



- Ambiente e Sustentabilidade Crítica, Documentação e Reflexão Espaço Público e Cidadania
 Habitação e Direito à Cidade Infraestrutura e Mobilidade Novos processos e novas tecnologias
 Patrimônio, Cultura e Identidade

Os desafios da política de urbanização de favelas em São Paulo: uma revisão crítica do programa Bairro Legal (2001-2004) e das ações posteriores

*The challenges of the slum upgrading policy in Sao Paulo, Brazil: a critical review of the
Bairro Legal program (2001-2004) and its subsequent actions*

*Los desafíos de la política de mejoramiento de favelas en São Paulo, Brasil: una revisión
crítica del programa Bairro Legal (2001-2004) y sus acciones posteriores*

SAMORA, Patrícia Rodrigues (1)

(1) Professora Doutora, Universidade São Judas Tadeu USJT e Centro Universitário SENAC, São Paulo, SP, Brasil; e-mail: prsamora@gmail.com



Os desafios da política de urbanização de favelas em São Paulo: uma revisão crítica do programa Bairro Legal (2001-2004) e das ações posteriores

*The challenges of the slum upgrading policy in Sao Paulo, Brazil: a critical review of the
Bairro Legal program (2001-2004) and its subsequent actions*

*Los desafíos de la política de mejoramiento de favelas en São Paulo, Brasil: una revisión
crítica del programa Bairro Legal (2001-2004) y sus acciones posteriores*

RESUMO

Tendo como referência o programa Bairro Legal de Urbanização de Favelas, que vigorou na cidade de São Paulo entre 2001 e 2004, este trabalho apresenta as ações anteriores e posteriores a este programa, buscando resgatar suas origens e verificar seus desdobramentos subsequentes. Tem como objetivo verificar de que maneira as metas de efetuar a regularização física e fundiária das favelas foram incorporadas à política habitacional de São Paulo, as lições aprendidas do processo e os desafios para as ações futuras. Item último do processo de urbanização, o trabalho discute porque a regularização fundiária das áreas objeto de intervenção nem sempre são diretrizes consideradas mesmo em projetos premiados, com impacto na qualidade e perenidade das ações.

PALAVRAS-CHAVE: urbanização de favelas, política habitacional, Bairro Legal

ABSTRACT

The Bairro Legal Slum Upgrading Program was rolled out in the city of Sao Paulo between 2001 and 2004. This paper addresses the origins, legacy, and unfoldings of the program by focusing on its land and parcels regularization guidelines. It aims at investigating how the regularization aspects were incorporated into the city housing policy, uncovering the lessons learned from the process and raising the challenges for future actions. Regularization is considered the final stage of an upgrading process. As a result, this paper also discusses why land and parcels regularization has not been included as a central element to upgrading projects in general, - not even in awarded and recognized projects-, thus impacting the quality and the duration of interventions.

KEY-WORDS: slum upgrading, housing policy, Bairro Legal

RESUMEN:

Este documento realiza un análisis del Programa de Mejoramiento de Favelas Bairro Legal, que tuvo lugar en la ciudad de Sao Paulo entre 2001 y 2004, presenta su legado y orígenes, centrándose en sus directrices de regularización urbanística y parcelación del terreno. Su objetivo es verificar de qué manera se han incorporado los aspectos de regularización en la política de vivienda de São Paulo, las lecciones aprendidas del proceso y los desafíos para las acciones futuras. Considerado como el último elemento de un proyecto de urbanización, este trabajo también discute por qué la regularización del terreno y de los lotes no siempre fueron considerados como un elemento central de las intervenciones urbanísticas, incluso en proyectos premiados y reconocidos, lo cual afecta la calidad y la duración de las mismas.

PALABRAS-CLAVE mejoramiento de favelas, política de vivienda, Barrio Legal

1. INTRODUÇÃO

Em 2001, a Prefeitura Municipal de São Paulo iniciou os trabalhos do Programa Bairro Legal – Urbanização de Favelas cujo desafio era consolidar os assentamentos precários, efetuando sua regularização urbanística e fundiária. Em síntese, isso significava ir além da eliminação das situações de risco e da integração das favelas às redes de infraestrutura urbana e à rotina de manutenção dos serviços públicos: buscava-se efetuar a regularização fundiária, gerando títulos de propriedade registrado em cartório para cada lote resultante do processo de urbanização física, ação possível somente a partir da diminuição dos níveis de densidade presentes nestes assentamentos, já então muito altos (SAMORA, 2010).

As gestões subsequentes herdaram o programa com obras licitadas, mas promoveram alterações significativas nas diretrizes dos projetos, transformando seu conceito. Tais alterações visavam reduzir o número de remoções que os projetos previam, principalmente nas áreas que não apresentavam situações de risco evidentes (ZUQUIM, 2012). Como resultado, as obras acabaram por manter os altos níveis de densidade de ocupação previamente existentes em muitos setores, com prejuízos à qualidade urbana.

As remoções para permitir a urbanização dos assentamentos precários são as ações de maior complexidade num programa de urbanização, e também a parcela mais onerosa da intervenção. No entanto, não enfrentar a precariedade dos assentamentos precários em todas as suas dimensões, tanto nos espaços públicos quanto privados, também é uma escolha onerosa. Por não terem seu processo de urbanização concluído, o que pressupõe a etapa de regularização, muitas favelas escolhidas para integrar o programa Bairro Legal já haviam passado por mais de uma ação de urbanização anterior (SAMORA, 2010). Áreas como Complexo Jaguaré e Complexo Heliópolis, por exemplo, já haviam sido alvo de mais de um programa habitacional e, ainda em 2001, apresentavam graves problemas de insalubridade e risco. Dez anos depois, após mais um processo de urbanização, o Complexo Jaguaré apresenta problemas relativos ao saneamento e ocupação irregular de áreas públicas (ZUQUIM, 2012; MAUTNER, ZUQUIM, 2013).

A Prefeitura de São Paulo nem sempre deu continuidade as ações de urbanização e, por isso, urbanizar os 386.498 domicílios em favelas ainda parece ser uma tarefa para muitas gerações. Mas a análise das ações desde o final da década de 1970 demonstra que estas têm ganhado escala e consistência, tendo se tornado central à política habitacional e urbana da cidade, ainda que entraves persistam.

2. ANTECEDENTES

2.1 As intervenções pioneiras em urbanização de favelas na cidade de São Paulo até 1989

Se o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) é considerado o marco legal que permite a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários, é fato que mesmo antes deste muitas prefeituras foram pioneiras na atuação de urbanização de favelas, apesar de resistências locais. São Paulo destaca-se como um dos municípios que há mais de 30 anos efetua ações de urbanização visando a consolidação dos assentamentos. Para Silva (1994) e Bueno (2000), o período compreendido entre as décadas de 1960 e 1980 foi aquele em que a favela era encarada como problema, ao passo que a sua remoção foi a medida mais frequentemente adotada como “solução” pelo poder público. Zuquim (2012) acrescenta que as

ações de urbanização eram inexpressivas e pontuais, e a remoção frequente, principalmente em favelas situadas em área de interesse imobiliário, até meados dos anos 1980. Segundo Silva (1994), um dos expedientes mais usados na cidade de São Paulo para remover assentamentos indesejados eram as obras viárias e de canalizações de cursos d'água.

Até os anos 1970, as concessionárias de serviços públicos se recusavam a atender às moradias faveladas, baseadas em leis municipais e estaduais que impediam seu acesso às áreas ilegais. Pressionada pelos movimentos de moradia que pediam, sobretudo implantação de água e eletricidade nos assentamentos, as gestões de Reynaldo de Barros (1979-1981) e de Mario Covas (1983-1985) efetuaram medidas de urbanização de favelas e regularização fundiária dos assentamentos, reivindicação da população e pauta do Movimento pela Reforma Urbana desde os anos 1960, buscando obter direito de permanência ao local e contornar o problema legal da implantação da infraestrutura nos assentamentos (SILVA, 1994; BUENO, 2000).

Para D'Alessandro (1999) e Bueno (2000) a gestão de Mário Covas representou uma mudança de paradigma no tratamento dado às favelas (mas não na escala), tanto na intensificação das ações urbanísticas como na apreciação das demandas dos favelados, incluindo a elaboração de projeto de Lei para a Concessão de Direito Real de Uso. Em 1984 a prefeitura elaborou um Plano Habitacional no qual diferenciou o tratamento dado às famílias com renda até 3 salários mínimos daquelas com renda maior. Entendendo que as primeiras não tinham possibilidade de acesso às alternativas habitacionais públicas ou privadas, para estas foi proposto um programa de melhoria e urbanização de favelas. Houve ainda um programa de lotes urbanizados destinados às famílias removidas de ocupações de risco, porém que tivessem renda maior que 3 salários mínimos.

Eram ações piloto, em assentamentos com menos de 90 domicílios. Como as remoções eram apenas para as situações de risco, presume-se que as favelas mais densas não receberam este tratamento, já que não seria possível o reassentamento de todos os moradores no mesmo terreno (BUENO, 2000). D'Alessandro (1999) destaca que esta foi a primeira gestão a montar uma estrutura na área de habitação e que procurou envolver as concessionárias, mas as intervenções foram experimentais e pontuais.

A gestão seguinte, de Jânio Quadros (1985-1988), arquivou o Projeto de Lei do CDRU e intensificou as ações de remoção de favelas, atendendo a interesses de empreiteiras e empreendedores imobiliários. A população removida foi transferida para conjuntos habitacionais periféricos enquanto que as manifestações contrárias foram frequentemente reprimidas com força policial (SILVA, 1994). No entanto, Bueno (2000) afirma que, ao contrário do discurso, as remoções eram poucas, concentrando-se naquelas em áreas nobres, pois dada a magnitude do número de famílias faveladas, utilizar a remoção como política generalizada seria impossível. Além disso, segundo D'Alessandro (1999), a estrutura técnica municipal não foi desmontada e os programas municipais iniciados por Barros e Covas tiveram continuidade.

É deste período a aprovação da Lei de Operações Interligadas (Lei nº 10.209 de 10 dez. 1986), também conhecida como Lei do Desfavelamento, que dispõe sobre a construção de habitação de interesse social para moradores de áreas subnormais, concedendo incentivos aos promotores imobiliários que produzirem moradias para favelados em troca de ampliação do direito de construir. A proposta não avançou em termos de produção habitacional em escala para permitir as urbanizações de favelas da cidade, mas foi utilizada pelas gestões Jânio Quadros, Paulo Maluf e Celso Pitta para remoção de favelados em áreas de risco e afetados por

obras públicas (BUENO, 2000). O dispositivo, no entanto, foi proibido pelo Ministério Público, que o considerou inconstitucional (NOBRE, 2004).

2.2 O programa de Habitação de Interesse Social (1989-1991)

A gestão de Luiza Erundina (1989-1991) criou o Programa de Habitação de Interesse Social, embasado na experiência dos movimentos sociais e suas propostas alternativas, quebrando os ciclos das políticas assistencialistas e clientelista, uma inflexão às práticas até então vigentes. A gestão inovou na diversidade de ações, na escala das intervenções e recursos alocados, na adoção de concursos para soluções tipológicas e na estrutura administrativa para responder ao programa.

A política de urbanização de favelas, integrante do programa de Habitação de Interesse Social, consistiu em intervenções para permitir a regularização física e fundiária das áreas, utilizando instrumentos jurídicos como o CDRU, a ser concedido após a desafetação das áreas públicas ocupadas. Conforme Silva (1994), apoiou-se em quatro sub-programas de atendimento à população: 1) Obras de grande porte realizadas por empreiteira, cujas diretrizes foram desenvolvidas na Superintendência de Habitação Popular; 2) Convênio FUNAPS – Urbanização (URBANACOM) para associações organizadas de moradores de favelas realizarem, em regime de mutirão, obras de infra-estrutura; 3) Convênio FUNAPS – Favelas de construção de unidades habitacionais em regime de mutirão para a demanda de moradias provocada pelos processos de urbanização; 4) Obras de melhoria de pequeno porte, em regime de mutirão. Todos esses programas contaram com o alto grau de envolvimento da população, que participava de todas as etapas do processo de urbanização, com apoio constante dos técnicos municipais. (SILVA, 1994)

A descentralização foi condição para o alcance das metas do programa habitacional implantado, dotando a Superintendência de Habitação Popular da SEHAB¹ de 14 escritórios regionais com profissionais de engenharia, arquitetura e serviço social. Fóruns regionais de habitação foram estabelecidos para receber a demanda da área e estreitar o diálogo com as comunidades. Houve um esforço de normatização das ações, fundamentando tecnicamente a concepção e apresentação de projetos. Destaca-se a sistematização do Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga, responsável pela integração das ações municipais com a concessionária de serviços de saneamento, a SABESP, que resultou no Programa Guarapiranga (D’ALESSANDRO, 1999; BUENO, 2000)

Um grupo executivo de urbanização de favelas (GEU-FAVELAS) foi criado para elaborar e gerir a política para estes assentamentos. Houve a primeira tentativa de licitar obras de urbanização em larga escala, com cinco diferentes contratos por região da cidade. Um grande número de profissionais da iniciativa privada foi envolvido nas atividades. Foram feitos concursos para tipologias destinadas às áreas de provisão, em conjuntos menores e melhor inseridos nas cidades que os da COHAB², como o Conjunto Habitacional Rincão, localizado próximo à estação Vila Matilde de metrô, na Zona Leste, para população removida da favela com o mesmo nome.

Para Marques e Saraiva (2006), a gestão de Luiza Erundina significou um marco e se caracterizou por: (1) produção relativamente intensa nas áreas de favelas, loteamentos e construção de unidades novas que caracterizaram o momento como de maior produção na

¹ SEHAB – Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo

² COHAB SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo.

cidade; (2) alteração da tradicional política de construção de unidades habitacionais comercializadas em grandes conjuntos para soluções alternativas, direcionadas aos problemas habitacionais da cidade; (3) criação de estruturas gerenciais específicas para implementação destas políticas (MARQUES; SARAIVA, 2006).

2.3 Grandes programas com recursos internacionais

Com Paulo Maluf (1992-1996) ocorreu outra guinada: houve retomada da centralização política, interrompendo o diálogo com as comunidades. Foram paralisadas todas as obras de pequeno porte, como os mutirões em áreas desapropriadas durante o governo anterior e, ao suspendê-los, muitas famílias permaneceram em alojamentos à espera de atendimento. Abandonadas, áreas como Vila Nilo (Zona Norte) ou Dois de Maio (Zona Leste) tornaram-se favelas e só foram urbanizadas após 2000.

As únicas ações mantidas foram as de grande porte, as que tinham recursos internacionais ou que envolviam parcerias com o governo do Estado. Assim, tiveram sequência apenas os programas *Guarapiranga*, o *PROVER*, batizado nesta gestão de *Cingapura*, e o *PROCAV*, Programa de Canalização de Córregos. Esta gestão e a seguinte, de Celso Pitta (1997-2000) foram marcadas por ações de despejo e reintegração de posse de áreas públicas ocupadas movidas pela prefeitura contra os ocupantes.

O *PROVER* – Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas, então chamado de *Cingapura*, consistiu na construção de conjuntos habitacionais para provisão de moradias necessárias a urbanização de favelas, em áreas a elas contíguas, utilizando recursos do Orçamento Municipal (82% das obras), do setor privado, graças às Operações Interligadas da Lei de Desfavelamento, e do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. A ideia era viabilizar a urbanização de grandes favelas que exigiram a remoção de considerável número de moradias para implantação das redes de infraestrutura (BUENO, 2000).

Os edifícios foram implantados nos locais de maior visibilidade, funcionando como peças de marketing estrategicamente plantadas em avenidas da cidade para esconder o restante das quadras da favela, conforme Bueno (2000). Alguns conjuntos receberam moradores removidos de outras áreas da cidade, devido à construção de obras viárias sobre favelas em áreas nobres, (FIX, 2001). Muitos moradores passaram anos nos alojamentos provisórios antes de serem atendidos.

No caso do *PROVER*, apenas alguns setores das favelas eram verticalizados, enquanto o restante permanecia sem intervenção urbanística alguma (MARQUES, SARAIVA, 2006). Os tipos edificadas não eram definidos em função das necessidades de cada área e, por isso, eram necessárias grandes movimentações de terra para sua implantação. Os edifícios implantados atendiam uma parcela insignificante totalidade moradoras, enquanto o restante, inclusive setores onde havia moradias em risco ou em completa precariedade habitacional.

O *PROVER* não efetuou a regularização fundiária das áreas onde estavam as unidades, que permaneciam irregulares, impedindo que os moradores tivessem escritura definitiva de seus apartamentos. Estes, por sua vez, eram financiados para moradores cuja característica é possuir renda familiar mensal muito baixa, já que foram proibidos os subsídios habitacionais. Além de serem compulsoriamente despejados, os moradores que quisessem permanecer na favela tinham de financiar unidades habitacionais sem sequer possuir previsão de regularização da propriedade fundiária (MARQUES; SARAIVA, 2006).

As duas gestões no total construíram, pelo PROVER, 13.295 unidades habitacionais e deixaram 4.439 em andamento. No Programa Guarapiranga, 74 favelas foram urbanizadas e outras 12 tinham intervenções em andamento, atingindo 8.550 famílias. Foram construídas 528 novas unidades habitacionais para os moradores removidos destas áreas (MARQUES; SARAIVA, 2004). Do ponto de vista quantitativo, a política pode ser considerada ineficaz, já que criou uma estrutura administrativa para produzir 30 mil unidades em favelas, mas não atingiu nem metade disto. Os conjuntos do programa possuíam diversas irregularidades jurídicas e físicas, colocando moradores em risco e impedindo a regularização dos empreendimentos (CORREA 2002a; CORREA 2002b).

3. O PROGRAMA BAIRRO LEGAL

A gestão de Marta Suplicy tentou retomar os fundamentos da gestão de Luiza Erundina emanteve os programas com contratos vigentes das gestões anteriores, propondo dois programas habitacionais: o Morar Perto e o Bairro Legal. O Morar Perto visava produzir habitação próximas às centralidades regionais, incorporando a demanda do movimento de moradia que desde os final da década anterior já reivindicava moradia melhor centralizada (INSTITUTO POLIS, 2010).

O Bairro Legal propunha a requalificação urbana em áreas territorialmente definidas em regiões onde predominassem a precarização habitacional e urbana. Incluía ações de urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos, reforma e regularização de conjuntos habitacionais, provisão habitacional, implantação de equipamentos públicos e comunitários. Outro objetivo do programa era integrar as diversas ações habitacionais em curso na cidade e, ao mesmo tempo, permitir uma atuação em larga escala a partir da licitação de projetos e obras, sem perder, com isso o espaço para a participação popular.

Por outro lado, tratava-se de um momento inédito devido à promulgação do Estatuto das Cidades em 2001 e, posteriormente, a execução e aprovação de seu Plano Diretor Estratégico (2002). O novo zoneamento instituiu a figura das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), que torna as regiões precárias da cidade prioritárias para intervenção e estabelece um marco legal para sua regularização fundiária e urbanística dos assentamentos precários.

Marques e Saraiva (2006) consideram que a gestão de Marta Suplicy se caracterizou por uma dispersão de esforços e que a experiência acumulada nas três gestões anteriores não resultou numa produção habitacional de porte. A reduzida estrutura administrativa, enxugada nas gestões Maluf e Pitta foi apontada como uma das causas deste fraco desempenho.

No entanto, há que se ponderar o contexto adverso, marcado pelo legado Maluf-Pitta. Houve uma grande parceria com outros órgãos municipais, estaduais e federais, assim como com países e cidades estrangeiros para adoção de soluções diversificadas. O empenho em criar um marco legal que acentuasse a ênfase a uma política habitacional mais justa merece ser destacado, pois lançou as bases para o enraizamento de ações, dificultando seu desmonte pelas gestões seguintes, como provou-se posteriormente. Finalmente, a prefeitura promoveu subsídios para que as faixas de renda mais carentes conseguissem acessar alternativas habitacionais, como o PAR no centro.

3.1 O programa de urbanização de favelas

De acordo com Furigo (2003), os resultados pouco satisfatórios da avaliação de pós-ocupação dos conjuntos do Cingapura, efetuada pelo órgão financiador do programa, o BID, permitiram

que o banco concordasse em investir o restante dos recursos do contrato em ações diferenciadas. Este acordo possibilitou a contratação de 21 projetos de urbanização pelo programa Bairro Legal, uma vez que o orçamento municipal estava comprometido e a cidade impedida de buscar recursos onerosos.

O conceito do Bairro Legal partiu do acúmulo das experiências dos governos anteriores, como o resgate da participação popular, o respeito à diversidade dos assentamentos e o desenvolvimento de projetos específicos para cada área, iniciados por Luiza Erundina e a terceirização de projetos e fiscalização, como no modelo do PROVER (SAMORA, 2010).

3.2 Assentamentos integrantes do programa de urbanização de favelas

A formatação do método de intervenção em favelas do Bairro Legal buscou adequar os projetos para seu desenvolvimento simultâneo em larga escala e, ao mesmo tempo, manter o diálogo com a população. Uniformizou-se os procedimentos de projeto (desenvolvimento e fiscalização) para todas as projetistas, funcionários da SEHAB e gerenciadoras de forma a garantir sua qualidade.

A tabela 1 abaixo apresenta a relação completa de favelas constantes do programa:

Tabela 1: Áreas de intervenção do Programa Bairro Legal – urbanização de favelas

Assentamento	Distrito	Número de domicílios (estimado)	Rede de água	Rede de esgotos
Complexo Paraisópolis	Morumbi, V. Andrade, V. Sônia	20.000	Parcial	Parcial
Heliópolis Gleba A	Sacomã e Ipiranga	1.541	Parcial	Parcial
Heliópolis Gleba K	Sacomã	11.200	Parcial	Parcial
Heliópolis Gleba N	Ipiranga	1.422	Parcial	Parcial
Jardim Olinda	Campo Limpo	1.779	Parcial	Parcial
2 de Maio	São Mateus	630	Ausência	Ausência
Vila Nilo	Jaçanã	536	Ausência	Ausência
Santa Inês/N.Sra.Aparecida	Vila Jacuí	2.639	Parcial	Parcial
Vergueirinho	São Mateus	1007	Parcial	Parcial
Monte Taó	Itaim Paulista	107	Recuperar	Recuperar
Nova Tereza	Ermelino Matarazzo	298	Recuperar	Recuperar
Jardim Senice	Vila Curuçá	196	Recuperar	Recuperar
Recanto dos Humildes	Perus	2.582	Parcial	Parcial
Vila Nova Jaguaré	Jaguaré	3.623	Parcial	Parcial
Vila União	São Mateus	400	Parcial	Parcial
Complexo São Francisco	São Rafael	7.869	Parcial	Parcial
Haia do Carrão	Aricanduva	182	Sem inf.	Sem inf.
Vitotoma	Aricanduva	162	Sem inf.	Sem inf.
Elisa Maria	São Mateus	254	Sem inf.	Sem inf.
Tiro ao Pombo	Brasilândia	700	Sem inf.	Sem inf.
Jardim Guarani/ Boa Esperança	Brasilândia	500	Sem inf.	Sem inf.
Jardim das Rosas	Brasilândia	1092	Sem inf.	Sem inf.
Jardim Irene II	Capão Redondo	516	Sem inf.	Sem inf.
Pq Fernanda I	Capão Redondo	175	Sem inf.	Sem inf.
Jardim Nazaré III	Capão Redondo	1065	Sem inf.	Sem inf.
Santo Eduardo	Aricanduva	209	Sem inf.	Sem inf.
Cidade Azul	Vila Curuçá	1020	Sem inf.	Sem inf.

Fonte: SAMORA, 2010.

Todas as favelas constantes da tabela 1 que apresentam algum dado quanto à infraestrutura de água ou esgoto são áreas que já haviam recebido alguma intervenção nas gestões anteriores que não tiveram continuidade. Estes núcleos haviam crescido e se tornado mais densos e com situações de risco, pois não haviam completado seu processo de urbanização e regularização fundiária. As vistorias efetuadas à época encontraram faixas de servidão ocupadas por construções irregulares (novas moradias ou ampliações de moradias existentes), comprometendo as redes de esgoto e drenagem de água pluvial, além de redes obstruídas e sem manutenção, que foram substituídas por redes improvisadas, e espaços públicos degradados. Havia até moradores em alojamentos provisórios oriundos da gestão de Luiza Erundina, como no caso da favela Dois de Maio, na Zona Leste.

Três situações quanto à qualidade urbanística foram verificadas nas áreas objeto do Bairro Legal: Favelas complexas, de tamanho médio a grande, cuja ocupação densa e desordenada exige um número elevado de remoções no processo de urbanização; pequenos núcleos de menor complexidade devido ao porte e tipo de ocupação, permitindo intervenção com remoções pontuais; e áreas de maior complexidade, glebas que foram alvo de intervenções em em diferentes épocas, como o Jardim São Francisco e Heliópolis. Estas últimas possuem tecido urbano heterogêneo devido à presença de empreendimentos habitacionais (lotes urbanizados, conjuntos habitacionais, mutirão de edificações unifamiliares) em meio, em alguns casos, de áreas vazias que podem ser objeto de provisão habitacional e favelas. A sua urbanização pressupõe o desenvolvimento de obras e projetos em várias etapas e a integração entre os diversos núcleos existentes.

3.2 Conceito e método de urbanização de favelas do programa Bairro Legal

O conceito de urbanização de favelas formulado pelo Bairro Legal e aplicado em seus projetos considerou os seguintes aspectos (SAMORA, 2010):

- Integração à cidade: conexão do núcleo às redes de circulação viária e de saneamento da cidade, incorporado na rotina de manutenção das concessionárias de serviços e órgãos públicos, no processo de planejamento da cidade, legislação, planos e cadastros.
- Manutenção das características físicas e sociais locais: a remoção devia-se à implantação das redes de infraestrutura e eliminação de risco, precariedade das moradias. Evitou-se a verticalização excessiva das unidades habitacionais por descaracterizar ainda mais a ocupação e necessitar, para seu funcionamento, do estabelecimento de condomínio com áreas comuns, cuja manutenção é problemática.
- Participação popular: As gestões políticas mais democráticas foram as que conseguiram intervir mais e melhor nas favelas, ganhando o apoio popular, ao passo que aquelas mais autoritárias frequentemente necessitaram de ações de reintegração de posse para conseguir levar a cabo seus objetivos. A população tomou parte das discussões de projeto do programa *Bairro Legal*.
- Parcelamento do solo, com vistas à regularização física e fundiária: os moradores organizaram seus espaços espontaneamente a partir de uma divisão em lotes que, sempre que possível, foram consolidados pelos projetos. A regularização urbanística seguiu os parâmetros das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Foram delimitados os espaços públicos e privados no projeto.

- Qualificação e destinação dos espaços públicos: os projetos atribuíram uso a todos os espaços comuns, com desenhos que induzissem a sua incorporação adequada ao cotidiano dos moradores. Faixas de servidão foram, sempre que possível, associadas ao sistema viário, procedimento que garante a manutenção futura das redes e funcionamento adequado do sistema de micro-drenagem.

A complexidade das favelas integrantes fez com que os índices de remoção fossem muito maiores do que os praticados até então, conforme a tabela 2. A alta densidade dos assentamentos e a presença considerável de áreas de risco podem ser apontadas como fatores responsáveis.

Tabela 2: Domicílios removidos e provisão interna e externa de moradias

Assentamento	Domicílios cadastrados	Moradias removidas	% Moradias removidas	Reassentamento interno	Reassentamento externo
Heliópolis Gleba A	1.541	635	41%	537	98
Heliópolis Gleba N	1.422	889	63%	689	200
Jd. Olinda	1.779	1.101	62%	736	365
Dois de maio	630	178	28%	94	84
Vila Nilo	536	238	44%	142	96
Sta. Inês/ Nossa Senhora Aparecida	2.639	264	10%	84	180
Vergueirinho/ Nova Divinéia	1007	246	24%	188	58
Vila Nova Jaguaré	3.623	1.743	48%	998	745
Santo Eduardo	209	209	100%	124	85
Total	13.386	5.503	41%	3.592	1.911

Fonte: Adaptado de SAMORA, 2010

No universo de 13.386 domicílios a serem urbanizados, 41%, ou 5.503, não teriam condições de serem consolidados. Para atender a esta remoção, a maior parte estava prevista para ser reconstruída no perímetro original do assentamento, enquanto que parte deveria ser construída em áreas próximas, algumas já delimitadas como ZEIS no Plano Diretor Estratégico de 2002.

3.3 As obras de urbanização do programa Bairro Legal

A dinâmica de crescimento das áreas faveladas torna obsoleto o projeto de urbanização num curto espaço de tempo. Além disso, há intervenções que só poderão ser identificadas durante o período de obras. Por isso, o termo de referência para contratação das obras do Programa Bairro Legal foi elaborado visando abranger as situações e interferências mais comuns (SAMORA, 2010), incluindo a construção de unidades sanitárias, a readequação de moradias, o alojamento das famílias removidas em casas alugadas e o acompanhamento social da intervenção.

4. AS AÇÕES POSTERIORES AO PROGRAMA BAIRRO LEGAL

4.1 O período entre as gestões petistas: 2005-2012

A política habitacional das gestões José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2008) pode ser considerada ambígua. Alguns projetos foram mantidos, principalmente os que estavam com obras licitadas ou as ações de regularização fundiária. Outras ações foram paralisadas, como o programa Morar no Centro. Com relação às favelas, a primeira gestão de Kassab conseguiu um grande volume de recursos advindos do governo federal e de emendas parlamentares e maior apoio da CDHU para urbanização de favelas. Houve continuidade da

política de regularização fundiária em algumas áreas, ao mesmo tempo em que foram retomadas ações de despejo em algumas favelas da cidade, principalmente aquelas situadas em locais onde estavam previstas obras viárias, como o Rodoanel e ampliação da Marginal Tietê.

A cidade se beneficiou da conjuntura favorável quanto à política habitacional federal a partir de 2003, após a criação do Ministério das Cidades e sua Política Nacional de Habitação que articulou as ações de habitação de interesse social e o setor habitacional de mercados, resultando no programa Minha Casa Minha Vida em 2009.

Houve aumento dos recursos para a habitação social e urbanização de favelas nas três esferas de governo, incluindo o PAC – Plano de Aceleração do Crescimento do governo federal. No entanto, muitos dos moradores removidos foram atendidos com verba de atendimento habitacional e não com solução de moradia definitiva, como o exemplo da favela Jardim Edite no perímetro da Operação Urbana Águas Espraiadas no qual, das 787 famílias presentes no assentamento, 374 foram atendidas com verba de atendimento habitacional (SAMORA, 2010).

Merece destaque o concurso Renova São Paulo, que teve como resultado a contratação de projetos para 22 perímetros de ação integrada contendo assentamentos precários, áreas livres para provisão e conjuntos habitacionais (SAMORA, 2011). Algumas obras receberam prêmios nacionais e internacionais, valorizadas pela arquitetura dos empreendimentos habitacionais no interior das favelas.

No entanto, segundo pesquisa junto à funcionários da prefeitura e de empresas contratadas, houve significativa mudança nos projetos que foram licitados por Marta Suplicy e executados pela gestão seguinte, visando diminuir as remoções previstas. Esta abordagem dificultará a regularização fundiária da favela, ao não demarcar claramente os lotes resultantes e as áreas públicas, demandando novas intervenções. O caso da favela Vila Nova Jaguaré é um exemplo destas alterações, na qual o empreendimento habitacional de casa sobreposta foi trocado por outro mais verticalizado, situado no interior da favela e dependendo da necessidade de uma grande obra de contenção para ser viável (MAUTNER; ZUQUIM, 2013).

Avaliando outras intervenções do programa, Zuquim (2012) considera urbanizações efetuadas neste período piores quanto à qualidade ambiental do que as propostas originárias do Bairro Legal, já que remoções previstas para integrar o viário da favela ao bairro, permitir que todos os lotes tivessem testada para via oficial e acesso à infraestrutura pública ou para implantar áreas públicas foram canceladas; quadras muito densas e precárias foram urbanizadas até o seu perímetro, ficando o interior à cargo do moradores. Há uma clara diferença no tratamento dado às novas áreas de provisão, com projetos de arquitetos renomados e premiados, e aos demais domicílios, situados nas vielas, onde a intervenção foi pouco efetiva.

Em 2009 a prefeitura elaborou um Plano Municipal de Habitação, no qual estabeleceu metas e calcula os recursos necessários para a urbanização e regularização de todos os assentamentos precários da cidade (SAO PAULO, 2010). No que diz respeito à demanda de provisão habitacional para as favelas, é bem possível que o plano esteja subdimensionado, já que as diretrizes adotadas diminuíram a necessidade de provisão habitacional.

4.2 A gestão atual

A atual gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016) deu continuidade aos projetos habitacionais em andamento e tem como meta produzir 55 mil moradias, por meio da

desapropriação de terrenos e da retomada do programa de moradias no centro em parceria com os governos Estadual e Federal, além de promover a regularização de 200 mil domicílios (PIZA, 2012).

Numa avaliação recente (SÃO PAULO, 2013), a gestão divulgou que do universo de domicílios em favelas, 41.333 (10,7 %) têm urbanização concluída, 69.279 (17,9%) estão com urbanização (projeto ou obra) em andamento e 275,886 (71,4%) não têm ação prevista, enquanto que uma minoria tem processo de regularização fundiária concluída ou em curso, e nenhum lote destas intervenções foi regularizado.

Haddad deixou clara sua intenção em adequar a política habitacional às regras do MCMV, criticado por arquitetos e urbanistas (FERREIRA, 2012; CARDOSO, 2011) e conhecido por possuir tipos habitacionais massificados e localizados em áreas distantes da mancha urbana, modelo de difícil implantação nas favelas. Os projetos herdados do concurso Renova São Paulo, por exemplo, têm sofrido alterações para adequarem-se às regras da Caixa Econômica Federal, gestora do MCMV. Ainda é uma incógnita a qualidade urbanística resultante destas novas diretrizes, cujos resultados ainda estão por ser avaliados.

5. CONCLUSOES

O programa Bairro Legal foi decorrente das experiências que a Prefeitura de São Paulo experimentou nos anos que o precederam. A análise das intervenções evidencia como as mesmas áreas ainda são objeto de ações municipais sem que os seus lotes e domicílios consigam, de fato, serem regularizados e integrados à cidade, beneficiados pela manutenção pública e podendo ser comercializados legalmente.

Somente após o Estatuto das Cidades é que os gestores municipais não puderam deixar de negligenciar esta emergência, as ações passaram a ter consistência. Contudo, o Bairro Legal foi o último programa a ter tentado unificar regularização fundiária e urbanística em suas diretrizes. As alterações efetuadas após a licitação das obras, se por um lado permitiram ao município “cortar caminho” ao necessitar de uma quantidade menor de terrenos para provisão, por outro criaram um problema para o futuro, uma vez que provavelmente muitas quadras, lotes e domicílios terão de sofrer novos ajustes que permitam um projeto de parcelamento efetivo. Ao mesmo tempo, as favelas estão em constante transformação e adensamento, fruto da persistente dificuldade de acesso das famílias mais pobres à alternativas habitacionais, processo que tende a agravar o problema de risco e insalubridade. Por isso, consideramos imperativa uma revisão do Plano Municipal de Urbanização considerando esta realidade.

AGRADECIMENTOS

A autora agradece à FAPESP o apoio para a pesquisa de doutorado que resultou em alguns dos dados apresentados neste trabalho.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. **Diário oficial da união**, Brasília, 11 jul. 2001.
- BUENO, L. M. M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São

Paulo, 2000.

CARDOSO, A; ARAGAO, T; ARAUJO, F. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, ANPUR, 2011.

CORREA, S. Cingapura de Maluf invadiu terra privada. **Folha Cotidiano**. 11 ago 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1108200201.htm>>. Acesso em 20 jul 2014. 2002a.

CORREA, S. Justiça ordena vistoria em Cingapur. **Folha Cotidiano**. 12 ago 2002. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1208200201.htm>>. Acesso em 20 jul 2014. 2002b.

D'ALESSANDRO, M. L. **Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo no período 1989-1992**. 1999. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 1999.

FERREIRA, J.S.W. (Coord.) Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. São Paulo: FUPAM, 2012. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/ferreira_2012_produzirhab_cidades.pdf>. Acesso em 20 jul 2014.

FIX, M. **Parceiro da exclusão**. Duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água espriada. São Paulo: Boitempo, 2001. 256 p.

FURIGO, R. F. R. **Redes de esgotos em favelas urbanizadas: avaliação de desempenho e parâmetros para projetos**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

INSTITUTO POLIS, Moradia é central. São Paulo: Instituto Polis, 2010. Disponível em: < <http://polis.org.br/moradiacentral/>>. Acesso em 20 jul. 2014.

MARQUES, E.; SARAIVA, C. As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In: MARQUES, E.; TORRES. H.G. (orgs.) **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade**. São Paulo: Editora do Senac, 2006. P. 267-296.

MAUTNER, Y.M.M.; ZUQUIM, M.L. Velha Nova Jaguaré. São Paulo: Laboratório de Vídeo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013 (Vídeo educacional).

NOBRE, E. **Novos instrumentos urbanísticos em são paulo: limites e possibilidades**. São Paulo: FAUUSP, 2004. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/e_nobre/instrumentos_urbanisticos_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2014.

PIZA, P.T. Haddad quer construir 55 mil casas em parceria com o governo federal. **G1 Eleições 2012**. 13 out 2012. Disponível em: < <http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2012/noticia/2012/10/haddad-quer-construir-55-mil-casas-em-parceria-com-governo-ferderal.html>>. Acesso em 20 jul. 2014.

SAMORA, P.R. **Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade**. 2010. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SAMORA, P.R. Urbanidade e arquitetura na periferia. **Revista AU**. São Paulo, 26, 211, p. 52-55,

2011.

SÃO PAULO (CIDADE). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Balanco qualitativo de gestão.** 2001-2004. São Paulo: Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, 2004. 116 p. (Brochura).

SÃO PAULO (CIDADE). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Plano Municipal de Habitação PMH 2009-2024.** São Paulo: Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, 2010.

SÃO PAULO (CIDADE). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Revisão do Plano Diretor Estratégico.** Habitação. São Paulo: SEHAB; SMDU, 2013. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/GT_HABITACAO_PDE_-_APRESENTACAO_-_04maio2013_-_v09_05.pdf>. Acesso em 20 jul. 2014.

SILVA, A. (org.) **Urbanização de favelas:** duas experiências em construção. São Paulo: Instituto Polis, 1994. 107 p.

ZUQUIM, M.L. Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL EM PESQUISA E POS GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 2., 2012, Natal. **Anais eletrônicos...** Natal, Janeiro, ENANPARQ, 2012.