

Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?

Urbanization in squatter settlements in São Paulo: who wins and who loses?

Urbanización de los asentamientos precarios en São Paulo ¿quién gana y quién pierde?

1 Maria de Lourdes ZUQUIM

Arquiteta Urbanista; Professora da FAUUSP. Pesquisadora do LabHab - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos e Napplac - Núcleo de Apoio à Pesquisa Produção e Linguagem do Ambiente Construído. Vice-líder do Grupo de Estudos da Produção do Espaço Contemporâneo – Gepec; mlzuquim@usp.br

RESUMO

Nos últimos anos, importantes e necessárias mudanças na intervenção urbanística em assentamentos precários estão sendo realizadas. Estas ganham espaço nas agendas municipais e assumem novos contornos no trato da intervenção urbana, ambiental e social integradas, mas ao mesmo tempo apresentam certo descompasso entre os objetivos declarados e as ações empregadas. Este trabalho busca analisar as contradições entre os modelos de regularização urbanística e fundiária e as intervenções realizadas no município de São Paulo à luz da recorrente descontinuidade das políticas públicas e dos programas e projetos, e para isso confronta: (i) os planos e programas estão refletindo intervenções que integram habitação, mobilidade, saneamento, inclusão social e, mais, em integração à estrutura urbana? (ii) a primazia da política ambiental sobre a urbana tem prevalecido nas intervenções? (iii) o risco urbano ambiental está adequadamente enfrentado? (iv) as remoções estão articuladas à produção de habitação? (v) as intervenções estão vinculadas às ações de controle urbano e ambiental? (v) enfim, a garantia do direito à cidade e à moradia corresponde às práticas adotadas?

PALAVRAS-CHAVE: assentamentos precários; habitação social, meio ambiente.

ABSTRACT

In recent years, important and necessary changes in urban intervention in squatter settlements are being held. These changes are gaining ground in municipal agendas and take new shape in dealing with urban, environmental and social intervention. On the other hand, there is a gap between the declared objectives and the actions taken. This work explores the contradictions between the models of land and urban regulation and the interventions made in São Paulo municipal area, in the light of recurrent discontinuity of public policies, programs and projects. It questions: (i) Are the plans and programs reflecting interventions that integrate housing, mobility, sanitation, social inclusion, and what is more, in integration with the urban structure? (ii) Has the importance of urban environmental policies prevailed in the interventions? (iii) Is the urban environmental risk properly confronted? (iv) Are the removals timed accordingly to the housing construction? (v) Are the interventions linked to urban and environmental controlling measures? (vi) Finally, does the guarantee to the right over (living in the city and having a house / the city and housing) correspond to the practices adopted?

PALAVRAS-CHAVE: squatter settlements, social housing, environmental

RESUMEN

En los últimos años, cambios importantes y necesarios en la intervención urbanística en los asentamientos precarios se están llevando a cabo. Estos están ganando terreno en las agendas municipales y toman nueva forma en el tratamiento de la intervención urbana, ambiental y social integrada, pero al mismo tiempo, tienen una cierta brecha entre las metas y acciones empleadas. Este trabajo explora las contradicciones entre los modelos de regularización urbana y de la tierra y las intervenciones en el municipio de Sao Paulo, a la luz de la discontinuidad recurrente de las políticas públicas y programas y proyectos, y para eso confronta: i) los planes y programas reflejan las intervenciones que integran la vivienda, la movilidad, el saneamiento, la inclusión social y más en la integración en la estructura urbana? (ii) la primacía de la política sobre medio ambiente urbano ha prevalecido en las intervenciones? (iii) el entorno urbano de riesgo se trata adecuadamente? (iv) las eliminaciones se articulan con la producción de vivienda? (V), las intervenciones están relacionadas con los esfuerzos para control urbano y ambiental? (V) por último, la garantía del derecho a la ciudad y a la vivienda corresponde a las prácticas adoptadas?

PALABRAS-CLAVE: asentamientos precarios, vivienda social, medio ambiente

1 INTRODUÇÃO: UM POUCO DO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS E LOTEAMENTOS IRREGULARES NO BRASIL

A moradia popular, até os anos 1940, ficava a cargo da iniciativa privada na forma de vilas operárias e ou habitações de aluguel em bairros centrais. O Estado brasileiro não intervinha na moradia popular porque o mercado respondia à demanda habitacional de baixa renda sem mais pressões sociais. Com o congelamento dos aluguéis pela Lei do Inquilinato (1942), o mercado de moradia popular começa a se retrair e o capital utilizado na habitação de aluguel passa a ser investido na indústria e no loteamento periférico. Na década de 1940, tem início a produção estatal de habitação social (moradias verticalizadas multifamiliares), primeiramente com os Institutos de Aposentadoria e Pensões (1937/1946) e posteriormente com a Fundação da Casa Popular (1946/1964). A moradia popular começa a ser tratada como questão social, ainda que a produção de habitações no período não tenha sido suficiente para atender a demanda das populações de baixa renda (BONDUKI, 1994).

A saída encontrada pelos trabalhadores para a questão habitacional passa a ser a aquisição de lotes periféricos e a autoconstrução das moradias. Esse modelo foi possível graças ao novo meio de transporte coletivo - o ônibus -, que começou a chegar a locais longínquos e, também, à oferta e facilidade de aquisição de lotes populares, pagos em intermináveis prestações. Além de única alternativa de acesso à moradia das populações de baixa renda, os loteamentos populares serviram de motor ao processo de urbanização periférica.

A partir do fim da 2ª guerra mundial, a extensão do assalariamento, o acesso por ônibus à terra distante e barata da periferia, a industrialização dos materiais básicos de construção, somando às crises do aluguel e às frágeis políticas habitacionais do Estado, tornaram o trinômio loteamento popular/casa própria/autoconstrução a forma predominante de assentamento residencial da classe trabalhadora. (MAUTNER, 1999, p. 249)

A partir dos anos 1950, a economia urbano-industrial começa a determinar as prioridades das políticas públicas, transformando rapidamente o modelo agrário-exportador do país em urbano-industrial. As cidades passam a ser vistas como o lugar de concentração de riquezas e de atração para grandes contingentes de trabalhadores rurais. Se já não contavam com uma

política pública para a produção de habitação social na escala necessária, as cidades ainda recebem um grande contingente populacional, aumentando ainda mais a precariedade da moradia popular. Essa massa de trabalhadores que caminha em direção às cidades à procura de oportunidades encontra um trabalho assalariado mal remunerado e/ou informal – condição que não permite o acesso ao mercado formal de moradia. Não resta outra opção do que a autoconstrução na periferia, processo definido por Maricato (1996) como “urbanização dos baixos salários”.

Está marcado o padrão de urbanização periférica: numerosos loteamentos carentes de equipamentos, serviços públicos e infraestrutura, distantes dos locais de oferta de trabalho. As famílias que não conseguiam acumular recursos para adquirir o loteamento popular começam a formar favelas em áreas centrais ou periféricas.

Até os anos 1970, as poucas favelas que existiam eram vistas como local provisório dos migrantes recém-chegados à cidade, os quais logo teriam a questão da moradia resolvida por loteamentos populares, conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado ou mesmo por seu retorno ao lugar de origem. As ações públicas em favelas ocorriam por meio de uma política repressiva de “desfavelamento”, como, por exemplo, no Projeto de Remoção de Favelas - Vilas de Habitação provisória, da Secretaria do Bem-Estar Social (Sebes), de 1971, que nada mais era o atendimento em alojamentos provisórios e o estímulo de retorno ao local de origem.

Para enfrentar o déficit habitacional foram criados, em 1964, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), voltados à produção de conjuntos habitacionais e à infraestrutura urbana. Originariamente, esses recursos destinavam-se às classes baixas e ao incentivo da construção civil. Porém, sua gestão foi norteadada por uma política habitacional centralizada e com preferência de destinação de recursos à população de maior renda. 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.

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; como exemplo os programas de: (i) financiamento de lotes urbanizados (Profilurb, 1975): financiamento de lotes urbanizados para famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos; (ii) financiamento da construção, conclusão e ampliação ou melhoria de habitação de interesse social (Ficam, 1977): financiamento para construção, de forma conjunta ou não ao Profilurb; (iii) Programa de erradicação de sub-habitação – favelas (Promorar, 1979): de urbanização de áreas consolidadas em processo de conflito por meio de substituição de barraco por embrião ou reassentamento de favelas removidas pela impossibilidade de urbanização no próprio local, famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos (ZUQUIM, CAPELO, 2010).

Esses programas foram criados para atender preferencialmente às famílias de menor renda - de até cinco salários mínimos - mas seus resultados passaram longe da problemática habitacional de baixa renda. Pode-se afirmar que até meados dos anos 1980, quando da

extinção do BNH, a produção de habitação popular não chegou nem perto do problema habitacional da população de baixa renda e a intervenção em favelas e loteamentos irregulares resultou em poucas e pontuais práticas.

As sucessivas crises e reestruturações econômicas dos anos 1970 e 1980 promoveram o aumento do desemprego e, conseqüentemente, da precariedade urbana. O crescente nível do desemprego, o arrocho salarial, o aumento do custo de vida, do preço da terra e as restrições colocadas pela Lei Lehman (Lei Federal nº 6.766/79), que tornou ilegal o parcelamento do solo sem infraestrutura e criminalizou o loteador clandestino, tornaram a aquisição de lote popular praticamente inacessível. Para as famílias que não conseguiam mais pagar pelo lote restava ocupar alguma área e fazer seu próprio barraco, ou seja, formar favelas. Nesse período, as favelas no município de São Paulo cresceram em ritmo acelerado e proporções alarmantes: de 1% em 1973 para quase 9% em 1987.

A precariedade da urbanização brasileira, injusta do ponto de vista social e ambiental, já havia levado a uma primeira tomada de consciência quanto à possibilidade de outro tipo de desenvolvimento econômico e social. No fim dos anos 1960 e início dos 1970, registra-se uma ativa participação popular nas chamadas “reformas de base” - urbana, agrária, universitária e outras – e surgem os primeiros movimentos organizados nos quais se manifestavam preocupações em relação aos problemas gerados pelas diferenças sociais.

Paralelamente, surgem os movimentos de defesa do meio ambiente no Brasil – os “preservacionistas” –, fortemente influenciados pela visão norte-americana do “mito da natureza intocada”, pelo qual a natureza deveria ser protegida da interferência humana. A influência desses movimentos nas políticas públicas foi intensa pois, além de determinar a visão biocentrista, também alimentou a ideologia dos movimentos ambientalistas que se seguiram. A partir desse momento, vê-se a influência do pensamento preservacionista na constituição das normas disciplinadoras de uso e ocupação do solo, definindo um desenho territorial que acentuava os conflitos na regulação urbana e ambiental (ZUQUIM, CAPELO, 2010).

No período de abertura democrática - anos de oposição ao regime militar e de grande pressão dos movimentos sociais, especialmente de luta pela reforma urbana - aumenta a reivindicação pela regularização de favelas e loteamentos irregulares. Alguns governos, estaduais e municipais, adotam políticas de descentralização de ações administrativas e abertura à participação da sociedade. Essas iniciativas resultam em outras formas de enfrentar a problemática da precariedade urbana e criam legislações municipais específicas para a regularização urbanística e fundiária, começando a delinear uma política pública de garantia dos direitos à moradia e à cidade; alguns exemplos destas experiências são: Recife com a urbanização e legalização da terra (Prezeis, 1987), Diadema com a urbanização de favelas, regularização fundiária e Aéis aprovada a partir do Plano Diretor (1994), Município de São Paulo com o programa de urbanização de favelas (1989/92) e de produção de habitação de interesse social por mutirão autogerido; Santo André com a urbanização de favelas com participação popular e inclusão social (Banco do Povo, 1989), Cubatão no âmbito do Programa Municipal de Habitação (1983) do estado de São Paulo, com estrutura apoiada no tripé prefeitura (terras e infraestrutura), CDH (projeto e financiamento) e população (participação popular/construção por ajuda mútua), entre outras.

A urbanização de favelas passa a ser vista como possibilidade de enfrentar a questão da moradia precária de modo mais eficaz do que o modelo preconizado até então, de remoção e produção de novas moradias. Ressalta-se, que os instrumentos de regularização urbanística e fundiária, introduzidos nos anos 80, *“acabaram tendo sua aplicação dificultada pela orientação perversa do mercado ou pelo rol de problemas encontrados na documentação de propriedade e nas esferas jurídicas”* (Maricato, 2001).

Com o retorno à democracia, as reivindicações populares dão origem à emenda constitucional pela reforma urbana, introduzida na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) por meio dos artigos 182 e 183. Mais tarde, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, tais artigos tratam da função social da propriedade e trazem importantes avanços nas políticas públicas de regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários.¹ O princípio da função social da cidade e da propriedade urbana passam a estar regulamentados.

Até a promulgação da CF/1988, a intervenção em loteamentos irregulares e favelas baseava-se na Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Lehman, nº 6.766/1979), que se mostrava suficiente à intervenção do poder público em assentamentos precários. Até aqui não havia conflitos na interpretação e na aplicação das legislações urbanas e ambientais, nos diversos níveis federativos.

Nos anos 1990 a influência da visão ambientalista e as novas políticas neoliberais fazem o poder público se afastar gradativamente do seu papel regulador. Conseqüentemente, muitas das antigas atribuições do Estado ficam delegadas à sociedade civil organizada, influenciando a visão preservacionista na construção das políticas públicas. No que diz respeito às questões ambientais, esse “afastamento” do Estado favoreceu a abertura de caminho para que as teorias e modelos da preservação da natureza intocada se impusessem na construção das políticas públicas urbanas e ambientais. Nesse contexto, a interpretação das questões ambientais na legislação torna-se hegemônica em prejuízo das questões urbanas. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, as regulamentações ambientais resumiam-se àquelas relativas à água e florestas, não havia a dimensão do ambiente urbano.

A partir de meados dos anos 1990, a urbanização de assentamentos precários ganha nova dimensão com a criação do Programa Habitar-Brasil (1994). À época, a tônica da discussão nos meios governamental, não governamental e acadêmico centrava-se em questões como o direito à moradia, o reconhecimento da cidade ilegal, a urbanização e regularização da posse da terra para garantir a permanência das famílias nas áreas invadidas. Tais pautas influenciaram a construção das políticas públicas urbanas e habitacionais e deram visibilidade à importância da intervenção urbanística e fundiária. Este programa foi criado num ambiente de conquistas da política urbana e de grande pressão dos movimentos sociais de luta por moradia, consistiu um importante avanço na política de intervenção em assentamentos precários.

A partir daí, novos programas de urbanização de favelas começaram a se multiplicar. Os municípios que tinham acesso a financiamentos multilaterais e capacidade de endividamento contraem empréstimos para aplicação em programas de urbanização de favelas. Os projetos de despoluição da bacia da represa do Guarapiranga (SP/Banco Mundial) e o Favela-Bairro (RJ/BID) são exemplos de ações nesse sentido.

A partir do ano 2000, com a criação do Ministério das Cidades (2003) e das políticas públicas federais implementadas por estados e municípios, os programas de intervenção em

assentamentos precários ganham nova dimensão, na perspectiva da urbanização plena, ou seja, regularização fundiária articulada à regularização urbanística, o que implica a execução de obras de urbanização, implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários, compatibilizando o direito à moradia, a recuperação de áreas degradadas e a preservação ambiental (BRASIL, 2010).

São criados o programa de urbanização de favelas, de alcance municipal, estadual e federal, o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Snhis/Fnhis, 2005) e é incluída a regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, 2007), com recursos a fundo perdido. É nítida a mudança nas políticas de urbanização de assentamentos precários, com reflexos em todos os níveis federativos.

Os avanços da política habitacional com foco na regularização urbanística e fundiária e as ações e intervenções do Estado em assentamentos precários ocorridos nas últimas décadas não foram suficientes para mudar o quadro da precariedade e irregularidade fundiária e urbanística das cidades brasileiras, principalmente nas grandes cidades. O inexpressivo resultado qualitativo da ação do estado na área da regularização urbanística, o alto custo da terra urbanizada e a falta de alternativas habitacionais de interesse social continuam sendo os grandes desafios das políticas de regularização urbanística e fundiária em áreas de assentamento precário.

2 BREVE APANHADO SOBRE A INTERVENÇÃO EM FAVELAS E LOTEAMENTOS IRREGULARES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

As primeiras ações de intervenção em favelas e loteamentos irregulares no município de São Paulo têm início entre 1983 e 1986, com o prefeito Mario Covas, como resposta à forte crise habitacional e à intensa pressão dos movimentos populares. O programa de urbanização de favelas e regularização de loteamentos irregulares é criado no âmbito do Plano Habitacional do Município de São Paulo (1984) e implementado pela Cohab-SP (sucessora da Sebes), Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) e Associações de Moradores. As ações em favelas e loteamentos irregulares, que até então se davam pela remoção (desfavelamento) ou pelo atendimento em alojamentos provisórios com estímulo de retorno ao local de origem, passam a contar com programas de urbanização de favelas e loteamentos irregulares e com importantes esforços para sua implementação.

Esses programas apresentavam diretrizes bem definidas para a urbanização e regularização fundiária e estavam estruturados em três linhas de ação: (i) Urbanização de Favelas: Profavela (1979), programa municipal de melhoria urbana e de dotação de infraestrutura; Proluz e Proágua (1979/87), programa estadual de instalação e ligação de rede de luz e água; (ii) Urbanização e Regularização de Loteamentos Clandestinos: Properiferia, programa de dotação de infraestrutura e melhorias urbanas no âmbito da Emurb; (iii) Programa de provisão de habitação, moradias-embrião, lotes urbanizados, financiamento para a autoconstrução individual ou coletiva e produção e comercialização de habitação social no âmbito da Cohab.

A execução destes programas de intervenção em favelas e loteamentos teve pouca expressão se confrontados com a dimensão da problemática habitacional do município. É importante

destacar que o pouco tempo da gestão não foi suficiente para consolidar os programas e, menos ainda, para principiar uma mudança no quadro da precariedade urbana, no entanto foi o tempo suficiente para experimentar uma nova forma de intervenção em favelas de modo inédito, até então.

As conquistas na área da política e da ação em urbanização de favelas e loteamentos irregulares não se mantiveram por muito tempo. 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.

As remoções de favela, marca dessa gestão, foram ancoradas na Lei de Operações Interligadas, também conhecida como “Lei do Desfavelamento”. Embora essa lei tenha sido criada com o objetivo de enfrentar a problemática da habitação popular de baixa renda – utilizando o mecanismo de troca do aumento do potencial construtivo de terrenos pela construção de habitações populares, por meio da parceria entre iniciativa privada e poder público - sua aplicação logo mostrou claro desvio de finalidade. A lei virou um ótimo negócio para os construtores, permitindo a remoção de favelas instaladas em áreas de interesse do mercado e lhes dando nova e “nobre” destinação. Os interesses do setor privado passam claramente a orientar a ação do poder público municipal. A ação em favelas paulistas passa a ser prioritariamente as de remoção, especialmente as localizadas em áreas nobres.

Com a eleição da prefeita Luiza Erundina (1989/92), cujo plano de governo estava orientado pelos direitos sociais, ocorre a criação de um conjunto de programas de produção de habitação social e de urbanização de assentamentos precários, na perspectiva da inserção das favelas na cidade. Destacam-se os programas de mutirões e autogestão para a construção de moradias; de regularização fundiária por concessão de direito real de uso de terras públicas (para famílias com até 5 salários mínimos); de saneamento ambiental da bacia do Guarapiranga, articulando a recuperação ambiental à urbanização de favelas e implantação de infraestruturas públicas. Nesse período, mais de 100 favelas foram urbanizadas, parte delas parcialmente. Já a regularização fundiária não teve tantos avanços, pois a proposta de Concessão de Direito Real de Uso da Terra ficou em discussão entre os poderes Executivo, Legislativo e a Associação de moradores, e não chegou a ser realizada. Os programas habitacionais e as ações de intervenção em assentamentos precários nesse período tiveram papel de destaque e promoveram reconhecidos avanços na questão da habitação popular.

Nas administrações do prefeito do Paulo Salim Maluf (1993/96) e de seu sucessor, Celso Pitta (1997/2000), as intervenções em assentamentos precários retrocedem e ocorre a mudança na orientação das políticas e programas de habitação social e intervenção em assentamentos precários. Em ambas gestões, as ações se tornam pontuais e com o objetivo de dar visibilidade à administração municipal: o Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização (PROVER), ou Projeto Cingapura, é exemplo disso. As prioridades se invertem: os setores que atuavam em assentamentos precários e mutirões se desarticulam e os setores ligados à produção de habitação popular (Cohab), responsável pela implantação do principal programa habitacional – Cingapura - se fortalecem.

Na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001/2004) são retomados os programas de regularização de assentamentos precários e de provisão habitacional, paralisados na administração anterior. O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2002-2012) e os Planos Regionais são promulgados e preveem instrumentos urbanísticos para a retomada das ações em áreas de assentamentos precários; no que diz respeito aos assentamentos precários destaca o instrumento Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (áreas destinadas prioritariamente para a recuperação urbanística, regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular -HMP, com provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local).

Com essa política urbana e de habitação social, novamente articulam-se os setores que atuavam em assentamentos precários e mutirões, retomando os espaços para a participação popular. Neste sentido, destaca-se a realização da 1ª Conferência Municipal de Habitação com a indicação de áreas prioritárias para intervenção em regularização urbanística e fundiária e a criação e nomeação da representação de movimentos populares, conjuntamente com a sociedade civil e poder público municipal, no Conselho Municipal de Habitação.

No campo da regularização urbanística e fundiária é criado o Programa Bairro Legal (2001/04), em cooperação técnica com a Aliança de Cidades. O Programa estabelece como diretriz a integração das ações de diversas secretarias e programas sociais - geração de renda e emprego – ou seja, articula-se a política habitacional às de desenvolvimento urbano e social. Seu principal objetivo é intervir em áreas de precariedade habitacional e urbana, por meio da regularização urbanística e fundiária de favelas e loteamentos irregulares e de melhorias nos conjuntos habitacionais existentes, conjuntamente com implantação de equipamentos sociais. A ação para a intervenção é estruturada nas seguintes linhas de ação: obras de urbanização, regularização urbanística e fundiária, reassentamento em empreendimentos situados em áreas próximas ao local de origem para eliminação de risco e insalubridade ou para viabilizar obras de urbanização e recuperação e preservação socioambiental das Áreas de Proteção dos reservatórios Guarapiranga e Billings.

Paralelamente, o Programa de Provisão de Habitação Social (PROVER), herdado das gestões anteriores, fica mantido em novas bases para o reassentamento das famílias atingidas pelas obras de urbanização ou assentadas em áreas de risco urbano ambiental. E, de forma inédita, a questão do risco urbano ambiental é introduzida nos programa de urbanização de forma articulada às demais políticas setoriais, especialmente à Habitação Social. Foram retomados os programas de mutirões autogeridos e de regularização de loteamentos no âmbito dos programas “Lote Legal” e “Bem Legal”, da gestão Erundina. Neste período, são retomados os programas de regularização de assentamentos precários e de provisão habitacional, agora articulando a política habitacional com as de desenvolvimento urbano e social.

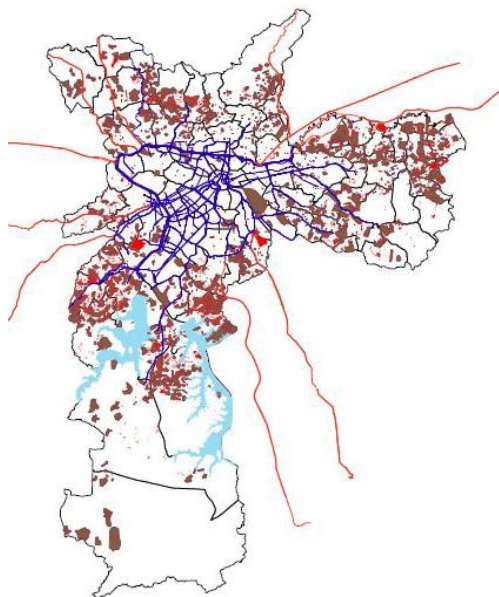
Com a eleição do prefeito José Serra (2005/06) e do sucessor Gilberto Kassab (2006, atual prefeito), a política municipal de Habitação passa novamente por mudanças de princípios e, consequentemente, de diretrizes. É criado o Plano Municipal de Habitação (PMH 2009/2024) com nova orientação e nova proposta de política habitacional de interesse social. O discurso expresso na nova política instituída pelo Plano Municipal de Habitação da cidade de São Paulo (2009/2024) é o da garantia dos direitos à moradia digna, à justiça social – função social da cidade e da propriedade -, à sustentabilidade ambiental como direito à cidade, à gestão democrática e eficiente dos recursos públicos.

O Plano Municipal de Habitação anuncia como diretrizes: (i) intervenção integrada entre os diversos programas habitacionais de Sehab e as intervenções urbanísticas da prefeitura de São Paulo na sub-bacia (Parques lineares, obras de saneamento ambiental); (ii) priorização da intervenção segundo critérios técnicos para identificar as sub-bacias prioritárias - a unidade de planejamento passa a ser a bacia hidrográfica; (iii) integração das ações públicas nos campos habitacional, ambiental, social e urbanístico por meio de novos arranjos institucionais articulados entre os níveis de governo, especialmente o governo do estado, com ênfase na integração de planejamento e execução de obras com planos, programas e projetos regionais e setoriais.

Para sua implementação são criados o Sistema de Informações para a Habitação Social (Habisp), o sistema de priorização de intervenções e de indicadores de monitoramento e o sistema de avaliação dos programas habitacionais, no campo da cooperação técnica com a Aliança das Cidades (PMSP-SEHAB, 2010).

O Plano é promulgado com a meta de atender aproximadamente 800 mil famílias, ou seja, quase a totalidade das favelas e loteamentos existentes em São Paulo, e promover aproximadamente 130 mil reassentamentos. No diagnóstico do Plano Municipal de Habitação os assentamentos precários representam quase 30% da população do município, distribuídos da seguinte forma: (i) 1637 favelas com 381.151 domicílios, das quais 247 em APM, com 54886 domicílios, correspondendo a 14,21% da população e 8% do território, totalizando 1.539.271 habitantes; (ii) 1.118 loteamentos irregulares com 383.044 domicílios, dos quais 325 em APM com 100.031 domicílios, correspondendo a 16,46% da população, totalizando 1.783.562 habitantes (SÃO PAULO, 2010).

Figura1: Favelas (vermelho) e Loteamentos irregulares (marrom) no Município de São Paulo
Fonte: Elaboração própria com base habisp - <http://www.habisp.inf.br/>



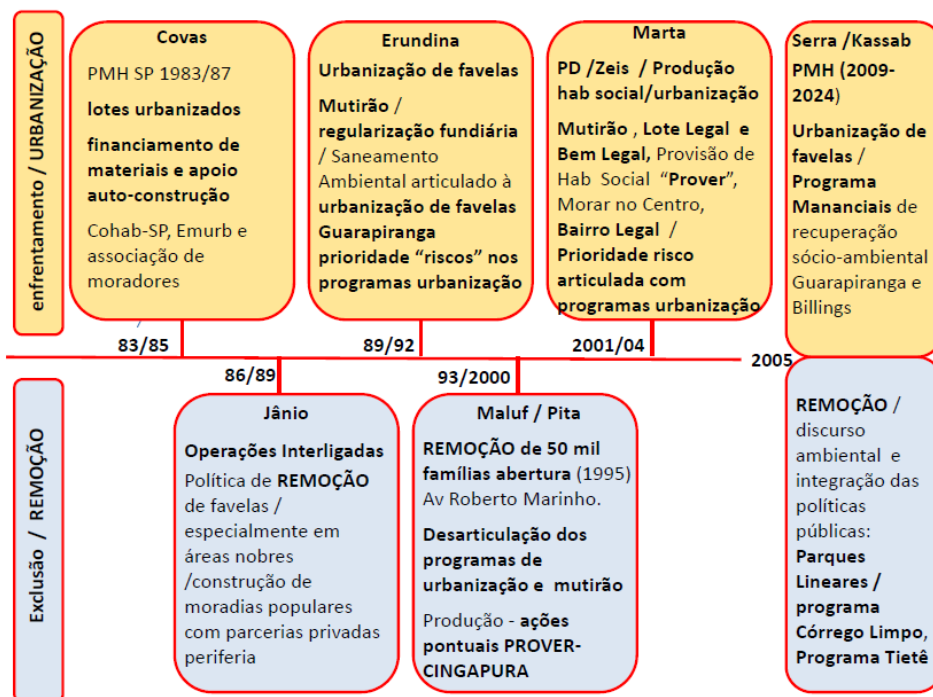
Teorias e práticas na Arquitetura e na Cidade Contemporâneas
Complexidade, Mobilidade, Memória e Sustentabilidade
Natal, 18 a 21 de setembro de 2012

Os recursos previstos para a implementação do plano são de dotação própria, da parceira com o estado de São Paulo (Cdh) e governo Federal (Orçamento Geral da União - PAC) e, complementarmente, por empréstimos internacionais (BID e Bird).

A execução do Programa de Urbanização de Favelas até o mês de junho de 2012, segundo informações disponibilizadas na Agenda 2012 – Programa de Metas da Cidade de São Paulo iv, atendeu 85.000 famílias e o Programa de Urbanização de Favelas e Loteamentos em áreas de Mananciais 60.000 famílias, ou seja, o programa foi executado em 18%. Já em relação à produção de habitação para reassentamento das famílias afetadas pela obra de infraestrutura ou área de risco a Agenda 2012 não disponibiliza nenhuma informação (SÃO PAULO, 2012).

Mesmo sem contar com dados oficiais sobre a construção de moradias para reassentamento, vale a pena fazer um rápido exercício com o objetivo de verificar se a relação entre remoção e provisão fecha a conta. O PMH prevê aproximadamente 130 mil unidades habitacionais para reassentamentos. Se a provisão de moradias fosse realizada no mesmo ritmo das obras de urbanização (18%) deveriam ter sido construídas aproximadamente 23 mil unidades habitacionais. Segundo informações levantadas em entrevistas realizadas com técnicos de Habi e nos meios de comunicação, até o momento, foram construídas 10 mil unidades habitacionais, ou seja, 7,5% de execução do programa. Resultado expedito do exercício: a conta não fecha, o discurso da garantia dos direitos à moradia digna e à justiça social ficou gravado apenas no papel.

Figura2: Quadro Síntese das Políticas para Urbanização de Favelas no município de São Paulo (1983/2012)
Fonte: Elaborado pela autora



Considerando este breve recorrido no tempo sobre a intervenção em favelas e loteamentos irregulares no município de São Paulo pode-se afirmar que a alternância das gestões municipais - expressa por orientação programática e arranjo institucional distintos – resulta na ruptura e/ou descontinuidade de programas e projetos em andamento e, mais, no permanente movimento de avanço e retrocessos da intervenção urbanística em assentamentos precários.

3 O QUE ESTÁ ACONTECENDO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO?

O texto a seguir é um ensaio de resultados obtidos na pesquisa “Intervenção Urbanística em Assentamentos Precários: avanços e retrocessos das experiências recentes”, desenvolvida no âmbito das atividades de ensino da pós-graduação e graduação da FAUUSP. Esta pesquisa teve início no ano de 2009 e seu desenvolvimento, até o momento, concentrou-se no estudo da intervenção urbanística de favelas e loteamentos irregulares no município de São Paulo, no âmbito do Plano Municipal de Habitação^v.

Considerando os resultados parciais obtidos na pesquisa apresenta-se a seguir alguns exemplos emblemáticos que evidenciam o distanciamento entre o discurso expresso nos princípios e diretrizes do PMH e as ações recentes realizadas nas intervenções em favelas e loteamentos irregulares no município de São Paulo, e mais, ilustra os avanços e retrocessos da urbanização em assentamentos precários no município de São Paulo.

Ações conjuntas e articulação institucional entre os programas e projetos

O Plano Municipal de Habitação prevê ações conjuntas e articulação institucional entre seus programas e projetos e os de âmbito estadual, como por exemplo: o Parque Linear Várzeas do Tietê - recuperação das várzeas do Rio Tietê com implantação de obras de drenagem; Córrego Limpo (Sabesp) - despoluição dos rios e implantação de rede de esgoto; Operação Defesa das Águas - eliminação do risco urbano ambiental e de ampliação do Parque da Cantareira; no âmbito municipal, Programa de Urbanização de Favelas e de Regularização de Loteamentos; Programa Mananciais - despoluição das represas Billings e Guarapiranga; Operações Urbanas Consorciadas.

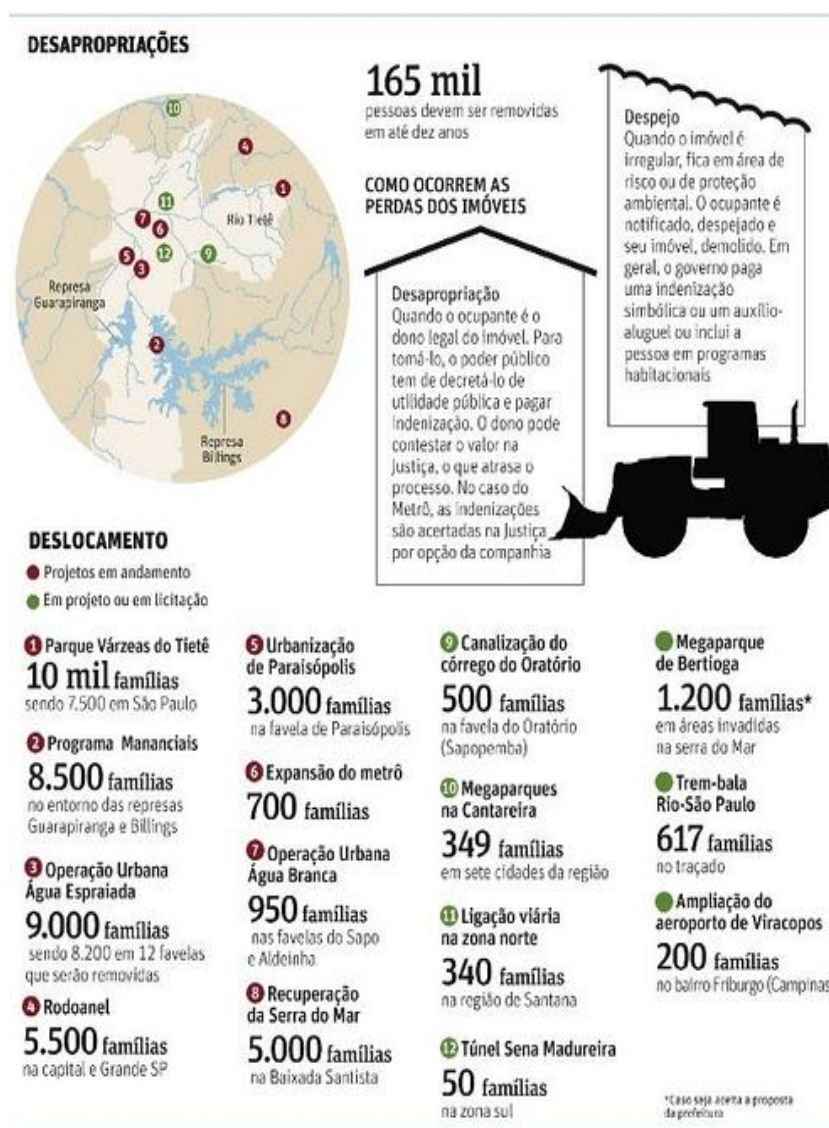
Os projetos em implementação e/ou a serem implementados até 2015, no âmbito das ações conjuntas entre o município e o estado de São Paulo, preveem a remoção de 10 mil famílias no Projeto Parque Linear Várzeas do Tietê, 8,5 mil famílias no Programa Mananciais, cerca de 800 famílias em 12 favelas na Operação Urbana Água Espreada, e remoções sem informação estimativa nos Projetos Córrego Limpo, Parque Linear do Programa Operação Defesa das Águas e Programa de Urbanização de favelas^{vi}.

A produção de Habitação de Interesse Social prevista para os próximos anos, tanto em âmbito municipal como estadual, não chega perto do número necessário para atender as remoções previstas nestes projetos. Como exemplo, somente no Programa de Urbanização de Favelas e Regularização de Loteamentos Irregulares o número de famílias removidas, em razão da execução de obras de infraestrutura ou área de risco, é bem maior do que as 10 mil UHs produzidas pelo município desde o início da gestão.

Teorias e práticas na Arquitetura e na Cidade Contemporâneas
Complexidade, Mobilidade, Memória e Sustentabilidade
Natal, 18 a 21 de setembro de 2012

A política habitacional está apoiada na remoção ou "expulsão" de quase 140 mil pessoas na região metropolitana de São Paulo, cerca de 40 mil famílias, sem uma solução habitacional definitiva. E, quando do atendimento habitacional em conjuntos promovidos pelo estado, quando atendido, é inevitavelmente situado em áreas distantes do local da intervenção.

Figura 3: Projetos Públicos em São Paulo expulsam 165 mil pessoas de casa
Fonte: Folha de São Paulo, 25 de Outubro de 2010



O discurso da garantia dos direitos à moradia digna e à justiça social, da integração das ações públicas nos campos habitacional, ambiental, social e urbanístico por meio de novos arranjos institucionais articulados entre os níveis de governo e da intervenção integrada entre os diversos programas habitacionais de Sehab com as intervenções urbanísticas da prefeitura de São Paulo está distante de se concretizar, ficou apenas inscrito no PMH.

E neste caso vê-se que as questões ambientais prevaleceram sobre as de moradia, ao valorizar a recuperação das águas e a proteção contra enchentes – de extrema importância para a cidade – sem prever e prover moradia definitiva, mas um número espantoso de remoções.

A rotatividade entre assentamentos precários na política de apoio habitacional

A favela Aldeinha e favela do Sapo refletem a forma de ação do poder público municipal no enfrentamento da precariedade urbana. O exemplo da parceria do estado com o município - Operação Urbana Água Branca, Projeto de Ampliação da Marginal do Tietê e Programa Córrego Limpo – Sabesp – que na verdade nada mais é que a adoção do artifício Apoio Habitacional dissimulado na forma de atendimento habitacional para obras de renovação urbana e de recuperação ambiental.

A favela Aldeinha, com cerca de 500 famílias, estava instalada em área pública, na alça viária sob a ponte Júlio de Mesquita Neto. A Sehab definiu a favela Aldeinha como área sem condições de urbanização e cadastrou as famílias para atendimento Habitacional. Estranhamente, em janeiro de 2009 é feita a reintegração de posse para a prefeitura e a solução dada foi o encaminhamento às unidades habitacionais em conjuntos (83 famílias). Para as outras 417 famílias, a verba de Apoio Habitacional para procurar outra casa ou encaminhamento a albergues da prefeitura. A área ocupada logo foi transformada em jardim, por meio de uma intervenção artística denominada “Project Aldeinha”. A proposta do artista francês foi expor, de maneira poética, um dos principais problemas das grandes cidades e criar um parque efêmero para reproduzir, com flores e grama, a planta arquitetônica da favela.

Está intervenção revela, ironicamente, o distanciamento entre o discurso dos direitos à moradia e a prática das remoções, e foi assim apresentada pelo secretário municipal do Verde e Meio Ambiente: *“Esse projeto vai de encontro a três políticas públicas: a atenção a populações que vivem em áreas precárias através de soluções habitacionais humanas; a reurbanização de grandes áreas; e a expansão de áreas verdes e permeáveis na cidade”*^{vii}

As 417 famílias que receberam o apoio habitacional não tiveram alternativa a não ser buscar nova área para fazer sua moradia, desta vez na favela do Sapo, na Água Branca. Depois de nove meses instaladas na área da favela do Sapo, nova reintegração de posse e remoção de 455 famílias em setembro de 2009, agora no âmbito da Operação Urbana Água Branca, da ampliação da Marginal do Tietê e do Programa Córrego Limpo. Após a reintegração de posse, dessa vez violenta e sem ordem judicial, a solução dada por Sehab foi oferecer verba de apoio habitacional para 375 famílias procurarem outra casa, outra vez. Para as 80 famílias restantes, foram oferecidos o auxílio-aluguel e a promessa de inclusão nos programas habitacionais da prefeitura, sem especificar o programa e a data de inclusão. É importante destacar que entendimentos entre a comunidade da favela e a Sehab vinham acontecendo: a secretaria havia assumido o compromisso de remover as famílias somente quando houvesse uma área destinada à realocação. A justificativa da prefeitura está manifestada na fala do secretário municipal de Habitação à época, que defendeu a retirada de famílias de casas irregulares em áreas de risco mesmo que a prefeitura não possa lhes oferecer moradia definitiva.^{viii}

Desta forma, o que se vê é que a solução habitacional oferecida pelo poder municipal para as famílias afetadas por obras de renovação urbana ou recuperação ambiental apresenta-se ora na modalidade auxílio-aluguel, ora na modalidade Verba de Apoio Habitacional – VAH^{ix} - com a oferta de parques recursos para procurar outra casa em área pública municipal - conhecido como “cheque-despejo” –, ora na modalidade albergue e passagem de retorno ao local de origem. Este artifício demonstra claramente o distanciamento entre o discurso constante do PMH e a prática corrente da atual gestão pública municipal.

Figura 4 (esquerda): Intervenção artística BLOOM Project Aldeinha, após remoção de 500 famílias da Favela Aldeinha.
Figura 5: (direita): Área da Favela do Sapo formada pelas famílias removidas da Favela Aldeinha.
Fonte: BLOOM Project (figura 4) e Habisp - <http://www.habisp.inf.br/> (figura 5)



A invenção do Parque Linear Várzeas do Tietê sem política de moradia

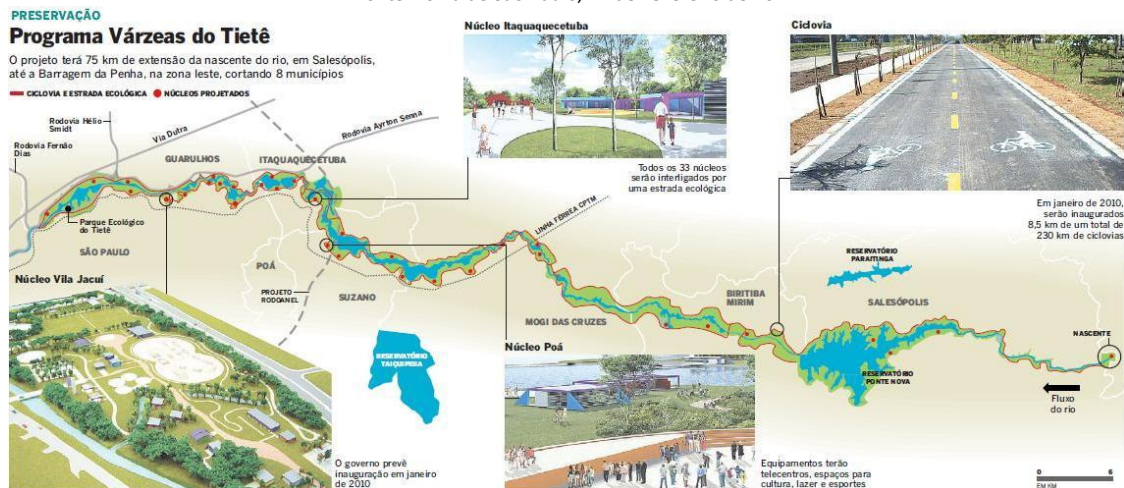
O projeto Parque Linear Várzeas do Tietê abrange diversos bairros em vários municípios da região metropolitana de São Paulo (oito), com tipologias que alternam de bairros consolidados a assentamentos precários. O Parque Linear Várzeas do Tietê é apresentado pelo poder público estadual como “o maior parque linear do mundo”, com 107 quilômetros de extensão quando acabado. O projeto, assinado pelo arquiteto Ruy Ohtake, prevê 77 campos de futebol, 129 quadras poliesportivas, 33 centros de lazer, 230 quilômetros de ciclovias e uma avenida (Via Parque), além da recuperação das matas ciliares.

O objetivo principal deste projeto é intervir no sistema de drenagem para reduzir as enchentes na marginal do Tietê, reservando grandes áreas permeáveis ao longo do rio (principal calha de escoamento de água da Grande São Paulo) e, também, valorizar a região entre o aeroporto internacional, em Guarulhos, e o futuro estádio do Corinthians. Por conta disso, a conclusão da obra está prevista para antes do início da Copa do Mundo (2014) e dos Jogos Olímpicos (2016). Ao mesmo tempo, é prevista a remoção de quase 10 mil famílias, ou quase 40.000 pessoas, para os próximos anos.

É importante destacar que este projeto, amplamente divulgado nos meios de comunicação como uma importante marca da atual gestão, conta com investimentos de porte - entre eles financiamento de Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que exige a contrapartida social e a participação da sociedade. O projeto Parque Linear mesmo prevendo a remoção de quase 10 mil famílias ainda não concluiu a etapa de elaboração do cadastro fundiário e socioeconômico e o plano de reassentamento, desenvolveu até o momento o Plano Diretor de Reassentamento, documento este definidor de pautas para o Reassentamento e base para o termo de referência do Plano Executivo de Reassentamento (São Paulo - SSE/DAEE, 2010).

A obra que foi iniciada em 2009 e até o momento não se tem informações públicas sobre projeto e menos ainda sobre alternativas habitacionais concretas que serão oferecidas para as famílias que serão afetadas pela obra. Ou seja, até o momento o equacionamento da questão da moradia das famílias afetadas pela obra ainda não foi realizado.

Figura 6 Programa Várzeas do Tietê
Fonte: Folha de São Paulo, 11 de Fevereiro de 2011



Da mesma forma que os exemplos acima apresentados o projeto do Parque Linear Várzeas do Tietê não equaciona de forma justa a questão da moradia das famílias afetadas pela obra e, mais ainda, valoriza as questões ambientais sobre as de moradia, por valorizar a recuperação das águas e a proteção contra enchentes - de extrema importância para a cidade - sem prever e prover moradia definitiva.

Urbanização de favelas: a manutenção da precariedade e a rotatividade entre favelas

Para exemplificar a intervenção em assentamentos precários no âmbito do Programa de Urbanização de Favelas escolheu-se o Jardim Olinda – Subprefeitura de Campo Limpo (PMSP/Cdhu). As obras de urbanização realizadas no Jardim Olinda foram a canalização do córrego Olaria, a implantação de infraestrutura (pavimentação, rede de drenagem, rede de esgoto, melhoria nos acessos às residências remanescentes, contenção de encostas, rede elétrica condominial, construção de escadarias e abertura de vielas) e a produção de 648 UHs.

O projeto do Jardim Olinda foi desenvolvido no âmbito do programa Bairro Legal e reestruturado no atual Programa de Urbanização de Favelas. É importante destacar que os Programas de Urbanização de Favelas e Urbanização de Favelas e Loteamentos em áreas de Mananciais criados no PMH dão continuidade ao Programa Bairro Legal, agora em novas bases. Tal continuidade está relacionada à concretização, pela gestão anterior, das etapas e serviços necessários para o início da execução da obra: seleção das áreas de intervenção no âmbito do Conselho Municipal de Habitação, elaboração de projetos e preparo do processo licitatório, bem como, do aumento expressivo de verbas para obras de urbanização, especialmente as federais. Destaca-se a seguir uma síntese dos principais aspectos desta mudança.

Quadro 1: Comparativo dos principais aspectos físico-urbanísticos previstos nos Programas Bairro Legal e Programa Urbanização de Favelas. Jardim Olinda.

Fonte: Elaborado a partir do Trabalho Final de Graduação “Dois Projetos Uma Favela” de Lívia Ribeiro e de visitas técnicas realizadas no ano de 2009, no âmbito da disciplina “Cultura Material, Industrialismo e Processo de Urbanização” do PPGFAU.

BAIRRO LEGAL	PROGRAMA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS
Desadensamento articulado com provisão habitacional interna e externa Número alto de remoções em função da concepção da intervenção.	Manter a densidade existente Remoção equivalente à provisão interna - 736 UHs. Reduzir remoção para reduzir provisão externa.
Criação áreas de uso comum – lazer e institucional.	Diminuição de áreas comuns
Intervenção integral no tecido da favela. Abertura de áreas de respiro. Regularização do viário e vielas Intervenção nos miolos de quadra	Intervenção pontual e diferentes graus de intervenção: (i) maior nas áreas planas da favela – setor do Parque Linear e HIS e (ii) menor nos setores remanescentes, especialmente miolos de quadra - apenas pavimentação de vielas e escadarias existentes.
Abertura de novas ruas entre as quadras para integrar a favela ao tecido urbano. Criação de vielas e escadarias para a melhor circulação interna nos setores	Descontinuidade do viário interno/externo Ruas projetadas mais estreitas Não regularização geométrica das escadarias.
Domicílios remanescentes prioritariamente voltados para via oficial.	Grande parte de domicílios sem testada para a via.
Tipologias adaptadas à topografia (casas sobrepostas e edifícios).	Única Tipologia edifício (térreo + 5) paralela ao rio/ subtraindo as áreas livres.
Térreos para uso comunitário e comercial	Térreo sem uso comunitário/comercial.
Recuperação das margens dos córregos, transformando em parque linear.	Tamponamento do córrego para a construção de UHs.

As opções programáticas do projeto Jardim Olinda: de manter a densidade existente, de subtrair áreas livres para a provisão interna, de optar por intervenções pontuais (graus maiores nas áreas planas e menores nos setores remanescentes), de não intervir nos miolos de quadra; de não regularizar geometricamente as escadarias e vielas de pedestres, de adotar tipologia única edifício; de não possibilitar usos comerciais nas unidades térreas, resultam em outra forma de precariedade urbana, a da pós-obra de regularização urbanística.

Teorias e práticas na Arquitetura e na Cidade Contemporâneas
Complexidade, Mobilidade, Memória e Sustentabilidade
 Natal, 18 a 21 de setembro de 2012

Figura 7 (esquerda) Área de lazer. Figura 8 (direita): Descontinuidade da estrutura viária.
 Fonte: Maria de Lourdes Zuquim, 2009



Figura 9 (esquerda) e Figura 10 (direita) Vielas de pedestre .
 Fonte: Maria de Lourdes Zuquim, 2009



No que diz respeito à articulação institucional e à integração de ações públicas, o frágil controle do Estado sobre a obra resulta numa intervenção pontual e desarticulada. As decisões sobre a obra são tomadas isoladamente, de acordo com o interesse dos setores envolvidos, mas sempre justificadas, seja por questões técnicas ou burocráticas, seja pela carência de quadros técnicos da prefeitura. Mesmo cabendo à Sehab o papel de coordenar os agentes envolvidos e articular as ações com as concessionárias de serviços públicos, secretarias municipais, empreiteira, gerenciadora social e de obras de fiscalização dos serviços executados, conforme diretrizes constantes no PMH, a decisão é tomada isoladamente e na forma de melhor atender os interesses de cada setor. Essa desarticulação está ilustrada em algumas falas de um servidor de Habi que acompanhou a obra do Jardim Olinda:

Cada Secretaria e cada empresa pública têm suas prioridades de intervenção, o problema é o conflito entre secretarias (...) como a área ainda não foi doada para a prefeitura, ela inexistente no cadastro de vias públicas, daí fica sem varrição e também sem iluminação pública(...) A Sabesp não está integrada a obra, somente depois de acabada é feita a ligação da rede com os coletores – aí surge os conflitos com a drenagem pluvial(...) Siurb não faz as vias perimetrais previstas no projeto porque estas vias não estão previstas no projeto viário da cidade – daí não são feitas. (transcrição livre da entrevista realizada, em 2009, pelas professoras Yvonne Mautner e Maria de Lourdes

Zuquim e alunos da disciplina “Cultura Material, Industrialismo e Processo de Urbanização” do PPG FAUUSP).

Figura 11 (esquerda) Ausência de varrição pública e coleta de Lixo. Figura 12 (direita): Ausência de iluminação pública.
Fonte: Maria de Lourdes Zuquim, 2009



Destacam-se, a seguir, alguns aspectos da urbanização do Jardim Olinda que demonstram um novo tipo da precariedade urbana: (i) as obras viárias priorizam a rede viária existente mantendo a descontinuidade e a desarticulação da estrutura viária interna como também do entorno; (ii) são poucas intervenções em miolos das quadras dificultando a acessibilidade e a dotação de infraestrutura; (iii) as tipologias dos edifícios são exclusivamente residências, sem usos mistos (comércio e serviço), não propiciando espaços para a geração de emprego e renda; (iv) a construção equipamentos sociais são quase sempre implantados fora do assentamento, não se explora a possibilidade dos equipamentos serem elementos estruturadores de novas centralidades no assentamento; (v) não se aplicam padrões urbanísticos adequados à intervenção em assentamentos precários e, menos ainda, não se adotam componentes construtivos padronizados, especialmente os referentes às vielas e escadarias - as soluções são improvisadas e por meio de arranjos pontuais que resultam num padrão urbano de baixa qualidade; (vi) a falta da articulação entre a regularização urbanística e a fundiária faz com os serviços públicos não cheguem ao assentamento, e sem a regularização fundiária a área continua fora do mapa oficial da cidade.

Está nova precariedade urbana é resultante das decisões de projeto que priorizam o custo em detrimento de outras soluções mais onerosas, ou seja, as opções projetuais são determinadas pela manutenção da densidade existente priorizando a provisão interna e evitando ao máximo a provisão externa em detrimento à produção de novo espaços comuns. Esta opção programática define a priori um modelo de projeto urbanístico em detrimento de outro projeto que poderia criar novas áreas para uso comum e nova estruturação viária e de pedestre, articulando interna e externamente o viário, ou seja, integrando o assentamento física e socialmente à cidade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que os avanços nas políticas públicas de regularização urbanística e fundiária em assentamentos precários sejam visíveis a partir dos anos 1990, são poucos os casos de

intervenção urbanística plena – com a garantia dos direitos à moradia e à cidade. A experiência recente realizada no município de São Paulo tem demonstrado a manutenção do velho padrão de urbanização pontual e desarticulada, tanto institucional como físico-urbanística.

Por mais que a ação de urbanização de favelas e loteamentos irregulares atualmente venha apresentando expressiva dimensão quantitativa, fica evidenciado o distanciamento entre o discurso expresso no Plano Municipal de Habitação (PMH) e a prática recente de intervenção em assentamentos precários, quer pelas questões ambientais que tem prevalecido sobre as de moradia, quer pelo importante número de remoções de atingidos pelas obras sem atendimento habitacional, quer pela falta de padrões urbanísticos normatizados, que resultam em outra forma de precariedade urbana: a da pós-obra.

Por fim, após a execução da obra de intervenção, as favelas e loteamentos mantiveram a precariedade urbana característica das cidades brasileiras. A garantia dos direitos à moradia digna, à justiça social, à sustentabilidade ambiental como direito à cidade e à gestão democrática e eficiente dos recursos públicos expressos e inscritos na Política de Habitação Social e nos Programas de Intervenção em Assentamentos Precários ficaram no discurso dos governantes, marcando o claro descompasso entre os objetivos declarados e as ações empregadas nas intervenções urbanas.

4. REFERÊNCIAS

- BONDUKI, N. G. *Origens de Habitação Social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BRASIL, Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010. Disponível em: <www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/Biblioteca/cartilha_REG.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2012.
- DENALDI, R. *Política de urbanização de favelas: evolução e impasses*. São Paulo: FAUUSP, 2003. (Tese de Doutorado).
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Cities Alliance/Banco Mundial, 2002.
- LABHAB-FAUUSP. *Parâmetros para urbanização de favelas*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: LABHAB/FINEP/CEF, 2000.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MAUTNER, Y. M. M. A periferia como fronteira da expansão do capital. In: DEAK, C, SCHIFFER, S. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.
- RIBEIRO, L. S. *Dois Projetos Uma Favela*. Trabalho Final de Graduação. FAUUSP, 2010.
- SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de São Paulo. *Plano Municipal da Habitação PMH 2009-2024*. São Paulo: PMSP-SEHAB, 2010.
- SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de São Paulo. Várzeas do Tietê será o maior parque linear do mundo. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=14609>>. Acesso em: 20 fev. 2012.
- SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de São Paulo. Agenda 2012 – Programa de Metas da Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.agenda2012.com.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

SÃO PAULO, Governo do Estado de São Paulo. *Programa de recuperação das Várzeas da Bacia do Alto Tietê – PVT (BR-1216) Plano Diretor de Reassentamento*. São Paulo: Secretaria de Saneamento e Energia/ DAEE, 2010.

SILVA, José Benedito da. Prefeitura defende despejo sem oferta de moradia. Folha de São Paulo, São Paulo, 11 fev. 2011. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/ff2710201027.htm>. Acesso em: 20 fev. 2012.

ZUQUIM, M. L., CAPELO, A. *Avanços e retrocessos de modelos de intervenção urbanística em assentamentos precários: a experiência de Cubatão, SP*. SEMINAIRE INTERNATIONAL: METROPOLES, INEGALITES ET PLANIFICATION DEMOCRATIQUE, 2010. Rio de Janeiro: Ippur, 2010.

NOTAS

ⁱ Assentamentos precários são aqueles produzidos na informalidade, com precariedade da unidade habitacional, deficiência de infraestrutura (muitas vezes em áreas de risco de escorregamento ou alagamento) e carente de serviços urbanos, caracterizados pela ilegalidade urbanística e/ou fundiária. Compreendem tanto as favelas como os loteamentos irregulares (BRASIL, 2010).

ⁱⁱ A seleção das áreas para as intervenções são definidas pelo sistema de priorização, com base nos seguintes critérios técnicos: (i) Incidência de assentamentos precários na superfície total da sub-bacia hidrográfica; (ii) Grau de infraestrutura implantada nos assentamentos da sub-bacia hidrográfica; (iii) Incidência de áreas de risco; (iv) Índice paulista de vulnerabilidade social (IPVS) e (v) Indicadores de saúde (SÃO PAULO, 2010).

ⁱⁱⁱ “Atualização de dados censitários de favelas e loteamentos irregulares do município de São Paulo – São Paulo, 2008”, encomendada ao Seade para o PNH (2009/2024), no âmbito do projeto de cooperação técnica entre a Aliança de Cidades e a SEHAB (SÃO PAULO, 2010)

^{iv} A Agenda 2012 - Programa de Metas para a Cidade de São Paulo disponibiliza informações sobre as metas e as realizações do plano de governo; integra o Sistema Municipal de Planejamento, Plano Diretor Estratégico, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e Plano Plurianual.

^v A pesquisa adota procedimento metodológico amplamente empregado tanto nos levantamentos quantitativos baseados em fontes secundárias como os qualitativos baseados em métodos e técnicas de "observação participante" e "entrevistas". Os levantamentos quantitativos adotam documentos oficiais de órgãos e empresas públicas, gerenciadoras de projeto, social e de obras e escritórios de Arquitetura e Urbanismo, em paralelo à coleta de informações nos meios de comunicação; os levantamentos quantitativos compreendem entrevistas profissionais dos setores envolvidos no projeto e na obra, conjuntamente com observação e consideração dos pesquisadores. Os critérios formulados para análise das intervenções estão estruturados por: (i) físico-urbanísticos – viário, infraestrutura, habitação e equipamentos sociais; (ii) ambiental - risco urbano ambiental, requalificação ambiental e consolidação geotécnica; (iii) jurídico - regularização fundiária, urbanística e ambiental; (iv) organização social - remoção e reassentamento, comunicação social, geração de emprego e renda; (v) organização institucional - articulação com as políticas públicas urbana, habitacional e ambiental; e finalmente, (vi) financiamento e gestão do projeto

^{vi} Folha de São Paulo. <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/819680-projetos-publicos-em-sao-paulo-expulsam-165-mil-pessoas-de-casa.shtml> >. Acesso em: 25 out. 2010.

^{vii} BLOOM Project Aldeinha planeja reurbanizar área em São Paulo. Disponível em: <www.elogjeaki.com.br/noticia/000000962/blom-project-aldeinha-planeja-reurbanizar-area-em-sao-paulo.aspx>. Acesso em: 20 fev. 2012.

^{viii} SILVA, José Benedito. Prefeitura defende despejo sem oferta de moradia. Folha de São Paulo, São Paulo, 11 fev. 2011..

^{ix} A Portaria da Sehab nº 138, de 2006 e a Ordem Interna 1/06, denominada Verba de Apoio Habitacional – VAH, regulamentam a utilização e fixa valores de auxílios para atendimento às famílias por (i) necessidade de realização de obras públicas; (ii) remoção por determinação judicial; (iii) remoção de moradores das áreas de intervenção de Sehab/Habi; (iv) remoção de moradores em área de risco onde houver intervenção do poder público. São duas modalidades: (i) verba para a Compra de Moradia, neste caso assistida pela prefeitura e em áreas destinadas a assentamentos habitacionais integrantes da programação de Resolo e Habi e (II) verba de Apoio Habitacional às famílias que recusem a modalidade compra de moradia e nesse caso sem assistência de Habi.