

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

Relatório Final de Iniciação Científica



Estudo dos impactos das remoções de famílias por intervenções urbanísticas

Favela Nova Jaguaré

Bruna Akiko Anan Sato

São Paulo, Agosto de 2013



Relatório Final de Iniciação Científica

ALUNA
BRUNA SATO

ORIENTADORA
PROF. DR.^a MARIA DE LOURDES ZUQUIM

COLABORADOR
ALEXANDRE OKUDA CAMPANELI

PERÍODO DA BOLSA
SETEMBRO 2012 A AGOSTO DE 2013

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade de São Paulo

São Paulo, SP - Brasil

Fevereiro de 2013

Sumário

Introdução	04
Objetivo.....	05
Metodologia.....	06

Resumo da revisão Bibliográfica	06
--	----

Resultados da Pesquisa

Capítulo 1 : Contextualização e problematização das moradias precárias

1.1. Contexto Global.....	09
1.2. Formação de moradias precárias em São Paulo.....	11
1.3. Conflitos.....	13

Capítulo 2: Intervenções em favelas

2.1. Breve histórico acerca da evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo.....	15
2.2. Ações públicas recentes.....	23

Capítulo 3: Políticas públicas de atendimento às famílias removidas

3.1. Década de 50 e 60.....	25
3.2. Década de 70.....	27

3.3 1979-1982: gestão de Reynaldo de Barros.....	29
3.4. 1983-1986: gestão de Mário Covas.....	32
3.5. 1986-1989: gestão de Jânio Quadros.....	34
3.6. 1989-1993: gestão de Luiza Erundina.....	36
3.7. 1993-2000: gestão de Paulo Maluf e Celso Pitta.....	38
3.8. 2001-2004: gestão de Marta Suplicy.....	39
3.9. 2005-2012: gestão de José Serra/Gilberto Kassab.....	40

Capítulo 4: Favela Nova Jaguaré

4.1. Histórico de ocupação e formação da favela Nova Jaguaré.....	44
4.2. Intervenções realizadas na Favela Nova Jaguaré de 1989 a 2005.....	48
4.2.1. Ações públicas realizadas até 1989.....	48
4.2.2. Ações públicas: gestão Mario Covas.....	48
4.2.3. Ações públicas: gestão Luiza Erundina.....	49
4.2.4. Ações públicas: gestão Paulo Maluf.....	50
4.2.5. Ações públicas: gestão Celso Pitta.....	52
4.2.6. Ações públicas: gestão Marta Suplicy.....	53
4.2.7. Ações públicas: gestão Serra/Kassab.....	54

Considerações Finais	63
-----------------------------------	----

Referências bibliográficas	66
---	----

Introdução

O processo de formação das moradias precárias em São Paulo remete desde o final do século XIX. Segundo Patrícia Samora em sua tese de Doutorado (2009), o processo de urbanização no país atraiu a elite rural para as cidades, trazendo com elas uma grande parcela da camada pobre. Desde o início, esse processo foi marcado pela divisão bem clara entre os patrões e os trabalhadores. Como alternativa de moradia para os pobres, restou os cortiços e a autoconstrução em lotes periféricos associado às favelas, outra forma de ocupação utilizada a partir de 1940.

A população, no entanto, continuou a crescer e o número de habitantes nas favelas também. Na década de 70, as ocupações irregulares sofreram um incremento populacional de 45% ao ano¹ - taxa dez vezes maior que a região metropolitana de São Paulo no mesmo período. Os órgãos públicos, em face a situação que se agravava, não soube adotar medidas eficazes e adequadas para o problema de déficit de moradias. A Prefeitura não apenas delegava à iniciativa privada as decisões relacionadas à ocupação do espaço

¹ Índices apontados por TASCHNER (1997) e relatados no doutorado de SAMORA (2009).

urbano, como manifestava a intenção de "segregar" a população mais pobre para as áreas periféricas, permitindo o mercado imobiliário atuar livremente conforme seus interesses. Devido a essa postura do poder público, o posterior crescimento da cidade foi estabelecido sob a lógica da valorização imobiliária, beneficiando-se da propriedade da terra urbana como reserva de riqueza. Como consequência, a *"expansão da área urbana foi muito superior à que seria necessária para abrigar a população e os serviços urbanos"*. (AMARAL, Pereira, 2003).

De fato, a situação moradia precária em São Paulo é resultado da *"industrialização de baixos salários"*², da dificuldade de acesso à terra e de uma somatória de ações públicas mal formuladas e realizadas ao longo dos anos. Mesmo as poucas medidas administrativas que demonstraram algum resultado positivo, em consequência de ações urbanas melhores planejadas, não obtiveram continuidade nas gestões seguintes e acabaram por não atingir as metas planejadas. É preciso encarar que as favelas não são locais de moradia transitória nem um "trampolim" para a

² MEDEIROS (1992), citado por MARICATO (1995, pp.19). A industrialização brasileira se firmou a partir da chamada Revolução de 1930, combinando crescimento industrial com regimes arcaicos de produção agrícola e baseados na força de trabalho em ritmo acelerado, ausência de treinamento e más condições de trabalho.

cidade formal, como se acreditava antigamente, ao contrário, refletem a precariedade das condições de habitação em que as camadas mais pobre se submetem, evidenciando a ineficiência de ações públicas para essa classe.

Diante desse histórico e pela complexidade de tal problema social, econômico e ambiental, interessei-me no assunto que se tornou objeto da pesquisa. Se tal antecedente de más ações públicas for pesquisado, analisado e estudado, podemos aprender com as mesmas e procurar soluções mais eficazes, baseadas nas experiências administrativas e urbanísticas adquiridas ao longo de décadas. Um começo seria o estudo dos programas de remoção e reassentamento de famílias que, na maioria das vezes, não são incorporados nas políticas públicas ou, simplesmente, não são o foco da intervenção. A ausência de programas que visam administrar os desalojamentos, as provisões de moradia e assistência às famílias envolvidas, prejudica os avanços que vêm sendo feitos na cidade de São Paulo para promoção do acesso à terra e à moradia decente.

Os moradores que se encontram nas áreas de intervenção comumente são realocados para outros assentamentos ilegais ou simplesmente recebem o chamado "cheque-despejo" como indenização. Ou seja, enquanto um assentamento é urbanizado, as

remoções provocadas por tais ações provocam a migração de famílias de uma favela para outra, o que somente estimula o surgimento de novas ocupações, o crescimento da população favelada na cidade e agrava a situação de outras favelas.

O objeto para estudo escolhido foi a Favela Nova Jaguaré, visando dar continuidade à Iniciação Científica realizada por Márcia Trento³, desse modo, ambas as pesquisas se complementariam e beneficiariam todo um trabalho realizado na região. Além disso, trata-se de uma das favelas mais antigas e densas de São Paulo, palco de algumas intervenções públicas.

Objetivo

O objetivo principal é estudar o impacto das remoções de famílias na favela Nova Jaguaré, resultantes das intervenções de urbanização de favelas, pontuais ou integrais, realizadas nas gestões de Erundina (1989 - 1992), Paulo Maluf (1993 - 1996), Celso Pitta (1997 - 2000), Marta Suplicy (2001 - 2004), José Serra e Kassab (2005 - 2008) até a reeleição de Kassab (2009 - 2012).

³ Vinculada à pesquisa *Intervenção Urbanística em Assentamentos Precários*, orientada por Maria de Lourdes Zuquim,

Quanto aos objetivos secundários, focaram-se no estudo das intervenções realizadas em cada gestão e nos mecanismos previstos voltados para a assistência às famílias removidas, no âmbito dos programas de urbanização de favelas, procurando entender a lógica das soluções habitacionais adotadas pela administração municipal.

Finalmente, a pesquisa parte para uma análise mais específica das remoções na favela por intervenções urbanísticas, com o estudo de remoções dos projetos mais recentes da favela realizados durante a gestão Serra/Kassab, confrontando mapas de remoções ocorridas no local, as políticas de atendimento às famílias removidas instituídas e o número de unidades habitacionais produzidas. Desse modo, pretende-se expor o distanciamento entre discurso e ações por parte da administração municipal

Metodologia

A metodologia utilizada para a realização da etapa parcial baseou-se no levantamento bibliográfico para a aproximação do tema, com o intuito de desenvolver um conhecimento mais aprofundado acerca das favelas de São Paulo, sua formação, o contexto em que se insere e as políticas públicas adotadas para a

sua administração. Posteriormente, realizou-se um levantamento secundário, onde a leitura de fontes bibliográficas se aproximaram ao objeto de estudo, a Favela Nova Jaguaré, para o conhecimento sobre sua formação e as intervenções já realizadas no local, bem como o estudo mais específico acerca dos projetos de habitação social implantados. Finalmente, o enfoque do estudo foi dado às leituras que dissertavam sobre as políticas de atendimento dada às famílias removidas durante as gestões municipais de São Paulo e na própria favela.

Inicialmente a pesquisa estaria apoiada em dados primários coletados no IBGE, Programa de Saúde da Família e outros, mas a ausência de série histórica e a indisponibilidade de informações públicas redirecionaram a pesquisa para estudos comparativos entre o cadastro da população da favela e os mapeamentos feitos pós-obra, para confrontar com as políticas de atendimento instituídas no local, além do uso de notícias. Os únicos dados cedidos pela Prefeitura foram dados informais sobre remoções das famílias da Favela Nova Jaguaré, fornecida por um funcionário da Habi Centro.

Resumo da Revisão Bibliográfica

A leitura bibliográfica iniciou-se com materiais que abordavam o histórico da formação de favelas em São Paulo, assim, inseri-me no contexto geral em que a pesquisa se encaixa, o que acabou por me proporcionar uma compreensão mais abrangente do tema das moradias precárias. Posteriormente, criou-se uma necessidade de informações e conhecimento mais específico do caso e do local, foi feita, então, a aproximação das leituras ao objeto de estudo, a Favela Nova Jaguaré.

O artigo *Metrópoles desgovernadas*, de Ermínia Maricato, proporcionou uma visão global e abrangente entre a dinâmica das metrópoles e o fenômeno de distanciamento entre periferia e centro, citando exemplos de alguns países. Em certo ponto, aborda o caso brasileiro mais especificamente. A tese de Doutorado de Patrícia Rodrigues Samora (*Projeto de Habitação em Favelas: Especificidades e parâmetros de qualidade*, 2009) também foi essencial para incitar tal visão, porém com uma maior aproximação aos detalhes. Com a leitura da tese, tive conhecimento das ações políticas em favelas desde sua formação, facilitando o desenvolvimento de um raciocínio lógico, cronológico e mais crítico quanto às ações de urbanização de favelas e a gestão em que correspondem.

A situação de subordinação do poder público às iniciativas privadas são abordadas pelo artigo *Habitação em São Paulo* de Maria Ruth Amaral de Sampaio e Paulo Cesar Xavier Pereira, onde revela as consequências da política neoliberal em que as ações públicas se apoiaram no século XX. Além da ocupação do espaço urbano ficar à cargo da iniciativa privada, os empresários imobiliários agiam livremente conforme seus interesses, gerando uma expansão da cidade maior do que a necessária e intimamente ligada à especulação imobiliária.

Quanto aos problemas ambientais causados pela ocupação irregular, são dissertados por Maria Lucia Refinetti Martins, em seu artigo *São Paulo, centro e periferia: a retórica ambiental e os limites da política urbana*. Na publicação, ela afirma que "a persistente permanência e ampliação da irregularidade dos assentamentos urbanos particularmente em áreas ambientalmente sensíveis leva à clara identificação de que a questão ambiental urbana - o avanço sobre áreas ambientalmente sensíveis e protegidas - é intrinsecamente associada à questão da moradia, à falta de oportunidades e de alternativas" (Martins, 2011). A autora do artigo faz também uma comparação entre os conflitos que ocorrem no centro e os da periferia. No primeiro, há uma abundância de infraestrutura urbana, no entanto, um conflito quanto à

disponibilidade de moradia. A maioria dos prédios se encontram vazios e obsoletos, e, muitas vezes, precisando de manutenção. Já os assentamentos irregulares da periferia entram em conflito com as áreas de preservação ambiental por ocuparem, na maioria das vezes, margens de córregos ou topos de morros.

Maria de Lourdes Zuquim em *Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?*, artigo apresentado no II ENANPARQ, apresenta dados e ações recentes do poder público. Além de dissertar um breve histórico acerca da política de intervenção nas favelas e loteamentos irregulares no Brasil e no município de São Paulo, aborda as medidas tomadas pelos órgãos administrativos a fim de viabilizar as obras urbanas, a maioria com previsão de término até a Copa do Mundo, e as políticas de remoção de famílias, expondo a falta de planejamento e o descaso com as famílias desalojadas. O artigo disserta também outro ponto importante, a produção habitacional de interesse social em São Paulo e a sua qualidade. Com o grande número de remoções provocadas pelas obras urbanas, a quantidade de moradia prevista com o objetivo de realojar essas famílias não chega nem próximo do suficiente. Além disso, a autora qualifica a urbanização realizada nas favelas como pontual e desarticulada e cita a falta de padrões urbanísticos

normatizados, que resultam em outra forma de precariedade urbana: a da pós-obra.

A principal fonte bibliográfica, talvez a única que aborde mais precisamente o assunto das remoções de famílias por órgão públicos foi o doutorado da Maria da Graça Plenamente Silva, de 2009. A autora se baseia em dados e documentos oficiais e relata detalhadamente a ação da FUNAPS desde de seu surgimento até sua extinção. Devido ao seu privilegiado acesso aos dados da Prefeitura, trabalhou como assistente social por muitos anos, sua publicação revela os "bastidores" da administração municipal de São Paulo ao longo dos anos de atuação do FUNAPS, explicitando através de uma visão diferente se comparado aos outros trabalhos acadêmicos.

As leituras utilizadas para a aproximação do foco da pesquisa foram *Encostas e favelas: deficiências, conflitos e potencialidades no espaço urbano da favela Nova Jaguaré*, a tese de mestrado de Luis Mauro Freire e a pesquisa de iniciação científica de Márcia Trento, *Estudo dos projetos e intervenções de urbanização na Favela Nova Jaguaré*. Ambos foram necessários para o desenvolvimento do conhecimento histórico da favela, sua formação e as intervenções públicas realizadas na mesma. A pesquisa de Trento, particularmente, foi essencial para um melhor

entendimento e aproximação dos projetos de habitação implantados no local.

Nota-se, no entanto, a dificuldade encontrada de adquirir informações, estudos e publicações sobre remoções de famílias e o impacto das mesmas. A pesquisa então teve que recorrer a outros meios de informações não oficiais.

Resultados da Pesquisa

Capítulo 1 | Contextualização e problematização das moradias precárias

1.1. Contexto Global

As formas inadequadas de moradias são problemas antigos e recorrentes. Patrícia Samora, em sua tese de doutorado, 2009, discorre bem acerca do contexto global de formação de moradias precárias, a autora cita Frederick Engels, que já denunciava a situação precária dos cortiços ingleses em seu relato "A situação da classe operária na Inglaterra", de 1844, afirmando que os moradores não eram marginais, vagabundos ou criminosos, e sim, trabalhadores da indústria inglesa. Entretanto, ao longo dos últimos

anos, o problema das moradias precárias ganhou uma proporção maior, atingindo uma nova escala, onde não se restringe apenas aos centros como forma de cortiço, mas gerando novos assentamentos, sobretudo nas periferias distantes do núcleo que concentra emprego e renda.

Nos países desenvolvidos, a questão de habitação para as camadas mais pobres eram raramente discutidas ou levantadas, enquanto uma grande parte da população sofria com a falta de moradia. As poucas produções de habitações de iniciativa pública que ocorreram nos países desenvolvidos se destinaram às camadas médias. Nas raras vezes em que o foco eram as camadas mais pobres, as habitações se localizavam em lugares nada favoráveis, afastados do núcleo de geração de renda, além de possuírem condições mínimas de habitabilidade. As remoções que ocorriam na época, tinham uma tendência higienista, as áreas ocupadas que interessavam o mercado imobiliário eram os principais alvos, onde as ações públicas expulsavam os pobres dos centros urbanos. Tal estratégia foi utilizada pelos principais planos de urbanização da história, como por exemplo em Paris e as reformas realizadas na cidade por Haussmann no século XVIII. No entanto, tais remoções tiveram como consequência o aumento do número de favelas, pois a alternativa habitacional oferecida carecia

de uma boa localização e, muitas vezes, de qualidade, fazendo com que os moradores abandonassem os conjuntos periféricos e voltassem a ocupar áreas ilegais.

No caso dos países emergentes, as populações rurais tiveram dificuldade de acesso à cidade, pois vinham em condições desfavorecidas, e tinham como única alternativa se instalarem em terrenos invadidos, cujo os quais, eram caracterizados pela precariedade e insalubridade. Segundo Davis (2006), essa onda migratória foi, de certa forma, permitida pelas elites locais a partir de 1950, devido aos interesses por mão de obra para mover o capitalismo industrial da época. Contanto que não atrapalhassem o mercado imobiliário e a produção de capital, as favelas eram permitidas pela elite e ignorada pelo poder público (SAMORA, 2009).

Ainda de acordo com Samora, o crescimento das favelas se deve, entre outras razões, principalmente à ação deliberada dos governos nacionais em não intervir no controle da expansão urbana das cidades. Os governos locais nos chamados países periféricos do sistema capitalista se restringiram à um papel mínimo na oferta de habitações para populações pobres. Já os governos europeus, procuraram investir na infraestrutura urbana, moradia e serviços, de

forma a disseminar o estado de Bem Estar Social, expandindo a classe média consumidora.

É frequente a constatação de que as favelas resultam da rápida urbanização das cidades do terceiro mundo sem o devido crescimento econômico, mas poucos trabalhos evidenciam a matriz comum que os assentamentos precários urbanos compartilham. Esta matriz, ou modelo, tem como característica geral a baixa remuneração da força de trabalho que, por sua vez, não permite a aquisição da moradia no mercado formal, associada à ausência ou insuficiência de mecanismos que garantem a implementação de políticas públicas de bem estar social, nas quais se inclui a política habitacional. (SAMORA, 2009, p.40)

A relação entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos no sistema capitalista, também é um fator importante no processo de formação de favelas.

Para serem atrativos, os países localizados na "periferia do capitalismo" devem conseguir produzir com custos mais baixos do que aqueles

praticados nos países desenvolvidos, o que é possível graças à migração maciça de trabalhadores pobres do campo para a cidade. Estes, por sua vez, não auferem remuneração capaz de permitir pagamento de moradia digna e acabam encontrando nas favelas a única alternativa viável que, em contrapartida, auxilia ainda mais a diminuir os custos de reprodução do capital. (SAMORA, 2009, p. 39)

1.2. Formação de moradias precárias em São Paulo

O entendimento do processo de formação das favelas em São Paulo é fundamental para o desenvolvimento de um conhecimento mais profundo acerca do tema. Algumas bibliografias foram utilizadas para a construção de uma cronologia, para que se complementassem entre si, com o objetivo de formular um breve histórico desse processo de forma clara e lógica. As principais fontes utilizadas foram, o doutorado de Laura Machado de Mello Bueno (2000), a tese de mestrado de Luís Mauro Freire (2006) e o relatório final da Iniciação Científica de Márcia Trento (2011), onde a autora também fez um "compilamento" com informações de outros autores.

Até a década de 40, as favelas da cidade de São Paulo não se apresentavam em um número expressivo suficiente para que fosse encarado como um problema para o município. Comparando-se a proporção de população favelada sobre o número de habitantes da capital paulista observava-se um resultado bem inferior em relação à outras grandes cidades como Belo Horizonte, Brasília e Rio de Janeiro.

O processo de formação de favelas remete desde o final do século XIX, com a promulgação da Lei de Terras (1850), criada antes da abolição da escravidão em 1888, onde a terra se tornou um bem adquirido somente através da compra, possibilitando que o capital - antes investido nos escravos -, permanecesse nas mãos dos grandes proprietários e estimulando a manutenção dos grandes latifúndios. A migração rural devido o processo de industrialização e, conseqüentemente, de urbanização que ocorria na cidade de São Paulo, trouxe juntamente com a elite rural a parcela pobre do campo. A dificuldade de acesso a terra aos pequenos agricultores, imigrantes europeus e escravos recém-libertados, estimulou a moradia em cortiços e a autoconstrução.

Godinho (1955) citado por Bueno (2000, p. 47) explica o crescimento das favelas em São Paulo através das remoções realizadas a fim de viabilizar a implantação do Plano de Avenidas

de Prestes Maia em 1942 e 1945. A assistência da Prefeitura foram barracões improvisados para a instalação das famílias em terrenos do IAPI ou municipais. "Ao mesmo tempo em que a ação da Prefeitura e dos empreendedores privados de demolição de casas para as avenidas e novos edifícios expulsava famílias pobres dos cortiços, criava escassez de casas e terrenos vazios ao longo destas avenidas, que, não sendo urbanística e paisagisticamente tratados, se tornavam áreas ociosas, passíveis de ocupação." (BUENO, 2000, p. 48)

Nessa mesma época, ocorre uma grande crise habitacional em quase todas as grandes cidades brasileiras, além da escassez de materiais de construção civil. A Lei do Inquilinato de 1942 ordena o congelamento do preço dos aluguéis, com o objetivo de impedir o aumento dos aluguéis, no entanto, o resultado não ocorreu como o esperado. Cientes da nova lei, os proprietários elevaram os valores dos aluguéis antes de entrar em vigor, como consequência, os investimentos migraram para o setor industrial e loteamentos periféricos, agravando a crise habitacional.

As primeiras produções de habitação social foram realizadas ainda na década de 40, pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) e, posteriormente, pela Fundação da Casa Popular. A moradia popular começa a ser tratada como questão social,

ainda que a produção de habitações no período não tenha sido suficiente para atender a demanda das populações de baixa renda, segundo Bonduki (1994)⁴.

As favelas, até então, localizavam-se em áreas fora do interesse do mercado imobiliário, em terrenos lindeiros às novas vias, próximos às estações de trem ou próximos a cursos d'água, além disso, um terço se encontrava em terrenos públicos, enquanto a maioria estava em terrenos privados, dados de 1957. Sobre essas favelas a Prefeitura não tinha uma ação ou postura, entendendo que fosse um assunto particular entre proprietário e ocupantes. (BUENO, 2000, p. 49)

Em 1950, iniciam-se ações públicas sobre as favelas em terrenos públicos através de uma postura assistencialista, visando incentivar a população pobre a sair da situação de favelados com ações de desfavelamento. Até então, as favelas localizavam-se em regiões favoráveis à urbanização, ainda dentro dos limites da Bacia Sedimentar de São Paulo, relevo colinoso, com terraços e planícies aluviais. Somente após a urbanização intensa que provocou o rápido crescimento da população é que as favelas migram para áreas mais frágeis, do ponto de vista geológico e ambiental. (FREIRE, 2006, p. 23)

⁴ citado por Zuquim (2012, p. 2).

A tabela abaixo, apresentada na tese de mestrado de Freire (2006), mostra o crescimento da população favelada na capital paulista de 1950 a 2000.

Ano	Número de favelas	Número de Domicílios	População Favelada	População Total	%
1950	141	8488	50000	2.198.096	2,3
1973	542	14650	71840	6.590.826	1,1
1975	919	23926	117237	7.327.312	1,6
1980	1239	108887	594527	8.493.226	5,2
1987	1592	150452	812764	9.108.854	8,9
1992	1805	192801	1.044.981	9.742.341	10,7
2000	2018	291983	1.160.597	10.338.196	11,2

Crescimento da população favelada do Município de São Paulo. Fonte: Taschner, Suzana. Degradação ambiental em favelas de São Paulo, 2000 e a se Cartográfica Digital das Favelas de São Paulo SEHAB, 2003.

O crescimento notado a partir de 1920, deve-se ao processo de industrialização que ocorria no Brasil e por qual a maioria dos países centrais passavam. No entanto, o que ocorria no país era o chamado "fordismo periférico", que consistia em uma industrialização com baixos salários, atraso tecnológico e concentração de renda. Como consequência deste sistema, a mão-de-obra concentrou-se nas periferias sem nenhuma infra-estrutura na região. (FREIRE, 2006, p.24)

Este modelo baseava-se na urbanização extensiva e precária realizada através da autoconstrução da casa própria em loteamentos

periféricos e irregulares, na implantação de um sistema viário e de transporte público radial que, ainda que precário, permitia o espraiamento da urbanização, e a constituição de vazios urbanos que atendiam a lógica da especulação do solo. (FREIRE, 2006, p. 25)

Na década de 80 e 90, o modo de produção em massa fordista é substituído por um sistema mais flexível introduzindo desregulamentação de mercado, redução e privatização do Estado. No entanto, tal informalidade não se restringiu apenas nas formas de produção, mas também na ocupação do território. Todos os fatores somados, o aumento do preço da terra, o desemprego e o aumento do custo do transporte, dificultaram a habitação até mesmo em lotes periféricos, tornando a moradia na favela a única alternativa. (FREIRE, 2006, p. 25)

1.3. Conflitos

Apesar do fenômeno migratório provocado pelo intenso processo de industrialização das cidades não ser recente, a maior parte dos governos não sabe administrar a situação. Sem estrutura para atender esta demanda, populações vão residir em moradias

construídas em assentamentos informais, contribuindo deste modo, com o aumento da irregularidade urbana. No entanto, tal forma de ocupação descontrolada provoca conflitos sociais, econômicos e ambientais.

Os problemas ambientais causados pela ocupação irregular, são dissertados por Maria Lucia Refinetti Martins, em seu artigo *São Paulo, centro e periferia: a retórica ambiental e os limites da política urbana*. Na publicação, ela afirma que "a persistente permanência e ampliação da irregularidade dos assentamentos urbanos particularmente em áreas ambientalmente sensíveis leva à clara identificação de que a questão ambiental urbana - o avanço sobre áreas ambientalmente sensíveis e protegidas - é intrinsecamente associada à questão da moradia, à falta de oportunidades e de alternativas" (Martins, 2011). A autora do artigo faz também uma comparação entre os conflitos que ocorrem no centro e os da periferia. No primeiro, há uma abundância de infraestrutura urbana, no entanto, um conflito quanto à disponibilidade de moradia. A maioria dos prédios se encontram vazios e obsoletos, e, muitas vezes, precisando de manutenção. Já os assentamentos irregulares da periferia entram em conflito com as áreas de preservação ambiental, por ocuparem, na maioria das vezes, margens de córregos ou topos de morros.

Além do prejuízo ambiental, a ocupação nessas áreas apresentam risco de deslizamento, enchente e alagamentos.

Na RMSP, diante dos conflitos urbano-ambientais atuais, o que se verifica é que, se, por um lado, as políticas urbanas parecem incorporar a questão ambiental, por outro, o discurso ambiental vem sendo frequentemente utilizado pelos governos, por empresas, instituições e mesmo pela opinião pública para sustentar práticas e projetos que mais têm acirrado os conflitos sociais e injustiças ambientais do que enfrentado adequadamente a questão ambiental. Isso tem se mostrado particularmente nas áreas de proteção aos mananciais e em áreas protegidas de um modo geral, bem como em áreas de risco. (MARTINS, 2011)

A ocupação ilegal do uso do solo praticada pelas favelas é um fator para a sua falta de infra-estrutura. A ausência de rede de esgoto, água e eletricidade, é comum nessas áreas. A falta de saneamento somado à precária implantação da favela, consequência de uma ocupação sem planejamento, gera situações

insalubres para os moradores, como falta de ventilação e iluminação adequadas nos barracos, criando um espaço propício para a proliferação de fungos, bactérias e outras doenças. Outros problemas de saúde e contágios de doenças podem ser adquiridos com a ausência de um sistema de saneamento, onde os dejetos, em muitas favelas, são despejados em fossas ao ar livre.

Para reverter esse quadro de precariedade, muitas favelas se organizaram em organizações e movimentos sociais para reivindicar por direitos à moradia e por infra-estrutura.

A presença nos bairros de organizações locais deu início a movimentos reivindicativos por água, saúde, creche, que deram fôlego a projetos de políticas públicas forjadas, formatadas, no meio popular, tanto em conteúdo quanto na forma de gestão participativa, de democracia no cotidiano. (MARTINS, 2011)

No entanto, segundo Samora (2009, p. 80), para que seja possível atender as demandas de moradias à população favelada, os órgãos públicos devem adotar uma política habitacional integrada com a política fundiária urbana e de construção de novas unidades habitacionais para permitir o desadensamento da favela.

Atualmente, esse objetivo ainda não foi alcançado, pois além da formulação de um bom programa de habitação, deve-se conjugar a ele um planejamento de assistência às famílias removidas, já que o quadro atual da cidade de São Paulo apresenta um número de remoções de famílias por obras públicas maior do que a produção de moradias, segundo dados apresentados por Zuquim (2012).

Capítulo 2 | Intervenções públicas nas favelas

2.1. Breve histórico acerca da evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo

As políticas públicas possuem um histórico de subordinação aos interesses do mercado imobiliário. Durante a mudança do século XIX para o século XX, a precariedade, que atingia sobretudo a população mais pobre, provocava um temor que uma possível onda de epidemias e pestes atingissem toda a população. Tanto que a virada do século XIX para o XX ficou conhecida como um período de predomínio do pensamento higienista e sanitarista de combate, principalmente, aos cortiços, expulsando a população de baixa renda das áreas centrais. Os bairros em formação absorveram essa população, graças à expansão do transporte público. A criação da terra urbanizada definiu-se no início do século

XIX como um empreendimento nitidamente capitalista. Nos terrenos mais próximos ao centro, mais elitizados na época, o loteamento e as leis de ocupação eram mais rígidas, o que garantiam a qualidade do assentamento, ao contrário dos loteamentos periféricos.

Assim, a administração pública "não só delegava à iniciativa privada as providências relacionadas à ocupação do espaço urbano, como manifestava a intenção de 'segregar' a população trabalhadora em áreas distantes do núcleo central da cidade", o que permitia aos empresários imobiliários daquela época atuarem livremente conforme seus interesses. Tanto que o posterior crescimento da cidade foi estabelecido sob o comando dos interesses da valorização imobiliária, que usaram e abusaram da propriedade da terra urbana como reserva de riqueza. Em consequência disso, a "expansão da área urbana foi muito superior à que seria necessária para abrigar a população e os serviços urbanos". (SAMPAIO; PEREIRA, 2003)

As políticas adotadas pela Prefeitura Municipal para intervir nas favelas durante as décadas de 50 e 60, de acordo com Silva

(1994) e citado por Samora (2009, p. 87), eram a remoção de favelas para a implantação de obras viárias e de canalização de córregos. A lógica habitacional, no entanto, baseava-se em um pensamento simplista que envolvia o equilíbrio entre o número de moradias disponíveis e a carência habitacional. O raciocínio era se uma quantidade de moradias, equivalente a carência, viesse a ser produzidas pelo mercado, o problema habitacional estaria solucionado. No entanto, *"mesmo que essa produção ocorresse, ainda sim existiriam famílias que não teriam acesso às moradias produzidas por não reunirem condições financeiras para a sua aquisição"*. (SILVA, 2009)

Segundo Bueno (2000, p. 28) a "política habitacional desenhada pelo governo militar, a partir da criação do Sistema Financeiro de Habitação⁵ [...] e do Banco Nacional de Habitação, foi um importante e poderoso instrumento da política econômica do regime, tanto pela criação de empregos na indústria da construção civil, quanto pelo fortalecimento e modernização deste setor do capital, que tem grande participação do capital nacional."

⁵ Somava os recursos das cadernetas de poupança voluntária, depositados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, aos da poupança compulsória, depositados no FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, estes com baixíssima remuneração até o fim dos anos 80. (Bueno, 200. p. 28)

O governo disseminava a idéia da casa própria como uma solução para os problemas de moradia do Brasil. A lógica do BNH, segundo SILVA (2009), foi interferir na oferta de moradias, buscando a redução do preço das habitações e na demanda, através do financiamento habitacional.

No entanto, com essa política, era praticamente impossível os favelados conseguirem um financiamento pelo SFH devido à ilegalidade do assentamento, além da baixa renda apresentada pelos moradores, insuficientes para sua inserção no programa. Apesar de o BNH ter atendido sua demanda principal, criado melhores condições de acesso à moradia aos setores populares, ele negligenciou à população mais pobre de todas, com rendimentos de até 3 salários mínimos.

Nos anos 70 a favela era vista como uma situação provisória do migrante para cidade, 0,7% da população paulistana residia na favela, enquanto 8% moravam em cortiços⁶, demonstrando que o problema dos cortiços, além de persistente, era mais expressivo. Essa visão minimizava os problemas das favelas, aos olhos do Poder Público, o que incentivava uma posição indefinida pelos órgãos públicos diante das moradias precárias, ora era considerada um problema das famílias, ora proviam habitação

para população pobre. No entanto, era a Prefeitura o maior agente de remoção de moradias em assentamentos ilegais na cidade.

Nessa década, inicia-se um aumento da população paulistana e, principalmente, da população favelada, surgindo movimentos organizados, como a Comissão de Moradores de Loteamentos Clandestinos, em 1976, que tinha como objetivo pressionar agentes públicos para resolverem seus problemas imediatos. Deste modo, torna-se quase impossível a ausência de políticas que lidem com o assunto.

Na gestão de Reynaldo de Barros (1979-1982) adotou-se uma postura de atender às reivindicações dos moradores, tratando-os de forma coletiva. Até então, as concessionárias de serviços públicos se recusavam a atender às moradias faveladas, cujos habitantes não existiam como cidadãos. A favela era vista como um fenômeno de marginalidade humana e socioeconômica e a solução consistia em sua erradicação. Foi daí que surgiram os programas PRÓ-FAVELA e PRÓ-LUZ, a primeira proveu água e esgoto para 12 favelas, enquanto a segunda, permitiu a instalação de redes elétricas. (SAMORA, 2009)

Além dos dois programas, foram formulados outros 4: PROFAVELA, PROMORAR, PROFILURB e PROPERIFERIA. Os programas introduzidos entre 1979 e 1982 caracterizaram-se como

⁶ segundo estimativa do plano urbanístico Básico (PUB) de 1968

primeiras intervenções realizadas de forma estruturada pelo Município para a ação junto aos assentamentos informais e população de mais baixa renda. Com exceção da PROPERIFERIA⁷, os programas não obtiveram êxito na solução de problemas, o que pode ser explicado pelo fato de que interviam de forma segmentada ao invés de uma ação global e da baixa qualidade das construções, devido ao caráter econômico e provisório das propostas. (SILVA, 2009)

Em 1983, com o governo Mário Covas (1983-1986), as favelas ganham espaço na política habitacional municipal, com claras diretrizes para a sua urbanização e regularização fundiária através da elaboração do projeto de Lei para a Concessão de Direito Real de Uso. Apesar de as ações de sua gestão serem consideradas experimentais e pontuais, foram imprescindíveis para provocar a mudança de paradigma no tratamento dado às favelas,

⁷ Atuação na regularização de lotes irregulares ou clandestinos. Promoviam além de melhorias no lote, apoio técnico e jurídico tanto na documentação quanto na aprovação e construção de moradias. Para Silva (2009), pode ser considerado um programa (dentre os programas instituídos na gestão de Reynaldo de Barros) com uma visão mais abrangente de seu objeto de atuação, apresentava uma proposta urbanística mais consolidada.

além da criação de uma base política voltada para a área de habitação que seria executada por Erundina, posteriormente.

A prefeitura de São Paulo adotou uma postura de interlocutor na discussão das demandas dos movimentos sociais. Devido a essa nova relação, a aplicação de boa parte dos investimentos públicos durante esse período foram destinados às extinção das carências da periferia, com relevância para os programas habitacionais voltados à população de baixa renda. No entanto, a nova administração se deparou com alguns obstáculos, graças a uma crise econômica nacional, a arrecadação de tributos pelo município se mostrou baixa. Para tornar o quadro ainda mais crítico, foram herdados problemas de gestões anteriores: obras inacabadas e, algumas concluídas mas que apresentavam problemas construtivos, além das famílias removidas que se encontravam sem destino ou atendimento habitacional.

A proposta de intervenção das áreas periféricas da gestão de Mário Covas, visava o adensamento da ocupação, juntamente com a recomposição de quadras em áreas consolidadas com baixa densidade e com a utilização de vazios existentes nos conjuntos habitacionais que já dispunham de infraestrutura instalada. Além dessas medidas, a PMSP instituiu uma política de autoconstrução,

ou autogestão, com o financiamento de materiais de construção, por exemplo. (SILVA, 2009)

Jânio Quadros torna-se o novo prefeito de São Paulo (1986/89), as diretrizes em relação às favelas e loteamentos ilegais mudam. Ocorre a ruptura com as práticas anteriores, os pressupostos do Plano Habitacional de 83 são abandonadas, além da promoção de remoções violentas através da "Lei do Desfavelamento"⁸. Quanto aos mutirões, estes foram alvos de críticas da nova administração que proibiu o início de novos empreendimentos com a declaração de que as práticas não representavam uma alternativa habitacional voltada às famílias de baixa renda.

A interrupção dos mutirões coletivos e modelos participativos em curso não ocorreram devido às reivindicações. A Prefeitura acabou propondo um novo programa: Projeto Modelar, que se tratava de um conjunto de projetos que visavam novas técnicas construtivas, racionalização de materiais, inovação nas habitações de interesse social. No entanto, o programa apresentou problemas semelhantes, senão maiores, que os projetos do PROMORAR. (SILVA, 2009)

"...verificamos que foi iniciada a construção de um número maior de moradias em regime de 'mutirão' do que na gestão anterior, que tinha essa prática como uma das propostas efetivas de atendimento habitacional. Comprova-se dessa forma, que o prefeito Jânio Quadros, embora tenha vedado as obras em regime de mutirão no início da Administração, acabou por aceitar até mesmo a prática da **autogestão**, através de uma manobra política, de caráter clientelista, onde, provavelmente, cada caso foi objeto de negociação, envolvendo, certamente, um conjunto de acordos políticos." (SILVA, 2009, pp. 330)

Em 1989, inicia-se o início do mandato da prefeita Luiza Erundina, provocando altas expectativas na camada mais pobre da população. A nova administração encontrou uma prefeitura com uma grande dívida e déficit financeiro, além de inúmeros problemas na área habitacional. Várias obras haviam sido iniciadas, paralisadas há algum tempo sem recursos para sua retomada. Além de tudo, o país passava por uma crise econômica e de inflação. Como consequência a esse quadro, ocorreram inúmeras invasões de terra.

⁸ Lei 10.209/86

As ações de sua gestão inovaram a área habitacional, acabando com a tendência assistencialista das políticas públicas e se voltando, principalmente, para ações de autogestão e autoconstrução. Em relação ao desenvolvimento das tipologias habitacionais, foram realizados concursos públicos para projetos destinados à áreas de provisão, em conjuntos com tamanhos mais reduzido e ocupando terrenos melhor inseridos nas cidades, fugindo dos padrões massificados das COHABs. (SAMORA, 2009). No entanto, as críticas voltadas para a administração de Luiza Erundina eram a respeito do privilégio dado a movimentos sociais organizados e informados, o "clientelismo coletivo".

Destacam-se os programas de mutirões e autogestão para a construção de moradias; de regularização fundiária por concessão de direito real de uso de terras públicas (para famílias com até 5 salários mínimos); de saneamento ambiental da bacia do Guarapiranga, articulando a recuperação ambiental à urbanização de favelas e implantação de infraestruturas públicas. Já a regularização fundiária não teve tantos avanços, pois a proposta de Concessão de Direito Real de Uso da Terra ficou em discussão entre os poderes Executivo,

Legislativo e a Associação de moradores, e não chegou a ser realizada. Os programas habitacionais e as ações de intervenção em assentamentos precários nesse período tiveram papel de destaque e promoveram reconhecidos avanços na questão da habitação popular. (ZUQUIM, 2012, p. 7)

Na gestão do seguinte prefeito, Paulo Maluf (1993/1996), grande parte dos mutirões encontravam-se inacabados e com sérios problemas de prestação de contas dos recursos financeiros liberados. A nova administração paralisou todas as obras, provocando grandes danos como perda de serviços, invasões de áreas, execução de obras com o recurso dos próprios beneficiários e que eram realizados sem a devida supervisão técnica, entre outros casos.

Maluf criou em sua gestão, novos programas para favelas, o Projeto Cingapura, nome popularizado do PROVER (Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização), o Guarapiranga e o PROCAV, Programa de Canalização de Córregos. Dentro da política urbana e habitacional, as propostas e projetos em andamento para favela tem aparente similaridade com uma das ações de gestão anterior, de demolir os barracos e reconstruir

unidades verticais. No entanto, o programa concebido na gestão Luíza Erundina - que acabou tendo suas políticas desvirtuadas por Maluf -, para cada favela era feita uma licitação, ao contrário do Programa Cingapura, cujos contratos eram feitos em bloco, com grandes licitações, vencidas por empreiteiras de hidrelétricas, estradas, grandes conjuntos. (BUENO, 2000)

A forma de escolher as favelas para as obras era vinculada à visibilidade das obras para a cidade, locais com grande tráfego de veículos e entradas de São Paulo, escondendo o restante da quadra não urbanizada pelo programa. Além disso, os projetos não levavam em conta nenhuma necessidade da população à qual era destinada, contendo a mesma tipologia em todas as habitações (40 e 45 m²), desconsiderando o entorno, o local, a especificidade do projeto, provocando grandes movimentações de terra desnecessárias para a sua implantação. (SAMORA, 2009)

A gestão de Celso Pitta (1997-2000) deu continuidade à política de Paulo Maluf. Assim como a administração anterior, esse período foi marcado por ações de despejo em favelas localizadas em áreas públicas e, principalmente, naquelas onde havia maior organização comunitária com lideranças politicamente atuantes, de acordo com a União de Moradores e citado por Samora (2009, p. 97).

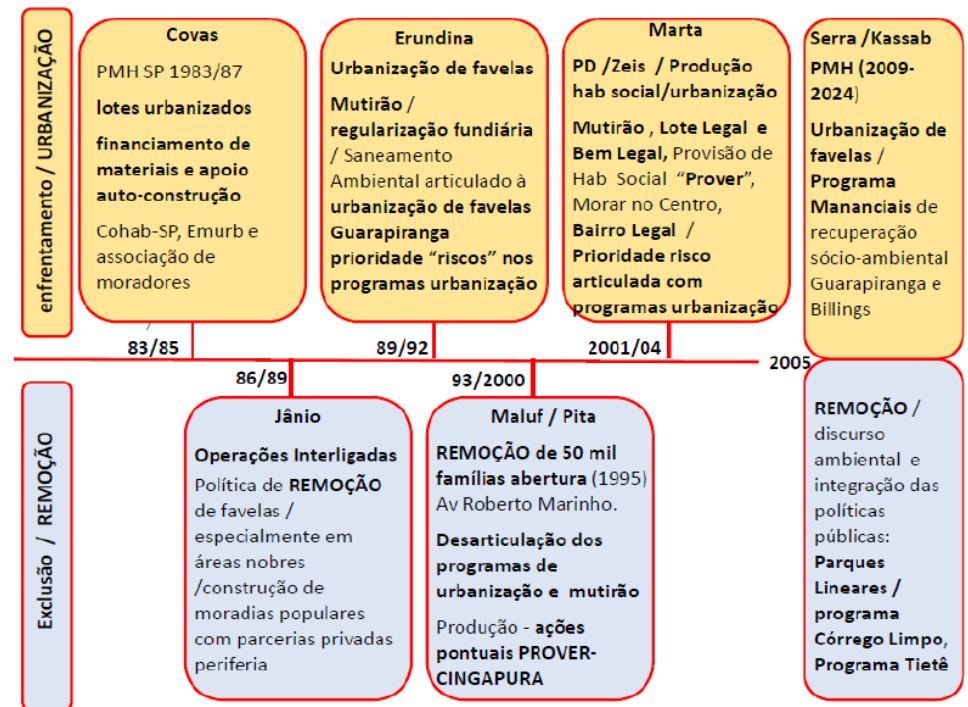
No programa de governo de Marta Suplicy (2001-2004), destacavam-se dois programas habitacionais voltados para habitação: Morar Perto e o Bairro Legal. O Morar Perto visava produzir habitação próxima ao Centro de São Paulo e centralidades regionais, enquanto o Bairro Legal propunha a requalificação de áreas caracterizadas pela precarização habitacional e urbana, atuando através de ações de urbanização de favelas, loteamentos, regularização fundiária, provisão habitacional e implantação de equipamentos, além de projetos para a recuperação e preservação socioambiental das Áreas de Proteção dos reservatórios Guarapiranga e Billings. A gestão de Marta apresentou um desempenho considerado fraco que, no entanto, pode ser explicado pela reduzida estrutura administrativa herdada das gestões anteriores de Maluf e Pitta.

Esse período foi marcado pela retomada de uma política habitacional com ampla variedade, direcionada às diversas necessidades de demanda, além do empenho em criar um marco legal que acentuasse a ênfase a uma política habitacional mais justa, o que lançou bases para o enraizamento de ações, dificultando a sua descontinuidade nas próximas gestões.

A política habitacional de José Serra e Gilberto Kassab (2005-2009), não apresentaram muitas inovações, os projetos que já estavam licitados foram mantidos e dados continuidade, no entanto, os outros foram paralisados. Em termos de recursos para financiar as ações nas favelas, Kassab conseguiu um grande volume proveniente do Governo Federal, de algumas emendas parlamentares e um maior apoio do CDHU.

A nova administração também deu continuidade às medidas de regularização fundiária em algumas áreas, mas também retomou às ações de despejo nas favelas para a implantação de obras viárias. (SAMORA, 2009)

Zuquim (2012), apresenta em seu artigo, uma tabela que relaciona as diferentes gestões que administraram a cidade de São Paulo com as políticas adotadas em relação à favela. A autora ainda conclui, "considerando este breve recorrido no tempo sobre a intervenção em favelas e loteamentos irregulares no município de São Paulo pode-se afirmar que a alternância das gestões municipais -expressa por orientação programática e arranjo institucional distintos –resulta 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." (ZUQUIM, 2012, p. 10)



Quadro Síntese das Políticas para Urbanização de Favelas no município de São Paulo (1983/2012)

Fonte: ZUQUIM, Maria de Lourdes. **Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?**, 2012, p. 10

Densidade de ocupação em favelas e loteamentos irregulares na cidade de São Paulo, 2007.

	Núcleos	Domicílios	Pessoas	Área ocupada	Densidade ocupação	
				hectare	domicílios/hectare	habitantes/hectare
Favelas	1565	377.236	1.539.271	3000,48	125,73	513,01
Loteamentos	1152	515.009	1.908.962	10022,02	51,39	190,48
Total	2717	892.245	3.448.233	13022,50	68,52	264,79

Fonte: tese de Doutorado SAMORA (2009, p. 79), segundo dados do Habisp (São paulo, 2009).

2.2. Ações públicas recentes

Para que se possa discorrer acerca do quadro atual de políticas públicas utilizadas nas favelas do município de São Paulo, é preciso obter o conhecimento sobre a situação em que elas se encontram. Samora (2009) apresenta informações recentes sobre as características socioeconômicas das favelas, segundo a autora, resumidamente, a população favelada é composta em sua maioria por jovens e crianças, "os domicílios em favelas são mais precários e mais densos, quando comparados aos domicílios em loteamentos irregulares, ainda que a população, com relação à renda, escolaridade e perfil familiar tenha praticamente o mesmo perfil. Estão implantados em assentamentos cuja densidade de ocupação é maior do que a dos loteamentos, o que agrava o grau de precariedade." (SAMORA, p. 75)

A população residente nas favelas enfrentarão ações que preveem a remoção de cerca de 20 mil famílias, para a implantação de projetos até o ano de 2015. Segundo Zuquim (2012, p. 11), "o Plano Municipal de Habitação prevê ações conjuntas e articulação institucional entre seus programas e projetos e os de âmbito estadual, como por exemplo: o Parque Linear Várzeas do Tietê - recuperação das várzeas do Rio Tietê com implantação de obras de drenagem; Córrego Limpo (Sabesp) -despoluição dos rios e implantação de rede de esgoto; Operação Defesa das Águas - eliminação do risco urbano ambiental e de ampliação do

Parque da Cantareira; no âmbito municipal, Programa de Urbanização de Favelas e de Regularização de Loteamentos; Programa Mananciais -despoluição das represas Billings e Guarapiranga; Operações Urbanas Consorciadas."

No entanto, ainda de acordo com a autora, a produção de Habitação de Interesse Social prevista para os próximos anos, não se aproxima do número necessário para atender as remoções previstas nestes projetos. O número de famílias removidas para a execução de obras de infraestrutura ou por estarem em área de risco, no Programa de Urbanização de Favelas e Regularização de Loteamentos Irregulares, por exemplo, é bem maior do que as 10 mil UHs produzidas pelo município desde o início da gestão de Kassab. Ou seja, as ações de remoção ocorrem sem alguma solução habitacional definitiva, enquanto a garantia dos direitos à moradia digna e à justiça social, ficou apenas no discurso. Já em relação às famílias removidas, quando atendidas, são transferidas para moradias do Estado em áreas periféricas. Um exemplo é o caso da favela do Sapo, onde as alternativas oferecidas para as famílias removidas foram o auxílio-aluguel e a promessa de inclusão nos programas habitacionais da prefeitura, sem ao menos especificar o programa e a data de inclusão.

Atualmente, o programa criado pela Prefeitura que lida com as questões da urbanização de favelas é uma reestruturação do Programa Bairro Legal. Há mudanças de diretrizes no programa atual, que contrariamente ao do modelo antigo que defendia o desadensamento da favela, articulado com provisão habitacional

interna e externa assim como um número alto de remoções para implantação das intervenções, entende que a densidade deve ser mantida e o número de remoções deve ser o mais reduzido possível para a diminuição da provisão externa ou então ser equivalente à provisão interna.

No entanto, diante das ações da prefeitura nas favelas, percebe-se que as resoluções do Programa de Urbanização de Favelas ficaram apenas no papel. O Parque Linear Várzeas do Tietê, por exemplo, prevê para a implantação de sua obra, iniciada em 2009, a remoção de cerca de 10 mil famílias, sendo que, não há informações públicas sobre projeto e nem sobre as alternativas habitacionais concretas oferecidas para as famílias afetadas pela obra. "O projeto do Parque Linear Várzeas do Tietê não equaciona de forma justa a questão da moradia das famílias afetadas pela obra e, mais ainda, valoriza as questões ambientais sobre as de moradia, por valorizar a recuperação das águas e a proteção contra enchentes -de extrema importância para a cidade -sem prever e prover moradia definitiva." (ZUQUIM, 2012, p. 15)

Resumidamente, as formas de enfrentamento dos órgão públicos em relação aos problemas habitacionais são incorporados nas alternativas imediatas/temporárias oferecidas à população removida: auxílio-aluguel, cheque-despejo - uma quantia

insuficiente dada para a compra de outra casa em área pública municipal -, ou a modalidade albergue a passagem de retorno ao local de origem.

Capítulo 3 | Políticas públicas de atendimento às famílias removidas

3.1. Década de 50 e 60

A questão da favela em São Paulo sempre foi tratada sob a ótica da repressão, remoção e reeducação da população. A origem desta política remete a 1946, quando o prefeito Abraão Ribeiro removeu favelas e implantou os primeiros alojamentos provisórios que se tem notícia em São Paulo. (BONDUKI, 1998)⁹

As favelas, durante a década de 50 e 60, eram constituídas por barracos de madeira, sendo a maioria de material usado, esparramados pelo lote, além disso, o sistema de esgotamento sanitário era inexistente, os resíduos eram escoados por fossas coletivas. Tal ausência de investimento na construção das habitações, o uso de restos de materiais construtivos, demonstravam que a própria população moradora das favelas

encarava a situação como provisória, almejavam deixá-la o mais cedo possível. O Poder Público visava a remoção das favelas como único meio de eliminar o quadro de precariedade, foco de contaminação e proliferação de doenças. O atendimento às famílias removidas durante esse período era feito de forma assistencialista e individual, recebiam uma ajuda de custo para voltar aos seus locais de origem.

No período entre dezembro de 60 a dezembro de 61, a Divisão de Serviço Social do Município¹⁰ promoveu o desfavelamento da Favela do Canindé. A ação iniciou devido a uma enchente que atingiu a região e provocou a remoção de praticamente todos os moradores. Além do atendimento emergencial de vítimas, foi necessária a elaboração e execução de um plano para a remoção total da favela. Divisão contou com a colaboração do MUD¹¹ (Movimento Universitário de Desfavelamento).

¹⁰ Criado em 1955, atuava junto à população favelada através do convênio ente o Poder Público e a Confederação das Famílias Cristãs.

¹¹ Segundo Carlos Régis Bastos Rampazzo, apud TANAKA (1995, pp. 12), citado por SILVA (2009, p. 137) em seu doutorado, o movimento teve origem nas "Bandeiras Científicas" e as "Ligas do Centro Acadêmico Oswaldo Cruz", promovidas pelos estudantes da Faculdade de Medicina da USP.

⁹ Citado por FREIRE, 2006, pp. 65.

Os técnicos da divisão e os estudantes envolvidos no trabalho tinham como perspectiva promover a remoção da favela, visando à inserção social e econômica dos moradores, pensando além dos problemas da moradia. O trabalho durou um ano e contou com a participação de 4 assistentes sociais, 2 advogados e 3 engenheiros. A equipe promoveu a remoção de 168 barracos onde habitavam 230 famílias e 900 pessoas. A Divisão se responsabilizou por todas as casas e etapas e optou por soluções individualizadas do que conjuntos habitacionais, resultando em um multiplicidade de tipologias de atendimento. A Prefeitura não deu nenhum apoio ao programa além do financiamento e dos poucos técnicos disponibilizados. (SILVA, 2009)



Barracos de Madeira da Favela do Canindé (PMSP, 1962),
doutorado de SILVA (2009, pp. 140)

O grupo nomeado MUD, apesar de criado durante a realização dos trabalhos na Favela do Canindé, continuou suas ações em outras favelas, como é o exemplo da Favela Vergueiro. A atuação do MUD permeou todo processo desde negociações com o proprietário da área, elaboração dos levantamentos topográficos e sociais, orientação na aquisição de terrenos, até na

responsabilidade pelos projetos¹² e obras.

A atuação do grupo foi muito importante para a promoção de seminários de debates para a discussão do tema das favelas, muitos dos quais o próprio grupo organizou, no entanto, tanto nas ações da Favela do Canindé quanto na experiência da favela Vergueiro, famílias eram removidas para áreas periféricas, muito distantes de onde se localizavam as favelas e até mesmo para outros municípios, o que consiste nas principais críticas formuladas aos programas de desfavelamento em períodos subsequentes.

3.2. Década de 70

Nos anos 70, as remoções em São Paulo ocorriam em áreas consideradas de risco e eram promovidas pela própria Prefeitura, que se mostrou o maior agente de remoção de moradias em favelas, na época. O tratamento dado às famílias removidas ainda era feito de forma assistencialista, as mesmas recebiam dinheiro para a compra de outro barraco ou a sua transferência para alojamentos em terrenos municipais periféricos, onde, muitas

vezes, resultavam no surgimento de novas favelas. (SILVA, 1994, citado por SAMORA, 2009, pp. 87)

"Das 293 favelas em terrenos particulares existentes na cidade de São Paulo em 1973, apenas 30 haviam sofrido alguma pressão para remoção por parte dos proprietários. O agente de pressão e remoção mais ativo era a Prefeitura, solicitando a desocupação para a execução de seu Plano de Avenidas de Fundo de Vale e também do Metrô." (BUENO, 2000, pp. 55)

Em 1971, a Prefeitura Municipal de São Paulo elaborou o "Projeto de Remoção de Favelas - Vilas de Habitação Provisória - VHP", influenciado por informações resultantes de pesquisas e levantamentos sobre as favelas de São Paulo, que constatava que muitas favelas se encontravam em áreas centrais ou nobres. O programa consistia em 3 fases de atendimento, segundo Bueno (2000): em primeiro lugar, os favelados deveriam ser removidos para alojamentos provisórios executados em terrenos municipais vagos ou para outras favelas situadas em terreno municipal (seja por obras públicas ou por situação de risco). Nesses alojamentos,

¹² Projetos desenvolvidos pelos próprios estudantes: soluções simples, área construída de aproximadamente 35m² e 1 dormitório.

ou vilas de habitação provisória, os favelados receberiam, durante cerca de um ano, diferentes treinamentos de promoção social, como educação básica e profissionalização. Assim, estariam preparados para serem definitivamente transferidos para habitações compradas no mercado, alugadas ou financiadas pelo poder público.

"As VHP se constituíam em alojamento não definitivo, construído no próprio terreno da favela, onde atuava um intenso serviço social, visando dar formação profissional, alfabetização e documentação à população, e, assim, dar-lhe condições de integração à cidade e ao mercado imobiliário. Mesmo o projeto físico do alojamento enfatizava seu caráter provisório, com uso de material de construção não definitivo: as VHP eram de madeira, não se empregava alvenaria, e os banheiros eram coletivos. Esperava-se que em um ano a família estivesse apta a se integrar no mercado de moradia e emprego." (Baltrusis e Taschner, 2007. pp. 103)¹³

As principais críticas ao programa se referem a integração mencionada que não ocorreu. Os moradores de favelas não estão em situação provisória e a favela não foi a primeira moradia deles, por isso necessitavam de soluções definitivas. As VHPs segundo GOMIDE e TANAKA (2007) foram a fase inicial de várias favelas do Município, como é o caso da favela do Heliópolis, onde foram assentadas provisoriamente famílias removidas da favela Vila Prudente e Vergueiro (SILVA, 2009). Além disso, a política de adestramento social dependia ou do crescimento da renda dos moradores (o que não ocorria) ou da produção subsidiada da habitação para essa faixa de renda. (BUENO, 2000)

Entre os anos de 1977 a 1979 foram removidos 10 núcleos correspondendo a 1230 domicílios. 34,6% das famílias atingidas foram transferida para outra favela com a ajuda da Prefeitura com a solução denominada como "**transferência para favela adensável**". Outras soluções adotadas para remoções pela PMSP eram: moradias ou quartos alugados (16,3%); mudanças sem auxílio da PMSP (11,7%); para terrenos adquiridos ou já de sua propriedade, como o auxílio da PMSP na aquisição do terreno e material de

¹³ Citado por SILVA (2009, pp. 191)

construção (9,9%).¹⁴

A prática de transferir os moradores removidos para "favelas adensáveis", utilizada também em períodos posteriores, demonstra como o Poder Público relacionava-se, com naturalidade, com as práticas, até mesmo ilegais do mercado informal. O próprio processo de transferência e viabilização de uma nova moradia, com recursos públicos em outra favela, denota ainda um processo pautado pelo atendimento dos problemas imediatos vividos pela população carente através de soluções transitórias e não por uma prática de solucionar definitivamente o problema da moradia. (SILVA, 2009, pp. 194)

Embora não existissem programas de produção de moradias por mutirão ou autoconstrução, o BNH liberou empréstimos para a produção de moradias por esses meios através do programa FICAM. Através desse programa, cada família recebia

financiamento para ampliação, construção ou melhoria da sua moradia por mão de obra própria.

Após 1975, até a criação da FUNAPS em 1979, 350 famílias foram atendidas em mutirões dispersos com recursos do BNH, do programa FICAM. Porém, as atividades de remoções de favelas não cessaram e passaram a responsabilidade para o SURF¹⁵. As Administrações Regionais da Prefeitura ficaram responsáveis por guardar e fiscalizar as áreas públicas de uso comum, como meio para impedir o surgimento de novos assentamentos.

3.3. 1979-1982: gestão de Reynaldo de Barros

Devido à crise econômica dos anos 80, ocorreu o aumento do desemprego e, como consequência, o despejo de famílias por motivo de inadimplência. Em face a essa situação, grupos organizados iniciaram ações de invasão de terras, que acabaram sendo fortemente reprimidas.

O período da gestão de Reynaldo de Barros caracterizou-se

¹⁴ Cf. Ibid. GOMIDE e TANAKA (1997): pp. 12 citado por SILVA (2009, pp. 185)

¹⁵ SURF - Superintendência de Remoção de Favelas. Atuação de 76 até 78, tinha como diretriz o congelamento do crescimento das favelas e a erradicação dos núcleos favelados atingidos por obras públicas.

pela transitoriedade entre consideração da favela como provisória e por outro lado, aplicações de soluções definitivas ao problema. Segundo SILVA (2009), para melhorar sua imagem pública, a Prefeitura se voltou a programas sociais e alternativos, destinado à moradias de baixo custo. Essas ações ficaram sob responsabilidade da FUNAPS¹⁶, que teve suas diretrizes¹⁷ da aplicação de seus recursos definidos pelo COBES.

O primeiro período de atuação do município com o recurso do FUNAPS adotou uma postura voltada para o tratamento de favelas, encarando as mesmas como uma situação provisória e visando a remoção como única solução, como mostra o quadro a

¹⁶ criada na gestão de Olavo Setúbal, no entanto, teve atuação efetiva na gestão de Reynaldo Barros.

¹⁷ op. cit. SILVA (2009) : Foram definidas diretrizes pelo COBES para a aplicação dos recursos da FUNAPS. Resumidamente, algumas delas são:

1. Fixar a população nas áreas que ocupavam;
2. Desenvolver programas de melhorias de favelas (como primeiro estágio de um processo de urbanização);
3. Priorizar a provisão habitacional como solução definitiva ao problema habitacional;
4. Desenvolver políticas de subsídios (face ao baixo poder aquisitivo da população);
5. Remover favelas somente em casos de risco de vida, emergência ou obras essenciais de interesse coletivo;
6. Utilizar recursos do SFH e BNH

seguir elaborado por SILVA (2009), que sintetiza os programas habitacionais que foram instituídos pela PMSP no período.

QUADRO 6 – PROGRAMAS HABITACIONAIS ALTERNATIVOS INSTITUÍDOS PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (1979-1982)		
LINHAS DE ATUAÇÃO	Programas / Escopo	Agentes
Urbanização de Favelas	PROFAVELA – Melhorias - obras e serviços de melhorias	COBES (FABES) e EMURB
	PROFAVELA – Remoções	COBES (FABES) e EMURB
	PROLUZ – instalação de redes e ligações domiciliares de energia elétrica	COBES (FABES) e EMURB e ELETROPAULO
	PROÁGUA – instalação de redes e ligações domiciliares de água potável	COBES (FABES) e EMURB e SABESP
Urbanização e Regularização de loteamentos clandestinos	PROPERIFERIA – infra-estrutura e melhorias em loteamentos irregulares -	SERLA E EMURB
Provisão Alternativa de Habitação	PROMORAR – Moradias evolutivas para moradores em favelas	COBES (FABES), COHAB-SP e EMURB
	Lotes Urbanizados	COBES (FABES), COHAB-SP e EMURB
	Autoconstrução (financiamento individual) (*)	COBES (FABES)
	Autoconstrução (financiamento coletivo) (*)	COBES (FABES)
Observações (*) Programas considerados de provisão, porém que ocorreram no âmbito de intervenções de remoção de famílias moradoras em favelas.		

Fonte: SILVA, Maria da Graça P. **Percursos da ação pública nas áreas informais do Município de São Paulo**: Urbanização de Favelas, mutirão e autoconstrução - 1979 - 1994. Tese (Doutorado) - FAUUSP, São Paulo, 2009, pp. 204

O programa PROFAVELA foi estruturado em 2 vertentes:

1. Profavela/ Melhorias: que visava criar condições de habitabilidade em favelas com a participação objetiva da população.
2. Profavela/ Remoções: remoções de favelas ou parte delas por motivos de ordem diversa (especialmente viabilização de obras públicas ou em face de situações de risco de vida dos moradores, para outras favelas). Tratava-se de uma ação de **"adensamento de favelas existentes"**.

Segundo SILVA (2009), o programa promoveu pequenas intervenções, sem o objetivo de reestruturar o espaço. Apesar de seu valor e pelo fato de ser o programa pioneiro da questão da favela, o programa não promoveu a reversão da irregularidade dos aglomerados, nem mesmo a sua inserção urbana¹⁸.

No caso das remoções, as famílias eram encaminhadas para Núcleos Habitacionais de Madeira - NHM, localizados em

¹⁸ A segunda parte do programa possuía alguns planejamentos que visavam um pouco mais a reinserção urbana (atendimento a um número maior da população, arruamento, vias, entre outros)

áreas municipais, o mais próximos possível da área de origem. Cada núcleo era dimensionado conforme o número de pessoas que compunha cada família¹⁹. Apesar do caráter provisório dessas moradias e ausência de habitação definitiva para essas famílias não há referências de planos de locação definitivas desses moradores. As famílias transferidas passaram a habitar definitivamente as favelas para as quais foram transferidas, promovendo adaptações e divisões internas, além de ampliações nas áreas externas.

Durante essa gestão, 307 famílias foram removidas para 7 NHM's, cujas áreas municipais onde estavam localizadas, encontravam-se ocupadas por favelas. De acordo com SILVA (2009), não é possível avaliar o impacto efetivo do adensamento promovido pelo Município à época, no entanto, é possível identificar qual a contribuição desse adensamento para o volume atual de domicílios em cada uma das favelas. Por exemplo o caso da Favela Campos de Fora II que recebeu 88 novas famílias, removidas devido às obras de abertura da Av. João Dias, o que correspondia a 44% do volume total de domicílios em 2009.

¹⁹ Conforme padrões da OMS em situações de desastre e emergência

A "transferência para favelas adensáveis" descrita pormenorizadamente nos relatórios oficiais, contemplou a remoção de 307 famílias, para 07 Núcleos Habitacionais de Madeira no período de 1979-1982, revelando, por um lado, a fragilidade do município para atendimento às demandas da população de baixa renda, em especial em situações de risco, e, por outro, a convivência explícita com as práticas da informalidade para a solução de problemas habitacionais, inclusive no que se refere ao adensamento das favelas já existentes. (SILVA, 2009, pp. 220)

Outra forma de atendimento dada às famílias removidas era a "verba de atendimento", tratava-se de uma quantia oferecida às famílias para que pudessem comprar algum material para o início de uma nova construção em outra favela, ou para dar entrada na compra de outra moradia também em favela. Por último, uma alternativa encontrada pelos órgãos Públicos e que acabou beneficiando 226 famílias, era a construção por regime de mutirão. Recursos do FUNAPS financiavam a compra total ou parcial de

lotes em uma mesma gleba ou loteamento e a compra de materiais de construção. Algumas famílias optaram pela produção de suas moradias fora do Municípios da Grande São Paulo²⁰.

3.4. 1983-1986: gestão de Mário Covas

A gestão de Mário Covas é marcada pela formulação de novos conceitos de habitação e inovação de propostas para produção de habitação através de modelos participativos da sociedade, ajuda mútua e mutirões de construção. No entanto, como já citado anteriormente, havia um grande número de famílias que foram retiradas devido às obras públicas, até mesmo de produção habitacional ou que ocupavam as áreas invadidas e acabaram não obtendo nenhum atendimento habitacional, vale ressaltar que grande parte dessa demanda foi herdada da gestão anterior. Segundo SILVA (2009), toda a problemática mais "aguda" da cidade, ficou a cargo do órgão nomeado FABES. As situações

²⁰ 4 dos 5 grupos de famílias, optaram pela produção de suas moradias fora do Municípios da Grande São Paulo. No entanto, não há registros da construção efetiva dessas moradias, nem sua localização, o que demonstra a informalidade de aplicação dos recursos do Fundo.

das quais ficou responsável englobavam intervenções no universo dos assentamentos informais e atendimento às situações emergenciais devido a despejos e remoções de risco. No início da gestão, a FABES tinha uma proposta de urbanização de favela através da implantação de lotes de interesse social, que atenderiam famílias que já habitavam o local, bem como famílias carentes de outras favelas da região. São também desenvolvidos projeto pilotos cujas diretrizes eram demolição total do núcleo, remoção temporária dos moradores e execução de novas casas, assim como de toda infra-estrutura urbana. (BUENO, 2000)²¹

Como ação de provisão de habitação para as famílias removidas foram feitas aquisições de terras para implantação de loteamentos urbanizados. Como é o caso das áreas do Itaim Paulista, Raposo Tavares e Cintra Gordinho que, ainda de acordo com SILVA (2009), a COHAB-SP adquiriu da EMURB para a implantação de 140 lotes urbanizados destinados à remoção da Favela Saquarema, ocorrida devido a uma ação de reintegração de posse, promovida por se tratar de uma área particular.

Segundo FREIRE (2006), observa-se nesse momento o reconhecimento, em determinadas situações, do direito à localização privilegiada da favela, ao invés da remoção e

realocação da população em periferias distantes. Contudo, as ações de reurbanização dos núcleos favelados envolvem a remoção total dos barracos para o reassentamento da população em novas moradias, localizadas em áreas com ruas e lotes que obedece os padrões técnicos mínimos aceitáveis para implantação de infraestrutura urbana. Tal postura somente foi possível devido ao tamanho reduzido das favelas, o programa teve um caráter experimental atuando em 11 favelas de pequeno porte (média de 86 famílias), e devido a pouca consolidação dos núcleos, basicamente barracos de madeira.

Em linhas gerais, as áreas adquiridas pela COHAB-SP no período, demonstram uma mudança nas práticas empreendidas até então. Em primeiro lugar porque houve uma diversificação, ou seja, foram adquiridas áreas em diversas regiões do município, rompendo com a concentração de áreas na Zona Leste, onde os terrenos eram mais baratos. Também são privilegiadas áreas de menor porte e, na maioria dos casos, já vinculados a um projeto ou demanda habitacional específica, representando também a ruptura com o padrão de grandes

²¹ citado por FREIRE (2006)

glebas para conjuntos habitacionais "padrão BNH. (SILVA, 2009, pp. 304)

Segundo Tanaka (1983) citada por SILVA (2009), a terra é um dos focos da discussão em torno da problemática habitacional, já as invasões são o foco da ação visando solução imediata do problema. Diante a essa situação, a FABES investiu recursos do FUNAPS para solucionar, principalmente, problemas decorrentes de invasão de áreas particulares, financiando sua aquisição pelos ocupantes, como forma de suprir a necessidade básica do acesso à moradia. De modo a refutar essa idéia, SILVA (2009) conclui que a viabilização da compra da terra não tem por objetivo a construção de moradias ou intervenções visando à urbanização, mas sim equacionar uma situação emergencial vivida pelas famílias em face da iminência de despejo ou risco de vida.

Esse período caracterizou-se pela nítida evolução no reconhecimento da moradia em favela como definitiva e em relação à participação popular na formação de programas públicos. No entanto, também é marcado pelo enfraquecimento da FUNAPS, devido às múltiplas soluções ao financiamento habitacional para famílias de mesma situação econômica dada pelas secretarias, consequência das ações individualizadas e independentes que

cada uma apresentava.

3.5. 1986-1989: gestão de Jânio Quadros

Jânio Quadros institui em seu governo um dos programas mais polêmicos de remoção de famílias, chamado de Programa de Desfavelamento, cujo o qual atuava nas favelas promovendo a remoção, como única alternativa. A visão do programa retomava a concepção da favela como local de transição para a cidade, provocando um retrocesso ideológico. A população removida era transferida para conjuntos habitacionais periféricos enquanto que as manifestações contrárias eram reprimidas com força policial. (SAMORA, 2009)

As remoções geravam muitos conflitos devido à violência das suas ações. Em algumas áreas, a intervenção do programa provocou mortes e ferimentos nos envolvidos. Em 1988, foram despejadas famílias que ocuparam unidades do Conjunto Habitacional Inácio Monteiro, construído pela COHAB-SP, sem negociações. (SILVA, 2009)

Ainda de acordo com Silva, como agente do Programa de Desfavelamento, o FUNAPS passou a financiar com seus recursos, moradias produzidas pela COHAB-SP. A meta inicial do programa era a produção de 20000 moradias durante o período

86/88 e seria destinado às famílias de renda entre 0 a 3 SM's, removidas das favelas definidas pela Prefeitura. No entanto, a FUNAPS passou a financiar as unidades ao mesmo tempo em que a COHAB-SP as comercializava, a condição desigual de pagamento por um mesmo produto, no mesmo local, causou revolta por parte dos moradores. Paralelamente, as famílias removidas contra sua vontade acabaram vendendo, alugando e até abandonando suas casas.

Outro respaldo da Lei, era as chamadas Operações Interligadas - OI, que basicamente concedia benefícios urbanísticos para certas áreas em troca de recursos doados aos Municípios pelos proprietários para a execução de um número determinado de moradias destinado a um núcleo favelado. No entanto, dois pontos eram considerados vulneráveis: o "valor" do benefício e a efetiva aplicação na produção de moradias na favela escolhida.

"Embora essa lei tenha sido criada com o objetivo de enfrentar a problemática da habitação popular de baixa renda –utilizando o mecanismo de troca do aumento do potencial construtivo de terrenos pela construção de habitações populares, por meio

da parceria entre iniciativa privada e poder público -sua aplicação logo mostrou claro desvio de finalidade. A lei virou um ótimo negócio para os construtores, permitindo a remoção de favelas instaladas em áreas de interesse do mercado e lhes dando nova e 'nobre' destinação. Os interesses do setor privado passam claramente a orientar a ação do poder público municipal. A ação em favelas paulistas passa a ser prioritariamente as de remoção, especialmente as localizadas em áreas nobres." (ZUQUIM, 2012, p. 7)

A legislação que instituía as OI não explicitavam a prévia concordância das famílias a serem removidas, bem como a localização e características das novas moradias. Devido a esses fatores, não foi bem recebida pelos movimentos sociais que continuaram a defender a urbanização e concessão de uso dos terrenos ocupados como solução para as favelas. No entanto as remoções ocorreram mesmo assim, algumas realocadas na mesma região da favela das quais as famílias foram removidas, porém não significaram a erradicação da favela, pois se constituíram em transferência parcial de famílias dos assentamentos beneficiados.

Os empreendimentos produzidos eram dotados de infraestrutura básica, carecendo de medidas de regularização e administração.

Em síntese, o Programa de Desfavelamento promoveu a remoção de 4363 famílias em 13 favelas²² (8% das favelas existentes no Município²³), número inferior à meta estabelecida. A gestão de Jânio Quadros, além do programa, ainda promoveu a extinção do BNH, dificultando o financiamento às famílias de baixa renda. A CEF, foi escolhida para assumir as atividades do BNH, sem ter estruturado nenhum programa para essa carência habitacional, pois se tratava de um órgão sem nenhuma tradição em programas para famílias com renda até 03 SM's.

Ações da FUNAPS e COHAB-SP nesse período foram caracterizadas pela ambiguidade, as diretrizes formuladas não correspondiam as ações. Por exemplo, ao mesmo tempo que eram realizados projetos em mutirão, a diretriz era a produção por empreiteiras; ou então a destinação de verbas para urbanização de favelas enquanto a diretriz era remoção. Um conjunto de obras foi iniciado, destinado à classe média, porém o recurso esperado não

foi concretizado, gerando obras inacabadas - resultou em invasão de esqueletos de edifícios abandonados e erosão em áreas onde as obras de terraplanagem foram iniciadas e não concluídas - e desrespeitando o direito à moradia e os movimentos sociais organizados com ações truculentas de reintegração de posse e remoções. (SILVA, 2009)

3.6. 1989-1993: gestão de Luiza Erundina

Sob administração de Luiza Erundina, foram instituídos programas habitacionais com os recursos financeiros do FUNAPS que propunham a atuação em favelas e a construção de habitações de interesse social, através de mutirão e empreitada. Os programas de provisão de moradias, tinham o objetivo de ampliar a oferta de moradia para as famílias de baixa renda que estivessem organizadas em movimento ou em situação de risco, através da construção por mutirão, autoconstrução, empreiteira e formas mistas ou combinadas. Os projetos buscavam diretrizes principais como uma arquitetura bem resolvida, o que envolvia um melhor projeto por um baixo custo.

Um exemplo de programa voltado para a provisão de moradias é o FUNACOM, cujo o qual obteve resultado expressivo na produção de moradias de baixa renda e inovou a prática de

²² Cf. SILVA (2009), Op. Cit. Pp. 342: Favelas Glicério, Formigueiro, Tatuapé, Do Amor, Tolstoi, JK, Morro do S., Águas Espraiadas, Elvira Goreti, Vila Prel, Cidade Jardim, Pirituba, além das famílias moradoras dos cortiços das Rua Assembléia e Jandaia, no acesso da Radial Leste para Av. 23 de Maio.

²³ Cf. GOMIDE e TANAKA, Op. Cit. Pp. 38 citado por SILVA (2009)

autogestão. No entanto, uma das críticas direcionadas ao programa era o privilégio dado aos movimentos sociais organizados e informados, sendo criticado pelo "clientelismo coletivo". Contudo, tal favoritismo, "provocou o crescimento político e lideranças comunitárias, deixando claro o alto componente político do projeto, que trazia discussões e disputas dos movimentos populares para o seio da administração". (SILVA, 2009)

As construções por empreiteiras eram produzidas, em grande parte, com recursos das Operações Interligadas, o atendimento prioritário era dado às famílias em situações emergenciais²⁴. Além de financiar a produção de moradias, a OI foi importante fonte de recursos para o atendimento de famílias em condições emergenciais de risco ou remoção devido à obras públicas.

Já os programas de ação em favelas, intervinham na urbanização desde de infraestrutura básica como água, eletricidade e esgoto, como aterros, na regularização fundiária, parcelamento do solo, produção de moradias, equipamento públicos e até mesmo programas de geração de renda e emprego. Em síntese, foram promovidos conjuntos de intervenções expressivas que beneficiou

muitas famílias, no entanto, não obteve êxito no sentido de dotar infraestrutura completa os assentamentos beneficiados, que estão em condições semelhantes àqueles que foram selecionados e não chegaram a receber intervenções no período. Se tratando de remoções, foram documentados alguns casos de compra de terreno para evitar remoções das famílias que a ocupavam, como é o caso de Lagoa Seca e Santana do Agreste²⁵.

A gestão de Luiza Erundina foi caracterizada pela realização de intervenções que marcaram, historicamente, as políticas públicas de habitação do município, até mesmo no Estado. As ações eram consideradas como "utopias", como é o caso da autogestão na produção de moradias e do programa efetivo de urbanização de favelas. As duas gestões seguintes, criticaram as políticas da gestão de Erundina, no entanto, tiveram que mostrar sua resposta para a intervenção em favelas e, sem encontrar outra solução, retomaram os mutirões por autogestão.

A questão das remoções focou-se nas regiões que apresentavam riscos de deslizamento, a matéria da Folha de São Paulo de novembro de 1989²⁶ publica o Plano de Ação, anunciado

²⁴ *Em áreas de domínio público sujeitas a risco de enchente ou erosão e atingidas por melhoramentos públicos.* Cf. SEMPLA (1994): pp. 15, citado por SILVA (2009)

²⁵ Op. cit. SILVA (2009), pp. 404

²⁶ Folha de São Paulo, publicação do dia 07 de Novembro de 1989, caderno Cidades.

pela própria prefeita, para intervir nas favelas que corriam riscos. Os locais considerados pelos geotécnicos como prioritários, seriam evacuados e seus moradores transferidos para as 5300 UH's em projeto ou em construção. Segundo a matéria, a Prefeitura contava, na época, com 757 casas em fase de acabamento, 300 em obras, além 1050 lotes. Enquanto as unidades eram construídas, a Prefeitura anunciou a produção de 1400 alojamentos provisórios, porém, não foram encontrados outros documentos ou notícias sobre a construção desses alojamentos.

Em outra matéria do mesmo jornal²⁷, a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo não queria divulgar o nome das 251 favelas da cidade que se encontravam em áreas de risco, segundo o coordenador do Plano de Eliminação de Áreas de Risco da secretaria na época, Nelson Fujimoto, o motivo seria que a divulgação desses locais provocava o aumento da população moradoras no mesmo local, na esperança de conseguirem transferência para conjuntos habitacionais. Em um ano a secretaria removeu cerca de 2100 famílias de favelas consideradas perigosas e cerca de 1500 foram transferidas para conjuntos habitacionais construídos pela Prefeitura e alojamentos provisórios em locais

como escolas e creches. O restante, considerado em situação de emergência pela Secretaria, recebeu barracos novos, financiados pela Prefeitura.

3.7. 1993-2000: gestão de Paulo Maluf e Celso Pitta

As gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta serão analisadas em conjunto, levando em consideração a tendência de continuidade dada por Pitta às diretrizes, ações e programas de Maluf. Foram encontradas alguns casos específicos apenas do período sob administração de Maluf, não havendo grandes mudanças ou intervenções significativas do seu sucessor, Celso Pitta.

As primeiras ações do seguinte prefeito eleito, Paulo Maluf foram paralisar as ações de reurbanização nas favelas, deixando muitas famílias que se encontravam nos alojamentos à espera de atendimento sem assistência, conseqüentemente, a maior parte dessas áreas acabaram formando favelas. Além disso, todas as obras de mutirão foram paralisadas e as obras previstas também não tiveram continuidade, com exceção dos projetos executados por empreiteiras, interrompendo todo o diálogo estabelecido no Governo de Erundina com a população.

Segundo FREIRE (2006), foi feito o uso constante de abrigos provisórios, pois o número de unidades habitacionais não

²⁷ Folha de São Paulo, publicação do dia 25 de Outubro de 1990, caderno Cidades.

era suficiente para comportar o número de famílias removidas para a viabilização das obras de sua construção, assim as famílias eram destinadas a essas áreas, que se encontravam, na maioria das vezes, em locais distantes da obra. Temos como exemplo o abrigo Santa Etelvina, que localizava-se a 30 km do centro da cidade, mais especificamente na Zona Leste. O local recebeu famílias removidas das favelas do Carandiru, Butantã, Jardim Moreno Zaki Narchi, Shopping Popular, Cidade Tiradentes, Vergueiro, Imigrantes, Jabaquara e Santana.²⁸

Em uma publicação do Jornal Folha de São Paulo, do dia 24 de Agosto de 1995, populações faveladas fecharam ruas de São Paulo contra remoções de seus barracos. A Secretaria de Habitação promovia um levantamento na época de todas as favelas localizadas embaixo de pontes e viadutos que podiam correr algum risco para remoção das mesmas, como é o caso da favela que se localizava sob o Viaduto General Milton Tavares, onde 270 famílias foram transferidas para o Centro esportivo da Lapa. O secretário da Família e Bem-Estar Social em exercício chegou a sugerir, como solução para as famílias removidas no período, que as mesmas fossem levadas provisoriamente para barracas de lona que seriam montadas em campos de futebol. Já

as reivindicações dos moradores da favela do Jardim Edite, exigiam moradia permanentes e decentes, recusando as propostas da Prefeitura de transferência para abrigos provisórios e a ajuda de custo de R\$ 1500,00 oferecida para os que recusavam a primeira alternativa oferecida pela administração municipal.

Nesse período foi extinto o FUNAPS, devido à sua atuação autônoma e irregular, e em seu lugar foi criado um novo fundo, o FMH - Fundo Municipal de Habitação, que tinha o papel de "apoiar e sustentar financeiramente a Política Habitacional do Município". Na prática, essa diretriz não se concretizou e coube à COHAB-SP a execução de projetos de produção habitacional. (SILVA, 2009)

3.8. 2001-2004: gestão de Marta Suplicy

As famílias removidas das favelas na gestão de Marta Suplicy eram, muitas vezes, direcionadas para apartamento do CDHU, como é o caso da favela Mata Virgem no Jardim Eldorado, Zona Sul de São Paulo. Em artigo publicado pelo Jornal da Folha de São Paulo²⁹, 3 barracos foram derrubados e 45 interditados devido às chuvas. Das 39 famílias cadastradas, apenas 17 aceitaram a transferência para um abrigo provisório em Santo Amaro, onde, posteriormente, seriam encaminhados para 48

²⁸ BUENO (2000, pp. 87) citado por FREIRE (2006, pp. 72).

²⁹ Folha de São Paulo, 17 Janeiro de 2002, Folha Cotidiano.

apartamento do CDHU. A principal queixa dos moradores era quanto à distância entre o abrigo e a favela onde residiam, cerca de 6 km de distância.

Uma ação polêmica dessa gestão foi a Operação Caça-Barraco, sobre esta não encontradas informações oficiais, apenas uma notícia da Folha de São Paulo do ano de 2001³⁰, segundo a publicação, a operação já estava ativa e era uma tentativa da PMSP de "brecar o êxodo do centro e o inchaço da periferia" através de duas medidas: da retirada de barracos recém-instalados na cidade e oferecer a administração municipal como a fiadora a quem se dispuser a alugar ou comprar um imóvel para morar no centro de São Paulo. A própria administração admitiu na época que se tratava de medidas emergenciais e paliativas, eram uma forma de "estancar a degradação urbana" até que outros projetos de reurbanização e moradia tivessem resultados.

A Operação Caça-Barracos visava impedir, segundo a Prefeitura, a ocupação das poucas áreas públicas livres na periferia. O secretário municipal da Habitação desse período, Paulo Teixeira, chegou a conceder o seguinte depoimento ao Jornal, *"a intenção é bloquear o desenvolvimento de novas favelas. Montou um novo barraco em área pública desocupada, vamos retirar.*

³⁰ Folha de São Paulo, 13 de Maio de 2001, Folha Campinas, pp. 57032.

Essas pessoas devem se cadastrar em nossos programas e, enquanto não são atendidas, procurar albergues ou voltar para casa de parentes". Em contrapartida com a fala do secretário, os 14 albergues municipais na época estavam com todas as 2860 vagas preenchidas, segundo a mesma publicação.

3.9. 2005-20012: gestão de José Serra/Gilberto Kassab

Devido à ausência de informações oficiais ou publicações acadêmicas, o levantamento da política de atendimento às famílias removidas realizados na gestão de Serra/Kassab, baseou-se nas notícias publicadas durante o período sobre ações de remoções de favelas. A notícia publicada pela Folha de São Paulo em Setembro de 2007³¹, na gestão do antigo vice-prefeito Gilberto Kassab, que assumia o lugar de José Serra, anunciava a intenção da nova administração de remover 19 favelas das marginais, sendo 8 na Pinheiros e 11 na Tietê, cerca de 20 mil famílias, no total. O projeto utilizaria parte dos recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) destinado pelo Governo Federal à urbanização de favelas e a intervenção, segundo o secretário da Habitação, Orlando Almeida, teria como base o estudo da Aliança das

³¹ Folha de São Paulo, 8 de Setembro de 2007, Folha Cotidiano, C3.

Cidades³² que apontava que as ocupação em regiões com tráfego intenso aumentava os riscos de acidentes, como incêndios. Além disso, a Prefeitura era obrigada a seguir o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), desde 2002, assinado com o Ministério Público Estadual, que pedia prioridade nas remoções de invasões sob pontes das marginais.

Ainda de acordo com a mesma notícia, o secretário de Habitação informou quais as assistências dadas as famílias removidas dessas 19 favelas, a primeira opção da Prefeitura era o cadastramento das famílias nos programas habitacionais do governo do Estado e da COHAB e enquanto esperassem o imóvel, receberiam bolsa-aluguel de R\$ 300,00, já as famílias que desejassem voltar para seu destino de origem, iriam receber R\$ 5.000,00, no entanto, os moradores que quisessem verba imediata para comprar outro imóvel, poderiam receber até R\$ 8.000,00. Segundo a Prefeitura, o orçamento para remoções nas áreas de risco era de R\$ 8 milhões. A maioria dos moradores, no entanto, preferiam receber o valor de R\$ 8.000,00 para construir um barraco melhor que o antigo, ao invés de esperar um tempo indeterminado por uma moradia do CDHU.

Em uma outra notícia da Folha de São Paulo³³, a remoção dos moradores da Favela Real Parque provocou protestos e conflito com a PM, que utilizou gás de pimenta e bombas de efeito moral para dispersar a manifestação que chegou a bloquear a marginal Pinheiros. Segundo o jornal, os moradores receberam a notícia às 6 horas da manhã por um oficial de Justiça que havia uma liminar concedida à Emae (Empresa Metropolitana de Água e Energia) e tiveram 2 horas para retirar seus pertences antes da destruição dos barracos através de retroescavadeiras. Segundo a Prefeitura, foram oferecidos caminhões e albergues aos desalojados, enquanto a Emae forneceu passagens de ônibus e um mês em hotel para os moradores que desejassem voltar à sua cidade de origem, no entanto, a Defensoria Pública do caso afirmou, na época, que nenhum albergue, caminhões, hotéis ou passagens estavam sendo oferecidas aos moradores.

³² Organização Internacional constituída por 24 países.

³³ Folha de São Paulo, 12 de Dezembro de 2007, Caderno Cotidiano, C4.

FOLHA DE S. PAULO

DIRETOR DE REDAÇÃO: OTAVIO FRIAS FILHO

QUARTA-FEIRA, 12 DE DEZEMBRO DE 2007

EDIÇÃO SÃO PAULO/DF, CONCLUÍDA ÀS 23H46 • R\$ 2,50

ANO 147 • Nº 28.742

Conflito em SP durante remoção de favela provoca trânsito recorde

Uma reintegração de posse em uma favela às margens da marginal Pinheiros, na zona oeste de São Paulo, provocou o maior congestionamento desde ano na cidade no período da manhã. A pista local da marginal foi interditada para a retirada de 70 famílias. O trânsito piorou após moradores bloquearem três faixas da via expressa em protesto contra a derrubada dos barracos. Houve conflito com policiais, que utilizaram bombas de efeito moral. **Págs. C1 e C4**

Trânsito na capital chegou a **153 km** às 7h30, recorde para este ano



Moradores da favela Real Parque, na marginal Pinheiros, tentam se proteger de bombas de efeito moral lançadas pela Polícia Militar durante reintegração de posse

Fonte: Folha de São Paulo, 12 de Dezembro de 2007, Caderno Cotidiano, C4.

Em Setembro de 2012 foi publicado uma reportagem³⁴ com dados impressionantes sobre o número de pessoas que recebiam bolsa-aluguel da Prefeitura devido remoções por obras, incêndios ou emergências. Segundo o jornal Folha de São Paulo, cerca de 21 mil famílias, aproximadamente 100 mil pessoas, recebiam o auxílio chamado "Aluguel-social" em setembro de 2012, sendo que em agosto de 2010, esse benefício era dado a 11 mil famílias, quase a metade. Além desse programa, outras 6.000 famílias recebem

ajuda de outro atendimento, similar ao primeiro, chamado "Parceria Social". Ainda de acordo com a publicação, esse número seria maior se cerca das 20.581 moradias não fossem entregues durante 2005 a 2012. A mensalidade paga para os moradores removidos representa, se considerarmos a média de R\$ 300,00 a R\$ 500,00 de benefícios para cada família por mês, dependendo da região de onde era originada e do programa, o valor de R\$ 8 milhões por mês e o total de R\$ 100 milhões por ano, segundo a reportagem. Mesmo com esse recurso da Prefeitura gasto com bolsa-aluguel, o valor mensal oferecido às famílias é insuficiente para a aquisição ou aluguel de uma moradia, principalmente no mercado formal.

³⁴ Folha de São Paulo, 16 de Setembro de 2012, Folha Cotidiano, C4.

DESABRIGADOS

Prefeitura de São Paulo paga até R\$ 500 para aluguel

AÇÕES MUNICIPAIS

- 1 Aluguel Social
- 2 Parceria Social

**O QUE SÃO**

Programas de transferência de renda para famílias em situação emergencial, como no caso dos incêndios das favelas em São Paulo

VALOR DO BENEFÍCIO

De R\$ 300 a R\$500

CUSTO MENSAL

Mais de R\$ 8 milhões

27 mil

é o número de famílias que recebem o benefício da prefeitura

**PERFIL DAS FAMÍLIAS ATENDIDAS**

- > Vítimas de incêndio
- > Moradores de áreas de risco
- > Despejados de prédios particulares
- > Casos de determinação judicial, como o de mulheres vítimas de agressão no lar

**INCÊNDIOS****32**

em 2012.
Desde de 2005
foram quase 900

NÚMERO DE FAVELAS EM SÃO PAULO**1.634**

com 398.165 domicílios.
População estimada de
1,5 milhão

Fonte: Balanço de 2011 - Companhia Metropolitana de Habitação em São Paulo, PMSP e Corpo de Bombeiros. Publicado pela Folha de São Paulo, dia 16 de Setembro de 2012, Folha Cotidiano, C5.

Zuquim (2012), expõe as diretrizes para a aplicação das Verbas de Apoio Habitacional³⁵ - VAH - pela Prefeitura em 2006, através de dados da SEHAB. A Secretaria regulamentou a utilização e fixou valores de auxílios para atendimento às famílias por:

- Necessidade de realização de obras públicas;
- Remoção por determinação judicial;
- Remoção de moradores das áreas de intervenção de Sehab/Habi;
- Remoção de moradores em área de risco onde houver intervenção do poder público.

Para esses casos, eram instituídas duas modalidades:

- Verba para compra de moradia: nesse caso assistida pela Prefeitura e em áreas destinadas a assentamentos habitacionais integrantes da programação de Resolo e Habi;
- Verba de Apoio Habitacional às famílias que recusem a modalidade compra de moradia e nesse caso sem a assistência da Habi.

³⁵ Portaria da SEHAB nº 138, 2006.

Capítulo 4 | Favela Nova Jaguaré

4.1. Histórico de ocupação e formação da favela Nova Jaguaré

A região que hoje contém o Bairro do Jaguaré era formada por fazendas e chácaras pertencentes a imigrantes portugueses e húngaros, ali instalados desde a década de 1920. Em 1935 a área foi comprada pela Sociedade Imobiliária Jaguaré, de propriedade de Henrique Dumont Villares, um brasileiro que retornava ao país após seus estudos de engenharia agrônoma no Instituto Agrícola de Gembloux na Bélgica. (PISANI, 2011)

Com a retificação do rio Pinheiros, em 1930, a capital começou a expandir na direção do oeste. A várzea frequentemente alagada do rio, funcionava como uma barreira natural à ocupação da região, que até então contava com a presença de poucas casas isoladas e serrarias. A maior parte do terreno da região pertencia à Cia Imobiliária que, simultaneamente à retificação do Rio Pinheiros, promoveu obras de movimento de terras para o nivelamento do terreno. "Nas áreas planas implantaria-se um loteamento industrial

e nas colinas remanescentes um loteamento residencial operário." (FREIRE, 2006, p.99)

O terreno possuía muitos atrativos que lhe renderiam um grande sucesso, proximidade ao futuro campus da USP, do IPT e de bairros tradicionais (Lapa, Pinheiros e Presidente Altino) além de distar apenas 13 km do centro da cidade. O bairro industrial foi projetado em uma área de 800.000 m² onde seriam construídas 2.000 casas operárias. Sua localização privilegiaria o transporte dos operários ao trabalho. Além disso, os bairros na região, Pinheiros e Presidente Altino, possuíam um baixo custo de vida, se comparado a outros bairros de São Paulo, na época, segundo Henrique Dumont Villares, autor do projeto cujo o qual planejou de forma estratégica, de acordo com referências de Bairros Industriais de outros países que pesquisou anteriormente.

O projeto contava com um setor industrial, lotes residenciais e uma área de lazer.

A encosta leste da colina mais próxima ao rio, com declividades elevadas, com pior orientação solar e exposta aos ventos frios e úmidos do sudeste, foi destinada a um parque público que serviria de área de lazer de todo o

empreendimento, área que, como veremos, posteriormente foi invadida dando origem à Favela Jaguaré. (FREIRE, 2006, p.100;101)

O desenvolvimento do bairro deu-se após a 2ª Guerra Mundial, quando o rodoviarismo passou a ser a principal política do meio de transporte e o bairro se encontrava estrategicamente posicionado, com um fácil acesso para as rodovias que ligavam até o interior de São Paulo e o sul do país, além da Marginal Pinheiros que direcionava para o litoral paulista, segundo Luis Mauro Freire (2006). A região também possuía, além das indústrias mecânicas, serralherias, armazéns, depósitos e indústrias ligadas ao setor de alimentação, como o CEAGESP, implantado em 1966.

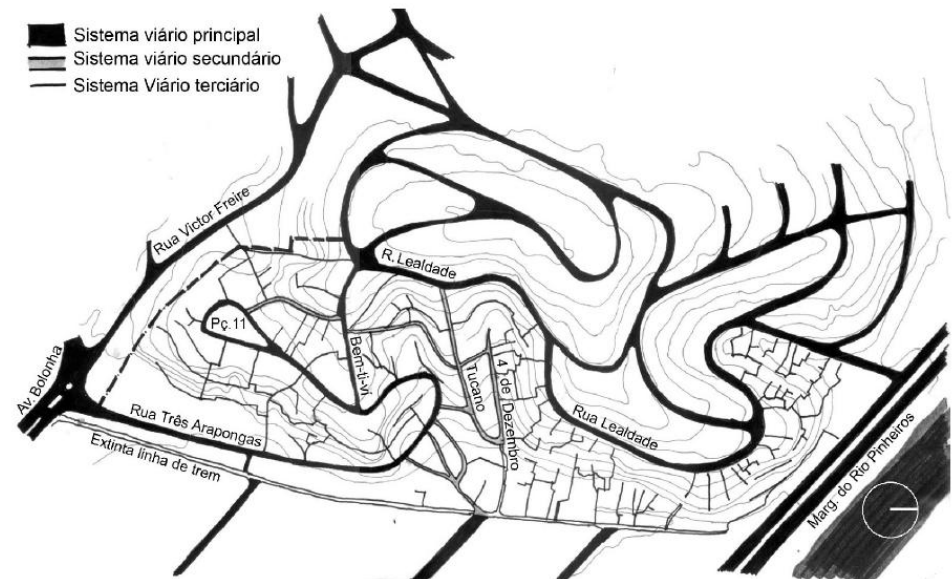
Apesar dos inúmeros fatores positivos do projeto, as vendas de lotes não foram o sucesso previsto. Em 1962, a maior parte dos lotes vendidos eram os destinados à classe proletária superior e inferior, das 1077 moradias vendidas, apenas 20 correspondiam às de alto padrão. "Nesta mesma data já se apontava a existência de 135 barracos no bairro e a inexistência de rede de esgoto, com farta utilização de fossas negras, muitas vezes de uso comum a várias casas". (FREIRE, 2006, p.103)

O fracasso do loteamento estimulou indústrias a desmatarem e construíssem aterros na área inicialmente destinada ao parque no projeto inicial. Essas ações estimularam a ocupação habitacional posterior. Em 1968, se encontravam no bairro 370 barracos e uma escola de madeira com duas salas, apontando o reconhecimento da Prefeitura sobre a existência da favela. Segundo as informações coletadas por Pasternak Taschner junto à Associação de Moradores e citado por FREIRE (2006, p. 105), uma década depois, a favela já contava com aproximadamente 3.000 famílias, apresentando um crescimento anual de 37,27%. A partir de então, a favela passou a se adensar, toda a área do parque havia sido ocupada, com exceção do campo de futebol. Em 1984, a EMURB removeu cerca de 20 famílias para a viabilizar a construção de um alojamento provisório, no entanto, a verba destinada para a obra, não foi o suficiente e a empresa se retirou do local sem finalizá-la e nem mesmo realocar as famílias, o que resultou na soma de outras mais a elas.

O crescimento da favela não se deu apenas por iniciativa popular, políticos da região incentivaram a ocupação e a própria Prefeitura endossa a ocupação quando no final da década de 60 a COHAB – Companhia Metropolitana de

Habitação de São Paulo coloca dezenas de famílias no terreno, num programa de desfavelamento de outras áreas de habitações precárias próximas. Esta ação encorajou o aumento das invasões e a favela vai se expandindo para as áreas de maior risco, associado a escorregamentos, num processo comum na formação dessas áreas: primeiro se ocupa as áreas melhores para construção, sobre o ponto de vista dos acessos e declividade do terreno e as famílias que chegam a posteriori se apropriam dos espaços remanescentes, ficando com as áreas mais distantes e de maior risco por terem grandes inclinações. (PISANI, 2011, pp. 4)

No ano de 1986, a quadra de futebol juntamente com a Praça 11 foram ocupadas.



Esquema do sistema viário da favela. Fonte: Levantamento Planialtimétrico e Cadastral PMSP, 2000 e levantamento local de Freire (2006, p. 126)

Márcia Trento (2011) em sua pesquisa expõe informações percorridas por Kowarick em seu livro *Viver em Risco* acerca das diferentes características encontradas dentro da própria favela até 2009. Segundo o autor, as famílias que habitavam a Praça 11 tinham melhores condições de moradia, usufruíam de infraestrutura básicas como saneamento, energia, coleta de lixo, entre outros, além de serviços e comércios como correio, creche, escolas, mercados, etc. Essa parte da favela tinha um fácil acesso ao transporte público através da rua Vitor Freire.

Já nas partes baixas, a ausência de uma rede de esgoto, obrigava o mesmo a correr a céu aberto o que provocava um cheiro desagradável. Somado a isso, a área sofria de alagamentos, por se localizar na parte baixa da favela, recebia a contribuição de chuvas de toda a favela, aumentando a probabilidade de se adquirir doenças. As casas, maioria de madeira, se mostravam frágeis com o tremor do trem que passava próximo. Além de tudo, tal parte da favela era considerada mais violenta e o acesso a serviços, dificultado.

Para FREIRE (2006), a boa localização da favela e a consolidação da mesma promoveu uma valorização no mercado imobiliário e a pressão constante por novas moradias ou ampliação das existentes, levaram a uma verticalização expressiva, até 5

pavimentos em algumas construções. No entanto, devido a esse grande adensamento³⁶ não se encontram espaços livres que não sejam vias de circulação, os espaços condominiais dos Cingapuras ou as encostas muito íngremes. Ainda de acordo com o autor, nota-se que a grande maioria das construções deixaram de ser barracos precários de madeira ou chapa de aço, dando espaço para as casas de alvenaria³⁷. No telhado, predomina o uso de cimento amianto, diminuindo o uso de madeira, a existência de laje pré-moldada é notável. No entanto, apesar da melhoria das moradias, a área continua sendo considerada como favela, pois se trata de uma condição dada pela relação fundiária e pela exclusão dos serviços urbanos.

Essa melhoria está associada ao tempo de permanência da população da favela e à percepção, por parte desta, que este tempo vai se prolongando por não receberem pressão pela remoção do núcleo pelo Poder Público, seja pelo descaso ou pela mudança de política de

³⁶ Levantamento social e cadastramento da população moradora da Favela Nova Jaguaré realizado pela COBRAPE em 2003, revela 3600 domicílios e 737 habitantes por hectare.

³⁷ Segundo censo de Favelas realizado pela prefeitura de São Paulo, em 1987, 50,5% das construções eram de alvenaria nas paredes externas, enquanto em 1980 eram e 1973, 1,3%.

remoção para uma política de urbanização dos assentamentos precários, assegurando a esta população não a propriedade mas a posse do imóvel construído. (FREIRE, 2006, pp. 137)

4.2. Ações públicas realizadas na Favela Nova Jaguaré

4.2.1. Ações públicas realizadas na Nova Jaguaré até 1989

As primeiras intervenções municipais da Favela Nova Jaguaré ocorreram no final da década de 70, quando os barracos localizados mais próximos às Marginal Tietê foram removidos para ceder espaço à estação de trem Jaguaré³⁸, construída pela Fepasa, bem como a construção de um canteiro central das obras do "Cebolão"³⁹. Não foram encontrados documentos oficiais sobre o número de remoções ou o destino das famílias, no entanto, conforme a notícia do Jornal Folha de São Paulo do dia 25 de Abril de 1977, a empresa Fepasa colocou caminhões e trens à disposição dos favelados, segundo eles, quem desejasse ir para o interior teria todo o transporte de trem gratuito e facilitado. Em outra publicação do mesmo Jornal, do dia 23/05/1979⁴⁰, 25 famílias localizadas na Av. General Vidal foram removidas e realocadas

para áreas de propriedade municipal dispersas pelo Butantã, numa tentativa da Prefeitura de apaziguar uma disputa de interesses entre moradores do bairro e da favela. Os moradores do entorno da área, para a qual as famílias removidas seriam transferidas inicialmente, foram contrários à realocação, pois impediria a construção da Praça Nossa Senhora das Virtudes, porém os moradores da favela queriam permanecer próximos à favela Nova Jaguaré.

4.2.2. Ações públicas realizadas na Nova Jaguaré: gestão Mario Covas

Em 1983, um deslizamento na favela provocou a destruição de cerca de 200 barracos. O atendimento a essas famílias ficou a cargo dos órgãos FABES, SAR, IPT e EMURB. Em janeiro de 1984, cerca de 20 famílias foram realocadas⁴¹ para o campo de futebol o que promoveu o início de sua ocupação. Segundo a notícia publicada pela Folha de São Paulo do dia 02/Ago/1983, cerca de 140 famílias foram alojadas em galpões da CEAGESP, onde permaneceram provisoriamente por 2 meses, após esse período, o então prefeito Mário Covas, apresentou opções de lotes urbanizados para a transferência dessas famílias após o presidente

³⁸ Atualmente conhecida como Estação Villa Lobos-Jaguaré.

³⁹ Publicação do Jornal Folha de São Paulo, 28 de Abril de 1977.

⁴⁰ pp. 28

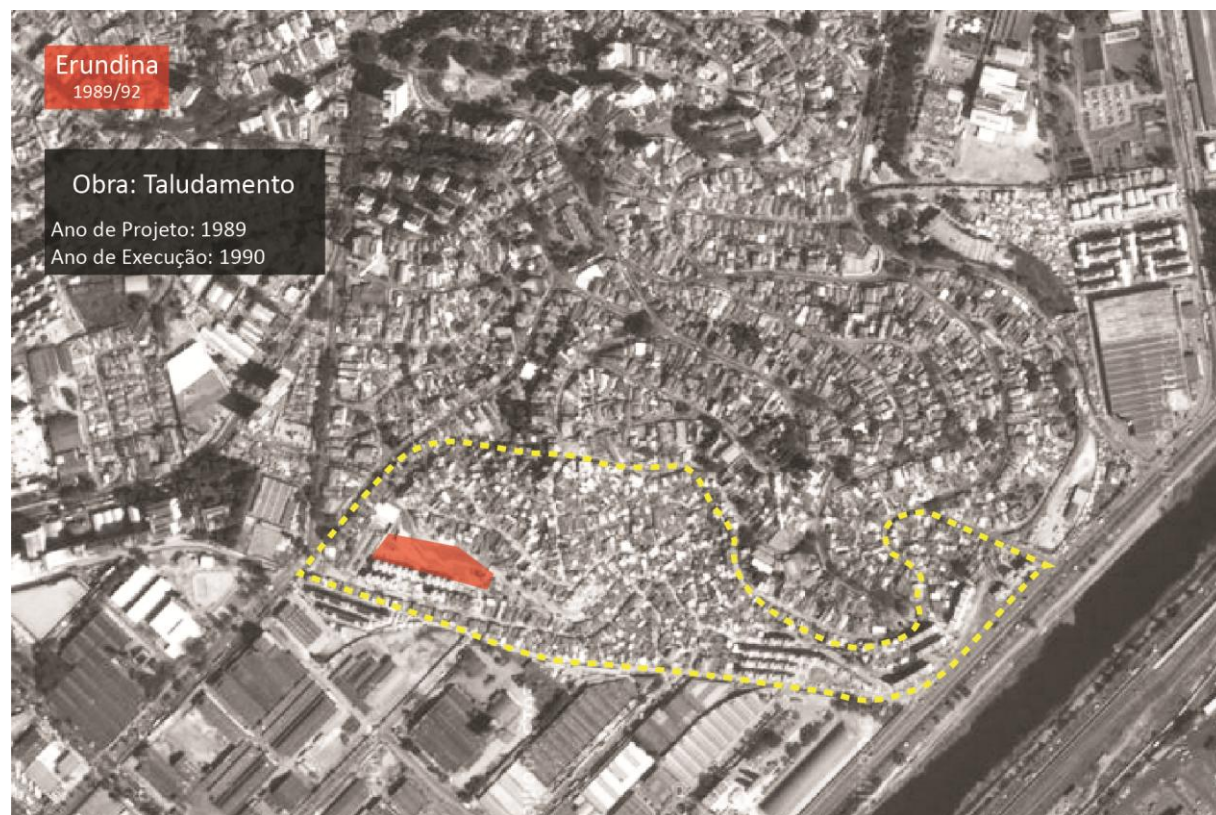
⁴¹ PMSP, 1992, vol. VIII, p. PL-2/3, in TRENTO (2011), pp. 25.

da Associação dos Favelados do Butantã, Jacob de Almeida, procurar o prefeito em seu gabinete para solucionar a situação. As famílias poderiam escolher onde construir seus barracos, após um cadastramento, nas seguintes áreas: Gleba do Pêssego, Jardim Arpoador, ou em uma área da COHAB em Osasco. Os lotes tinham uma média de 100 m² e poderiam ser pagos às prestações⁴².

4.2.3. Ações públicas realizadas na Nova Jaguaré: gestão Luiza Erundina

No início da gestão de Luiza Erundina, o "Plano de ação para as favela sem situação de risco de vida ou emergência" da Prefeitura Municipal de São Paulo promoveu obras de retaludamento e drenagem na região onde ocorreu o deslizamento, conhecida como Setor 1 e classificada como área de risco 1 (risco iminente), onde seriam construídas 78 UHs escalonadas nos taludes, no entanto, as obras das moradia nunca foram executadas. Algumas famílias foram removidas na parte mais sul da encosta, junto ao campo de futebol e, segundo a Folhas de São Paulo, algumas famílias seriam transferidas para o Conjunto Raposo Tavares, no

entanto, não foram encontrados registros oficiais sobre essa ação. Durante o início das obras, alguns fatores problemáticos surgiram, entre eles, a detecção de camadas de lixo mais profundas do que as previstas e a dificuldade de remoção das famílias.



Fonte: mapa produzido pela autora

⁴² Segundo a publicação, o valor do lote era de 150 UPCs, equivalente a 720 mil cruzeiros, sendo a prestação inicial de 8,6 mil cruzeiros.

As construções finalizaram em 1991, segundo Pisani (2011), os números finais da obra foram: 16.000 metros cúbicos de escavação, 6.000 metros cúbicos de compactação, 10.000 metros quadrados de área de intervenção, 750 metros cúbicos de gabiões, 75 famílias removidas e 4.000 pessoas beneficiadas.

Prevendo a ocupação da área por barracos, a Secretaria de Habitação, sob administração de Luiza Erundina desenvolve o primeiro projeto institucional de ocupação habitacional, que acabou não sendo implementado. A área foi invadida por barracos e, hoje, é considerada uma das partes de maior densidade da favela e com maior risco de desmoronamento.

Outras pequenas obras foram realizadas na gestão de Erudina em regime de mutirão, como a construção de muros de arrimos, nas ruas Tucano, 4 de Dezembro e Rouxinol, canalização de drenagem de água pluviais no barranco da rua 4 de Dezembro, construção de 100 metros de escadaria e a construção de alojamentos provisórios para abrigar 32 famílias.

4.2.4. Ações públicas realizadas na Nova Jaguaré: gestão Paulo Maluf

Em 1995, durante a gestão de Maluf, ocorreu um grande deslizamento que provocou a remoção de diversas famílias pela Prefeitura de São Paulo. A população desalojada recebeu uma "indenização" de R\$ 1700,00 por barraco removido e provavelmente acabaram se mudando para outras favelas, 40 famílias que não aceitaram a proposta foram transferidos para um alojamento provisório no Tendal da Lapa, conforme a notícia da Folha de São Paulo de Fevereiro de 1995.

Ainda de acordo com a notícia, a área consistia em um galpão de 11 mil m² onde os moradores transferidos se instalaram usando telhas e compensados de suas antigas casas para a construção das novas, além de tábuas doadas pela Administração Regional da Lapa. Os moradores reclamavam da falta de assistência da Prefeitura, alegando a ausência até de Assistentes Sociais no local que tinha a disposição dos 173 novos moradores, 2 chuveiros e 2 vasos sanitários.

3-2 Quinta-Feira, 16 de fevereiro de 1995

são paulo

CHUVAS

Galpão da prefeitura é transformado em favela

Famílias desabrigadas montam barracos em área coberta na zona oeste

AUGUSTO GAZIR
Do Reportagem Local

Cerca de 40 famílias desabrigadas pela chuva na cidade transformaram o abrigo da prefeitura do Tenda da Lapa (zona oeste) em uma nova favela plana e coberta.

O Tenda da Lapa é um galpão com cerca de 11 mil metros quadrados, junto ao prédio da Administração Regional da Lapa.

As famílias, que tiveram que desocupar as áreas de risco da favela do Jaguari (zona oeste), foram para construir os novos barracos telhas e compensados de suas antigas casas. A Administração regional da Lapa também deu telhas para as construções. Vários de seus pa estão espoliados pelos "traz" do abrigo.

O servente desempregado Roberval Araújo, 22, foi um dos primeiros a chegar ao abrigo. Ele está lá há dois meses. "Vou morar aqui até que eu consiga um emprego", diz Araújo.

Na "favela", existem dois chuveiros e dois vasos sanitários para 173 pessoas. Os moradores reclamam da falta de assistência da prefeitura. "O governo não dá nenhum auxílio, nem mais aqui as assistentes sociais vêm. Eu só vou daqui quando tiver uma coisa para mostrar", afirma José Alberto dos Santos, 34.

A supervisora de Serviço Social da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, Maria Cristina do Amaral, 47, afirmou que a situação no Tenda é tranquila e que o atendimento de emergência já foi feito. Segundo ela, o problema da moradia definitiva já está sendo resolvido pela Secretaria de Habitação.

Os desabrigados dizem que barracos à noite e as brigas são constantes na "favela". Everaldo da Silva, 32, que vive um dos barracos, não mora lá.



O desempregado Roberval Araújo, um dos primeiros a chegar ao abrigo, em seu barraco

DESABAMENTO

Engenheiro responsável por prédio que caiu no PR diz que não é culpado

MÔNICA SANTANNA
Do Agência Folha, em Curitiba

O engenheiro Ney Roberto Torres, 64, disse ontem que não se sente culpado pelo desabamento do edifício Vilém, ocorrido no dia 28 de janeiro em Guaratuba, no interior do Paraná.

O prédio foi construído por ele. No desabamento, 29 pessoas morreram e nove ficaram feridas.

"Eu absolvo-me como culpado."

Sua vítima como as demais famílias, porque perdi minha casa e dois netos", disse Torres em depoimento ao delegado Valdir Socio, que investiga o acidente.

O depoimento foi registrado na delegacia de Paranaguá (100 km de Curitiba). Ele foi indiciado em inquérito por homicídio culposo e lesões corporais.

Torres disse que não sabe a causa do desabamento do prédio. "É totalmente contrário", disse. Se-

gundo ele, as rachaduras existentes na curva do telhado e em alguns apartamentos não eram graves. "Acomodarei pouco a pouco a reforma e não havia indicativo de desabamento. Eu estava fazendo tudo certo", afirmou.

Torres disse que a reforma nos pilares começou no dia 28 de janeiro, com "uma orientação dos engenheiros", e que não pediu a retirada das famílias porque "não havia risco de desabamento".

apartamentos de dois dormitórios, na rua Três Arapongas, totalizando 200 unidades habitacionais. Outros três edifícios habitacionais foram implantados na rua Barão de Antonia, esquina com a Avenida Engenheiro Billings, os edifícios possuem a mesma tipologia dos executados na rua Três Arapongas. Portanto, os dois conjuntos, totalizam 260 unidades habitacionais e a viabilização de sua construção provocou a remoção de 1.714 moradores de uma total de 12.236.

A intervenção sofreu críticas por apresentar soluções pontuais, ressaltando o contraste com o restante da favela - cuja a qual não recebeu nenhuma melhoria -, e os novos edifícios condominiais e verticalizados. As tipologias presentes no projeto oferecem uma unidade habitacional mínima, além de não permitir pequenas adaptações e ampliações, desconsiderando a cultura de auto-construção presente na favela.

A existência de inúmeras áreas livres sem alguma definição de uso, reservada para o lazer condominial do projeto da rua Três Arapongas, facilitaram sua posterior invasão.

Fonte: acervo.folha.com.br

Em 1996, iniciaram-se as obras de dois conjuntos habitacionais, parte do Programa de Verticalização de Favelas - PROVER Nova Jaguaré I e II, com a implantação de dez blocos de apartamentos com cinco pavimentos, cada pavimento com quatro



Fonte: mapa produzido pela autora

4.2.5. Ações públicas realizadas na Nova Jaguaré: gestão Celso Pitta

Na gestão de Celso Pitta foram propostos a construção de 602 unidades habitacionais com as mesmas características de produção do Projeto Cingapura e um segundo projeto pretendia atender todas as famílias residentes na favela, urbanizando o local com edifícios de 5 a 7 pavimentos, totalizando cerca de 1384 unidades previstas⁴³. No entanto, a visível inadequação do projeto ao terreno promoveria uma imensa movimentação de terra, portanto, devido à dificuldade de implantação dos edifícios na encosta, adesão da população à idéia de edifícios tão verticalizados, impossibilidade de atendimento de toda a população favelada da área, a viabilização da obra se tornou praticamente impossível (FREIRE, 2006).

Dentre os projeto Cingapura propostos na gestão de Pitta, podemos concluir que o primeiro focava apenas na provisão habitacional, sem a preocupação com a urbanização do restante da favela, já o outro projeto, se removeria todas as famílias para a criação de um novo bairro, formado apenas

⁴³ Dados de 200 da secretaria de Habitação, citada em TRENTA (2011)

por edifícios verticalizados com unidades unifamiliares. (TRENTO, 2011)

4.2.6. Ações públicas realizadas na Nova Jaguaré: gestão Marta Suplicy

Em 2002, ocorreram muitos deslizamentos, um deles desalojou 26 famílias do Morro do Sabão, que acabaram por incentivar a execução de obras de contenção na encosta e encaminhamento das águas pluviais através de muros de gabião e escadarias hidráulicas, sob a administração de Marta Suplicy.

No ano seguinte, um edital é lançado para o desenvolvimento de um projeto urbanístico no âmbito do Programa Bairro Legal que previa a melhoria de vias e construção de novas, além de provisão de moradias, obras de saneamento e retaludamento. O projeto vencedor do concurso pertencia ao Escritório Projeto Paulista e tinha como premissa a participação popular, portanto, foram apresentadas 3 propostas aos moradores e as remoções necessárias de cada uma, a de menor impacto,

médio impacto e maior impacto. O projeto final acabou se aproximando da proposta de médio impacto, mantendo-se boa parte das construções existentes e verticalizando um pouco mais as habitações, sendo necessário a remoção de cerca de 1760 famílias, para a construção de 1540 novas unidades. Os moradores que ficariam fora da provisão habitacional, seriam assentados em áreas próximas. No entanto, por falta de recurso financeiro, a obra foi paralisada antes mesmo de seu início.



■ Barracos que seriam removidos Planta de Remoção - Programa Bairro Legal (gestão Marta Suplicy)

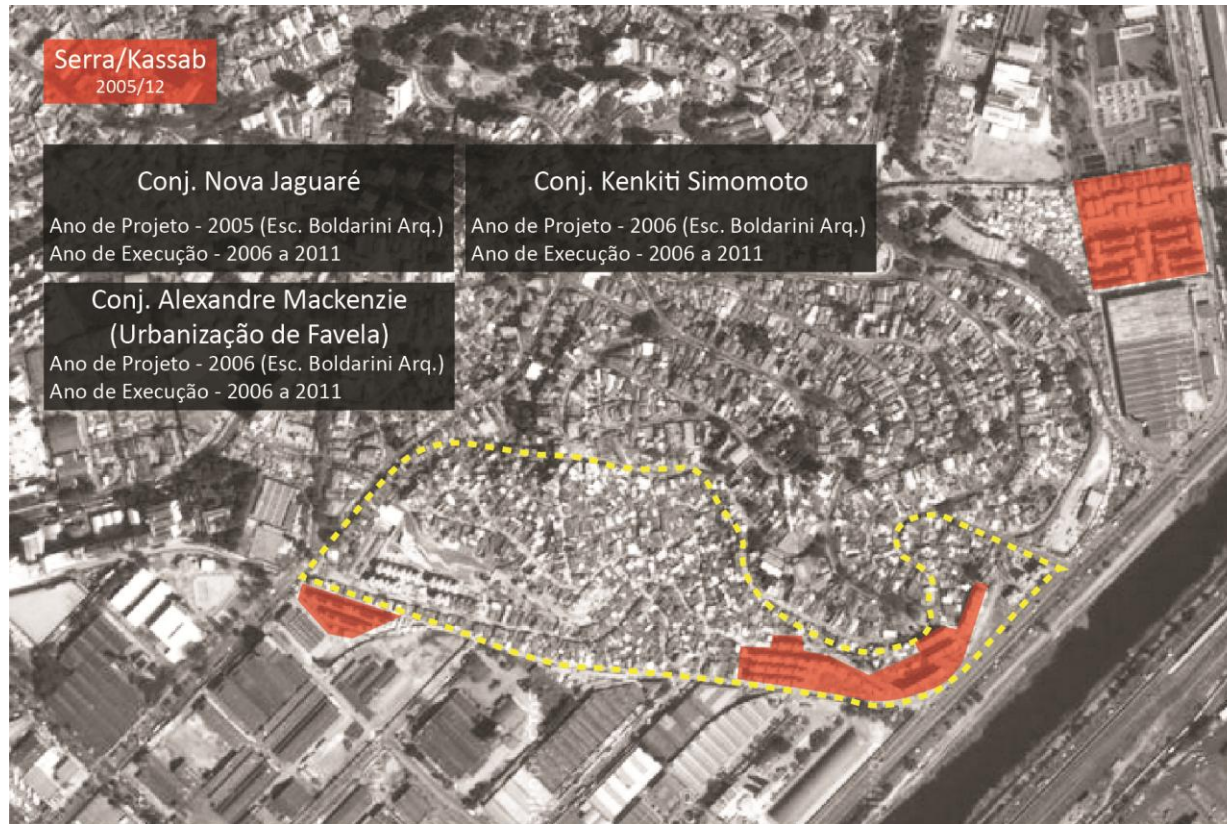
Fonte: Material elaborado para Vídeo "Velha Nova Jaguaré". ZUQUIM e MAUTNER. NAPPLAC / VídeoFau. SP, 2013



Fonte: mapa produzido pela autora

4.2.7. Ações públicas realizadas na Nova Jaguaré: gestão Serra/Kassab

Devido a licitação já realizada para a implementação do programa Bairro Legal, a gestão de Kassab deu continuidade à proposta mas com modificações, o projeto passou a fazer parte do programa de *Urbanização de Favelas* e ainda por cima, foram realizados mais dois projetos: Alexandre Mackenzie e Kenkiti Simomoto.



Fonte: Mapa produzido pela autora

Pisani (2011), apresenta dados do sistema de informações da HABISP, cujo os quais, apontam que em junho de 2010 a favela Nova Jaguaré possuía 4.070 domicílios, em uma área de 168.359,9 m², portanto, 18.359,9 m² a mais que a área do parque do loteamento inicial. Segundo informações da Habisp publicadas em 2012, a favela possuía 4.500 imóveis e 15.000 habitantes⁴⁴ em um terreno de propriedade municipal. As obras de urbanização foram iniciadas no dia 01 de Junho de 2006, com um valor contratual referente a R\$ 105.804.698,39, sendo 60% dos recursos pertencentes ao CDHU e 40% a PMSP.

⁴⁴ Censo de 2007

Alguns barracos na parte baixa e plana da favela são parcialmente removidos em 2006 para a implantação de obras de urbanização e construção das unidades habitacionais no centro da gleba. (FREIRE, 2006)

Segundo os relatórios da Diagonal Urbana de 2006, os taludes e as contenções atrás dos edifícios estão ameaçados devido às sobrecargas e acúmulo de lixo lançado na encosta. A vegetação plantada para reforçar os taludes não foi mantida e desapareceu rapidamente. As canaletas de drenagem das águas pluviais são obstruídas e destruídas pelo lixo e sedimento depositado. O campo de futebol do conjunto Barão de Antonina apresentava alagamentos nos períodos chuvosos e o talude em sua lateral mostrava indícios de instabilidade. (PISANI, 2011)

De acordo com informações obtidas no Habi Centro, 942 unidades habitacionais foram entregues no total. A favela foi dividida em setores de modo a facilitar as obras de urbanização, conforme o mapa abaixo.



FONTE: Apresentação Habi Centro do Projeto, 2012. Fornecida pela própria Secretaria. Áreas em amarelo em fase de desapropriação

O setor 3 foi removido para a implantação de uma área de lazer. Segundo o Habi centro, *"os grandes desníveis do terreno e o fato de a favela não possuir áreas verdes e de lazer, influenciaram o desenvolvimento de um projeto capaz de transformar uma área de risco em uma grande e importante área de lazer para a população"*⁴⁵. A área foi pavimentada e sofreu obras de *"consolidação geotécnica"*⁴⁶.

⁴⁵ Apresentação da Habi Centro do projeto Nova Jaguaré, Setembro de 2010.

⁴⁶ Dados da apresentação Habi Centro das obras de urbanização da favela.



FONTE: Apresentação Habi Centro do Projeto, 2010. Fornecida pela própria Secretaria. Áreas em amarelo em fase de desapropriação



FONTE: Apresentação Habi Centro do Projeto, 2010. Fornecida pela própria Secretaria. Áreas em amarelo em fase de desapropriação

Os setores 4,7 e 8 foram construídas redes de água e esgoto, as moradias desse setor sofreram remoção e readequação por serem consideradas áreas de risco, bem como o setor 18 onde ocorreram apenas remoções. Já em fase de obras, as remoções foram realizadas na sequência representada pelo mapa a seguir:

Mapa de remoções por risco ou obras urbanísticas

Favela Nova Jaguaré



- Remoção por risco
- Remoção por obras urbanísticas

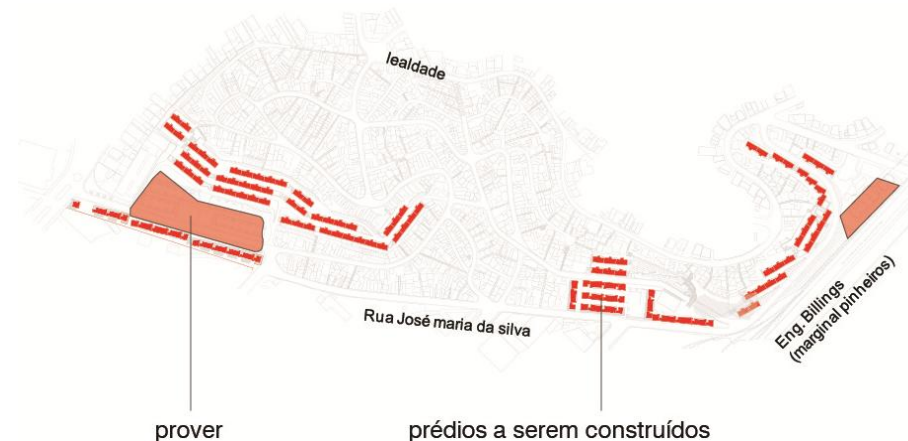
Os números representam a ordem em que as remoções foram realizadas no decorrer da obra

FONTE: Produzido pela autora. Dados: Habi Centro

No total, cerca de 1.879⁴⁷ imóveis foram removidos na gestão de Kassab, enquanto 2.400 imóveis permaneceram na área. Em uma apresentação do projeto da Habi Centro, ano de 2004, dois anos antes do início das construções, explicita-se as intenções da Secretaria quanto à dinâmica das remoções promovida pelas obras. Segundo o documento, as áreas de risco seriam as primeiras a serem desocupadas, substituindo barracos por conjuntos habitacionais, desse modo, a favela Nova Jaguaré não apresentaria nenhuma área de risco, ocupada ou não. Quanto às famílias que saíam dessas áreas, teriam dois destinos:

- Provisórios: para casas dentro da Nova Jaguaré ou próximo dela, tendo o aluguel providenciado pela Prefeitura
- Definitivo: com diversas alternativas.
 1. Novas unidades que seriam construídas dentro da Nova Jaguaré
 2. Novas unidades que seriam construídas no distrito do Jaguaré ou em distritos próximos
 3. Lotes regularizados na Nova Jaguaré

A primeira versão do projeto foi idealizado sob a lógica dessas diretrizes, como mostra o mapa a seguir:



FONTE: Apresentação Habi Centro do Projeto, 2010. Fornecida pela própria Secretaria. Áreas em amarelo em fase de desapropriação

Entretanto, como pode-se notar, o projeto final não foi implantado nas áreas de risco, mas sim em uma parte no interior da favela e o restante, em um terreno fora do perímetro da favela. Quanto às diretrizes de destino às famílias removidas, sabe-se que alguns barracos, casas de alvenaria ou madeira foram remanejados em locais da própria favela Nova Jaguaré, uma alternativa encontrada pela Prefeitura devido a rapidez com que a remoção dessas moradias deveriam ser realizada para o início das obras e não sabiam para onde encaminhar essas famílias.

A primeira remoção ocorreu no dia 17 de Julho de 2006 e a última no dia 14 de Março de 2013. Das famílias removidas:

⁴⁷ Dados cedidos pelo Habi Centro

1. **934 foram direcionadas para Unidades Habitacionais** construídas pela Prefeitura, não adquirimos dados indicando a localização dos conjuntos habitacionais que essas famílias foram transferidas;
2. **369 foram atendidas com Verba de Apoio:** recurso dado às famílias que recusem a modalidade compra de moradia e nesse caso sem a assistência da Habi.
3. **177 atendidas com compra de moradia**
4. **81 fizeram permuta ou troca interna na área**
5. **30 receberam unidades readequadas ou realocadas**
6. **05 receberam boxes comerciais**
7. **283 aguardam atendimento no bolsa-aluguel**, sendo que 09 recebem pelo programa Parceria-Social.⁴⁸

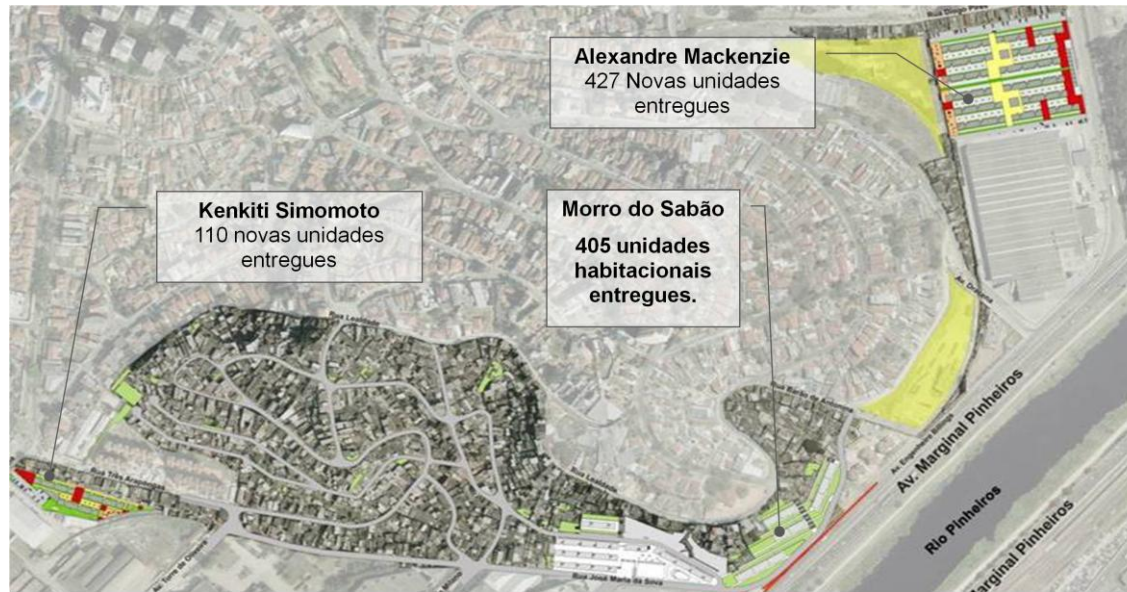
⁴⁸ Dados cedidos pelo Habi Centro



■ Barracos removidos

Planta de Remoção - Programa Urbanização de Favelas (Kassab)

Fonte: Material elaborado para Vídeo "Velha Nova Jaguaré". ZUQUIM e MAUTNER.
NAPPLAC / VideoFau. SP, 2013. Dados: Habi Centro



FONTE: Apresentação Habi Centro do Projeto, 2012. Fornecida pela própria Secretaria. Áreas em amarelo em fase de desapropriação

A partir de 2009, os novos conjuntos habitacionais foram entregues à população do bairro. De acordo com PISANI (2011), a parte central da favela continuou com construções e acessos precários enquanto os novos projetos, localizados próximos à Marginal Pinheiros, cobriam a vista, dando um falso aspecto de urbanização integral da favela. Além disso, os arrimos e outras obras de infra-estrutura planejados pelo projeto, apresentam grandes investimentos para trabalhar com encostas de grandes declividades, resultando em construções de alto custo de execução e de manutenção.

Considerações Finais

As gestões municipais concentraram seus esforços, e ainda o fazem, em urbanizações, pontuais ou integrais, e na produção de habitação social, sem a consciência dos impactos socioeconômicos provocados pela remoções de tais obras, além de não desenvolver programas de atendimento às famílias removidas que as atendam de forma efetiva. As diretrizes para as ações de remoção e a assistência dada as famílias afetadas, deveriam ser planejadas e discutidas tanto quanto o próprio projeto de urbanização. Infelizmente, isso não ocorre nas intervenções de favelas em São Paulo, como é o caso das obras iniciadas na Favela Nova Jaguaré em 2006, durante a administração de Kassab, famílias foram removidas para o início das obras de urbanização e remanejadas para outros locais da favela, devido à falta de alternativas e destinos encontradas para as mesmas. O próprio ato de remanejamento, demonstra a aceitação e posição passiva dos órgãos públicos em relação às informalidade e a situação em que as moradias precárias se encontram.

As alternativas para a população removida dadas pela administração municipal ao longo dos anos em São Paulo, baseiam-se em 3:

1. **Abrigos provisórios:** geralmente tendas ou galpões com infraestrutura inadequada para receber moradores. Inicialmente, as famílias deveriam ficar por períodos curtos, provisórios, mas a situação acaba se estendendo por tempo indeterminado, até que as famílias sejam encaminhadas para conjuntos habitacionais, isso se considerarmos o melhor dos quadros, pois, muitas vezes, alojamentos provisórios de transformam em novas favelas.
2. **Bolsa-aluguel:** após a remoção, enquanto aguardam para receber uma moradia em habitações construídas pela Prefeitura, as famílias são auxiliadas por uma quantia mensal que variam de acordo com cada situação. O grande problema dessa medida é que o número de dependentes dessa bolsa aumenta cada vez mais, pois o número de remoções nas intervenções é sempre maior que o número de habitações produzidas. Em 2012, cerca de 100 mil pessoas dependiam desse dinheiro, segundo a publicação da Folha de São Paulo, equivalendo a R\$ 8 milhões mensais dos gastos públicos.
3. **"Cheque-despejo":** quando as famílias recusam os atendimento oferecidos, citados acima, recebem uma quantia para se retirar do local. Devido ao valor dado, a

família geralmente constrói ou compra outro barraco em outra favela, dando continuidade à situação informal que vivia antes da remoção.

Somado a essas medidas ineficazes, o número de remoções é sempre maior do que o número de unidades habitacionais produzidas, a Favela Nova Jaguaré não é uma exceção a essa tendência, conforme mostra a tabela de *Políticas de remoção instituídas na Favela Nova Jaguaré de 1977 a 2012 (anexo 1)*, das 2567 famílias removidas ao longo dos anos na favela, a provisão habitacional foi de 1202 UHs, ou seja, menos da metade.

Infelizmente, não se há um controle profundo sobre as transferência e realocações de famílias, os poucos que existem são de alguns períodos, com ações descontínuas e informações fragmentadas, sem a existência de uma série histórica, além de não serem disponibilizadas à população, sendo de acesso restrito. Provavelmente, as 934 famílias que foram transferidas da Favela Nova Jaguaré para conjuntos habitacionais, não foram 100% alocadas nas habitações construídas na mesma favela, há a presença de transferidos de outras favelas, de outros bairros. Sendo assim, a população favelada é comumente realocada para

locais distante dos de origem, bem como dos familiares, emprego, amigos, etc.

Conclui-se que nenhuma das alternativas de atendimento às famílias removidas instituídas pelos governos ao longo dos anos em São Paulo, funcionou de forma eficaz, resumem-se em ações imediatista baseadas em diretrizes rasas. Para piorar o quadro, a disputa entre partidos políticos dificulta a formação de uma política integrada e planejada para atendimento para famílias em situações de emergência. É muito frequente que programas recém-instituídos acabem passando por um processo de adaptação que envolve a reformulação das diretrizes e políticas de atendimento às famílias, experimentação de técnicas e processos construtivos. No entanto, após esse período inicial de implantação e aperfeiçoamento do projeto, antes mesmo de apresentar resultados efetivos, a gestão seguinte geralmente interrompe as ações e até mesmo elimina os programas. Tais interrupções administrativas, influenciada pelo sentimento de oposição dos partidos políticos, prejudicam somente a população favelada que sofre com as obras inacabadas, mutirões interrompidos e famílias removidas sem atendimento nem destino. Essas atitudes demonstram a priorização das administrações públicas no desenvolvimento de um Plano de Governo, e não em um Plano de Cidade.

Políticas de remoção instituídas na Favela Nova Jaguaré de 1977 a 2012						
Período	Prefeito	órgão responsável	Nº de remoções	Causa	Atendimento oferecido	Provisão hab. na gestão
77/79	Olavo Setúbal	Bem-Estar Social	25 famílias localizadas na Av. General Vidal	construção da estação de trem da FEPASA e canteiro de obra do Cebolão	Caminhões e trens à disposição das famílias, oferecido pela FEPASA; transferências de famílias promovidas pela Prefeitura para áreas espalhadas pelo Butantã	-
83/84	Mario Covas	FABES, SAR, IPT e EMURB	cerca de 160 famílias	deslizamento de terra	20 famílias realojadas para o campo de futebol; 140 famílias transferidas para galpões da CEAGESP onde ficaram por 2 meses e depois tiveram a opção de se mudar para lotes urbanizados: Gleba do Pêssego, Jardim Arpoador, ou em uma área da COHAB em Osasco	-
89/91	Luiza Erundina	PMSP	75 famílias	obras de taludamento e drenagem para evitar novos deslizamentos	algumas famílias realocadas para a parte mais sul da encosta (próximo ao campo de futebol); transferência de famílias para o Conjunto Raposo Tavares; construção de alojamentos provisórios para abrigar 32 famílias.	-
1995	Paulo Maluf	PMSP	mais de 40 famílias pelas obras de taludamento e drenagem e 1714 pelas obras do PROVER	obras de taludamento e drenagem para evitar novos deslizamentos e construção dos conjuntos habitacionais do PROVER.	indenização de R\$ 1700,00. Cerca de 40 famílias (173 moradores) não aceitaram a proposta e foram transferidos para alojamento provisório no Tendal da Lapa.	260 unidades pelo PROVER, conjuntos Nova Jaguaré I e II, obras iniciadas em 1996
2002	Marta Suplicy	PMSP	26 famílias do Morro do Sabão	deslizamento	não foram encontradas informações	-
06/11	Gilberto Kassab	Habi Centro	1879 famílias	remoções preventivas devido à apresentação de risco de certas áreas e obras de urbanização: construção de conjuntos habitacionais, obras viárias, sistema de esgoto, água, etc.	Transferência para unidades habitacionais construídas pela PMSP; bolsa-aluguel entre R\$ 300,00 e R\$ 500,00; "cheque-despejo" de R\$ 5.000,00 a R\$ 8.000,00. Alguns barracos, casas de alvenaria ou madeira foram remanejados em locais da própria favela.	942 unidades habitacionais
TOTAL			cerca de 2567 famílias			1202 Uhs

Referências bibliográficas

BALTRUSIS, Nelson. **O crescimento da informalidade nas cidades do pós-fordismo e a mudança do paradigma das políticas de habitação social.** Artigo da Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, nº 16. São Paulo, USP, 2004.

FREIRE, Luis Mauro. **Encostas e favelas:** deficiências, conflitos e potencialidades no espaço urbano da favela Nova Jaguaré. *Dissertação de Mestrado FAU-USP.* São Paulo, USP, Setembro de 2006.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e Favela:** metodologia para projetos de urbanização. *Tese (Doutorado)* - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Metrópoles Desgovernadas.** *Estudos Avançados.* São Paulo, USP, vol. 25, n. 71, jan.-abr. 2011.

MARTINS, M. L. R. **São Paulo, centro e periferia:** a retórica ambiental e os limites da política urbana. *Estudos Avançados.* São Paulo, USP, vol. 25, n. 71, jan.-abr. 2011.

PISANI, Maria Augusta Justi. **Indústria e favela no Jaguaré:** o palimpsesto das políticas públicas de habitação social. *Arquitextos,* São Paulo, 11.131, Vitruvius, abr. 2011.

SAMORA, Patrícia R. **Projeto de Habitação em Favelas:** Especificidades e parâmetros de qualidade. *Tese (Doutorado)* -

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SAMPAIO, M. R. e PEREIRA, P. C. X. **Habitação em São Paulo. Estudos Avançados.** São Paulo, USP, vol. 17, n. 48, mai.-ago. 2003.

SILVA, Maria da Graça P. **Percurso da ação pública nas áreas informais do Município de São Paulo: Urbanização de Favelas, mutirão e autoconstrução - 1979 - 1994. Tese (Doutorado)** - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

TRENTO, Márcia. **Estudo dos projetos e intervenções de urbanização na Favela Nova Jaguaré. Relatório de Iniciação Científica CNPq.** São Paulo, Agosto de 2011.

ZUQUIM, Maria de Lourdes. **Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?. II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo.** Natal, Setembro, 2012.

Imagens

Vídeo “Velha Nova Jaguaré”. Coordenação acadêmica: Maria de Lourdes Zuquim e Yvonne Mautner. NAPPLAC /VideoFau. São Paulo, 2013

Apresentação **Habi Centro** do Projeto, **2012**. Fornecida pela própria Secretaria. Áreas em amarelo em fase de desapropriação

Apresentação **Habi Centro** do Projeto, **2010**. Fornecida pela própria Secretaria. Áreas em amarelo em fase de desapropriação

Apresentação **Habi Centro** do Projeto, **2004**. Fornecida pela própria Secretaria. Áreas em amarelo em fase de desapropriação

Sites consultados

acervo.folha.com.br

Dados Sobre Remoção da nova jaguaré Cedidos pela Habi Centro