS do II URBFAVELAS – Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Rio de Janeiro. Letra Capital. 2016.

VIANA, Larissa de Alcantara. **Da conquista à resistência: Copa do Mundo, moradia, remoções e movimentos sociais em Fortaleza–CE**. São Paulo: FAUUSP, 2015 (Dissertação de Mestrado).

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global. 1986.

_____. **Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil**. In: DEÁK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos. O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.v.

WERNECK, Raquel Machado. **As percepções dos moradores do Grotão na favela de Paraisópolis/ SP sobre o processo de urbanização: as condições de vida e o direito à moradia**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2018 (Dissertação de Mestrado em Serviço Social).

ZUQUIM, Maria de Lourdes. **Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?**. In: II ENANPARQ Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pósgraduação em Arquitetura e Urbanismo, Natal. Teorias e práticas na Arquitetura e na Cidade Contemporâneas. Natal: EDUFRN, 2012.

DOCUMENTOS UTILIZADOS

BRASIL, Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

_____, Medida Provisória 2220 de 4 de setembro de 2001. Brasília, DF. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, Ata da audiência pública realizada em 23 de agosto de 2013 – Complexo Paraisópolis. São Paulo, 2013.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de. Apresentação de slides da PMSP ao Conselho Gestor de Paraisópolis. Disponível em: <http://paraisopolis.org/wp-content/uploads/2008/05/Regulariza%C3%A7%C3%A3o-Fundiaria-Conselho-Gestor.pdf>. Acesso em 10.dez.2019.

_____. Balanço de Gestão 2001-2003. Portal da Prefeitura de São Paulo. São Paulo, s/d. Disponível em:<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/governo/BalancoGestao.pdf> . Acesso em: 12.fev.2019.

_____, Conselho Municipal de Habitação. Resolução nº 04, de 30 de janeiro de 2004. Aprova o Programa de Bolsa Aluguel. Diário Oficial, São Paulo, SP, 30 de janeiro de 2004

_____, Conselho Municipal de Habitação. **Resolução nº 31, de 14 de setembro de 2007**. Aprova o Programa de Parceria Social. Diário Oficial, São Paulo, SP, 14 de setembro de 2007

_____, Conselho Municipal de Habitação. Resolução Nº62 de 16 de dezembro de 2014. Aprova o Programa de Parceria Social. Aprova o reajuste de valores do subsídio do Programa Parceria Social – Aprova as condições para reinserção de famílias no Programa Parceria Social - Recomenda a adequação dos valores do Auxílio Aluguel regulamentado pela Portaria SEHAB 114/2014 - Recomenda a elaboração de proposta dos programas de apoio habitacional e moradia social. Diário Oficial, São Paulo, SP, 17 de setembro de 2007

_____, Decreto nº 51653, de 22 de julho de 2010.Regulamenta a forma de pagamento da verba de atendimento habitacional no âmbito do Programa “Ações para Habitação”. Diário Oficial, São Paulo, SP, 22 de julho de 2010.

_____, Decreto nº 40.533 de 8 de maio de 2001. REGULAMENTA O REGIME DE ADIANTAMENTO PREVISTO NA LEI Nº 10513, DE 11 DE MAIO DE 1988, REVOGA OS DECRETOS NºS 33805, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1993, E 36921 DE 19 DE JUNHO DE 1997, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS. Diário Oficial, São Paulo, SP, 9 de maio de 2001.

_____, Decreto n 43.731 de 5 de setembro de 2003. Regulamenta o regime de adiantamento previsto na Lei nº 10.513, de 11 de maio de 1988, e revoga os Decretos nºs 40.533, de 8 de maio de 2001, e 41.889, de 11 de abril de 2002. Diário Oficial, São Paulo, SP, 7 de setembro de 2003.

_____, Decreto n 48.592 de 6 de agosto de 2007. Regulamenta o regime de adiantamento previsto na Lei nº 10.513, de 11 de maio de 1988, alterada pela Lei nº 14.159, de 16 de maio de 2006. Diário Oficial, São Paulo, SP, 7 de agosto de 2007.

_____, Decreto nº 51653, de 22 de julho de 2010.Regulamenta a forma de pagamento da verba de atendimento habitacional no âmbito do Programa “Ações para Habitação”. Diário Oficial, São Paulo, 23 de julho de 2010.

_____, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo. Instrução Normativa nº 02, de 2009. Define os procedimentos para a operacionalização do programa Parceria Social do Fundo Municipal de Habitação -FMH. Diário Oficial, São Paulo, SP, 2009. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-habitacao-2-de-29-de-maio-de-2009> Acesso em: 18.out.2019.

_____, ORDEM INTERNA PREFEITO - PREF Nº 16 DE 9 DE NOVEMBRO DE 2000. PROVIDÊNCIAS A SEREM TOMADAS POR SAS, SAR, SEHAB, SJ, SMS, GUARDA MUNICIPAL DEFESA CIVIL PARA O PERIGO DE DESLIZAMENTO DE PEDRAS SOBRE BARRACOS AO LADODO ATERRO SANITARIO DE VILA ALBERTINA. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/ordem-interna-gabinete-do-prefeito-16-de-9-de-novembro-de-2000> Acesso em 02.out.2019.

_____, ORDEM INTERNA PREFEITO - PREF Nº 16 DE 9 DE NOVEMBRO DE 2000. Remoção de ocupantes de área de risco. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/ordem-interna-gabinete-do-prefeito-2-de-13-de-janeiro-de-2001> Acesso em 02.out.2019.

_____, ORDEM INTERNA PREFEITO - PREF Nº 9 DE 2 DE JANEIRO DE 2003. Orientações, procedimentos e responsabilidades em situações que envolvam a remoção de moradores em áreas de risco ambiental no Município de São Paulo. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/ordem-interna-gabinete-do-prefeito-9-de-3-de-janeiro-de-2003> Acesso em 02.out.2019.

_____, ORDEM INTERNA PREFEITO 1/06, de 4 de janeiro de 2006. ORIENTACOES SOBRE PROCEDIMENTOS PARA REMOCAO DE OCUPANTES DE AREA DE RISCO. REVOGA OI 9/03. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/ordem-interna-gabinete-do-prefeito-1-de-4-de-janeiro-de-2006> Acesso em 02.out.2019.

_____. ORDEM INTERNA 1/13, de 9 de janeiro de 2013. Orientações sobre procedimentos para a remoção preventiva de moradores em áreas de risco geológico no Município de São Paulo. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/ordem-interna-gabinete-do-prefeito-1-de-10-de-janeiro-de-2013> Acesso em 02.out.2019.

_____, Plano Diretor Estratégico, Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. São Paulo, SP: Câmara dos Vereadores, 2002.

_____, Plano Diretor Estratégico, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo, SP: Câmara dos Vereadores, 2002.

_____, Plano Municipal de Habitação PMH 2009-2024. Projeto de Lei nº 619/16. São Paulo: PMSP-SEHAB, 2010.

_____, Plano Municipal de Habitação – Caderno para Discussão Pública. São Paulo: PMSP-SEHAB, 2016

_____, REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO GESTOR DAS ZEIS 1 - WO50-CL E ZEIS 3- WO01-CL – PARAISÓPOLIS. São Paulo: PMSP-SEHAB, 2014.

_____, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo. Instrução Normativa nº 01, de 19 de fevereiro de 2004. Define os procedimentos para a operacionalização do programa Bolsa Aluguel Municipal nos termos da resolução CMH nº 04, de 30 de janeiro de 2004. Diário Oficial, São Paulo, SP, 19 de fevereiro de 2004.

_____, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo. Instrução Normativa nº 02, de 2009. Define os procedimentos para a operacionalização do programa Parceria Social do Fundo Municipal de Habitação -FMH. Diário Oficial, São Paulo, SP, 2009.

_____, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo. Portaria nº 323, de 22 de julho de 2010. Diário Oficial, São Paulo, SP, 22 de julho de 2010.

_____, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo. Portaria nº 114, de 16 de julho de 2014. Estabelece as alternativas de atendimento habitacional para o Programa Ações de Habitação, fixa os valores limites dos auxílios e regula a utilização dos recursos para atendimento. Diário Oficial, São Paulo, SP, julho de 2014.

_____, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo. Portaria 131, de 8 de julho de 2015. Diário Oficial, São Paulo, SP, 9 de julho de 2015.

_____, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo. Portaria nº 101, de 31 de abril de 2015. Estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa os valores limites e regula a as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção. Diário Oficial, São Paulo, SP, 2 de maio de 2015.

_____, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo. Portaria nº 68, de 10 de junho de 2019. Altera a Portaria nº 131/SEHAB/2015, que estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa os valores limites e regula a as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção. Diário Oficial, São Paulo, SP, 10 de junho de 2019.

_____, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo. PORTARIA SEHAB/HABI Nº 62 DE 28 DE NOVEMBRO DE 1992. FIXA OS VALORES LIMITES DOS AUXÍLIOS PARA ATENDIMENTO HABITACIONAL E REGULAMENTA A UTILIZACAO PARA ATENDIMENTO A FAMILIAS EM SITUACOES QUE ESPECIFICA. Diário Oficial, São Paulo, SP, 19 de outubro de 2003. Diário Oficial, São Paulo, SP, 1992.

_____, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo. PORTARIA Nº 589 DE 14 DE AGOSTO DE 2001. FIXA OS VALORES LIMITES DOS AUXÍLIOS PARA ATENDIMENTO HABITACIONAL E REGULAMENTA A UTILIZACAO PARA ATENDIMENTO A FAMILIAS EM SITUACOES QUE ESPECIFICA. Diário Oficial, São Paulo, SP, 19 de outubro de 2003. Diário Oficial, São Paulo, SP, 2001.

_____, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo. PORTARIA Nº 698 DE 23 DE OUTUBRO DE 2002. ESTABELECE AS ALTERNATIVAS DE ATENDIMENTO HABITACIONAL/FIXA VALORES LIMITES DOS AUXÍLIOS/REGULAMENTA SUA UTILIZACAO PARA ATENDIMENTO A FAMILIAS. OBSERVACAO:REPUBLICACOES CONFORME DOM 190902, P.20 E 171002, P.13. Diário Oficial, São Paulo, SP, 19 de outubro de 2003. Diário Oficial, São Paulo, SP, 2002.

_____, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo; SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Subprefeituras da Prefeitura de São Paulo. PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº 18 DE 9 DE OUTUBRO DE 2003. Diário Oficial, São Paulo, SP. Diário Oficial, São Paulo, SP, 19 de outubro de 2003. Diário Oficial, São Paulo, SP, 2003.

_____, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo. PORTARIA Nº 421 DE 12 DE JULHO DE 2003. ESTABELECE AS ALTERNATIVAS DE ATENDIMENTO HABITACIONAL, FIXA OS VALORES LIMITES DOS AUXÍLIOS E REGULAMENTA SUA UTILIZACAO PARA ATENDIMENTO DE REMOCAO DE MORADORES DAS AREAS OBJETO DE INTERVENCAO DE PROJETOS E/OU OBRAS VINCULADAS A SEHAB/HABI E NOS CASOS POR DETERMINACAO JUDICIAL.. Diário Oficial, São Paulo, SP, 19 de outubro de 2003. Diário Oficial, São Paulo, SP, 2003.

_____, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo; SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Subprefeituras da Prefeitura de São Paulo; SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº 1 DE 9 DE JANEIRO DE 2004. SMSP/SAS/SEHAB ESTABELECE ALTERNATIVAS DE ATENDIMENTO HABITACIONAL EMERGENCIAL, FIXA VALORES DOS AUXÍLIOS, REGULAMENTA UTILIZAÇÃO NOS TERMOS DA OI 9/02. Diário Oficial, São Paulo, SP, 19 de outubro de 2003. Diário Oficial, São Paulo, SP, 2004

_____, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo; SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Subprefeituras da Prefeitura de São Paulo; SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº 3 DE 21 DE FEVEREIRO DE 2004. SMSP/SAS/SEHAB ALTERA O ARTIGO 15 DA PI 01/04 - ATENDIMENTO HABITACIONAL EMERGENCIAL. Diário Oficial, São Paulo, SP, 19 de outubro de 2003. Diário Oficial, São Paulo, SP, 2004.

_____, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo; SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Subprefeituras da Prefeitura de São Paulo; SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº 5 DE 23 DE MARÇO DE 2004. SMSP/SAS/SEHAB. SMSP/SAS/SEHAB ALTERA PI 1/04 - ALTERNATIVAS DE ATENDIMENTO HABITACIONAL EMERGENCIAL - REMOÇÃO DE MORADIA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS/SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO DA SEGU-RANÇA AMBIENTAL, QUANDO CONTRATADA PELA PRÓPRIA SUBPREFEITURA. Diário Oficial, São Paulo, SP, 19 de outubro de 2003. Diário Oficial, São Paulo, SP, 2004.

_____, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo. Portaria nº 138, de 28 de março de 2006. FIXA VALORES AUXÍLIOS PARA ATENDIMENTO HABITACIONAL FAMILIAS POR OBRAS/REMOÇÃO/HOSPEDAGEM/COMPRA/APOIO HABITACIONAL. Diário Oficial, São Paulo, SP, 19 de outubro de 2003. Diário Oficial, São Paulo, SP, 2006.

_____ Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo. **São Paulo – Projetos de Urbanização de Favelas**, São Paulo Architecture Experiment. 2010. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/biblioteca/publicacoes/>. Acesso em 27.jan.2019.

_____ Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo. **A Cidade Informal no século XXI**, 2010. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/biblioteca/publicacoes/>. Acesso em 27.jan.2019.

_____ Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo. **Oficina de ideias – Urbanização de Favelas**, 2008. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/biblioteca/publicacoes/>. Acesso em 27.jan.2019.

_____ Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo **HABISP – Mapeando a Habitação na Cidade de São Paulo**, 2008. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/biblioteca/publicacoes/>. Acesso em 27.jan.2019.

_____ Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo; Cities Alliance **Urbanização de Favelas: A Experiência de São Paulo** Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/biblioteca/publicacoes/>. Acesso em 27.jan.2019. 2008.

_____ Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo; Cities Alliance. **Habitação de Interesse Social em São Paulo: desafios e novos instrumentos de gestão**, 2008. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/biblioteca/publicacoes/>. Acesso em 27.jan.2019.

_____ Superintendência de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo; Cities Alliance. **Urbanização de Favelas em Foco: experiência em seis cidades**, s/d. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/biblioteca/publicacoes/>. Acesso em 27.jan.2019.

REPORTAGENS E NOTÍCIAS CONSULTADAS

9 MORTOS, NENHUM CULPADO. Editorial, Folha de São Paulo. São Paulo, 11.fev.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2020/02/9-mortos-nenhum-culpado.shtml>. Acesso em: 12.fev.2020.

A 1 MÊS do fim da gestão, Kassab muda secretário. O Estado de São Paulo. São Paulo, 29.nov.2012. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,a-1-mes-do-fim-da-gestao-kassab-muda-secretario-imp-,967184>. Acesso em: 12.dez.2019;

ALIADO DE Dória, Milton Leite é reeleito presidente da Câmara Municipal de SP.Folha de São Paulo. São Paulo, 15.dez.2017.Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/12/1943583-aliao-de-doria-milton-leite-e-reeleito-presidente-da-camara-de-sp.shtml>. Acesso em 2.dez.2019.

APÓS DERROTA na Câmara, Milton Leite é convidado para secretaria. O Estado de São Paulo. 17.dez.2010. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,apos-derrota-na-camara-milton-leite-e-convidado-para-secretaria-imp-,654710>. Acesso em 2.dez.2019.

APÓS INCÊNDIO, moradores de Paraisópolis querem reconstruir casas. Agência Brasil EBC. São Paulo, 3.mar.2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-03/apos-incendio-moradores-de-paraisopolis-prometem-reconstruir-casas>. Acesso em 12.dez.2019.

APURAÇÃO - São Paulo (SP). Folha de São Paulo. São Paulo, 12.out.2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2008/eleicoes/apuracao/71072-vereador.shtml>. Acesso em: 2.dez.2019.

ARQUITETURA em Retrospectiva: Elisabete França revê 40 anos de bienais em São Paulo. Archdaily. São Paulo, 27.jul.2017. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/876412/arquitetura-em-retrospectiva-elisabete-franca-reve-40-anos-de-bienais-em-sao-paulo>. Acesso em 2.dez.2019.

ASSOCIAÇÃO IMOBILIÁRIA doou 2,5 mi ao DEM. Folha de São Paulo. São Paulo, 08.mai.2009. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fco805200906.htm>. Acesso em: 10.dez.2019.

BOLSA MORADIA. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 6.dez.2019. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/bolsa-moradia>. Acesso em 20.dez.2019.

CADE FECHA acordo de R\$ 897,9 milhões com empreiteiras da Lava Jato. Exame. São Paulo, 21.nov.2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/cade-fecha-acordo-com-empresiteiras-da-lava-jato/>. Acesso em: 2.jan.2019.

CAPELA DO Socorro remove famílias e intensifica obras em áreas de risco. Portal da Prefeitura de São Paulo. São Paulo, 11.mar.2007. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=129810>. Acesso em 2.dez.2019.

“CHEQUE-DESPEJO” cria indústria de favelas falsas, diz Promotoria. Folha de São Paulo. São Paulo 29.nov.2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2911200715.htm>. Acesso em: 10.dez.2019.

CINCO EMPREITEIRAS já receberam 243 mi de Kassab. O Estado de São Paulo. São Paulo, 22.fev.2010. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cinco-empresiteiras-ja-receberam-r-243-mi-de-kassab,514417>. Acesso em 10.dez.2019.

DEFENSORIA PÚBLICA contesta ‘cheque-despejo’ em São Paulo. Portal G1. São Paulo, 05.jan.2007. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/o,,AA1409152-5605,00.html>. Acesso em: 10.dez.2019

DUAS EM CADA TRÊS OBRAS DE HADDAD na periferia ficam apenas no papel. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/09/1678365-duas-em-cada-tres-obras-de-haddad-na-periferia- ficam- apenas- no- papel.shtml> Acesso em: 12.jan.2019

EDIFÍCIO São Vito deve ser esvaziado essa semana, Folha de São Paulo. São Paulo, 22 de julho de 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2206200424.htm> Acesso em 2.nov.2019.

ELISABETE FRANÇA: AS MULHERES precisam ocupar postos de liderança na arquitetura. CAU/BR. São Paulo, 1.mar.2018. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/elisabete-franca-sobre-mulheres-e-arquitetura/>. Acesso em: 2.jan.2019.

EM UM ANO, Parceviria Social atende 1.012 famílias e ganha indicação do Ministério Público, Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo, São Paulo, 06.ago.2010. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=20403>>. Acesso em: 20.jun.2017.

EM SP, Kassab vence em 34 zonas eleitorais e Marta em 23. Portal G1. São Paulo, 06.out.2008. <http://g1.globo.com/Eleicoes2008/o,,MUL-786758-15693,00-EM+SP+KASSAB+VENCE+EM+-ZONAS+ELEITORAIS+E+MARTA+EM.html>. Acesso em 09.dez.2019.

FERREIRA, J.W.S, “Auxílio-Aluguel virou bola de neve”. Entrevista concedida a Rafael Balago. Folha de São Paulo, São Paulo, 14.fev.2016. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2016/02/1739160-auxilio-aluguel-virou-bola-de-neve-diz-secretario-municipal-de-habitacao.shtml>>. Acesso em: 20.jun.2017.

GUERREIRO, I. O QUE ESTÁ por trás da tentativa de bloqueio de 5 mil famílias no Auxílio Aluguel?. LABCIDADE. São Paulo, 22.ago.2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/o-que-esta-por-tras-da-tentativa-de-bloqueio-de-5-mil-familias-no-auxilio-aluguel/>. Acesso em 02.fev.2020.

GUERREIRO, I. COMO FUNCIONA o auxílio aluguel. LABCIDADE. São Paulo, 29.ago.2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>. Acesso em: 02.fev.2020

FUNCIONÁRIOS da gestão Kassab são presos por fraude de 500mi. VEJA. São Paulo, 30.out.2013 Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/funcionarios-da-gestao-kassab-sao-presos-por-fraude-de-r-500-mi/> Acesso em 12.dez.2018.

GESTÃO DE KASSAB em SP descartou obra do vencedor do ‘Nobel da Arquitetura’. São Paulo. Folha de São Paulo, 16.jan.2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2016/01/1730060-gestao-kassab-em-sp-descartou-obra-de-vencedor-do-nobel-da-arquitetura.shtml>. Acesso em 11.dez.2019.

GRUPO CERCA HADDAD para protestar por auxílio moradia. Disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,grupo-cerca-haddad-para-protestar-por-auxilio-moradia,10000021566>>. Acesso em 10.jul.2017

HABITAÇÃO EM São Paulo: a truculência dos cortes no auxílio aluguel. SILVA, F.P. Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo, 2.ago.2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/habitacao-em-sao-paulo-a-truculencia-dos-cortes-no-auxilio-aluguel/>. Acesso em 2.fev.2020.

HABITAÇÃO SOCIAL EM SÃO PAULO. Monolito. São Paulo, jul.2012. Disponível em: <https://www.editoramonolito.com.br/edicoes/07/>. Acesso em 2.fev.2019.

HADDAD ACABA com aprov para conter corrupção e acelerar licença de obras. O Estado de São Paulo. São Paulo, 13.jul.2013. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-acaba-com-aprov-para-conter-corrupcao-em-obras,1053102>. Acesso em 02.fev.2020.

HADDAD CONGELA 52 bilhões do orçamento. AGOSTINI, Cristine. Valor. São Paulo. 15.jan.2013. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2013/01/15/haddad-congela-r-52-bilhoes-do-orcamento.gh.html>. Acesso em 2.dez.2019.

JUSTIÇA ELEITORAL CASSA mandato de Kassab. O Estado de São Paulo. São Paulo, Estado de São Paulo, 20.fev.2010. Disponível em: <https://acesso.estadao.com.br/login/?r=https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,justica-eleitoral-cassa-mandato-de-kassab,513917> Acesso em 12.jan.2019.

IBGE DIVULGA levantamento impreciso sobre população de Paraisópolis. Disponível em: <<http://paraisopolis.org/ibge-divulga-levantamento-impreciso-sobre-populacao-de-paraisopolis/>> . Acesso em 03.jul.2017.

INCÊNDIO EM FAVELA deixa 295 desabrigados. Folha de São Paulo. 11.mar.2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1103200221.htm>. Acesso em: 12.fev.2019.

JUSTIÇA PROÍBE “cheque-despejo” e remoção de favela perto da Ponte Estaiada. São Paulo, Extra. 04.abr.2008. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/justica-proibe-cheque-despejo-remocao-de-favela-perto-da-ponte-estaiada-489973.html>. Acesso em: 10.dez.2019.

KASSAB e a máfia dos imóveis. Isto É. São Paulo, 18.mai.2012 Disponível em: https://istoe.com.br/207321_KASSAB+E+A+MAFIA+DOS+IMOVEIS/ Acesso em 12.dez.2018.

KASSAB E os 11 colegas de classe da Poli que gover-
nam a cidade. O Estado de São Paulo. São Paulo,
31.jan.2009. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,kassab-e-os-11-colegas-de-classe-da-poli-que-governam-a-cidade,316417>. Acesso em 2.dez.2019.

KASSAB inaugura campo de futebol inacabado. Folha de São Paulo. São Paulo, 3.ago.2008. Dispo-
nível em: <https://feeds.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fco308200823.htm>. Acesso em 2.dez.2019.

KASSAB nega interferência na eleição para presi-
dência da Câmara de SP. Portal G1. São Paulo,
16.dez.2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2010/12/kassab-nega-interferencia-na-eleicao-para-presidencia-da-camara-de-sp.html>. Acesso em 2.dez.2019.

KASSAB nega ‘salto alto’ e minimiza critica de minis-
tros. O Estado de São Paulo. São Paulo, 10.out.2008. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,kassab-nega-salto-alto-e-minimiza-criticas-de-ministros,257523>. Acesso em 10.dez.2019.

KASSAB PAGA aluguel para mais de 100 mil famí-
lias. Folha de São Paulo. São Paulo, s/d. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidia-no/66602-kassab-paga-aluguel-para-mais-de-100-mil-pessoas.shtml>. Acesso em 10.dez.2019.

KASSAB- UM pouco de luz no enigma: O demo-
crata Milton Leite apoiou Mercadante e Dilma.... VEJA. 18.nov.2010. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/kassab-8211-um-pouco-de-luz-no-enigma-o-democrata-milton-leite-apoiou-mercadante-e-dilma-8230/>. Acesso em 2.dez.2019.

LOUREIRO, CH. A POLÍTICA do cheque-despejo não é eficaz e consome milhões do dinheiro dos contribuintes. O Estado de São Paulo. 15.dez.2007. Disponível em: <https://alias.estadao.com.br/noticias/geral,a-politica-do-cheque-despejo-nao-e-eficaz-e-consome-milhoes-do-dinheiro-dos-contribuintes,96769>. Acesso em 10.dez.2019

MAIORES DOADORAS de Kassab tem contra-
tos com a prefeitura de SP. Folha de São Paulo,
26.nov.2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/11/471737-maiores-doadoras-de-kassab-tem-contratos-com-a-prefeitura-de-sp.shtml>. Acesso em: 12.jan.2020

MARTA PERDE 120 mil votos em relação ao 1º turno de 2004. Folha de São Paulo. São Paulo. 7.out.2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fco710200844.htm>. Acesso em 2.dez.2019.

MORRE EX-secretário de habitação de SP. Página eletrônica do Partido Social Democrata. 18.dez.2018. Disponível em: <https://psd-sp.org.br/saopaulo/morre-ex-secretario-da-habitacao-de-sao-paulo/>. Acesso em: 2.dez.2019.

MP ACUSA Kassab de improbidade administrativa e cobra multa de R\$ 85 milhões. Agência Brasil EBC. São Paulo, 12.dez.2017. Disponível em: <http://agencia-brasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-12/mp-acusa-kassab-de-improbidade-administrativa-e-cobra-multa-de-r-85-milhoes>. Acesso em 2.jan.2019.

MUSEU DA CASA brasileira exhibe mostra A Cidade Informal do Século XXI. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/museu-da-casa-brasileira-exibe-mostra-a-cidade-informal-do-seculo-xxi/>>. Acesso em 07.jul.2017.

OBRAS DE Urbanização no Parque Sanfona, em Paraisópolis, são concluídas. Portal da Prefeitura de São Paulo. São Paulo, 25.mai.2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=257349>. Acesso em: 2.set.2019.

ODEBRECHT PAGOU R\$ 6 mi em propina a filho de aliado de Kassab, dizem delatores. O Estado de São Paulo. São Paulo, 20.abr.2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/odebrecht-pagou-r-6-mi-em-propina-a-filho-de-ex-secretario-de-kassab-e-serra-dizem-delatores/>. Acesso em: 3.dez.2019.

PARAISÓPOLIS, a favela ‘pop’ que começa a sofrer com os efeitos da especulação imobiliária. Disponí-
vel em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/01/politica/1433185554_574794.html>. Acesso em 10.jul.2017.

PARAISÓPOLIS EM transformação. Cobrape. São Paulo, s/d. Disponível em: http://www.cobrape.com.br/det_noticia.php?id=54. Acesso em 10.nov.2019.

PERFIL GILBERTO Kassab. Época. São Paulo, 3.ago.2017. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tudo-sobre/noticia/2017/08/gilberto-kassab.html>. Acesso em: 10.dez.2019

Perfil: Defensor de perueiros, Milton Leite foi comu-
nista. O Estado de São Paulo. São Paulo, 02.jan.2017. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,perfil-defensor-de-perueiros-milton-leite-foi-comunista,10000097593>. Acesso em 02.dez.2019.

PORTAL HABITASAMPA. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/>>. Acesso em 02.jul.2017.

PREFEITURA ASSUMIRÁ pagamento de auxílio-
moradia a famílias de prédio. Portal da Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo, 14.mai.2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=256333>. Acesso em 03.fev.2019.

PREFEITURA DEFENDE despejo mesmo sem oferta de moradia. Folha de São Paulo. São Paulo, 27.out.2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2710201027.htm>. Acesso em: 2.dez.2019.

PRÊMIO: DIPLOMA MULHER-CIDADÃ. Câmara dos Deputados. s/d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/>

[seminarios-e-outros-eventos/diploma-mulher-ci-
dada-carlota-pereira-de-queiros/edicao-2016-di-
ploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/
resumo-elisabete](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/seminarios-e-outros-eventos/diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/edicao-2016-diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/resumo-elisabete). Acesso em. 03.dez.2019.

PRÊMIO INTERNACIONAL É entregue aarquitetos e urbanistas por projeto da comunidade de Paraisópolis. CAU-BR. 24.ago.2012. Disponível em: <https://www.cau.br.gov.br/premio-internacional-e-entregue-a-arquitetos-e-urbanistas-por-projeto-de-sustentabilidade-ecologica-social-e-economica/> Acesso em: 10.dez.2019.

PROGRAMA HABITACIONAL DE URBANIZAÇÃO de favelas não teve nenhuma família beneficiada em 2017 em SP. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/programa-habitacional-de-urbanizacao-de-favelas-nao-teve-nenhuma-familia-beneficiada-em-2017-em-sp.ghtml> Acesso em: 10.fev.2019

PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo, São Paulo, s/d. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=3374>> Acesso em 03.jul.2017.

PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO de favelas de São Paulo ganha prêmio das nações unidas. Portal da Prefeitura de São Paulo. São Paulo, 21.ago.2012. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=45014>>. Acesso em 03.jul.2017.

PROJETO Paraisópolis. Portal da Prefeitura de São Paulo. São Paulo, s/d. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/noticias/?p=6775>. Acesso em 11.dez.2019.

SÃO PAULO CONSEGUE alvará para reforma no Morumbi. Hardmob. São Paulo, 20.jun.2012. Dispo-
nível em: <https://www.hardmob.com.br/threads/474731-VAI-COMECAR-Sao-Paulo-consegue-alvara-para-reformas-no-Morumbi/page7>. Acesso em: 2.dez.2019.

SEMA MÁQUINA, PT perde maior reduto. Valor Econômico. São Paulo, 31.out.2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/446652/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em 2.dez.2019.

SP RECEBE prêmio por programa de moradia. BBC Brasil. São Paulo, 24.nov.2004. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2004/11/printable/041124_moradiabg.shtml. Acesso em 10.fev.2019.

SUCUPIRA, F. ATO PEDE atenção para favelas; Serra recebe “cheque-despejo”. São Paulo, Carta Maior. 17.fev.2006. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Ato-pe-de-atencao-para-favelas-Serra-recebe-cheque-despejo-/5/9469>. Acesso em: 10.dez.2019.

SUPERINTENDENTE de Habi recebe título de cidadã paulistana. Portal da Prefeitura de São Paulo. 9.dez.2009. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=12944>. Acesso em 2.dez.2019.

TESTEMUNHA do caso da máfia do ISS diz que Kassab recebeu uma ‘fortuna’ da controlar. Portal G1. São Paulo, 16.jan.2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/01/testemunha-do-caso-da-mafia-do-iss-faz-acusacoes-contr-kassab.html> Acesso em 12.dez.2018 Acesso em 12.dez.2018.

TROCA DE cadeiras na Prefeitura: chefe da Habitação assume Obras. O Estado de São Paulo. 18.mai.2010. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,troca-de-cadeiras-na-prefeitura-chefe-da-habitacao-assume-obras-imp-553223>. Acesso em 2.jan.2019

UM BALANÇO DO PRIMEIRO ano da gestão Haddad. Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/blog/2013/12/17/a-cidade-pensa-a-cidade>. Acesso em: 12.fev.2019.

UM BOM exemplo. O Estado de São Paulo. São Paulo, 19.dez. 2010. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,um-bom-exemplo,655799>. Acesso em: 2.out.2019.

UNIÃO DOS MORADORES é recebida pelo prefeito Haddad e apresenta reivindicações da comunidade de Paraisópolis. Paraisópolis.org. São Paulo, s/d. Disponível em: <http://paraisopolis.org/uniao-dos-moradores-e-recebido-pelo-prefeito-haddad-e-apresenta-reivindicacoes-da-comunidade-de-paraisopolis/>. Acesso em 10.dez.2019.

URBANIZAÇÃO DA FAVELA de Paraisópolis ganha destaque internacional. G1. São Paulo, 9.abr.2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/o,,MUL1564007-5605,00-URBANIZACAO+DA+FAVELA+DE+PARAISOPOLIS+GANHA+-DESTAQUE+INTERNACIONAL.html>. Aceso em: 02.jan.2019.

VAH: SEHAB EXPLICA aplicação da verba de apoio habitacional às subprefeituras. Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo, São Paulo, 02.ago.2010. Disponível em <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=4223>>. Acesso em: 20.jun.2019.

VEREADOR DO DEM afirma que deu apenas R\$ 100 para contribuir com a comemoração. Folha de São Paulo. São Paulo, 3.mar.2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0303200816.htm>. Acesso em 2.dez.2019.

VICE DE Kassab é nomeado. Emília Curi é exonerada. Sindctespacial. 24.mai.2019. Disponível em: <http://sindctespacial.blogspot.com/2016/05/dou-vice-de-kassab-e-nomeado-emilia.html>. Acesso em 2.dez.2019.

ZANCHETTA, D., BRANCATELLI, R. “CHEQUE-DESPEJO” só provoca rotatividade. São Paulo, Estado de São Paulo. 18.out.2009. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,cheque-despejo-so-provoca-rotatividade,452434>. Acesso em: 10.dez.2019.

ANEXO 1 LISTA DE ENTREVISTADOS

ANGELA

Assistente social e ex coordenadora de regularização fundiária da Prefeitura Municipal de São Paulo
Entrevista realizada em 14.05.2019

FUNCIONÁRIO PMSP

Entrevista realizada em 25.10.2018

VICENTE

Presidente da UDMC
Morador de Paraisópolis
Entrevista realizada em 23.11.2019

ALMINO

Membro da UDMC
Morador de Paraisópolis
Entrevista realizada em 23.11.2019

MARCUS

Membro da UDMC
Morador de Paraisópolis
Entrevista realizada em 23.11.2019

ODAIR

Membro da UDMC
Morador de Paraisópolis

MORADOR DE PARAISÓPOLIS 1

Depoimento dado em 14.09.2019

JOANA

Advogada da ONG Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos
Entrevista realizada em 22.10.2019

ANEXO 2
TABELA

DTS	1) número total de famílias incluídas no Auxílio Aluguel por decisão judicial em 2019	2) número de famílias incluídas no Auxílio Aluguel por decisão judicial entre janeiro e julho de 2019	3) número de famílias incluídas no Auxílio Aluguel por decisão judicial em anos anteriores, se disponível *(consideramos os anos de 2016 à 2020).	4) número de famílias incluídas no Auxílio Aluguel em decorrência de decisão judicial referente ao território Córrego do Bispo	5) número de famílias incluídas no Auxílio Aluguel em decorrência da queda do edifício Wilton Paes de Almeida (WPA)
CENTRO	7	3	12	0	255
LESTE	21	17	91	0	0
NORTE	1198	1196	2203	1196	0
SUL	35	25	265	0	0
EXTREMO	4	0	9	0	0
SUDESTE	16	16	83	0	0
TOTAL	1281	1257	2663	1196	255

Fonte: PMSP.

ANEXO 3
ETAPAS DE OBRAS E VALORES (Paraisópolis)

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO - SEHAB

Paraisópolis

1ª Licitação de Obras

Consórcio: Planova Via
Período: junho/06 a outubro/08

Obras executadas:

- Condomínio Jardim Colombo A – 56 unidades habitacionais
- Condomínio Campo Limpo I (CDHU) – 278 unidades habitacionais
- Urbanização dos setores Antonico e Centro-Brejo
- Canalização de trecho do córrego do Brejo
- Revitalização do Campo do Palmeirinha e equipamentos de lazer
- Início das obras em área de risco – Grotão setor 60
- Obras em área de risco e urbanização – Grotinho
- Escadaria do Antonico – Rua Manoel Antônio Pinto
- Escadaria do Colombo – Rua Antônio Júlio dos Santos
- Colombo A–56 UH
- Canalização do córrego do Brejo
- Escadaria do Antonico
- Escadaria do Colombo
- Campo do Palmeirinha

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO - SEHAB

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO - SEHAB

Infraestrutura executada:

Setor	Água	Esgoto	Drenagem	Pavimentação		Guias	Consolidação Geotécnica	Canalização do Córrego	Remoções
	(m)	(m)	(m)	(m²)	(m)	(m)	(m²)	(m)	(un)
Antonico	668,00	677,00	454,89	2.261,38	452,28	3.123,28	0,00	0,00	562,00
Centro-Brejo	814,00	826,00	554,60	22.088,53	4.417,71	2.902,27	0,00	935,00	
Grotinho	431,00	437,00	293,66	1.000,00	0,00	255,00	467,38	0,00	
Grotão	414,00	420,00	281,70	506,00	101,20	240,00	352,04	0,00	
Jardim Colombo	231,00	234,00	157,00	152,88	30,58	243,00	1.349,28	0,00	
Porto Seguro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
TOTAL EXECUTADO:	2.558,00	2.594,00	1.741,85	26.008,79	5.001,76	6.763,55	2.168,70	935,00	562,00

Recursos

Contrato	Fonte de Recursos – MEDIDO - P.N.		
	PMSP	CEF	TOTAL
1ª Etapa	R\$ 6.342.846,85	R\$ 16.236.747,78	R\$ 22.579.594,63

2ª Licitação de Obras

Período: março/08 a dezembro/10

Lote 7 - Consórcio Planova Via: Antonico e Centro-Brejo

Lote 8 – Camargo Correa: Grotinho, Grotão, Jd. Colombo e Porto Seguro

Obras executadas

- Condomínio Paraisópolis A – 146 unidades habitacionais

- Condomínio Paraisópolis B – 200 unidades habitacionais
- Condomínio Paraisópolis C – 188 unidades habitacionais
- Condomínio Paraisópolis D – 123 unidades habitacionais e 49 comércios
- Condomínio Paraisópolis F – 126 unidades habitacionais
- Iniciados os serviços do Grotinho 2 – 4 unidades habitacionais, 6 comércios
- Grotinho – Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)
- Centro de Educação Infantil (CEI)
- Escadaria da Rua das Jangadas
- Vielas da Bica – Jardim Colombo – eliminação de área de risco e implantação de área de lazer
- Urbanização parcial dos setores Centro-Brejo, Antonico, Grotinho, Grotão e Jardim Colombo;
- Iniciado trecho da Avenida Perimetral (entre as estacas 27 a 48)
- Infraestrutura parcial nas áreas Jardim Colombo e iniciado no Grotão: redes de água, esgoto, drenagem, pavimentação, consolidação geotécnica;
- Condomínio Paraisópolis A – 146 UH
- Condomínio Paraisópolis B – 200 UH
- Condomínio Paraisópolis D – 123 UH
- CEI - Centro de Educação Infantil (CEI)
- Condomínio Paraisópolis C – 188 UH
- Condomínio Paraisópolis F – 126 uh
- Centro Comunitário – Grotinho 2

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO - SEHAB

Infraestrutura executada:

OBRA	Água	Esgoto	Drenagem	Pavimentação		Guias	Consol. Geotécnica	Remoções	Lotes Urbanizados
	(m)	(m)	(m)	(m²)	(m)	(m)	(m²)	(un)	(un)
Antonico	8.917,60	9.289,20	821,30	22.365,14	13.620,69	4.119,08	11,55	23,00	4.646,32
Centro-Brejo	3.903,51	3.685,79	997,85	7.448,30	5.139,36	1.017,86	318,44	50,00	1.653,12
Fazendinha	-	-	-	-	-	-	373,00	-	-
TOTAL EXECUTADO:	12.821,11	12.974,99	1.819,15	29.813,44	18.760,05	5.136,94	702,99	73,00	6.299,44

Recursos

Contrato 2ª etapa	Fonte de Recursos – MEDIDO - P.N.			
	PMSP	CEF	SABESP	TOTAL
Lote 07_2007	R\$ 41.579.133,68	R\$ 45.340.321,10	R\$ 7.547.857,00	R\$ 94.467.311,78

Contrato 2ª etapa	Fonte de Recursos – MEDIDO – P.N.			
	PMSP	CEF	SABESP	TOTAL
Lote 08_2007	R\$ 49.844.143,76	R\$ 32.350.022,23	R\$ 8.482.701,18	R\$ 90.676.867,17

3ª Licitação de Obras

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO - SEHAB

Consórcio: Boa Morada – Carioca e Delta

Período: Desde Outubro de 2010 até hoje.

Observação: Risco de suspensão/ rescisão do contrato caso não sejam liberadas as frentes de serviço, pois as áreas foram reinvasadas.

Obras Executadas

- Condomínio Paraisópolis E - 127 unidades habitacionais
- Condomínio Paraisópolis G - 44 unidades habitacionais
- Grotinho 2 (conclusão)
- Conclusão dos equipamentos saúde UBS / AMA / CAPS
- Canalização de trecho do córrego do Brejo
- Praça Fazendinha (ao lado do Cond. Paraisópolis C)
- Estação Elevatória de Esgoto Grotão
- Canalização no córrego do Brejo (conclusão).
- Avenida Perimetral e Viaduto – fevereiro/14
- CRAS – 1 unidade (Grotinho 2) concluída em dezembro/2012.
- CRAS – 1 unidade (Condomínio E) - concluída em fevereiro/2013.
- TELECENTRO – localizado no Condomínio E, concluída em fevereiro/2013.
- Pavilhão Social - obra concluída em novembro/14, com atendimento de check-list sanado em maio/2015.
- Construção da Central de Lixo e Ecoponto – Obra concluída em novembro/2014. A SEHAB transferiu a posse/administração da obra do Centro de Triagem de Lixo e Ecoponto para a AMLURB - Autoridade Municipal de Limpeza Urbana através de termo de cessão assinado em 31/03/2015.
- Condomínio Paraisópolis E – 127 uh
- Condomínio Paraisópolis – 44 UH
- Grotinho 2 – 04 UH + 06 UC
- AMA, UBS e CAPS

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO - SEHAB

- Córrego do Brejo – Trecho Final
- Avenida Perimetral
- Pavilhão Social
- Central de triagem de lixo e ecoponto

Recursos:

Contrato	Fonte de Recursos – PREVISÃO – P.N.						
	PMSP	CEF – PAC 1	CEF – PAC 2	SABESP	FUNDURB	FMSAI	TOTAL
Lote 11_2010	R\$ 28.613.586,23	R\$ 18.213.748,06	R\$ 21.514.692,27	R\$ 10.944.176,56	R\$ 32.373.148,71	R\$ 118.656.022,85	R\$ 230.315.374,68

PAC 1 - Convênio 0240.035-73/2007

PAC 2 – Convênio 0352.691-93/2011