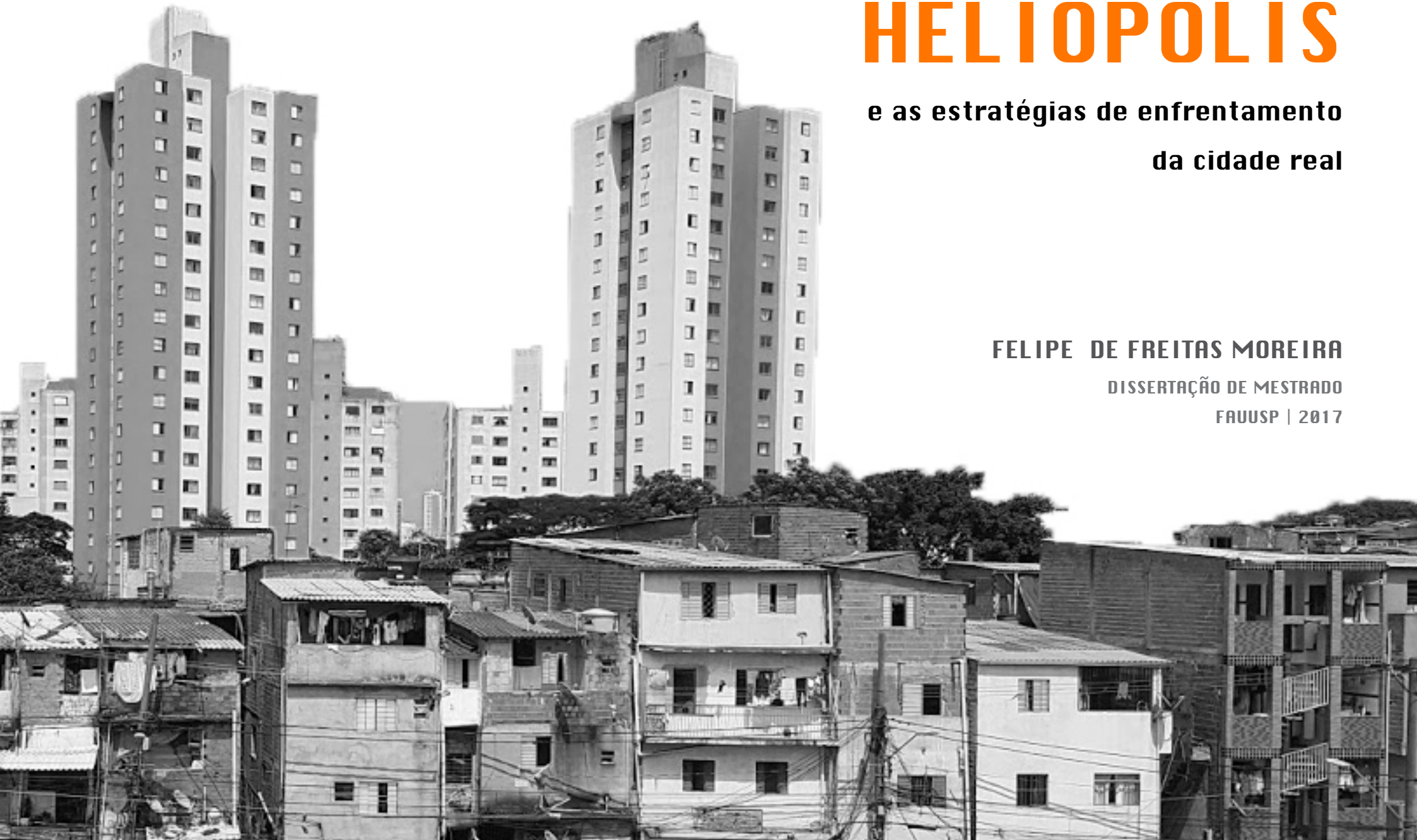


HELIÓPOLIS

e as estratégias de enfrentamento da cidade real

FELIPE DE FREITAS MOREIRA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FAUUSP | 2017

FELIPE DE FREITAS MOREIRA

HELIÓPOLIS E AS ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DA CIDADE REAL

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração: Habitat

Orientador: Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA DO ORIENTADOR.
O original se encontra disponível na sede do programa.
São Paulo, 30 de maio de 2017.

São Paulo
2017

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

M835h Moreira, Felipe de Freitas
Heliópolis e as estratégias de enfrentamento da cidade real / Felipe de Freitas Moreira ; orientador João Sette Whitaker Ferreira. - São Paulo, 2017.
195.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat

1. Habitação de Interesse Social. 2. Heliópolis. 3. Habitação e Cidade. I. Ferreira, João Sette Whitaker, orient. II. Título.

Nome: MOREIRA, Felipe de Freitas.

Título: HELIÓPOLIS E AS ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DA CIDADE REAL

Dissertação apresentada à Faculdade deArquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof.Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Prof.Dr._____Instituição:_____

Julgamento:_____Assinatura:_____

Agradecimentos

Entendo que a elaboração desta dissertação é um processo colaborativo e que não começou quando da minha aprovação na pós-graduação da FAUUSP. Ela vem de um acúmulo de experiências, trocas e inquietações que começaram a ganhar corpo neste produto, mas não se encerram nele. Levo comigo reflexões, ideias, questionamentos e muitas memórias positivas destes dois anos que, talvez por serem tão curtos, também foram tão intensos.

Tive inúmeras trocas com os colegas e amigos que adquiri no mestrado, com xs professorxs da FAUUSP, Ermínia Maricato, Flavio Villaça, José Baravelli, Suzana Pasternak, Maria Ruth Sampaio, Malu Refinetti, Camila D´Otaviano, Hugo Segawa e Mônica Junqueira.

Com os amigos que fiz junto à UNAS, aos amigos da graduação que me deram apoio, suporte e, muitas vezes informações precisas e valiosas. Aos alunos de graduação da FAUUSP Paula dal Maso, Pedro Mendonça e Mathews que contribuíram muito com informações e tempo de trabalho.

As entrevistas que fiz junto aos técnicos da SEHAB, COHAB, aos arquitetos projetistas e junto a população foram valorosíssimas para as minhas reflexões.

Aos amigos do Instituto Pólis, sobretudo à equipe de Urbanismo, pelo ensinamento imenso que me proporcionam, mas também pelo apoio, compreensão, e cumplicidade.

À Aline Ollertz pela cumplicidade de sempre, pelas trocas, pelas conversas e pelo apoio fundamental para a elaboração das fichas dos projetos.

À Carolina Frignani pela amizade, trocas e também pelo apoio nas reflexões acerca do diagnóstico de Heliópolis e da diagramação.

Aos amigos de sempre, Dea, Paulinha, Re, Pri, Oliba, e tantos outros que aguentaram os meus momentos de desespero e também de angustia. Em especial à Pri que fez uma revisão cuidadosa da primeira parte do texto.

À toda família Aloi que me acolhe e me mostram o que a Bahia tem de melhor, mas, em especial ao Bruno pelo companheirismo.

À Paloma Siqueira e Lara Costa pelas trocas que tivemos durante o 'Nós Urbanos'.

Ao grupo GE favelas pelas reflexões estruturantes e regadas de afeto.

Em especial a todos do LABLAJE que fizeram esse processo mais rico, divertido, humano mas, sobretudo, propiciou que esta jornada não fosse solitária, mas intimamente compartilhada a tal ponto que este trabalho também é de vocês.

Aos professores da banca de qualificação Lizete Rubano (FAUMACK), Caio Santo Amore (FAUUSP) e do orientador dessa dissertação João Whitaker (FAUUSP) que durante todo o processo da dissertação contribuíram enormemente para o entendimento de que a análise dos projetos deveria agregar, de forma mais ampla, as dimensões que corroboraram para que estes projetos sejam o que são para além dos desenhos dos arquitetos.

Em especial à Lizete Rubano que, desde a graduação expande meus mundos e me oferece uma cumplicidade que nem sei se mereço.

Devo lembrar também das falas sempre iluminadas e iluminadoras da professora Karina Leitão (FAUUSP), que, além de amiga, também foi minha supervisora de estágio PAE, e que me incentivaram a ensaiar nesta dissertação a dimensão afetiva do trabalho sem comprometer com o apuro técnico necessário ao percurso acadêmico.

Por fim, à minha família que me ensina todos os dias o que é o amor, o companheirismo e aceitação.

À CAPES pelo apoio fundamental para o desenvolvimento da pesquisa.

Resumo

Esta pesquisa analisa cinco projetos de Habitação de Interesse Social (HIS) construídos na favela de Heliópolis, na cidade de São Paulo, em diferentes momentos históricos. A partir deles, a pesquisa discute a relação entre a produção de habitação e a produção de cidade com base no conceito *processo-forma-conteúdo* desenvolvido por Milton Santos (2012) no livro "urbanização brasileira". Este conceito contribui para alinhavar o entendimento de que o espaço urbano é um produto socialmente construído, e que é desenhado por um amalgama interdisciplinar coordenado por diferentes fatores e agentes. A partir dos projetos de HIS construídos em Heliópolis, discorre-se tanto sobre questões mais amplas, como o modelo concentrado e excludente da urbanização brasileira, até escalas menores, como a relação das propostas projetuais com o tecido social e urbano preexistente, ou as intervenções engendradas pelos moradores nos projetos construídos pelo Poder Público. Estas análises foram feitas a partir de bases gráficas dos projetos, visitas aos locais, conversas e entrevistas com moradores, técnicos da prefeitura e arquitetos projetistas e revelam alguns avanços e retrocessos que têm estruturado o tema da Habitação.

Abstract

This thesis analyzes five Social Housing projects built in Heliópolis, a favela whithin the city of São Paulo, at different historical moments. The thesis debates the relationship between the social housing production and the making of the city based on the process-form-content concept developed by Milton Santos (2012) in his work "Brazilian urbanization". This concept contributes to the understanding that urban space is socially constructed, and that it is designed by an interdisciplinary amalgam coordinated by different factors and agents. From these housing projects, the thesis approaches the concentrated and exclusivist model of Brazilian urbanization, and the relation between these social housing proposals and the preexisting social and urban fabric. These analyzes were based on graphical project bases, site visits, conversations and interviews with residents, city hall technicians and architects, and reveal some advances and setbacks that have structured the theme of housing.

SUMÁRIO

Agradecimentos 6

Resumo 8

Abstract 9

Apresentação 12

Prólogo- Processo-forma-conteúdo 18

Parte 1 **25**

Capítulo 1:Industrialização brasileira e o modelo de urbanização excludente 26

Capítulo 2: O tertitório de Heliópolis 32

Heliópolis e a parte pelo todo, o todo pela parte 32

Heliópolis e as gestões municipais 71

Parte 2 **91**

Capítulo 3: Habitação e Cidade no Brasil

As cidades no Brasil 94

Breve histórico da Habitação Social no Brasil 96

Capítulo 4: Processo-Forma-Conteúdo: metodologia de análise dos projetos 118

Análise dos projetos de provisão habitacional em Heliópolis 129

Construir um Território Novo 130

Praça Piloto 130

Projeto Experimental da Gleba L 144

Conjunto Delamare 153

Construir sobre o território existente 164

Programa de Verticalização de favelas (PROVER) 164

Construir com o território existente 178

Conjunto 115 178

Considerações Finais 186

Bibliografia 192

Anexos 196

Apresentação

"Deste modo, deve ser tentada uma pequena teoria da urbanização brasileira como processo, como forma e como conteúdo desta forma. O nível da urbanização, o desenho urbano, as manifestações das carências da população são realidades a serem analisadsa à luz dos subprocessos econômicos, políticos e sociais, assim como das realizações técnicas e das modalidades de uso do território nos diversos momentos históricos" (Santos, 2013, p. 11).

Esta citação de Milton Santos é a viga mestra de toda a dissertação. Cada capítulo foi pensado e estruturado no sentido de compor uma narrativa que ilumine a análise dos projetos habitacionais de Heliópolis como produtos que dão forma às relações sociais que, no Brasil, assumem a dimensão do 'atraso' (Recamán, 2014, p 15).

Isto é, os arranjos institucionais, sociais e econômicos, a segregação, a exclusão e outras tantas características que engendram a sociedade brasileira e nos formam como nação, ganham dimensão espacial quando materializados pela arquitetura e pelo urbanismo.

Portanto, a análise dos projetos a que estamos nos propondo reconhece que há um amalgama entre a forma urbana e os processos que a desencadearam e procura explorar essa relação imbricada para revelar dimensões que a crítica que se concentra apenas dos aspectos materiais da arquitetura não alcança.

É evidente que a crítica sobre dimensão material, estética e técnica da arquitetura e do urbanismo são fundamentais para a disciplina em inúmeros aspectos, mas o que interessa analisar para esta dissertação é a dimensão urbana dos projetos, isto é, sua forma e inserção urbana, os espaços públicos e coletivos por eles desenhados, o programa de usos proposto e o efetivado pela população.

Partimos do entendimento que o conceito *processo-forma-conteúdo* opera como uma lente única de análise e que não pode ser dividida em três categorias diferentes (uma para processo, outra para forma e outra para conteúdo), mas sim ajustada à escala que se quer trabalhar trazendo à tona os aspectos que mais interessam e relacionando de forma mais tangencial com os demais.

Como esta dissertação está dividida em um prólogo, duas partes (cada parte com dois capítulos cada) e encerra com as considerações finais, podemos dizer que a lente está mais ajustada à dimensão do processo no Prólogo e na Parte I dissertação, enquanto que na Parte II, sobretudo no capitulo 4, a lente está mais apurada à dimensão da forma e do conteúdo.

O **Prólogo** revela o meu percurso e a minha transformação durante o processo da dissertação. Estas dimensões, embora subjetivas, são essenciais para compreender quais são os temas que conduzem os meus interesses e que orientam o meu olhar. Revela também as vicissitudes que a aproximação com as pessoas e o território de Heliópolis bem como com o próprio processo de aprendizagem obtido junto aos colegas, amigos e professores da Universidade operaram em mim. É no prólogo que procuro ser honesto com o leitor expondo de antemão, de onde vim e pra onde quero chegar com esta dissertação.

A **Parte I** procura caracterizar a favela de Heliópolis considerando o processo de formação não apenas daquele território específico, mas inserindo-o num processo de urbanização nacional em que o Estado atua como um agente fundamental para a espoliação e exclusão socioterritorial da população de baixa renda. A Parte I é composta por dois capítulos:

O **Capítulo 1** discorre sobre o modelo de urbanização excludente adotado no Brasil. Nele estão presentes conceitos como espoliação urbana, urbanização dos baixos salários, localização e outros tantos que buscam revelar as dimensões tá díspares que estruturam a sociedade brasileira.

O **Capítulo 2** disserta sobre o território da favela de Heliópolis a partir das histórias das pessoas que nela habitam, da luta por moradia e por localização da população de Heliópolis, das ações mais gerais do

poder público, da inserção de Heliópolis no tecido urbano e, por fim, dados mais gerais que quantificam e qualificam o acesso às infraestruturas urbanas.

A **Parte II** disserta mais especificamente sobre habitação coletiva promovidas pelo Poder Público em Heliópolis e a inserção deste tema tanto no território como também na agenda pública. Esta segunda parte também está dividida em dois capítulos:

O **Capítulo 3** aborda as características engendram a produção de cidade no Brasil, quando dos projetos públicos de habitação coletiva. Nele, verificamos que não se estruturou uma estratégia pública consistente para o enfrentamento da questão urbana e habitacional no país (Bonduki, 2014, p. 327) de modo que este tema foi traduzido como forma urbana dispersa, abstraindo-se a complexidade e a diversidade presentes no território (Rubano, 2014, p. 7).

O **Capítulo 4** traz uma análise mais aproximada dos projetos de habitação coletiva construídas pelo Poder Público em Heliópolis. É importante frisar que a análise destes projetos está focada na dimensão urbana do espaço e não nos aspectos construtivos da escala do edifício ou mesmo da unidade habitacional. Deste modo, o foco das análises está mais relacionada à produção de cidade e de urbanidade do que às dimensões técnicas e estéticas da disciplina arquitetônica.

Por fim, as **Considerações Finais** trazem algumas formulações gerais sobre o percurso da dissertação entendendo que o conteúdo da mesma insere-se numa produção coletiva e que está ancorada tanto nas bibliografias citadas, como também das dezenas de pessoas entrevistadas, das conversas, muitas vezes despretensiosas, que tive com os moradores, com os colegas, amigos e professores, mas que ainda assim operaram transformações radicais e cuja dimensão real eu ainda desconheço e só posso tatear.

Prólogo
Processo-forma-conteúdo

A minha primeira relação com Heliópolis se deu nos anos 90 no campo do imaginário. À época, eu era uma criança que vivia na periferia de São Paulo, no Jardim Miriam, mas não me dava conta da inserção periférica que me encontrava. Periferia para mim, era Heliópolis, Paraisópolis, Capão Redondo, Jardim Ângela, Brasilândia etc. Ou seja, áreas que apareciam no noticiário como violentas ou que eram descritas no RAP que tocava na rádio ou no CD dos Racionais que minha irmã adorava ouvir.

Assim, a minha primeira experiência afetiva com Heliópolis se deu na dimensão do medo ou do desconforto. Anos depois, em 2004, quando ingressei na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo do Mackenzie, Heliópolis tornou-se algo concreto.

Na época, eu morava com meus pais em Santo André, no ABC Paulista, e no meu caminho fosse eu de transporte público, fosse de carona com meu pai, percorreria toda a Av. Almirante Delamare, uma das principais avenidas que cortam Heliópolis. Assim, com essa vivencia diária indo e voltando pela favela fui, aos poucos, observando a vida cotidiana que acontecia (e acontece) naquele lugar.

As casas iam se transformando com o tempo, crescendo em altura, incorporando comércios no térreo, ganhando reboco. Na criança de uniforme que subia a escadaria da viela com as mãos agarradas à mãe, no cachorro que observava deitado os carros que passavam, nos bares que se apunhavam de gente nas sextas-feiras à noite, na barbearia que abria cedo, nas pessoas com olhares angustiados com pastas sob os braços provavelmente procurando emprego...

Percebia também que os conjuntos habitacionais construídos pelo Estado, sobretudo os Cingapura[1], foram ganhando puxadinhos em suas áreas livres. Na maior parte das vezes, esses puxadinhos conformam comércios e serviços: quitandas, lojas, salões de beleza e demais usos que viabilizam a vida cotidiana e geram renda. Noutras, eles abrigam garagens para os carros que, na minha percepção, ao longo do tempo foram se tornando cada vez mais presentes na paisagem.

1 Falaremos melhor sobre este programa ao longo da dissertação. Aqui, basta dizer que se trata de um programa de provisão habitacional pautado na verticalização das favelas.

Apesar de, em 2005, ter iniciado junto aos colegas da Faculdade um escritório de extensão universitária voltado à assessoria técnica dos movimentos de moradia e de passar diariamente por Heliópolis, foi só em 2010, quando da minha participação na pesquisa 'Uma Ação na Cidade, Urbanização em Áreas Críticas'[2], que passei a adentrar aquele território também como profissional/estudante de arquitetura e urbanismo.

A partir desta pesquisa, os projetos Conjunto 115 (na gleba A) e Silvio Bacarelli (na gleba H) de Heliópolis me instigaram pela relação imbricada entre as novas edificações e as pré-existências do local, no sentido em que há um "reconhecimento das estruturas das áreas urbanas críticas, que sinalizam possibilidades ao projeto, à construção de um possível '*terceiro território*[3]', em que se somam preexistência e o novo" (Rubano, 2015).

Este interesse pelas pré-existências tem dois motivo: se de um lado há uma dimensão afetiva – visto que Heliópolis foi construindo em mim um 'puxadinho' e é um *lugar que mora em mim*[4] - de outro, há uma dimensão mais pragmática em que estas soluções apontam possíveis estratégias para a seguinte pergunta: se as nossas cidades foram estruturadas na expansão periférica e desigual, como qualificar esses territórios "sem correr o risco de legitimar precariedade e, ao mesmo tempo, sem ser colonizador?[5]" (Leitão, 2016).

2 A pesquisa foi coordenada pela professora doutora Lizete Maria Rubano e fomentada pelo MackPesquisa no período entre 2010 e 2011. O objeto da pesquisa foram os projetos de habitação coletiva projetados pelo escritório Vigliecca e Associados (V&A) até aquele momento. A pesquisa contou também com os professores Lucas Fehr e Luiz Recamán, dos pesquisadores Akemi Morita, Aline Ollertz, Carolina Lunetta, João Paulo Procópio, Julia Venzon e Paulo Takimoto.

3 Termo utilizado por Vigliecca para designar a estratégia projetual há uma relação desejada entre a preexistência e o "novo" sem que o primeiro mimetize o segundo.

4 O grupo de teatro 'impulso coletivo' provoca e tenciona a plateia no espetáculo 'cidade submersa', com a pergunta: que lugar mora em você?

5 Esta pergunta foi colocada pela professora da FAUUSP Karina Leitão quando da sua fala na 'Oficina Favelas realizada em 2016 em São Paulo e organizado pelo LABLAJE com o intuito de aproximar alunos da graduação e da pós graduação a respeito do tema favelas. O LABLAJE foi criado em 2016 como um grupo de seis estudantes de pós-graduação da FAUUSP do qual eu faço parte junto às arquiteta e urbanistas Lara Ferreira e Paula Custódio, ao advogado e urbanista Rodrigo Iacovini, ao geógrafo e urbanista Victor Iacovini e ao arquiteto e urbanista Vitor Nisida.

No entanto, para esta dissertação, pareceu-me fundamental ampliar o escopo da pesquisa para abarcar outros projetos de provisão habitacional produzidos pelo Poder Público em Heliópolis. A opção pela análise dos projetos de provisão habitacional se deu pois são eles que, em última instância, materializam a Política Habitacional e, por serem forma e uso, são também *territórios usados*[6] (SANTOS, 2005).

Ou seja, os edifícios construídos são resultantes de uma somatória de forças e agentes que atuam na produção da cidade. Fatores como a Política Habitacional, as diretrizes e limitações dos programas habitacionais[7] existentes, a disponibilidade de recursos (e os diversos agentes que disputam sua aplicação), a participação popular, os desenhos propostos pelos arquitetos e as inúmeras alterações que transformam este desenho antes, durante e depois do momento da obra.

Assim, entendo que a análise dos projetos de provisão habitacional construídos deve ser feita à luz da tríade *processo-forma-conteúdo*[8] como uma maneira de territorializar a política habitacional e, ao mesmo tempo, compreender o projeto como um instrumento espacial da política pública.

Para tanto, a pesquisa analisa brevemente o pano de fundo da urbanização brasileira, sobretudo a paulistana, para nos aproximarmos da complexa trama que conformou (e ainda conforma) as cidades brasileiras. Focaremos nos processos paulistanos pois, de certa maneira, São Paulo organiza a dinâmica do capitalismo no Brasil e é um *locus* expressivo da acumulação do capital e

6 Segundo o geógrafo Milton Santos, o território está ligado à forma, mas é o seu uso, isto é, a apropriação humana ou o *território usado* que o torna objeto da análise social (SANTOS, 2005).

7 Nota-se que nesta pesquisa utilizamos o termo programa habitacional em sua dimensão de política pública. Já o termo projeto é usado aqui em referência ao projeto arquitetônico e urbanístico para um local. Caso haja necessidade de se fazer uso da palavra programa relacionada aos usos que embasam um projeto arquitetônico, essa informação será ressaltada como 'programa de usos'. Caso seja necessário abordar o termo projeto no âmbito de um projeto político, também explicitaremos para não confundir a leitura.

8 Milton Santos sugere que seja "tentada uma pequena teoria da urbanização brasileira como processo, como forma e como conteúdo desta forma" (Santos, 2013, p. 11). Uma abordagem mais abrangente deste conceito será realizada no capítulo 4.

das contradições sócios espaciais decorrentes do modelo de industrialização (e de urbanização) implantado no Brasil (Kowarick, 2000, p. 19 e 20).

Evidentemente, São Paulo não é a única cidade onde este modelo ocorre, já que ele se repete em diversas cidades brasileiras, mas talvez seja o caso mais exacerbado e que representa um paradigma para as demais cidades do país (Ferreira, 2011).

Já a escolha por Heliópolis se deu, não só pela dimensão afetiva que este lugar tem em mim ou pela minha participação na pesquisa, como já foi dito, mas também pela escala que a favela representa, tanto em termos populacionais como em número de unidades e intervenções produzidas pelo Poder Público.

Desde a década de 70, o Estado vem operando diversas transformações no território. Apenas no âmbito da provisão habitacional, mais de 6 mil unidades foram construídas em Heliópolis até o momento. Estas intervenções são oriundas de diferentes programas habitacionais, fontes de recursos, diversos escritórios de arquitetura etc. De modo que elas representam certa "arqueologia" da Política Habitacional, isto é, há um acumulo de intervenções que representam diferentes estratégias de enfrentamento da cidade real e que revelam as forças operantes dos diferentes momentos históricos.

Se no início meu interesse por Heliópolis era atribuído à forma-conteúdo (número de habitantes + número de projetos + diferentes tipologias projetuais e suas apropriações), a partir da minha banca de qualificação e da minha aproximação com o território o processo de formação e de construção do espaço desta favela também ganhou centralidade.

A mim, este tema passou a ser central por três fatores: primeiro, como veremos no capítulo 2, o protagonismo da população de Heliópolis (sobretudo os movimentos organizados) na luta pela permanência no local, por recursos e por intervenções urbanas; em segundo lugar, a minha atuação

junto à União de Núcleos, Associações e Moradores de Heliópolis e São João Clímaco (UNAS)[9] por meio do *Programa Nós Urbanos - Assessoria e práticas em arquitetura e urbanismo*[10] *e* da assessoria técnica em arquitetura e urbanismo no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida entidades[11].

Esta aproximação com a UNAS tem me revelado diversos conflitos, contradições e especificidades sobre a formação deste território tanto do ponto de vista histórico, como também sobre o cotidiano de seus habitantes, sobre as relações e tramas que permeiam este lugar e que, de alguma maneira, procuro refletir sobre elas nesta dissertação. Deste modo, esta pesquisa também tem aspectos subjetivos uma vez que busca sistematizar, para além das informações oficiais, também a minha vivência e a minha relação com esse lugar e com as pessoas que nele habitam.

9 A UNAS é a maior associação de moradores de Heliópolis.

10 O Programa Nós Urbanos foi elaborado pelos arquitetos e urbanistas Paloma Siqueira, Lara Ferreira, Paula Oliveira, Vitor Nisida e eu com o objetivo de partilhar os processos de formação da cidade, com foco no tema da Habitação Social, junto aos movimentos de moradia e demais associações ligadas ao tema. Nossa primeira atuação tem sido, desde 2015, junto à diretoria dos sem teto da UNAS. Nossos papel nesta parceria tem sido o de facilitadores dos debates cujos temas foram previamente pactuados com as lideranças, para que sejam de interesse mútuo, e estão ligados à produção de cidade nos mais diversos âmbitos. A proposta é que os participantes sejam ativos durante todo o processo de modo que a aprendizagem tem sido construída de forma horizontal entre todos os participantes.

11 O Programa Minha Casa Minha Vida entidades é um programa federal que subsidia a produção de moradias por meio de entidades e organizações sociais que passam a gerir o projeto. As unidades habitacionais devem ser destinadas exclusivamente para famílias cujo rendimento mensal não ultrapassa R$ 1.600,00. Na segunda parte desta dissertação há um aprofundamento do que é este Programa bem como sobre minha inserção junto à UNAS neste projeto.

PARTE 1

CAPÍTULO 1

Industrialização brasileira e o modelo de urbanização excludente

O processo de industrialização brasileira, que se consolidou a partir dos anos 30 (Maricato, 1995, p. 19), foi marcado pela combinação entre o crescimento urbano industrial e os regimes arcaicos de produção agrícola num 'pacto estrutural' entre os proprietários rurais e a burguesia urbana que garantiram a transição do modelo sem a ruptura estrutural do sistema (Oliveira 1972, p.34). Em outras palavras, houve no Brasil uma mudança no modo de produção sem que se alterasse estruturalmente os detentores dos meios de produção.

Durante este processo de industrialização, até a década de 30, a questão habitacional para população de baixa renda foi garantida pela iniciativa privada por meio, ou da moradia de aluguel (em cortiços e vilas de baixo padrão) ou em vilas operárias construídas pelas empresas (Ferreira, 2005, p. 10).

A moradia de aluguel era uma alternativa viável para a iniciativa privada pois, neste período, São Paulo apresentava um processo imobiliário dinâmico marcado pela forte expansão urbana e hipervalorização de glebas, terrenos e prédios que transformou, em poucos anos, chácaras de características eminentemente rurais em zonas urbanas fortemente ocupadas. De modo que havia rentabilidade na locação habitacional e o investimento aplicado pelo setor imobiliário "garantia não só uma reserva de valor, como um intenso processo de valorização" (Bonduki, 1982).

Já a construção de vilas operárias vibalizáca-se porque, apesar da crescente valorização, o preço da terra ainda era baixo e o contingente de trabalhadores era reduzido. Este fornecimento de moradia permitia que os salários fossem rebaixados porque parte dos custos para a sobrevivência da força de trabalho era absorvido pela própria empresa (Kowarick, 1979, p. 30)

Entre as décadas de 1950 e 1980, a industrialização brasileira obteve um notável desempenho econômico com a implantação de inúmeras empresas que geraram significativo volume de excedente, especialmente no Município de São Paulo (Kowarick, 2000, p. 19). Estas empresas, por sua vez, atraíram enorme contingente populacional para as áreas urbanas[12] e este fluxo migratório passou a exercer forte pressão por novas moradias.

Para agravar a situação da oferta de moradia, duas questões nos parecem relevantes: a primeira é que houve uma valorização da terra urbana que tornou 'antieconômica' a provisão de moradia por meio das vilas operárias de modo que as empresas acabaram transferindo para os próprios trabalhadores e para o Estado os custos com moradia e transporte, e para o Estado, quando existentes, os custos com a implantação de infraestrutura (Kowarick, 1979 p.30).

É importante lembrar que a incorporação destes custos pela força de trabalho se deu num cenário em que os salários pagos aos trabalhadores eram baixos (o que muitos autores vão chamar de 'industrialização dos baixos salários') como condição para a nossa industrialização (Ferreira, 2005, p. 13).

A segunda foi a promulgação da Lei do Inquilinato[13] que, ao congelar o preço dos aluguéis, reduziu drasticamente a oferta de moradias sob este regime e aumentou, de forma dramática, a carência de habitações nas grandes cidades brasileiras (Bonduki, 1994).

Portanto, pode-se dizer que o expressivo desempenho econômico das décadas de 50 e 80 foi marcado por um acirramento das desigualdades sociais, do rebaixamento dos salários e da oferta de moradia, além de um incremento do valor da terra[14]. Deste modo, acirrou-se também o acesso a terra urbana justamente num período em que a população brasileira crescia em escala exponencial, principalmente a população urbana.

Ou seja, se por um lado a industrialização brasileira sofreu uma inflexão significativa com a chegada das multinacionais nos anos 50, o que alavancou a economia brasileira posicionando-a entre as maiores do mundo, de outro, esta industrialização esteve ancorada em um modelo excludente com alta concentração de renda (Ferreira, 2005, p. 12) e que produziu cidades igualmente desiguais e excludentes.

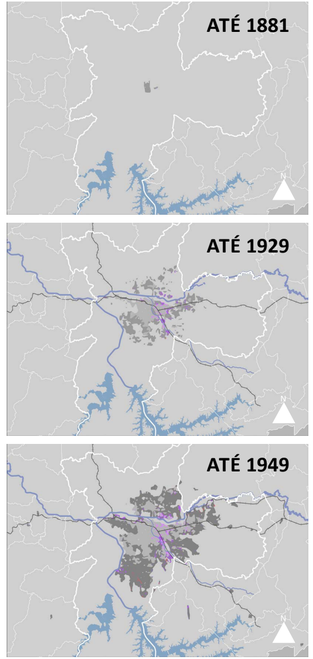
Diversos intelectuais se debruçaram sobre esse modelo de desenvolvimento excludente que, apesar de ter traços específicos da realidade brasileira, não caracteriza apenas o capitalismo local, uma vez que controlar o acesso àquilo que se produz é um fator determinante para a lógica capitalista[15].

12 Em valores aproximados, a população brasileira em 1940 era de 41 milhões de pessoas das quais 10,8 milhões eram urbanas (ou seja, algo em torno de 26% da população). Em 1991, a população brasileira salta para 150 milhões e a população urbana para 115 milhões de habitantes, ou 77% da população brasileira (Santos, 2013, p. 32). Portanto, a população urbana em 1991 era quase três vezes o total da população brasileira em 1940.

13 A Lei do Inquilinato foi promulgada em 1942 e instituiu o congelamento dos valores dos alugueis e regulamentou as relações entre proprietários e inquilinos.

14 Enquanto a média salarial dos trabalhadores de São Paulo caiu, em termos reais, cerca de 70% entre os anos de 1959 e 1990, o preço do metro quadrado cresceu 150% no mesmo período (Kowarick, 2000, p. 29).

15 Segundo Villaça (1986, p.6), dentro da lógica capitalista, a escassez precisa ser produzida e controlada pois atua como mecanismo fixador de preços. Ou seja, "o capitalismo precisa criar permanentemente a escassez para poder



Estes intelectuais desenvolveram conceitos como: industrialização dos baixos salários[16], espoliação urbana[17], urbanização dos baixos salários[18] e outros tantos que aglutinam aspectos que são estruturais na urbanização brasileira do século XX, tais como: aumento da produtividade com rebaixamento dos salários, a segregação socioespacial, a periferização, a valorização da terra urbana e acirramento das desigualdades tanto em termos sociais como espaciais, entre outros.

Nesse sentido, para nos aproximarmos do tema central desta pesquisa (que é o da produção do território pelo Poder Público quando da provisão de habitação popular em favelas), nos parece oportuno aprofundar o conceito de espoliação urbana desenvolvido por kowarick (2000, p. 22).

Segundo o autor, a espoliação urbana trata da somatória de extorsões expressada pela inexistência ou precariedade de serviços essenciais para a reprodução dos trabalhadores como: habitação, saneamento, transporte coletivo, áreas verdes, pavimentação das ruas, iluminação pública, equipamentos públicos etc.

É fácil compreendê-la porque esta se manifesta de diversas formas na vida cotidiana da população brasileira: seja no expressivo déficit habitacional brasileiro[19], no tempo desperdiçado no deslocamento casa-trabalho[20], na falta de saneamento básico[21] e em tantas outras privações pelas quais uma parte significativa da população está submetida.

É importante destacar que a espoliação urbana está intimamente relacionada à acumulação do capital e ao grau de pauperismo dela decorrente, e é mediada pela ação do Estado que, não só regula as condições de trabalho, como também agencia a provisão dos bens essenciais à reprodução da vida urbana dos trabalhadores (idem ibidem).

haver concorrência, sem a qual ele também não sobreviveria".

16 Oliveira, 1984.

17 Kowarick, 2000 p.22

18 Maricato, 2011

19 Segundo relatório de 2016 da Fundação João Pinheiro, o Déficit Habitacional Brasileiro em 2014 era de 6,068 milhões de unidades.

20 Segundo a Pesquisa Nacional por Domicílio (PNAD) de 2012, a média de tempo despendido no deslocamento casa-trabalho da cidade de São Paulo é de 1h30 por dia.

21 Segundo o levantamento feito em 2014 pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 50,2% da população brasileira não tem acesso à rede de esgoto. Quando analisamos apenas a população urbana, este número cai para 42,4%, mas continua elevado.

Assim, na medida em que a provisão de infraestruturas pelo Estado é um fator de intensa valorização diferencial da terra, o investimento estatal é disputado pelos diversos grupos e camadas sociais e tem privilegiado, de forma estruturante, áreas que maximizam o processo de acumulação de capital e que, não coincidentemente, são também as áreas que concentram os grupos de mais alta renda capitaneados pelos interesses do mercado imobiliário (Villaça, 2001).

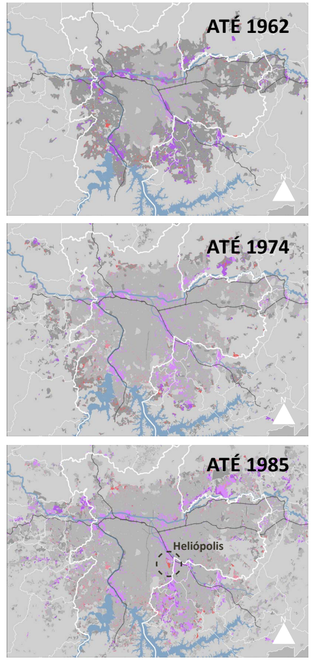
Villaça nos mostra que estas áreas, não só concentram as residências das classes mais altas, como também as ofertas de emprego, de serviços, de transporte, de espaço público, o melhor clima, os menores índices de violência etc. O espaço urbano é resultante do trabalho social humano (que associa investimentos estatais e privados) e que tem como principal produto a localização (Villaça, 2015, p.32).

Portanto, se há no capitalismo uma disputa pela apropriação diferenciada do produto do trabalho, (Castells apud Villaça, 2015), há certamente nas cidades uma disputa entre as classes sociais pela apropriação diferenciada da localização.

Villaça (2015, p. 33) destaca que as localizações privilegiadas são, sobremaneira, aquelas que oferecem um menor tempo de deslocamento para alcançar outras localizações para o exercício das atividades urbanas sejam elas no âmbito produtivo ou não. Isto porque, "uma vez que não é possível atuar diretamente sobre o tempo, as classes dominantes atuam sobre o espaço, através do artifício da segregação urbana[22], para reduzir seu deslocamento". (Villaça, 1986, p. 40).

Esta segregação é evidente no território das cidades brasileiras onde há uma coexistência de áreas que são muito reguladas e que têm constantes investimentos estatais e imobiliários, onde predominam a população de alta e média renda, e outras que são marcadas pela ausência de infraestruturas, de serviços, de investimentos públicos etc., onde estão concentradas famílias de baixa renda (Ferreira, 2011).

22 Villaça (2001, p. 142) define a segregação como uma tendência em que cada classe ou camada social se concentra em diferentes regiões geais ou conjuntos de bairros da cidade e ressalta que concentração não é sinônimo de exclusividade, de modo que nesses conjuntos de bairro pode-se ter diferentes grupos sociais, mas, quando há segregação há uma predominância de determinado grupo. Um dos mecanismos da segregação é o preço da terra que é contabilizado não apenas pelo produto que é vendido intralote, mas pela 'distribuição das vantagens e desvantagens da cidade, de suas qualidades e de seus defeitos, todos estes socialmente produzidos, porém privadamente apropriados através da localização' (Villaça, 1986, p. 56).



LEGENDA
- mancha urbana
- indústrias
- favelas

Se a lógica capitalista pressupõe um controle (retenção) sobre a distribuição daquilo que é produzido, Villaça (1995, p. 7) aponta que esta lógica é agravada para a 'mercadoria' habitação devido a quatro particularidades: 1) ela está atrelada a terra o que dificulta muito a produção em larga escala; 2) a forma hegemônica da propriedade privada da terra[23] (Rolnik, 2016) que onera violentamente o preço do produto habitação e obriga as camadas mais pobres a morar nas piores localizações das cidades; 3) há um grande intervalo de tempo entre sua produção e consumo; e por fim 4) o custo com habitação representa um incremento nos gastos de reprodução da força de trabalho.

Assim, se nem o mercado nem o Estado proveem moradia que atenda universalmente à demanda, cabe aos próprios ocupar e autoconstruir suas casas em áreas que, por conta da sua natureza física (como áreas de risco, por exemplo) ou jurídica (áreas públicas, de proteção ambiental etc.) estão fora da alçada do mercado.

Ou seja, destinou-se à população de baixa renda áreas em que a ocupação não é permitida pelo viés oficial e ocupá-las é um ato compreendido como irregular ou clandestino. Em suma, no bojo deste fenômeno de urbanização dos baixos salários (MARICATO, 2011), a construção do território está ancorada na ocupação irregular da terra e na autoconstrução da casa própria em áreas periféricas e carentes de infraestrutura conformando favelas, cortiços, loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos.

Este fenômeno foi agravado em extensão territorial pela implantação do transporte público sobre rodas que facilitou o espraiamento das cidades (idem, ibidem). Esta tríade: ocupação clandestina, ideologia da casa própria e a autoconstrução constitui a política velada, porque irregular, do Estado brasileiro na produção de cidades e suas periferias (MAUTNER, 1999).

Esta lógica da urbanização dos baixos salários, associada ao exorbitante crescimento da população urbana ocorrido durante o século XX e à valorização da terra urbana, esgarçou o perímetro urbano até os limites físicos do Município e conformou, como nos aponta Ferreira (2012), vastos territórios de precariedade.

23 Villaça não menciona que a propriedade privada é uma forma hegemônica de acesso a terra, este termo "hegemônico" foi dito pela urbanista Raquel Rolnik em sua fala na conferência de abertura do II urbfavela realizado em novembro de 2016 na cidade do Rio de Janeiro. Estamos adicionando este termo porque entendemos que ele oferece um contorno estrutural para a temática.

Territórios estes, não custa reforçar, alijados de equipamentos públicos, de serviços e comércios diversificados, de transporte público, de emprego, enfim, territórios que condicionam as famílias de baixa renda ao 'exílio da periferia' (Santos, 1990) e onde o custo de sua localização, em termos de valor da terra, é menor.

Cabe destacar também que, até a década de 70, a forma mais comum de acesso à moradia popular se deu por meio dos loteamentos clandestinos. Com a criminalização desta forma de provisão, através da Lei Lehman (Lei 6766/79)[24], e sem a formatação de uma alternativa de acesso legal da população de baixa renda à moradia e a terra, a forma favela ganhou força.

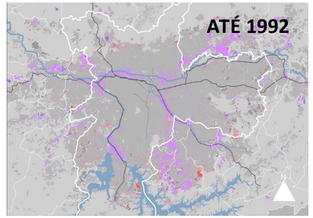
Ou seja, "no processo de urbanização brasileiro, a exclusão é estrutural" (Maricato, 1995, p. 25) e o Estado opera como um agente desta exclusão. No caso de Heliópolis, o Estado foi, e ainda é, um ator determinante. Foi ele quem, em 1971, transferiu 153 famílias que até então residiam na favela de Vila Prudente para alojamentos provisórios construídos na gleba de Heliópolis e que, na época, pertencia ao IAPAS. De lá pra cá, o Estado continuou intervindo constantemente no território, seja através da ameaça de remoções, de provisão de infraestrutura, de provisão habitacional etc.

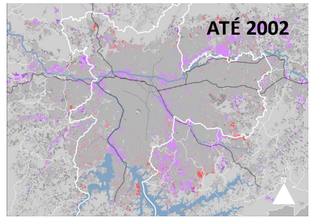
Heliópolis e a parte pelo todo, o todo pela parte.

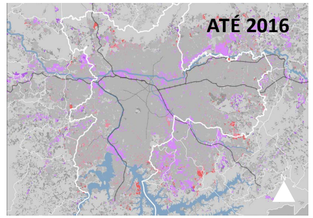
Existem muitas formas de se caracterizar um território. Nesta dissertação, começo dizendo que Heliópolis é um território formado por pessoas, mais de 60 mil delas, segundo os dados do CENSO de 2010. Apesar da dissertação ter como foco a produção do espaço pelo poder público, não se pode ignorar que dos aproximadamente 20 mil domicílios identificados em Heliópolis pelo HABISP[25] em 2012, 13 mil deles foram autoconstruídos.

24 A chamada lei Lehman estabelece regras para o parcelamento do solo urbano e teve aderência dos movimentos populares por criminalizar o loteador clandestino. No entanto, acarretou significativa restrição da oferta de moradias para a população trabalhadora.

25 O HABISP era um sistema de mapeamento dos assentamentos precários na cidade de são Paulo integrado à elaboração do Plano Municipal de Habitação (PMH) de 2009. Desde 2016, com revisão do PMH, ele passou a se chamar HabitaSAMPA.







LEGENDA
- mancha urbana
- indústrias
- favelas

CAPÍTULO 2
O território de Heliópolis

Portanto, antes de adentrar as quantificações e mapas que são importantes para entender a dinâmica do território, relato a história de um dos seus moradores, e que também é uma das principais lideranças na luta por melhorias e por moradia em Heliópolis, para, numa relação metonímica, fazer da parte o todo. Evidentemente que a história de Manoel é única, mas revela processos muito semelhantes à diversas outras pessoas que moram não só em Heliópolis, mas nas diversas periferias da cidade e do país.

A estratégia de apresentar um 'personagem' antes de problematizar os dados, objetiva reduzir a possível frieza e abstração que os números matemáticos podem trazer. Desta forma, busco induzir a leitura para que seja possível identificar que por trás dos dados quantitativos e qualitativos, é de pessoas que nós estamos falando.

O relato que trago sobre a história de Manoel faz um arco narrativo que perpassa quase todas as dimensões que serão abordadas pelos dados e demais relatos que conforma o capítulo 2, quais sejam: a luta por moradia encabeçada pelos movimentos sociais, a atuação do poder público no território, a inserção urbana e, por fim, a oferta de equipamentos, serviços e de infraestrutura.

O relato foi realizado com base em entrevistas e conversas que tivemos entre os anos de 2015 e 2016, no no livro Memórias de Heliópolis organizado por Marília de Santis e Arlete Persoli em 2013, e na dissertação de mestrado de Cláudia Soares defendida pela FAUUSP em 2010.

A parte pelo todo: Manoel Otaviano da Silva

A primeira pessoa que conheci quando cheguei em Heliópolis foi Manoel Otaviano da Silva, coordenador do Movimento Sem Teto de Heliópolis da UNAS[26]. Piauiense de Alegrete- uma pequena cidade um pouco mais de 5 mil habitantes e que fica a quase 400 km da capital do estado, Teresina – saiu de lá e foi para a região de Serra Pelada, no Pará, atrás de ouro.

26 A UNAS- União de Núcleos, Associações dos Moradores de Heliópolis e Região é uma entidade sem fins lucrativos decretada de Utilidade Pública Federal, surgiu em meados dos anos 1980 enquanto comissão de moradores da favela de Heliópolis que lutavam pelo direito à moradia e posse da terra.

Acabou não conseguindo a prosperidade que queria, lutou por melhorias nas péssimas condições de trabalho do garimpo e, em 1988, mudou-se para São Paulo. Inicialmente, foi morar com a irmã que já residia na cidade, na antiga rua C de Heliópolis, hoje rua Caju. Esta casa, que foi inicialmente construída como um embrião de 25 m² através dos recursos do Projeto Modelar[27], tem atualmente três andares mais uma edícula no fundo. É que ela precisou crescer para abrigar os filhos e netos da irmã de Manoel e a família investiu os recursos que tinha para acolher todo mundo.

No ano de 1988, Heliópolis travava uma luta pelo direito à moradia frente à gestão do então prefeito, Jânio Quadros, e Manoel se engajou. Desde então não parou mais, durante a gestão do prefeito Paulo Maluf, a que ele considera mais truculenta desde que chegou na cidade, Manoel e outros moradores ocuparam por 45 dias no Anel Viário do Sacomã e conseguiram ser contemplado com suas reivindicações.

Outra vitória que considera importante, foi quando da construção do projeto Cingapura, em Heliópolis. Por meio da luta, o movimento conseguiu que fossem realizadas modificações no escopo original do programa, dentre elas: a diversidade tipológica (tem apartamentos de 1, 2 e 3 dormitórios) e edifícios de uso misto com comércio no térreo.

A UNAS exigiu essas modificações porque as composições das famílias contempladas eram muito diversificadas. Tinha algumas (poucas) com 10 filhos e outras com arranjos menores, como um casal de idosos. Além disso, muitas famílias que foram para o Cingapura tinham pequenos comércios e precisavam de espaços adequados para exercer essas funções.

Essas modificações só foram possíveis porque a associação conseguiu convencer o Banco Mundial, que foi quem financiou o projeto, da necessidade de se adotar uma metodologia participativa para a elaboração do projeto. O Banco Mundial, por sua vez, convenceu os arquitetos que estavam elaborando o projeto a adotarem tais metodologias. (Albuquerque, 2006)

Durantes as gestões de Marta Suplicy, de José Serra e de Gilberto Kassab, parte da luta era por melhorar as

27 Será feita uma descrição mais precisa sobre este programa no item 'Heliópolis e as gestões municipais' deste mesmo capitulo.

MANOEL OTAVIANO DA SILVA

Fonte: http://www.chapa.io/team-gallery-pr

condições de moradias de áreas que eram muito precárias, sobretudo as próximas ao córrego do Sacomã, a da gleba H e as famílias que viviam em habitações provisórias próximo à avenida das Juntas Provisórias.

Da gestão Marta Suplicy, Manoel conta que o marcou foi o diálogo constante com a população. Do ponto de vista de produção de moradia em Heliópolis, a gestão atuou pouco, segundo ele. Já a gestão Serra Kassab foi marcada pela quebra do diálogo e pela falta de transparência, já que os técnicos e governantes não cumpriam o que era acordado (Otaviano apud Sares, 2010, p. 53).

Manoel continuou lutando pelo Direito à Moradia mesmo após ter conquistado sua casa própria. Depois de morar com a irmã, mudou-se para a Rua João Pedro de Carvalho Neto, também em Heliópolis e que faz divisa com o Hospital Estadual de Heliópolis. Em 1998, depois de muita luta, foi contemplado com um apartamento na gleba N de Heliópolis onde vive até hoje e atua como síndico.

O conjunto de prédios em que Manoel mora tem ao todo, 344 apartamentos em 8 edifícios de 11 andares. No térreo não há áreas de lazer, nem comércios, apenas vagas marcadas de garagem e que não contemplam todos os moradores. Como há muitas crianças e nenhuma área de lazer projetada, as crianças começaram brincando nas circulações do prédio, sobretudo no elevador, que à época era uma novidade.

Acontece que utilizar o elevador para este fim, acabou elevando os custos de manutenção condominial e da conta de luz e a brincadeira nos elevadores durou pouco. Hoje em dia as crianças brincam no térreo, entre os carros. Vez ou outra, um carro aparece danificado, mas como não há nem em Heliópolis nem no projeto áreas direcionadas ao lazer, as crianças acabam ficando sem alternativa.

Atualmente, como coordenador do movimento sem teto de Heliópolis, tem negociado junto à prefeitura a provisão de áreas de lazer, melhoria em nas área da Lagoinha, da Dom Pedro, da gleba K, da gleba J e da gleba N e mais unidades habitacionais para desadensar alguns pontos.

Nas demais áreas, Manoel acredita que pequenas intervenções de melhorias nas vielas, de melhoria habitacional e de regularização fundiária resolveriam o problema. Aliás, regularização fundiária é uma reivindicação identificada em diversos relatórios sobre as expectativas dos moradores[28]. A luta pela posse da terra ocorre desde a ocupação,

28 O relatório de 2010 elaborado pela SEHAB aponta que a maior parte das famílias desejam a regularização fundiária. No relatório realizado em 2005 sobre a gleba N, 44 % das famílias desejavam regularização fundiária.

na década de 70.

Mesmo as famílias que moram em conjuntos habitacionais construídos pelo Poder Público ainda não têm a documentação completa da posse do imóvel. É que a posse significa transferência de terra e a terra, como diz Maricato (1999), é um nó na sociedade brasileira.

Segundo ele, nas vielas é importante melhorar a conexão e ampliar a calha da rua porque muitas delas são tão estreitas que prejudicam as condições de insolação e de ventilação da casas. Ou seja, ele identifica que o que Heliópolis mais precisa é de intervenções pontuais, mas estratégicas.

Apesar dos problemas, Manoel gosta de morar em Heliópolis, dentre outros motivos, porque é muito bem localizada. Seus dois filhos vão à pé para a escola. A proximidade com o centro e com o metrô facilitam a vida, mas, no dia a dia, Manoel prefere se deslocar de moto.

Nos momentos de lazer, a família gosta muito de cinema e de teatro mas, como são atividades caras, não vão sempre. “O cinema a gente vai aqui no shopping do lado do metrô Tamanduateí. Nós vamos a pé, conversando, e demora uns 20 mim pra chegar. Pro teatro a gente tem que ir pro centro, aí vamos de metrô e demorarmos de 20 a 30 mim pra chegar.”

Ao longo dos quase 30 anos em que mora em Heliópolis, Manoel reconhece que houve muitos avanços: “as casas melhoraram e a escolaridade também mas progresso mesmo só vai haver quando toda criança tiver escola de qualidade” (Otaviano apud Santis & Persoli, 2013, p. 44).

Manoel diz que se fosse prefeito da cidade, começaria resolvendo os problemas da Lagoinha, que seria transformada em um parque. Na região do Dom Pedro, e na gleba J, faria uma intervenção mais estrutural e nas glebas B e N, faria intervenções pontuais e estratégicas para resolver a conexão e as condições das moradias.

Além disso, faria mais áreas de lazer porque quase não tem áreas públicas deste tipo no território. O que tem são áreas comuns dentro dos projetos mais recentes, mas áreas públicas, destinadas à recreação da população residente são rarefeitas.

Outra questão fundamental é melhorar a qualidade dos equipamentos de saúde. Manoel avalia que Heliópolis não sofre com a falta de equipamentos públicos de saúde, uma vez que tem hospital, tem AMA, etc. O que precisa é ampliar número de funcionários e de especialidades para que a população não precise se deslocar até equipamentos mais afastados quando é necessário se consultar com médicos que não sejam clínicos gerais.

Por fim, Manoel promoveria a regularização fundiária da favela, promessa antiga que, até hoje, não foi concluída. Apesar disso, Manoel e seus companheiros de luta seguem perseguindo a efetivação do direito à Moradia e à Cidade .

O todo pela parte

Como já dissemos anteriormente, a história de Manoel não é incomum. Ela está alinhavada à história de uma série de outras pessoas que constroem a cidade e lutam por melhores condições de vida. O livro memórias de Heliópolis reúne algumas dessas histórias como a de Dona Genésia Ferreira da Silva Miranda, paraibana que chegou em São Paulo nos anos 80, enfrentou os grileiros que agiam em Heliópolis, a ditadura militar que ainda assolava naquele período e tantos outros empecilhos para permanecer no lugar; do sergipano Liberalino Santos, do Paraibano Francisco Filho Nóbrega e do pernambucano João Miranda que chegou em Heliópolis em 1975 fugindo do aluguel e se tornou uma das mais importantes lideranças por melhorias em Heliópolis. Foi preso várias vezes acusado de grilagem, enfrentou Jânio Quadros quando do projeto de desvelamento encabeçado pelo prefeito, lutou pela instalação de redes de água e luz, como aponta Sampaio (1991), pelo direito da população poder participar dos processos decisórios sobre o território e por diversas outras melhorias na favela.

Portanto, o que as pessoas de Heliópolis nos ensinam na prática, é o que David Harvey teoriza sobre o que o Direito à cidade.

> *"O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos" (Harvey, 2014, p. 28)*

É notável que a construção de Heliópolis se deu majoritariamente com base na ocupação e luta dos nordestinos. Segundo o diagnóstico realizado pela Diagonal, em 2005, 80,21% dos moradores de Heliópolis são naturais de municípios do nordeste. Ainda segundo este diagnóstico, a maior parte dos moradores eram trabalhadores: aproximadamente 29% dos eram assalariados com registro, 20% eram autônomos, 10% eram desempregados, 14% estudantes, 1,5% eram de aposentados e os demais enquadravam-se em outras situações como bicos, empregados sem carteira, servidores públicos etc.

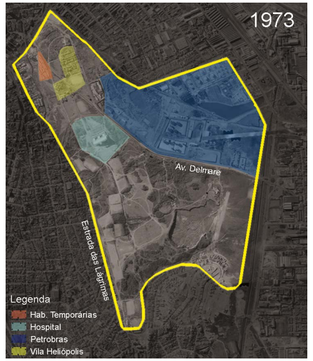
Há de se ponderar que, dada a baixa escolaridade do moradores, é provável que os trabalhos não exijam grande qualificação, o que, por consequência, também tem rebatimento nos salários[29]. No que se refere à escolaridade, 68% tinham ensino fundamental, 19% ensino médio, 1% ensino técnico ou superior e 12% não tinham estudos.

A localização de Heliópolis mostra-se privilegiada na perspectiva de proximidade à oferta de emprego. Dentre as pessoas que trabalhavam, 40% delas trabalhavam em lugares próximos à moradia (23% no próprio bairro, 9% em áreas contiguas e 8% na própria favela), 9% no centro da cidade, 41% em outros bairros e 8% em outros municípios[30].

Certamente a localização próxima à oferta de trabalho, de transporte público e de importantes eixos viários configuram fatores importantes que atraíram milhares de pessoas a residir em Heliópolis, mas também engendrarem disputas pela apropriação e pela dotação de melhorias neste trecho de cidade. O que faremos a seguir é remontar um pouco da história de ocupação e resistência da favela trazendo à tona

29 Como veremos mais adiante, a renda média das famílias fica entre 3 e 6 salários mínimos

30 Para manter a fidelidade ao documento original, reproduzimos os mesmos números que constam no plano urbanístico elaborado por SEHAB, pois, ainda que o computo total apresente um erro de 2%, isto é some 98% e não 100%, é o dado oficial mais recente de que dispomos.



tanto a dimensão de luta dos moradores pelo direito à cidade, à moradia e à permanência em Heliópolis, quanto uma análise sistêmica que permite compreender a inserção urbana, territorial e social de Heliópolis no tecido da cidade.

Heliópolis e a disputa pelo acesso a terra

Até o ano de 1942, a gleba de aproximadamente 3 milhões de metros quadrados pertencia à família Penteado que lá havia construído 36 casas para locação em lotes que variavam de 141 à 697m² e formavam o conjunto Residencial Vila Heliópolis. Estas casas foram construídas em uma área próxima ao tecido da cidade e o restante da gleba acomodava uma grande fazenda com árvores frutíferas[31] e duas lagoas alimentadas por minas de água potável.

Em 1942, a gleba foi adquirida pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) para a construção de casas para seus associados, mas segundo Amaral (1991, p.31), o Instituto nunca chegou a construí-las.

Em 1966, o decreto de lei n°72 unificou diversos Institutos de Previdência Social e a gleba correspondente a Heliópolis passou a ser gerida pelo Instituto de Administração da Providência e Assistência Social (IAPAS) que, em 1969, construiu o Hospital Heliópolis e o Posto de Assistência Médica (PAM) em uma parte da gleba (Amaral, 1991, p. 31). É importante destacar que, embora o IAPAS tenha parcelado a área em diversas glebas menores[32], e construído os dois equipamentos de saúde supracitados, o Instituto não construiu as unidades habitacionais que havia planejado e boa parte do terreno permaneceu ociosa.

31 Ademais, a área destinava-se à criação de animais e ao lazer com campos de futebol que abrigavam campeonatos de bairro, além de campeonatos de balão e de corridas de carro. Outra questão importante é que a Estrada das lágrimas, uma das principais vias que marcam o perímetro de Heliópolis, era uma importante rota de soldados e comerciantes no eixo São Paulo – porto de Santos.

32 Além do parcelamento o IAPAS vendeu suas terras para outas instituições. Em 1967, o IAPAS vendeu aproximadamente 425 mil metros quadrados para a Petrobrás e, em 1978, vendeu aproximadamente 540mil m² para a SABESP. Na década de 80, catorze glebas foram compradas pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB – SP).

Elaboração: Moreira, 2017

Em 1971, sob o comando do prefeito José Carlos de Figueiredo Ferraz, a então Secretaria do Bem Estar Social da Prefeitura Municipal de São Paulo (SEBES), promoveu o desadensamento da favela de Vila Prudente e transferiu 153 famílias para Vilas de Habitação Provisória (VHP)[33] que foram construídas em Heliópolis próximas à Rua Coronel Silva Castro e ao córrego Sacomã. Em 1978, novos alojamentos foram construídos para abrigar 60 famílias removidas da favela Vergueiro[34].

A instalação desses alojamentos provisórios fomentou a ocupação de novos moradores que autoconstruíram casas de madeira e papelão em áreas próximas aos alojamentos. Inclusive os operários que trabalharam na construção do Hospital e do PAM acabaram se instalando por ali (Amaral, 1991 p.31). Estas ocupações formaram o primeiro núcleo da gleba e que passou se chamar Heliópolis.

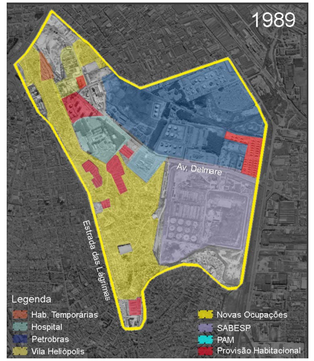
Outro fator fundamental para a densa ocupação de Heliópolis foi sua localização. Desde as primeiras ocupações, Heliópolis já estava inserida em um contexto urbano privilegiado, relativamente próxima ao centro da cidade (aproximadamente 8km), a duas estações ferroviárias[35], a um eixo industrial importante no país e com boa rede de infraestrutura e serviços diversificados no entorno. (Amaral, 1991, p. 34)

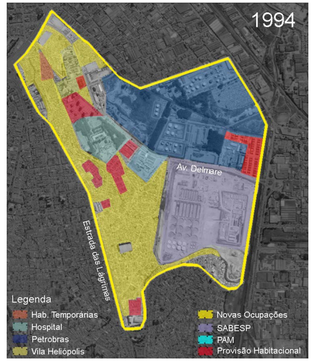
As novas ocupações espontâneas, por sua vez, despertaram outra forma de ocupação: a grilagem. Segundo Amaral (1991, p.32), no final dos anos 70, os grileiros passaram a disputar, de forma violenta, terras com os

33 As VHP eram alojamentos provisórios construídos em madeira e com banheiros coletivos. Neles, havia um intenso serviço social com o intuito de promover a integração das famílias que ali residiam no mercado formal e ao emprego. Para tanto, havia cursos formação profissional, provisão de documentação etc. Esperava-se que as famílias estivessem aptas para esta integração após um ano. Os VHP mostraram-se equivocados em diversos aspectos, a começar pela leitura equivocada de que a população residente em favela era formada por migrantes recém-chegados e que haviam encontrado na favela sua primeira residência na cidade, quando na verdade, a favela estava mais relacionada ao empobrecimento da população. (Taschner & Baltrusis, 2003, p. 103)

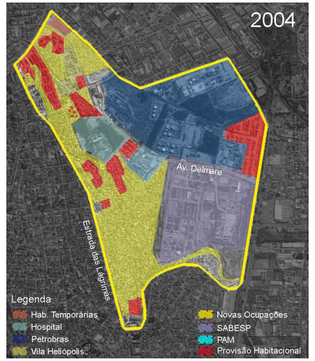
34 A favela vergueiro foi totalmente removida. O local onde antes residiam famílias de baixa renda, atualmente abriga o bairro de classe média alta Chácara Klabin.

35 No momento da formação de Heliópolis, as estações Tamanduateí e São Caetano estavam a aproximadamente 2km da favela. Atualmente, além de diversas linhas de ônibus que passam por suas principais vias, Heliópolis está, em seu trecho mais próximo, a 300 metros do terminal intermodal do Sacomã que agrega ônibus municipais, intermunicipais e uma estação de metrô.





Elaboração: Moreira, 2017



Elaboração: Moreira, 2017

Antiga Reintegração de Posse
Foto: Acervo UNAS

novos ocupantes que vinham chegando, sobretudo nas ruas Cônego Xavier e na Estrada das Lágrimas, na porção mais ao sul da gleba.

Os grileiros parcelaram a terra, abriram ruas, demarcaram e venderam lotes e faziam um controle da ocupação de Heliópolis sob a égide da ameaça. Assim, as famílias que haviam se instalado sem o crivo dos grileiros, tinham que pagar um valor pela 'venda do lote' ou então seriam expulsos. Desta forma, criou-se um 'outro núcleo' dentro da gleba de Heliópolis chamado São João Clímaco. Este outro núcleo diferenciava-se do primeiro pelo ordenamento do solo e pela qualidade das construções que, aqui, eram de alvenaria enquanto em Heliópolis eram, em geral, de madeira.

O clima era de violência e de disputa entre as famílias que ocupavam e os grileiros de modo que, "quando o IAPAS se deu conta, a ocupação da gleba já era uma realidade" (Amaral, 1991, p. 32). Ou seja," o grande responsável pela criação e desenvolvimento da favela Heliópolis/ São João Clímaco foi o poder Público seja Federal, o IAPAS, que deixou sua propriedade abandonada, seja Municipal (...), que lá instalou alojamentos provisórios, que se tornaram permanentes" (Amaral, 1991, p. 4)

É também neste período do final dos anos 70 que o IAPAS decide impetrar uma série de ações de reintegração de posse contra os grileiros e os demais ocupantes da gleba. Em 1979, o Juiz Federal da 6ª vara, em São Paulo, emitiu uma liminar de reintegração de posse em favor do IAPAS e, em 1983, a determinação foi cumprida sendo lavrado o auto de reintegração de posse. Estas ações estimularam a organização dos moradores em prol de dois eixos: resistir a elas e exigir, do poder público, a instalação dos serviços de água e luz que até então eram incipientes.

Por meio da intensa reivindicação popular dos moradores de Heliópolis, em 1984 conseguiu-se uma articulação entre a prefeitura de São Paulo, o IAPAS e o BNH. Esta articulação promoveu a transferência da gleba de Heliópolis para o BNH e este o repassou para a COHAB municipal ensejando a construção de moradias para as famílias de baixa renda.

A COHAB dividiu a área em 14 glebas e as nomeou de forma genérica, de 'A' à 'N'. Já a população identifica o

território, em geral, de acordo com as características locais, sejam elas físicas ou afetivas. É o caso do núcleo da mina, por exemplo. Essas diferenças de identificação estão expressadas na figura 1 abaixo.

Esta transferência foi amplamente divulgada e atraiu novos moradores interessados em residir em uma área que seria objeto de intervenção do poder público. De modo que sete anos depois, em 1991[36], Heliópolis já era uma das maiores favelas da cidade e abrigava mais de 40 mil pessoas em 9.711 domicílios. As famílias ocuparam praticamente toda a gleba, inclusive as áreas alagadas que conformavam as minas de água potável e a lagoa.

Os dados do censo de 2010 apontam que Heliópolis tem aproximadamente 65 mil pessoas vivendo em cerca de 19 mil domicílios dos quais, segundo os dados da COHAB e SEHAB, mais de 7 mil (quase 40%). deles construídos ou promovidos pelo Estado

Assim, podemos dizer que a ocupação de Heliópolis foi marcada por duas características: uma intensa luta de seus moradores, seja contra o Estado ou contra os grileiros, para permanecer no local; e uma forte relação com o Estado que, se num primeiro momento reservou a terra e foi conivente com a ocupação irregular dos grileiros e das famílias de baixa renda, em outro, passou a ser um importante agende promotor da ocupação.

Inserção urbana

Os mapas de predominância uso do solo (mapas 1 e 2) nos permitem identificar que há no entorno de Heliópolis uma significativa a presença de usos industriais, de armazéns e de estabelecimentos de uso misto. O uso comercial é mais presente ao longo da Rua Silva Bueno, a cerca de 1,5 km de Heliópolis, mas também acontece ao longo da Estrada das Lágrimas como é possível verificar no mapa 2[37].

36 Dados retirados do Censo de 1991.

37 Optamos por produzir este segundo mapa para facilitar a leitura quanto à proximidade de Heliópolis aos usos não residenciais.

Fonte: COHAB, 2016

Antigo Campo de Futebol Copa Rio
Foto: Acervo UNAS

Construção em Mutirão
Foto: Acervo UNAS

núcleo de Heliópolis
Foto: Acervo UNAS

O mapa 3 foi elaborado com base na Pesquisa de Origem Destino (OD) de 2007[38] e especializa a densidade de empregos num raio de aproximadamente 8km de Heliópolis. Esses três mapas corroboram com os dados identificados pelo diagnóstico de SEHAB a respeito da proximidade da favela com a oferta de empregos.

Segundo a pesquisa de Origem Destino realizada em 2007, Heliópolis está numa região em que a concentração de empregos é mediana e próxima (cerca de 7,5 Km) de regiões com alta concentração de empregos, como a região central da cidade de São Paulo e da Avenida Paulista. Estas regiões são acessíveis, o ponto de vista da mobilidade urbana, à população de Heliópolis em decorrência da oferta de transporte público que o entorno da favela oferece (ver mapa 4)

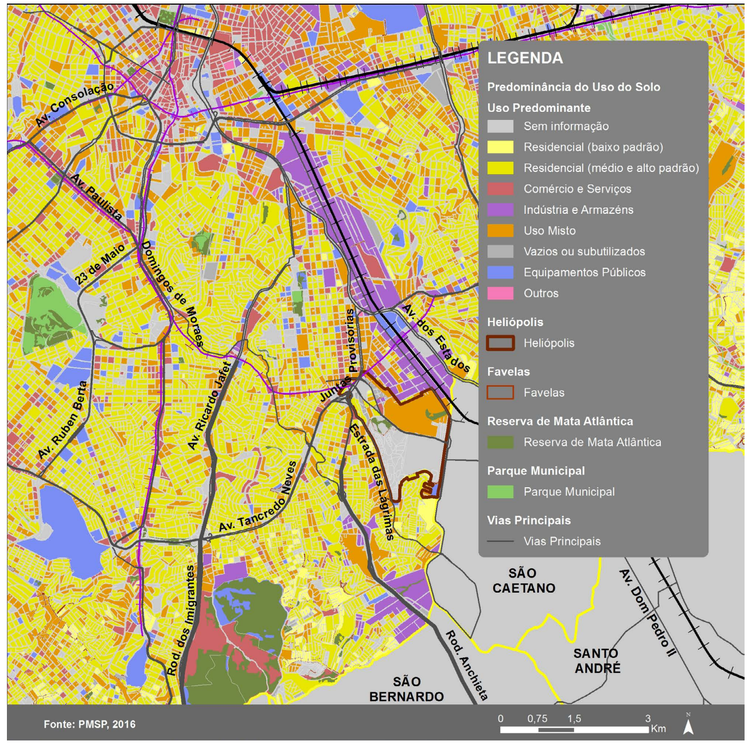
O acesso aos serviços de transporte público é expressivo em Heliópolis. Há no entorno duas estações de trem (Tamanduateí e São Caetano), duas estações de metrô (Sacomã e Tamanduateí), o Terminal urbano do Sacomã, que oferece linhas municipais e intermunicipais, e o Expresso Tiradentes, que conecta a região com o terminal Parque Dom Pedro II.

Apesar disso, nota-se que esta oferta é mais significativa nas áreas mais próximas ao perímetro da favela do que em seu anterior, visto que não há corredores de transporte público, tampouco estações de trem e metrô, nas ruas internas.

O mapa 5 territorializa as áreas vedes no mesmo raio de abrangência dos mapas anteriores, e nos permite compreender que não há oferta de áreas verdes em áreas passíveis de serem acessadas à pé partindo de Heliópolis.

O parque da Independência é o mais próximo da favela e é o único em que está conectado à ela através da rede de transporte público. Nota-se também que há apenas duas áreas verdes no interior do perímetros mas ambas são espaços intersticiais de dois equipamentos grandes equipamentos: o Hospital de Heliópolis e a Petrobrás.

38 A pesquisa OD é realizada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ e permite a localização espacial da população, dos empregos, das matrículas escolares e das origens e destinos das viagens realizadas pela população nas suas atividades diárias, na Região Metropolitana de São Paulo.



MAPA 1

Predominância de Uso

O mapa 6 mostra que a oferta de equipamentos de saúde não é distribuída de forma homogênea no território, entanto Heliópolis se destaca no contexto em que está inserido pois, tanto em seu entorno como dento do perímetro do assentamento, há ambulatórios e Unidades Básicas de Saúde (UBS), atendimento emergencial e de saúde mental, centro de diagnóstico, além do Hospital Estadual de Heliópolis que atende toda a região.

Já a oferta de equipamentos de educação é mais igualitária (mapa 7), sobretudo no âmbito do ensino infantil, fundamental e médio em toda a região, mas ainda desigual no que se refere à disponibilidade de Escola Técnica Estadual (ETEC), os Centros de Educação Unificados e as redes de Ensino de Jovens e adultos (EJA).

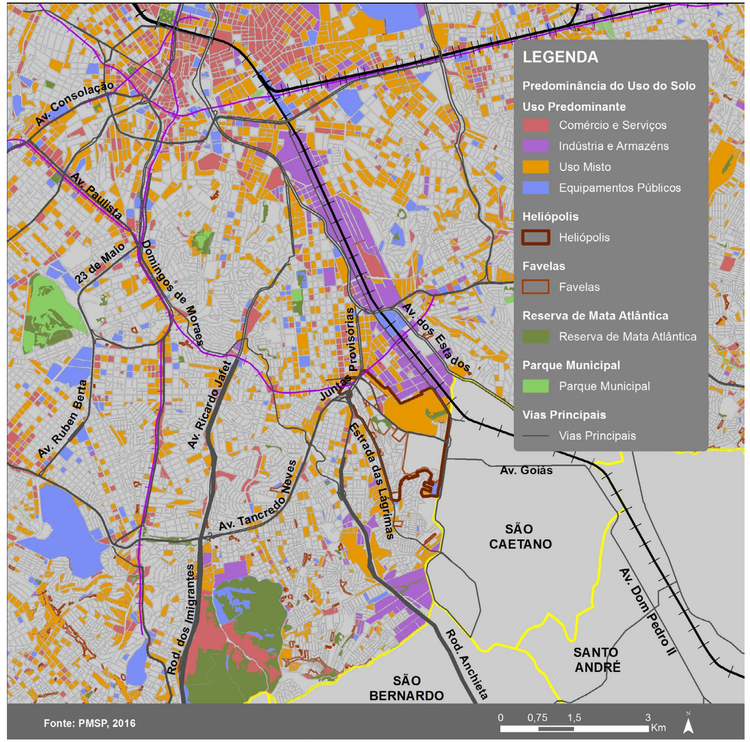
Nesse sentido, Heliópolis está novamente inserida numa rede educacional consolidada, com diversos escolas de ensino infantil, fundamental e médio dentro e fora do perímetro, além da existência de dois Centros de Educação Unificado (CEU), os CEU Heliópolis e CEU Meninos, e da Escola Técnica Estadual (ETEC) de Heliópolis, localizados na porção sul do assentamento.

O mapas 8 evidencia a concentração dos espaços culturais da cidade no quadrante sudoeste[39], sobretudo na região central e próximo ao eixo das ruas augusta e consolação. Heliópolis, que está no quadrante sudeste da cidade, não tem a mesma oferta que o quadrante sudoeste mas, ainda assim, tem melhor inserção urbana do que as demais favelas do entorno.

Por meio dos mapas, é possível identificar que Heliópolis está inserida num contexto urbano privilegiado na cidade. Está no incrustrado entre o bairro industrial vila carioca e o bairro residencial do Ipiranga, está servido de linhas de ônibus, de metrô, de comércios, serviços, equipamentos de saúde, educação e cultura.

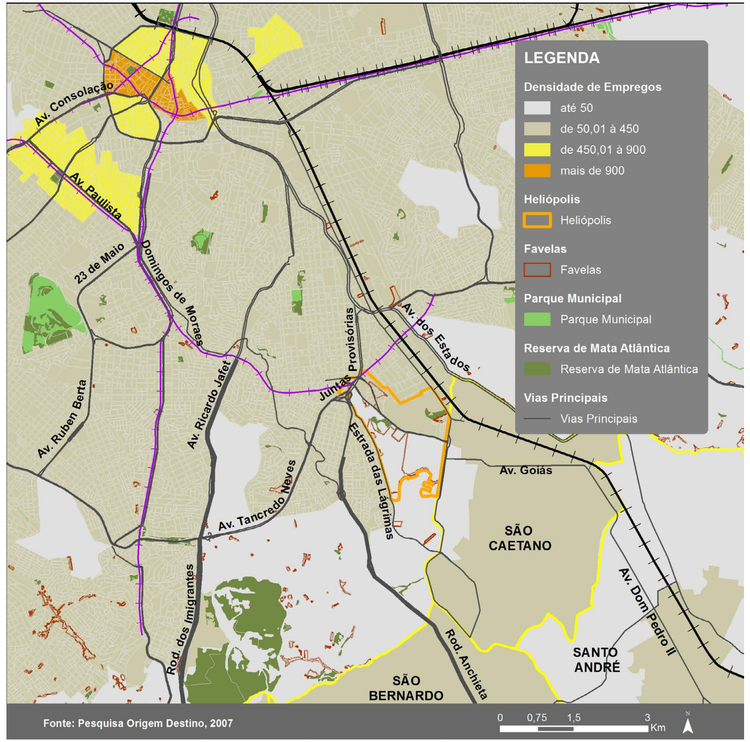
Há de se considerar que além do Estado, a UNAS e diversas outras associações têm projetos sociais em Heliópolis o que enseja um cenário mais favorável do ponto de vista da oferta de equipamentos. Projetos como a Escola de Música do Instituto Bacarelli, o Cine Favela, a Rádio Comunitária de Heliópolis, dentre outros, criam oportunidades e alternativas ao desenvolvimento social e humano da população.

39 (Villaça, 1986)



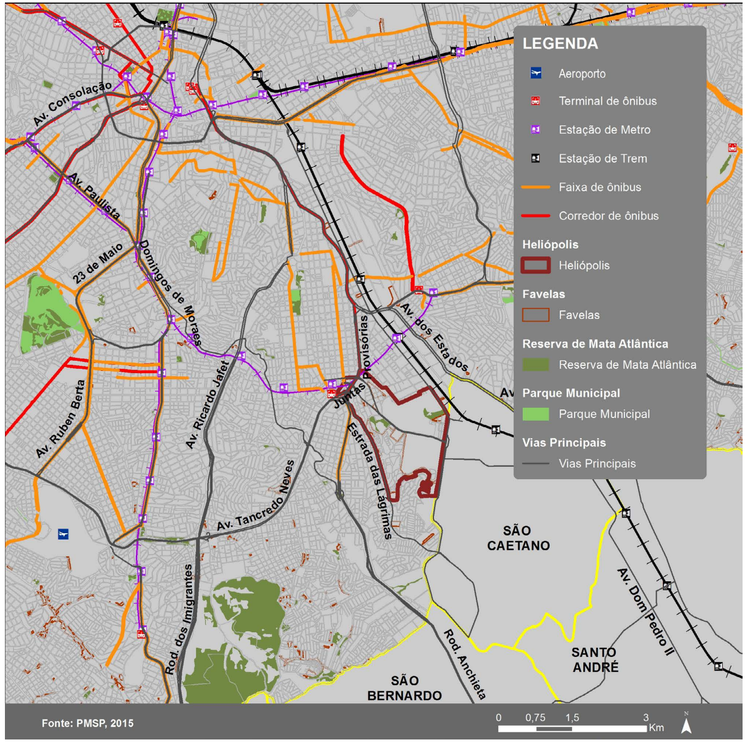
MAPA 2

Predominância de Uso (sem uso residencial)



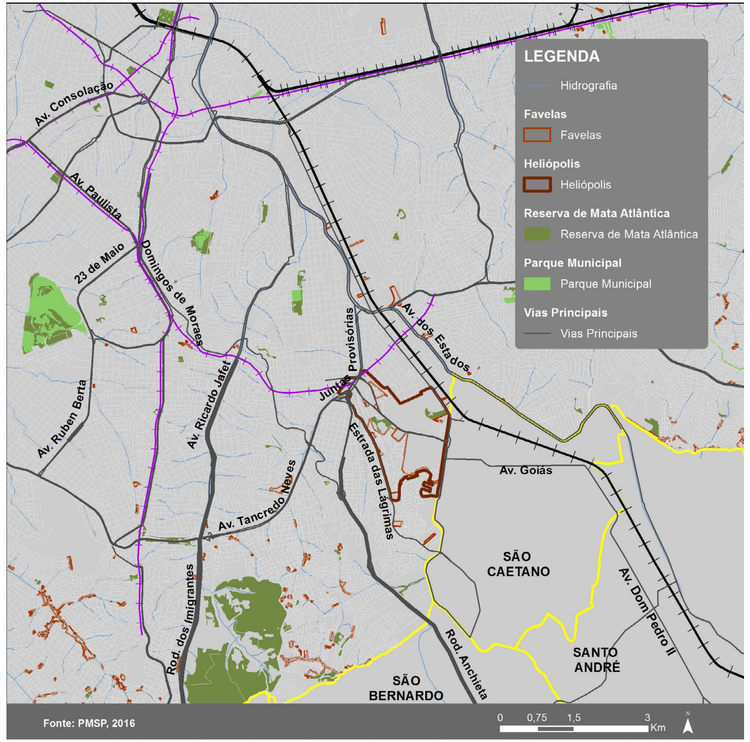
MAPA 3

Densidade de Empregos



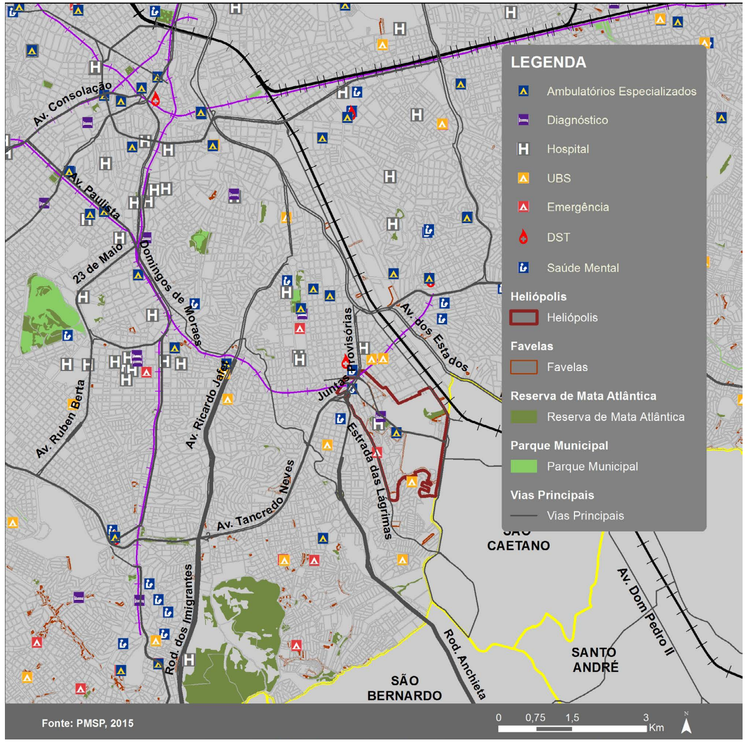
MAPA 4

Mobilidade



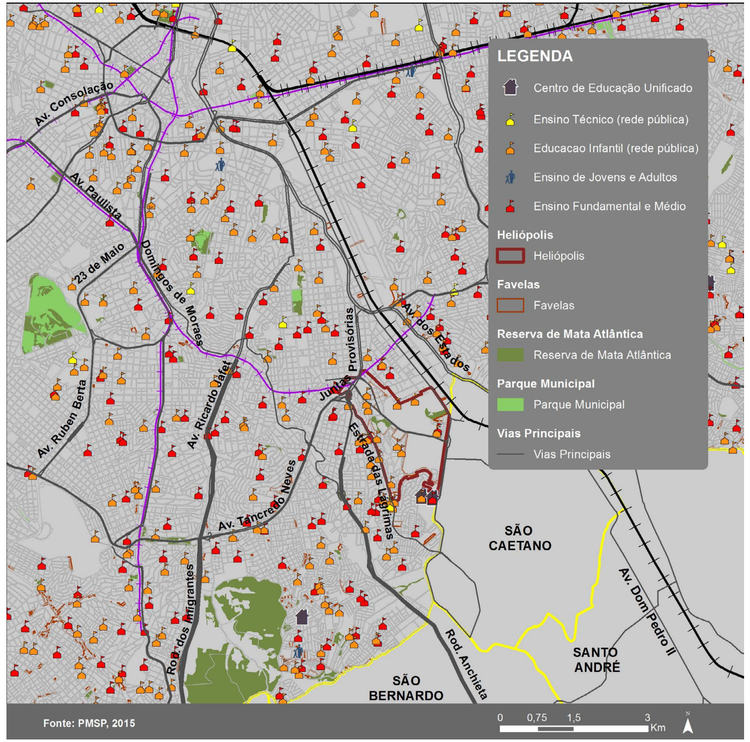
MAPA 5

Densidade de Empregos



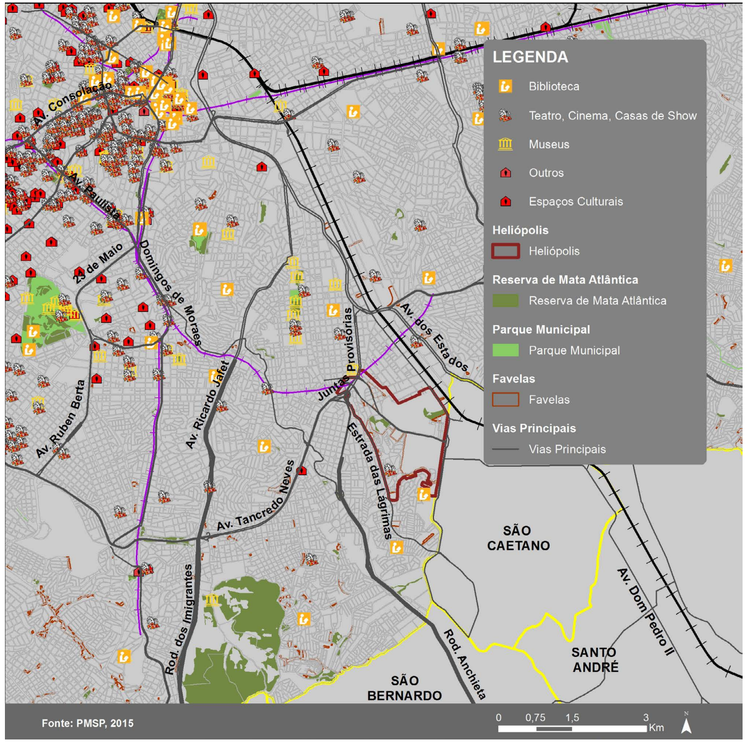
MAPA 6

Equipamentos de Saúde



MAPA 7

Equipamentos Educacionais



MAPA 8

Equipamentos de Cultura

De acordo com Sampaio (1991), há entre os moradores de Heliópolis uma característica empreendedora o que diversificou o comercio local operada sobretudo com base no subemprego e na mão de obra familiar. Segundo levantamento da Associação dos comerciantes de Heliópolis (ACHE), existem mais de 3 mil pontos comerciais na comunidade (Soares, 2010).

Diagnóstico socioterritorial

Como vimos, a implantação de infraestruturas básicas em Heliópolis tem sido fruto de muita luta e de muita resistência por parte de seus moradores. Ainda assim, até hoje não se conseguiu a universalização do acesso à rede de esgoto por exemplo. Os mapas a seguir territorializam estas conquistas bem como revelam o intenso processo de adensamento de Heliópolis. Os mapas foram construídos com base nos dados dos Censos de 1991, 2000 e 2010 para promover análises comparativas e em série histórica[40] e Índice Paulista de Vulnerabilidade Social calculado pela Fundação SEADE.

A análise dos mapas 9,10 e 11 indicam que Heliópolis, desde a década de 90, já era mais densa que o seu entorno imediato. Esta densidade foi sendo intensificada ao longo do tempo, sobretudo na parte norte, na gleba F e N, no período entre 2000 e 2010. Notamos que, ao contrário de Heliópolis, o entorno imediato vem passando por um processo de desadensamento.

Os mapas apresentados apontam que a rede de abastecimento de água e o serviço de coleta de lixo em Heliópolis foram praticamente universalizados ao longo dos anos apresentados, já o acesso ao esgoto tem uma expressiva melhora, mas ainda fica abaixo da média do entorno do assentamento.

40 No entanto, cabem algumas duas: i) algumas informações foram sendo adicionadas nos diferentes censos, como é o caso dos dados territoriais do entorno dos domicílios, por exemplo, que só foi adotado no censo de 2010; ii) as informações de infraestrutura são obtidos por auto declaração dos moradores, portanto os dados de acesso a rede de água e esgoto oficiais estão certamente superestimados, uma vez que o morador muitas vezes não sabe se sua rede é oficial ou não.

Tabela 1. Síntese das infraestruturas urbanas em Heliópolis segundo os censos de 1991, 2000 e 2010.

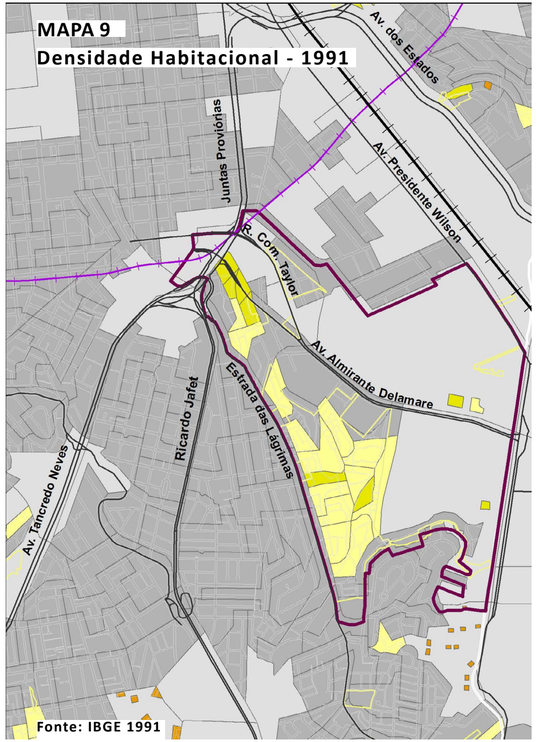
INFRAESTRUTURA EM HELIÓPOLIS	1991	2000	2010
TOTAL DE DOMICÍLIOS	9.711	16.021	18.999
Habitantes por Domicílio	4,14	3,66	3,38
Domicílios com Coleta de Lixo	-	98,61%	99,65%
Domicílios Ligados à rede de água	85,71%	99,27%	99,66%
Domicílios Ligados à rede de esgoto	51,15%	79,91%	70,27%
Domicílios com energia elétrica	-	-	99,70%

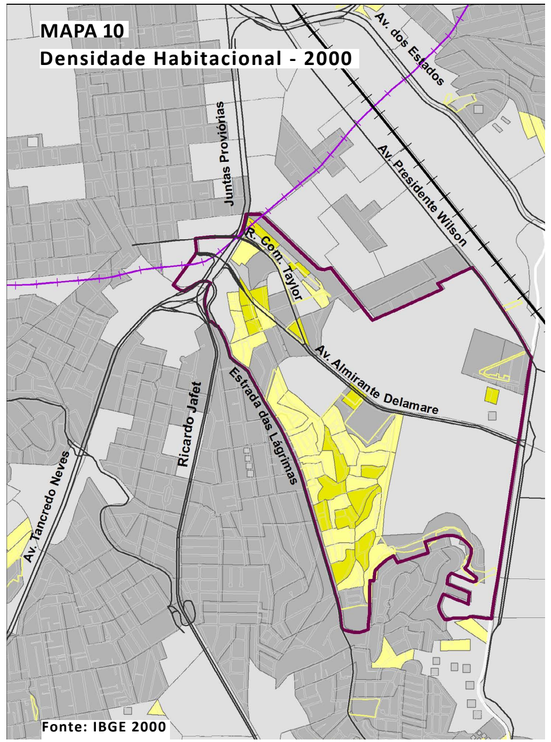
Elaboração, Moreira, 2017

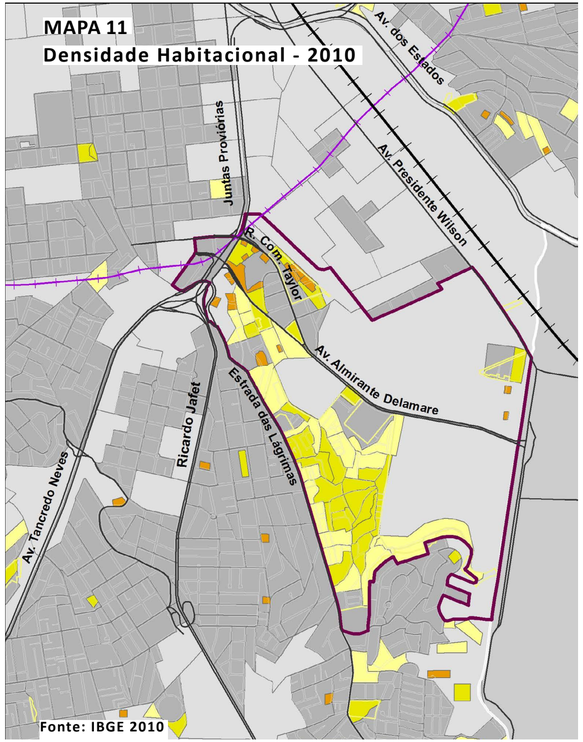
Análise do Entorno dos Domicílios

A partir do Censo de 2010, o IBGE passou a auferir novos indicadores que avaliam as características do entorno dos domicílios a partir de aspectos como[41]: a existência de identificação do logradouro, presença de esgoto a céu aberto, de lixo acumulado nos logradouros e de arborização. Todas estas análises são feitas a partir da face de quadra ou da face confortante.

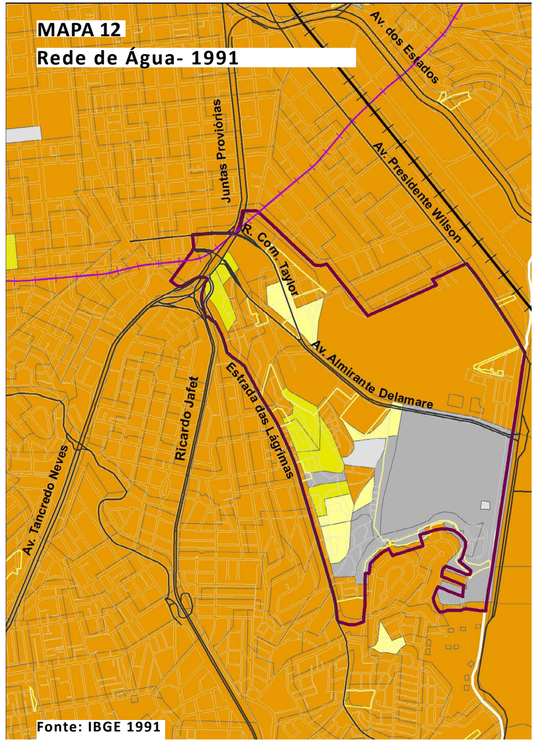
41 Nesta pesquisa, a análise dos indicadores das características do entorno será feita apenas par o Município de São Paulo.

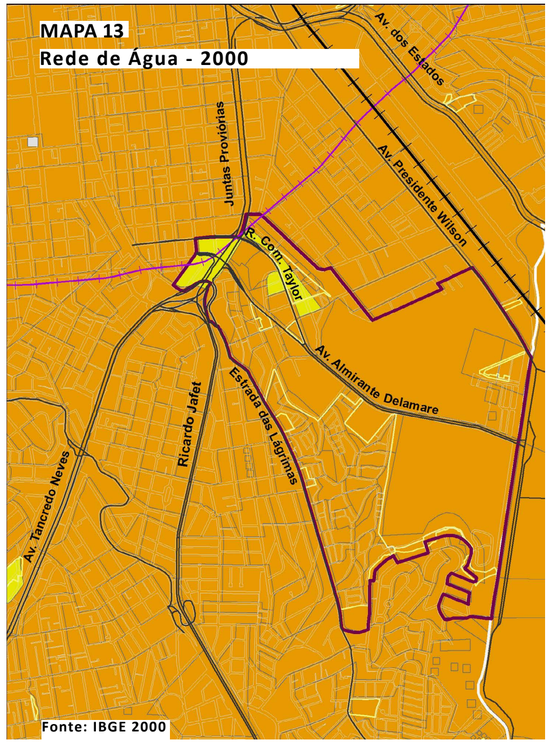

MAPA 9
Densidade Habitacional - 1991
Av. dos Estados
Juntas Provisórias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Fonte: IBGE 1991

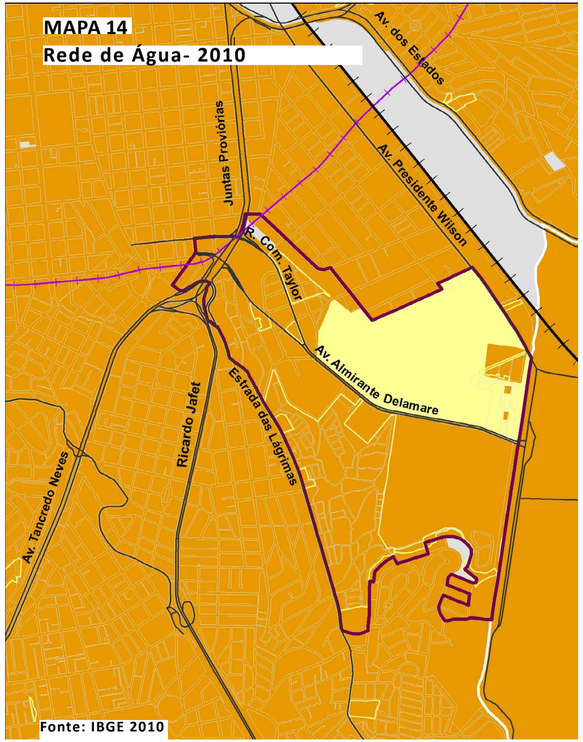

MAPA 10
Densidade Habitacional - 2000
Av. dos Estados
Juntas Provisórias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Fonte: IBGE 2000

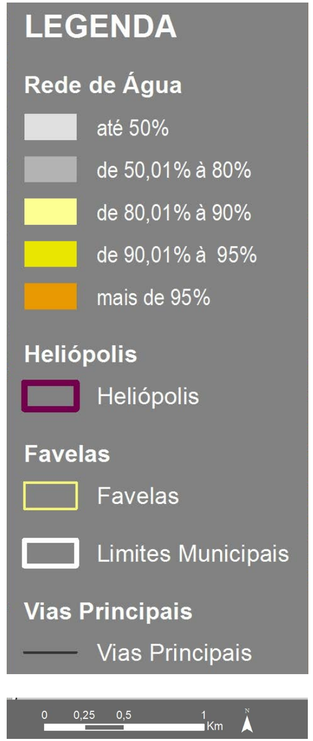

MAPA 11
Densidade Habitacional - 2010
Av. dos Estados
Juntas Provisórias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Fonte: IBGE 2010

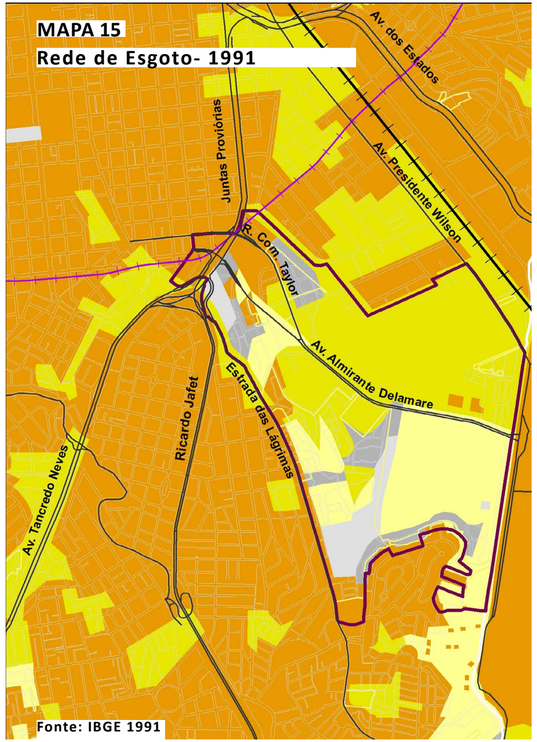
LEGENDA
Densidade
até 75
de 75,01 à 300
de 300,01 à 600
de 600,01 à 1.200
mais de 1.200
Heliópolis
Heliópolis
Favelas
Favelas
Limites Municipais
Vias Principais
Vias Principais
0
0,25
0,5
1
Km
N

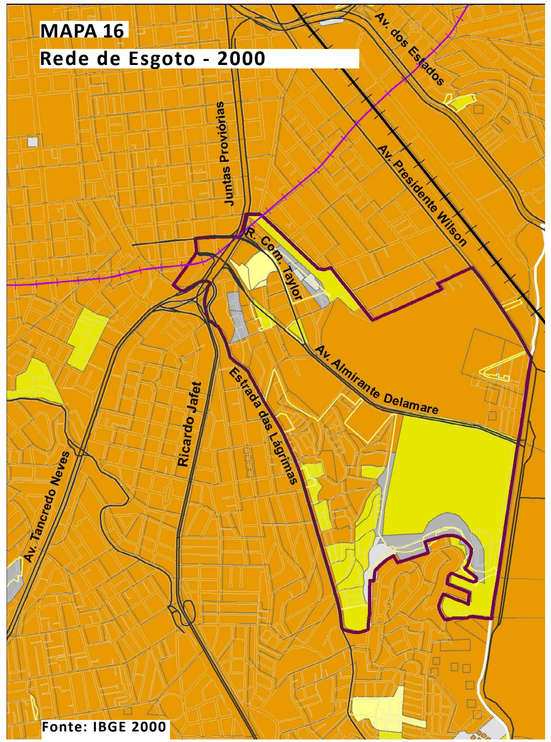

MAPA 12
Rede de Água- 1991
Av. dos Estados
Juntas Provisórias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Fonte: IBGE 1991

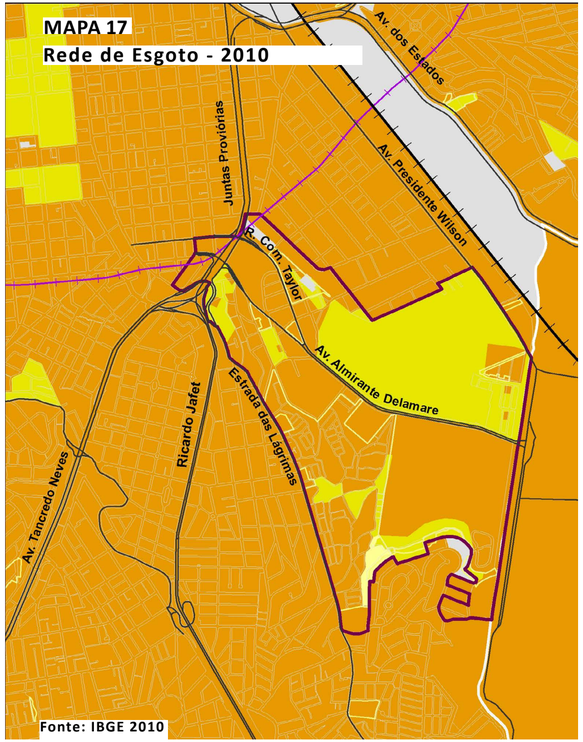

MAPA 13
Rede de Água - 2000
Av. dos Estados
Juntas Provisórias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Fonte: IBGE 2000


MAPA 14
Rede de Água- 2010
Av. dos Estados
Juntas Provisórias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Fonte: IBGE 2010


LEGENDA
Rede de Água
até 50%
de 50,01% à 80%
de 80,01% à 90%
de 90,01% à 95%
mais de 95%
Heliópolis
Heliópolis
Favelas
Favelas
Limites Municipais
Vias Principais
Vias Principais
0 0,25 0,5 1 Km
N







LEGENDA

Rede de Esgoto

- até 10%
- de 10,01 à 40%
- de 40,01 à 70%
- de 70,01 à 90%
- mais de 90%

Heliópolis

- Heliópolis

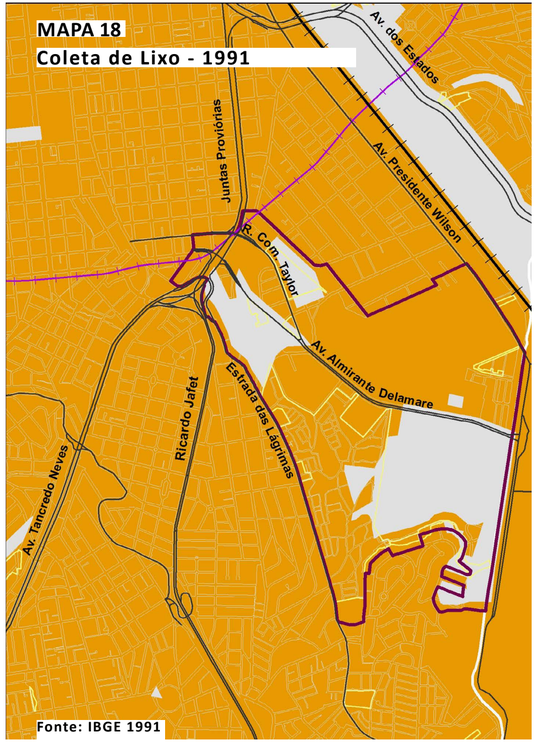
Favelas

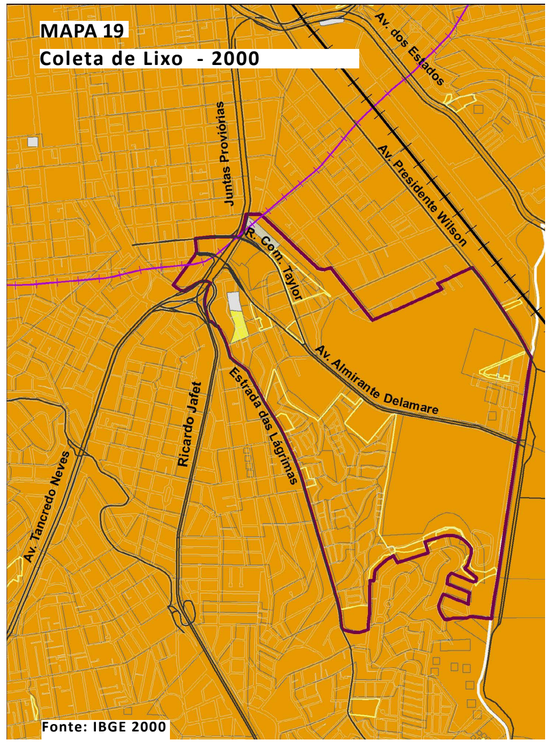
- Favelas
- Limites Municipais

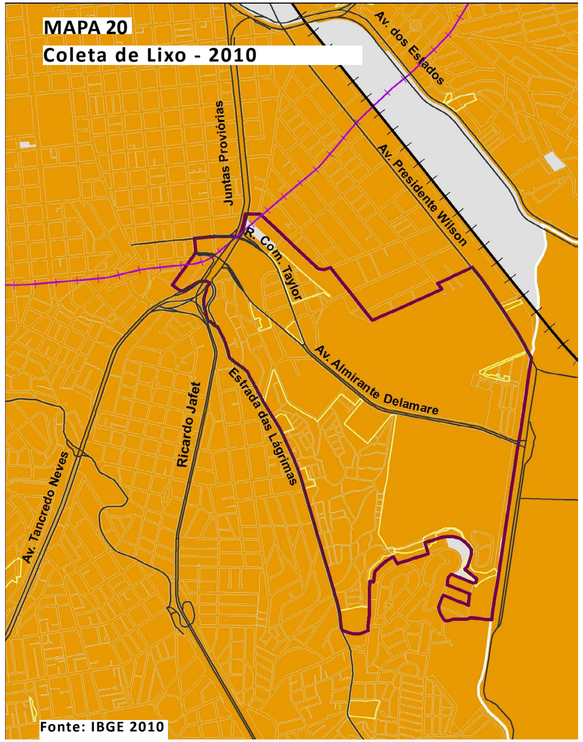
Vias Principais

- Vias Principais

0 0,25 0,5 1 Km


MAPA 18
Coleta de Lixo - 1991
Av. dos Estados
Juntas Províorias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Fonte: IBGE 1991


MAPA 19
Coleta de Lixo - 2000
Av. dos Estados
Juntas Províorias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Fonte: IBGE 2000


MAPA 20
Coleta de Lixo - 2010
Av. dos Estados
Juntas Províorias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Fonte: IBGE 2010

LEGENDA
coleta de lixo
até 70%
de 70,01 à 80%
de 80,01 à 90%
mais de 90%
Heliópolis
Heliópolis
Favelas
Favelas
Limites Municipais
Vias Principais
Vias Principais
0
0,25
0,5
1
Km
N

A identificação dos logradouros analisa se na face de quadra em trabalho ou na sua face confrontante, existia algum elemento visível com o nome do logradouro, como placa oficial ou outra forma de identificação.

A iluminação pública verifica se face em trabalho ou na sua face confrontante, existia pelo menos um ponto fixo (poste) de iluminação pública.

A presença de esgoto a céu aberto aufere se na face ou na sua face confrontante, existia vala, córrego ou corpo d'água onde habitualmente ocorria lançamento de esgoto doméstico; ou valeta, por onde escorria, na superfície, o esgoto doméstico a céu aberto.

A presença de lixo acumulado aufere se existia local de depósito e acúmulo de lixo. A existência de caçamba de serviço de limpeza não foi considerada como lixo acumulado em via pública

A presença de arborização avalia se na face ou na sua face confrontante ou no canteiro central, existia arborização, ou seja, existia árvore ao longo do calçada/passeio e/ou em canteiro que divida pistas de um mesmo logradouro, mesmo que apenas em parte. Considerou-se também a arborização quando existente em logradouros sem pavimentação e/ou sem calçada/passeio.

A analise dos mapa 21 e 22 nos permite compreender que tanto a identificação dos logradouros, quanto a presença de iluminação pública em Heliópolis é substancialmente menor do que nas área lindeiras. Apenas a área entre a Ricardo Jafet e a Av. Tancredo Neves que apresenta indicadores semelhantes ao de Heliópolis.

Os indicadores de presença de arborização da região (mapa 23) revelam que a maior parte do perímetro de Heliópolis possui baixos indicadores (até 15% e de 15,01 a 45%), sobretudo na parte sul. Os maiores indicadores estão na região do Hospital de Heliópolis e em empreendimentos da COHAB da Rua Comandante Taylor.

Quando comparamos Heliópolis com o entorno, a diferença torna-se mais evidente. Apenas as regiões entre a Av. presidente Wilson e a Av. do Estado e a da AV. Ricardo Jafet e o município de São Caetano, têm situação semelhante à de Heliópolis.

Já o indiciador de presença de esgoto (mapa 24) mostra que apenas a região próxima à Comandante Taylor, no núcleo imperador, tem índices elevados de lançamento inadequado de esgoto. As demais áreas de Heliópolis não apresentaram tais condições segundo a metodologia aplicada pelo IBGE[42].

Por fim, o mapa 25 territorializa a presença de lixo no entorno dos domicílios onde é possível notar que, embora o indicador seja mais elevado próximo ao Hospital de Heliópolis e à Juntas provisórias, este é um problema que não se limita à Heliópolis, mas está presente também em seu entorno imediato, sobretudo entre a Av, Ricardo Jafet e a Estrada das Lágrimas.

Se por um lado a análise geral dos dados de infraestruturas do IBGE no período de 2000 à 2010 podem sugerir que, à exceção do esgotamento sanitário, as questões estruturais de Heliópolis estariam equacionadas, a análise dos dados das características do entorno corroboram para uma melhor aproximação das reais condições do território.

Outro indicador para auferir as características do território é o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) sistematizado pela Fundação SEADE (mapa 23). O IPVS é um indicador sintético concebido a partir da combinação de fatores socioeconômicos e demográficos, identificando espacialmente as áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis socialmente e apresenta a desigualdade socioterritorial existente no Estado de SP. A partir da análise dessa combinação de indicadores foram definidos sete grupos distintos de vulnerabilidade social, a saber:

Grupo 1- Baixíssima Vulnerabilidade;
Grupo 2- Vulnerabilidade Muito Baixa;
Grupo 3- Vulnerabilidade Baixa;

42 A análise por face de quadra provoca distorções quando em assentamentos precários. Isto porque as piores condições destes assentamentos encontram-se, normalmente, em áreas sem face de quadra demarcada e que não são dimensionadas por esta metodologia. É o caso da Gleba L de Heliópolis que tem uma ocupação bastante vulnerável, com densidade elevada e baixos índices de infraestrutura. Está numa área de solo contaminado e ladeia um braço do córrego dos meninos em que o esgoto é despejado diretamente. Entretanto, esta área não aparece no mapa.

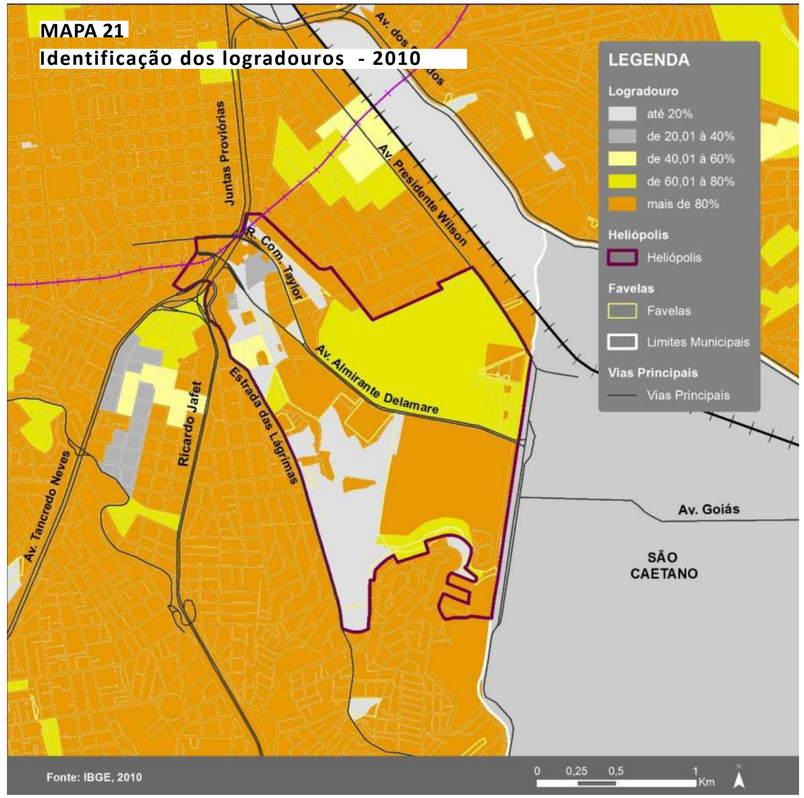
Grupo 4- Vulnerabilidade Média (Urbanos);

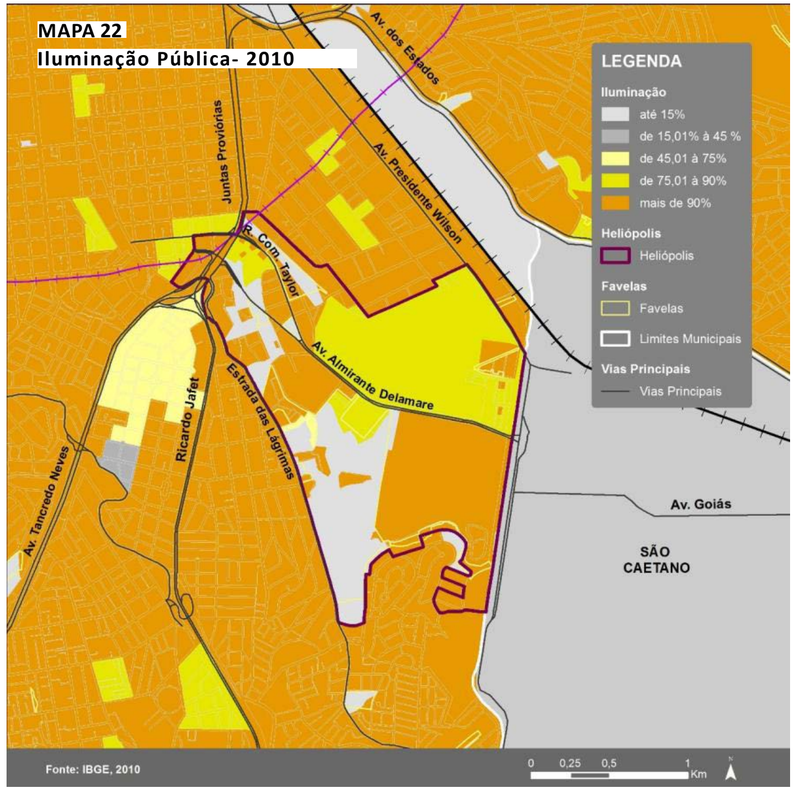
Grupo 5- Vulnerabilidade Alta (Urbanos);

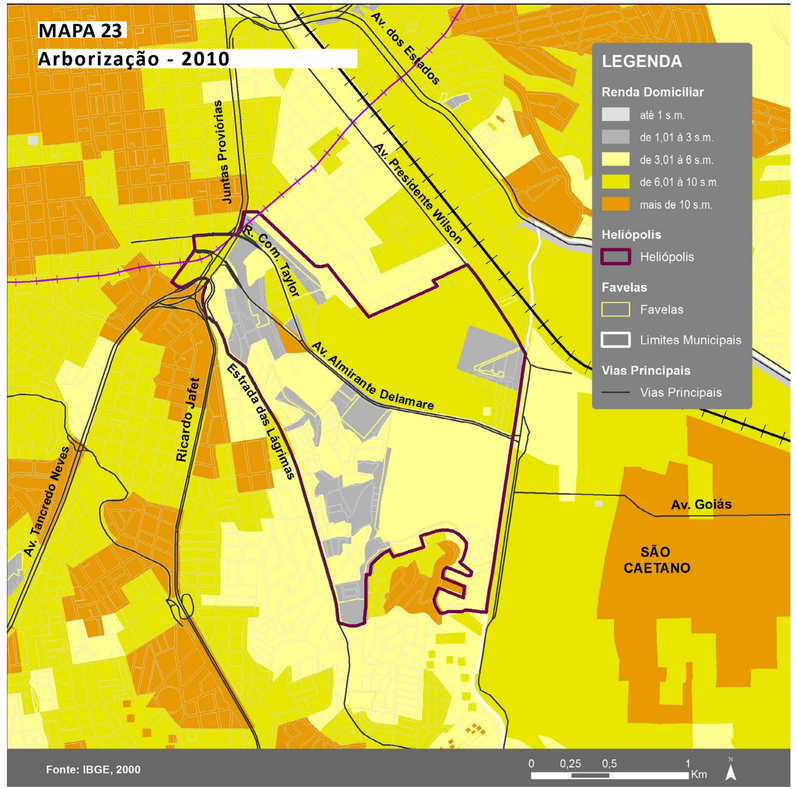
Grupo 6- Vulnerabilidade Muito Alta (Aglomerados Subnormais Urbanos);

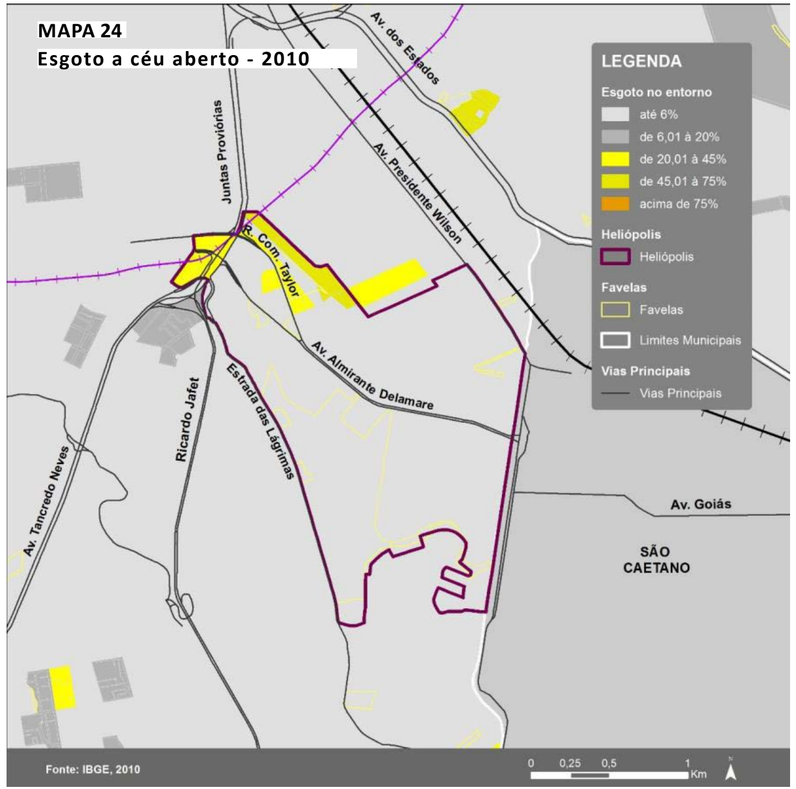
Grupo 7- Vulnerabilidade alta (Rurais).

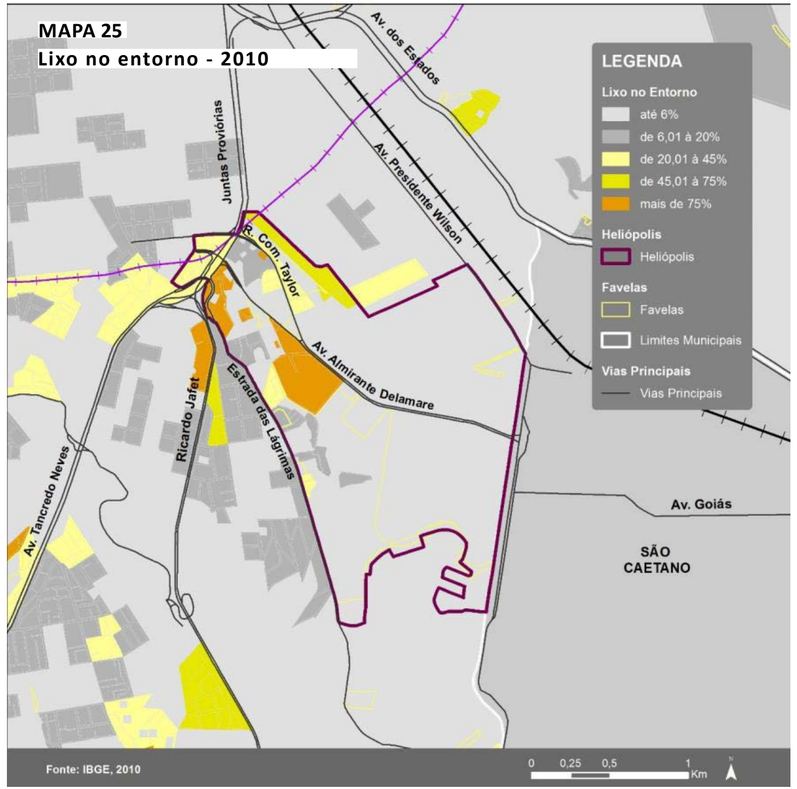
No perímetro de Heliópolis, existe uma diversidade de situações, onde encontram-se áreas classificadas entre os grupos 3 e 6, com índices de vulnerabilidade entre baixa e muito alta, sendo que a maior parte do assentamento está nos grupos 4 e 5 (vulnerabilidade média e alta).

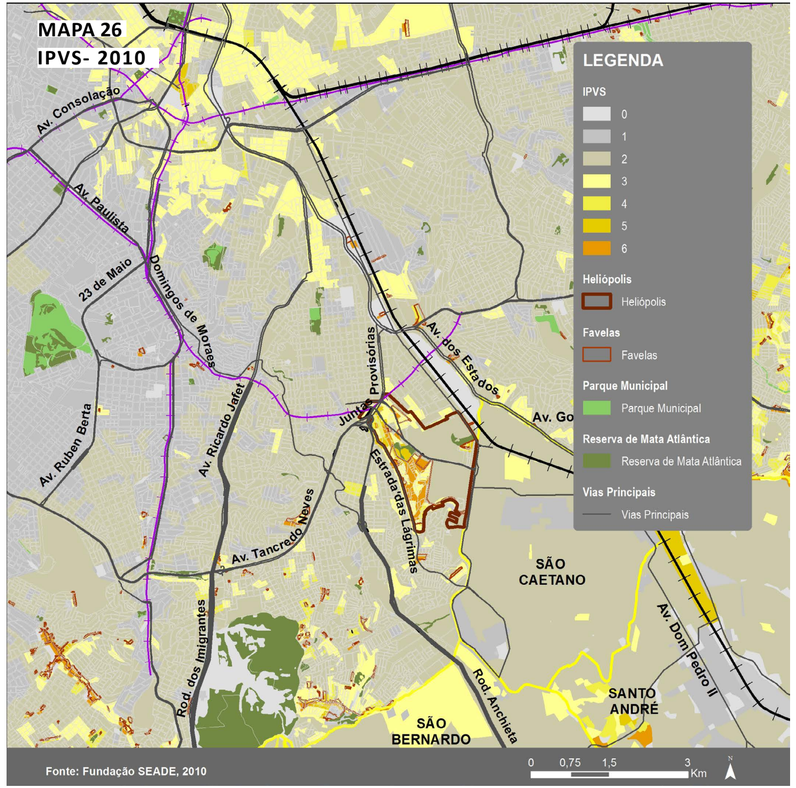



MAPA 22
Iluminação Pública- 2010
LEGENDA
Iluminação
até 15%
de 15,01% à 45 %
de 45,01 à 75%
de 75,01 à 90%
mais de 90%
Heliópolis
Heliópolis
Favelas
Favelas
Limites Municipais
Vias Principais
Vias Principais
Av. dos Estados
Juntas Provisórias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Av. Goiás
SÃO CAETANO
Fonte: IBGE, 2010
0 0,25 0,5 1 Km
N


MAPA 23
Arborização - 2010
LEGENDA
Renda Domiciliar
até 1 s.m.
de 1,01 à 3 s.m.
de 3,01 à 6 s.m.
de 6,01 à 10 s.m.
mais de 10 s.m.
Heliópolis
Heliópolis
Favelas
Favelas
Limites Municipais
Vias Principais
Vias Principais
Av. dos Estados
Juntas Provisórias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Av. Goiás
SÃO CAETANO
Fonte: IBGE, 2000
0 0,25 0,5 1 Km
N


MAPA 24
Esgoto a céu aberto - 2010
LEGENDA
Esgoto no entorno
até 6%
de 6,01 à 20%
de 20,01 à 45%
de 45,01 à 75%
acima de 75%
Heliópolis
Heliópolis
Favelas
Favelas
Limites Municipais
Vias Principais
Vias Principais
Av. dos Estados
Juntas Proviórias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Av. Goiás
SÃO CAETANO
Fonte: IBGE, 2010
0 0,25 0,5 1 Km


MAPA 25
Lixo no entorno - 2010
LEGENDA
Lixo no Entorno
até 6%
de 6,01 à 20%
de 20,01 à 45%
de 45,01 à 75%
mais de 75%
Heliópolis
Heliópolis
Favelas
Favelas
Limites Municipais
Vias Principais
Vias Principais
Av. dos Estados
Juntas Proviórias
Av. Presidente Wilson
R. Com. Taylor
Av. Almirante Delamare
Ricardo Jafet
Estrada das Lágrimas
Av. Tancredo Neves
Av. Goiás
SÃO CAETANO
Fonte: IBGE, 2010
0 0,25 0,5 1 Km



Heliópolis e as gestões municipais

Segundo Suzana Pasternak Taschner (2006), as ações do poder público municipal em favelas podem ser divididas em cinco grandes períodos de estratégias distintas:

A primeira delas, quando do surgimento das favelas em São Paulo, na década de 40, a política habitacional entendia como única ação possível a remoção das favelas. Isto porque as favelas eram compreendidas como uma "doença" da cidade, cuja única cura seria a remoção.

A partir dos anos 70, as favelas passaram a ser equivocadamente entendidas como situações temporárias, fruto da explosão migratória, e que, com o tempo, estas famílias ou seriam inseridas no mercado formal ou voltariam aos seus locais de origem. Enquanto isto não acontecia, a estratégia Municipal consistia na provisão de alojamentos temporários em Vilas de Habitação Provisória (VHP).

A partir dos anos 80, o Município passou a reconhecer a existência das favelas como condição habitacional e adotou medidas de redução da precariedade, principalmente através da instalação de redes de água e de luz através do programa PRO-FAVELA (Denaldi, 2003) e o PRÓ-LUZ que levou energia elétrica (Samora, 2010). Esta mudança estratégica está ancorada em diversos fatores, desde o crescimento a taxas elevadíssimas das favelas (o que inviabilizaria a remoção); a compreensão de que muitos moradores das favelas eram trabalhadores assalariados, mas que, devido à *industrialização com baixos salários*[43], não conseguiam acessar as políticas habitacionais e o mercado formal de habitação; e também à eleição de governos progressistas em diversos municípios do país.

Entre os anos de 1986 e 1988, a remoção das favelas voltou a integrar as ações públicas sobretudo quando estas favelas se localizavam em áreas nobres. Neste período, foram removidas as favelas Cidade Jardim, em frente ao Jóquei Clube e à Av. Cidade Jardim, a favela da Av. Juscelino Kubitschek e a favela Formigueiro, na Vila Maria (Bueno, 2000). Um dos argumentos utilizados era que a implantação de infraestruturas em áreas irregulares privilegiaria este tipo de ocupação (Castilho, 2013)

43 Ver nota 6.

Foi neste período que o Município aprovou a Lei de Operações Interligadas[44], ou Lei de Desfavelamento, que ofereceu vantagens urbanísticas à iniciativa privada em troca da construção de moradias populares. (TASCHNER, 1997). No entanto, conforme nos mostra Bueno (2000), esta proposta foi utilizada pelas gestões de Jânio Quadros, Paulo Maluf e Celso Pitta para remover favelas de áreas de risco e em áreas destinadas às obras públicas.

A partir de 1989, a urbanização de favelas foi incorporada à política municipal. Contudo, é importante ressaltar que, desde então, as diferentes gestões municipais desenvolveram diversas metodologias e programas de urbanização de favelas, alguns com intervenções menores e normalmente mais vinculadas ao território específico de cada favela e outros que promovem grandes intervenções quase sempre substituindo integralmente ou parcialmente o tecido (urbano e social) das áreas de intervenção.

Os itens abaixo constroem uma narrativa histórica destas intervenções com foco nas intervenções municipais em Heliópolis desde a gestão Reynaldo de Barros (1979/1983) até a 2ª gestão de Gilberto Kassab (2009/2012).

Governo Reynaldo de Barros (1979 - 1983)

Quando Reynaldo de Barros assumiu a prefeitura de São Paulo, constatou que 50% da cidade carecia de iluminação pública e de ruas pavimentas, que 60% da população não estava conectada à rede de esgoto e que diversos outros serviços, sobretudo de transporte público e de limpeza urbana, apresentavam graves deficiências (Amaral, 1991, p. 45).

Estima-se que naquela época 439.721 mil pessoas[45] residiam em favelas na cidade de São Paulo (Taschner, 2001 p. 10). Não apenas a dimensão do problema era alarmante, mas também o agravamento das situações de risco e de despejo também preocupava o Poder Público.

44 Lei n° 10.209 de 10 de dezembro de 1986.

45 Estamos adotando a estimativa de Taschner (2001) realizada a partir de pesquisa de campo. O Censo da mesma época (1980) estimava que a população residente em favelas fosse de 335.344 pessoas.

De modo que Reynaldo de Barros[46] definiu como uma das prioridades de sua gestão a solução de problemas habitacionais no município e criou, em 1979, o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais (FUNAPS) e os seguintes Programas: o Programa de Urbanização de Favelas (Pró-favela), o Programa de Ligação de Água em unidades Habitacionais Subnormais (Pró-Água)[47] e o Programa de Ligação de Luz em unidades Habitacionais Subnormais (Pró-Luz)[48].

O FUNAPS foi instituído através da lei 8.906 de 1979 e tinha como objetivo atender à população de até quatro salários mínimos residentes em habitações subnormais através do subsídio, a fundo perdido, para aquisição de lotes, material de construção, de casa própria e de melhoria habitacional.

O Pró-favela abrigava dois subprogramas: o de Melhoria, que consistia na implantação de serviços básicos de infraestrutura de saneamento básico e de urbanização mínima da área e que seria adotado quando a fixação definitiva da população não fosse possível; e o de Urbanização que envolvia o parcelamento do solo, urbanização dos lotes, provisão habitacional definitiva e superestrutura local para as áreas onde as condições físicas, jurídicas e sociais da favela ensejavam sua consolidação.

A meta inicial do programa era atender 36 favelas localizadas em diferentes regiões do Município. Entretanto, apenas 26 áreas foram efetivamente atendidas, num total de 6.036 moradias, abrangendo a população de 30.180 habitantes.

O Pró-agua consistia na ligação domiciliar à rede de água e continha 3 modalidades[49] de atendimento: para as habitações em lotes individualizados de frente para a via púbica, ligações coletivas para habitações no

46 O engenheiro Reynaldo de Barros, desde sua indicação à PMSP, era considerado o candidato natural ao Governo do Estado de São Paulo para substituir o então governador Paulo Maluf. Segundo Amaral (1991, p. 46) a opção por atender às classes mais carentes fazia parte da estratégia para chegar ao Palácio dos Bandeirantes. No entanto, em 1982, Reynaldo de Barros acabou perdendo para Franco Montoro no pleito para o Governo do Estado.

47 O Pró-água foi realizado em parceria com a SABESP, do Governo do Estado.

48 O Pró-Luz foi realizado em parceria com a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) e Eletropaulo.

49 Inicialmente havia apenas duas modalidades. A terceira modalidade ligações individualizadas para domicílios no interior das favelas foi acrescida posteriormente.

interior das favelas e ligações individualizadas para domicílios no interior das favelas. Ao todo, 311 favelas foram contempladas e aproximadamente 18 mil ligações foram feitas até o ano de 1982 (Amaral, 1991, p. 49).

O **Pró-luz** promoveu, inicialmente, ligações condominiais de energia para os domicílios de diversas favelas da cidade. Ao longo do tempo, o programa foi aperfeiçoado e passou a promover ligações individualizadas. Até 1982, o programa havia beneficiado 715 favelas (94% do total) e atendido 62.466 domicílios o que correspondia a 82% do total de domicílios em favelas do Município. (Amaral, 1991, p. 49).

Heliópolis na Gestão Reynaldo de Barros

Segundo Amaral (1991, p. 55), a questão fundiária de Heliópolis, por estar assentada em um terreno federal do IAPAS e com corrente processo de reintegração de posse, foi um fator determinante para atuação tímida da gestão Reynaldo de Barros neste território.

Em outubro de 1982, em consonância com a reivindicação prioritária dos moradores pela instalação das redes de água e de luz, a Unidade Regional de Atendimento Habitacional do Ipiranga, órgão subordinado à SEBES, iniciou o trabalho social da área tendo em vista a implantação dos programas Pró-Água e Pró-Luz em Heliópolis. No final deste mesmo ano, a prefeitura iniciou a instalação das redes de água e de luz, e auxiliou na construção de um galpão comunitário para o funcionamento da OSEM – Organização Socio Educativa do Menor.

Além da questão das infraestruturas, os moradores estavam também bastante preocupados com o problema da terra pois, como vimos, o processo de reintegração de posse havia sido iniciado desde 1979. A alternativa proposta pela Unidade Regional de Atendimento Habitacional do Ipiranga, já no final da gestão, foi a de obter a doação da gleba em favor da prefeitura de São Paulo e elaborar um projeto de urbanização que beneficiasse aos moradores de Heliópolis.

Assim, a ideia inicial de se urbanizar Heliópolis nasceu no final do Governo Reynaldo de Barros, e foi retomada no governo seguinte, de Mário Covas. (Amaral, 1991, p. 55)

Governo Mário Covas (1983 - 1986)

É importante destacar que apesar das ações realizadas por Reynaldo de Barros, o número de favelas e o número de pessoas morando em favelas continuou crescendo na cidade. Assim, quando Mário Covas assumiu a prefeitura de São Paulo, a questão habitacional continuou sendo uma prioridade. Covas acreditava que o problema da habitação era, essencialmente, um problema de renda. Em sua fala realizada na abertura do 35º Encontro Nacional de COHABs, ele afirma que "a maioria da população não conta com renda suficiente para comprar ou alugar uma moradia razoável" (Covas ***apud*** Amaral, 1991, p. 58).

Ainda assim, o então prefeito estruturou um Plano Habitacional organizado em quatro políticas: política de terras, de recursos, de participação da iniciativa privada e da participação comunitária.

O Plano tinha como prioridade a construção de novas unidades habitacionais e da produção de lotes urbanizados para as camadas mais carentes da população. Assim, a meta era promover 155 mil novas unidades entre lotes urbanizados, embriões, casas e apartamentos num período de 4 anos (Amaral, 1991, p. 59).

Em relação às favelas, o Plano Habitacional de Mário Covas era bastante semelhante ao de Reynaldo de Barros propondo a urbanização das favelas passíveis de serem consolidadas e integradas ao tecido da cidade e a melhoria mínima das favelas que, por inaptidões físicas e/ou fundiárias, não pudessem ser consolidadas.

O atendimento prioritário seria dado às favelas que estivessem localizadas em áreas que não apresentassem riscos à ocupação, que não tivessem fossem destinadas a obras públicas, que fossem ocupadas a mais de cinco anos e cuja escala da ocupação viabilizasse o investimento necessário à urbanização. Assim, previa-se a urbanização de 79 favelas (7% do total de favelas da cidade) que abrigavam, ao todo, 13.348 famílias (aproximadamente 13% do total de famílias).

Heliópolis enquadrava-se nestes critérios e poderia ser objeto de urbanização. No entanto, é importante destacar que, segundo Bonduki (1987 apud Sampaio, 1991 p.61) embora a fala da prefeitura fosse favorável à regularização da posse, havia setores de sustentação do governo que resistiam a essas ações pois temiam

que elas estimulassem novas ocupações devido à escala de trabalhadores sem moradia e à 40% da área urbanizada da RMSP encontrar-se vazia na ocasião.

Heliópolis na Gestão Mário Covas

A gestão Covas apresentou, desde o início da gestão, um plano parcial para Heliópolis. Este plano estava estruturado em quatro etapas de desenvolvimento: 1) esclarecimento da situação jurídica das áreas; 2) doação da gleba pelo IAPAS à PMSP; 3) provisão habitacional através de loteamentos de habitação de interesse social que contemplasse não só os moradores de Heliópolis como também os de outras favelas da região do Ipiranga; 4) definir junto aos moradores um projeto habitacional definitivo.

Em novembro de 1983, o Plano Habitacional Integrado de Heliópolis foi finalizado e apresentado ao BNH para servir de negociação entre o IAPAS e a PMSP. O Plano apontava que, na época, Heliópolis tinha aproximadamente 9.600 pessoas em 1.917 domicílios. Desde aquela época, a gleba estava inserida em um contexto urbano dotado de serviços como transporte público, comércio diversificado, escolas, posto de saúde etc. Além disso, a proximidade com o ABC paulista tornava-a privilegiada pela grande oferta de emprego (Amaral, 1991, p. 64).

Consta no plano que o projeto de urbanização tinha em vista a erradicação da favela substituindo-a por edifícios habitacionais de diversas tipologias, recorrendo não só a tipologias padrão da COHAB, mas também aos embriões do Promorar. Na lógica do plano, a responsabilidade pela urbanização seria partilhada entre o poder público que executaria o parcelamento do solo, algumas unidades habitacionais (apartamentos e embriões) e obras de infraestrutura, de equipamentos públicos, e a população que autoconstruiria parte de suas casas. Ao todo, previa-se a construção de 6.420 apartamentos (cujas tipologias variavam entre de 39, 47 e 56 m²) e 2.374 unidades unifamiliares cujo lote padrão era de 75m² e a área construída de 28m².

Portanto, o plano extrapolava o atendimento às 1.917 famílias que já residiam no local e atenderia também a mais 6.800 famílias vidas de outros lugares da cidade. Segundo consta no próprio plano de urbanização, este conjunto de ações previa não só atender às demandas habitacionais, como também intencionava à

valorização da área (PMSP, 1983 apud Amaral, 1991 p.64). Durante a gestão Mário Covas o plano não saiu do papel e foi retomado na gestão seguinte, de Jânio Quadros.

Em 1984, foi celebrado o convênio entre o Ministério do interior e o Ministério da Previdência e Assistência Social tendo em vista a transferência da gleba de Heliópolis para o BNH e este, por sua vez, repassou a posse para a COHAB. Essa transferência só foi possível, cabe destacar, por conta da intensa pressão que os moradores de Heliópolis faziam tanto junto à COHAB, quanto ao IAPAS e ao BNH[50].

A transferência foi amplamente divulgada o que, segundo Amaral (1991, p.66), atraiu novos moradores interessados em residir em uma área que seria objeto de intervenção do poder público e também perturbou a ação dos grileiros que agiam em Heliópolis.

Tendo em vista um maior controle do território recém adquirido, tanto do ponto de vista de levantamento de dados, da articulação com a população residente, e para evitar a ação dos grileiros e de novas ocupações, a COHAB implantou um escritório dentro da própria gleba. No entanto, se por um lado esse escritório de fato aproximou a COHAB da população[51], ele não foi suficiente para conter as novas ocupações e Heliópolis continuou crescendo.

Governo Jânio Quadros (1986 - 1988)

O Governo Jânio Quadros foi marcado pelo investimento em transportes, em grandes obras viárias, limpeza pública e desfavelamento. A presidência da Cohab ficou a cargo de um empreiteiro[52] que ampliou o foco

50 As reivindicações dos moradores não se encerravam na transferência de terra para a COHAB, eles demandavam também obras de infraestrutura, de parcelamento do solo, o auxílio ao mutirão através do fornecimento de plantas para a construção de casas e do financiamento de materiais de construção para as famílias de baixíssima renda e, por fim, a venda dos lotes para os moradores de modo que eles tivessem assegurados com a posse definitiva da terra ((Amaral, 1991, p. 67).

51 Através do escritório implantando em Heliópolis, os moradores tiveram mais possibilidades para reivindicar maior participação na elaboração do plano de urbanização, solicitar novas ligações de água e luz etc.

52 O engenheiro Francisco Queluz presidiu a COHAB na gestão de Jânio Quadros.

de atendimento da Companhia agregando famílias de renda média (de até 10 salários mínimo)[53] e tentou encerrar a política de mutirões que haviam sido incentivados na gestão anterior.

Entretanto, a extinção do BNH em 1986 e as resoluções do banco Central que restringiram o endividamento público afetaram sobremaneira os planos de produzir um elevado volume de moradias em parceria com as empreiteiras, bem como comprometeram as possibilidades de financiamento às famílias com rendimento de até 3 salários mínimos (Silva, 2009, p. 252).

O país enfrentava uma grave crise econômica e havia poucos recursos para viabilizar os objetivos propostos pelo governo municipal. Uma das alternativas encontrada pela gestão para obter recursos foi a promulgação da Lei de Operações Interligadas (Lei Municipal Nº 10.209 de 1986) que ficou conhecida como a Lei de Desfavelamento. Esta Lei concedia à iniciativa privada, desde que ouvida a comissão de zoneamento, a "modificação dos Índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, sua propriedade, desde que se obriguem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada" (São Paulo, 1986).

Segundo Amaral (1991, p.90), a política habitacional aplicada por Jânio Quadros na cidade de São Paulo tinha uma preocupação clara de beneficiar as empreiteiras. Em relação às favelas, a estratégia consistia em relocar as famílias que estavam lindeiras aos córregos através do Geprocav[54] e de privilegiar as favelas localizadas em vias de grande circulação, que dessem grande visibilidade e também que estivessem assentadas em áreas de alto valor imobiliário[55]. Este era justamente o caso de Heliópolis. (Amaral, 1991, p. 91).

53 Até então, o foco da COHAB era de famílias de até 5 salários mínimos.

54 Grupo Executivo dos Programas de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale – GEPROCAV Instituído em 1987.

55 Segundo Amaral (1991, p.94), durante a gestão de Jânio Quadros a possibilidade de remoção era algo que pairava e assustava as lideranças de muitas favelas da cidade. Esta insegurança foi reforçada quando, logo no início da gestão, a favela da Cidade Jardim foi substituída por um jardim, pois desvalorizava as casas lindeiras.

Heliópolis na gestão Jânio Quadros

Jânio Quadros retoma o Plano Habitacional Integrado de Heliópolis com a mesma equipe que o havia desenvolvido do governo de Mario Covas. Isto é, mantêm-se a proposta de melhorias às cerca de 4 mil unidades unifamiliares existentes na gleba e prevê-se a construção de aproximadamente 6 mil novas unidades habitacionais multifamiliares na própria gleba. No entanto, a destinação dessas novas unidades não está mais restritas a famílias de até 5 salários mínimos do projeto inicial, mas incorpora também a população de renda média, de até 10 s.m[56].

Além disso, previa-se a execução parcial ou integral dos equipamentos comunitários e das obras de infraestrutura necessárias para complementar o Plano. Havia muita desconfiança, por parte das lideranças de Heliópolis, sobre as reais intenções da prefeitura. Elas desconfiavam que houvesse a possibilidade das famílias serem removidas[57], que a prefeitura não daria prosseguimento às obras prometidas e que, mesmo se essas obras se realizassem, se elas seriam adequadas à capacidade de pagamento das famílias de baixíssima renda.

Ao todo, a gestão construiu 1.227 unidades habitacionais entre tipologias horizontais e verticais. Abordaremos estes projetos mais detalhadamente no capítulo 4, por ora, basta dizer que o período foi marcado por diversos embates entre os órgãos da prefeitura e os movimentos organizados de Heliópolis, por um volume significativo de unidades produzidas mas cuja qualidade da implantação e da construção em si gerou grande insatisfação da população (PMSP, 1992).

A Gestão Luiza Erundina (1989 A 1992)

A eleição de Luiza Erundina deu-se em um contexto de um fortalecimento dos movimentos sociais urbanos e foi marcada pela priorização do enfrentamento dos problemas sociais, dentre eles o da moradia (Cardoso, 2004).

56 Segundo Amaral (1991, p. 92), seriam construídos 1.080 apartamentos para a faixa de 4 a 6 s.m., 1.080 apartamentos na faixa de 6 a 8 s.m. e 1.900 na faixa de 8 a 10 s.m.

57 Uma das principais reivindicações dos moradores era a defesa do instrumento de Concessão do Direito Real de Uso para viabilizar a permanecia dos moradores de forma segura e sem custos. Essa reivindicação estava alinhada ao Movimento Unificado de Favelas que reunia centenas de favelas da RMSP (Amaral, 1991, p. 98).

Entre 1980 e 1991, a taxa de crescimento da população residente em favelas cresceu, em média, 7,07% ao ano, um número muito mais expressivo do que a taxa de crescimento populacional do município, que foi de 1,16%.

Este crescimento da população residente em favelas se deu tanto no sentido do espraiamento, isto é, através da criação de novas favelas em áreas periféricas, como também no adensamento de parte das favelas existentes. Deste modo, naquele período havia 1.560 favelas em São Paulo e 40% da população da cidade morava ilegalmente.

Segundo Patrícia Samora (2010), a gestão da prefeita Luiza Erundina criou o Programa de Habitação de Interesse Social com base nas propostas alternativas desenvolvidas pelos movimentos sociais e previa a regularização física e fundiária das áreas utilizando instrumentos disponíveis à época, como a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU).

Este programa foi dividido em 4 subprogramas:

Obras de grande porte que foram realizadas por empreita e cujas diretrizes foram desenvolvidas na Superintendência de Habitação Popular;

Convênio FUNAPS – Urbanização (URBANACOM) destinada às associações organizadas de moradores de favelas que realizaram, em regime de mutirão, obras de infraestrutura;

Convênio FUNAPS – Favelas que realizou a construção de unidades habitacionais, em regime de mutirão, para a demanda de moradias gerada pelos processos de urbanização;

Obras de melhoria de pequeno porte em regime de mutirão.

Com base na avaliação sobre a política de habitação social para a cidade de São Paulo realizada por Eduardo Marques (2005), Samora (2010) aponta três elementos que caracterizam os avanços da gestão de Luiza Erundina: (1) uma grande produção habitacional de interesse social que, ainda que insuficiente em relação à demanda, foi a maior produção da cidade até então; (2) a adoção de soluções alternativas direcionadas aos problemas reais da cidade em detrimento dos grandes conjuntos habitacionais; e (3) a criação de estruturas

gerenciais específicas para a implementação destas políticas.

Diferentemente do que vinha sendo desenvolvido pela COHAB, a gestão Erundina incentivou o desenvolvimento de novas tipologias habitacionais[58] muitas delas resultantes de concursos públicos de arquitetura.

É importante destacar que estas arquiteturas foram construídas por meio de um trabalho coletivo ligado a "uma gama variada de programas habitacionais vinculados a uma política urbana mais ampla e uma visão que não confunde quantidade com falta de qualidade" (BONDUKI, 1993). Havia também a compreensão de que a qualidade de um projeto de habitação não está apenas em uma boa resolução das questões intrínsecas à escala privada da vida cotidiana, mas também de como a arquitetura faz a transição e a interface entre esta escala mais íntima e a esfera pública:

> *"O construir habitação também se constrói cidade (...) sobretudo na medida em que a casa é lócus privilegiado de atividades cotidianas de caráter privado que se constituem em contraposição à vida pública que se desenvolve no âmbito específico das ruas, praças, parques e demais lugares públicos do espaço urbano. E para que essa separação não se faça bruscamente, são edificados espaços que realizam a transição entre o público e o privado como varandas, pequenos jardins, soluções originais de janelas etc." (ANDRADE; BONDUKI; ROSSETTO, 1993)*

Ao todo o programa interviu em 91 favelas com obras de intervenção integrada. Segundo Eduardo Marques (2005), 22 destas favelas tiveram suas obras concluídas até o final da gestão e atenderam aproximadamente 22.500 famílias.

No âmbito da regularização fundiária, a gestão não conseguiu avançar, pois a proposta de Concessão de Direito Real de Uso da Terra não foi aplicada e ficou em discussão entre os poderes Executivo, Legislativo e a Associação de moradores (ZUQUIM, 2012).

58 O livro-catálogo "Arquitetura e Habitação Social em São Paulo, 1989-1992" escrito por Nabil Bonduki em 1993, reúne estas experiências.

Heliópolis na Gestão Luiza Erundina

Segundo o relatório de gestão, a prefeitura identificou que o território de Heliópolis podia ser dividido em dois grandes grupos:

O **Núcleo de Heliópolis** que era conformado pela Av. Juntas Provisórias até a rua conexo Xavier, onde cerca de 3mil famílias viviam numa área de com aprox. 9,15 hectares. Este núcleo era formado pelas habitações provisórias instaladas nem 1971 e pela ocupação espontânea, sem parcelamento do solo, em casas de madeira ou alvenaria precária e que abrigava as famílias de renda mais baixa.

O Núcleo São João Clímaco era maior, com cerca de 58 hectares, e abrigava aproximadamente 5 mil famílias. A ocupação era fruto da ação de grileiros o que originou a definição de quadras e ruas e, portanto, um parcelamento do solo mais legível. Esta era, em geral, a área que abrigava população com condições econômicas um pouco melhores do que a do núcleo de Heliópolis.

Partindo deste diagnostico, a gestão priorizou a implantação de redes de água e esgoto no **núcleo de Heliópolis** atendendo 1.500 famílias por meio do programa de urbanização de favelas por empreiteira. No núcleo de São João Clímaco (nas áreas conhecidas com núcleo da Mina, PAM e Lagoa), foram realizadas obras de urbanização que atenderam 900 famílias (300 em cada núcleo) por meio de mutirão no bojo do subprograma URBANACOM.

No que se refere à provisão habitacional, a gestão previa a construção de 565 unidades entre tipologias horizontais e verticais, no entanto, apenas 147[59] foram entregues, 40 ficaram em andamento[60] e 378 ficaram apenas em projeto[61]. No capítulo 4 falaremos com mais detalhes a respeito do conjunto Heliópolis I, que foi entregue em 1989 com 120 unidades habitacionais para abrigar famílias que foram removidas para as obras de urbanização do local.

59 Foram entregues 120 unidades habitacionais no Heliópolis I (Conjunto Delamare) e 27 unidades habitacionais por meio de mutirão.

60 13 unidades em andamento por mutirão na ‘área dos 13’ e 27 unidades em andamento também por mutirão na área da ‘lagoa’

61 Foram projetadas 58 unidades no Heliópolis II, e 96 sobrados e 224 unidades verticalizadas na gleba L através do programa FUNACOM. A gestão considerava esta obra importante para desadensar a área do núcleo São João Clímaco e facilitar sua urbanização.

As Gestões Paulo Maluf e Celso Pitta (1992 A 2000)

Após o ano de 1992, com a eleição do prefeito Paulo Maluf (1992-1996), a Política de Habitação de São Paulo sofreu drásticas mudanças. Os programas vigentes foram interrompidos e as obras em curso paralisadas, exceto as contratadas por empreiteiras ou com financiamento internacional em curso. Com esta suspensão, muitas das famílias que estavam em alojamentos à espera de serem atendidas tiveram de providenciar, elas mesmas, alternativas de moradia, aumentando assim o número de favelas na cidade (SAMORA, 2010).

A gestão foi marcada pela centralização das ações, interrompendo o amplo processo participativo que estava em curso na gestão anterior. Além disso, diversas favelas que estavam em áreas públicas sofreram ações de despejo, principalmente aquelas onde havia maior organização comunitária (idem, ibidem).

A gestão criou três programas habitacionais destinados às favelas e coordenados, não mais por técnicos da prefeitura, mas por gerenciadoras: o Programa Guarapiranga, o Programa de Verticalização (PROVER), também conhecido como Cingapura, e o Programa de Canalização de Córregos (PROCAV). Neste item, daremos ênfase ao programa PROVER que teve uma extensa atuação em Heliópolis.

O Programa Guarapiranga foi criado tendo como objetivo a recuperação dos mananciais da Represa Guarapiranga e agregava consigo outros 5 subprogramas: (1) Serviços de água e esgoto, (2) Coleta e disposição final de lixo, (3) Recuperação urbana e ambiental, (4) Proteção Ambiental e (5) Gestão da bacia. As ações de urbanização de favelas e a recuperação ambiental dos loteamentos irregulares do entorno da represa estavam inseridas no subprograma de Recuperação Urbana e Ambiental. Ao todo, o programa urbanizou 74 favelas, deixou 12 intervenções em andamento e atingiu 8.550 famílias.

O PROCAV foi criado para, através de recursos financiados pelo BID[62], promover a canalização de córregos e a implantação de avenidas de fundo de vale em diversos trechos da cidade. Quando em favelas, o programa atuava exclusivamente sob a forma de remoção das famílias que residiam no perímetro da intervenção viária levando-as, muitas vezes, para outras regiões da cidade (SAMORA, 2010). O programa não previa nenhum tipo de melhoria para a área remanescente da favela e construiu, na gestão Maluf, aproximadamente 1.500

62 Banco Interamericano de Desenvolvimento.

unidades habitacionais com cerca de 42m² por unidade

O Programa de Verticalização (PROVER) foi elaborado na gestão Erundina, e tinha como objetivo viabilizar a urbanização de favelas que exigiriam significativas remoções para a implantação das redes de infraestrutura. A ideia partia da reconstrução de quadras inteiras do interior da favela que acomodariam as famílias removidas e permitiram a implantação de infraestrutura em todo o assentamento (BUENO, 2000).

No entanto, na gestão Maluf, o programa ganhou outros contornos. Os edifícios não foram implantados no interior das favelas, mas sim lindeiros às grandes avenidas agindo como vitrine da gestão e escondendo o restante da favela (idem ibidem). Assim, o programa promoveu a verticalização de diversas favelas na cidade através de edifícios tipo que foram implantados extensivamente na cidade de forma genérica, isto é, um mesmo arranjo tipológico foi aplicado a diversos contextos sem considerar as especificidades de cada local. Este modelo de urbanismo é correspondente ao que Lamas (1993) chama de "Urbanismo Operacional".

A composição dos recursos para viabilizar o programa era mista: 82% vinha do orçamento municipal e o restante vinha do setor privado, com recursos das Operações Interligadas e do BID. O programa foi implementado em 4 fases[63] sendo que apenas as fases 2 e 4 contaram com recursos do BID.

Durante as gestões de Maluf e Celso Pitta, foram viabilizadas 14.170 unidades habitacionais pelo PROVER. Na gestão seguinte, de Marta Suplicy, mais 2.180 unidades foram construídas pelo programa totalizando 47 favelas atendidas e 16.350 unidades habitacionais (Albuquerque, 2006, p. 141).

É importante destacar que o critério para escolha tanto das favelas que receberiam o programa, quanto da área em que os edifícios seriam inseridos nestas favelas, era o da visibilidade e não os de vulnerabilidade,

63 O programa teve ao todo quatro fases e seis tipologias desenvolvidas. Na primeira fase, o Programa previa apenas um tipo de unidade habitacional de dois quartos e 43m², que era implantada em prédios de 5 pavimentos. Na segunda fase o programa introduziu unidades de 3 dormitórios e prédios de 11 pavimentos. Esta forma mais verticalizada foi logo abortada, uma vez que acarretou em muitos problemas de gestão. A terceira fase não introduziu mudanças significativas e a quarta e última fase introduziu mais quatro tipos de unidades habitaiconais. No entanto, se a forma da unidade foi mudando ao longo do tempo, a estratégia de implantação pautada na abstração e ruptura do suporte físico e social pré-existente, permaneceu inalterada.

risco, adensamento etc. (SAMORA, 2010). Além disso, o programa não promoveu a melhoria do remanescente das favelas em que se inseriram o que, segundo D'Alessandro (1999), não permite que o PROVER seja considerado como um programa de urbanização de favelas.

A insuficiência da produção de moradia associada foi um dos propulsores para que, entre 1991 e 1996, a população paulistana residente em favelas continuasse a crescer de forma mais expressiva do a população como um todo.

Isto é, o incremento da população em favelas deu-se, em média, a uma taxa de 1% ao ano, enquanto que no restante da cidade a taxa foi de 0,4% anuais. Este crescimento se deu sobretudo alicerceado no espraiamento da cidade.

Heliópolis nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta

As gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta em Heliópolis foi marcada pela implantação dos conjuntos PROVER/ Cingapura através de dois empreendimentos correspondentes à diferentes fases do programa. Na fase 2, foram construídas 600 unidades habitacionais na gleba L2 com tipologias de 2 e 3 dormitórios distribuídas em 30 blocos; e na fase 4 foram construídas 849 unidades na gleba A com tipologias de 1, 2 e 3 dormitórios distribuídas em 71 blocos. Uma análise mais aprofundada sobre o Cingapura da Gleba A será feita no **capítulo 4.**

A Gestão Marta Suplicy (2001 A 2004)

Com a mudança de gestão, em 2001, a então prefeita, Marta Suplicy, deu continuidade aos três programas vigentes (Prover, Procav e Guarapiranga[64]) e criou dois outros: O Morar Perto e o Bairro Legal. O primeiro tinha como objetivo a produção habitacional em áreas centrais da cidade. Segundo Samora (2010), o Bairro Legal tinha dois objetivos principais: (1) a requalificação urbana de áreas precárias (com urbanização de favelas e loteamentos, regularização fundiária, provisão habitacional e implantação de equipamentos

64 O programa Guarapiranga foi transformado em Programa Mananciais para agregar as áreas envoltórias da represa Billings.

públicos e comunitários) e (2) a integração das ações relacionadas à habitação na cidade permitindo uma atuação em larga escala e com participação popular.

É importante destacar que esta gestão foi a primeira após a aprovação do Estatuto da Cidade (EC)[65] e aplicou diversos instrumentos instituídos pelo EC, tais como as Zonas Especiais de Interesse Social e as Concessões de Uso Especial para Fins de Moradia.

Por meio do Bairro Legal, e com recursos do BID, a prefeitura contratou 21 projetos de urbanização de favelas que pretendia atingir aproximadamente 50 mil famílias, já que as maiores favelas da cidade, Paraisópolis e Heliópolis, estavam contempladas entre os 21 projetos. Todos estes projetos foram licitados o que permitiu a continuidade na gestão seguinte, mas somente a Favela do Gato foi concluída durante a gestão. Cabe destacar que, diferentemente do PROVER, foram desenvolvidos projetos específicos para cada local, o que, apesar de ter tornado o projeto mais oneroso e mais demorado, representou um ganho na qualidade.

Heliópolis na gestão Marta Suplicy

Destacamos que durante a gestão de Marta Suplicy foram realizadas em Heliópolis três ações distintas: (1) a demarcação da área como Zona Especial de Interesse Social, (2) a continuidade dos projetos do PROVER e, (3) elaboração de um projeto específico para urbanização da gleba A, no bojo do Programa Bairro Legal, em um trecho em que centenas de famílias viviam precariamente por sobre o córrego do Sacomã. Este projeto foi licitado durante a gestão de Marta Suplicy, mas só foi construído na gestão seguinte.

As Gestões José Serra e Gilberto Kassab (2005 A 2012)

Segundo Samora (2010), os projetos que haviam sido licitados na gestão anterior foram mantidos, mas alguns programas, como o Morar no Centro e o Bairro Legal, foram paralisados.

As principais contribuições desta gestão para Política Municipal de Habitação foram: (1) a sistematização dos dados sobre a precariedade habitacional de São Paulo, que foi elaborada pela Fundação SEADE com

65 Lei Federal n°10.257 de julho de 2001 que regulamenta o capítulo 'Política Urbana' da Constituição Federal de 1988.

financiamento da Aliança de Cidades do Banco Mundial e publicizada pelo do HABISP[66], (2) a elaboração do Plano Municipal de Habitação e (3) a realização de um concurso público para projetos de urbanização de favelas chamado de RenovaSP.

As demais ações foram resultantes de uma conjuntura favorável no que se refere à política habitacional federal que, após a criação do Ministério das Cidades em 2003, passou a contar, não só com diretrizes mais claras, mas também com programas e recursos específicos para urbanização de favelas e provisão habitacional para famílias de baixa renda[67].

Um destes programas federais é o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento - que contem um subprograma destinado à urbanização de favelas e que destinou cerca de 33 bilhões de reais para projetos de urbanização de favelas em todo país (Brasil, 2014, p. 192). Deste modo, a prefeitura de São Paulo teve acesso a um enorme contingente de recursos para aplicar em urbanização de favelas.

Com recursos deste programa, além de recursos estaduais e municipais, a prefeitura de São Paulo realizou obras de urbanização em algumas favelas com projetos específicos para cada área. Favelas como a da Vila Nova Jaguaré, a de Paraisópolis, Jd. São Francisco, Jardim Santo Amaro, Cantinho do Céu e a de Heliópolis foram algumas das contempladas por estas ações.

No entanto, esta gestão também apresentou alguns retrocessos, dentre os quais Samora (2010) destaca: a tentativa de revisão do Plano Diretor com vistas a, entre outras ocorrências, excluir alguns perímetros de ZEIS de áreas consolidadas; e a remoção de favelas para a construção de obras viárias sem a previsão de alternativas habitacionais.

Zuquim (2012) aponta também para o distanciamento entre o discurso da Política Municipal de Habitação e suas ações efetivas. Isto porque, enquanto a política previa ações articuladas para a urbanização de favelas,

66 Após a elaboração do novo PMH, em 2016, o HABISP passou a se chamar HABITASAMPA.

67 Com base nos dados agregados disponibilizados pelo Ministério das cidades em 2008, Luciana Royer aponta para o vertiginoso incremento de recursos destinados às famílias de até 3 salários mínimos no período de 2002 a 2007 quando saem de aproximadamente R$ 99 milhões e passam a aproximadamente R$ 522 milhões (Royer, 2013, p. 95).

a prática demonstrou que ela estava apoiada na remoção ou expulsão “de quase 140 mil pessoas na RMSP, cerca de 40 mil famílias sem uma solução habitacional definitiva”.

Heliópolis na gestão Serra Kassab

Apenas em Heliópolis, quase 240 milhões de reais foram aplicados através de recursos do PAC para a Urbanização Integrada da favela.[68]

Durante estas gestões, mais de 1.000 unidades habitacionais foram construídas em Heliópolis, aproximadamente 400 unidades tiveram suas obras iniciadas e entregues na gestão seguinte, e mais de 1.200 unidades foram previstas.

Se num primeiro momento os números de provisão são significativos, a constatação de que durante a gestão 1.963 famílias de Heliópolis entraram no ‘Bolsa Aluguel’[69] mostra que as novas unidades não foram suficientes para atender à demanda criada pelas obras de urbanização implementadas na favela.

Tabela 2. Número de famílias de Heliópolis inseridas no Bolsa Aluguel no período (por gleba e por ano)

Gleba	Ano							Total
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Heliópolis A	2	2					39	43
Heliópolis G			224					224
Heliópolis H					276	386	1	663
Heliópolis K			120	241	54	508	62	985
Heliópolis L								0
Heliópolis N	1				40	1	6	48
TOTAL	**3**	**2**	**344**	**241**	**370**	**895**	**108**	**1.963**

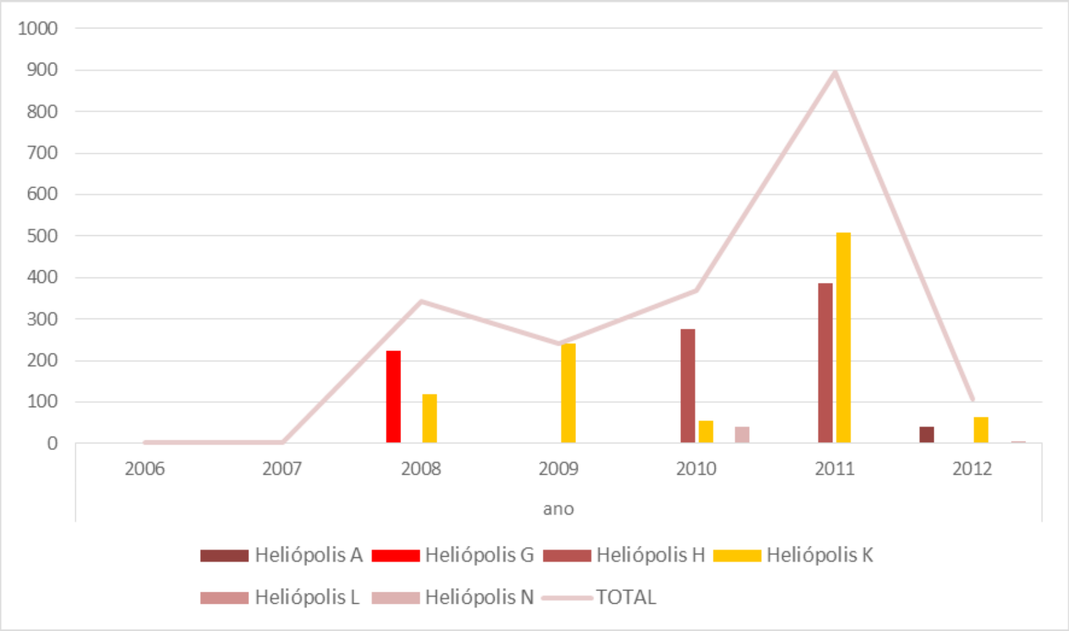
Fonte: COHAB, 2016. Elaboração própria

68 A urbanização integrada de Heliópolis contou com a produção de 1.204 unidades habitacionais, além da consolidação geotécnica e da recuperação ambiental das glebas A, G. N e K. (Brasil, 2014, p. 203)

69 Informação obtida junto aos técnicos da COHAB

O gráfico abaixo nos permite identificar que, sobretudo em 2011, quando da urbanização da Geba K e do bolsão, na gleba A, o número de remoções foi expressivo.

Gráfico 1. Famílias de Heliópolis no Bolsa Aluguel por Gleba e Período de inserção (2000-2012)



Fonte: COHAB, 2016. Elaboração Moreira, 2017

PARTE 2

A primeira parte da dissertação teve como objetivo caracterizar a favela de Heliópolis considerando o processo de formação não apenas daquele território específico, mas inserindo-o num processo de urbanização nacional em que o Estado opera como um agente fundamental para a espoliação e exclusão socioterritorial da população de baixa renda.

Nesta segunda parte o objetivo é dissertar mais especificamente sobre a provisão de moradias pelo Estado em Heliópolis e a inserção deste tema tanto no território como também na agenda pública. É importante dizer que, como veremos a seguir, a lógica das Políticas de de Provisão Habitacional, via de regra, está intimamente relacionada aos processos de espoliação e de exclusão da população de baixa renda e os projetos de provisão habitacional muitas vezes atuam como instrumento destes processos .

À luz do entendimento de Milton Santos (2013, p.11) sobre o qual a urbanização brasileira deve ser compreendida a partir da tríade processo-forma-conteúdo, e considerando a escala das intervenções em Heliópolis não só em número de unidades construídas (aprox. 6 mil), mas também do ponto de vista temporal, visto que desde a década de 70 o Estado vem intervindo neste território, é necessário amalgamar estes projetos aos processos nacionais que desencadearam direta ou indiretamente na forma e no conteúdo desses projetos.

Isto é, entendemos que para compreender o projeto arquitetônico das moradias populares como instrumento da Política Habitacional, é importante discorrer brevemente sobre a inserção do tema da moradia na agenda do país tanto na chave da política pública, como na chave do projeto arquitetônico e urbanístico.

Para abarcar estas duas chaves, a segunda parte da presente dissertação está dividida em dois capítulos. O primeiro aborda a relação entre os projetos de provisão estatal de moradias e a produção de cidades no contexto nacional a partir dos arranjos que conformaram os principais programas habitacionais que tivemos no país (capítulo 3). O segundo traz as análises dos projetos habitacionais de Heliópolis a partir da perspectiva da construção de cidade, ou seja, da forma urbana desses projetos e, quando existente, dos usos complementares à habitação e que dão suporte à vida coletiva e urbana (capítulo 4).

As cidades no Brasil

Desde o início de sua colonização até meados do século XX, o Brasil era um país essencialmente agrário e a cidade configurava uma "emanação do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante" (Santos, 2013, p. 19).

Foi a partir do século XVIII que, mesmo numa economia de base agrícola, a cidade começa a desenvolver um papel de destaque e "a casa da cidade torna-se a residência mais importante do fazendeiro ou do senhor de engenho, que só vai à sua propriedade rural no momento do corte e da moeda de cana" (Bastide, 1978, p. 56).

No entanto, foi entre as décadas de 1940 e 1980 que a cidade passou a ser o lugar de residência da maior parte dos brasileiros . Este intenso movimento de urbanização foi contemporâneo de um forte crescimento populacional (Santos, 2013, p. 33) e ocorreu através de vigorosa concentração geográfica de população e de atividades econômicas , sobretudo nas regiões metropolitanas das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Como já foi dito anteriormente, o vertiginoso processo de urbanização brasileira não foi acompanhado de uma distribuição minimamente simétrica do suporte material que dá condições básicas para o desenvolvimento da vida coletiva e urbana, ao contrário, "estava baseado em um baixíssimo investimento na infraestrutura urbana e habitacional" (Bonduki, 2014, p. 327) e operou promovendo e acirrando as diferenças sociais e territoriais.

Ou seja, o nosso modelo de urbanização engendrou, sem risco de contradição, uma "extraordinária geração de riquezas, cada vez mais concentrada (...) com a enorme produção de pobreza, cada vez mais difundida" (Santos, 2013, p. 115).

Deste modo, nossas cidades são caracterizadas por vastos territórios de precariedade (Ferreira, 2012) alijados de equipamentos públicos, de serviços e comércios diversificados, de transporte público, de emprego, enfim, territórios em geral autoconstruídos, que condicionam as famílias de baixa renda ao 'exílio da periferia' (Santos, 1990).

> *"afinal, jogar para o ombro dos trabalhadores o custo de sua própria reprodução na cidade por meio da autoconstrução das casas e ocupações irregulares do solo é parte intrínseca da condição capitalista periférica de barateamento da força de trabalho, de um lado, e manutenção de um mercado residencial restrito ao 'produto de luxo', de outro." (Maricato, 2012, p. 20)*

Neste modelo de urbanização o poder público exerceu papel fundamental. Seja por atuação indireta promovendo a escassez, fomentando a especulação e a produção de vazios urbanos com expulsão da população mais pobre para as periferias; seja por atuação direta através da construção de conjuntos habitacionais destinados à população de baixa em áreas periféricas e sem infraestrutura adequada, como, via de regra, tem sido a experiência estatal de provisão habitacional no Brasil.

Como agravante, esses conjuntos valorizaram os terrenos do entorno o que estimulou a especulação imobiliária, expulsou para ainda mais longe a população de baixa renda e fortaleceu o processo de periferização (Santos, 2013, p. 124). Ou seja, nas duas pontas, na ação direta e na indireta, o poder público foi um agente importante para a ação especulativa no território urbano.

Uma vez que é objetivo desta dissertação abordar a produção estatal de moradia em Heliópolis, é fundamental discorrer, ainda que de modo sintético, sobre a forma que o Poder Público têm historicamente atuado neste tema, alinhavando, assim, a análise dos projetos habitacionais construídos em Heliópolis à linha do tempo da produção nacional, contemporizando alguns dos processos que levaram esses projetos a serem o que são hoje. É importante destacar que este capítulo objetiva debater o papel do projeto nos diferentes tempos históricos da Política Habitacional brasileira.

Breve histórico da Habitação Social no Brasil[70]

A utopia moderna e os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)

Os primeiros órgãos estatais que promoveram habitações de interesse social no Brasil foram os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)[71]. Os conjuntos habitacionais produzidos por esses agentes são referência tanto do ponto de vista arquitetônico, como do ponto de vista urbano.

É importante notar que, a despeito das qualidades citadas, a produção de moradia não era a tarefa principal dos Institutos, que estavam mais ligados à geração de benefícios previdenciários e à assistência médica aos trabalhadores associados à cada categoria (Bonduki, 2004, p. 101).

Assim, a provisão habitacional assumiu caráter ambíguo entre as atribuições dos IAPs, "ora como objetivo importante, ligado à ideia de seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização dos recursos captados e, portanto, desprovido de fins sociais." (Bonduki, 2004, p. 101)

Nabil Bonduki (2014, p.144 -145), destaca que os IAPs[72] promoviam quatro modalidades de operações imobiliárias. O Plano A promovia a locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais construídos ou adquiridos pelos IAPs; o Plano B financiava aos associados a aquisição ou reparo em residências; o Plano C financiava a aquisição de imóveis, o desenvolvimento de indústrias ou empréstimos hipotecários à qualquer pessoa física ou jurídica; por fim, o Plano D tinha por objetivo formar um patrimônio imobiliário.

Durante o Estado Novo, apesar do significativo número de conjuntos residenciais construídos pelos IAPs, a

70 Este trecho foi essencialmente construído com base no volume um do livro "Pioneiros da Habitação Social no Brasil - Cem anos de política pública no Brasil" escrito pelo arquiteto e urbanista Nabil Bonduki ao longo de uma ampla pesquisa, e que foi publicado em 2014. Apesar de seguirmos a lógica proposta por Bonduki, adotamos nomenclatura alternativa para cada período de modo a ressaltar os aspectos que mais nos interessa discutir.

71 Os IAPs eram autarquias de nível nacional criadas no Governo de Getúlio Vargas, nos anos 30, para cada categoria profissional, e foram criados no bojo da estruturação de políticas que visavam regulamentar as condições de reprodução da força de trabalho, e que foram instintos em 1964 com a fusão de todos os IAPs no INPS (Instituto Nacional da Previdência Social).

72 Bonduki (2014, p 144) argumenta que, incialmente, estas modalidades aplicavam-se somente ao IPAI (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários), mas ao longo do tempo elas foram sendo adotadas pelas demais instituições.

prioridade dos investimentos estava concentrada na modalidade C que alimentou uma "grande especulação imobiliária em bairros que se verticalizaram nos anos 40, como Copacabana" (Bonduki, 2014, p. 148). Assim, os IAPs, na busca por rentabilidade e receita, acabaram operando como agentes de especulação imobiliária[73]. (Pedro, 1950 p. 289 apud Bonduki, 2014 p. 146)

Os institutos pautavam-se pelas lógicas patrimonialista e rentista de modo que concebiam a propriedade urbana como reserva de valor. Portanto, as unidades produzidas pelos Institutos através do Plano A, que eram a expressão concreta da ação social do governo, foram preferencialmente locadas e não vendidas[74], o que garantiu aos Institutos a propriedade e a incorporação da valorização dos imóveis que foram beneficiados pela intensa urbanização que acontecia no país (Bonduki, 2014, p. 149).

De modo que era fundamental para os Institutos tanto a escolha pela aquisição de terras em áreas consolidadas e em expansão urbana da cidade, como também a adoção de projetos criteriosos de urbanização que produziam 'cidade' e "geravam um forte processo de valorização a ser apropriado pelo instituto" (Bonduki, 2014, p. 333).

Esta estratégia de adquirir terras em áreas de expansão urbana estava mais atrelada ao fortalecimento da carteira de investimentos dos Institutos do que associados à uma política de planejamento urbano municipal em que a construção de conjuntos habitacionais equipados com infraestruturas sociais e urbanas configuraria importante instrumento para o ordenamento territorial das cidades que, nos anos 40, estavam crescendo rapidamente (Bonduki, 2014, p. 334).

Ao todo, durante os anos de 1937 e 1964, os IAPs produziram aproximadamente 124 mil unidades habitacionais no país entre os Planos A (47,8 mil) e B (76,2 mil) uma produção importante, se consideramos a completa ausência de produção estatal no período anterior (Bonduki, 2004, p. 128), mas pouco expressivas diante da magnitude do problema da moradia no país.

73 Em 1950, os IAPs eram um dos maiores proprietários de terras no Brasil (Bonduki, 2014, p. 333)

74 Havia também o entendimento de que a locação era a única forma possível de acesso às unidades produzidas pelo Plano A pois a maior parte dos trabalhadores assalariados não tinha renda suficiente para adquirir um financiamento que comportasse o padrão de moradia produzido pelos Institutos. (Bonduki, 2014, p. 152)

No entanto, se em termos quantitativos a produção dos IAPs pode ser relativizada, em termos qualitativos a produção arquitetônica e urbana dos conjuntos produzidos com base nos preceitos modernistas conformam "verdadeiras vitrines de demonstração de um novo modo de morar" (Bonduki, 2014, p. 327).

Havia na época a compreensão de que a produção desses conjuntos habitacionais modernos, associados aos equipamentos coletivos estatais, introduziriam novos hábitos e um modo de morar adequado aos novos tempos industriais e que, através da arquitetura e do urbanismo, seria possível "romper com passado rural, visto como marca do atraso do país" (Bonduki, 2014, p. 330).

Se por um lado esta visão utópica (e autoritária) sobre o papel emancipatório do projeto arquitetônico sem um lastro que lhe dê suporte- seja através de uma reforma urbana que combata a base patrimonialista que organiza o país, seja através da construção de uma política habitacional de fato orientada por planos, recursos estáveis e controle social, ou ainda por ambas estratégias- mostrou-se no mínimo ingênua, de outro, esta visão engendrou significativa qualidade dos projetos habitacionais e urbanos – maior legado dos institutos no cenário habitacional – cuja concepção de cidade democratiza e aproxima o direito à habitação e à cidade como hipótese possível. (Bonduki, 2014, pp. 331, 332).

Nesse sentido, no primeiro volume do livro "Os pioneiros da Habitação Social", Bonduki elenca três elementos estruturantes dos conjuntos habitacionais construídos pelos IAPs que caracterizam qualitativamente esta produção e que contribuíram para a formulação de uma proposição de cidade alicerceada em preceitos modernistas.

O primeiro deles trata da valorização do espaço público associado à verticalização dos conjuntos habitacionais como elementos que promovem qualidade tanto urbanísticas (provendo praças, calçadas amplas etc.) como também arquitetônicas, uma vez que o maior afastamento entre os edifícios propiciou bons índices de habitabilidade (2014 p. 341).

Bonduki (2014 p. 341) destaca que a verticalização nos IAPs está mais associada à melhoria da qualidade de vida e à liberação do térreo para o uso público, à dissolução do lote privado frente à quadra coletiva e à

criação de espaços de uso comum do que à uma perspectiva mercantil de intensificação do uso da terra. Isto fica claro quando verificamos os baixos índices de taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento[75] de muitos desses conjuntos.

O segundo trata da produção de tipologias habitacionais diversificadas associadas a princípios modernos como produção maciça, em série e, à medida do possível, com adoção de métodos construtivos inovadores. Através dos IAPs foram produzidas casas, edifícios multifamiliares de gabarito médio (predominando o de 4 pavimentos) e mesmo edifícios mais verticalizados. (Bonduki, 2014, p. 351)

A forma urbana dos conjuntos verticalizados teve predominância dos edifícios laminares de blocos retos, mas também foram construídos blocos em formato de "L", "Y", "V", em "redan" e serpenteantes.

Independente da forma adotada, predominaram dois arranjos de articulação entre a circulação (horizontal e vertical) e as unidades habitacionais: o primeiro centraliza a distribuição das unidades habitacionais em caixas verticalizadas que dão acesso a dois apartamentos por pavimento; a segunda associa a circulação vertical à uma extensa circulação horizontal, normalmente um corredor avarandado que percorre todo o bloco, e que dá acesso a todas as moradias do pavimento. (Bonduki, 2014, p. 351)

O terceiro elemento estruturante corresponde à composição arquitetônica e os detalhes construtivos. A ausência de uma indústria capaz de produzir os materiais e componentes necessários à padronização dos conjuntos, conferiu a cada empreendimento elementos de identidade que o particularizam e "contribuíram para gerar forte vínculo entre o morador e os conjuntos residenciais" (Bonduki, 2014, p. 359)

Dentre os inúmeros elementos tais como varandas, portas, janelas, escadarias, canteiros etc., a utilização dos cobogós – elemento constante na arquitetura tradicional luso-brasileira e que foi incorporada à arquitetura moderna local, sobretudo pela Escola Carioca – é a que mais se apresenta em diversos projetos. (Bonduki, 2014, p. 359)

75 Bonduki (2014 p. 341) destaca o caso do IAPI de Salvador (BA) cuja taxa de ocupação é de apenas 11% e o restante dos 29mil m² é dedicado à espaços verdes e "preciosamente tratados". Mas há também o caso da Vila Guiomar em Santo André (SP), o de Deodoro (RJ) e muitos outros.

Este conjunto de elementos corroboraram para a construção de um parque habitacional que, se não foi satisfatório para enfrentar, em termos quantitativos, a gigantesca demanda de moradia do país, "enriqueceu a produção habitacional e criou um excepcional ambiente construído". (Bonduki, 2014, p. 368)

A Fundação Casa Popular (FCP)

A Fundação Casa Popular, criada em 1946, no fim do Estado Novo, foi o primeiro órgão do governo federal com competência específica para o desenvolvimento habitacional e urbano. A FCP e pretendia centralizar todos os Institutos de previdência em um único órgão e universalizar de atendimento habitacional para todos os trabalhadores rurais e urbanos[76].

Além da construção de casas populares, estava no escopo de atuação da FCP "financiar obras de infraestrutura urbana; atuar no serviço social; abrir linhas de financiamento para as indústrias de material de construção; e apoiar pesquisas de processos construtivos e estudos sobre tendências regionais das moradias (Bonduki, 2014, p. 48)".

Apesar de ambiciosa (ou talvez justamente por isso) a criação da FCP enfrentou forte oposição de diversos setores, tanto da indústria da construção civil, dos IAPs, dos sindicatos, de setores da esquerda etc. ficando praticamente sem apoio e o projeto acabou frustrado, reduzindo-se às inconstantes dotações orçamentárias da união (Bonduki, 2014, p. 48).

Tal oposição revelou a disputa pela utilização dos volumosos recursos previdenciários entre dois projetos distintos de desenvolvimento nacional[77]: de um lado, os que defendiam a habitação social promovida pelo Estado e, de outro (...) os defensores da aplicação desses fundos nos grandes projetos desenvolvimentistas" (Bonduki, 2014, p. 48)

Azevedo e Andrade (1982) apontam que a atuação da FCP se deu de modo desarticulado, fruto de ações

76 Os IAPs, atendiam apenas os trabalhadores urbanos e com carteira assinada associados à cada instituição específica (industriários, comerciários, bancários etc.).

77 Cabe lembrar que, por se tratar de um período pós-segunda guerra, havia escassez de capital o que acirrou a disputa pelos recursos previdenciários (Bonduki, 2014, p. 48)

clientelistas e que objetivava mais promover dividendos políticos do que agir de forma estrutural frente à questão habitacional do país. Além disso, a tímida produção de 17 mil unidades em quase 20 anos de atuação evidencia que a FCP não foi capaz de atender à crescente demanda por moradia no país.

A despeito das limitações quantitativas operadas tanto pelos IAPs como pela FCP, estes momentos marcaram a história do país ao introduzir novos conceitos urbanísticos e a noção de que a política pública deve incorporar a questão habitacional em suas ações e arranjos.

Em 1963, durante o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), foram formulados princípios importantes como: habitação é um direito do cidadão e uma responsabilidade do Estado, a participação popular; a imposição de limites ao direito de propriedade e ao uso do solo, entre outros. (Bonduki, 2014, p. 59)

Estes princípios foram incorporados ao Projeto de Lei n 87/63 que também propunha a criação de um Banco Nacional de Habitação articulado à um Plano Habitacional, a um Conselho a um Fundo específico para o tema (Bonduki, 2014, p. 60).

Com o golpe militar de 1964, as ideias mais progressistas formuladas neste seminário não foram implantadas. Já as propostas de mudanças na estrutura institucional e de mecanismos de sustentabilidade ao financiamento de longo prazo, como a correção monetária por exemplo, encontram ambiente favorável no regime militar.

Durante a redemocratização nos anos 80 e ao longo dos anos 2000, como veremos a seguir, a concepção geral que orientou o seminário foi sendo pouco a pouco implementada, como por exemplo, com na Constituição de 1988, no Projeto Moradia de 1999, no Estatuto da Cidade (2001), na criação do Ministério das Cidades, entre outros (Bonduki, 2014, p. 60). Tal conjuntura fez com que a FCP produzisse apenas um pouco mais de 19 mil unidades habitacionais durante sua vigência.

A abstração do território e o Banco Nacional de Habitação (BNH)

O Banco Nacional de Habitação (BNH) atuou no período entre 1964[78] e 1986 e foi criado no bojo da ditadura militar. Tinha essencialmente dois objetivos: angariar apoio junto às massas populares urbanas e estruturar uma política perene de financiamento que organizasse o setor de construção civil de acordo com os moldes capitalistas (Bonduki, 2014, p. 63).

Assim, os militares estruturam, pela primeira vez no país, uma política nacional de habitação baseado na criação de um Sistema Financeiro de Habitação (SFH), de um Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e de um Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Além disso, transformaram Fundação Casa Popular em Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Ao SERFHAU coube a atribuição de formular a política urbana e habitacional mas, fragilizado pela ausência de fonte de recursos autônoma, ele não foi capaz de garantir, de modo abrangente[79], a necessária articulação entre as diretrizes da política urbana e a habitacional (Bonduki, 2014, p. 69).

Já o SFH constitui um fundo alimentando pela sociedade civil através do SBPE e o FGTS[80], e que, por serem fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas, tornaram-se fundamentais para alavancar a política habitacional e ainda financiar a dívida pública do governo (Bonduki, 2014, p. 64).

Para além da habitação, esses recursos foram aplicados também para viabilizar grandes projetos que estavam na agenda de desenvolvimento nacional proposta pelos militares. De modo que o BNH foi fundamental para a reestruturação institucional e econômica do país, cuja concepção estava alicerceada na dinamização

78 A ideia de se criar um Banco Nacional de Habitação vinha sendo estudada desde o segundo governo Vargas (Bonduki, 2014, p. 63)

79 Bonduki aponta que o apoio do SERFHAU aos planos diretores de Curitiba (PR) e Franca (SP) foi fundamental o que evidencia que a atuação deste instituto não foi totalmente inócua. (Bonduki, 2014, p. 69)

80 O SBPE é alimentado pela poupança voluntária e o FGTS configura um depósito compulsório realizado pelo empregador aos trabalhadores formais. Bonduki (2014, p. 64) aponta que o FGTS operou também na flexibilização das leis trabalhistas facilitando demissões sem justa causa.

da economia e na exclusão social (Bonduki, 2014, p. 64).

Se por um lado o Banco criou condições, do ponto de vista institucional e financeiro, para a implementação de um Política Habitacional em escala, de outro, esteve mais contingenciada a fatores econômicos, ao número de unidades produzidas e ao custo da produção dessas unidades do que na aderência desta política ao território e ao tecido social existente, o que conformou o entendimento, tanto entre especialistas como para a opinião pública em geral, que o BNH, do ponto de vista urbanístico, foi um absoluto desastre (Bonduki, 2014, p. 66).

Durante os 22 anos de vigência do BNH, o Banco financiou aproximadamente 4,3 milhões de unidades habitacionais (2,4 milhões foram destinas para habitações populares e 1,9 milhão para renda média[81]), o que equivale a cerca de um quarto das novas unidades construídas no Brasil neste período. Apesar disso, a produção estatal foi insuficiente frente à demanda vertiginosa do país que, como já vimos anteriormente, estava em meio a um processo de urbanização acelerada (Bonduki, 2014, p. 65)

Bonduki (2014 p 63:71) relativiza a produção do BNH apontando tanto os aspectos negativos, como também algumas contribuições que este período ensejou para o tema da moradia. Entretanto, é inegável que as características negativas deste conjunto de ações são mais pujantes, dentre elas:

- A escolha pela propriedade privada. Ao contrário dos IAPs, a opção por financiar a venda dos lotes e unidades habitacionais para as famílias gerou um duplo problema: i) diminuiu a importância da escolha de terrenos bem localizados já que a terra não seria um ativo do banco, mas sim das famílias que passariam a morar nela; e ii) sendo a moradia um bem oneroso, que demanda um grande investimento, em tempos de arrocho salarial, a capacidade de pagamento das famílias era baixo, o que restringiu o acesso de grande parte das famílias brasileiras aos financiamentos do BNH;
- A localização periféricas dos conjuntos habitacionais. Para agravar a escolha de terrenos

81 Os recursos para as unidades populares eram oriundos do FGTS e os destinados às unidades de renda média advinham do SBPE.

mal localizados, havia uma porcentagem máxima para a aquisição de terras dentro do orçamento total dos empreendimentos. Assim, havia preferência por áreas baratas e, em geral mal localizadas, tanto do ponto de vista urbano (nas franjas urbanas, onde ainda não havia se implantado escolas, hospitais, praças, transporte público etc.), como também geográfico e ambiental (áreas acidentadas, de topografia difícil).

- A desarticulação da política habitacional com outras políticas públicas o que agravou todos os itens anteriores. Uma vez que, assim como aconteceu nos países europeus no período entre guerras, os grandes conjuntos habitacionais de áreas periféricas poderiam ter sido utilizados no Brasil para estruturar, com qualidade arquitetônica e urbanísticas, os novos territórios das cidades que estavam em franco processo de expansão.
- Não houve qualquer fomento à participação popular, o que é coerente ao contexto de ditadura militar e de cerceamento das liberdades.
- A inexistência de um leque de programas, para além da provisão de moradias, que apoiassem a urbanização de favelas e a autoconstrução das unidades habitacionais. Isto porque, já naquela época, estas eram algumas das principais formas de acesso (precário) à moradia no país. Contudo, em 1975, o BNH identificou que era necessário ampliar o escopo de programas e criou o Programa de Lotes Urbanizados (Prolifurb) e o Programa de Erradicação de Subhabitação (Promorar), mas ambos tiveram um baixo desempenho.
- A desconsideração da diversidade regional presentes em um país continental como o Brasil o que, de modo geral, resultou na aplicação de uma mesma tipologia (o bloco 'H' em unidades verticalizadas e casinhas idênticas de duas águas nas unidades horizontais) despeito da inserção urbana e regional. Nesse sentido, a centralização institucional do BNH como órgão, inclusive de aprovação dos projetos de habitação de interesse social inibiu a inovação e a diversidade (Bonduki, 2014, p. 72)
- A desarticulação dos projetos com o planejamento habitacional e urbano que objetivassem bons projetos urbanísticos e que, sobretudo em territórios periféricos, poderiam operar

como elementos estruturadores de urbanidade.

- A "informalidade no formal". Os empreendimentos promovidos pelo Estado não adotaram todos os procedimentos definidos pela legislação urbanística;

Dentre os aspectos positivos, destacam-se:

- A estruturação de uma política nacional de habitação com sólida fonte de recursos. Através dela foi possível ampliar a escala de provisão de moradias populares via Estado, ainda que de modo insuficiente, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto qualitativo frente à demanda nacional. Ainda assim, mesmo após a desativação do BNH, em 1986, o Sistema Financeiro de Habitação, sustentado pelo FGTS e pelo SBPE, resistiu ficou como legado importante;
- O reconhecimento do Planejamento Urbano como um elemento importante da ordenação territorial, o que foi acompanhado de uma expressiva legislação urbanística em todos os níveis federativos. Embora este planejamento não tenha sido articulado aos conjuntos do BNH, tampouco tenha estruturado instrumentos de controle da especulação imobiliária nem de captura da valorização da terra gerada pelos investimentos públicos, ao menos limitaram o direito de propriedade ao regular as leis parcelamento do solo, sobretudo através da Lei Federal 6.766/1979.
- A formação de um banco de terras públicas para a implantação de conjuntos habitacionais na área de expansão urbana. Entretanto, como já vimos, esses bancos de terras não foram utilizados para construir habitações de qualidade e associadas a bons planos urbanísticos
- Bonduki(2014, p. 70) aponta o caso do conjunto Cidade Tiradentes como o exemplo mais eloquente da má utilização deste banco de terras. Construído na Zona Leste da cidade de São Paulo pela COHAB[82] local, Cidade Tiradentes é um dos maiores conjuntos habitacionais

82 A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) é uma empresa de economia mista criada pela lei n.º 6.738, de 16 de novembro de 1965, como um braço local do BNH. É a entidade responsável por executar políticas públicas de habitação na cidade de São Paulo e em sua região metropolitana.

do país e tem mais de 40 mil unidades construídas. Localiza-se a 35 km do centro da cidade e foi construído sem a previsão de linhas de transporte público, de comércios, serviços, equipamentos etc.

O conjunto de projetos produzidos pelo BNH ainda precisa ser devidamente inventariado e mapeado para uma crítica mais global (Bonduki, 2014 p. 75), no entanto, algumas das primeiras experiências da década de 60 viabilizaram projetos propositivos baseados, sobretudo, na racionalização da construção e da infraestrutura, como o conjunto Zezinho Magalhães do Prado, em Guarulhos, projetado pelos arquitetos Atrigas, Fábio Penteado, Paulo Mendes da Rocha e equipe (1967).

Rubano (2001, p. 19) aponta que a partir da década de 70 há um rompimento com toda a proposição espacial de produção e de participação dos arquitetos que se dava até então. A autora considera a construção do Conjunto de Itaquera (1977-82), na zona leste do Município de São Paulo, a representação simbólica, mas também efetiva, desta quebra de paradigma.

> *"A partir da década de 70 (...) a produção da habitação passa a ser um tema dos empresários da construção civil, prioritariamente. O projeto restringe-se a viabilizar um plano de ocupação que tem na produção em massa, industrializada e repetitiva das unidades habitacionais mediante baixos custos, o objeto central de interesse, a partir de uma implantação que pressupõe grandes alterações das glebas (...) e de uma visão excludente do direito à cidade" (Rubano, 2001, p. 19)*

Redemocratização, desmonte do BNH e as experiências locais de habitação.

Diversas características marcaram o período de redemocratização brasileira, mas nos interessa apontar aqui apenas cinco: i) o fim do BNH, em 1986, sem que se estruturasse uma nova política nacional de habitação[83] ii) precarização da vida urbana com aumento da pobreza no país e incremento de pessoas residindo em favelas;

83 Aventou-se reformar o BNH incorporando a maior parte das críticas que a sociedade vinha fazendo ao Banco, no entanto, ele acabou sendo extinto e o SFH foi transferido para a Caixa Econômica Federa (CEF).

iii) a criação de diversas instâncias políticas e de marcos legais que atuaram no sentido de ampliar o espaço democrático no país; iv) a inclusão de diversos direitos sociais- dentre eles o direito à moradia[84] e os princípios da função social da propriedade[85]- e o fortalecimento dos governos locais na Constituição Federal promulgada em 1988; e v) o fortalecimento dos movimentos de moradia que passaram a exigir soluções alternativas às propostas consolidadas pelo BNH.

Com esta conjuntura, coube aos Estados e Municípios, que ficaram fortalecidos pela Constituição Federal, a implantação de políticas habitacionais e urbanas de forma criativa e com recursos próprios (Bonduki, 2014, p. 89). Portanto, falaremos brevemente do caso paulista, que é o foco desta dissertação.

Em São Paulo, o Governo do Estado reformulou a antiga empresa habitacional – que passou a se chamar Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) – atuou por meio de parcerias com municípios e organizações comunitárias e foi o maior produtor de moradias de baixo custo do país no período. No entanto, do ponto de vista da inserção urbana, da qualidade urbanística e arquitetônica, a produção estadual não apresentou inovações e continuou reproduzindo o modelo do BNH.

No âmbito municipal, uma visão detalhada já foi colocada na primeira parte da dissertação, de modo que aqui basta dizer que cada gestão municipal imprimiu formas diferentes de atuar no setor de moradia. ZUQUIM (2012 p.11) pontua que as diferentes gestões propuseram programas e arranjo institucional distintos, o e que resultaram na ruptura e/ou descontinuidade de programas e projetos em andamento e, mais, no permanente movimento de avanço e retrocessos da intervenção urbanística em assentamentos precários

Na escala nacional, a partir de 1994, a estabilidade econômica conseguida através do Plano Real e a

84 "Embora o direito à moradia tenha sido incluído expressamente como direito constitucional apenas no ano de 2000, através da emenda constitucional de n. 26, este direito já era tratado anteriormente na atual constituição" (Santos, 2013)

85 Bonduki (2014, p. 84:87) traz à tona o amplo processo capitaneado pela sociedade civil organizada para formular propostas inovadoras para o tema da política urbana, fundiária e habitacional. Parte desse processo foi incorporado à Constituição de 1988.

política macroeconômica que restringiu o crédito e o gasto púbico promoveram a recuperação do FGTS e a capacidade de investimento do governo. Todavia, esta mesma política restritiva impediu que esses recursos fossem aplicados no sentido de consolidar uma ação massiva do poder público para o enfrentamento do grave e crescente problema habitacional no país. Desta forma, as ações do poder público neste período foram tímidas, dentre elas:

- Programas de financiamento direcionados ao beneficiário final (carta de crédito, individual e associativa) e que absorveram a maior parte dos recursos do FGTS

> *"Essa forma de concessão de crédito habitacional dá grande flexibilidade ao tomador do financiamento que podem ir ao mercado escolher o produto que lhe convém (...) o que gerou uma forte distorção no mercado habitacional, pois facilitou o financiamento de imóveis usados sem estimular a produção de novas unidades, o que agravou o desiquilíbrio entre demanda e oferta" (Bonduki, 2014, p. 102).*

- Convém pontuar que neste cenário de constrangimento do crédito e dos gastos públicos, a concessão de financiamento do FGTS contava com rígido processo de análise e abarcava somente as famílias de renda média. A população de baixa renda tinha como única alternativa o financiamento para aquisição de materiais para construção, reforma ou conclusão da moradia.
- Esta forma de financiamento poderia ter significado um avanço se alinhavado à uma política pública fundiária de acesso à terra urbanizada e à assessoria técnica em arquitetura e urbanismo para garantir a qualidade do espaço produzido. Como isso não foi feito, fomentou-se o processo espoliativo de autoconstrução periférica;
- Em 1999 foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) voltando à produção de unidades habitacionais. A maior inovação do programa foi a criação de um Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) constituído tanto de recursos retornáveis (FGTS) e outro não retornável e que era voltando para subsidiar unidades à população de baixa renda[86];
- Em 2001 foi instituído o Programa de Subsídio Habitacional (PSH) com o objetivo de subsidiar a produção de moradias às famílias de baixa renda através de recursos do Tesouro Nacional;
- Em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade que regulamenta a função social da propriedade.

Bonduki (2014, p. 104) aponta que a estabilidade econômica, a retomada da capacidade de investimentos do Poder Público, o PAR e o PSH foram alicerces importantes para a construção da Política Nacional que seria formulada no governo seguinte.

A retomada da Política Habitacional e as distintas concepções de desenvolvimento territorial

A partir de 2003 inúmeros fatores levaram à uma conjuntura favorável para a reestruturação de uma Política Habitacional e Urbana no país, tais como: i) estabilidade econômica alcançada através do Plano Real; ii) a recuperação da capacidade de investimento do FGTS; iii) a eleição de um presidente da república que tinha, ao menos no início do governo, um comprometimento com a estruturação de uma política habitacional visto que, no ano 2000 através do Instituto Cidadania e em um amplo debate com a sociedade civil, ele havia lançado o Projeto Moradia.

O Projeto Moradia apresentou propostas em três dimensões: gestão e controle social, desenho financeiro, e aspectos urbanos e fundiários. O Projeto propunha a dotação de recursos onerosos e não onerosos para viabilizar o acesso à moradia digna à população de baixa renda; a formação de um Conselho das Cidades para, dentre outras atribuições, gerir esses fundos; instituir o Estatuto das Cidades para atuar na dimensão urbano-fundiária; e a criação de um Sistema Nacional de Habitação- estruturado pelos três entes

86 Bonduki (2014 p. 105) pontua que os movimentos de moradia já reivindicavam, desde a década de 90 a utilização de recursos onerosos e não onerosos para a produção de moradia voltado à baixa renda.

federativos (Nacional, Estadual e Municipal) e coordenado por um novo Ministério a ser criado, o Ministério das Cidades (Bonduki, 2014, p. 108:109).

Logo no início do governo Lula, o Projeto Moradia foi colocado parcialmente em prática: em 2003 foi criado o Ministério das Cidades e em 2005 foi instituído o Sistema Nacional de Habitação. Além disso, fomentou-se a implementação do Estatuto da Cidade, que havia sido aprovado em 2001, sobretudo através da Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo o que fez com que, já em 2006, cerca de dois mil municípios já haviam elaborado seus Planos Diretores.

Entretanto, a grande maioria destes planos não regulamentou e não aplicou os instrumentos urbanísticos ligados à Reforma Urbana e à Função Social da Propriedade tornando esses planos inócuos e meramente formais. Além disso, nos primeiros anos de governo, foram encontras dificuldades também de implantar o modelo financeiro diante da "falta de consenso no âmbito do próprio governo e da continuidade das restrições fiscais" (Bonduki, 2014, p. 110).

Estas restrições começaram a ser superadas em 2005 como um dos reflexos da melhora da condição econômica do país. Assim, uma série de políticas setoriais passaram a ser capitaneadas pelo Ministério das Cidades, dentre elas: a implantação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2006, em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, em 2009, a Política Nacional de Habitação (PLANHAB) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (Bonduki, 2014, p. 113).

A formulação do FNHIS teve início nos anos 90 quando a sociedade civil, liderada pela União Nacional dos Movimentos de Moradia (UMM) e inspirada na experiência paulistana[87], construiu um projeto de lei entregue ao Congresso Nacional em 1991 respaldado por mais de 1 milhão de assinaturas. Após 15 anos de luta, o FNHIS foi incorporado ao Sistema Nacional de Habitação e aprovado em 2005 pela Lei Federal 11.124/2005 . Através do FNHIS, estruturou-se a dotação de recursos onerosos e não onerosos para viabilizar o acesso à moradia digna à população de baixa renda.

87 Durante a gestão de Luíza Erundina criou o Fundo Municipal (FUNAPS)e financiou um amplo programa habitacional no Município de São Paulo.

No entanto, justamente no momento em que se estruturava uma Política Habitacional com recursos para aplicá-la, em 2005 foi deflagrado um processo político[88] que desarticulou o Ministério das Cidades transformando-o em uma federação de secretarias desarticuladas e "contaminado por um clientelismo tradicional que desvirtuou os objetivos inovadores que tinham gerado sua criação" (Bonduki, 2014, p. 113). Esta contaminação teve reflexos sobretudo no PAC e no PMCMV, como veremos a seguir.

O PAC foi implantado com o objetivo de alavancar a economia por meio de grandes obras de infraestrutura e incluiu, entre os seus componentes, o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários inspirado nas experiências em governos locais do Partido dos Trabalhadores nos anos 90.

O PAC de Urbanização de favelas investiu mais de 21 bilhões de reais, a maior parte deles na região sudeste que concentra o maior número de assentamentos precários do país. Com estes recursos foram realizadas obras de urbanização nas favelas da Rocinha e no Complexo do Alemão, na cidade do Rio de Janeiro, na da favela de Heliópolis em São Paulo e em diversos outros assentamentos do país (Brasil, 2010, p. 25).

No entanto, se a favela estava na agenda pública através de um conjunto de obras estruturadas pelo PAC de Urbanização de Favelas, o território e suas necessidades específicas continuou alijado deste processo. Isto porque "os investimentos em infraestruturas elencados no PAC conformam uma carteira de projetos construída setorialmente, de maneira não territorializada" (Leitão, 2009, p. 224).

Petrarolli (2015 p. 31) aponta que aproximadamente 50% dos recursos destinados ao Programa de Urbanização de Favelas foi destinado à apenas 9 dos 439 municípios contemplados pelo PAC. Além disso, alguns municípios que têm elevado número de assentamentos precários, como Belford Roxo (RJ), Francisco Morato (SP) e Marituba (PA), não foram contemplados, enquanto Santa Cruz do Sul (RS) e Parnaíba (PI)

88 "Em 2005, apenas dois anos após a criação do MCidades, a necessidade de ampliação das alianças para estender a base governista se aprofunda com a crise do mensalão, e MCidades foi inserido na reforma ministerial realizada para garantir a governabilidade. Em julho de 2005, Olívio Dutra deixou o Ministério a pedido do Presidente Lula que nomearia para seu posto Marcio Fortes (integrante do Partido Progressista- PP), indicado pelo presidente da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti (PE), como parte de um acordo para ampliar a base governista" (Klintovitz, 2015, p. 171).

receberam, respectivamente, R$ 72 milhões e R$ 57 milhões sem que os dados oficiais apontem para a existência de domicílios em assentamentos precários nestes municípios[89] .

Se do ponto de vista do repasse dos recursos aos municípios a lógica dos investimentos não está associada às reais necessidades do território, o mesmo se pode dizer a respeito de muitas das obras de urbanização, como no caso da implantação do teleférico no Complexo do Alemão (RJ), por exemplo, cuja obra absorveu significativa quantidade de recursos sem que se tenha obtido resultados satisfatórios.

Apesar dos recursos do PAC terem realizado um conjunto de obras de urbanização no Alemão (que abarcou obras de infraestrutura, recuperação ambiental, contenção de encostas, saneamento, mobilidade, entre outras) diversas áreas do Complexo, como o Areal (favela da Grota) que apresenta graves problemas de saneamento, não foram contempladas o que leva ao questionamento da prioridade que se deu à instalação de um teleférico frente à outras necessidades possivelmente mais urgentes. (IPEA, 2011 p. 87).

De modo que, nas palavras de Karina Leitão:

> *"O PAC corrobora com a tradição do Estado brasileiro de atuar no território via projetos sem plano, recheados de discursos deslocados da prática a que efetivamente se propõe, e das motivações em que de se fato se baseiam. Esses mecanismos conformam a tradição da ação estatal no país no campo do desenvolvimento territorial e corroboram a tendência à reprodução de desigualdades regionais e sociais, e em última instância, à fragmentação do espaço nacional via investimentos de caráter espacialmente seletivo" (Leitão, 2009, p. 230)*

O PLANHAB é um instrumento de planejamento que pode ser considerado como "o último grande esforço para operacionalizar a concepção de política habitacional e tributária do movimento da reforma urbana" (Bonduki, 2014, p. 116). Através dele, foi criado um arcabouço institucional que reconhece e incorpora a

89 Segundo os dados de 2007 do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e de 2010 do IBGE.

diversidade brasileira, tanto regional quanto urbano-rural.

Além disso, o PLANHAB mapeou tanto o déficit habitacional como também as necessidades habitacionais considerando a dinâmica demográfica do período de vigência do Plano (até o ano de 2023). Deste modo, o PLANHAB identificou que seria necessário prover 35,8 milhões[90] de novos domicílios, urbanizar 3,2 milhões de domicílios construídos em assentamentos precários, e complementar a infraestrutura de 10,8 milhões de domicílios.

A elaboração do Plano partiu do pressuposto de que o enfrentamento da questão habitacional exigiria ações complexas e articuladas, e definiu quatro eixos estratégicos: financiamento e subsídios; cadeia produtiva da construção civil; arranjos institucionais; e política urbana, fundiária e institucional.

No âmbito financeiro, propôs-se uma política de subsídio baseada na divisão da demanda por faixas de atendimento priorizando, com subsídio integral, as famílias de mais baixa renda. No âmbito institucional e fundiário, propunha o subsídio localização para estimular a produção de moradias em área centrais mais consolidadas e estimulava que os municípios aplicassem os instrumentos do Estatuto da Cidade. No setor produtivo, o Plano formulou propostas para modernizar o setor da construção civil (Bonduki, 2014, p. 117).

No entanto, apesar dos diversos avanços instituídos pelo PLANHAB, ele acabou ficando apenas no papel. Isto porque, antes mesmo do Plano ser divulgado, em meio à crise internacional do subprime de 2008, o governo federal lançou, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que foi "maturado inicialmente junto ao Ministério da Fazenda com participação das entidades empresarias" (Bonduki, 2014, p. 118) com a promessa de produzir um milhão de moradias.

O PMCMV incorporou parcialmente a lógica proposta para a alocação de recursos do PLANHAB, mas abandonou todas as outras dimensões inovadoras do Plano (inclusive a fundiária), fixando-se, assim como o BNH, exclusivamente na produção de unidades prontas o que correspondia às demandas do setor da construção civil,

90 Dos 35,8 milhões, 7,9 correspondiam ao déficit habitacional, 0,9 milhões de unidades seriam necessárias para atender às famílias removidas para as obras de urbanização necessárias e 27 milhões compõe a demanda futura identificada.

mas não contempla o leque de necessidades habitacionais do país (Bonduki, 2014, p. 119). Ou seja, trata-se de uma "transformação de um direito universal à moradia em uma possibilidade individual de [quem tem[91]] acesso ao crédito habitacional" (Royer, 2013, p. 171).

Deste modo, como é recorrente no país, não houve correspondência entre a distribuição das unidades habitacionais produzidas peço PMCMV e as faixas de renda de atendimento prioritário, ou mesmo com o Déficit Habitacional. Assim, mesmo com uma produção massiva – mais de 2 milhões de unidades contratadas em sete anos- as necessidades habitacionais brasileiras continuaram a crescer de forma alarmante (Bonduki, 2014, p. 119).

Como agravante, e mais uma vez em consonância com o BNH, o Programa não enfrentou adequadamente a questão fundiária e, por estabelecer um teto de recursos por unidade, a maior parte dos conjuntos do Minha Casa Minha Vida é mal construída, não tem soluções arquitetônicas e urbanísticas adequadas e está inserida em áreas periféricas, sem as condições adequadas de urbanidade.

Enormes conjuntos como o residencial Viver Melhor em Manaus (AM), com 3.511 unidades habitacionais, o Vista Bela em Londrina (PR) com 2.712, o Bosque das Bromélias em Salvador (BA) com 2.400 unidades, ou o Jardim Bassolli em Campinas (SP) com 2.380, foram construídos sem que a dimensão urbana entrasse na equação.

Trata-se de conjuntos monofuncionais inseridos em áreas periféricas, sem a provisão adequada de infraestrutura e de serviços, com tipologias habitacionais muito semelhantes entre si e que não consideram a diversidade social, territorial e cultural de cada um desses lugares. Quando verticalizados, adotam a forma de condomínio fechado[92] apartado do tecido urbano, o que reforça ainda mais o caráter segregador desses conjuntos.

Tive a oportunidade de trabalhar, através do Instituto Pólis[93], tanto no Residencial Vista Bela, de Londrina, como

91 Inserção nossa

92 A forma condomínio também tem outros problemas como: uma série de custos adicionais às famílias, e problemas de organização para a gestão pós-ocupação, que já vinham sendo apontados em estudos anteriores de avaliação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). (Cardoso, 2013, p. 11)

93 O Instituto Pólis é uma ONG criada na década de 1987 e que tem atuação nacional na área de Políticas

nos Residenciais Flores e Árvores em Itanhaém (SP) que tem 1.328 unidades habitacionais.

Em especial nos conjuntos de Itanhaém, onde fizemos uma pesquisa quantitativa e qualitativa financiada pelo CNPQ[94], pudemos verificar um agravamento da segregação territorial de muitas famílias quando comparamos a situação anterior de moradia à promovida pelo MCMV. A maior parte das famílias entrevistadas avaliou negativamente a disponibilidade de: transporte público (49%), de correios (85%), de comércios (77%) e de acesso ao trabalho (49%) quando comparadas as duas situações (Rufino et. Al p. 127).

No caso de Londrina, o conjunto foi implantando no limite urbano do município, numa área que até então era rural. Assim como boa parte dos demais conjuntos do programa, a dimensão urbana não foi considerada como elemento importante para a inserção daquelas famílias no tecido da cidade, ao contrário, reforçou sua segregação. Mesmo com mais de 2.700 unidades, não foram previstas áreas comerciais e os equipamentos públicos como escolas, creches e centros comunitários, apesar de previstos no projeto, ainda não foram construídos.

A escolha por terrenos periféricos somado à pujança de recursos destinados ao programa elevou a demanda por terras aptas à produção habitacional, o que valorizou os terrenos e glebas das periferias das cidades fomentando a especulação imobiliária e repassando parte dos subsídios aos proprietários destas terras. (Bonduki, 2014, p. 120).

> *"A priorização dada ao pacote habitacional, à revelia do debate que ensejou a produção do PLANHAB, encerra mais um episódio da atual gestão federal de disputa em torno de distintas concepções de desenvolvimento territorial (nesse caso, mais especificamente urbano) e de descontinuação dos esforços promovidos por alguns setores do governo na tentativa de fortalecer a capacidade do Estado de planejar e geri r o território" (Leitão, 2009, p. 213)*

Contudo, o PMCMV apresentou também alguns avanços, dentre eles: i) a destinação de volumosos recursos

Públicas e Sociais.

94 Projeto de pesquisa aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pelo Ministério das Cidades, em edital lançado em 2012.

para a produção maciça de moradia; ii) o subsidio a fundo perdido, da ordem de 70 bilhões de reais (Ferreira, 2015) destinado às famílias de baixa renda adquirirem uma unidade habitacional; iii) a inclusão na lei do MCMV de dispositivo que facilita a regularização fundiária de favelas; e iv) a destinação de recursos para a modalidade "entidades' que é voltado exclusivamente à faixa 1 (famílias com rendimento de até 1.600 reais). Nesta modalidade, os contratos são feitos com entidades populares (cooperativas, associações, sindicatos etc.) que gerenciam os recursos, organizam as famílias beneficiadas e administram o processo de construção (Santo Amore et, al, p. 294).

Apesar da modalidade entidades ter recebido uma parcela mínima do total de recursos destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida, ela tem apresentado soluções arquitetônicas que fogem do tradicional bloco H e, por pressupor a participação ativa da população, as soluções tendem a ser mais adequadas à realidade das famílias. Uma recente publicação da COHAB de São Paulo[95] reúne alguns dos projetos contratados por esta modalidade e que demonstram claramente a retomada, ainda que parcial, do papel do projeto, sobretudo o projeto construído participativamente, na produção do território.

Entretanto, uma vez que a lógica da segregação não foi quebrada, uma parte significativa dos conjuntos habitacionais realizados por esta modalidade "estão em áreas pior servidas por infraestrutura, equipamentos e acesso a empregos, ocupadas predominantemente por população pobre e vulnerável" (Santo Amore et, al, p. 319).

A UNAS de Heliópolis foi uma das entidades selecionadas em 2016 para o MCMV entidades e, junto a eles, à arquiteta Lara Ferreira e ao B arquitetos, tenho tido a oportunidade de desenvolver um projeto de habitação no âmbito deste Programa. Quando da construção deste projeto, as famílias que hoje moram em Heliópolis, a aproximadamente 8km do centro da cidade, em local próximo à estação de metrô, de serviços etc. irão para um terreno em São Mateus a quase 20km do centro.

É evidente que a possibilidade das entidades atuarem na gestão do empreendimento e de aproximar arquitetos urbanistas e movimentos de moradia para conceber o projeto coletivamente são avanços importantes, mas a questão da localização precisa ser melhor enfrentada. Em São Paulo foram selecionadas 26 entidades, 19 delas

95 O livro habitação entidades está disponível no site: https://issuu.com/sehabcohab-pmsp/docs/20161223_habitacao_entidades

em áreas extremamente periféricas da cidade, quatro em áreas centrais e três em áreas próximas ao centro.

Ferreira (2015) aponta que a escolha da localização para a implantação dos projetos é de responsabilidade compartilhada entre o desenho do Programa (âmbito federal), que está mais relacionado a um Programa de Financiamento do que de provisão, e a atuação tanto dos governos locais, que a despeito do Estatuto da Cidade - vigente há 16 anos- não o implementaram de forma sistêmica e integral, como das construtoras que, visando a maximização do lucro, rebaixam a qualidade urbanística e arquitetônica.

À despeito dos problemas urbanos acarretados pelo Programa e das inúmeras semelhanças com a produção do BNH, o Minha Casa tem aderência junto aos movimentos de moradia que reconhecem os problemas do Programa e solicitam ajustes, mas não se opõem a ele. Em março de 2015, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto "promoveu uma série de manifestações nacionais reivindicando, ao mesmo tempo, reforma urbana (...) e o lançamento da terceira fase do Programa Minha Casa Minha Vida" (Klintovitz, 2015, p. 329).

A atual conjuntura de crise política[96] e econômica têm provocado a retenção dos gastos públicos e colocam em xeque a continuidade dos investimentos em programas de moradia voltados à população de baixa renda realinhando este capital para atender às demandas do mercado.

A reportagem de 03 de fevereiro de 2017 da revista EXAME (Revista Exame, 2017), aponta que o Ministério das Cidades estuda uma reestruturação do Programa promovendo um reajuste na faixa de renda dos beneficiários do programa bem como a ampliação do teto dos imóveis por recorte territorial, o que aponta, possivelmente, para um realinhamento dos recursos em favor do setor produtivo e excluindo, mais uma vez, a população de baixa renda.

Como veremos a seguir, em Heliópolis a retração de gastos públicos paralisou as obras mais recentes e suspendeu as licitações previstas deixando lacunas e incertezas sobre a condução deste tema tão central para o desenvolvimento social e urbano, não só deste território, mas de todo o país.

96 A crise política e econômica desencadeou, em 2016, o polêmico processo de impeachment da presidenta eleita em 2014, Dilma Russeff. Desde então, o atual presidente, Michel Temer têm promovido mudanças significativas na condução da política pública reforçando o ajuste fiscal que já vinha se implementando desde 2015.

CAPÍTULO 4
Processo-forma-conteúdo: uma metodologia de análise dos projetos

Como já dissemos anteriormente, entendemos que os projetos habitacionais materializam as relações sociais que nos configuram como nação. De modo que a desigualdade social, a espoliação e outros tantos aspectos que estruturam nosso país transformam-se em desigualdade espacial e formal em um processo mediado pela técnica (Carrasco, 2015, p. 850).

> *"A arquitetura brasileira – de sistema cultural a campo profissional – elabora e formaliza essa dimensão do 'atraso' nas relações sociais brasileiras, excluindo a dimensão urbana e moderna da equação espacial das cidades" (Recamán, 2014, p 15).*

Deste modo, os conteúdos da dissertação até o momento compõem uma narrativa que contribuiu para a tentativa de alinhavavar os projetos a um amalgama entre a forma urbana e os processos que a desencadearam. Nos diferentes capítulos vimos que os projetos de provisão habitacional são instrumentos da política urbana e, via de regra, foram agentes dos processos de espoliação e de exclusão territorial da população de baixa renda.

O período dos IAPs foi o único momento em que a qualidade do projeto arquitetônico e urbanístico foi associado à uma Politica de provisão habitacional. Isto porque a localização dos projetos e a qualidade dos mesmos implicava num incremento na carteira de investimentos dos Institutos pois, como vimos, uma parte significativa das unidades habitacionais permaneciam como patrimônio dos IAPs e tais unidades eram locadas para os trabalhadores que tinham renda suficiente para acessá-las.

A partir do momento em que a propriedade das unidades habitacionais passou a ser transferida, a localização e qualidade dos projetos perderam relevância e só foram levados em consideração pontualmente, como é o caso de alguns projetos de Heliópolis.

No presente capítulo, sistematizaremos cinco projetos habitacionais construídos em Heliópolis a partir de uma base comum e ajustando a lente do conceito 'processo-forma-conteúdo' às dimensões formais e dos usos (conteúdo) abrigados nesses projetos. Evidente que a dimensão do processo também está presente mas, neste capítulo, ela aparecerá mais tangencialmente, como um instrumento que ancora e dá sentido às soluções projetuais.

Para tanto, elencamos critérios de análise que orientam o olhar do leitor para os aspectos que nos interessam. Estes critérios não foram construídos a priori, mas sim a partir do conjunto de elementos que encontramos no território ao longo do percurso da dissertação.

Ou seja, a minha vivência no território seja através das conversas, das entrevistas realizadas, das histórias que ouvi e da minha experiência corporal/sensorial no espaço construído, me colocaram questões acerca destes projetos que me motivaram e me condicionaram a eleger alguns aspectos de ordem comum a todos eles e que auxiliam na estruturação de um raciocínio que permite analisar estas intervenções tanto individualmente, quanto em seu conjunto.

Há duas dimensões que interessam para esta dissertação quando dessas análises: a primeira é promoção de urbanidade, isto é, a provisão de elementos e estruturas urbanas que, para além da moradia, promovem a vida coletiva, seja por meio de equipamentos (escolas, creches, centros comunitários etc.), de espaços públicos ou coletivos (praças, pátios etc.) ou de comércios e serviços. A segunda trata da relação que as formas urbanas e os usos propostos pelos projetos construídos tem com os outros elementos já existentes no tecido urbano (a rua, a topografia, a geografia etc.).

Assim, a análise sobre os aspectos construtivos dos projetos (tipos de materiais e técnicas construtivas, estruturas, linguagem arquitetônica etc.), sobre o desenho da unidade habitacional, ou mesmo o desenho da Política Pública (arranjos federativos, formas de financiamento, agentes envolvidos etc.) não são centrais para as análises aqui propostas. O que não significa que, eventualmente, tais aspectos não sejam abordados, ainda que tangencialmente, sempre que forem relevantes.

É importante destacar que não se busca uma análise comparativa, no sentido de ranquear os projetos, mas sim de apontar processos, estratégias e soluções promovidas por cada intervenção no sentido da consolidação de uma ideia de cidade que está vinculada a cada projeto.

Tampouco essas categorias de análises encerram-se em si mesmas, há diversos interstícios entre cada uma

de modo que a divisão proposta atua como um instrumento que auxilia no entendimento do projeto, mas não o esgota. Tendo em vista esta proposição de leitura dos projetos, elencamos quatro chaves de análise:

- A situação anterior às intervenções com o objetivo de identificar quais foram os critérios utilizados pelo poder público para a escolha destas áreas como objetos de intervenção. Para tanto, iremos confrontar o mapeamento dos focos de precariedade no período anterior ao da intervenção, e que será construído, sempre que possível, através dos seguintes dados: dados secundários (como o do IBGE, IPT, HABISP, etc.), o relato das associações de moradores, dos moradores dos conjuntos e dos técnicos da prefeitura;
- A Forma Urbana objetiva promover uma descrição qualitativa dos projetos quanto aos seguintes critérios:
    - Contexto Urbano
    - Acessibilidade
    - Sistema Viário
    - Conformação da quadra
    - Gabarito
    - Tipologias
    - Densidade
    - Diversidade
- O Programa de Usos permitirá mapear os usos complementares ao uso habitacional, tais como:
- Espaços de convivência sejam eles públicos ou coletivos, como praças, ruas, pátios, áreas verdes;
- Áreas de estacionamentos;
- Áreas institucionais;
- Áreas comerciais;
- Áreas com restrição de uso e ocupação, tais como APPs e vielas de servidão;
- Áreas de circulação vertical e horizontal;
- As Novas Dinâmicas/ Apropriações correspondem às alterações físicas feitas pela população nas áreas coletivas e também os novos usos promovidos pelos moradores;

A escolha dos projetos

Há em Heliópolis um acúmulo de 27 projetos de provisão habitacional construídos ao logo de 40 anos de intervenção. Esses projetos somam quase 6.500 unidades produzidas e que estão imbuídas de diferentes metodologias, programas e concepções de cidade. A análise que fizemos sobre esses conjuntos nos permitiu identificar três tipos de estratégias, quais sejam: construir um território novo, substituir o território existente e construir com o território existente.

Configuram a estratégia de **construir um território novo** aqueles projetos que foram construídos em áreas vazias, sejam elas vacantes ou não, como campos de futebol, estacionamentos etc. Os projetos identificados com a estratégia de **substituir o território existente** são aqueles que removeram o tecido urbano e social existente substituindo-o por outra morfologia ocasionando uma ruptura com as características locais e conformando ilhas de exceção. Por fim, os projetos identificados como **construir com o território existente,** são aqueles que, apesar de muitas vezes substiuirem o tecido existente e promoverem uma nova morfologia, dialogam com as estruturas locais construindo praças, pátios e outros elementos urbanos.

Para promover análises mais aproximadas sobre cada uma destas estratégias, elegemos 5 projetos que abarcam características que sintetizam cada uma das estratégias. A tabela 3 sistematiza a totalidade dos projetos construídos em Heliópolis e destaca os 5 que elegemos para análise.

Os critérios de escolha de cada projeto foram:

1) **Diferentes momentos históricos.** As premissas que orientaram as obras de urbanização de favelas (e a provisão habitacional vinculada à elas) não foram e nem são estanques, de modo que, ao longo do tempo novo temas vão sendo abarcados tornando o processo de urbanização cada vez mais complexo (Moretti, 2016).

2) **Estratégia de intervenção.** Elegemos pelos menos um projeto de cada uma das três estratégias identificadas durante o processo de dissertação, quais sejam: construir um território novo, substituir o território existente e construir com o território existente;

3) **Densidade Histórica.** Visto que, para além das estratégias de intervenção estatal, também nos interessa analisar as apropriações e intervenções dos moradores no conjunto edificado, elegemos aqueles que foram construídos há mais tempo.

4) **A disponibilidade de materiais** e bases gráficas para dar consistência às análises dos projetos.

Com base nesses critérios elegemos os projetos **'Praça Piloto', "Projeto Experimental' e 'Delamare'** no âmbito da estratégia construir um território novo. Os três projetos foram construídos em áreas vazias e diferenciam-se entre si pelos aspectos tipológicos e construtivos.

A Praça Piloto e o Projeto Experimental foram construídos no período de 1986/19889 no âmbito do Programa Projeto Modelar que ensejava introduzir a industrialização na provisão de moradias populares. Eles diferenciam-se entre si pela tipologia adotada, visto que a Praça Piloto promoveu a construção de embriões horizontais em lotes de pequena dimensão, e o Projeto Experimental implantou tipologias verticalizadas em que cada bloco foi construído por uma empreiteira diferente e que adotou diferentes sistemas construtivos.

Escolhemos a Praça Piloto e não os mutirões para análise das tipologias horizontais pois tivemos acesso a mais informações e bases gráficas. Embora em nenhum dos casos tivemos acesso ao projeto original, encontramos estudos e dissertações que discorrem sobre as tipologias horizontais do projeto Modelar de modo que pudermos fazer análises comparativas entre a situação proposta originalmente e a situação atual, o que não conseguiríamos fazer se optássemos pela análise dos mutirões.

O Conjunto Delamare foi construído em 1991 em uma área livre da gleba K no bojo do Projeto de Provisão desenvolvido pela gestão municipal da época. O projeto foi escolhido porque foi o primeiro em Heliópolis a inserir outros usos para além de moradia, diversidade tipológica e propõe a dissolução do lote individual frente à quadra urbana.

O projeto **Cingapura Gleba A** foi escolhido para a estratégia de **construir sobre o território existente** pois o conjunto apresenta uma escala significativa tanto de remoções (aprox. 2 mil unidades) quanto de provisão

habitacional (quase 850 unidades). Além disso, passados quase 15 anos da entrega do projeto, o conjunto recebeu diversas interferências, o que nos permite leituras sobre a apropriação desse território.

O projeto **Conjunto 115** foi escolhido para a estratégia de **construir com o território existente** pois é o único que se relaciona de modo estrutural com as pré-existências autoconstruídas. Além disso, a disponibilidade de material a que tivemos acesso também foi importante para elegê-lo.

Isto porque, além da entrevista realizada junto ao arquiteto responsável pelo projeto, e de termos acessado as bases gráficas junto a este escritório, tivemos acesso a um diagnóstico sócio territorial realizado em Setembro de 2003 que aborda justamente a área em que o projeto foi inserido e data de um período próximo ao da intervenção, o que nos permite fazer análises comparativas entre a demanda identificada e as repostas dadas (ou não) pelo projeto.

Tabela 3. Relação dos projetos de provisão habitacional de Heliópols até o ano de 2014 e suas tipologias

GLEBA	QUADRA/ CONJUNTOS HAB	N° UN. HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS		PERÍODO (ANO) ENTREGA	PROGRAMA HABITACIONAL	TIPOLOGIA
		NO LOCAL	OUTRAS ÁREAS			
Heliópolis A	**Cingapura A**	**849**	**1.020**	**1.996 / 2004**	**PROVER**	**Apartamentos**
	Quadra 0	42	-	2.005	Bairro Legal	Casas Tripostas
	Quadra 1 (conjunto 115)	**115**	-		**Bairro Legal/ Urbanização de Favelas + PAC**	**Apartamentos**
	Quadra 2	16	-			Casas sobrepostas
	Quadra 4 e 5	91	-			Apartamento
	Bolsão	260	-			Apartamento
Heliópolis B	-	-	-	-	-	-
Heliópolis C	COHAB	270	-		COHAB	Apartamento
Heliópolis D	-	-	-	-	-	-
Heliópolis E	COHAB	80	-		COHAB	Apartamento
Heliópolis F	Embriões	-	-	1986 à 1989	-	Embrião
Heliópolis G	Juntas Provisórias	199	-	2.014	Programa de Urbanização de Favelas (SEHAB) + PAC	Apartamentos
Heliópolis H	Cohab	400	-	1986 à 1989	COHAB	Apartamentos
	Bacarelli	200	-	2.013	Programa de Urbanização de Favelas (SEHAB) + PAC	Apartamentos
Heliópolis I	-	288	-	-	-	-
Heliópolis J	-	-	-	-	-	-
Heliópolis K	**Praça Piloto**	**268**	**-**	**1986 à 1989**	**Projeto Modelar**	**Embrião**
	Flamengo/ Portuguesa 1 e 2	143	-	1986 à 1989	Programa Nacional de Mutirões	Casas
	Lagoa (xique-xique)	40	-	1986 à 1989		
	Praça Dom Pedro	18	-	1986 à 1989		
	Delamare	**120**	**-**	**1.991**	**FUNAPS**	**Casas sobrepostas**
	Rocinha (Cristo Redentor)	72	-	2.009	Programa de Urbanização de Favelas (SEHAB) + PAC	Apartamentos
	Córrego Independência	7	-			Casas sobrepostas
	Comandante Taylor	421	-	2.015		Apartamentos
	Estrada das Lágrimas		-	-		-
	Sabesp 1	390	-	2011 (ainda em obras)	Programa de Urbanização de Favelas (SEHAB) + PAC	Apartamentos
	Sabesp 2		-		Programa de Urbanização de Favelas (SEHAB) + PAC	Apartamentos
Heliópolis L	**Projeto Experimental**	**688**	**-**	**1986 à 1989**	**Projeto Modelar**	**Apartamentos**
	Cingapura L2	600	-	1991 à 1994	PROVER	Apartamentos
Heliópolis M	-	-	-	-	COHAB	-
	COHAB (11 andares)	688	-	1.998	COHAB	Apartamentos
	COHAB	86	-		PAC	Apartamentos
	Ceratti	130	-		PMSP + CDHU	Apartamentos
TOTAL		**6.489**	**1.020**			

Fonte: COHAB, 2016. Elaboração Moreira, 2017

PROJETOS SELECIONADOS

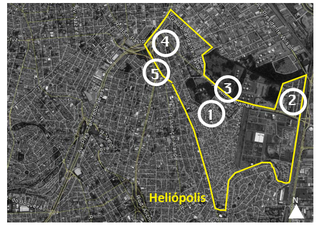
1
Projeto piloto
1986 / 1989

2
Projeto Experimental
1986 / 1989

3
Conjunto Delamare (Helipópolis 1)
1989 / 1991

4
Cingapura Gleba A
1996 /2004

5
Conjunto 115 - Gleba A
2004/ 2010



Considerações Metodológicas

As bases gráficas dos projetos da Praça Piloto, Projeto Experimental e Cingapura Gleba A foram obtidas junto à SEHAB e à COHAB. As bases do Conjunto 115 foram obtidas junto ao escritório Vigliecca e Associados, e a base do Conjunto Delamare foi integralmente redesenhada segundo as imagens encontradas no website do escritório Luís Espalhagas Arquitetura e da Revista AU n°33.

Todas as bases, inclusive as da prefeitura, têm discrepâncias em relação ao que foi efetivamente construído. Uma vez que esta pesquisa está direcionada à escala e à dinâmica urbana ensejada por esses projetos, as bases gráficas foram corrigidas de acordo com o que foi construído apenas quando estas alterações influenciam significativamente estas dimensões. Mencionaremos no corpo do texto ou em nota de rodapé sempre que estas correções forem feitas.

Apesar de analisarmos mais criteriosamente apenas 5 dos 27 projetos construídos em Heliópolis, organizamos os demais projetos em fichas sintéticas que permitem ter uma noção geral do que foi construído pelo poder público em Heliópolis. Ressaltamos que estas ficham só foram construídas para os projetos que tínhamos base e informações suficientemente disponíveis, quais sejam:

Bases consultadas

Para construir essas fichas foram consultados os arquivos da Prefeitura de São Paulo tanto da COHAB quanto da SEHAB (DEAR/SUL), dos escritórios de arquitetura envolvidos nos projetos, as publicações das revistas AU, MONOLITO e PROJETO.

Consultamos também as dissertações e teses de alguns autores que de alguma maneira tratam sobre Heliópolis tais como, Juliana Castilho, Renata Corradin Vanessa Padiá, Viviane Rubio, Maria da Graça Plenamente Silva, Maria Ruth Sampaio, entre outros e as teses de Doutorado de Lizete Rubano e Caio Santo Amore.

Entrevistas realizadas:

Ao todo foram realizadas entrevistas com 6 técnicos da prefeitura (arquitetos, engenheiros e assistentes sociais), 3 arquitetos projetistas e 15 moradores.

Fichas dos Projetos:

A análise de cada projeto está organziada em fichas que compõe o capítulo 4 desta dissertação.

ANÁLISE DOS PROJETOS DE PROVISÃO HABITACIONAL CONSTRUÍDOS EM HELIÓPOLIS.

PRAÇA PILOTO
Rua Loefgren
Av. Dr. Ricardo Jafet
R. Santa Cruz
Av. Nazaré
R. Bom Pastor
Rua Comandante Taylor
Presidente Wilson
Av. Dr. Francisco Mesquita
Av. Alm. Delamare
R. Alençar Araripe
Av. Prés. Tancredo Neves
R. Velho
Alameda dos Guatás
R. Ribeiro Lacerda
R. do Boqueirão
Av. do C
Rod. Anch
R. Caripura
Av. In
N

Construir um Território Novo

O Projeto Modelar (1986-1989)

O **Projeto Modelar** foi um programa instituído pela gestão de Jânio Quadros com o objetivo de substituir os mutirões. Este programa consistia na implantação de um sistema de industrialização de ciclo aberto[97] aplicado à produção de sistemas construtivos, materiais e componentes e que foram utilizados em projetos experimentais promovidos pela COHAB.

A concepção das unidades habitacionais partia de 3 tipologias distintas, duas horizontais e uma vertical e que foram elaboradas pelo Diretor Técnico da COHAB que, à época, era professor da POLI/USP (Silva, 2009, p. 256). Em Heliópolis foram implantados tanto o modelo horizontal - com provisão de embriões habitacionais isolados em lotes de 102m² e com 24m² de área construída – quanto o modelo verticalizado.

A tipologia horizontal foi adotada em três núcleos: Praça Piloto com 162 unidades, Garagem com 110 e PAM com 66 unidades, todos na gleba K. Já a verticalizadas foram construídas na Gleba L e somam 688 unidades.

Dada a semelhança tanto no que se refere à proposta urbana quando às dinâmicas de ocupação das tipologias horizontais, analisaremos apenas o conjunto conformado pela Praça Piloto e as unidades verticalizadas do "Projeto Experimental" da Gleba L. A escolha da praça piloto se deu tanto pela escala da intervenção, quanto pela disponibilidade[98] de material.

Situação anterior ao projeto

Em 1986 a Cohab propõe a construção de aproximadamente 670 lotes em uma área livre próxima ao

97 O sistema de Ciclo Aberto é caracterizado pela produção de componentes industrializados para diversas finalidades.

98 Tivemos acesos a pouco material deste conjunto de intervenções. No entanto, conseguir ter acesso à o conjunto da Praça Piloto

córrego dos meninos, na gleba L. Propunha-se a construção de unidades unifamiliares, para desadensar a favela, e multifamiliares destinadas às famílias que do entorno ou àquelas residentes em Heliópolis que optassem por essa solução habitacional. Esta proposta foi rejeitada pelos moradores que alegavam que se tratava alagável em dias de chuva. De modo que a Cohab altera o projeto e propõe a construção de 176 embriões através do Projeto Modelar em uma área livre dentro da região de Heliópolis conhecida como PAM[99].

A escolha desta área deu-se por ser uma área livre que, até então, abrigava dois 'campinhos' de futebol. O projeto, que oficialmente chama-se Praça Piloto, é conhecida pelos moradores como as 'Casinhas do Jânio', porque, como já dissemos, foram construídas durante a gestão do então prefeito.

Não tivemos acesso à planta original de parcelamento, mas é possível supor, a partir do registro encontrado no relatório de gestão 1989/1991 da PMSP, que esta área foi parcelada em 14 quadras das quais 13 correspondem efetivamente à áreas implantada pelo projeto da Praça Piloto.

Estes embriões seriam destinados às famílias cadastradas em áreas de risco de Heliópolis e que tinham interesse em residir naquela área. Por interseção da UNAS, os primeiros embriões foram destinados às 24 famílias[100] que residiam na gleba L e que haviam sido desalojadas por uma ação de reintegração de posse articulada pelo IAPAS[101]. Segundo Amaral (1991, p. 107) os demais embriões foram entregues às famílias que viviam na beira do córrego (Viela Beira Rio), em áreas críticas como as Vielas D. Tereza e Orlando, ou demais precariedade como adensamento excessivo. Cabe destacar que os primeiros embriões foram entregues sem ligação de água e esgoto e seis dos primeiros moradores que haviam sido realojados da gleba L para a Praça Piloto acabaram vendendo as casas recebidas nos primeiros meses.

99 Esta área está inserida na Gleba K1 de Heliópolis. Os moradores atribuem esta nomenclatura 'PAM' à esta região pois ela é próxima a Posto de Atendimento Médico (PAM) e ao Hospital de Heliópolis

100 Amaral (1991, p. 104) argumenta que essa interseção da UNAS foi descabida, pois estas 24 famílias não estavam cadastradas e nem faziam parte do movimento.

101 Segundo Amaral (1991, p. 104) o fato de ter sido o IAPAS solicitado a reintegração de posse e não a COHAB despertou a desconfiança das lideranças da UNAS se a COHAB tinha mesmo a posse da terra.

Com a saída dos moradores da gleba L, a Cohab propôs alterações no projeto e desenvolveu o “Campo Experimental” no âmbito do projeto Modelar. Foram construídos 688 apartamentos em 43 prédios de 16 apartamentos cada um. O projeto convidou diversas construtoras para, a partir do conceito de “industrialização da construção em ciclo aberto” pautado por caderno de normas e especificações[102], dessem andamento ao projeto.

Até o final de 1990, os edifícios não estavam habitados pois não possuíam água encanada. Além disso, no momento mesmo da entrega, observou-se que as construções apresentavam trincas e infiltrações de água (Petrone, 1990 apud Amaral, 1991 p.111). É importante ressaltar que o terreno da Gleba L era (e ainda é) um terreno inadequado para fins de moradia, pois se trata de um terreno charco, alagadiço e que abrigava um antigo lixão (Amaral, 1991, p. 111). Segundo relatório da CETESB de 2009, a área apresenta elevada concentração de metano em diversos pontos da gleba[103] o que representa riscos à saúde das famílias.

Dada à repercussão negativa e as soluções insatisfatórias, a PMSP não deu continuidade ao projeto experimental de modo que esta é a única experiência construída.

102 Este caderno continha as diretrizes e as responsabilidades de cada órgão envolvido, normas de execução e os desenhos de arquitetura que serviram de base para os projetos.

103 Não tivemos acesso ao relatório da CETESB, mas há uma publicação online na página oficial da Cetesb que aponta para a elevada concentração de gases na gleba L de Heliópolis. A publicação está disponível neste link: (http://areascontaminadas.cetesb.sp.gov.br/conjunto-cohab-heliopolis-municipio-de-sao-paulo/) e foi acessado em 09/12/2016.

PRAÇA PILOTO

ÁREA TOTAL **4,6 Hectares**

168,52 HABITANTES/ha

176 UNIDADES HABITACIONAIS

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: NÃO

Forma Urbana

O **perímetro**[104] que conforma a Praça Piloto fica no núcleo PAM da Gleba K tem aproximadamente 4,6 hectares. O **entrono** do perímetro é formado tanto por casas autoconstruídas, como também por grandes equipamentos como o Hospital de Heliópolis e o Posto de Atendimento Médico (PAM).

O **Sistema Viário** é composto por 14 ruas cujas calhas variam entre 5 e 6 metros de largura. Apenas as Rua Cristo Redentor, que faz divisa com o Hospital, e a Rua Cajú têm uma calha maior de aproximadamente 12 e 8m, respectivamente. De todo o conjunto, a rua Cristo Redentor é a única com acesso ao transporte público (linha de ônibus).

Por meio do projeto, foram construídas 13 **quadras** cujas geometrias variam entre losangos, retângulos, uma de formato triangular (destinada à uma pequena praça) e uma maior, em L, destinada parcialmente para áreas verdes[105]. As duas quadras maiores têm aproximadamente 120 metros na testada maior por 35m de profundidade. Trata-se das quadras que estão mais próximas ao Hospital de Heliópolis. As demais, variam entre 30m e 60m de testada o que garante maior fruição pelo território.

A **estrutura fundiária** do projeto está ancorada na provisão de lotes individualizado de 102m² (em média 6m de testada por 17m de profundidade) e na construção de **unidades-embrião de 24 m²** com recuo de frente, fundo e geminado em apenas um dos lados. O **Gabarito** original das casas era de apenas um pavimento.

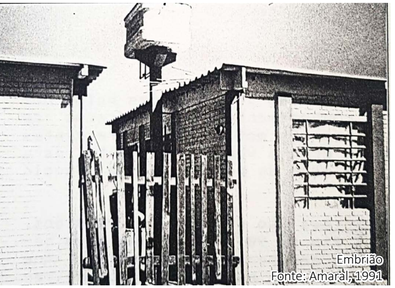
Com base na média de habitantes por domicílio na época, é possível especular que a **densidade** projetada era de 181,52 habitantes por hectare, uma densidade mais baixa que a de Heliópolis (708hab/ha). Atualmente, a densidade da área teve um incremento significativo e está entre 300 e 600 habitantes por ha.

104 O perímetro é compreendido entre as ruas Cristo Redentor, Rua 28 de Março, Rua Pêssego de Heliópolis, Rua Amora de Heliópolis, Rua Caqui de Heliópolis e Rua Frutas de Santo Amaro

105 Provavelmente destinou-se essa região como área verde pois ali há um talvegue.

Implantação Inicial
Escala 1: 2.100

Implantação do Conjunto
Fonte: Amaral, 1991



Embrião
Fonte: Amaral, 1991

Embrião
Fonte: Amaral, 1991

O conjunto original não oferece **diversidade espacial e tipológica**, já que havia apenas uma tipologia e que implantada de modo idêntico em todos os lotes.

Programa de usos

Como não tivemos acesso à planta original de parcelamento, não podemos afirmar com precisão, no entanto, é evidente a predominância do uso habitacional. Em termos de espaço público, para além do sistema viário, há apenas uma pequena praça triangular de aprox. 400m² de área.

O formato diferenciado dos lotes de esquina da 'Rua Pêssegos de Heliópolis' com as demais ruas, bem como a observação dos usos atuais, nos permite supor que alguns destes lotes tenha sido originalmente pensados para fins comerciais.

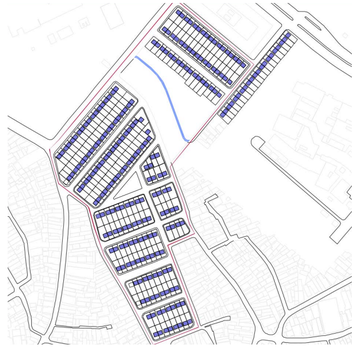
Atualmente, foram encontrados pelo menos 7 estabelecimentos comerciais, a maior parte deles nos lotes de esquina.

Novas Dinâmicas (apropriações ou alterações pós-obra)

Uma vez que o partido projeto assumia a intervenção dos moradores como um pressuposto e, passados mais de 30 anos de sua implantação, não é de se espantar a inexistência do projeto original dentre os lotes construídos. O que se nota é que apenas uma outra casa manteve apenas o recuo frontal da construção original, mas a grande maioria das casas tem alterações mais significativas.

As moradias do conjunto tem pelo menos dois pavimentos, algumas delas chegando a 4 ou mesmo 5 pavimentos. Não era objeto da pesquisa realizar um levantamento de casa a casa, mas a partir do relato dos moradores, o significativo incremento de densidade apontada pelo censo de 2010 e de alguns elementos arquitetônicos encontrados como escadas e acessos independentes, é possível aventar que o conjunto apresenta um índice elevado de coabitação[106].

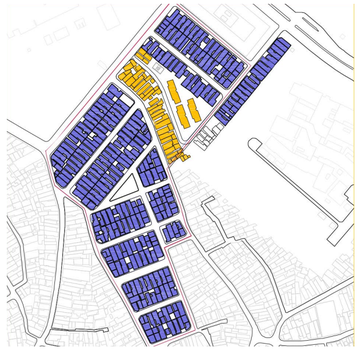
106 A Fundação João Pinheiro identifica que há coabitação quando dois núcleos familiares dividem uma mesma unidade habitacional e há intenção de se construir um domicilio exclusivo para cada núcleo.



Habitação

Áreas verdes

Sistema Viário



Ocupação Atual

Tipologia inicial ligeiramente modificada
Foto: Moreira, 2016

Situação atual de uma das unidades
Foto: Moreira, 2016

Notamos que: i) a maior parte das unidades manteve o alinhamento do lote, mas algumas unidades construíram escadarias e outros elementos por sobre o passeio peatonal. ii) As esquinas voltadas para a Rua Pêssegos de Heliópolis', sobretudo aquelas que contem comércio, acompanham o desenho da esquinas, iii) a quase inexistência de recuos e áreas livres o que afeta não só a permeabilidade do solo, como também a salubridade das casas.

A área livre que continha um talvegue foi densamente ocupada e, em 2009 recebeu uma intervenção da PMSP.

Praça Piloto- Ocupação Atual
Foto: Google Earth, 2017

Implantação Atual
Escala 1: 2.100

Projeto Rocinha

Projeto Rocinha
Foto: Moreira, 2016

Varandas como espaço de socialização
Foto: Moreira, 2016

Área Comercial
Foto: Moreira, 2016

PROJETO EXPERIMENTAL
Rua Loefgren
Av. Dr. Ricardo Jafet
R. Santa Cruz
Av. Nazaré
R. Bom Pastor
Rua Comandante Taylor
Presidente Wilson
Av. Dr. Francisco Mesquita
Av. Alm. Delamare
Av. Prés. Tancredo Neves
R. Velho
R. Alencar Araripe
Alameda dos Guatás
R. Ribeiro Lacerda
R. do Boqueirão
Rod. Anchieta
R. Caripura
N

ÁREA TOTAL **4,7 Hectares**

497, 70 HABITANTES/ha

688 UNIDADES HABITACIONAIS

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: NÃO

Projeto Experimental da Gleba L

Forma Urbana

A Gleba L está isolada do restante do tecido de Heliópolis e da cidade. Trata-se de uma área confrontada por grandes equipamentos **do entorno** (a Petrobrás, o IAPAS, o Detran e a SABESP), pelo córrego dos meninos, e por linhas de transmissão de energia elétrica. Como já foi dito anteriormente, esta área abrigava um antigo lixão e, portanto é monitorada pela CETESB quanto aos fatores de risco.

A **acessibilidade** da região é insuficiente. Há apenas três acessos a esta gleba, dois deles pela Av. Almirante Delamare e um pela Av. Presidente Wilson. É também nestas vias que estão os principais eixos de transporte público, de modo que os moradores têm de se deslocar para alcançá-los.

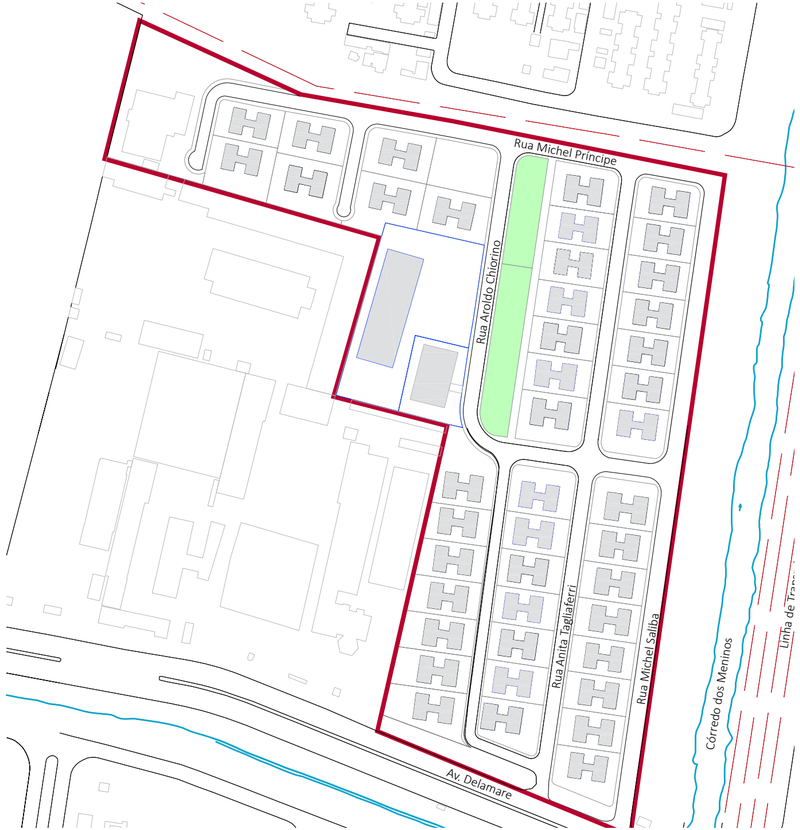
O **sistema viário** é formado por 9 ruas cujas calhas variam entre 6 e 9 metros. Há apenas um ponto de transporte público que percorre as ruas deste empreendimento, de modo que os veículos individuais (carros e motos) ganham relevância neste cenário. Não à toa, parte das áreas verdes livres foram transformadas em garagens.

O Projeto Experimental foi implantado nesta gleba em 1988 cujo **perímetro**[1] ocupa uma área de aproximadamente 4,7 hectares. O desenho da implantação tem formato de 'L' e conforma 6 **quadras** com dois tipos diferentes: Quatro delas têm formato longilíneo, com aproximadamente 130 m de extensão por 30m de largura, e abrigam entre 7 e 8 lotes. A quadra cinco, designada como área verde do conjunto, é mais estreita, com 130x15m.

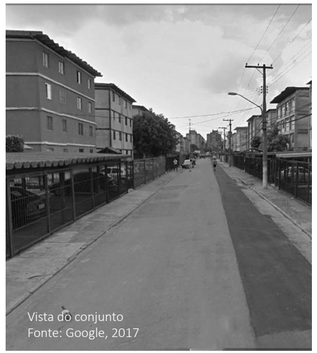
A quadra 6 tem formato irregular, é escalonada tanto na face oeste, onde faz divisa com um terreno originalmente vazio da COHAB, quanto na face leste que confronta as ruas Aroldo Chiorino e Professor José Ozi.

A **estrutura fundiária** está pautada pela provisão de lotes condominiais de tamanho e desenho semelhantes

1 O perímetro da área está entre a Av. Delamare, a Av. Michel Saliba e a Rua Michele Príncipe.



Implantação Inicial
Escala 1: 2.100



Vista do conjunto
Fonte: Google, 2017

Vista do conjunto
Fonte: Google, 2017

(aproximadamente 500m²). Cada lote contempla apenas um edifício cuja **tipologia** em bloco H[2] é a mesma para todo o conjunto edificado. Os edifícios são implantados no centro do lote de modo que os espaços livres são intersticiais, sem designação específica.

Com base na média de habitantes por domicílio na época, é possível especular que a **densidade** projetada era de 731 habitantes por hectare, uma densidade mais alta que a de Heliópolis (708hab/ha).

A **diversidade** do conjunto está relacionada apenas aos aspectos construtivos, visto que o objetivo do projeto era promover a experimentação de materiais e técnicas construtivas por parte das 42 empreiteiras contratadas (ver anexo 02). Assim, diferentes sistemas construtivos foram adotados tanto na estrutura quanto no fechamento dos edifícios. Esta diversidade de materiais reflete-se nas fachadas dos edifícios mas não engendra diversidade espacial nem programática ao conjunto.

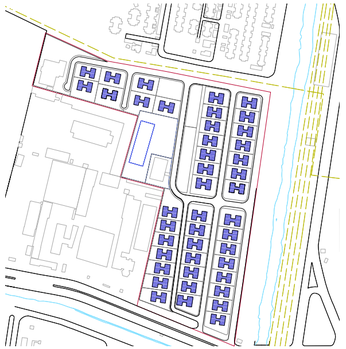
Programa de usos

Em sua concepção original, 4 das seis quadras eram designadas exclusivamente unidades habitacionais. A destinação das áreas verdes foram contempladas pela quadra 5, de aprox. 2.200m² entre as ruas Professor José Ozi e Michele Príncipe, e por parte da quadra 6, em lote de aprox. 730m². Além de área verde, a quadra 6 previa também moradias e usos institucionais.

Novas Dinâmicas (apropriações ou alterações pós-obra)

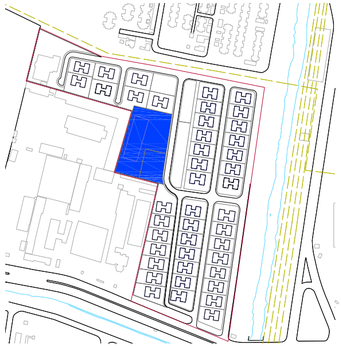
Atualmente, parte significativa dos recuos frontais das edificações foi transformada em estacionamento. Na área verde prevista na quadra 5 foram instalados equipamentos de esporte e lazer como uma pequena quadra, uma pista de skate e brinquedos infantis. Na quadra 6 foram instalados equipamentos de educacionais (uma EMEI e uma EMEF).

2 Trata-se de um bloco de 4 pavimentos em formato 'H', isto é, dois blocos de dois apartamentos unidos por uma caixa de escada central.

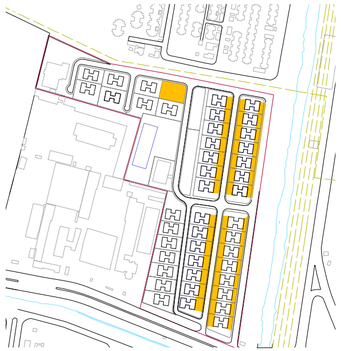


Habitação

Áreas verdes



Institucional



Ocupação Atual

Estratégia urbana

A proposta de investigar técnicas construtivas para moradias populares é fundamental quando pensamos em racionalização, celeridade e escala, entretanto, o projeto do Canteiro Experimental não formulou adequadamente nem novas possibilidades construtivas, visto que os edifícios foram quase todos entregues com problemas construtivos,

Vista do conjunto
Fonte: Google, 2017

Vista do conjunto
Fonte: Google, 2017

CONJUNTO DELAMARE
Rua Loefgren
Av. Dr. Ricardo Jafet
R. Santa Cruz
Av. Nazaré
R. Bom Pastor
Rua Comandante Taylor
Presidente Wilson
Av. Dr. Francisco Mesquita
Av. Alm. Delamare
R. Alençar Araripe
Av. Prés. Tancredo Neves
R. Velho
Alameda dos Guatás
R. Ribeiro Lacerda
R. do Boqueirão
Av. do C
Rod. Anchi
R. Caripura
Av. In
aguara
orais
N

ÁREA TOTAL **0,6 Hectares**

715,78 HABITANTES/ha

115 UNIDADES HABITACIONAIS

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: NÃO

Conjunto Delamare – Programa de provisão (1989/ 1991)

Situação anterior ao projeto

O projeto foi construído em uma quadra provavelmente oriunda do parcelamento da Praça Piloto[3]. As unidades habitacionais foram destinas às famílias que tiveram de ser removidas para obras de urbanização da favela.

Forma Urbana

A área em que o projeto se insere está num contexto urbano integrado ao tecido de Heliópolis e da cidade. Trata-se de uma área de 0,57 hectares e confrontada por uma das principais Avenidas de Heliópolis, a Av. Delamare, e por grandes equipamentos importantes **do entorno**: o Hospital Estadual de Heliópolis, a Petrobrás, e o antigo PAM atual AMA.

Trata-se, portanto, de um lugar de fácil **acessibilidade**, com oferta de transporte público e de **sistema viário** com porte adequado à demanda**.** A Av. Delamare tem duas pistas e calha total de 23 metros, a rua Kiwi tem calha de 7,5m, a rua Jambo de Heliópolis tem 5m e a rua Cristo Redentor tem cerca de 14 metros neste trecho.

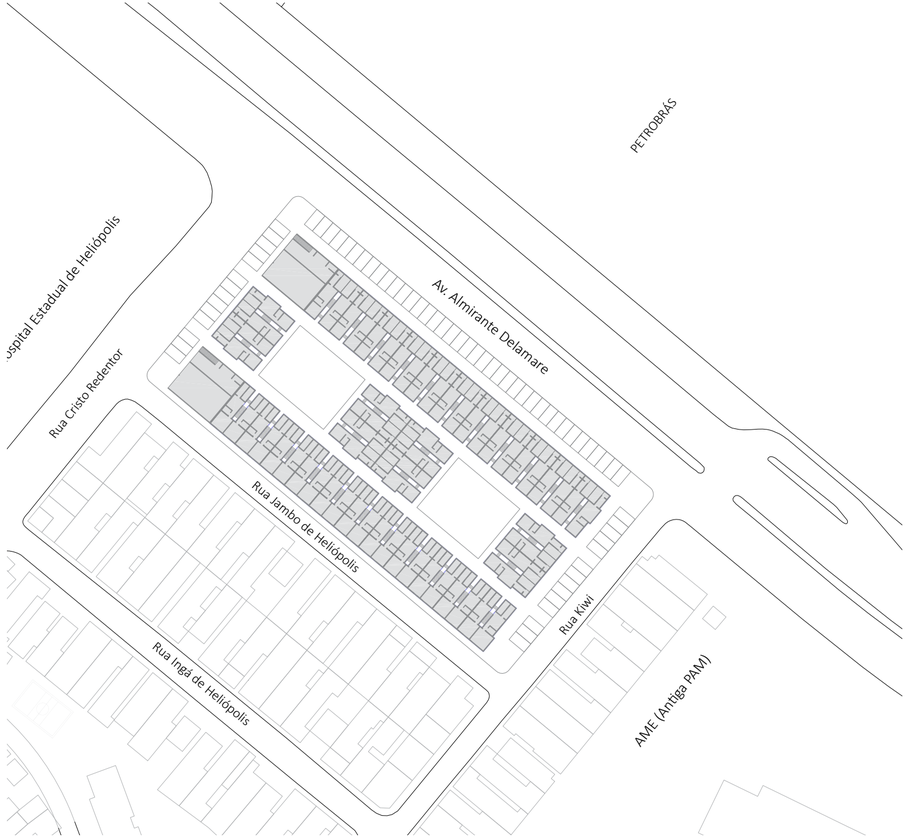
O conjunto propõe 2 ruas internas de acesso local, ambas com 3metros de largura, mas com funções diferenciadas. Uma delas era destinada exclusivamente aos pedestres e a segunda aos automóveis.

O conjunto é formado por apenas uma **quadra** de aproximadamente 105 X 55m cuja forma urbana adota a ocupação perimetral, alinhada à rua, e com de dois pátios centrais designados às ações da vida cotidiana. O uso dos pátios é reforçado pelos acessos às unidades habitacionais que se voltam para eles criando relações de vizinhança[4]. As esquinas da Rua Cristo Redentor ganham lotes diferenciados com comércios voltados para a rua.

---

3 No relatório de gestão há uma planta de parcelamento do solo que indica que a quadra do projeto Heliópolis I compõe o projeto de parcelamento das demais quadras do Projeto Piloto.

4 Segundo Carlos (2001, p.35) (Carlos, 2001)"[...] são as relações de vizinhança, o ato de ir às compras, o caminhar, o encontro, os jogos, as brincadeiras, o percurso reconhecido de uma prática vivida/reconhecida em pequenos atos corriqueiros e aparentemente sem sentido que criam laços profundos de identidades habitante-habitante e habitante-lugar."



Implantação Inicial
Escala 1: 1.000

Situação inicial do conjunto
Foto: Robson Martins

Situação inicial do conjunto
Foto: Robson Martins

Situação inicial do conjunto
Foto: Robson Martins

Os blocos habitacionais têm **gabarito** de 3 andares e demarcam a fronteira entre a dimensão pública (as ruas externas), a coletiva (as ruas internas, as escadas e os pátios) e a privada (as unidades habitacionais). As vias internas promovem maior fruição entre essas dimensões sem, contudo, comprometer a legibilidade[5] de cada escala.

A **estrutura fundiária** está pautada pela provisão tanto de 30 lotes residências e condominiais de tamanho (90m²) e desenho idênticos (7,5m de frente e 12,5m de profundidade), quanto de 2 lotes comerciais de 156.25 m² (12,5 x 12,5). Cada lote condominial contempla 4 unidades habitacionais de **3 tipologias** diferentes.

O térreo é composto de duas tipologias iguais (tipologia 1) com uma sala, 1 banheiro, 1 quarto, 1 cozinha com área de serviço e um pequeno quintal, todas em alvenaria estrutural. No segundo andar estão as tipologias 2 e 3 ambas de 2 quartos. A tipologia 2 é um sobrado de dois quartos onde sala, cozinha, área de serviço e banheiro estão no segundo andar, e os quartos estão no piso de cima. Já a tipologia 3 desenvolve-se integralmente em único piso.

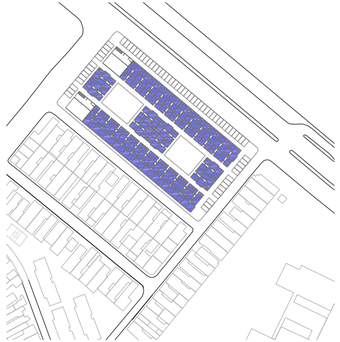
Nas tipologias 1 e 3 o banheiro opera como elemento divisor entre as áreas sociais e íntimas da unidade habitacional. Na tipologia 2 esta divisão é feita por meio dos pisos: no primeiro estão as áreas sociais e no segundo as áreas íntimas.

A **densidade** habitacional à época do projeto era de aproximadamente 947 habitantes por hectare[6], um índice bem mais elevado do que Heliópolis e da cidade de São Paulo no mesmo período.

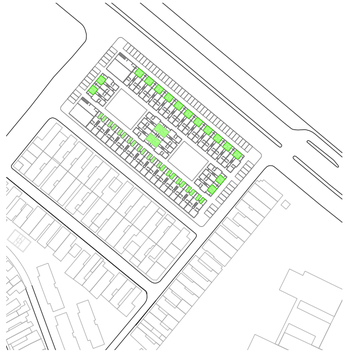
A **diversidade** das tipologias habitacionais encontrada nas plantas rebate-se nas fachadas do conjunto. Nos planos mais próximos à Av. Almirante Delamare e à rua de pedestres, há uma composição ritmada de empenas cegas (cheios) e pequenos pátios particulares (vazios) de cada unidade e que servem com extensão da área e serviço. Todas as aberturas desta fachada estão voltadas para este pequeno pátio de

5 Kohlsdorf (1996, p. 27), refere-se à legibilidade como a "capacidade dos lugares de serem decodificados, em termos de identificação e localização, por seus usuários

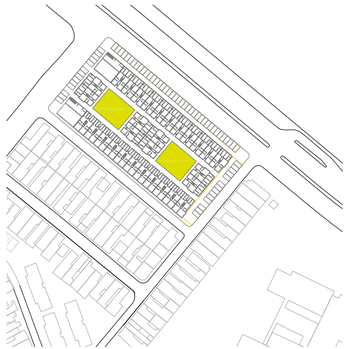
6 Foi considerada a média de pessoas por domicilio na cidade de São Paulo à época de 4,5hab por há.



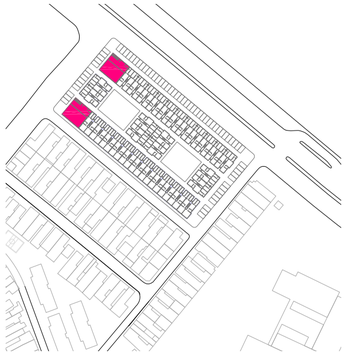
Habitação



Áreas verdes



Lazer



Comércio

Situação atual do conjunto
Fonte: Google Earth, 2016

Situação atual do conjunto
Foto: Moreira, 2017

modo a conferir um desenho de transição entre a esfera pública e a privada, no caso da fachada voltada para a rua, e entre a esfera coletiva e a privada no caso dos pátios.

As fachadas voltadas para as Ruas Kiwi e a Cristo Redentor apresentam duas grandes empenas rompidas apenas pelos acessos às ruas locais de pedestre e de automóvel na rua Kiwi e, na rua Cristo Redentor, somam-se a essas aberturas as entradas às lojas comerciais. A fachada da Rua Jambo de Heliópolis é composta por um extenso plano de 80m de largura por 8m de altura e afastado a 1,5m do alinhamento da rua. Esta conformação torna a fachada massiva e pouco dinâmica em relação aos usos da rua.

Programa de usos

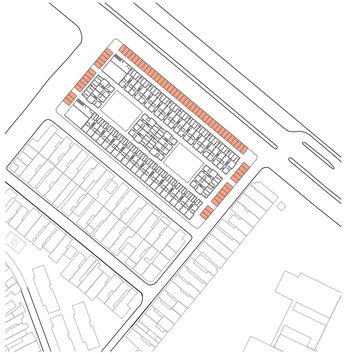
Além das três tipologias habitacionais, o projeto previa:

- pequenos pátios que serviam para iluminação da cozinha e área de serviço.
- 39 vagas para o estacionamento de automóveis
- 2 pátios internos de 21x21m
- 2 unidades comerciais nas esquinas da Rua Cristo Redentor com a Rua Jambo de Heliópolis e a Av Almirante Delamare

Novas Dinâmicas (apropriações ou alterações pós-obra)

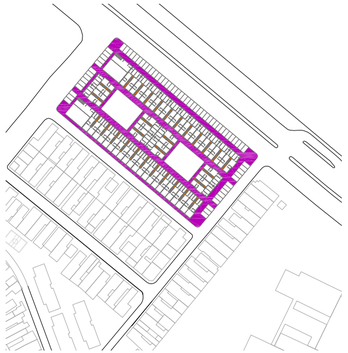
Passados quase 30 anos da intervenção, a ação dos moradores no conjunto foi incorporando novas dinâmicas e alteraram de forma significativa o partido inicial do projeto. As alterações mais visíveis são o fechamento das garagens da Rua Kiwi e a cobertura, com estrutura de madeira e telha Eternit, das garagens da Av. Delamare.

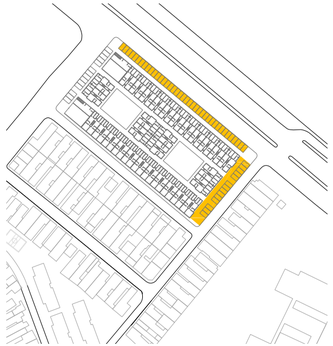
Um olhar mais aproximado nos mostra que boa parte das unidades abriu portas e janelas para a Av. Delamare e encerrou alguns dos pequenos pátios internos prejudicando a iluminação e ventilação da área de serviço e da cozinha. Notamos também que as aberturas da rua Kiwi foram fechadas com alvenaria, e as da Rua Cristo Redentor receberam grades e portão eletrônico comprometendo a fruição pública proposta incialmente pelo conjunto.



Estacionamento

Circulação





Ocupações

Situação atual do conjunto
Foto: Moreira, 2017

Situação atual do conjunto
Foto: Moreira, 2017

Os pátios internos também foram alterados em relação à concepção original. O pátio mais próximo à Rua Cristo Redentor (Pátio A)[7] foi elevado em aproximadamente 1,20m da cota original. Esta elevação não se traduziu em um novo desígnio de modo que atualmente ele opera mais como passagem do que como área de estar. Segundo relatado pelos moradores, há um debate sobre a possibilidade de se construir uma pequena quadra no local para que as crianças do conjunto possam brincar, bem como a de adequar a inclinação da rampa de acesso a este pátio para facilitar a locomoção de idosos e de pessoas com mobilidade reduzida.

O Pátio mais próximo à rua Kiwi (Pátio B) recebeu outro tratamento. Atualmente ele tem bancos de madeira e de concreto, um jardim com flores e equipamentos de academia ao ar livre. Segundo relatado pelos moradores, essa mudança é recente. Anteriormente havia uma situação semelhante ao Pátio A, com a construção de uma cota elevada em formato de cruz.

Estas transformações dos pátios revelam as vicissitudes do projeto que se ajusta às dinâmicas locais, aos acordos de vizinhança, à sensação (ou a realidade) da violência urbana etc.

Outra transformação notável deu-se no conjunto comercial da rua Jambo de Heliópolis com a Rua Cristo Redentor que atualmente abriga o CCA[8]-120 que atende 60 crianças e é operado pela UNAS. O comércio da rua Cristo Redentor com a Delamare abriga atualmente um restaurante.

Estratégia urbana

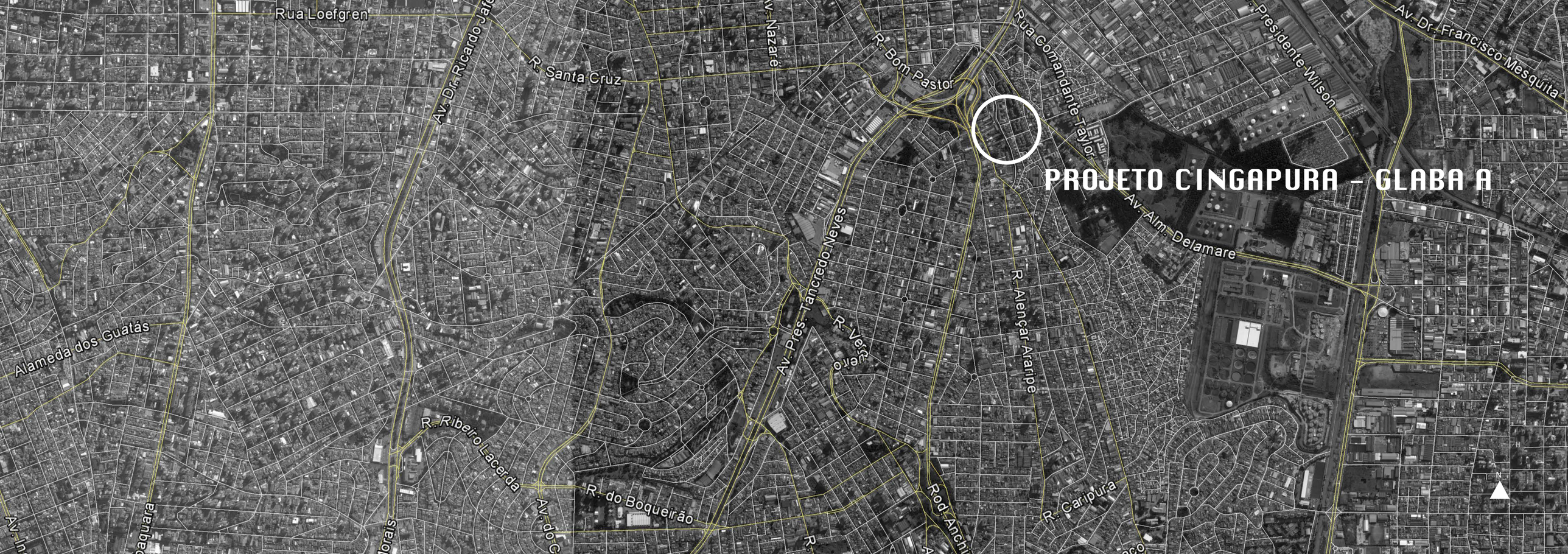
A proposta dos arquitetos Edna Nagle, Angelco Cecco e Luís Espalhargas consiste em prover ao território de elementos da arquitetura e do urbanismo que promovem usos coletivos, que geram renda (como é o caso dos comércios) e que demarcam claramente os limites entre a esfera pública e a escala íntima.

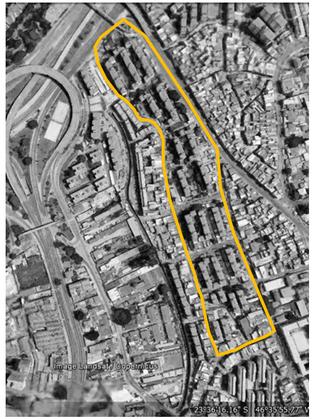
7 Inserimos esta nomenclatura para facilitar a leitura.

8 Centro para Criança e Adolescente.

Situação atual do conjunto
Foto: Moreira, 2017

PROJETO CINGAPURA – GLABA A





ÁREA TOTAL **4,7 Hectares**

497, 70 HABITANTES/ha

688 UNIDADES HABITACIONAIS

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: PARCIAL

Construir sobre o território existente

Como vimos no capítulo 2, após o ano de 1992 a Política de Habitação de São Paulo operou, dentre outros programas, por meio do Programa de Verticalização (PROVER) que promoveu a verticalização de diversas favelas na cidade implantando um mesmo edifício tipo extensivamente na cidade sem considerar as especificidades de cada local.

Em Heliópolis foram construídas 1.449 unidades em duas fases distintas deste Programa: na fase 2, foram implantadas 600 unidades habitacionais em uma área livre da gleba L2 com tipologias de 2 e 3 dormitórios distribuídas em 30 blocos. Na fase 4 foram construídas 849 unidades na gleba A com tipologias de 1, 2 e 3 dormitórios distribuídas em 71 blocos.

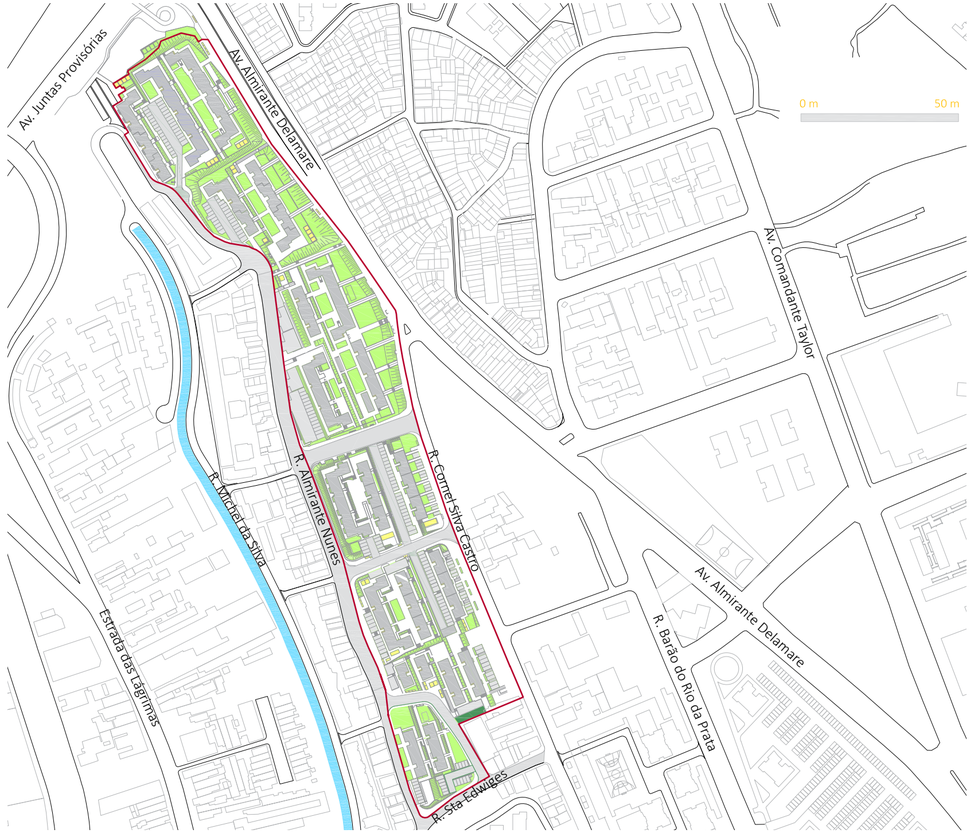
Programa de verticalização de favelas (Prover /Cingapura) Gleba A

Situação anterior ao projeto

Como já foi apontado anteriormente, a Gleba A era uma das mais críticas da favela. Conformada pela Av. Juntas Provisórias até a rua Cônego Xavier, contornando o córrego Sacomã e a Av. Juntas Provisórias, ela tem topografia acidentada e, em alguns pontos, a declividade chega a 15%.

O relatório da gestão da SEHAB de 1991, aponta que, à época, a gleba abrigava cerca de 3mil famílias e era formada tanto pelas habitações provisórias instaladas em 1971, quanto pela ocupação espontânea de milhares de famílias.

A implantação do PROVER na Gleba A de Heliópolis foi marcada por forte disputa entre a Prefeitura e as lideranças locais que se opunham ao modelo de implantação '*terra arrasada*' do Programa. Isto porque o Cingapura não diferenciava os contextos sociais e espaciais do local e, no caso da Gleba A, desperdiçaria não só o trabalho humano e o tecido social das famílias residentes, como já era de praxe no Programa, mas também os investimentos públicos que esta região havia recebido nas gestões anteriores, sobretudo na gestão Erundina (Albuquerque, 2006, p. 194).



Implantação Inicial
Escala 1: 2.750

"(As liderança) queriam garantir a preservação das ruas mais importantes e mais consolidadas da favela, tais como a Coronel Silva Castro, a Estrada das Lágrimas, a Almirante Nunes e a Santa Edwiges (...) Além disso, queria que o projeto contemplasse espaços comunitários como quadras, centros comunitários e posto de saúde" (Albuquerque, 2006, p. 195)

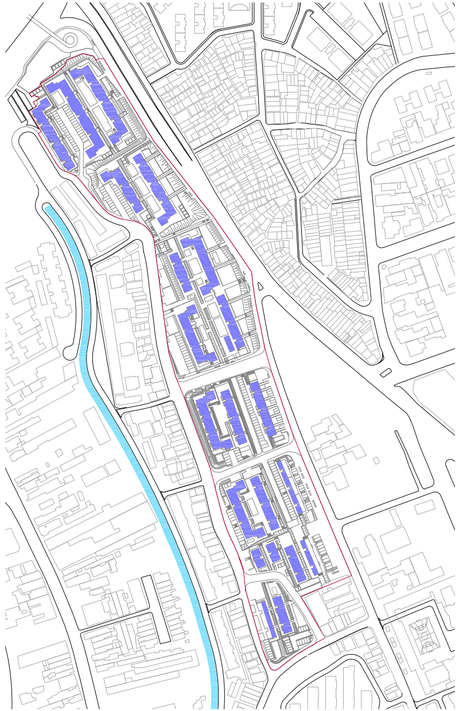
Albuquerque (2006) relata que as condições urbanas da Gleba A não eram homogêneas. As casas voltadas para as ruas que haviam recebido investimentos públicos encontravam-se em condições melhores do que as casas encrustadas nas vielas ou que estavam em cima do córrego Sacomã. Estas condições urbanas desiguais também se refletiram em posições diferenciadas quanto à aprovação do projeto. As famílias residentes nas melhores áreas eram contra e as que moravam em condições mais fragilizadas eram a favor.

Estas discordâncias ocorriam também porque as famílias em condições mais vulneráveis foram influenciadas pelos técnicos da prefeitura a acreditar que seriam contempladas pelo projeto, o que efetivamente não aconteceu. Segundo um relato de uma das lideranças da UNAS à Albuquerque (2006 p.195):

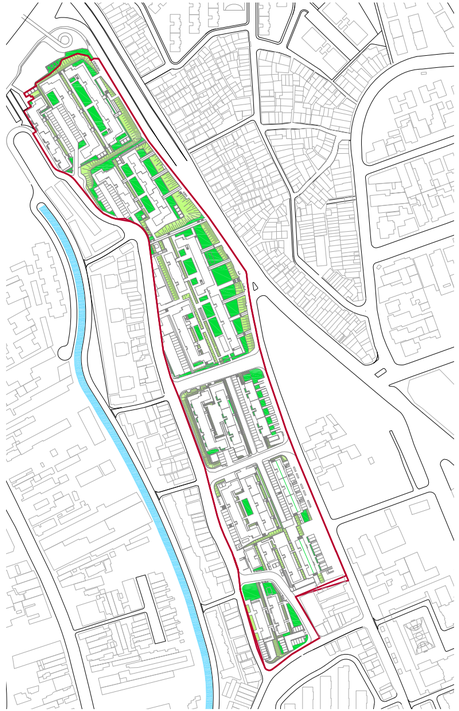
"Quando veio o projeto Cingapura para a comunidade forma feitas três votações: a primeira foi negativa, ninguém queria; a segunda foi negativa, ninguém queria; na terceira o que aconteceu? A prefeitura (...) veio com o projeto, foi de rua em rua, viela em viela, beira do córrego (...)criamos um Fórum de Habitação interno, só de Heliópolis (...) depois que foi feito todo esse trabalho (...) quando abriu votação todo mundo que morava nas vielas, na beira do córrego, com aquela ilusão de que o Projeto seria melhor para a beira do córrego também, que era a prioridade, todo mundo se enganou, mas todo mundo veio e votou sim. Aí o sim ganhou, entendeu?" (liderança da UNAS apud Alubuquerque, 2006).

O projeto foi implantando ladeando grandes avenidas (Juntas Provisórias e Delamare) sem desenvolver melhorias para as áreas mais críticas e prioritárias da Gleba A, próximas (e muitas vezes por sobre) o

Situação atual do conjunto
Foto: Moreira, 2017



Habitação



Áreas verdes

córrego do Sacomã. Tal implantação confirma hipótese aventada por vários pesquisadores de que o critério de visibilidade se sobrepunha ao critério de precariedade quando das escolhas das áreas de implantação do Programa.

O modelo devastador do Cingapura ocasionou a remoção de 1.869 famílias da Gleba A, das quais apenas 849 voltaram para a Gleba A. As outras 1.020 famílias foram atendidas em unidades construídas em dois outros empreendimentos distantes mais de 4km do local de origem[9].

De todo modo, apesar da pouca flexibilidade do Programa, as lideranças de Heliópolis conseguiram incorporar avanços que outras favelas não conseguiram (Albuquerque, 2006, p. 196), tais como a provisão de 42 pontos de comércio nos conjuntos habitacionais e a diversidade tipológica com apartamentos de 1, 2 e 3 dormitórios.

Situação atual do conjunto
Foto: Moreira, 2017

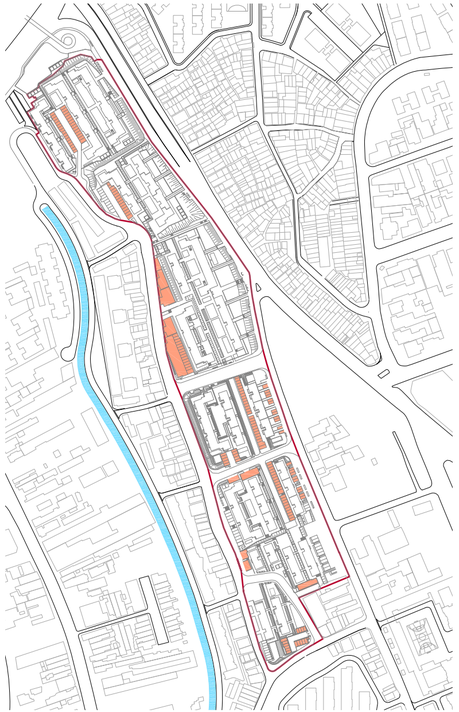
Forma Urbana

A área em que o projeto se insere está num **contexto urbano** integrado ao tecido de Heliópolis e da cidade. Trata-se de uma área de aproximadamente 5,5 hectares e confrontada por algumas das principais Avenidas de Heliópolis: a Jutas Provisórias, a Av. Delamare, pela Rua Coronel Silva Castro e Almirante Nunes. Além disso, há grande oferta de transporte público através do Expresso Tiradentes, do Terminal Sacomã e da Estação de Metrô Sacomã, o que torna esta região um área de grande **acessibilidade.**

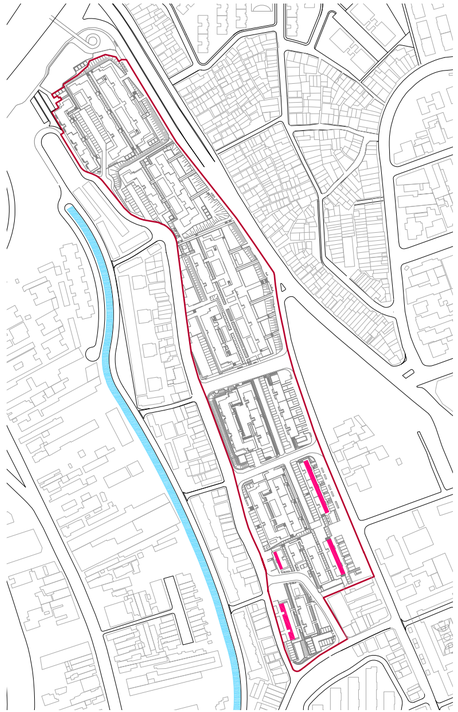
Para além das vias principais, o **sistema Viário** proposto pelo projeto está divido entre 3 vias locais e cinco vias de pedestre. As vias de pedestre são importantes para aumentar a fruição e a capacidade de adensamento da área, visto que há um desnível de mais de 6 metros entre a Av. Delamare e a Almirante Nunes.

O conjunto desenha **3 quadras** que têm formas e estratégias distintas. Para facilitar a compreensão,

9 Segundo Albuquerque (2006 p. 195) a maior parte das famílias da Gleba A foi atendida em dois outros empreendimentos: o José Paulino dos Santos com 640 unidades Habitacionais e o Jardim Imperador com 380 e que distam mais de 4km da Gleba A de Heliópolis.



Estacionamento



Comércio

chamaremos de **quadra 1** a que está entre as ruas Juntas Provisórias e a Augusto May, de **quadra 2** a primeira da Rua coronel Silva Castro e a **quadra 3** a segunda quadra desta mesma rua.

A **primeira quadra** tem aproximadamente 300m de comprimento por 75m de profundidade no maior trecho. O ajuste à topografia deu-se através de platôs de modo que as edificações ficam em cotas diferentes das ruas.

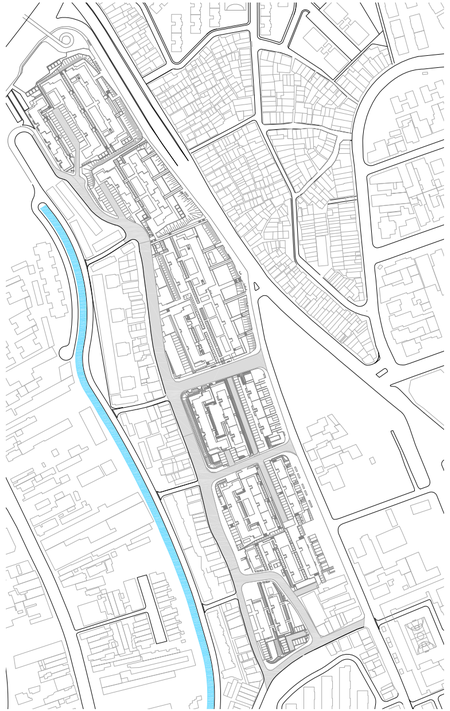
Os edifícios voltados à Av. Delamare estão cerca de 3 metros abaixo da rua e o acesso aos conjuntos é feito no nível da rua por passarelas que dão acesso à uma cota intermediária do edifício, isto é, há apartamentos em cotas superiores e inferiores ao nível da passarela. Desta forma, o projeto consegue ter **gabarito** entre 5 e 7 pavimentos sem a necessidade de elevador.

Os recuos frontais são generosos em relação à Av. Delamare, variam entre 12 e 26m no maior trecho. Encontramos situações semelhantes nos afastamentos entre as edificações (de 13 a 26m). Os edifícios voltados para a Rua Almirante Nunes têm dois acessos: um por uma via interna de pedestres e outro pela própria Almirante Nunes.

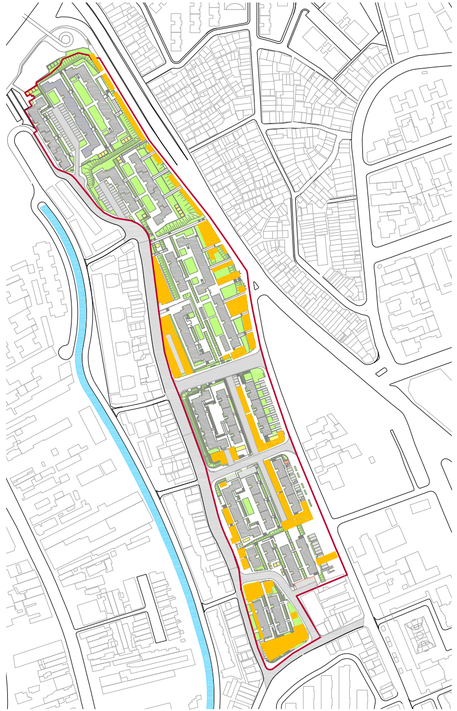
Os edifícios da **segunda e da terceira quadra** estão implantados de tal modo que o ajuste entre a cota da edificação e a cota da R. Coronel Silva Castro é feito pelo passeio peatonal. O pavimento térreo é destinado à unidades comerciais que ativam o uso da rua. As edificações voltadas para a Rua Almirante Nunes, assim como na primeira quadra, também têm dois acessos e são designados, em sua maioria, por unidades residenciais, visto que o ajuste à topografia é feito por um muro de arrimo alinhado à calçada.

Nesta face de quadra, foram projetadas apenas 4 unidades comerciais em um dos blocos, na esquina da Almirante Nunes com a Rua Sete de Setembro, único trecho em que o nível da cota de acesso ao edifício e a cota da rua estão alinhadas.

Como já foi dito, há três **tipologias** diferentes no conjunto: uma de 1 dormitório (37,27m²), outra de dois (43, 36m²), e uma de três dormitórios (51,37m²). O arranjo elaborado pela implantação destas tipologias conformou, em todas as quadras, pátios internos longilíneos de tamanhos variados e que abrigam tanto



Sistema Viário



Autoconstruções

áreas verdes quanto bolsões de estacionamento. Estes pátios são ladeados pelas ruas internas de circulação tanto de pedestres como de automóveis.

A **Densidade** estimada quando da entrega do projeto, em 2004, era de 679 habitantes por hectare[10].

Há possivelmente duas formas de se compreender a dimensão da **Diversidade** quando da análise deste conjunto. A primeira é sobre aquilo que ele é hoje: a repetição de um modelo de quadra que, em sua composição interna, até apresenta algum tipo de diversidade espacial, tipológica e programática.

Espacial porque organizado em diferentes níveis, com pátios e ruas internas; tipológica pela adoção de tamanhos diferentes e programática porque promove unidades comerciais (apenas nas quadra 2 e 3), garagens e unidades residenciais de 1, 2 e 3 dormitórios.

A segunda é sobre aquilo que ele destruiu para poder existir, isto é, a implantação destes edifícios operou como uma transformação radical do tecido da favela solapando as relações sociais existentes, os investimentos públicos aplicados em melhorias do sistema viário e de infraestrutura feitos no local, e a diversidade de situações e programas que haviam na gleba no momento anterior à intervenção.

Programa de usos

Além do uso habitacional, o projeto contempla áreas verdes intersticiais, área de estacionamento e áreas comerciais.

Novas Dinâmicas (apropriações ou alterações pós-obra)

Ao longo dos mais de 20 anos desde a implantação do projeto a população promoveu alterações significativas no conjunto edificado, sobretudo nos recuos dos edifícios da quadra 1, única sem unidades comerciais no térreo. Nestes recuos a população autoconstruiu pequenas unidades de comércios, serviços e de garagem que dão apoio ao cotidiano das famílias de Heliópolis (Souza, 2012, p. 117).

Há toda sorte de empreendimentos nessas autoconstruções: quitandas, vendinhas, bares, lojas de roupa,

10 Consideramos a média de 4 pessoas por unidade.

Construção do Cingapura Gleba A
Fonte: COHAB, 2016

cabelereiros, agência de viagem, imobiliária e barbearia são alguns deles. Esta diversidade de usos expressa-se também na diversidade de horários de funcionamento e garantem a vitalidade da rua ao longo do dia.

Estas ocupações subvertem o partido original do Projeto Cingapura de rompimento com o tecido urbano, e promovem uma ocupação perimetral alicerceado no uso, em geral coletivo[11] quando em grandes avenidas e privado quando em ruas menores, e que ampliam as possibilidades de usos para as calçadas.

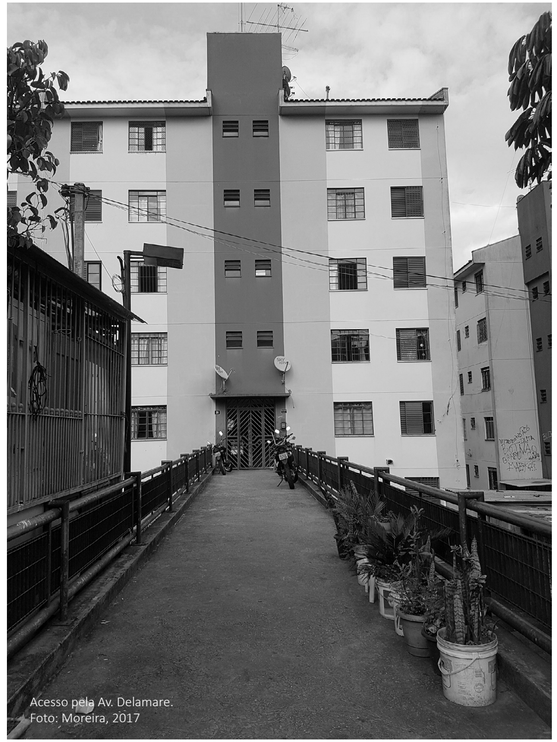
É interessante notar que estas ocupações ocorrem apenas nos trechos em que há uma ruptura entre as edificações do Cingapura e o tecido urbano, seja ela dada pelo afastamento expressivo entre um alinhamento e outro, seja pela diferença de nível. De tal modo que estas autoconstruções, precárias ou não, ensejam uma interface entre a quadra a dimensão pública da rua e das calçadas como somente na fachada da Coronel Silva Castro o Cingapura se propôs a promover.

Nesta fachada, única que tem comércios no térreo[12] e em que o acomodação entre a cota da edificação e da rua se dá pela calçada, as interferências feitas pela população tem um caráter mais de adequação à escala dos usos definidos pelo próprio projeto, do que na proposição de novos.

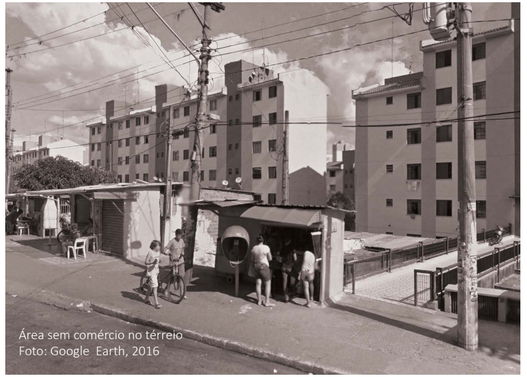
Trata-se de expansão das coberturas, sobretudo para ampliar a superfície dos bares, da aplicação de todos e da criação de uma vitrine mais próxima à rua para divulgar de forma mais ampla os produtos de uma loja recuada a quase 20 metros da rua.

11 Há também autoconstruções que abrigam garagens individualizadas.

12 Exceto um pequeno trecho de 4 unidades na rua Almirante Nunes.



Acesso pela Av. Delamare.
Foto: Moreira, 2017



Área sem comércio no térreio
Foto: Google Earth, 2016

Área com comércio no térreio
Foto: Moreira, 2017

CONJUNTO 115
Rua Loefgren
Av. Dr. Ricardo Jafet
R. Santa Cruz
Av. Nazaré
R. Bom Pastor
Rua Comandante Taylor
Presidente Wilson
Av. Dr. Francisco Mesquita
Av. Alm. Delamare
R. Alencar Araripe
Av. Prés. Tancredo Neves
R. Velho
Alameda dos Guatás
R. Ribeiro Lacerda
R. do Boqueirão
Av. do C
Rod. Anch
R. Caripura
Av. In
aguara
orais
N

ÁREA TOTAL **0,3 Hectares**

168,52 HABITANTES/ha

115 UNIDADES HABITACIONAIS

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: NÃO

CONSTRUIR COM O TERRITÓRIO EXISTENTE

PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS – CONJUNTO 115

Situação anterior ao projeto

Como vimos, A Gleba A era uma das mais críticas da favela e o Poder Público municipal vinha operando transformações neste trecho já há algum tempo. Contudo, a área mais fragilizada da gleba ainda não havia recebido intervenções estruturais.

A área compreendida entre a Av. Almirante Nunes, Rua Santa Edwiges, Coronel Silva Castro, Rua Tiradentes, Estrada das Lágrimas e córrego do Sacomã, era uma área de topografia acidentada, densamente ocupada e com unidades habitacionais construídas em áreas de risco de alagamento, solapamento e de grande fragilidade construtiva.

A área tinha uma acessibilidade difícil, somente as Rua Santa Edwiges e Almirante Nunes davam acesso às casas. As moradias mais próximas ao córrego eram acessas por vielas que, nos trechos mais estreitos, não passavam de 60 centímetros.

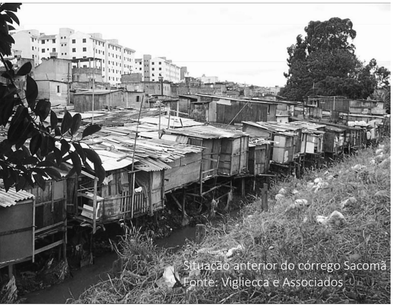
Como já dissemos anteriormente, tivemos acesso ao diagnóstico sócio territorial realizado em Setembro de 2003 pela SEHAB[13] para a Gleba A[14] , e que nos serviu de base para que identificássemos questões e demandas especificas deste território quando da implantação da urbanização da gleba na qual se insere o conjunto 115. Nosso objetivo com esta análise, mais do que descrever ou reportar o que foi relatado, é levantar algumas questões demandadas pelo território e como o projeto construído respondeu a elas.

Segundo o cadastro realizado em setembro de 2003, a Gleba A de Heliópolis contava com 1.346 famílias e

13 O diagnóstico sócio territorial realizado pela empresa Hightech, no mês de Setembro de 2003, em um contrato firmado com a SEHAB.

14 O relatório não apresenta um mapa que demarca a área de abrangência de estudo, mas aponta que a escala de abrangência é de quase 9 hectares, o que nos permite supor que os edifícios do Cingapura foram contemplados pelo relatório.

Implantação Inicial
Escala 1: 2.100



Situação anterior do córrego Sacomã
Fonte: Viglieca e Associados

Situação atual do córrego Sacomã
Fonte: Moreira, 2017

aproximadamente **5 mil pessoas**. A maior parte destas famílias era composta por **arranjos familiares de até 5 pessoas (85%),** mas havia casos pontuais de famílias maiores.

Tabela 4. Composição Familiar da Gleba A no período

Nº de pessoas por família	Nº de famílias	Percentagem
1	135	10,00%
2	250	18,60%
3	319	23,70%
4	291	21,60%
5	149	11,10%
6	101	7,50%
7	33	2,50%
8	34	2,50%
9	24	1,80%
10	4	0,30%
11	5	0,40%
25	1	0,10%
TOTAL	**1346**	**100,00%**

Fonte: SEHAB/03

Destas 5 mil pessoas:

- 16,67% correspondiam à demanda potencial por educação infantil, (crianças de 0 a 6 anos) e um número elevado delas, 58,60%, não frequentava escola;
- 15,11% encontravam-se em idade de escolaridade obrigatória (7 a 14 anos) e 97% dessas crianças e adolescentes frequentavam a escola;
- 21% da população acima de 15 anos era analfabeta;
- 52,28 % eram consideradas economicamente ativas e em condições efetivas de ingresso e participação no mercado de trabalho (faixa de 15 a 40 anos). Dentre as pessoas nesta faixa, 17,8% encontravam-se em situação de desemprego e cerca de 46% era ou de profissionais autônomos (10,5%) ou tinham carteira assinada (35,5%).
- Os rendimentos per capta das famílias era majoritariamente de até 2 salários mínimos (86,70%), 4,10% não tinham renda, 7,4% tinha rendimento entre 2 e 3 s.m. e apenas 1, 87% era maior do que 3.

A **distribuição dos domicílios por tipo de uso** apontava que 87,4% dos domicílios eram ocupados exclusivamente por usos residenciais, 56 de uso misto (3,6%), 97 de comércio/serviços (6,3%), e 4 imóveis eram utilizados exclusivamente para Igreja.

No que se refere às expectativas que a população tinha em relação à atuação do poder público eram: 34% consideravam a urbanização da favela, 22,8% a regularização fundiária, 21,40%, as melhorias no domicílio, 15% o financiamento de casa/apartamento, 2,3% estava satisfeito e 16,40% prefeririam obras de mutirão, verba para aquisição de moradia ou outras opções[15].

Com base neste levantamento, a leitura que fazemos sob a ótica da construção de um programa de usos[16] a ser incorporado ao projeto de urbanização deste trecho aponta para 5 premissas básicas e que, obviamente, necessitariam de mais dados para ser melhor desenvolvidas.

1. A forma de acesso à moradia tem que ser compatível à baixa capacidade de pagamento das famílias;
2. Unidades habitacionais com 2 quartos eram suficientes para atender de forma adequada à demanda, mas há possibilidade também de produzir algumas unidades de 1 quarto que abriguem arranjos familiares menores;
3. A provisão de equipamentos de lazer e educação (escolas e creches) adequados não só às crianças e adolescentes que compunham quase 30% das pessoas à época, mas que também promovessem a inserção dos jovens e adultos no sistema escolar, visto, à época, que 21% da população acima de 15 anos era analfabeta;
4. Promover o uso misto para abarcar as unidades comerciais que eventualmente tivessem de ser removidas bem como providenciar novas que possam gerar renda para a população;

15 O documento não explicita a metodologia aplicada para identificar estas expectativas. No entanto, uma vez que a somatória das percentagens é superior à 100%, acreditamos que as famílias poderiam escolher mais de uma opção.

16 Destacamos que nosso olhar propositivo restringe-se à composição de um programa de usos de para projeto de urbanização de favelas formulado apenas com dados não territorializados, o que limita nossa capacidade propositiva.

Situação atual da área
Foto: Moreira, 2017

Situação atual do córrego Sacomã
Fonte: Moreira, 2017

5. A intervenção deve focar em promover melhorias às condições de urbanidade e de habitabilidade sem promover grandes remoções e garantir a regularização fundiária.

O relatório não menciona as casas em áreas de risco e que foram um fator fundamental para o grande número de remoções que o projeto acabou desencadeando ao canalizar o córrego do Sacomã e abrir um novo sistema viário. As remoções lindeiras ao córrego permitiram a abertura de um novo sistema viário e conformaram um perímetro de intervenção longilíneo e ladeado na face oeste pelo córrego Sacomã e na face leste com as construções remanescentes.

Tal situação urbana direcionou o partido de projeto que foi desenvolvido pelo escritório Vigliecca e Associados, originalmente contratados para o projeto, à uma conformação linear de implantação, como veremos a seguir.

Por ora, basta dizer que a intervenção contemplava, ao todo, um conjunto de 9 quadras, das quais, apenas duas seguiram parcialmente o projeto original desenvolvido pelo escritório[17] . As demais tiveram seus projetos refeitos por outros escritórios alterando radicalmente o partido original.

Deste modo, na análise que faremos a seguir, daremos ênfase apenas pra o projeto da quadra 01, conhecido pelos moradores como conjunto 115, porque ele é o único em que o partido original da proposta foi minimamente preservado[18].

Forma Urbana

A área está em dos **contextos urbanos**[19] mais complexos de Heliópolis: trata-se de uma nesga de cerca de 400m de comprimento por 40m de largura, topografia acidentada (10% de inclinação), no fundo de vale do córrego Sacomã, espremida entre as quadras do Cingapura e do córrego.

Embora não se trate de um trecho permeado de vias de grande circulação, a **acessibilidade** da área é facilitada

17 A quadra 0 e a quadra 1 foram as únicas em que o partido original foi, ao menos parcialmente preservado. Todas as demais sofrerem alterações drásticas entre o projeto inicial e o que foi construído.

18 Ao longo da obra o projeto original foi bastante alterado, mas algumas das questões/ proposições colocadas por este projeto se preservaram.

19 Aqui estamos falando de todo o conjunto da intervenção, não apenas da quadra 01

Habitação

Áreas verdes

Lazer

Estacionamento

pela proximidade com a estação Sacomã do metro e da Av. Juntas Provisórias. No entanto, não há pontos de ônibus nas ruas lindeiras, apenas nas ruas principais: Almirante Nunes, Delamare e Estrada das Lágrimas.

Pra facilitar a permeabilidade da área, o projeto complementa o **Sistema Viário** com a abertura de quatro novas vias: a Rua Michel da Silva, que margeia o córrego do Sacomã, e outras três ruas perpendiculares a esta que se conectam à rua Almirante Nunes como uma extensão de outras ruas transversais existentes.

A conformação da **Quadra** que abriga o conjunto 115 é composta pela justaposição entre as construções remanescentes da favela e o edifício novo, que está implantando no alinhamento da quadra[20], de modo a "reconstruir uma possibilidade de quadras-bloco (...) [em que] as construções novas abraçam e conversam com as existentes sem qualquer indicação de substituição progressiva ou osmose"

Esta justaposição é mediada pela proposição de três pátios de miolo de quadra e que são desenhados tanto pela edificação nova, quanto pelas existentes.

> *"Este interior da 'quadra' realizaria a junção e mútua significação do proposto e do existente. Nesse espaço, o primeiro não existe sem o segundo; tampouco existe uma relação hierárquica ou ainda de exemplo. E esse é o seu significado presente e que deveria ser aprofundado no futuro próximo, com a progressiva abertura de quintais e estímulo da vida em comunidade" (Recamán, 2014, p. 23).*

O bloco laminar marca o alinhamento da quadra e opera como fronteira entre a esfera pública e a privada. Entretanto, esta fronteira é porosa, visto que o projeto propõe pórticos de acesso ao pátio que estimulam a fruição pública e permitem que eles sejam utilizados "tanto pelos moradores do edifício, quanto das casas ou mesmo pelo público em geral (...) [Isto é] a opção pelo pátio deu-se como ajuste – pela dimensão do público- entre a lâmina nova e as construções preexistentes" (Rubano, 2014, p. 146)

20 No projeto original o edifício longilíneo estava recuado da linha da rua e havia caixas de circulação vertical interrompendo a "possível monotonia (da fachada) dada a dimensão da lâmina" (Rubano, 2014, p. 145).

Conjunto 115 tem **gabaritos** diferenciados de acordo com o contexto urbano em que estão inserido. A lâmina mais extensa, lindeira ao córrego, tem gabarito de 4 andares (térreo mais 3 pavimentos) adequando-se à realidade do entorno. As lâminas voltadas para as ruas projetadas, perpendiculares ao córrego e À construções pré-existentes, têm gabarito maior de térreo mais 5 pavimentos.

A **Estrutura Fundiária** propõe um sistema misto em que as construções pré-existentes podem ser dividas em lotes individuais ou coletivos enquanto que a lâmina proposta propõe a dissolução do lote adorando a quadra (ou neste caso, meio de quadra) como unidade mínima.

O conjunto 115 tem duas **tipologias** habitacionais diferentes, uma de um dormitório e outra de dois, o que, como vimos, é adequado ao perfil de 85% das famílias que moravam na gleba.

A **Densidade** do conjunto 115 é de 302 habitantes por hectare, quase o dobro da densidade do entorno que é de 174,5hab/ha.

A **Diversidade** expressa-se tanto nos arranjos espaciais, na conformação dos pátios, na integração entre o novo e o existente, como na variação de usos propostos.

Programa de usos

Além do uso habitacional, o projeto propõe um sistema de áreas verdes, pátios, área de estacionamento e áreas comerciais. Entretanto, o programa de usos inicialmente projetado não foi levado a cabo e sofreu alterações. As áreas comerciais do conjunto 115, por exemplo, foram suprimidas do projeto dando lugar à novas moradias. Apenas os boxes comerciais da quadra 0 foram construídos.

Os pátios abrigam pequenos equipamentos para o lazer das crianças o que, em termos de uso, é coerente com a demanda identificada mas, segundo uma moradora, "as crianças usam pouco, porque aqui não tem criança de pátio, tem criança que brinca na rua".

Novas Dinâmicas (apropriações ou alterações pós-obra)

Desde sua inauguração, a única mudança estrutural que identificamos foi o gradeamento dos pórticos impedindo uma relação mais fluída entre a rua e o pátio. Entretanto, o gradeamento não é um fenômeno isolado, como já vimos no caso do conjunto Delamare, por exemplo. Ele tem ocorrido em diversas habitações

Croqui
Fonte: Vigliecca e Associa

Vista do pátio
Fonte: Vigliecca e Associados

multifamiliares- de HIS ou não- da cidade[21] e repte-se inclusive em outros conjunto de Heliópolis como nos projetos Comandante Taylor, Juntas Provisórias, Redondinhos, dentre outros.

As áreas verdes são em geral lindeiras à rua Michel da Silva e estão bastante preservadas. Até o momento, as garagens, que ficam entre o passeio peatonal e a calha da rua, também permanecem preservados, sem alterações ou coberturas.

21 D'ottaviano, 2010

Vista geral do Conjunto
Fonte: Vigliecca e Associados

Vista geral do Conjunto
Fonte: Vigliecca e Associados

O desenho da Política Habitacional opera significativamente na construção do território das cidades. Apesar disso, a pauta desta Política no Brasil esteve mais contingenciada a fatores econômicos (BONDUKI, 2004) - ao número de unidades produzidas e ao custo da produção dessas unidades- do que no rebatimento desta política no território.

Ao subordinar a Política Habitacional a indicadores econômicos, a busca por terras vazias e baratas, normalmente periféricas, tem sido historicamente[22] um fator fundamental para viabilizar a construção e financiamento de habitações populares em todo o Brasil (Ferreira, 2005).

Mesmo quando o tema do habitar coletivo ganhou dimensões potencialmente transformadoras, não se estruturou uma estratégia pública consistente para o enfrentamento da questão urbana e habitacional no país (Bonduki, 2014, p. 327) de modo que ele foi traduzido como forma urbana dispersa, abstraindo-se a complexidade e a diversidade presentes no território (Rubano, 2014, p. 7).

Além disso, a produção de moradia pelo Poder Público operou como agente da espoliação e exclusão territorial da população pobre ao construir conjuntos habitacionais destituídos de equipamentos públicos e de infraestrutura urbana adequada em áreas já sem urbanidade e, muitas vezes, ambientalmente frágeis.

Assim, se o habitar coletivo foi um dos principais desafios da modernidade sobre o espaço urbano, sobretudo para os países centrais do capitalismo, este tema teve no Brasil "um desdobramento singular, ajustado ao 'desajuste' que nos caracterizou (e caracteriza) como sociedade" (Rubano, 2014, p. 7).

> *"A partir da impossibilidade, colocada historicamente, de superar as contradições entre a necessidade de se alcançar a homogeneização entre as formas particulares de produção e a apropriação do espaço urbano e a constituição de desigualdades decorrentes desse processo, caberá ao urbanismo e à arquitetura produzidos a partir desse planejamento o papel de se apresentar como expressão material dessas contradições" (Carrasco, 2011, p. 208)*

Ou seja, o arcaísmo brasileiro também caracteriza os produtos sociais e culturais e não apenas as relações de trabalho (Recamán, 2014, p. 14). Ele está presente no espaço construído, na disputa pela apropriação diferenciada da localização e também na arquitetura produzida.

> *"A arquitetura brasileira – de sistema cultural a campo profissional – elabora e formaliza essa dimensão do 'atraso' nas relações sociais brasileiras, excluindo a dimensão urbana e moderna da equação espacial das cidades" (Recamán, 2014, p 15)*

Desta forma,

> *"Os conjuntos habitacionais são espaços de heterogeneidade em relação ao restante da cidade. Sua implantação, suas tipologias, seu sistema viário, antes de promover qualquer integração ou articulação com seu entorno, definem sua segregação. Definem, materialmente, o cerco estabelecido em torno da multidão 'desorganizada', do mesmo modo que definem os termos das relações dessa multidão com o restante da cidade, pautadas principalmente pelo trabalho e pelo transporte, ou ainda, sua ausência. No entanto, internamente, é a homogeneidade que caracteriza o espaço do conjunto habitacional Espaço, ou projeto, que separa, individualiza, fixa e, consequentemente, enquadra, sob uma lógica coercitiva, o tempo e o movimento de seus ocupantes. Ambos adquirem uma nova forma de ordenamento, funcional ao modo de vida que se impõe" (Carrasco, 2011, p. 212)*

Os conjuntos habitacionais, no geral, pressupõem a "abstração das diferenças existentes entre todos os contextos, sociais, ambientais" (Carrasco, 2011, p. 209) e não é diferente quando eles passam a compor os projetos de urbanização de favela.

> *"Desse modo, ao pragmatismo que se opõe a uma crítica radical total caberá o papel de legitimar os parâmetros que orientam a arquitetura e o urbanismo produzidos no âmbito dos programas de provisão de moradias para a população de baixa renda – os conjuntos habitacionais -, que, por sua vez, não estariam voltados ao atendimento das necessidades concretas dessa população, e sim ao atendimento das necessidades abstratas da produção." (Carrasco, 2015, pp. 850-851)*

22 As três principais iniciativas habitacionais federais apoiaram-se, quase que integralmente, na construção de unidades habitacionais em áreas periféricas, quais sejam: os IAPs, o BNH e desde 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida.

Nos casos paulistanos, esta abstração pode atuar tanto na substituição do tecido existente por um novo, como foi nos casos do Cingapura ou mesmo do Jardim Edith relatado por Mariana Fix no livro Parceiros da Exclusão (2001).

Mas também de formas menos evidentes quando, no contexto da urbanização de favelas, há um desajuste na equação entre famílias removidas e famílias atendidas com a balança pesando mais para o primeiro do que para o segundo. Este é justamente o caso de Heliópolis.

Não há dúvidas que ao longo do tempo os indicadores territoriais das favelas melhoraram significativamente (Denaldi, 2003). Houve também avanços no que se refere à qualidade dos projetos de urbanização e de provisão habitacional que vêm se tornando cada vez mais complexos e abarcando dimensões que, em momentos anteriores, eram relegados (como é o caso da dimensão ambiental, por exemplo).

Entretanto, estes avanços não se traduziram em uma fórmula em que o número de moradias produzidas corresponda, pelo menos, ao número de famílias removidas. Mesmo em favelas com movimentos sociais ativos e engajados, como é o caso de Heliópolis, esta conta, em geral, não fecha.

No caso de Heliópolis, mais de 2 mil famílias estão cadastradas no programa Bolsa Aluguel oriundas de obras de urbanização (COHAB, 2016)[23]. Algumas delas estão há quase 10 anos nesta condição e aguardam a viabilização de novas unidades.

O Bolsa Aluguel afeta a vida destas famílias de diversas formas. Além da angústia da espera, de muitas vezes acarretar numa situação habitacional mais fragilizada do que a situação anterior em que se encontravam[24], o valor pago a estas famílias (que atualmente é de 400 reais por mês) regula o mercado imobiliário e incrementa o valor do aluguel que, nos últimos anos, tem aumentado e em alguns casos chega a 600 e 800 reais[25].

23 Atualmente há em Heliópolis mais de 3 mil famílias cadastradas no Bolsa Aluguel, quase mil delas entraram no programa em decorrência de um incêndio que ocorreu na favela em 2013, as demais são oriundas de ações de urbanização de favelas. (ver anexo 02)

24 Muitas vezes as famílias moravam em casas maiores do que as que conseguem locar com o valor pago pelo Bolsa Aluguel.

25 Valores relatados em conversas e entrevistas realizadas com diversos moradores. Entretanto, estes relatos não têm o rigor cientifico necessário para precisar a média de preços para locação de imóveis em Heliópolis, mas serve como noção geral da dinâmica do mercado imobiliário da favela.

Além disso, gostaríamos de ressaltar mais duas formas de exclusão que encontramos em Heliópolis e que estão associadas ao nó que é o acesso à terra (Maricato, 2012). A primeira trata da escolha de terrenos inaptos para abrigar os conjunto habitacionais. O caso da gleba L, nesse sentido, é exemplar. Um terreno que durante anos operou como lixão e que, segundo relatório da CETESB de 2009, apresenta elevada concentração de metano em diversos pontos da gleba e que representa riscos à saúde das quase 1.500 famílias que ali residem.

A segunda é que nem mesmo os projetos construídos pelo Município e entregues às famílias há mais de 30 anos têm todas as etapas de regularização fundiária completadas. Isto é, segundo a SEHAB (2016)[26], muitos dos projetos ainda não têm o parcelamento do solo definido e, nos casos dos projetos entregues em períodos mais recentes, o licenciamento da edificação ainda foi realizado (COHAB,2016).

A dificuldade de acesso à terra urbanizada é um traço estruturante do nosso país (Maricato 2012). Portanto, é fundamental que a política habitacional esteja associada à política urbana e fundiária que, não só ampliem a oferta de terra urbana, como também regulem o mercado, combatam a especulação imobiliária (Denaldi, 2013), que promovam o direito à cidade e à arquitetura.

Promover soluções para equacionar o déficit habitacional (tanto o existente quanto o produzido pelas obras de urbanização) é premissa fundamental para o desenho de políticas públicas e de projetos de arquitetura e urbanismo, mas não é a única:

> *"as solicitações de projeto, nesse momento, demandam formulações teóricas de novo tipo, que aproximem os desafios sociais e territoriais das questões da arquitetura e do urbanismo, atualizando seus conteúdos. Revendo tarefas a partir de novas questões (TAFURI, 1976)" (Rubano, 2014, p. 7)*

Ou seja, o projeto é um instrumento que deve agenciar tanto as tarefas que, pelo menos do ponto de vista da crítica, já estão postas[27], como também propor e formular novas com base nas questões latentes e que a todo momento estão pulsando no território.

26 Material apresentado quando da reunião de elaboração do Plano de ZEIS ocorrida em agosto de 2016.

27 Tarefas como garantir que o acesso à moradia se dê em áreas aptas e integradas ao tecido da cidade, com oferta de equipamentos, de infra estrutura etc.

"Torna-se fundamental, portanto, construir uma teoria de projeto que possa confrontar o consenso em torno deste modelo. Teoria que conduza a uma prática que defenda o processo de projeto enquanto atividade interdisciplinar; que considere as tensões entre suas finalidades internas e externas; que reconheça suas distintas escalas de determinação e indeterminação; que supere a noção de partido arquitetônico enquanto síntese excludente e a noção de programa de necessidades enquanto rebaixamento das possibilidades de apropriação do espaço produzido e, finalmente, que permita a consolidação do projeto enquanto ferramenta de pesquisa e produção de conhecimento compartilhado socialmente." (Carrasco, 2015, p. 853)

Mesmo em uma favela "vitrine" como é o caso de Heliópolis, osprojeto não é compreendido como instrumento investigativo e propositivo. Apenas os conjuntos Delamare e o 115 apontam para formulações projetuais que introduzem elementos urbanos e que geram urbanidade.

Em ambos o tema do pátio foi utilizado como elemento desencadeador e estruturador de urbanidade. Se no primeiro o pátio atua como um fato novo que se insere no território, no segundo ele opera como um ajuste, como mediador "pela dimensão do público- entre a lâmina nova e as construções preexistentes" (Rubano, 2014, p. 146).

Investigar as possibilidade de projeto quando da interface entre um elemento novo e um pré-existente não é uma tarefa nova, mas que tem sido pouco utilizada quando da intervenção em favelas. Entretanto, se a base espacial das cidades brasileiras é estruturada pelo modelo seletivo de modernização (Recamán, 2014, p. 17), é tarefa fundamental do projeto de arquitetura e urbanismo enfrentar esses contextos reconhecendo-os como parte estruturante da cidade sem, contudo, mimetizá-los.

O caráter investigativo e propositivo do projeto, mais do que o assertivo, deve atuar como viga mestra das propostas projetuais (Rubano, 2014, p. 7) em qualquer contexto urbano.

Entretanto, esta não é uma tarefa apenas dos escritórios de projeto, mas também dos urbanistas, dos planejadores urbanos, dos advogados, geógrafos, dos técnicos da prefeituras e de todas as demais disciplinas que constroem a cidade.

"toda a legislação, os técnicos da prefeitura, então sempre orientados para que você não faça isso [o projeto que constrói urbanidade], forçam a barra para que você repita sempre o mesmo erro [o bloco H solto no lote, o gradeamento etc.] (...) à medida em que você faz o projeto, toda a estrutura te empurra para fazer sempre o mesmo (...) nosso trabalho se torna muito desgastante porque você não encontra um caminho fácil para se fazer aquilo que deve ser feito, parece absurdo dizer algo assim, o que tem que ser feito não pode ser feito (...) por razões de todas as normas, recuos, número de unidades (...) o trabalho se torna uma espécie de armadilha (...) onde não há saída."(entrevista realizada com o arquiteto Hector Vigliecca[28])

Esta fala de Vigliecca evidencia o que procuramos dissertar nesta pesquisa ao entender o conceito ***processo-forma-conteúdo*** como um amalgama que estrutura o desenho do espaço urbano a partir do alinhamento interdisciplinar de diversos fatores e agentes.

"Porém, se a cidade é o mundo criado pelo homem, segue-se que também é o mundo em que ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem nenhuma consciência bem definida da natureza de sua tarefa, ao criar a cidade o homem recriou a si mesmo" (Park, 1967 apud Harvey 2014 p.28)

Se de fato ao criar a cidade o homem recriou a si mesmo, as cidades brasileiras têm mais semelhanças com o 'Retrato de Dorian Gray'[29] do que gostaríamos de admitir. Só que diferentemente da obra de Oscar Wild, nosso retrato não está escondido no sótão, mas escancarado em cada elemento urbano e não há muro, grade ou qualquer outro artifício que possa escondê-lo.

28 A entrevista foi realizada em setembro de 2016

29 O Retrato de Dorian Gray é uma obra de ficção escrita em 1890 por Oscar Wild. N

BIBLIOGRAFIA

Albuquerque, M. J. d., 2006. Verticalização de Favelas em São Paulo: balanõ d euma experiencia (1989-2004). São Paulo: s.n.

Amaral, M. R. S., 1991. Heliópolis: o percurso de uma invasão. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

Azevedo, S; Andrade L; A. G. Habitação e poder – da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

Bastide, R., 1978. Brasil, terra de contrastes. Em: São Paulo: DIFEL.

Bellini, J. H. & Stephan, Í. C., 2015. A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E COMBINADO NOS MUNICÍPIOS. rio de janeiro: s.n.

Bonduki, N., 2004. Origens da habitação social no Brasil- Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. Em: São Paulo: Editora Estação Liberdade.

Bonduki, N., 2014. Em: Os pioneiros da habitação social no Brasil. São Paulo: Fundação Editora da UNESP.

Bonduki, N., 1987 Criando territórios de utopia. Dissertação de Mestrado apresentada à FAUUSP. São Paulo, SP

Brasil, 2014. Comitê Gestor do PAC. 11° Balanço do PAC2. Brasília: s.n.

Brasil, M. d. C., 2010. Urbanização de Favelas: A experiência do PAC. Brasília: s.n.

Bueno, L. M. M., 2000. Projeto e Favela metodologia para projetos de urbanização. Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP. São Paulo, SP

Cardoso, A., 2013. O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Carlos, A. F. A., 2001. Espaço-tempo na metrópole: fragmentação da vida. São Paulo: Contexto.

Carrasco, A., 2011. Os limites da Arquiteta, do urização retardatária de modernbanismo e do planejamento urbano em um contexto. Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP. São Paulo, SP.

Carrasco, A. d. O. T., 2015. O CONJUNTO HABITACIONAL COMO EXPRESSÃO DA DESIGUALDADE URBANA. Anais: 3º CIHEL- Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono- Habitação: Urbanismo, Cultura e Ecologia dos Lugares, setembro, pp. 842-854.

Castilho, J. V. d., 2013. A favelização do espaço urbano em São Paulo. Estudo de caso: Heliópolis e Paraisópolis. Dissertação de Mestrado apresentada à FAUUSP. São Paulo, SP.

Carvalho, C. S; Shimbo, L Z; Rufino, M B C orgs. Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, 428 p

D'ottaviano, M. C. L.. Condomínios Fechados na região metropolitana de São Paulo: que novo padrão é esse?. In: Suely Leal; Norma Lacerda. (Org.). Novos Padrões de Acumulação Urbana na Produção do Habitat: Olhares Cruzados Brasil-França. 1 ed. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010, v. 1, p. 151-17

Denaldi, R., 2003. Políticas de Urbanização de Favelas: Evolução e Impasses.. Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP. São Paulo, SP

Ferreira, J. S. W., 2003. São Paulo, o mito da cidade global. Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP. São Paulo, SP

Ferreira, J. S. W., 2005. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil.

Ferreira, J. S. W., 2011. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira". 2011: s.n.

Ferreira, João Sette Whitaker. Minha Casa, Minha Vida: notas sobre a responsabilidade coletiva de um desastre urbano. Enanpur, 2015. Belo Horizonte.

Harvey, D., 2014. Cidades Rebeldes- do Direito à Cidade à Revolução Urbana. São Paulo: Martins Fontes.

Klintovitz, D., 2015. Entre a Reforma Urbana e a Reforma Imobiliária- A coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP. São Paulo, SP

KOHLSDORF, M. E., 1996. A Apreensão da Forma da Cidade. Brasília: UNB.

Kowarick, L., 1979. A espoliação urbana. São Paulo: Paz e Terra.

Kowarick, L., 2000. Escritos Urbanos. 1ª ed. São Paulo: 34.

Leitão, K. O., 2009. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à amazônia no desenvolvimento do país. Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP. São Paulo, SP

Maricato, E., 1995. METRÓPOLE NA PERIFERIA DO CAPITALISMO:ILEGALIDADE DESIGUALDADE E VIOLÊNCIA. São Paulo: s.n.

Maricato, E., 1999. A terra é um nó na sociedade brasileira...também nas cidades. Petrópolis: Vozes.

Maricato, E., 2012. O Impasse da Política Urbana no Brasil. Em: Petrópolis: Editora Vozes.

Oliveira, F . “A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista”. In: Estudos CEBRAP 2, Edições CEBRAP, 1972

PMSP, P. d. M. d. S. P., 1992. Relatório de Gestão 1989 - 1992 (adminsitraçõe regionais do Ipiranga e Vila Mariana). São Paulo: s.n.

Recamán, L., 2014. Arquitetura em tempos difíceis. Em: O Terceiro Território- Habitação Coletiva e Cidade. São Paulo: Vigliecca e Associados.

Revista Exame, 2017. Governo anuncia na segunda-feira medidas para Minha Casa. Exame, 03 fevereiro.

Rolnik, R., 2016. Conferência de Abertura do II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (II UrbFavelas). Rio de Janeiro: s.n.

Royer, L. d. O., 2013. Financeirização da Política Habitacional Limites e Perspectivas. São Paulo: Anablume.

Royer, L. d. O., 2013. Financeirização da Política Habitacional. Limites e Perspectivas. São Paulo: Annablume.

Rubano, L. M., 2001. Cultura de projeto: um estudo de ideias e propostas para a habitação coletiva. São Paulo: tese de doutorado apresentada à FAUUSP.

Rubano, L. M., 2014. O Terceiro Território- Habitação Coletiva e Cidade. São Paulo: Vigliecca e Associados.

Rubio, V. M,. 2011. Projeto de Urbanização de Assentamentos Precários no Rio de Janeiro e em São Paulo: um instrumento de construção de cidade. São Paulo. Dissertação de Mestrado apresentada à FAUMACK. São Paulo, SP

Samora, P. R., 2010. Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade. Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP. São Paulo, SP.

Santis, M. d. & Persoli, A., 2013. Memórias de Heliópolis- Raízes e contemporaneidades. São Paulo: Kazuá.

Santos, C. B. d., 2013. A moradia como direito fundametal. Rio Grande: s.n.

Santos, M., 1990. Metrópole corporativa fragmentada. São Paulo: Nobel.

Santos, M., 2013. A urbanização brasileira. 5 ed. s.l.:Edusp.

Silva, M. d. G. P., 2009. Percurso da ação pública nas áreas informais do município de São Paulo. Urbanização de favelas, mutirão e autocontrução- 1979 / 1994. São Paulo: s.n.

Silva, P. S. d. S. e., 1989. Morada Evolutiva / do Promorar ao Penha. Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP. São Paulo, SP

Souza, V. P. d., 2012. Heliópolis as intervenções públicas e as trasnformações na forma urbana da favela (1970 -2011). Dissertação de Mestrado apresentada à FAUMACK. São Paulo, SP

Taschner, S. P. & Baltrusis, N., 2003. Um olhar sobre habitação em São Paulo. são paulo: s.n.

Villaça, F., 1986. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo: global.

Zuquim, M. de L.. Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?. In: II ENANPARQ, Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2012, Natal. Teorias e práticas na Arquitetura e na Cidade Contemporâneas. Natal: EDUFRN, 2012. v. 1.

ANEXOS

ANEXO 1: Relação dos projetos de provisão habitacional em Heliópolis até o ano de 2014

Gleba	Quadra/ Conjuntos Hab	N° Unidades Habitacionais					Período (Ano)	Programa Habitacional
		removidas (1)	previstas	construídas		bolsa aluguel(2)		
				no local	outras áreas			
Heliópolis A	Cingapura A	1.869	849	849	1.020	44	1.996	PROVER
	Quadra 0	841	-	42	-		2.005	Bairro Legal
	Quadra 1 (conjunto 115)		-	115	-			Bairro Legal/ Urbanização de Favelas + PAC
	Quadra 2		-	16	-			
	Quadra 4 e 5		-	91	-			
	Bolsão		-	260	-			
Heliópolis B	-	-	-	-	-	-	-	-
Heliópolis C	COHAB	não se aplica		270	-			COHAB
Heliópolis D	-	-	-	-	-	-	-	-
Heliópolis E	COHAB	não se aplica		80	-			COHAB
Heliópolis F	Embriões	-	315	-	-	-	1986 à 1989	-
Heliópolis G	Juntas Provisórias	420	221	199	-	224	2.014	Programa de Urb. de Favelas (SEHAB) + PAC
Heliópolis H	Cohab	não se aplica	-	400	-	665	1986 à 1989	COHAB
	Bacarelli	885	-	200	-		2.013	Programa de Urb. de Favelas (SEHAB) + PAC
Heliópolis I	-	-	-	288	-	-	-	-
Heliópolis J	-	-	-	-	-	-	-	-
Heliópolis K	Praça Piloto	268	-	268	-	2.018	1986 à 1989	Projeto Modelar
	Flamengo/ Portuguesa 1 e 2	143	-	143	-		1986 à 1989	Programa Nacional de Mutirões
	Lagoa (xique-xique)	40	-	40	-		1986 à 1989	
	Praça Dom Pedro	18	-	18	-		1986 à 1989	
	Delamare	120	-	120	-		1.991	FUNAPS
	Rocinha (Cristo Redentor)	300	-	72	-		2.009	Programa de Urbanização de Favelas (SEHAB) + PAC
	Córrego Independência	250		7	-			
	Comandante Taylor	não se aplica	-	421	-		2.015	
	Estrada das Lágrimas	-	204		-		-	
	Sabesp 1	-	810	390	-		2011 (ainda em obras)	Programa de Urb. de Favelas (SEHAB) + PAC
	Sabesp 2	-	1.200		-			Programa de Urb. de Favelas (SEHAB) + PAC
Heliópolis L	Projeto Experimental	não se aplica		688	-	50	1986 à 1989	Projeto Modelar
	Cingapura L2			600	-		1991 à 1994	PROVER
Heliópolis M	-	317	-	-	-		-	COHAB
	COHAB (11 andares)			688	-	52	1.998	COHAB
	COHAB			86	-			PAC
	Ceratti			130				PMSP + CDHU
TOTAL		**5.471**	**3.599**	**6.481**	**1.020**	**3.053**		

(1) Informação obtida através de várias fontes: COHAB, DEARSUL e relatos dos moradores; (2) Fonte: COHAB, 2016

ANEXO 2: Relação das construturas participantes do Projeto Experimental da Gleba L

CONSTRUTORA	SISTEMA CONSTRUTIVO	
	ESTRUTURA	FECHAMENTO
Sergus Construções e Comércio Ltda	Perfil metálico	Bloco de concreto
Administradora e Construtora Soma Ltda	Alvenaria estrutural	Bloco de concreto estrutural
Construtora Setal Ltda	Alvenaria estrutural	Bloco de concreto estrutural
Construforte	Perfil metálico	Bloco de concreto
Costa Previato Engenharia e Construtora Ltda	Perfil metálico	Bloco de concreto
Down-Tec Engenharia, Saneamento e Serviço Ltda	Alvenaria estrutural	Bloco de concreto estrutural
Construtora Sequência Ltda	Pré moldado em concreto armado	Bloco de concreto
H. Guedes Engenharia Ltda	Perfil metálico	Painel de concreto celular
L. Castelo Engenharia e Construções	Perfil metálico	Bloco de concreto
Multipla Engenharia Ltda	Pré moldado em concreto armado	Placa alveolada pré fabricada concreto armado
Construtora Morais Ferrari Ltda	Pré fabricado de alvenaria armada	Placa pré fabricada de alvenaria armada
Construtora Tarraf Filhos e Cia Ltda	Pré moldado em concreto armado	Placa pré fabricada concreto armado
Goes Cohabita Construções S.A.	Painel auto portante de concreto armado moldado “in-loco”	Bloco de concreto
BHM Empreendimentos e Construções S.A.	Pré moldado em concreto armado	Placa pré fabricada concreto armado
Itapuã Projetos e Construções	Painel auto portante de concreto armado moldado “in-loco”	Painel auto portante de concreto armado moldado “in-loco”
Eldorado Construtora S.A	Pré moldado em concreto armado	Bloco de concreto
Confil Construtora Figueiredo Ltda	Perfil metálico	Bloco de concreto de vedação
Sergem Serviços Gerais de Engenharia S.A.	Pré moldado em concreto armado	Placa pré fabricada concreto armado
Apol Construtora Ltda	Perfil metálico	Bloco de concreto celular
Erco Engenharia e Comércio S.A.	Perfil metálico	Bloco de concreto
Via Engenharia Comércio Ltda	Pré moldado em concreto armado	Bloco de concreto
Simétrica Engenharia S.A.	Pré moldado em concreto armado	Bloco de concreto
Construtora A. Azevedo Ltda	Perfil metálico	Bloco de concreto celular
Construtora Oxford Ltda	Pré moldado em concreto armado	Bloco de concreto
Geva Engenharia Ltda	Pré moldado em concreto armado	Bloco de concreto
Construtora Presidente S.A.	Perfil metálico	Bloco de concreto
Construtora e Pavimentadora Lix da Cunha S.A.	Pré moldado em concreto armado	Bloco de concreto de vedação
Schahim Cury Engenharia e Comércio	Perfil metálico	Bloco de concreto celular
Engelux Comércio e Construções Ltda	Alvenaria estrutural	Bloco de concreto estrutural
Kadiz Engenharia e Construções Ltda	Perfil metálico	Bloco de concreto celular
HD Construtora de Obras S.A.	Painel pré moldado de concreto armado	Painel pré moldado de concreto armado
Construtora Mendes Júnior Edificações Ltda	Hypargrill - estrutura em membrana formada por grelhas metálicas em parabolóide hiperbólico	Bloco de concreto
Santa Bárbara Engenharia S.A.	Pré moldado em concreto armado	Bloco de concreto
Empresa Lagoinha Construtora Ltda	Painel pré moldado de concreto armado	Painel pré moldado de concreto armado
Master Incosa Engenharia S.A.	Painel pré moldado de concreto armado + alvenaria estrutural	Painel pré moldado de concreto armado + bloco de concreto estrutural
Cojan Engenharia S.A.	Painel alveolado pré fabricado de concreto armado	Painel alveolado pré fabricado de concreto armado
Construtora Prates Galvão	Alvenaria estrutural não armada em bloco de concreto celular	Bloco de concreto celular
Vendra	Alvenaria estrutural	Bloco de concreto estrutural
Construtora Villa Del Rey	Painel auto portante de concreto armado moldado “in-loco”	Painel auto portante de concreto armado moldado “in-loco”
GTO - Grupo Técnico de Obras Ltda	Perfil metálico	Bloco de concreto celular
Concima	Perfil metálico	Painel pré moldado de argamassa armada
Engesan Construções Ltda	Alvenaria estrutural	Bloco de concreto estrutural

Fonte: COHAB, 2017