



urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana
ISSN: 2175-3369
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Maziviero, Maria Carolina; Silva, Alane Santos da
O caso do Complexo Paraisópolis em gestões: diferenças
conceituais em programas de intervenção em favelas em São Paulo
urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 10,
núm. 3, Setembro-Dezembro, 2018, pp. 500-520
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

DOI: 10.1590/2175-3369.010.003.AO03

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193157811003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

UAEM  redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa acesso aberto

O caso do Complexo Paraisópolis em gestões: diferenças conceituais em programas de intervenção em favelas em São Paulo

The case of the Paraisópolis Complex management: conceptual differences of the slums intervention programs in São Paulo

Maria Carolina Maziviero, Alane Santos da Silva

Universidade São Judas Tadeu (USJT), São Paulo, SP, Brasil

Resumo

O artigo apresenta e analisa intervenções urbanísticas comandadas pelo poder público no Complexo Paraisópolis, entre 2001 e 2016, durante as gestões de Marta Suplicy (2001-2004), José Serra (2005-2006), Gilberto Kassab (2006-2012) e Fernando Haddad (2013-2016) na Prefeitura de São Paulo. O Complexo Paraisópolis é a segunda maior favela de São Paulo, com aproximadamente 60 mil habitantes em cerca de 18 mil domicílios. A área se constituía em uma antiga fazenda que, em 1921, foi parcelada em 2.200 lotes. A malha viária, pouco adequada à topografia, resultou em declividades superiores a 40%, gerando dificuldade para ocupação dos lotes, invadidos a partir de 1970. Apresentam-se as intervenções urbanas realizadas ao longo de quatro gestões municipais em Paraisópolis, analisando qualitativamente diferenças e semelhanças entre elas, a fim de compreender as recentes práticas do poder público. Os dados resultantes desta pesquisa, em especial as espacializações das intervenções, possibilitaram perceber dificuldades e fragilidades envolvidas na dinâmica de intervenção em assentamentos precários, uma vez que muitos projetos representam, na prática, despejos forçados por constituírem ações incompletas. Por meio da análise de Paraisópolis, discutem-se os maiores impasses, os limites e as implicações sociais que limitam a eficácia dos programas de intervenção em favelas, o que ainda são questões extraterritoriais, majoritariamente políticas.

Palavras-chave: Urbanização de favelas. Intervenções urbanísticas. Complexo Paraisópolis. Gestão urbana.

Abstract

The paper presents and analyzes the urban interventions led by the government in Paraisópolis Complex, São Paulo, in the period between 2001-2016, during the administrations of Marta Suplicy (2001-2004), José Serra (2005-2006), Gilberto Kassab (2006-2012) and Fernando Haddad (2013-2016). Paraisópolis Complex is the second largest slum in São Paulo, with approximately 60,000 people and about 18,000 households. The area was an old farmhouse, which in 1921 was split in 2,200 lots. The road structure, unsuited to topography, resulted in slope greater than 40%, impairing the occupation of lots, invaded since 1970. We present the urban interventions carried out in Paraisópolis during four municipal administrations, qualitatively analyze the differences and

MCM é doutora em Arquitetura e Urbanismo, docente do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade São Judas Tadeu, e-mail: mcarolmazi@hotmail.com

ASS é graduada em Arquitetura e Urbanismo, Universidade São Judas Tadeu, e-mail: alane.santos@outlook.com



similarities between them, to understand and characterize the recent practices of the government. Our results, especially the specializations of the interventions, made it possible to perceive the difficulties and fragility involved in the intervention dynamics in precarious settlements, since many projects represent, in practice, forced evictions because they constitute incomplete actions. Thus, through the analysis of Paraisópolis, this paper discusses the major impasses, limits and social implications that limit restrict the effectiveness of intervention programs in slums, which are still extraterritorial issues, mostly political.

Keywords: *Slum upgrading. Urban interventions. Paraisópolis Complex. Urban management.*

Introdução

Para compreender melhor a lógica que rege a recente política de urbanização de favelas em São Paulo, é necessário revisar, ainda que brevemente, a dinâmica das forças envolvidas nesse processo, desde o surgimento das primeiras favelas na cidade.

Segundo Bonduki (1998), a formação da primeira favela de São Paulo se deve, provavelmente, em decorrência da ocupação, em 1942, do terreno do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) localizado junto à Avenida do Estado e que recebeu o nome de Várzea do Penteado. A ocupação foi promovida por famílias despejadas que não tinham para onde ir. Muitas favelas surgidas em São Paulo nesse primeiro momento localizavam-se nas várzeas próximas às áreas centrais, sobretudo por conta da concentração de emprego nessa região. Soma-se a isso o fato de que essas áreas pertenciam majoritariamente ao poder público e, por isso, permaneciam ociosas devido à dificuldade de ocupação.

As favelas cresceram por diversos fatores, sendo significativo o acelerado fluxo migratório de nordestinos que chegavam à cidade sem moradia e passavam a ocupar as áreas periféricas do município. Segundo Taschner (2006), muitos não eram nem migrantes, mas pessoas que não conseguiram se fixar na cidade formal por conta da falta ou da ineficácia de políticas públicas voltadas para atender aos grupos economicamente vulneráveis. Ainda, destaca-se como fundamental contributo para a formação das favelas, sobretudo, a promulgação, na gestão de Getúlio Vargas, da lei de congelamento dos aluguéis, a famigerada Lei do Inquilinato (Brasil, 1942). O congelamento dos aluguéis trouxe graves consequências para a produção habitacional em São Paulo, como a escassez de novas habitações, a redução da construção civil voltada para o aluguel, o surgimento da cobrança de luvas, a ocupação de áreas ambientalmente frágeis e

o agravamento das condições de moradia em favelas existentes e novas, dado o aumento do contingente populacional. Essa política, longe de solucionar a questão habitacional, contribuiu para o surgimento de novos conflitos, visto que não estava vinculada a uma política de contenção de despejos, diferentemente do que aconteceu em outros países no mesmo período, como na Argentina.

A medida acaba desestimulando a construção de moradias para aluguel e estimulando a venda e a difusão da propriedade privada. Com a redução do estoque de moradias para aluguel, dificultou-se ainda mais o acesso da população mais pobre ao mercado formal (Denaldi, 2004, p. 69).

Apesar de o surgimento das favelas datar da década de 1940, esse fenômeno urbano em São Paulo desenvolveu e consolidou-se em larga escala somente a partir da década de 1960 e 1970. Taschner (2006, p. 180) resume o desenvolvimento das favelas nos seguintes períodos:

1º) anos 40 até os anos 60, quando aparentemente surgiram as favelas na cidade, com textos apenas estatísticos da Divisão de Documentação da Prefeitura de São Paulo. Favelas eram “doença” da cidade e favelados grupo marginal, a remover;

2º) anos 70 – início da expansão das favelas em São Paulo e propostas de intervenção com alojamentos provisórios, pela extinta Secretaria do Bem-Estar Social do Município de São Paulo – Sebes; em pleno período autoritário a política municipal paulistana não se resumia às remoções;

3º) anos 1980 – urbanização de favelas por programas estaduais, como Proluz e Proágua, municipais (Profavela) e do BNH (Promorar);

4º) meados dos anos 80 até 1988 – retorno das remoções e instalação de construção de moradias populares com parcerias privadas (operações interligadas);

5º) anos 90 – urbanização de favelas por políticas municipais.

Somente na gestão de Jânio Quadros, em 1953, é que foram iniciadas as primeiras ações de desfavelamento. Foi atribuída à Comissão de Assistência Social Municipal (CASMU) a função de elaborar um plano de erradicação de quatro favelas que ocupavam terrenos municipais. A princípio, o plano foi executado, mas abandonado posteriormente:

Em 1954, primeiro ano de execução do programa, o CASMU conseguiu remover 57,5% dos barracos. Com a mudança de governo, o convênio foi abandonado, os trabalhos interrompidos e as favelas voltaram a crescer (França, 2009, p. 23).

Já em 1957, um estudo realizado pela Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS) identificava a existência de 141 favelas em São Paulo, com 8.488 barracos e cerca de 50 mil moradores. A favela era entendida, nesse período, como algo passageiro, como se São Paulo se recusasse a aceitar a existência de moradia fora dos padrões estabelecidos pela classe média.

Em 1964, como modo de enfrentar a problemática habitacional, foram criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), cujo objetivo era atender prioritariamente à produção de moradias para a população de baixa renda, bem como ser lucrativo e sustentável financeiramente (Denaldi, 2004).

As políticas públicas criadas com o BNH compreendem dois momentos distintos. De 1964 a 1973, estavam norteadas pela remoção e inclusão das populações faveladas em conjuntos habitacionais localizados nas periferias metropolitanas, distantes dos locais de trabalho e carentes de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. Num segundo momento, entre 1975 e 1986, as políticas públicas criadas com o BNH se expressaram na forma de programas de urbanização de favelas, paralelamente à produção e comercialização de habitação popular [...] (Zuquim, 2012, p. 3).

Essa ideia de erradicação das favelas perdurou até o final da década de 1970, quando as políticas de erradicação pautadas na temporalidade das favelas tiveram fim e, a partir de então, as políticas públicas passaram a considerar a favela como fenômeno urbano consolidado, que fazia parte da paisagem da cidade.

Em 1979, Reinaldo de Barros assumiu o governo municipal e precisou enfrentar um dos principais problemas urbanos da cidade: o crescimento das favelas, local de moradia de cerca de 1 milhão de pessoas em condições de extrema precariedade. Assim como em Paraisópolis, que nesse momento reivindicava mudanças, muitas outras favelas organizavam manifestações em busca de soluções e melhoramentos. Essas manifestações causaram grandes polêmicas e marcaram a gestão de Barros, cuja postura era de melhoria das favelas, contrariamente à posição dos seus adversários políticos, que apostavam na remoção.

Em 1983, o engenheiro Mario Covas assumiu a Prefeitura de São Paulo. Em um momento de grande crescimento e acelerada consolidação das áreas informais, Covas estava à frente da discussão que colocava em lados opostos projetos de melhoramentos e de remoção e limpeza das áreas ocupadas.

Três aspectos importantes para a consolidação das políticas relacionadas à consolidação das favelas como parte integrante da cidade podem ser mencionados como avanços ocorridos durante o período de governo do prefeito Mario Covas, os quais foram amplamente divulgados pela mídia: a formulação de uma política de urbanização de favelas, a elaboração de um projeto que visava à regularização da posse da terra, e a contratação de um escritório de arquitetura para a elaboração do projeto de urbanização de Esperantinópolis (França, 2009, p. 40).

Nessa gestão, criou-se o Programa de Urbanização de Favelas e Regularização de Loteamentos e o Plano Habitacional do Município de São Paulo em 1984, implementado pela COHAB-SP e EMURB, em conjunto com as associações dos moradores. Entretanto, tais programas apresentaram pouca eficácia diante da problemática habitacional existente.

Jânio Quadros, que assumiu novamente a prefeitura em 1986, iniciou seu mandato com o discurso de desfavelamento, oferecendo vantagens urbanísticas para que a iniciativa privada financiasse os projetos. Nesse período, o prefeito garantia que seu programa

acabaria com a favela de Paraisópolis em 40 dias (França, 2009, p. 43).

Segundo Zuquim (2012, p. 7):

Com a nomeação do novo prefeito, Jânio Quadros (1986/88), outra orientação para a política urbana e de habitação social é apresentada. As prioridades mudam, as ações em favelas e loteamentos irregulares ficam estagnadas e as ações de remoção, especialmente das favelas localizadas em áreas nobres, são retomadas.

Luiza Erundina assumiu em 1989 e suas ações seguiram linha contrária à da gestão anterior. Erundina era contra o desfavelamento e pretendia manter as famílias em seus locais de moradias.

Com o desabamento ocorrido no mesmo ano na favela Nova República, Zona Sul de São Paulo, a prefeitura dedicou atenção especial às favelas localizadas em áreas de risco. Essas intervenções resultaram em 4,9 mil moradias removidas, 1,3 mil famílias atendidas em unidades habitacionais, 900 famílias em alojamentos temporários, 2,4 mil com verbas de atendimento e 300 com outras soluções (Bueno, 2000). Dos programas estabelecidos nessa gestão, destacam-se os programas de mutirões e autogestão para a construção de novas habitações, de regularização fundiária por concessão de direito real de uso de terras públicas, de saneamento ambiental e de implantação de infraestruturas públicas.

De 1992 a 1996, a Prefeitura de São Paulo foi dirigida por Paulo Maluf. Em sua gestão, as obras de mutirão foram paralisadas, as demais intervenções que já estavam previstas não foram continuadas e o diálogo com a população, estabelecido na gestão anterior, foi interrompido. Apenas obras providas de recursos internacionais foram continuadas.

Dos poucos projetos que foram executados em sua gestão, destaca-se o Projeto de Urbanização com Verticalização (PROVER), que ficou conhecido como Projeto Cingapura, cujo nome se deu em razão do Programa de Habitação do Governo de Singapura, Malásia, que serviu de inspiração à administração de Maluf. O projeto Cingapura começou a ser implantado em São Paulo a partir de 1993, com o objetivo de construir conjuntos habitacionais verticais na própria favela e urbanizar as áreas remanescentes. O projeto pretendia, em seis anos, atender a cerca de 92 mil famílias, por meio da implantação de 30 mil unidades

habitacionais, além de melhorias urbanísticas para 62 mil famílias (Abiko, 2002, p. 1).

A prefeitura suspendeu o programa de provisão de moradias por mutirão, a serem construídas em áreas desapropriadas durante o governo de Erundina, deixando muitas famílias em alojamentos à espera de atendimento. Muitas destas áreas foram abandonadas e posteriormente tornaram-se favelas (Samora, 2009, p. 93).

O período da gestão de Paulo Maluf e de seu sucessor, Celso Pitta (1997-2000), foi marcado, sobretudo, por despejos dos moradores de favelas que estavam localizadas em áreas públicas. Pitta continuou com as premissas da gestão anterior, ou seja, programas, como Guarapiranga, PROCAV e PROVER, foram continuados, pois tinham recursos financeiros internacionais.

Em 2001, com nova mudança de gestão, Marta Suplicy assumiu compromisso de transformar as áreas precárias em bairros, regularizando o fundiário, recuperando o espaço físico e incluindo a comunidade à cidade formal. Com esse compromisso, veio também a promessa de garantia de posse das populações de baixa renda e a diminuição de remoção forçada das áreas públicas e privadas irregulares. Com todas essas ações propostas, a Prefeitura de São Paulo e a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano lançaram o Programa Bairro Legal.

Percebe-se, assim, a extrema importância da intervenção pública, por meio de programas de urbanização, em áreas de concentração de pobreza e territórios de alta vulnerabilidade social. Se elaboradas de acordo com a realidade local e compactuadas com um compromisso com a agenda pública, as ações podem alcançar resultados efetivos rapidamente.

Diante desse contexto, o foco do trabalho volta-se para a cidade de São Paulo, sobretudo ao Complexo Paraisópolis, composto pelas favelas Paraisópolis, Jardim Colombo e Porto Seguro, investigando sua formação, o processo de consolidação da favela e as ações do município diante de tal questão. A escolha do objeto de estudo ocorreu devido ao Complexo Paraisópolis ser uma das maiores favelas de São Paulo e apresentar intervenções públicas e projetos urbanísticos nacionais e internacionais nas distintas gestões municipais.

Assim, apresentam-se aqui as principais políticas públicas de urbanização no Complexo Paraisópolis nas gestões de Marta Suplicy (2001-2004), José Serra

(2005-2006), Gilberto Kassab (2006-2012) e Fernando Haddad (2013-2016), espacializando-as no território. A pesquisa também tem como objetivo entender e explicar as determinantes que influenciaram na continuação ou não das obras na favela.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, considerando a abordagem evolutiva e o desenvolvimento do Complexo, suas relações com as políticas e gestões municipais e as respectivas intervenções. Para tanto, a metodologia da pesquisa baseia-se em pesquisa bibliográfica fundamental e em estudos sistematizados de trabalhos sobre a temática das intervenções em assentamentos informais na cidade de São Paulo. Autores basilares que tratam das origens do crescimento vertiginoso da população em moradias precárias também corroboram o embasamento teórico deste trabalho, tais como Bonduki, Denaldi, Taschner e Zuquim. Soma-se a isso visitas a campo, entrevistas e levantamento de dados em órgãos públicos para ter acesso aos programas de urbanização de cada gestão, histórico da área, relatório social, entre outros. As informações coletadas foram registradas e sistematizadas por meio de fotografias e mapeamentos capazes de fornecer dados relevantes à pesquisa.

Processo de formação da área

No início do século XIX, a região onde está implantada a favela Paraisópolis, com área de aproximadamente 100 hectares, fazia parte da antiga Fazenda Morumbi, uma fazenda de cultivo de chá de propriedade do inglês John Maxwell Rudge.

Em 1921, ao observar o crescimento da cidade, a União Mútua Companhia Construtora e Crédito Popular S.A. executou o parcelamento da fazenda Morumbi em 2.200 lotes, com malha viária ortogonal, cuja dimensão das quadras era de 100 metros x 200 metros, com ruas de 10 metros de largura. A malha viária, que não se adequava à topografia da região, resultou em declividades superiores a 40%. Muitos dos que adquiriram os lotes nunca tomaram posse ou pagaram apenas os impostos, por causa da dificuldade de ocupação e porque a infraestrutura do loteamento não foi completamente implantada.

Por volta de 1950, as primeiras ocupações foram iniciadas por algumas famílias japonesas, que transformaram os lotes em pequenas chácaras.

No início de 1960, a região começou a ser valorizada com a criação do bairro do Morumbi, a construção do Estádio Cícero Pompeu de Toledo, a abertura da Avenida Giovanni Gronchi e a implantação dos cemitérios Gethsemani e Morumbi, causando maior interesse econômico. Em 1970, devido a um surto de crescimento populacional vindo do Nordeste do país atraído pela construção civil e à ausência de um planejamento voltado à população de baixa renda, fez com que Paraisópolis fosse adensada de forma cada vez mais desordenada. O IBGE, na mesma década, indicava 1.634 barracos de madeira e 7.071 moradores em todo o complexo e, em 1984, esse número subiu para 3 mil barracos e cerca de 15 mil moradores (Katz, 2008).

A população passou a ter um diálogo com o poder público a partir de 1980, quando foi fundada a União dos Moradores da Favela de Paraisópolis. Como resultado, entre 1983 e 1985, atendendo às reivindicações dos moradores, o município instalou postes de iluminação e encanou a água em algumas regiões da favela. Nesse período, verificou-se que 96,8% da população residente não era proprietária legal dos terrenos. Assim, os moradores passaram a se organizar, o que levou 200 famílias a contratar o advogado Gilberto Tejo de Figueiredo, que entrou com ações de usucapião. Após essa época, quase não houve mudanças na região, até o começo dos anos de 1990, quando foram implantadas redes de drenagem e esgoto e ocorreu a pavimentação de poucas vias.

Durante a gestão de Paulo Maluf (1993-1996) e de Celso Pitta (1997-2000), houve um aumento populacional na comunidade em razão das ações de desfavelamento de outras áreas de alto padrão, como a desapropriação da favela do Real Parque e da Avenida Águas Espraiadas. A população removida foi atendida apenas com verba emergencial e, como resultado dessa ação, passou a ocupar as áreas do Grotão e Grotinho, que possuíam maior declividade e risco de desabamentos (Figuras 1 e 2).

Finalmente, com o Plano Diretor Municipal de 2002, a área tornou-se Zona Especial de Interesse Social (ZEIS-1), para a qual a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano elaborou um Plano Diretor de Urbanização, que englobava os seguintes setores: Centro-Brejo, Antonico, Grotão, Grotinho, Jardim Colombo e Porto Seguro. Essa divisão se referia às microbacias hidrográficas.



Figura 1 - Área de risco do Grotão

Fonte: SEHAB (São Paulo, 2013).



Figura 2 - Obras na área de risco do Grotão

Fonte: SEHAB (São Paulo, 2013).

Intervenções em gestões

Em sua gestão, Paulo Salim Maluf assolou a política habitacional do município, inverteu prioridades e desarticulou os mutirões e os demais setores vinculados à habitação social e à atuação em assentamentos precários. Nesse período, houve um aumento significativo nas favelas, e os meios de diálogos com os movimentos de moradia foram cortados. Os moradores de alojamentos provisórios permaneceram lá em condições extremamente precárias devido à ausência de providências do município.

Sem uma política habitacional que combatesse o problema da moradia na cidade, a gestão de Maluf propôs, na área de habitação social, o projeto Cingapura (PROVER), que pode ser lembrado pelas irregularidades nos contratos de obras, pelos conflitos com a população e pelos graves problemas nos custos unitários. A ausência de uma proposta global embasada acabou gerando dificuldades por parte dos moradores das favelas diante do programa.

Em 2001, o poder público propôs um modelo de intervenção mais amplo e de maior impacto, chamado Programa Bairro Legal, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo, com apoio do Programa Cities Alliance – Cities Without Slums (Alliance, 2004, p. 6) do Banco Mundial.

O programa estabelecia diretrizes baseadas na integração das ações de diversas secretarias e programas sociais. Desse modo, articulou-se a política habitacional às de desenvolvimento urbano e social. Tal programa tinha como objetivo a intervenção em áreas de precariedade habitacional e urbana, por meio da regularização urbanística e fundiária das favelas e loteamentos irregulares, bem como melhorias nos conjuntos habitacionais existentes (Zuquim, 2012).

Gestão Marta Suplicy (2001-2004)

Com a mudança de gestão, Marta Suplicy assumiu a prefeitura em 2001 e firmou o compromisso de transformações das áreas precárias em bairros e de regularização fundiária para recuperar o espaço físico pela inclusão da comunidade na cidade formal. Com esse pacto, veio também a promessa de garantia de posse da terra das populações de baixa renda e a diminuição de remoção forçada das áreas públicas e

privadas irregulares. Antes de Marta Suplicy assumir a prefeitura, jornais, como *O Estado de São Paulo* (2000 apud Albuquerque, 2006, p. 156), afirmavam que 52% dos paulistanos viviam em favelas, cortiços e loteamentos clandestinos, o que representava mais de 5 milhões de pessoas.

Essa gestão tinha como proposta de governo manter e dar continuidade às políticas iniciadas nas gestões anteriores e atuação nas áreas de risco em favelas. Com isso, os programas de regularização de assentamentos precários e de provisão habitacional foram retomados. Cabe considerar como grande avanço nesse período a promulgação do Plano Diretor Estratégico e os Planos Regionais que previam instrumentos urbanísticos para a retomada das ações em áreas precárias. Destacou-se como principal instrumento nessa questão as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Contudo, na prática, no terceiro ano de sua gestão, muitos programas ainda estavam no papel e os avanços adotados estavam relacionadas à aceitação da favela como realidade a ser integrada à cidade formal. Até 2004, o município de São Paulo contava com 2.018 favelas com cerca de 1,16 milhão de pessoas (São Paulo, 2004, p. 11).

No que se refere ao Complexo Paraisópolis, em 2002, a prefeitura realizou vistorias com objetivo de conhecer as comunidades do Paraisópolis, Jardim Colombo e Porto Seguro e buscou subsídios para elaboração do diagnóstico realizado por meio da empresa Diagonal Urbana. Posteriormente, em 2004, com a contratação do projeto básico, outro diagnóstico foi realizado pelo Consórcio Hagaplan/Sondotécnica (São Paulo, 2007). Os Gráficos 1, 2, 3 e 4 apresentam alguns dos resultados obtidos com o levantamento.

O diagnóstico serviu de subsídio para a elaboração de um projeto pelo escritório Vigliecca & Associados (2015), dentro do Programa Bairro Legal, com base em cinco pontos: definição física dos fundos de vales, redefinição da malha viária, remoção das áreas de risco, permeabilização da área central e novas edificações para habitação.

O projeto, em tese, solucionaria muitos problemas, mas, na mudança de gestão, foi descartado. Essa não obrigatoriedade de levar adiante projetos elaborados em gestões anteriores, especialmente no caso de assentamentos precários, parece uma lógica recorrente nas políticas públicas, tanto urbanas quanto habitacionais. Como discurso para justificar o abandono do projeto, a prefeitura argumentou que o índice de 30% de remoção não era oportuno. Entretanto, Vigliecca

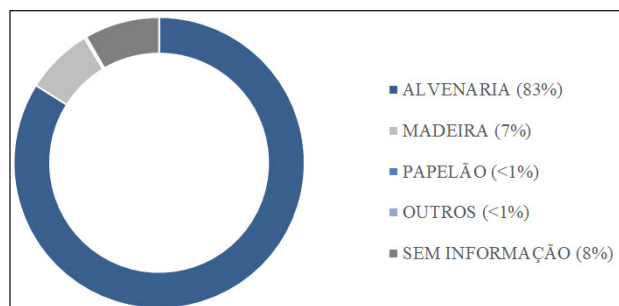


Gráfico 1 - Material construtivo

Fonte: Elaboração própria com base na SEHAB (São Paulo, 2007).

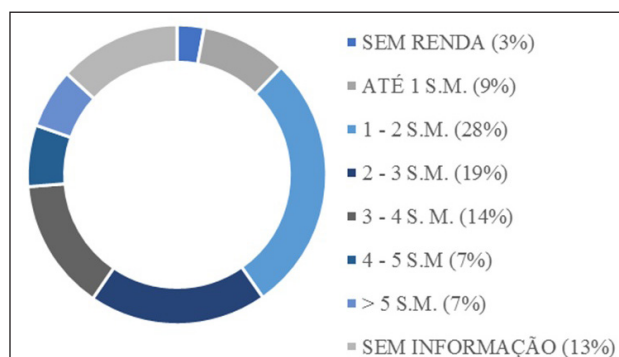


Gráfico 2 - Renda familiar

Fonte: Elaboração própria com base na SEHAB (São Paulo, 2007).

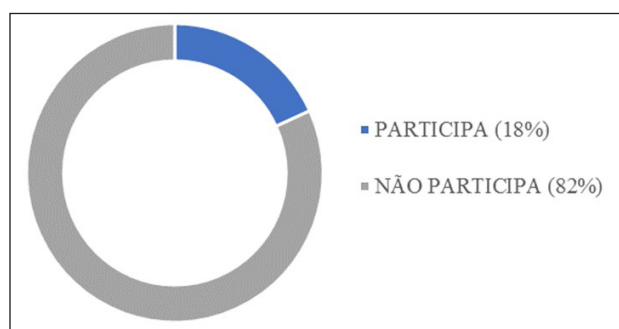


Gráfico 3 - Participação em entidades comunitárias

Fonte: Elaboração própria com base na SEHAB (São Paulo, 2007).

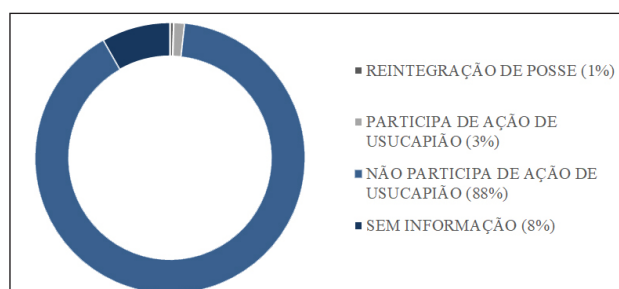


Gráfico 4 - Forma de ocupação da área

Fonte: Elaboração própria com base na SEHAB (São Paulo, 2007).

& Associados (2015) contradisse esse discurso ao afirmar que a remoção era de apenas 15%.

Segundo o Balanço de Gestão de 2004, o Programa Bairro legal, até o fim da gestão de Marta Suplicy, beneficiou cerca de 52 mil famílias por meio da urbanização de 69 loteamentos, atendeu a 8 mil famílias em áreas de mananciais e retirou 11 mil famílias de áreas de risco (São Paulo, 2004, p. 49).

Gestão José Serra (2005-2006)

Sabe-se que a política habitacional e a urbanização de favelas são intervenções que não se consolidam em um curto período de tempo. O período de transição entre as duas gestões foi especialmente sensível, pois ocorreu uma troca de partidos no poder municipal.

Em outubro de 2004, José Serra do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi eleito o novo prefeito do município de São Paulo, vencendo o Partido dos Trabalhadores (PT) com 600 mil votos a mais que Marta Suplicy. A troca de partido no poder quase sempre significa uma grande ruptura na política habitacional e em intervenções em assentamentos precários, já que, com a mudança de partido, novas prioridades são expostas, as quais, na maioria das vezes, não são as mesmas da gestão anterior.

Na curta gestão de Serra, a questão habitacional e a urbanização de assentamentos precários não foram prioridades, contradizendo seu próprio plano de governo, o qual era embasado em habitação e na continuação do processo de urbanização de favelas.

Até 2004, as ações da Prefeitura de São Paulo eram organizadas em basicamente sete programas, alguns desdobrando-se em subprogramas para que fosse possível ter alcances variados, a saber: i) Bairro Legal, um programa de urbanização e regularização de favelas e loteamentos irregulares e de intervenções em áreas de mananciais; ii) Morar no Centro, que previa habitação em áreas centrais da cidade; iii) Mutirões, empreendimentos habitacionais autogeridos; iv) PROVER, sobre verticalização de favelas; v) PROCAV, pautado em intervenções em fundos de vale e canalização de córregos; vi) Novação, que tratava do refinanciamento de dívidas; e vii) Plantas On-line, para a informatização dos serviços de aprovação e comunicação com a SEHAB.

Serra, em sua gestão, modificou alguns programas, realinhando as suas ações. Com isso, ficaram estabelecidos os seguintes programas: i) Favelas; ii) Loteamentos; iii) Mananciais; iv) Morar no Centro; v) Mutirões; e vi) Plantas On-line. Todos eram relacionados aos programas urbanísticos e aos processos de produção de habitação.

De acordo com o Instituto Pólis (2007), a gestão de Serra não investiu em áreas centrais, mas em urbanização de favelas e ocupações por toda a cidade, inclusive em mananciais. No caso da favela, a urbanização e a regularização foram feitas, entre 2001 e 2004, basicamente pelos Programas Bairro Legal e PROVER.

Algumas vezes, há uma pequena continuidade entre as gestões, mas com pequenas alterações.

Segundo a Superintendência de HABI, catorze projetos de urbanização de favelas que já estavam licitados pela gestão anterior foram “vendidos” para o CDHU, permitindo agilidade nas ações da Prefeitura, segundo os responsáveis pela atual política. O valor

total desses 14 projetos chega a 400 milhões de reais (Instituto Pólis, 2007, p. 31-32).

Alguns projetos dependiam de uma remoção em larga escala, mas a gestão atual propunha o mínimo possível de remoções e o máximo de manutenção na favela, para, assim, reduzir custos e viabilizar os projetos.

Dentro do Programa de Urbanização de Favelas, elaborou-se um programa específico para Paraisópolis, o Programa Nova Paraisópolis, também conhecido como Projeto Paraisópolis. O projeto básico, que teve início em março de 2004, foi revisado e adequado às diretrizes da nova gestão. Houve a redução do número de remoções de 30% para 10%, restringindo-se às situações de áreas de risco geotécnico ou àquelas relacionadas à implantação da infraestrutura, que exigiram o reassentamento da família nas imediações da favela. Uma área lindeira foi desapropriada, conhecida como Fazendinha, de aproximadamente 200 mil m², para a prevista implantação de condomínios habitacionais (Figura 3), equipamentos de saúde e educação. A Figura 4 mostra a localização da área desapropriada.



Figura 3 - Conjuntos habitacionais Fazendinha

Fonte: SEHAB (São Paulo, 2013).



Figura 4 - Desapropriação da área da Fazendinha (vista aérea de 2005)

Fonte: Elaboração própria com base no Google Earth (2016).

Gestão Gilberto Kassab (2006-2012)

A gestão de Kassab deu continuidade às premissas da gestão anterior, elaborando um plano de governo cujos principais objetivos eram criar e dinamizar

novos centros na periferia. Assim, definiu basicamente duas frentes de trabalho para a política habitacional: continuar/retomar e finalizar as ações já iniciadas em gestões anteriores; e iniciar novos programas, como o Programa de Urbanização de Favelas, cujo

carro-chefe era a urbanização do Complexo Paraisópolis, transformando-o em bairro (São Paulo, 2008).

Para fazer frente às necessidades de recursos para investimentos na área habitacional, em 2006 foi firmado um convênio com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) do Estado de São Paulo para o repasse de 400 milhões de reais a serem investidos no Programa de Urbanização de Favelas do município (São Paulo, 2008, p. 15).

Tal convênio pode ser considerado um grande avanço, pois, com isso, foi possível promover o Programa de Urbanização de Favelas. Posteriormente, muitos outros convênios foram firmados, possibilitando maior alcance não apenas desse programa, mas também do Programa de Mutirões, do Programa Mananciais, entre outros.

Em junho de 2006, foi iniciada a primeira etapa das obras (Figura 5) com duração até outubro de 2008, a qual contou basicamente com a pavimentação de algumas vias, a drenagem e urbanização do campo do Palmeirinha, a contenção de muros, a canalização do Córrego do Brejo e de poucas unidades habitacionais.

Em 2007, o orçamento da Sehab teve um aumento significativo de aportes, apoiado nos recursos dos convênios com a CDHU e repasses da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Orçamento Geral de União (OGU), através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Foram investidos recursos da ordem de 626 milhões, o que corresponde a 3,3% do orçamento total da Prefeitura (São Paulo, 2008, p. 15).

Em março de 2009, foi iniciada a segunda etapa das obras (Figura 6), a qual consistiu em obras de infraestrutura, praça, conjuntos habitacionais e áreas de uso coletivo, contando com os recursos da SEHAB, PAC/CEF, SABESP, CDHU, PMSP (CEU) e Governo do Estado (ETEC). Iniciou-se também a construção de edifícios institucionais, como AMA, UBS, CEI e CRAS (Figura 7).

A terceira etapa das obras (Figura 8), iniciada em 2010, contou com recursos da SEHAB, PAC/CEF, SABESP, FUNDURB e Fundo de Saneamento. A proposta

propunha 100% de atendimento no abastecimento de água e coleta de esgoto, implantação de redes adutoras e distribuidoras de água, válvulas redutoras de pressão, coletores troncos, assim como todas as ligações domiciliares.

Cabe ressaltar que, nos mapeamentos, os serviços de infraestrutura, como rede de água, esgoto, drenagem e pavimentação, não foram identificados, visto que eram intervenções pequenas para a escala que o mapeamento foi realizado. Entretanto, somando as três etapas, Paraisópolis teve 38.682,97 metros de vias pavimentadas, 35.522,84 metros de canalização de água, 40.480,04 metros de canalização de esgoto e 9.855,25 metros de serviços de drenagem executados. Ao todo, executaram-se 89% de rede de esgoto e 90% de rede de água (São Paulo, 2013).

Gestão Fernando Haddad (2013-2016)

Fernando Haddad assumiu a prefeitura em 2013, e, em seu plano de governo, a questão da urbanização de favelas estava embasado em criar uma parceria com o Programa Minha Casa, Minha Vida, ampliar o Programa de Urbanização e Regularização de Favelas e Loteamentos irregulares, evitar remoções, promover a integração da política habitacional com educação, saúde, geração de emprego, transporte e mobilidade urbana e optar por edificações verticalizadas, com dimensões compatíveis com o tamanho e o perfil das famílias e com uso misto.

Com a mudança de gestão, as obras que estavam em andamento na terceira etapa foram paralisadas devido ao congelamento de recursos destinados à urbanização de favelas, não apenas em Paraisópolis, mas em diversas outras favelas de São Paulo. O prefeito da cidade, em junho de 2013, comprometeu-se a retomar as obras de urbanização do Programa Nova Paraisópolis. A promessa foi feita ao líder da União dos Moradores e Comércio de Paraisópolis, Gilson Rodrigues, durante uma reunião na Prefeitura de São Paulo (Brito & Gomes, 2013). Segundo Haddad, as obras seriam retomadas ainda em junho do mesmo ano, contudo pouquíssimas obras foram de fato continuadas. A Figura 9 mostra as obras que foram finalizadas, as iniciadas e as áreas destinadas à Escola de Música e ao Parque Sanfona, em obras de contenção de terra.

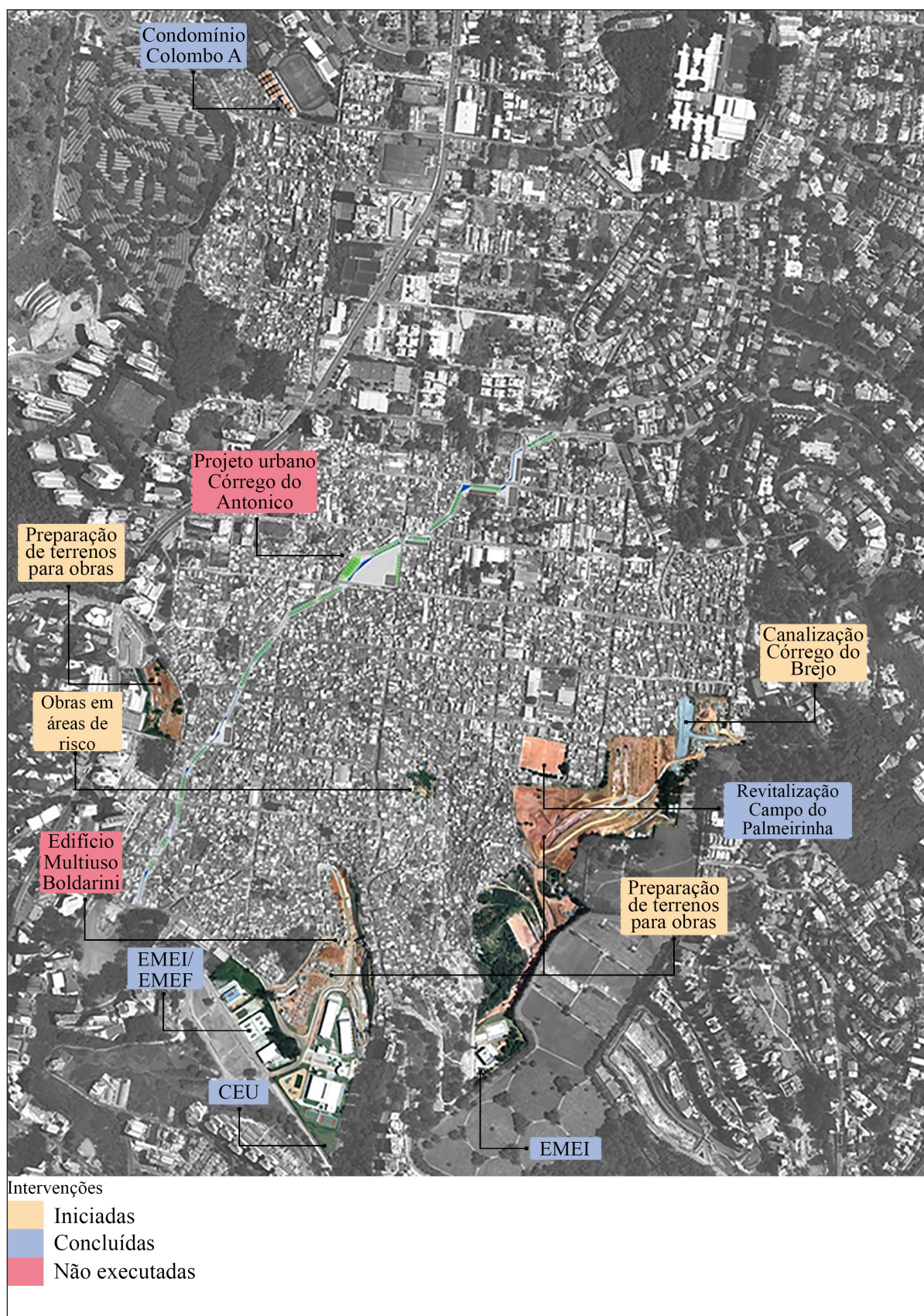


Figura 5 - Primeira etapa das intervenções, de junho de 2006 a outubro de 2008 (vista aérea de 2008)

Fonte: Elaboração própria com base no Google Earth (2016).

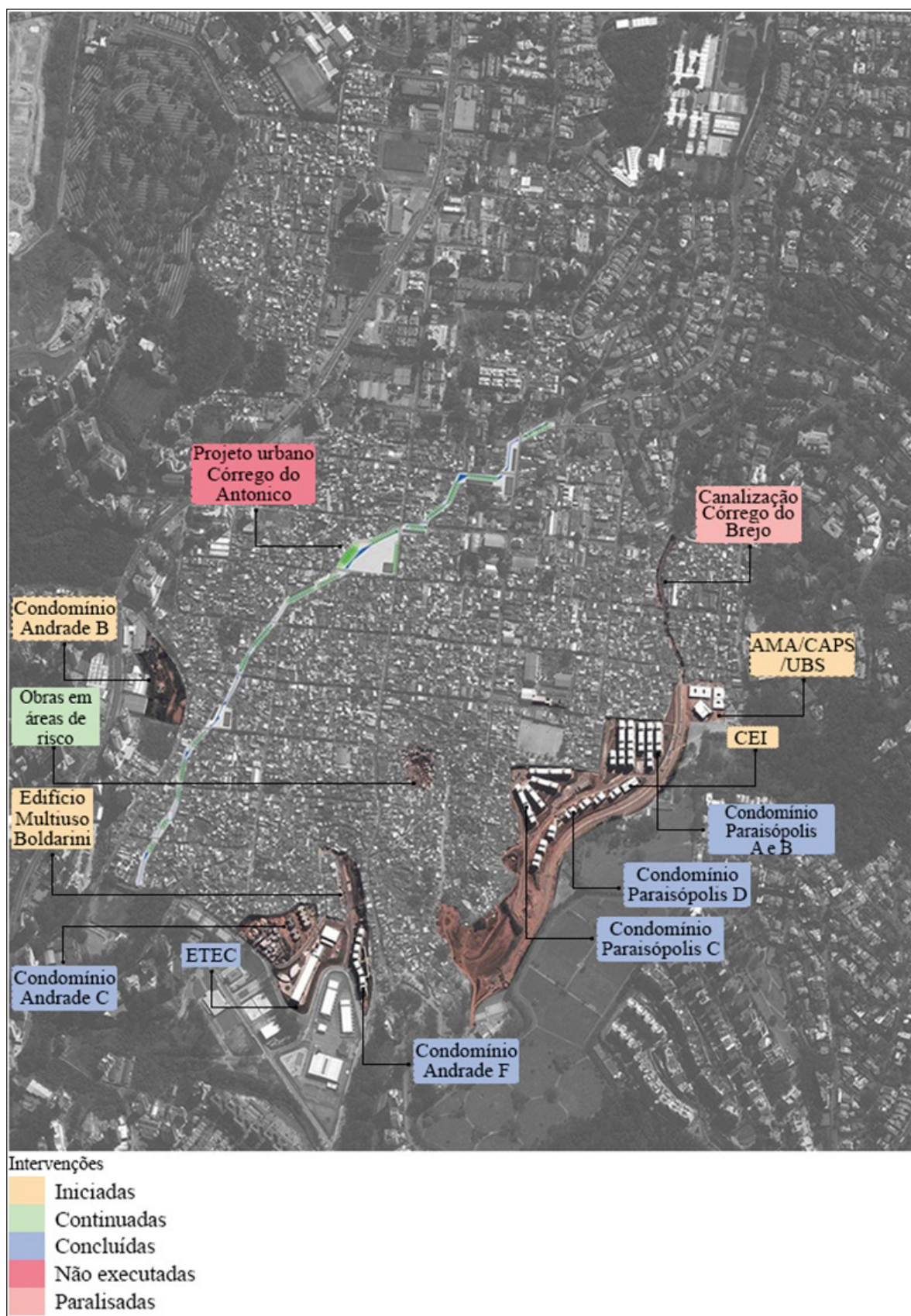


Figura 6 - Segunda etapa das obras, de março de 2009 a outubro de 2010 (vista aérea de 2010)

Fonte: Elaboração própria com base no Google Earth (2016).



Figura 7 - AMA, CAPS e UBS

Fonte: SEHAB (São Paulo, 2013).

Em abril de 2015, os serviços de canalização dos Córregos do Antonico e Jardim Colombo foram totalmente paralisados. Nesse mesmo período, as áreas correspondentes à Escola de Música e ao Parque Sanfona (Figura 10) voltaram a ser reinvasadas (Figura 11), pela terceira vez desde que ocorreu a primeira remoção.

Em dezembro de 2015, segundo as lideranças locais, a equipe técnica precisou se retirar do canteiro, localizado na Avenida Hebe Camargo, por conta das constantes ameaças sofridas, certamente reflexos do desinvestimento público, fruto do congelamento de recursos.

O motivo das invasões no Parque Sanfona, organizado pelas lideranças locais, estava relacionado à falta de pagamento de aluguéis sociais e à paralisação

das obras por parte da construtora pela falta de recursos da prefeitura (São Paulo, 2016).

Desde que Haddad assumiu a gestão em 2013, o gasto com o aluguel social aumentou. Em 2013, cerca de R\$ 85,5 milhões foram desembolsados para pagar o auxílio. Em 2014, o valor subiu para R\$ 112,8 milhões e, em 2015, atingiu R\$ 121,6 milhões, um crescimento de 42% ao ano (Yori, 2016).

Segundo João Sette Whitaker, em entrevista ao jornal *Ig* (Yori, 2016):

Essa solução é muito digna a curto prazo, mas, à medida em que você não consegue controlar, isso vai se tornando uma bola de neve. Com o gasto do programa eu faria mil casas por ano. Mas eu não posso tirar esse dinheiro dessas famílias e falar que vou construir casas.

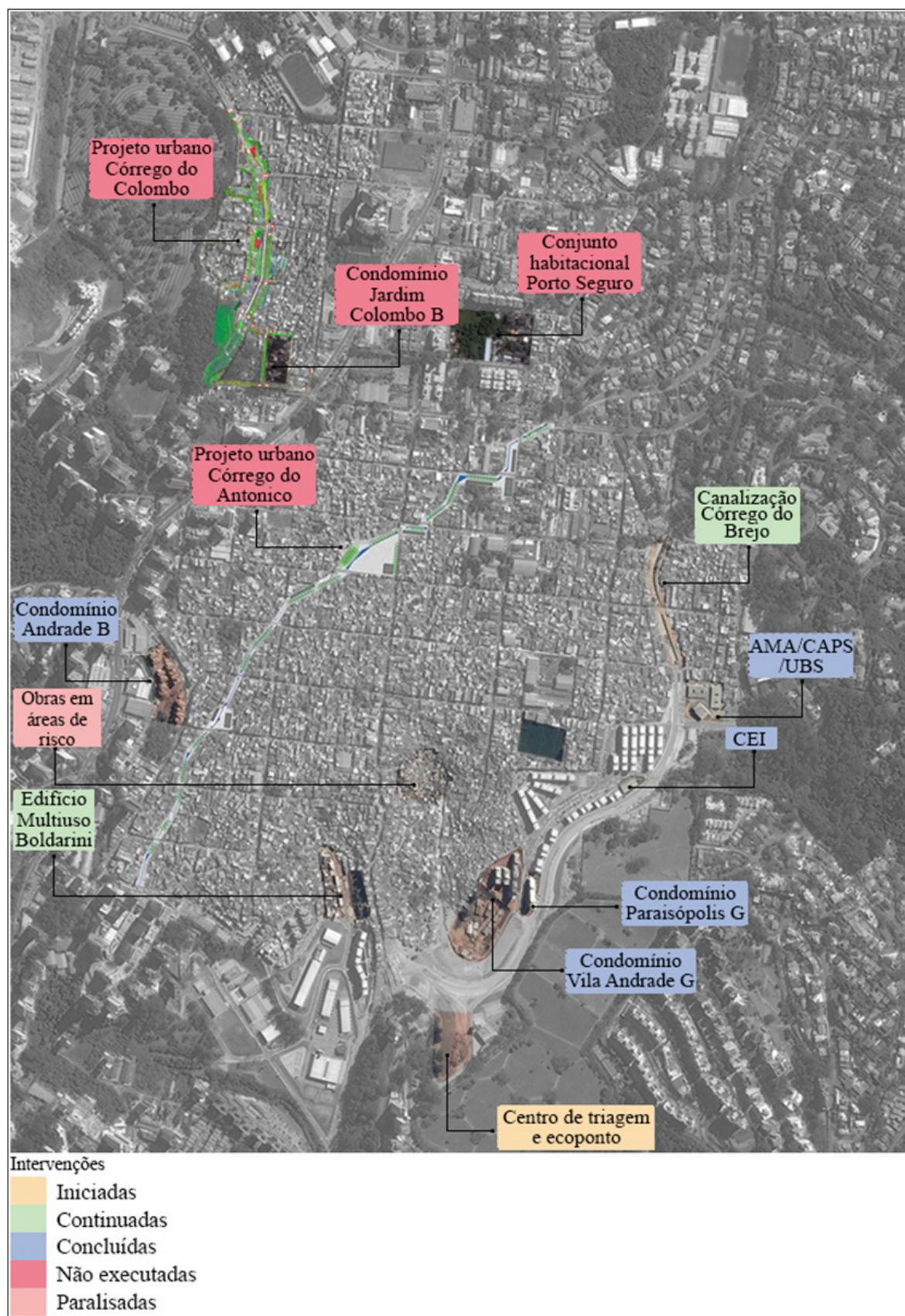


Figura 8 - Terceira etapa das obras, a partir de 2010 (vista aérea de 2012)

Fonte: Elaboração própria com base no Google Earth (2016).

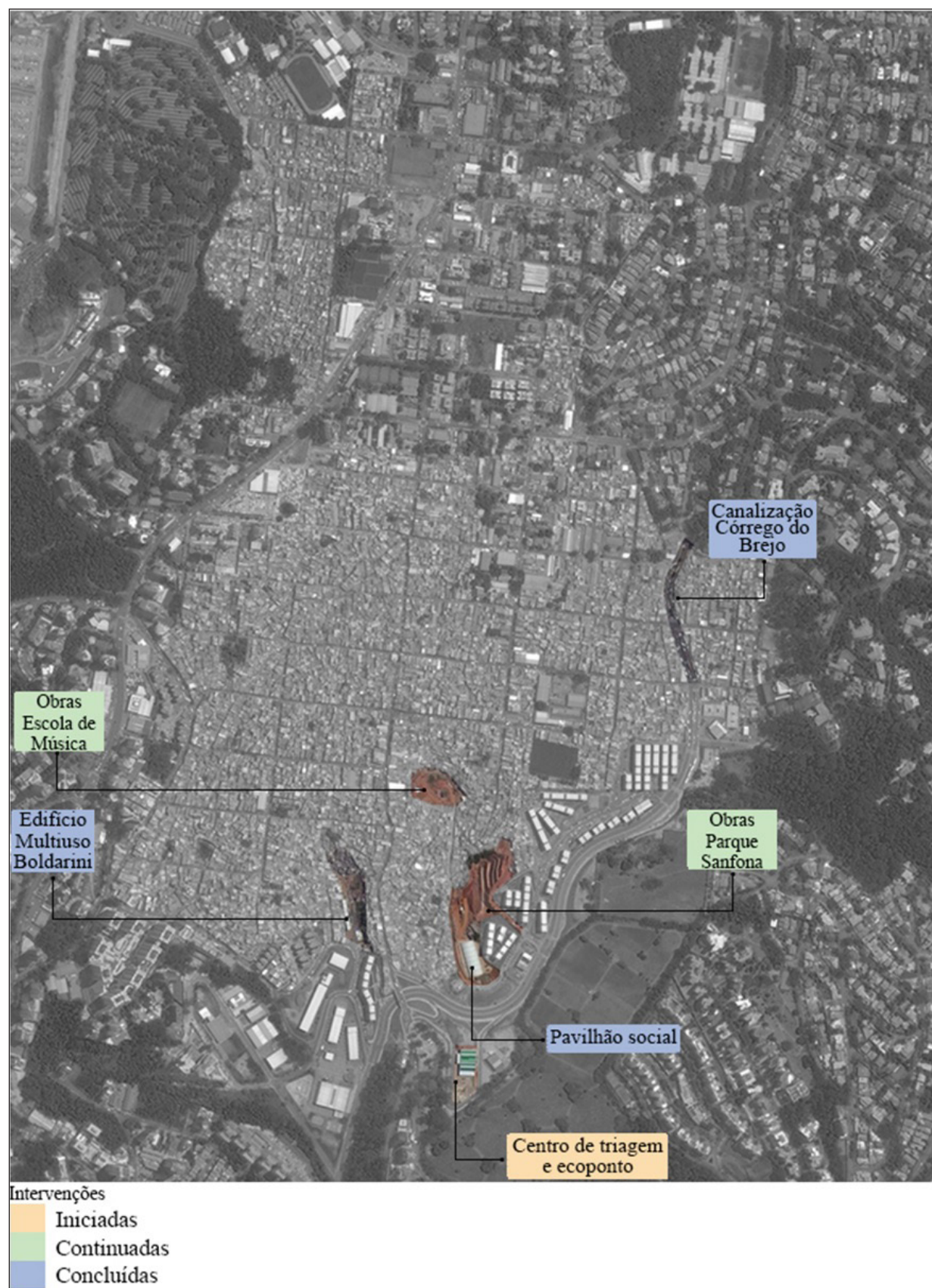


Figura 9 - Vista aérea do início do ano de 2015

Fonte: Elaboração própria com base no Google Earth (2016).

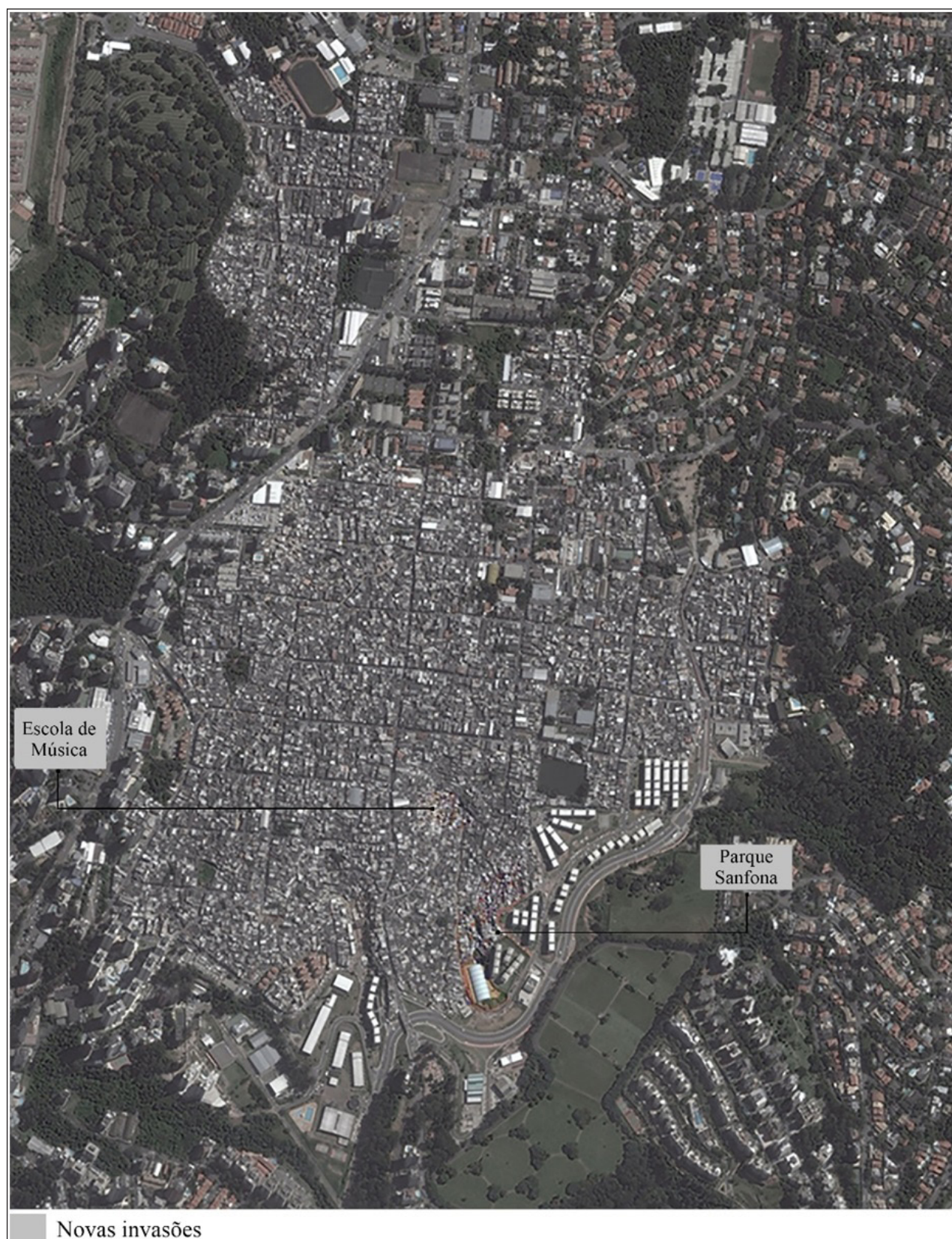


Figura 10 - Vista aérea de 2016, com novas ocupações

Fonte: Elaboração própria com base no Google Earth (2016).



Figura 11 - Situação em março de 2016, após as primeiras remoções
Fonte: Rodrigues (2016).

A quantidade de beneficiados foi um dos principais fatores que resultaram na dificuldade de a prefeitura diminuir o déficit de habitação; com isso, a promessa de construir 55 mil moradias já não estava mais garantida até o final de 2016.

Os moradores das áreas de risco exigiram, em uma reunião com Fernando Haddad, em março de 2016, o auxílio-moradia para todas as famílias que estavam nas áreas referentes ao Parque Sanfona e à Escola de Música. Porém, a legislação autorizou o pagamento apenas para as famílias localizadas em áreas de risco. Como tentativa de solução, a equipe da Secretaria de Habitação mapeou a área de risco e identificou, de um total de 392 famílias, somente 93 que se enquadravam aos padrões do aluguel social. As demais famílias precisariam se retirar do local sem benefícios. A desocupação voluntária tinha como prazo dia 1 de abril de 2016; após essa data, a reintegração de posse seria realizada com a ajuda da polícia militar e órgãos públicos até o dia 18 do mesmo mês.

Em meados de maio de 2016, foram iniciadas as remoções das famílias atendidas pelo aluguel social e das demais famílias que seriam removidas sem atendimento algum por não estarem em situação de risco. De acordo com o relatório do Consorcio Domus (São Paulo, 2016, p. 15.232):

[...] os esforços concentram-se na execução da reforma do canteiro de obras, limpeza da área de intervenção, cercamento para evitar nova invasão e análise atual do talude para elaboração de projetos geotécnicos [...].

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

Nota-se que todos esses contratempos prejudicam o andamento das obras e causam mais problemas



Figura 12 - Incêndio na área da Escola de Música, em março de 2017

Fonte: Mello (2017).

aos moradores. Com isso, os gastos da prefeitura aumentam, uma vez que é necessário refazer as obras já executadas antes da invasão.

Conclusão

Os dados resultantes desta pesquisa, em especial as espacializações das intervenções no Complexo Paraisópolis, possibilitaram perceber as dificuldades e as fragilidades envolvidas na dinâmica de intervenção em assentamentos precários. Paraisópolis passou por investimentos maciços, com muitos projetos finalizados e bem-vindos, mas muitos outros que acarretaram apenas despejos forçados, uma vez que se constituíram de ações incompletas, como é possível verificar nos mapeamentos apresentados, dada a multiplicidade de camadas sobre o mesmo território, nunca executadas. Isso significa dizer que essa espécie de descomprometimento com a viabilização e/ou execução do projeto entre gestões

tem produzido sobreposições de planos que nunca se concretizam, ou seja, verifica-se pouca interação entre certa utopia e a realidade, entre a cidade “no papel” e sua aplicação na complexidade e imprevisibilidade da vida cotidiana. Percebe-se o estabelecimento de um jogo político com manejo dos recursos, que desencadeia um conjunto de “des-ações” para manter, ampliar e consolidar o poder. Entretanto, uma vez que essa área está inserida em contextos de extrema vulnerabilidade socioeconômica, o jogo político pode ter consequências nefastas.

As ações no Complexo Paraisópolis abrangeram quatro gestões, de Marta Suplicy (2001-2004), de José Serra (2005-2006), de Gilberto Kassab (2006-2012) e Fernando Haddad (2013-2016). Na primeira gestão, durante o seu mandato, Suplicy executou um amplo levantamento de dados sobre a comunidade, o que permitiu entender as condições do lugar, seus moradores, as condições de moradia, os problemas e os potenciais da favela.

Serra, ao assumir a prefeitura, estabeleceu algumas mudanças nas diretrizes dos programas voltados à urbanização de favelas para que tais programas pudessem se adequar ao seu plano de governo, e, com isso, o projeto elaborado na gestão anterior foi abandonado. Nesse momento, já se nota que não existe obrigatoriedade em levar adiante projetos elaborados em gestões anteriores e que cada gestão tem sua prioridade, impactando no andamento dos processos de urbanização e na própria comunidade.

Ao deixar seu mandato, possibilitou que Gilberto Kassab assumisse, mudando mais uma vez as diretrizes dos programas de urbanização. Contudo, foi nessa gestão que as obras começaram a ser licitadas. É importante ressaltar que a gestão de Kassab teve uma condicionante importante para que as obras pudessem ter sido licitadas e executadas: a integração de recursos estaduais, municipais e a criação do PAC. O recurso federal permitiu a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética. Esse fato foi um dos fatores que determinou a execução ou não das obras de urbanização em diversas favelas de São Paulo, sobretudo em Paraisópolis, dada a dimensão do Complexo. Porém, obras importantes, como a canalização dos córregos do Antonico e do Jardim Colombo, não foram sequer iniciadas, mesmo sendo de extrema importância para a comunidade, por se tratar de áreas de grande vulnerabilidade.

A mudança de gestão, em 2013, configurou um novo período para o Complexo. Por mais que o plano de governo do prefeito Fernando Haddad estivesse embasado na política de habitação e na urbanização de favelas, tais questões não foram prioridades na sua gestão. As obras foram paralisadas devido ao congelamento dos recursos federais e, como consequência, os canteiros de obras foram novamente invadidos e a favela sofreu um adensamento significativo nos últimos tempos.

Com isso, observa-se que existem duas condicionantes que definem se determinadas obras serão iniciadas, concluídas, paralisadas ou, até mesmo, nunca executadas: recursos financeiros provenientes de parcerias entre governos e interesse político, o que gera prioridades diferentes em cada gestão. Esta última irá determinar o andamento das obras e o futuro da favela.

Assim, o percurso feito pela pesquisa para entender a situação e a evolução das favelas ao longo dos anos em São Paulo e, em especial, em Paraisópolis contribuiu para compreender que existe um histórico de abandono

tanto de projetos quanto de diretrizes a cada mudança de gestão, devido às prioridades e aos interesses políticos, a despeito das consequências adversas e das implicações sociais. Além disso, percebe-se que, apesar de todas as evoluções ocorridas ao longo do tempo em relação à urbanização de favelas, os maiores impasses que limitam a eficácia dos programas ainda são extraterritoriais, majoritariamente políticos.

Referências

- Abiko, A. (2002). *Conjuntos habitacionais em de São Paulo: o Projeto Cingapura*. São Paulo: PCC-SP. Recuperado em 15 de abril de 2016, de <http://publicacoes.pcc.usp.br/PDF/BT309.pdf>
- Albuquerque, M. J. (2006). *Verticalização de favelas em São Paulo: balanço de uma experiência (1989 a 2004)* (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Alliance, C. (2004). *Integrando os pobres: urbanização e regularização fundiária na cidade de São Paulo*. São Paulo: Cities Alliance, 2004.
- Bonduki, N. (1998). *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade.
- Brasil. (1942, 21 de agosto). *Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1.
- Brito, G., & Gomes, R. (2013, 7 de junho). *Haddad se compromete a retomar processo de urbanização em Paraisópolis*. São Paulo: Rede Brasil Atual. Recuperado em 17 de agosto 2016, de <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/06/haddad-se-compromete-a-retomar-processo-de-urbanizacao-em-paraisopolis-6980.html>
- Bueno, L. M. M. (2000). *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização* (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Denaldi, R. (2004). Estado, políticas habitacionais e favelas no Brasil. *Revista Leopoldianum*, 81-82, 65-90.
- França, E. (2009). *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, São Paulo.

Google Earth. (2016). Recuperado em 17 de agosto 2016, de <https://www.google.com.br/intl/pt-BR/earth/>

Instituto Pólis. (2007). *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: PUC-SP.

Katz, D. (2008). *Configurações espaciais da interface entre os habitantes e a natureza da cidade: o caso da favela de Paraisópolis* (Dissertação de mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade São Judas Tadeu, São Paulo.

Mello, D. (2017, 3 de março). *Após incêndio, moradores de Paraisópolis querem reconstruir casas*. Agência Brasil. Recuperado em 10 de dezembro de 2017, de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-03/apos-incendio-moradores-de-paraisopolis-prometem-reconstruir-casas>

Rodrigues, F. (2016, 22 de março). *Justiça autoriza pedido de Haddad para remover ocupação do Parque Sanfona*. Jornal Paraisópolis. Recuperado em 5 agosto de 2016, de <http://www.espacodopovo.com.br/ocupantes-do-parque-sanfona-tem-ate-o-inicio-de-abril-para-desocupar-a-area-voluntariamente/>

Samora, P. R. (2009). *Projeto de habitação em favelas. Especificidades e parâmetros de qualidade* (Tese de doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

São Paulo. Prefeitura Municipal. (2004). *Balanço qualitativo de gestão: 2001-2004*. São Paulo: Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB).

São Paulo. Prefeitura Municipal. (2007). *Relatório social Paraisópolis*. São Paulo: Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB).

São Paulo. Prefeitura Municipal. (2008). *Urbanização de favelas: a experiência de São Paulo*. São Paulo: Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB).

São Paulo. Prefeitura Municipal. (2013). *Programa Paraisópolis*. São Paulo: Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB). Apresentação em Power Point.

São Paulo. Prefeitura Municipal. (2016). *Relatório Consorcio Domus*. São Paulo: Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB).

Taschner, S. P. (2006). São Paulo e as favelas. *Revista do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, 19, 176-197.

Viglicca & Associados. (2015). *O terceiro território*. São Paulo: Viglicca.

Yori, N. (2016). *Sem entregar moradias, gestão Haddad vê gasto com bolsa-aluguel explodir em SP*. Último Segundo. Recuperado em 15 de agosto de 2016, de <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2016-02-22/sem-entregar-moradias-gestao-haddad-ve-gasto-com-bolsa-aluguel-explodir-em-sp.html>

Zuquim, M. L. (2012). Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde? In *Anais do 2º Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo*. Natal: ANPARQ.

Recebido: Jul. 24, 2017

Aprovado: Fev. 05, 2018