

Leticia Casagrande Dupont

Políticas habitacionais em favelas no município de São Paulo

Resumo

A urbanização de favelas no Brasil se consolidou na agenda de políticas públicas a partir de um conjunto de práticas experimentais e ações pontuais que se desenvolveram em importantes cidades brasileiras, sob responsabilidade dos governos locais. Este artigo tem por escopo a análise e discussão da construção institucional das políticas de urbanização de favelas no Município de São Paulo, buscando compreender como o tema se consolida na agenda de políticas públicas, destacando seus avanços e as limitações na garantia de melhores condições de vida dos moradores. Ao passo que há efeitos positivos dessas políticas, permanecem impasses e limitações. Se por um lado houve a institucionalização das ações de urbanização de favelas, por outro as alternâncias de postura das gestões municipais fizeram com que, nas últimas décadas, o Município encarasse o problema da precariedade em favelas de maneiras distintas.

Urbanização de favelas

Políticas públicas

Favelas

Assentamentos precários

Habitação

Abstract

The urbanization of favelas in Brazil was consolidated in the public policy agenda based on a set of experimental practices and specific actions that were developed in important Brazilian cities, under the responsibility of local governments. The scope of this article is to analyze and discuss the institutional construction of slum urbanization policies in the Municipality of São Paulo, seeking to understand how the topic is consolidated in the public policy agenda, highlighting the advances and limitations of these in guaranteeing better living conditions. residents' lives. While there are positive effects of these policies, impasses and limitations remain. If, on the one hand, there was the institutionalization of slum urbanization actions, on the other hand, the alternation of posture of municipal administrations caused, in recent decades, the Municipality to face the problem of precariousness in slums in different ways.

Urbanization of favelas

Public policy

Favelas

Precarious settlements

Housing

INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, as favelas se estabeleceram como a principal alternativa de moradia para a população de baixa renda. Embora tenham origem no final do século XIX, os assentamentos precários se expandem com o processo de urbanização desigual e excludente das cidades brasileiras. Dos anos 1940 até os anos 1960, as favelas eram vistas como um problema sanitário e social a ser erradicado, e as ações do poder público estavam direcionadas para a negação e remoção desses espaços. A literatura sobre as favelas no Brasil evidencia que, até os anos 1960, vigoraram projetos higienistas muito pautados na crença de que os assentamentos precários eram focos de propagação de doenças (BUENO, 2000; FRANÇA, 2009; PASTERNAK, 2001; PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2016; 2017). Apesar dessa visão sanitarista ter persistido ao longo do século XX, a partir dos anos 1970, a ideia de erradicação das favelas começa a dar espaço para as iniciativas de enfrentamento menos violentas e mais eficazes. A partir dos anos 1980, esse conjunto de práticas de intervenção nas favelas deixa de ser promovido através de iniciativas experimentais e pontuais e se torna objeto de política urbana.

A urbanização das favelas ganha maior evidência a partir de experiências municipais, como é o caso do município de São Paulo, de modo que a cidade desponta como referência na temática da urbanização das favelas. Desse modo, mais do que uma análise e discussão da construção institucional das políticas de urbanização de favelas no município de São Paulo, interessa compreender como o tema se consolida na agenda das políticas públicas do município e quais são seus avanços e as limitações na garantia de melhores condições de vida dos moradores.

O presente artigo é composto por quatro seções, além desta Introdução e das Considerações Finais que a sucedem. Na primeira seção, revisa-se, ainda que brevemente, o surgimento das favelas no município de São Paulo e as ações, pautadas na visão da favela enquanto fenômeno temporário, de intervenção nesses territórios até o final dos anos 1970. A segunda seção apresenta o histórico das intervenções nas favelas dos anos 1980 até início dos anos 1990, analisando as iniciativas experimentais e ações de melhoramento na infraestrutura dos assentamentos precários. A terceira seção evidencia o avanço das práticas de intervenção nas favelas do final dos anos 1980 e início dos anos 2000, e a importância do Estatuto da Cidade para a consolidação do tema na agenda de políticas públicas, na perspectiva da urbanização plena, garantindo não apenas a regularização urbanística, mas também a fundiária. Por fim, a quarta seção traz uma análise

se das práticas recentes de urbanização de favelas, as operações no âmbito do PAC no município de São Paulo e os impasses causados após a crise econômica de 2015.

O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E AS FAVELAS

Presentes nos cenários das grandes cidades brasileiras, as favelas historicamente representam uma das principais alternativas habitacionais para a população de baixa renda e são frutos da dinâmica da produção capitalista do espaço, que acaba por ampliar o quadro de exclusão social de alguns segmentos da sociedade e reforçar a desigualdade social existente no país desde o período colonial. As favelas se expandem com o processo de industrialização brasileiro, baseado em baixos salários e na informalidade nas relações de trabalho (MARICATO, 2000). Nesse contexto, o crescimento das favelas é a expressão socioespacial da rápida urbanização desigual ocorrida no Brasil, especialmente na segunda metade do século XX.

Maricato (2000) evidencia que a formação das favelas no Brasil é estruturada pelo mercado imobiliário excludente e pela dificuldade do poder público em implementar políticas sociais adequadas, tornando-se assim parte intrínseca do processo de urbanização. A alternativa encontrada pela população de baixa renda para a questão habitacional passa a ser a aquisição de terrenos em áreas periféricas e a autoconstrução da sua própria moradia. Ainda, a população excluída é levada a ocupar áreas ignoradas pelo mercado imobiliário, muitas vezes locais ambientalmente frágeis, impróprios para a urbanização, como áreas de preservação ou de proteção ambiental.

Em São Paulo, estima-se que as primeiras favelas tenham surgido na década de 1940. A formação da primeira favela em São Paulo, segundo Bonduki (1998), se deu em 1942, provavelmente, em virtude da ocupação do terreno do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), localizado na Avenida do Estado. De acordo com o autor, a favela, que recebeu o nome de Várzea do Penteado, formou-se a partir do grande número de despejos forçados. Pasternak (2001) lista outras favelas no município de São Paulo que também datam da década de 1940, embora evidencie que o fenômeno favela, em São Paulo, desenvolve-se em grande escala a partir dos anos 1970.

As primeiras iniciativas de enfrentamento da questão habitacional, em meados dos anos 1950 e 1960, viam nas favelas um problema a ser erradicado e eram caracterizadas por processos de remoção des-

sas áreas. Cabe destacar que essas remoções só eram possíveis porque naquela época a população moradora de favelas no município de São Paulo ainda era pequena, cerca de 100 mil pessoas (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2017). Sendo assim, até os anos 1960, vigoraram projetos higienistas muito pautados na crença de que as favelas eram focos de contaminação e propagação de doenças.

Em 1964, com o intuito de responder à demanda de moradias para a população de baixa renda, foram criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), ambos destinados à produção de conjuntos habitacionais. As políticas públicas do BNH envolvem dois períodos diferentes: de 1964 a 1973, as políticas, ainda pautas na erradicação das favelas, concentram-se na remoção e direcionamento dos moradores das favelas para os novos conjuntos habitacionais localizados nas periferias metropolitanas; já de 1975 a 1986, as políticas públicas se encaminham para os programas de urbanização de favelas, embora sem deixar de lado a produção e comercialização de habitação popular.¹

Com a criação da Secretaria de Bem-Estar Social do Município de São Paulo (SEBES) e de um departamento interno voltado para a questão das favelas, em 1967, passou-se a amparar os moradores de favelas com propostas de alojamentos provisórios. Ao interpretar as propostas da SEBES, Pasternak (2006) salienta que, mesmo em um período autoritário, a política municipal paulistana propõe intervenções nas favelas que não se resumem às remoções. Dessa forma, a ideia de erradicação das favelas que perdurou até o final da década de 1960 começa a dar espaço para políticas públicas menos violentas e mais eficazes.

A construção das Vilas de Habitação Provisória (VHP) pela Prefeitura de São Paulo, em 1971, evidencia as primeiras iniciativas sob a ótica da integração e da pressuposição da ascensão social. As VHP eram construídas em madeira e no próprio terreno da favela, e imaginava-se que, após um ano, as famílias buscariam moradia no mercado formal. Além da construção das moradias provisórias, atuava nas favelas um serviço social com o objetivo de documentação, cadastramento, alfabetização e formação profissional. Cabe lembrar que até meados dos anos 1970, as favelas eram vistas como moradia provisória de migrantes recém-chegados às cidades que, em

pouco tempo, seriam alocados em loteamentos populares ou conjuntos habitacionais, ou então retornariam para as suas cidades de origem. Considerava-se também que a população moradora das favelas alcançaria condições econômicas capazes de adquirir uma casa própria, no imaginário de que as favelas eram um fenômeno passageiro em decorrência dos fluxos migratórios.

O projeto de construção das VHP recebeu uma grande quantidade de avaliações negativas. A partir dos dados empíricos coletados, de meados da década de 1970, demonstra-se que os moradores das favelas do município de São Paulo não são migrantes recentes, mas pessoas que já passaram por uma outra situação habitacional, frequentemente a casa alugada (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2017). Torna-se evidente que, para grande parte da população de baixa renda, a impossibilidade do pagamento do aluguel ou a dificuldade de permanência como inquilino em casa de parentes acabaram condicionando a favela como alternativa habitacional. Cabe destacar ainda que o crescimento das favelas se dava muito mais em virtude do empobrecimento da população do que em decorrência das migrações diretas.

Nos anos 1970, a cidade de São Paulo registrou um aumento no número de moradores de favelas, indicando que não se tratava de um fenômeno passageiro. Em 1977, o então prefeito Olavo Setúbal inicia investimentos nas favelas, como a compra de terrenos de favelas em áreas particulares a fim de evitar os despejos e garantir melhores condições de drenagem e acessibilidade. Cabe ressaltar ainda que nessa época estavam em curso as políticas públicas federais do considerado segundo período do BNH (1975-1986), com programas de urbanização de favelas e construção de novos conjuntos habitacionais.² Ainda em 1979, tem-se a criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), o qual permitiu uma atuação mais autônoma do município em relação ao governo federal, conferindo maior agilidade e ampliando a possibilidade de intervenção nas favelas (BUENO, 2000).

A noção de que as favelas seriam moradias temporárias é substituída pelo entendimento das favelas como um fenômeno urbano consolidado. Essas concepções coincidem com as primeiras mobilizações mais organizadas dos moradores das favelas, os quais

1 Convém destacar que “a ação do BNH não foi capaz de atender à demanda da população de baixa renda, e as famílias que não tiveram acesso ao SFH continuaram produzindo sua moradia em loteamentos irregulares ou ocupações” (ZUQUIM, 2012, p. 3).

2 Na tentativa de resolver a problemática habitacional da população de baixa renda, o SFH criou três novos programas, que Bueno (2000) define como “alternativos”: o PROFILURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados), em 1975, o FICAM (Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de Construção), em 1977, e o PROMORAR (Programa de Erradicação da Sub Habitação), em 1979).

reivindicavam o acesso à luz, à água e à posse da terra. Dessa forma, a percepção da favela enquanto fenômeno temporário perde força, e a urbanização de favelas passa a ser vista como possibilidade de enfrentamento da questão da moradia precária de modo mais eficaz do que o modelo preconizado até então, de remoção e produção de novas moradias.

POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS ENQUANTO TEMA INCIPIENTE NA AGENDA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Em 1979, o prefeito Reynaldo de Barros (1979-1982) assume o governo municipal com o desafio de enfrentar o complexo problema urbano da cidade de São Paulo. Durante sua gestão, nota-se um evidente avanço no tratamento e enfrentamento da questão da moradia em relação às favelas. As ações da prefeitura buscaram responder às reivindicações da população moradora das favelas no que tange aos investimentos e participação popular na execução das melhorias. Em 1979, foi criado o programa PROFAVELA, com duas etapas de intervenção nas favelas: a primeira, relacionada às obras de infraestrutura; e a segunda, com previsão de construir novas moradias e equipamentos. O programa encontrou dificuldades na sua implementação, demonstrou-se caro e irreplicável, não alcançando larga escala. Apenas 12 favelas localizadas em terrenos municipais receberam projetos de intervenção (BUENO, 2000).

Em direção à ampliação dos serviços de água e luz nas favelas, a partir de 1979, o prefeito Reynaldo de Barros assinou convênios entre a prefeitura de São Paulo e as concessionárias estaduais de água e luz: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e a ELETROPAULO. O programa estadual PROLUZ, iniciado em 1979, buscou fornecer energia elétrica de forma segura e acessível nas favelas. Até 1981, o programa PROLUZ só instalou energia elétrica nas favelas ocupadas em terrenos municipais ou públicos, mas, a partir de 1982, após intensa mobilização dos moradores, eletrificou-se também as favelas localizadas em terrenos particulares (BUENO, 2000). Também em 1979, iniciou-se o programa estadual PROÁGUA, mas com complexidade maior que o programa PROLUZ, uma vez que introduzir canalização é mais difícil e mais caro que fiação elétrica. Mesmo em um governo conservador como o de Reynaldo de Barros, buscou-se a melhoria das condições de vida da população das favelas, mantendo-a em suas moradias. Cabe destacar ainda a importância dos programas para ampliação

dos serviços básicos de água e luz, até mesmo em áreas ocupadas, uma vez que até então as companhias estaduais não autorizavam a introdução desses serviços em áreas não regularizadas (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2017).

A população moradora das favelas se intensifica espantosamente na cidade de São Paulo nas décadas de 1970 e 1980, concentrada principalmente nas áreas periféricas da região sul da cidade. As crises econômicas dos anos 1970 e 1980 levam ao aumento do desemprego e tornam ainda mais inacessível a aquisição de lotes populares. É nesse cenário de intenso crescimento populacional e acelerada consolidação das áreas informais que a nova gestão assume o governo municipal.

Na gestão do prefeito Mário Covas (1983-1985), a política habitacional do município de São Paulo fornece claras diretrizes para a urbanização e regularização fundiária das favelas por meio do Plano Habitacional, criado em 1984. Os programas PROFAVELA, PROÁGUA e PROLUZ se mantêm, com as obras dos programas a cargo da SEBES. Ainda que os avanços ocorridos nas gestões de Mário Covas e de Reynaldo de Barros tenham sido muito positivos na consolidação da visão das favelas como parte integrante da cidade, as intervenções executadas tiveram uma magnitude limitada considerando-se a dimensão da problemática habitacional. Além disso, o curto período de atuação dos programas de melhorias na infraestrutura das favelas faz com que os programas não tenham uma real consolidação na política habitacional do município, tanto que na gestão seguinte são retomadas ações de remoções nas favelas.

Com a nomeação de Jânio Quadros (1986-1988), novo prefeito de caráter conservador, os avanços das décadas anteriores se encerram de maneira drástica. É promulgada a Lei das Operações Interligadas, também conhecida como “Lei do Desfavelamento”, que permitia a modificação de índices construtivos, características do uso e ocupação do solo, pelos empreendedores imobiliários que, em contrapartida, ficariam responsáveis pela construção de habitações populares para os moradores removidos das favelas. Em pouco tempo, o desvio de finalidade da parceria do poder público com o privado fica claro. Essa lei, que teve sua criação sustentada no objetivo de enfrentar a problemática habitacional da população de baixa renda, acaba se tornando uma justificativa para a remoção das favelas localizadas nas áreas nobres, lugares de maior interesse do mercado imobiliário (ZUQUIM, 2012). Outro acontecimento importante do período foi a transferência de coordenação das políticas de intervenção nas favelas da SEBES para a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano

(SEHAB), através da criação da Superintendência de Habitação Popular (HABI), colocando a problemática das favelas dentro do campo habitacional.

Entre os fatos ocorridos na década de 1980, a Constituição Federal de 1988 assume grande importância no enfrentamento da problemática urbana. A Constituição propiciou um novo e importante marco no quadro jurídico-institucional de política urbana no Brasil, estabelecendo os princípios da função social da cidade e da propriedade. Os instrumentos da política urbana serão regulamentados anos mais tarde, em 2001, pelo Estatuto da Cidade. No que tange à política habitacional, Bonduki (2008) coloca que, com a redemocratização, houve um esvaziamento e praticamente deixou de existir uma política nacional de habitação.³ Por outro lado, a redemocratização acentuou o processo de descentralização das políticas urbanas, fazendo com que os municípios ganhassem maior responsabilidade na resposta às demandas sociais. Dessa forma, a descentralização das políticas conecta-se com o processo de municipalização. Os programas de urbanização de favelas se tornam ainda mais independentes e desarticulados da política nacional. Nesse contexto, há que se atentar para as experiências bem-sucedidas e inovadoras do governo municipal de São Paulo no decorrer da década de 1990, que serão analisadas na próxima seção, muito influenciadas pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, de modo que a cidade desponta como referência na temática da urbanização das favelas. O conjunto de práticas de intervenção nas favelas deixa de ser promovido através das iniciativas experimentais e se torna objeto de política urbana, iniciando, assim, a construção institucional das políticas de urbanização de favelas no governo municipal.

POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS: CONSOLIDAÇÃO DO TEMA NA AGENDA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O governo da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) é marcado pelo comprometimento com as pautas sociais levantadas pelos movimentos populares e lutas sindicais. Cria-se um conjunto de programas de produção de habitação social e programas de urbanização dos assentamentos precários tendo em vista a consolidação física das favelas e a perspectiva de inserção destas na cidade. A política municipal de habi-

³ Vale lembrar que em 1986 o BNH havia sido extinto, marcando a desarticulação institucional e, como consequência, a redução de financiamentos e da capacidade institucional.

tação, iniciada em 1989, ampliou a escala de ação das políticas de intervenção nas favelas, conferindo significativa contribuição para a prática de urbanização de favelas. O programa de urbanização de favelas, associado ao plano habitacional, promoveu convênios com assessorias técnicas multidisciplinares e com grupos de assessoria jurídica, além de aumentar o número de escritórios regionais da HABI. Destacam-se também os programas de mutirões e autogestão para a construção de moradias, os quais ganham forte participação da população moradora das favelas e avançam em relação à sua escala de ação.

Têm início importantes debates no que se refere aos riscos ambientais, articulando a demanda da urbanização das favelas com a tônica da recuperação ambiental. Assim, é dada prioridade para a urbanização das favelas com riscos geomorfológicos, visando à eliminação das situações de risco. Nesse contexto, as obras de urbanização dos assentamentos precários, além de garantir infraestrutura básica, também passam a incluir melhorias na acessibilidade, com a construção de escadas, abertura de acessos e pavimentação (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2017).

Na gestão da prefeita Luiza Erundina, o tema da verticalização das favelas entra em cena, mas o modelo é proposto para as favelas localizadas em áreas centrais e valorizadas da cidade, onde manter a alta densidade habitacional justificava-se para garantir a permanência das pessoas no mesmo local. As ações de urbanização das favelas tiveram um papel de destaque na política municipal de habitação, avançando no reconhecimento das favelas enquanto áreas consolidadas. Além disso, as melhorias urbanas nas áreas consolidadas enquanto política habitacional representaram um progresso na qualidade de vida da população dos assentamentos precários.

Em 1993, o engenheiro civil Paulo Maluf, com vertente política distinta do governo anterior, é eleito para assumir a gestão da Prefeitura de São Paulo. Em sua administração (1993–1996), as intervenções nas favelas retrocedem: as obras de urbanização são paralisadas, as atividades dos mutirões autogeridos são interrompidas e o diálogo com os movimentos sociais acaba. A política habitacional do município se concentra no Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização (PROVER), também conhecido como Projeto Cingapura, iniciado já em 1993, visando à construção de conjuntos habitacionais verticais nas favelas e a urbanização das áreas remanescentes. Os conjuntos eram caracterizados pela padronização e concentraram-se nas áreas de maior visibilidade, com o objetivo de dar notoriedade para as obras da administração municipal.

Convém destacar que os dez anos anteriores de

práticas experimentais modificaram o entendimento das favelas, caminhando em direção a uma nova cultura de intervenção com apoio da sociedade e de entidades internacionais. Nessa década, destaca-se no Brasil a disseminação do modelo de gestão corporativa de cidades, que articula estratégias de geração de emprego e renda com os projetos urbanos de intervenção nos assentamentos precários. O “*slum upgrading*”, caracterizado por compor um plano de atenuação dos efeitos dos ajustes econômicos e direcionado à redução da pobreza, ganha notoriedade no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e no Banco Mundial. Exemplo de financiamento do Banco Mundial em São Paulo é o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga, na região dos mananciais. Em 1992, é assinado o contrato de financiamento entre governo do estado e Banco Mundial, envolvendo também a participação da SABESP e da Prefeitura de São Paulo, entre outros atores.

De 1997 a 2000, a Prefeitura de São Paulo foi dirigida por Celso Pitta, em continuidade do governo anterior, que garantiu o prosseguimento dos programas PROVER e Bacia do Guarapiranga, que recebiam recursos financeiros internacionais. França (2009) afirma que essa gestão foi caracterizada por sucessivas turbulências e classificada como uma das piores gestões municipais.

Na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), os programas de urbanização das favelas e os mutirões, que haviam sido paralisados nas duas gestões anteriores, são retomados, resgatando o diálogo com os movimentos sociais e a participação popular. Nessa perspectiva, o governo municipal lança o programa Bairro Legal, o qual pretendia uma atuação mais abrangente nas áreas de assentamentos precários, conectando a intervenção urbana com a regularização fundiária e com o acesso aos programas sociais (PASTERNAK; D’OTTAVIANO, 2017). Deu-se continuidade ao Programa da Bacia do Guarapiranga e ampliou-se a atuação para a bacia da Represa Billings. Com isso, o programa foi renomeado para Programa Mananciais. Outro projeto iniciado foi o Programa Morar no Centro, focado na melhoria das condições de vida dos moradores da região central e visando evitar o processo de expulsão da população de baixa renda do centro para a periferia.

Em 2001, o Congresso Nacional aprova o Estatuto da Cidade, lei que representa um grande avanço para as políticas habitacionais no Brasil. O Estatuto da Cidade marca a regulamentação dos artigos 182 e 183, do capítulo de Política Urbana da Constituição Federal. Dessa forma, introduz, a nível federal, ins-

trumentos urbanísticos que tratam da regularização fundiária de áreas de assentamentos precários. Nesse contexto, marca-se a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS),⁴ áreas destinadas à habitação de interesse social, com foco na incorporação dos assentamentos precários e ampliação do direito à cidade. A partir da flexibilização nas normas de adensamento e uso do território, ampliam-se as possibilidades de regularização das áreas de assentamento precário. Compete destacar ainda que as ZEIS também expressam o reconhecimento do direito de permanência em áreas ocupadas pela população de baixa renda, possibilitando a urbanização plena das favelas, com regularização urbanística e fundiária.

São elaborados e promulgados o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2002-2012) e os Planos Regionais, que traçam instrumentos urbanísticos para prosseguir com a urbanização dos assentamentos precários. A partir desses avanços legais, as políticas de urbanização de favelas consolidam-se cada vez mais na agenda de políticas públicas do município de São Paulo. Até o final da gestão da prefeita Marta Suplicy, o programa Bairro Legal beneficiou aproximadamente 52 mil famílias por meio da urbanização e regularização fundiária (FRANÇA, 2009).

A evolução da atuação nas favelas paulistas mostra a mudança de paradigma: de como as práticas experimentais e as ações pontuais de melhorias nas favelas foram se aperfeiçoando e criando uma nova cultura de intervenção (PASTERNAK; D’OTTAVIANO, 2017). Esse progresso contou com grande pressão dos movimentos sociais, principalmente os movimentos de luta pela reforma urbana, que reivindicavam a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários. No contexto de abertura democrática, o governo municipal de São Paulo, sob gestão da prefeita Luiza Erundina, adota políticas de descentralização das ações administrativas e maior abertura para a participação da sociedade. Dessa forma, essas iniciativas introduzidas no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 decorrem em uma nova cultura de enfrentamento da problemática habitacional nas favelas. A partir dos anos 2000, com a promulgação do Estatuto da Cidade, os programas de urbanização dos assentamentos precários ganham uma nova dimensão, na perspectiva da urbanização plena, garantindo não apenas a regularização urbanística, mas também a fundiária.

⁴ Antes do Estatuto da Cidade, as ZEIS já existiam em alguns municípios brasileiros. Os casos pioneiros que se destacam são: Recife, Belo Horizonte e Diadema.

A EXPERIÊNCIA RECENTE DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO EM FAVELAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Com a eleição do prefeito José Serra (2005-2006) e do seu sucessor Gilberto Kassab (2006-2012), a política habitacional do município de São Paulo passa novamente por descontinuidades e mudanças de condutas. A troca de partidos no poder muitas vezes representa uma grande ruptura na política habitacional, uma vez que são traçadas novas prioridades, as quais frequentemente não são condizentes com as diretrizes da gestão anterior. Nesse sentido, a atuação da política habitacional dá ênfase para a urbanização dos assentamentos precários, através dos programas PROVER e Bairro Legal, e diminui os investimentos nos projetos relacionados às áreas centrais para a população de baixa renda. Em 2009, é elaborado o Plano Municipal de Habitação (PMH), com nova orientação e nova proposta para a política habitacional de interesse social. Ele adota como unidade de planejamento as bacias e sub-bacias hidrográficas e cria o Sistema de Informações para a Habitação Social (HABISP), implementado para o monitoramento habitacional.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003,⁵ a política habitacional federal começa a apresentar diretrizes mais claras e programas e recursos federais específicos destinados à urbanização de favelas. O Ministério das Cidades estruturava-se em quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade e Programas Urbanos. As políticas habitacional e urbana, até então fragmentadas, passam a se articular entre si e se conectam com as ações de habitação de interesse social e o setor habitacional de mercados. Nesse contexto, em 2007, é criado o Programa de Aceleração do Crescimento I (PAC), que tinha como objetivo principal incentivar o crescimento econômico através do aumento de investimentos nas áreas de logística, energia, social e urbana, e habitação e saneamento, sendo considerado o evento recente de maior impacto no que tange às obras de infraestrutura urbana e de intervenção nas favelas (CARDOSO; DENALDI, 2018).

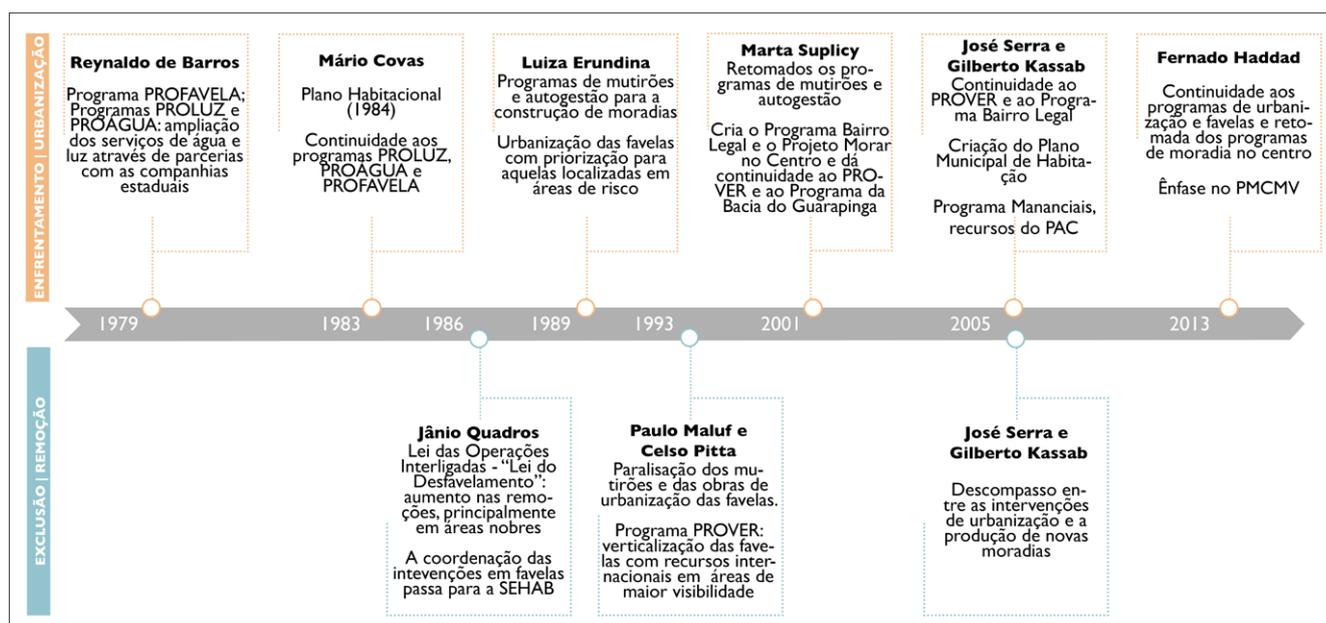
Nesse cenário de conjuntura favorável às políticas habitacionais, o município de São Paulo apresenta um considerável aumento dos recursos financeiros destinados à habitação social e urbanização dos assentamentos precários. Com recursos do PAC, aliados a

recursos do município e do estado, quarenta assentamentos precários do município de São Paulo receberam intervenções urbanas (AKAISHI *et al.*, 2018). Grande parte das favelas que receberam recursos do PAC estavam em áreas de proteção aos mananciais das Represas Guarapiranga e Billings. Dessa forma, os recursos do PAC fomentam significativamente o Programa Mananciais. As verbas do PAC também viabilizam intervenções nos assentamentos que já possuíam projetos de saneamento integrado desenvolvidos pelo Programa de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda (PAT-Prosaneer) do governo federal, em desenvolvimento antes de 2007. Os recursos do PAC no município de São Paulo potencializam urbanizações que já estavam em andamento pela SEHAB.

Vale destacar que, através do PAC, pela primeira vez o governo federal destina um grande volume de recursos para a urbanização de favelas. Por outro lado, a responsabilidade e o protagonismo se concentram nos governos municipais e estaduais, uma vez que a definição dos projetos e a gestão das obras ficam sob suas atribuições. O fato é que, por meio do investimento em urbanização de favelas, o PAC passou a se configurar como o maior programa habitacional para urbanização de favelas da história do país. Cardoso e Denaldi (2018) apontam que o programa, de caráter fortemente redistributivo, contribuiu para consolidar a perspectiva de urbanização plena, com a garantia fundiária e a requalificação urbanística e habitacional. Acrescentam, ainda, a importância do PAC na concretização do direito à moradia, que, embora presente na Constituição de 1988, não estava indicado claramente nas ações dos governos federais anteriores.

Ao passo que o PAC contribuiu para o avanço da urbanização de favelas como política urbana, o programa apresentou um grande descompasso entre o número de remoções necessárias para a implementação das infraestruturas propostas e o reassentamento dessas famílias afetadas em novas moradias. Zuquim (2012) notou esse desalinhamento da remoção com a provisão habitacional ao comparar o número de moradias necessárias para reassentamento das famílias atingidas com a quantidade de unidades habitacionais previstas no Plano Municipal de Habitação. A autora concluiu que houve um distanciamento do discurso descrito no plano e a prática. Torna-se evidente a necessidade de articulação das políticas de provisão habitacional e urbanização. Estudos aprofundados (AKAISHI *et al.*, 2018) analisando o PAC no contexto das favelas de São Paulo apontam alguns possíveis fatores que levaram ao descompasso entre as remoções e a produção de novas moradias, entre eles a dificuldade de articular

⁵ O Ministério das Cidades foi extinto em 2019, com a posse do presidente Jair Bolsonaro.



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 1: Quadro síntese das políticas de urbanização de favelas no município de São Paulo de 1979 até 2016

o PAC com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

A gestão do Fernando Haddad (2013-2016) dá continuidade às obras em andamento de urbanização das favelas e retoma os programas de moradia no centro com parcerias entre governos federal e estadual. O plano de governo do prefeito, no que tange à urbanização de favelas, buscava evitar as remoções e tinha como objetivos ampliar as urbanizações e articular a política de habitação com a geração de emprego e educação. No primeiro ano de administração, deu-se seguimento ao Programa Renova SP, criado na gestão anterior, com o objetivo de promover concursos para os projetos urbanísticos em áreas do Perímetro de Ação Integrada (PAI). Todavia, as ações do Programa Renova SP são suspensas nos anos seguintes, e a prioridade é dada para projetos do PMCMV.

Com as crises econômicas e políticas que se sucederam entre 2015 e 2016, os recursos destinados à urbanização de favelas sofrem uma redução substancial. Com o agravamento da crise econômica, o campo da política habitacional é impactado fortemente e, conseqüentemente, tem-se uma descontinuidade de investimentos do PAC (CARDOSO; DENALDI, 2018). O Programa Mananciais também é atingido, e o andamento de suas obras se manteve lento. Entretanto, com o aporte dos recursos estaduais e municipais, 13 assentamentos precários foram urbanizados e outros 15 estavam com obras em andamento até o final de 2016 (MARQUES *et al.*, 2018). O balanço feito no final da gestão Fernando Haddad demonstrou que o número de unidades habitacionais ficou bem abaixo da meta planejada, principal-

mente em decorrência da redução dos investimentos. A diminuição drástica dos investimentos federais no âmbito da política habitacional leva o governo municipal a reorientar a sua política habitacional, muito embasada no PMCMV. Até mesmo algumas obras, iniciadas por meio do PMCMV e que estavam paralisadas, precisaram receber aportes do governo municipal para serem concluídas. Cabe ressaltar que nesse período avançaram as contratações do PMCMV-Entidades, modalidade destinada às famílias organizadas em cooperativas habitacionais, associações e demais entidades sem fins lucrativos.

Na Figura 1, são demonstradas as principais políticas de urbanização de favelas ocorridas no município de São Paulo, divididas por gestão administrativa e categorizadas de acordo com o seu direcionamento de remoção ou de urbanização, de 1979 até 2016. O quadro síntese tem por objetivo facilitar a visualização das políticas no decorrer do tempo, tornando mais evidente as descontinuidades de programas ocorridas em virtude das alternâncias de gestões municipais. Dessa forma,

[...] 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. 11).

Por outro lado, nota-se que o poder público, no período recente, vem apresentando inovações e tem

buscado responder, de maneira mais eficaz em comparação com as experiências da década de 1970, ao desafio da questão habitacional nos assentamentos precários. Ao longo desse processo de amadurecimento das políticas de urbanização de favelas, é evidente que não apenas o quadro técnico da prefeitura como também as organizações sociais se aperfeiçoaram e se aprimoraram, tornando mais efetiva a atuação na garantia de melhores condições de vida dos moradores das favelas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das intervenções nas favelas ao longo dos anos evidencia a evolução do entendimento e das formas de atuação nas favelas paulistanas. Nos anos 1960 e 1970, predominavam as visões sanitaristas e higienistas e o entendimento das favelas passava por crenças de que eram locais de emanção de doenças. Nessa época, as intervenções nas favelas buscavam remover a população moradora desses locais, na ideia de que eles seriam um fenômeno passageiro.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, vários fatores contribuem para a mudança de paradigma. Diante da dimensão do problema e da ausência do governo federal, o município de São Paulo constrói políticas de urbanização de favelas na tentativa de enfrentar a questão habitacional dos assentamentos precários. Nesse contexto, destacam-se as gestões de Reynaldo de Barros e de Mário Covas, que intervêm nos territórios buscando ampliar os serviços de água, luz e esgotamento sanitário em direção às favelas, por mais que tenham sido intervenções de baixo impacto em comparação à problemática habitacional. A gestão seguinte, de Jânio Quadros, demonstra como o paradigma de atuação nas favelas ainda não estava mudado, uma vez que as remoções voltam a fazer parte da gestão administrativa do prefeito. Dessa forma, entende-se que, nos anos 1970 e 1980, a urbanização das favelas ainda era um tema incipiente na agenda municipal.

Em 1988, a Constituição Federal marca um novo e importante quadro jurídico-institucional para a política urbana. No entanto, a democratização acentuou o processo de descentralização das políticas urbanas, dando maior responsabilidade aos municípios na resposta às demandas sociais. É nesse cenário de maior protagonismo do município e grande pressão dos movimentos sociais que, nos anos 1990, o município de São Paulo desponta como referência na temática da urbanização das favelas. Durante a gestão da prefeita Luiza Erundina, entram em pauta os mutirões autogeridos para a construção das moradias nas favelas, iniciam obras mais estruturadas de infra-

estrutura para os assentamentos precários e ganha-se maior apoio da sociedade civil e de entidades internacionais. Dessa vez, embora as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta sejam marcadas por descontinuidades de programas e rompimentos com os movimentos sociais, a temática da urbanização das favelas estava se consolidando na agenda municipal. Desse modo, na gestão de Marta Suplicy, são retomados os diálogos com a sociedade civil e movimentos sociais, e os programas iniciados na gestão da Luiza Erundina são resgatados pela administração municipal. Enfatiza-se, assim, a evolução das intervenções nas favelas, que das práticas municipais experimentais e ações pontuais se tornam política habitacional, consolidando a temática de urbanização de favelas na agenda das políticas públicas nas diferentes esferas de governo. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade representa uma importante referência para a consolidação da temática da urbanização das favelas na agenda das políticas públicas. Ressalta-se a importância desse respaldo jurídico para o embasamento da atuação municipal nas favelas, fundamentando fortemente as práticas que buscam a melhoria das condições de vida da população moradora das favelas.

No período recente, nota-se que o poder público vem apresentando inovações e buscando responder de maneiras mais eficazes e eficientes à problemática habitacional das favelas. Por outro lado, convém apontar que alguns projetos de urbanização de favela apresentaram um grande descompasso entre o número de remoções necessárias e o reassentamento dessas famílias afetadas em novas moradias. Esse impasse observado durante as gestões de José Serra e Gilberto Kassab evidenciou um desalinhamento entre o discurso expresso pelo Plano Municipal de Habitação e a prática de intervenção nas favelas.

Seguramente, a articulação da política habitacional e urbana com a criação do Ministério das Cidades representou um grande avanço por parte do governo federal, ciclo encerrado em meados da década passada. Além disso, a parceria entre governo federal, municipal e estadual mostrou-se essencial no desenvolvimento das ações do PAC. A partir de 2007, percebe-se que o volume significativo de verbas do PAC destinadas à urbanização dos assentamentos precários impactou consideravelmente a capacidade de investimento do município de São Paulo, ampliando o escopo das intervenções em favelas. Dessa forma, entende-se que os recursos do PAC permitiram acelerar as frentes de urbanização de favelas iniciadas nos períodos anteriores. A crise econômica de 2015, o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 e a extinção do Ministério das Cidades em 2019 também impuseram limitações ao PAC, uma vez que a redução drástica dos investimentos federais no âm-

bito da política habitacional atingiu profundamente programas de urbanização de favelas em andamento na cidade de São Paulo e impactou fortemente no planejamento habitacional do município.

Por fim, embora sejam perceptíveis os impasses e as limitações presentes nas últimas duas décadas no que se refere à continuidade das ações de urbanizações de favelas no município de São Paulo, são evidentes os efeitos positivos dessas intervenções sobre a melhoria da qualidade de vida das populações. Portanto, são inegáveis os avanços na consolidação das políticas de urbanização de favelas como tema da agenda de políticas públicas, e é notório que os anos de 1990 e 2000 representam um progresso quando comparados com as ações experimentais e pontuais das décadas de 1970 e 1980.

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo suporte financeiro concedido para o desenvolvimento da pesquisa de mestrado (processo número 2020/03449-2). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKAISHI, Ana Gabriela; CARDOSO, Luciana; SILVA, Patricia Cezario; SARAIVA, Camila Pereira. O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo. In: CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. (Org.). **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2018. p. 49-74.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade. 1998
- BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. São Paulo. Tese de doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2000.
- CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2018.v. 1, p. 17-48.
- DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. São Paulo. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.
- FRANÇA, Elisabete. **Favelas em São Paulo (1980-2008): das propostas de desfavelamento aos projetos de urbanização: a experiência do programa Guarapiranga**. Tese de doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia B.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARQUES, Eduardo; PULHEZ, Magaly; PAGIN, Stefano. Produção pública de habitação. In: MARQUES, Eduardo. (ed.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2018.
- PASTERNAK, Suzana. Favelas em São Paulo — censos, consensos e contra-censos. *Cadernos da Metrópole*, 5, p. 9-27, 2001.
- PASTERNAK, Suzana. São Paulo e as favelas. **Revista do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, n.19, p. 176-197, 2006.
- PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 35, p. 75-100, 2016.
- PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Paradoxes of the intervention policy in favelas in Sao Pauli: how the practice turned out the Policy. In: Salet, Willem (ed) **The Routledge Handbook of Institutional and Planning in Action**. NY: Routledge, p. 315-333, 2017.
- ZUQUIM, Maria de Lourdes. Urbanização em Assentamentos Precários no Município de São Paulo: quem ganha e quem perde? **II ENANPARQ**. Natal: Enanparq, 2012. ■

Leticia Casagrande Dupont é arquiteta e urbanista graduada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestranda na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).
leticiadupont@gmail.com