



Heliópolis e a produção municipal de moradias populares em favelas

Heliópolis and the municipal production of social housing in favelas

Felipe de Freitas Moreira¹, FAUUSP, felipemoreira@usp.br

¹ Arquiteto e urbanista formado pela FAU Mackenzie (2010) e mestrando pela FAUUSP na área de Habitat sob orientação do professor João Sette Whitaker Ferreira. A pesquisa está sendo financiada pela CAPES.

RESUMO

A favela de Heliópolis é uma das maiores da cidade e está localizada em uma gleba de aproximadamente 3 milhões de m² no bairro do Ipiranga, na zona sul de São Paulo. Trata-se de uma área privilegiada, próxima ao centro da cidade e com grande oferta de equipamentos públicos, empregos, de serviços diversificados e com uma boa rede de transporte público. Ela surgiu na década de 1970 e tem, desde sua origem, uma relação intrínseca com o poder público local. Em 1971, a prefeitura de São Paulo promoveu o desadensamento da favela de Vila Prudente e transferiu 150 famílias para alojamentos provisórios construídos na gleba de Heliópolis que, naquela época, pertencia ao Instituto de Administração da Providência e Assistência Social (IAPAS). Estes alojamentos provisórios permaneceram por mais de 20 anos e foram, dentre outros fatores, um importante indutor da ocupação da gleba.

Desde então, a prefeitura vem operando uma série de intervenções no local. Apenas no âmbito da provisão de moradias, a prefeitura construiu, até o momento, mais de 6.500 unidades habitacionais e prevê a construção de aproximadamente mais 5 mil moradias.

Assim, este artigo traça uma perspectiva histórica da ocupação de Heliópolis com foco na produção de moradias pelo Estado e na luta dos moradores pelo direito de permanecer no local.

Palavras Chave: Habitação de Interesse Social; Favela; Heliópolis; São Paulo.

ABSTRACT

Heliópolis is one of the largest favelas in the city and is located on an area of approximately 3 million m² in the Ipiranga neighborhood, in the south of São Paulo. It is a privileged area, close to the city center and with a great offer of public equipment, jobs, diversified services and a good public transport network. It emerged in the 1970s and has, since its origin, an intrinsic relationship with the municipality. In 1971, the municipality of São Paulo has promoted the disintegration of the Vila Prudente favela and transferred 150 families to temporary housing built on the Heliópolis site, which at that time, belonged to the Institute of Administration of Providence and Social Assistance (IAPAS). These temporary housing remained for more than 20 years and were, among other, an important inductor of the occupation of the site.

Since then, the city government has been operating a series of interventions on the site. Only in the scope of housing provision, the city has built more than 6,500 housing units to date and plans to build approximately 5,000 more housing units.

Thus, this article traces a historical perspective of the occupation of Heliópolis focusing on the production of housing by the State and the struggle of the residents for the right to remain in the place.

Keywords: Social housing; Favela; Heliópolis; São Paulo.

HELÍÓPOLIS E A DISPUTA PELO ACESSO A TERRA

Até o ano de 1942, a gleba de aproximadamente 3 milhões de metros quadrados pertencia à família Penteado que lá haviam construído 36 casas para locação em lotes que variavam de 141 à 697m² e formavam o conjunto Residencial Vila Heliópolis. Estas casas foram construídas em uma área próxima ao tecido da cidade e o restante da gleba acomodava uma grande fazenda com árvores frutíferas e duas lagoas alimentadas por minas de água potável.

Em 1942, a gleba foi adquirida pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) para a construção de casas para seus associados, mas segundo Amaral (1991, p.31), o Instituto nunca chegou a construí-las.

Em 1966, o decreto de lei nº72 unificou diversos Institutos de Previdência Social e a gleba correspondente a Heliópolis passou a ser gerida pelo Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS) que, em 1969, construiu o Hospital Heliópolis e o Posto de Assistência Médica (PAM) em uma parte da gleba (Amaral, 1991). É importante destacar que, embora o IAPAS tenha parcelado a área em diversas glebas menores², e construído os dois equipamentos de saúde supracitados, o Instituto não ocupou efetivamente esta área deixando ociosa boa parte do terreno.

Em 1971, sob o comando do prefeito José Carlos de Figueiredo Ferraz, a então Secretaria do Bem Estar Social da Prefeitura Municipal de São Paulo (SEBES), promoveu o desadensamento da favela de Vila Prudente e transferiu 150 famílias para Vilas de Habitação Provisória (VHP)³ que foram construídas em Heliópolis próximas à Rua Coronel Silva Castro e ao córrego Sacomã. Em 1978, novos alojamentos foram construídos para abrigar 60 famílias removidas da favela Vergueiro.

A instalação desses alojamentos provisórios fomentou a ocupação de novos moradores através da autoconstrução de barracos de madeira e papelão em áreas próximas aos alojamentos. Inclusive os operários que trabalharam na construção do Hospital e do PAM acabaram se instalando por ali (Amaral, 1991).

Outro fator fundamental para a densa ocupação de Heliópolis foi sua localização. Desde e as primeiras ocupações, Heliópolis já estava inserida em um contexto urbano privilegiado, pois está relativamente próxima ao centro da cidade de São Paulo (aproximadamente 8km), a duas estações ferroviárias⁴ e a um eixo industrial importante no país, o eixo que margeia o Rio Tamandateí e vai do município de São Paulo até o município de Santo André, além de contar com boa rede de infraestrutura e serviços diversificados no entorno. (Amaral, 1991)

²Além do parcelamento o IAPAS vendeu suas terras para outras instituições. Em 1967, o IAPAS vendeu aproximadamente 425 mil metros quadrados para a Petrobrás e, em 1978, vendeu aproximadamente 540mil m² para a SABESP. Na década de 80, catorze glebas foram compradas pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB – SP).

³As VHP eram alojamentos provisórios construídos em madeira e com banheiros coletivos e que, dentre diversos equívocos, compreendiam que a população residente em favela era formada por migrantes recém-chegados e que haviam encontrado na favela sua primeira residência na cidade, quando na verdade, o fenômeno estava mais relacionado ao empobrecimento da população. (Taschner & Baltrusis, 2003, p. 103)

⁴No momento da formação de Heliópolis, as estações Tamandateí e São Caetano estavam a aproximadamente 2km da favela. Atualmente, além de diversas linhas de ônibus que passam por suas principais vias, Heliópolis está, em seu trecho mais próximo, a 300 metros do terminal intermodal do Sacomã que agrega ônibus municipais, intermunicipais e uma estação de metrô.

As novas ocupações espontâneas, por sua vez, despertaram outra forma de ocupação: a grilagem. Segundo Amaral (1991, p.32), no final dos anos 70, os grileiros passaram a disputar terras com os novos ocupantes que vinham chegando, de forma violenta, sobretudo nas ruas Cônego Xavier e na Estrada das Lágrimas.

Os grileiros parcelaram a terra, abriram ruas, demarcaram, venderam lotes e faziam um controle da ocupação de Heliópolis sob a égide da ameaça e da violência. Assim, as famílias que haviam se instalado sem o crivo dos grileiros, tinham que pagar um valor pela 'venda do lote' ou então seriam expulsos.

O clima era de violência e de disputa entre as famílias que ocupavam e os grileiros de modo que, "quando o IAPAS se deu conta, a ocupação da gleba já era uma realidade" (Amaral, 1991, p. 32). Ou seja, "o grande responsável pela criação e desenvolvimento da favela Heliópolis/ São João Clímaco foi o poder Público seja Federal, o IAPAS, que deixou sua propriedade abandonada, seja Municipal (...), que lá instalou alojamentos provisórios, que se tornaram permanentes" (Amaral, 1991)

É também neste período do final dos anos 70 que o IAPAS decide impetrar uma série de ações de reintegração de posse contra os grileiros e os demais ocupantes da gleba. Em 1979, o Juiz Federal da 6ª vara, em São Paulo, emitiu uma liminar de reintegração de posse em favor do IAPAS e, em 1983, a determinação foi cumprida sendo lavrado o auto de reintegração de posse. Estas ações estimularam a organização dos moradores em prol de dois eixos: resistir a elas e exigir, do poder público, a instalação dos serviços de água e luz que até então eram incipientes.

Através da intensa reivindicação popular dos moradores de Heliópolis, em 1984 conseguiu-se uma articulação entre a prefeitura de São Paulo, o IAPAS e o BNH. Esta articulação promoveu a transferência da gleba de Heliópolis para o BNH e este o repassou para a COHAB municipal ensejando a construção de moradias para as famílias de baixa renda. Esta transferência foi amplamente divulgada e atraiu novos moradores interessados em residir em uma área que seria objeto de intervenção do poder público.

De modo que sete anos depois, em 1991⁵, Heliópolis já era uma das maiores favelas da cidade e abrigava mais de 40 mil pessoas em 9.711 domicílios. As famílias ocuparam praticamente toda a gleba, inclusive as áreas alagadas que conformavam as minas de água potável e a lagoa.

Em 2010, Heliópolis tinha aproximadamente 65 mil pessoas vivendo em cerca de 19 mil domicílios, dos quais mais de 6,5 mil deles construídos ou promovidos pelo Estado (quase 40%).

Assim, podemos dizer que a ocupação de Heliópolis foi marcada por duas características: uma intensa luta de seus moradores, seja contra o Estado ou contra os grileiros, para permanecer no local; e uma forte relação com o Estado que, se num primeiro momento reservou a terra e foi conivente com a ocupação irregular dos grileiros e das famílias de baixa renda, em outro, passou a ser um importante agente promotor da ocupação.

Heliópolis e as gestões municipais

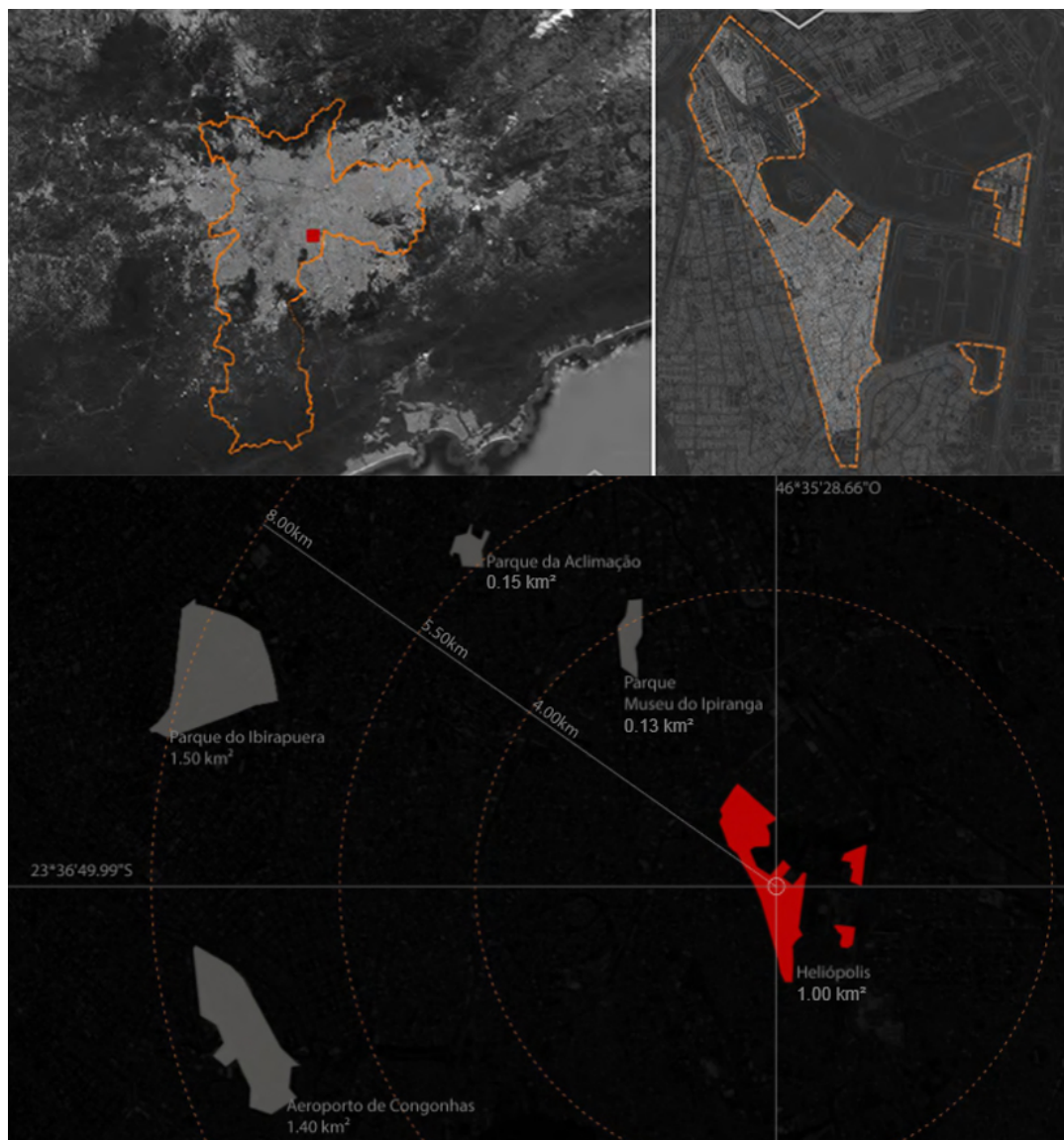


Figura 1: Localização de Heliópolis
Elaboraça Daniela Getlinger, 2012

Segundo Suzana Pasternak Taschner (2006), as ações do poder público municipal em favelas podem ser divididas em cinco grandes períodos de estratégias distintas:

A primeira delas, quando do surgimento das favelas em São Paulo, na década de 40, a política habitacional entendia como única ação possível a remoção das favelas. Isto porque as favelas eram compreendidas como uma “doença” da cidade, cuja única cura seria a remoção.

A partir dos anos 70, as favelas passaram a ser equivocadamente entendidas como situações temporárias, fruto da explosão migratória, e que, com o tempo, estas famílias ou seriam inseridas no mercado formal ou voltariam aos seus locais de origem. Enquanto isto não acontecia, a estratégia Municipal consistia na provisão de alojamentos temporários em Vilas de Habitação Provisório (VHP).

As VHP eram construídos em madeira e tinham banheiros coletivos. Neles, havia um intenso serviço social com o intuito de promover a integração das famílias que ali residiam no mercado formal e ao emprego. Para tanto, havia cursos formação profissional, provisão de documentação etc. Esperava-se que as famílias estivessem aptas para esta integração após um ano. Os VHP mostraram-se equivocados em diversos aspectos, a começar pela leitura de que a população residente em favela era formada por migrantes recém-chegados e que haviam encontrado na favela sua primeira residência na cidade, quando na verdade, a favela estava mais relacionada ao empobrecimento da população (Taschner & Baltrusis, 2003).

A partir dos anos 80, o Município passou a reconhecer a existência das favelas como condição habitacional e adotou medidas de redução da precariedade, principalmente através da instalação de redes de água e de luz através do programa PRO-FAVELA (Denaldi, 2013) e o PRÓ-LUZ que levou energia elétrica (SAMORA, 2010). Esta mudança estratégica está ancorada em diversos fatores, desde o crescimento a taxas elevadíssimas das favelas (o que inviabilizaria a remoção); a compreensão de que muitos moradores das favelas eram trabalhadores assalariados, mas que, devido à *industrialização com baixos salários*⁶ não conseguiam acessar as políticas habitacionais e o mercado formal de habitação; e também à eleição de governos progressistas em diversos municípios do país.

Entre os anos de 1986 e 1988, a remoção das favelas voltou a integrar as ações públicas sobretudo quando estas favelas se localizavam em áreas nobres. Neste período, foram removidas as favelas Cidade Jardim, em frente ao Jôquei Clube e à Av. Cidade Jardim, a favela da Av. Juscelino Kubitschek e a favela Formigueiro, na Vila Maria (BUENO, 2000). Um dos argumentos utilizados era que a implantação de infraestruturas em áreas irregulares privilegiaria este tipo de ocupação (CASTILHO, 2013).

Foi neste período que o Município aprovou a Lei de Operações Interligadas⁷, ou Lei de Desfavelamento, que ofereceu vantagens urbanísticas à iniciativa privada em troca da construção de moradias populares. (TASCHNER, 1997). No entanto, conforme nos mostra Bueno (2000), esta proposta foi utilizada pelas gestões de Jânio Quadros, Paulo Maluf e Celso Pitta para remover favelas de áreas de risco e em áreas destinadas às obras públicas.

⁶ Oliveira, 1984

⁷ Lei n° 10.209 de 10 de dezembro de 1986.

A partir de 1989, a urbanização de favelas foi incorporada à política municipal. Contudo, é importante ressaltar que, desde então, as diferentes gestões municipais desenvolveram diversas metodologias e programas de urbanização de favelas, alguns com intervenções menores e normalmente mais vinculadas ao território específico de cada favela e outros que promovem grandes intervenções quase sempre substituindo integralmente ou parcialmente o tecido (urbano e social) das áreas de intervenção.

Os itens abaixo constroem uma narrativa histórica com foco nas intervenções municipais em Heliópolis desde a gestão Reynaldo de Barros (1979/1983) até a 2ª gestão de Gilberto Kassab (2009/2012).

GOVERNO REYNALDO DE BARROS (1979 – 1983)

Quando Reynaldo de Barros assumiu a prefeitura de São Paulo, constatou que 50% da cidade carecia de iluminação pública e de ruas pavimentadas, que 60% da população não estava conectada à rede de esgoto e que diversos outros serviços, sobretudo de transporte público e de limpeza urbana, apresentavam graves deficiências (Amaral, 1991).

Estima-se que naquela época 439.721 mil pessoas⁸ residiam em favelas na cidade de São Paulo (Taschner, 2001). Não apenas a dimensão do problema era alarmante, mas também o agravamento das situações de risco e de despejo também preocupava o Poder Público.

De modo que Reynaldo de Barros⁹ definiu como uma das prioridades de sua gestão a solução de problemas habitacionais no município e criou, em 1979, o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais (FUNAPS) e os seguintes Programas: o Programa de Urbanização de Favelas (Pró-favela), o Programa de Ligação de Água em unidades Habitacionais Subnormais (Pró-Água)¹⁰ e o Programa de Ligação de Luz em unidades Habitacionais Subnormais (Pró-Luz)¹¹.

O FUNAPS foi instituído através da lei 8.906 de 1979 e tinha como objetivo atender à população de até quatro salários mínimos residentes em habitações subnormais através do subsídio, a fundo perdido, para aquisição de lotes, material de construção, de casa própria e de melhoria habitacional.

O Pró-favela abrigava dois subprogramas: o de Melhoria, que consistia na implantação de serviços básicos de infraestrutura de saneamento básico e de urbanização mínima da área e que seria adotado quando a fixação definitiva da população não fosse possível; e o de Urbanização que envolvia o parcelamento do solo, urbanização dos lotes, provisão habitacional definitiva e superestrutura local para as áreas onde as condições físicas, jurídicas e sociais da favela ensejavam sua consolidação.

⁸ Estamos adotando a estimativa de Taschner (2001) realizada a partir de pesquisa de campo. O Censo da mesma época (1980) estimava que a população favelada fosse de 335.344 pessoas.

⁹ O engenheiro Reynaldo de Barros, desde sua indicação à PMSP, era considerado o candidato natural ao Governo do Estado de São Paulo para substituir o então governador Paulo Maluf. Segundo Amaral (1991, p. 46) a opção por atender às classes mais carentes fazia parte da estratégia para chegar ao Palácio dos Bandeirantes. No entanto, em 1982, Reynaldo de Barros acabou perdendo para Franco Montoro no pleito para o Governo do Estado.

¹⁰ O Pró-água foi realizado em parceria com a SABESP, do Governo do Estado.

¹¹ O Pró-Luz foi realizado em parceria com a EMURB e Eletropaulo.

A meta inicial do programa era atender 36 favelas localizadas em diferentes regiões do Município. Entretanto, apenas 26 áreas foram efetivamente atendidas, num total de 6.036 barracos, abrangendo a população de 30.180 habitantes.

O Pró-água consistia na ligação domiciliar à rede de água e continha 3 modalidades¹² de atendimento: para as habitações em lotes individualizados de frente para a via pública, ligações coletivas para habitações no interior das favelas e ligações individualizadas para domicílios no interior das favelas. Ao todo, 311 favelas foram contempladas e aproximadamente 18 mil ligações foram feitas até o ano de 1982 (Amaral, 1991).

O Pró-luz promoveu, inicialmente, ligações condominiais de energia para os domicílios de diversas favelas da cidade. Ao longo do tempo, o programa foi aperfeiçoado e passou a promover ligações individualizadas. Até 1982, o programa havia beneficiado 715 favelas (94% do total) e atendido 62.466 domicílios o que correspondia a 82% do total de domicílios em favelas do Município. (Amaral, 1991).

Heliópolis na Gestão Reynaldo de Barros

Segundo Amaral (1991), a questão fundiária de Heliópolis, por estar assentada em um terreno federal do IAPAS e com corrente processo de reintegração de posse, foi um fator determinante para atuação tímida da gestão Reynaldo de Barros neste território.

Em outubro de 1982, em consonância com a reivindicação prioritária dos moradores pela instalação das redes de água e de luz, a Unidade Regional de Atendimento Habitacional do Ipiranga, órgão subordinado à então Secretaria do Bem Estar Social da Prefeitura Municipal de São Paulo (SEBES), iniciou o trabalho social da área tendo em vista a implantação dos programas Pró-Água e Pró-Luz em Heliópolis. No final deste mesmo ano, a prefeitura iniciou a instalação das redes de água e de luz, e auxiliou na construção de um galpão comunitário para o funcionamento da OSEM – Organização Sócio Educativa do Menor.

Além da questão das infraestruturas, os moradores estavam também bastante preocupados com o problema da terra pois, como vimos, o processo de reintegração de posse havia sido iniciado desde 1979. A alternativa proposta pela Unidade Regional de Atendimento Habitacional do Ipiranga, já no final da gestão, foi a de obter a doação da gleba em favor da prefeitura de São Paulo e elaborar um projeto de urbanização que beneficiasse aos moradores de Heliópolis.

Assim, a ideia inicial de se urbanizar Heliópolis nasceu no final do Governo Reynaldo de Barros, e foi retomada no governo seguinte, de Mário Covas. (Amaral, 1991)

GOVERNO MÁRIO COVAS (1983 – 1986)

É importante destacar que apesar das ações realizadas por Reynaldo de Barros, o número de favelas e o número de pessoas morando em favelas continuou crescendo na cidade. Assim, quando Mário Covas assumiu a prefeitura de São Paulo, a questão habitacional continuou sendo uma prioridade. Covas acreditava que o problema da habitação era, essencialmente, um problema de renda. Em sua fala realizada na abertura do 35º Encontro Nacional de COHABs, ele afirma que

¹² Inicialmente havia apenas duas modalidades. A terceira modalidade ligações individualizadas para domicílios no interior das favelas foi acrescida posteriormente.

“a maioria da população não conta com renda suficiente para comprar ou alugar uma moradia razoável” (Amaral, 1991).

Ainda assim, o então prefeito estruturou um Plano Habitacional organizado em quatro políticas: política de terras, de recursos, de participação da iniciativa privada e da participação comunitária.

O Plano tinha como prioridade a construção de novas unidades habitacionais e da produção de lotes urbanizados para as camadas mais carentes da população. Assim, a meta era promover 155 mil novas unidades entre lotes urbanizados, embriões, casas e apartamentos num período de quatro anos (Amaral, 1991).

Em relação às favelas, o Plano Habitacional de Mário Covas era bastante semelhante ao de Reynaldo de Barros propondo a urbanização das favelas passíveis de serem consolidadas e integradas ao tecido da cidade, e a melhoria mínima das favelas que, por inaptidões físicas e/ou fundiárias, não pudessem ser consolidadas.

Previa-se o atendimento prioritário às favelas que estivessem localizadas em áreas que não apresentassem riscos à ocupação, que não tivessem fossem destinadas a obras públicas, que fossem ocupadas a mais de cinco anos e cuja escala da ocupação viabilizasse o investimento necessário à urbanização. Assim, previa-se a urbanização de 79 favelas (7% do total de favelas da cidade) que abrigavam, ao todo, 13.348 famílias (aproximadamente 13% do total de famílias).

Heliópolis enquadrava-se nestes critérios e poderia ser objeto de urbanização. No entanto, é importante destacar que, segundo Bonduki (1987 apud Sampaio, 1991) embora a fala da prefeitura fosse favorável à regularização da posse, havia setores de sustentação do governo que resistiam a essas ações pois temiam que elas estimulasse novas ocupações devido à escala de trabalhadores sem moradia e à 40% da área urbanizada da RMSP encontrar-se vazia na ocasião.

HELIÓPOLIS NA GESTÃO MÁRIO COVAS

A gestão Covas apresentou, desde o início da gestão, um plano parcial para Heliópolis. Este plano estava estruturado em quatro etapas de desenvolvimento: 1) esclarecimento da situação jurídica das áreas; 2) doação da gleba pelo IAPAS à PMSP; 3) provisão habitacional através de loteamentos de habitação de interesse social que contemplasse não só os moradores de Heliópolis como também os de outras favelas da região do Ipiranga; 4) definir junto aos moradores um projeto habitacional definitivo.

Em novembro de 1983, o Plano Habitacional Integrado de Heliópolis foi finalizado e apresentado ao BNH para servir de negociação entre o IAPAS e a PMSP. O Plano apontava que, na época, Heliópolis tinha aproximadamente 9.600 pessoas em 1.917 domicílios. Desde aquela época, a gleba estava inserida em um contexto urbano dotado de serviços como transporte público, comércio diversificado, escolas, posto de saúde etc. Além disso, a proximidade com o ABC paulista tornava-a privilegiada pela grande oferta de emprego (Amaral, 1991).

Consta no plano que o projeto de urbanização tinha em vista a erradicação da favela substituindo-a por edifícios habitacionais de diversas tipologias, recorrendo não só a tipologias padrão da COHAB, mas também aos embriões do PROMORAR¹³. Na lógica do plano, a responsabilidade pela urbanização seria partilhada entre o poder público que executaria o parcelamento do solo, algumas unidades habitacionais (apartamentos e embriões) e obras de infraestrutura, de

¹³ PROMORAR foi um programa Federal de erradicação de favelas criado em 1979.

equipamentos públicos, e a população que autoconstruía parte de suas casas. Ao todo, previa-se a construção de 6.420 apartamentos (cujas tipologias variavam entre de 39, 47 e 56 m²) e 2.374 unidades unifamiliares cujo lote padrão era de 75m² e a área construída de 28m².

Portanto, o plano extrapolava o atendimento às 1.917 famílias que já residiam no local e atenderia também a mais 6.800 famílias vidas de outros lugares da cidade. Segundo consta no próprio plano de urbanização, este conjunto de ações previa não só atender às demandas habitacionais, como também intencionava à valorização da área (PMSP, 1983 apud Amaral, 1991). Durante a gestão Mário Covas o plano não saiu do papel e foi retomado na gestão seguinte, de Jânio Quadros.

Em 1984, foi celebrado o convênio entre o Ministério do interior e o Ministério da Previdência e Assistência Social tendo em vista a transferência da gleba de Heliópolis para o BNH e este, por sua vez, repassou a posse para a COHAB. Essa transferência só foi possível, cabe destacar, por conta da intensa pressão que os moradores de Heliópolis faziam tanto junto à COHAB, quanto ao IAPAS e ao BNH¹⁴.

A transferência foi amplamente divulgada o que, segundo Amaral (1991), atraiu novos moradores interessados em residir em uma área que seria objeto de intervenção do poder público e também perturbou a ação dos grileiros que agiam em Heliópolis.

Tendo em vista um maior controle do território recém adquirido, tanto do ponto de vista de levantamento de dados, da articulação com a população residente, e para evitar a ação dos grileiros e de novas ocupações, a COHAB implantou um escritório dentro da própria gleba. No entanto, se por um lado esse escritório de fato aproximou a COHAB da população¹⁵, ele não foi suficiente para conter as novas ocupações e Heliópolis continuou crescendo.

GOVERNO JÂNIO QUADROS (1986 – 1988)

O Governo Jânio Quadros foi marcado pelo investimento em transportes, em grandes obras viárias, limpeza pública e desfavelamento. A presidência da COHAB ficou a cargo de um empreiteiro¹⁶ que ampliou o foco de atendimento da Companhia agregando famílias de renda média (de até 10 salários mínimo)¹⁷ e encerrou a política de mutirões que haviam sido incentivados na gestão anterior.

O país enfrentava uma grave crise econômica e havia poucos recursos para viabilizar os objetivos propostos pelo governo municipal. Uma das alternativas encontrada pela gestão para obter recursos foi a promulgação da Lei de Operações Interligadas (Lei Municipal Nº 10.209 de 1986) que ficou conhecida como a Lei de Desfavelamento. Esta Lei concedia à iniciativa privada, desde que ouvida a comissão de zoneamento, a “modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, sua propriedade, desde

¹⁴ As reivindicações dos moradores não se encerravam na transferência de terra para a COHAB, eles demandavam também obras de infraestrutura, de parcelamento do solo, o auxílio ao mutirão através do fornecimento de plantas para a construção de casas e do financiamento de materiais de construção para as famílias de baixíssima renda e, por fim, a venda dos lotes para os moradores de modo que eles tivessem assegurados com a posse definitiva da terra (Amaral, 1991).

¹⁵ Através do escritório implantando em Heliópolis, os moradores tiveram mais possibilidades para reivindicar maior participação na elaboração do plano de urbanização, solicitar novas ligações de água e luz etc.

¹⁶ O engenheiro Francisco Queluz presidiu a COHAB na gestão de Jânio Quadros.

¹⁷ Até então, o foco da COHAB era de famílias de até 5 salários mínimos.

que se obriguem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada” (São Paulo, 1986).

Segundo Amaral (1991), a política habitacional aplicada por Jânio Quadros na cidade de São Paulo tinha uma preocupação clara de beneficiar as empreiteiras. Em relação às favelas, a estratégia consistia em relocar as famílias que estavam lindeiras aos córregos através do Geprocav¹⁸ e de privilegiar as favelas localizadas em vias de grande circulação, que dessem grande visibilidade e também que estivessem assentadas em áreas de alto valor imobiliário¹⁹. Este era justamente o caso de Heliópolis. (Amaral, 1991).

HELIÓPOLIS NA GESTÃO JÂNIO QUADROS

Jânio Quadros retoma o Plano Habitacional Integrado de Heliópolis com a mesma equipe que o havia desenvolvido do governo de Mario Covas. Isto é, mantêm-se a proposta de melhorias às cerca de 4 mil unidades unifamiliares existentes na gleba e prevê-se a construção de aproximadamente 6 mil novas unidades habitacionais multifamiliares na própria gleba. No entanto, a destinação dessas novas unidades não está mais restrita a famílias de até cinco salários mínimos do projeto inicial, mas incorpora-se também a população de renda média, de até 10 s.m.²⁰.

Além disso, previa-se a execução parcial ou integral dos equipamentos comunitários e das obras de infraestrutura necessárias para complementar o Plano. Havia muita desconfiança, por parte das lideranças de Heliópolis, sobre as reais intenções da prefeitura. Elas desconfiavam que houvesse a possibilidade das famílias serem removidas²¹, que a prefeitura não daria prosseguimento às obras prometidas e que, mesmo se essas obras se realizassem, se elas seriam adequadas à capacidade de pagamento das famílias de baixíssima renda.

Em 1986 a COHAB propõe a construção de aproximadamente 670 lotes em uma área livre próxima ao córrego dos meninos, na gleba L. Propunha-se a construção de unidades unifamiliares, para desadensar a favela, e multifamiliares destinadas às famílias que do entorno ou àquelas residentes em Heliópolis que optassem por essa solução habitacional. Esta proposta foi rejeitada pelos moradores que alegavam que se tratava alagável em dias de chuva. De modo que a COHAB altera o projeto e propõe a construção de 276 embriões através do Projeto Modelar²² em uma área que ficou conhecida como praça Piloto, na gleba K1 .

Estes embriões seriam destinados às famílias cadastradas em áreas de risco de Heliópolis e que tinham interesse em residir naquela área. Por interseção da UNAS, os primeiros embriões foram

¹⁸ Grupo Executivo dos Programas de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale – GEPROCAV Instituído em 1987.

¹⁹ Segundo Amaral (1991), durante a gestão de Jânio Quadros a possibilidade de remoção era algo que pairava e assustava as lideranças de muitas favelas da cidade. Esta insegurança foi reforçada quando, logo no início da gestão, a favela da Cidade Jardim foi substituída por um jardim, pois desvalorizava as casas lindeiras.

²⁰ Segundo Amaral (1991), seriam construídos 1.080 apartamentos para a faixa de 4 a 6 s.m., 1.080 apartamentos na faixa de 6 a 8 s.m. e 1.900 na faixa de 8 a 10 s.m.

²¹ Uma das principais reivindicações dos moradores era a defesa do instrumento de Concessão do Direito Real de Uso para viabilizar a permanência dos moradores de forma segura e sem custos. Essa reivindicação estava alinhada ao Movimento Unificado de Favelas que reunia centenas de favelas da RMSP (Amaral, 1991).

²² O Projeto Modelar foi um programa instituído pela gestão de Jânio Quadros com o objetivo de substituir os mutirões. Este programa consistia na provisão de embriões habitacionais isolados em lotes de 75m² e com 24m² de área construída.

destinados às 24 famílias²³ que residiam na gleba L e que haviam sido desalojadas por uma ação de reintegração de posse articulada pelo IAPAS²⁴. Segundo Amaral (1991) os demais embriões foram entregues às famílias que viviam na beira do córrego em áreas críticas ou demais precariedade como adensamento excessivo. Cabe destacar que os primeiros embriões foram entregues sem ligação de água e esgoto e seis dos primeiros moradores que haviam sido realojados da gleba L para a Praça Piloto acabaram vendendo as casas recebidas nos primeiros meses.

Com a saída dos moradores da gleba L, a COHAB propôs alterações no projeto e desenvolveu o “Campo Experimental” no âmbito do projeto Modelar. Foram construídos 688 apartamentos em 43 prédios de 16 apartamentos cada um e que utilizaram o trabalho de diversas construtoras

É importante ressaltar que o terreno da Gleba L era (e possivelmente ainda é) um terreno inadequado para fins de moradia, pois se trata de um terreno charco, alagadiço e que abrigava um antigo lixão (Amaral, 1991). Até o final de 1990, os edifícios não estavam habitados, pois não possuíam água encanada. Além disso, já naquela época, observou-se que as construções apresentavam trincas e infiltrações de água (Petrone, 1990 apud Amaral, 1991)

Além da verticalização da gleba L, a COHAB propunha também a verticalização das melhores glebas²⁵ destinando os apartamentos para famílias de renda média e que não residiam em Heliópolis. Segundo Amaral (1991), a COHAB não estava dialogando adequadamente com as lideranças e cercou, sem aviso, essas quadras. Além disso, a COHAB priorizou a construção dos apartamentos de classe média em detrimento de urbanizar os lotes existentes na favela ou de prover moradia para as famílias de baixa renda que já residiam no local.

Ou seja, este foi um período marcado também pelo pouco diálogo entre a COHAB e as lideranças locais. As vozes das lideranças não eram reconhecidas como legítimas pelo prefeito que, em memorando²⁶ ao presidente da COHAB em setembro de 1987, escreveu: “Não admita manifestações com cartazes e palavras de ordem esquerdistas (...) o desrespeito, o desafio à autoridade, a violência e os chamados direitos humanos, ameaçam este País e esta cidade.” (Quadros, 1987 apud Amaral).

Apesar de Jânio Quadros não ser adepto das construções em mutirão, em 1987, a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) celebrou um acordo com a Prefeitura de São Paulo para construção de 10 mil casas em regime de mutirão na cidade²⁷. Amaral (1991) levanta a hipótese de que havia contornos políticos no aceite do Prefeito a este acordo, uma vez que ele havia sido celebrado com grande sucesso em outros Estados.

²³ Amaral (1991) argumenta que essa interseção da UNAS foi descabida, pois estas 24 famílias não estavam cadastradas e nem faziam parte do movimento.

²⁴ Segundo Amaral (1991) o fato de ter sido o IAPAS solicitado a reintegração de posse e não a COHAB despertou a desconfiança das lideranças da UNAS se a COHAB tinha mesmo a posse da terra.

²⁵ Glebas C, H e I.

²⁶ Segundo Amaral (1991), o memorando foi escrito ao presidente da Cohab um dia após um protesto organizado pela UNAS e que reuniu cerca de 800 pessoas. O protesto tinha como principais reivindicações a garantia da permanência dos moradores na área, a definição do projeto global para Heliópolis e mudanças no projeto dos embriões. Questionava-se também a construção dos apartamentos de renda média em número maior do que o previsto e destinados às famílias que não compunham o núcleo de Heliópolis.

²⁷ Através deste acordo, seria responsabilidade da PMSP a provisão de lotes urbanizados e à SEAC caberia o fornecimento de materiais de construção e de assessoria técnica.

Em Heliópolis, foram construídos sob o regime de mutirão 200 domicílios nos núcleos Flamengo/Portuguesa 1 e 2 (143 UH), Lagoa/ Xique-Xique (40 UH) e Praça Dom Pedro (18 UH)²⁸. A construção desses mutirões passou por um amplo processo de luta, por parte das lideranças de Heliópolis, para adequar minimamente o projeto à realidade das famílias. Inicialmente, previa-se que seriam destinados lotes de 51m² e embriões geminados de 24m² para cada família. Com auxílio de um assessor técnico e após a ocupação do escritório da COHAB pelas lideranças da UNAS, conseguiu-se que os lotes fossem de 75m² mas não foi possível alterar a dimensão das Unidades Habitacionais²⁹.

A frente da Lagoa/ Xique-Xique foi a primeira a ser iniciada. Apesar da proximidade entre os canteiros, e da vontade da assessoria técnica, não houve intercâmbio de mão-de-obra entre elas.

A GESTÃO DE LUIZA ERUNDINA (1989 A 1992)

A gestão de Luiza Erundina surgiu de um fortalecimento dos movimentos sociais urbanos e foi marcada pela priorização do enfrentamento dos problemas sociais da maior parte da população, dentre eles o problema da moradia (Cardoso, 2004). Neste período havia 1.560 favelas em São Paulo e 40% da população da cidade morava ilegalmente.

Segundo Patrícia Samora (2010), a gestão da prefeita Luiza Erundina (PT) criou o Programa de Habitação de Interesse Social com base nas propostas alternativas desenvolvidas pelos movimentos sociais e previa a regularização física e fundiária das áreas utilizando instrumentos disponíveis à época, como a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU).

Este programa foi de fundamental importância, pois interrompeu o ciclo de políticas assistencialistas e clientelistas e estava estruturado em um alto grau de envolvimento da população. O programa foi dividido em quatro subprogramas:

- Obras de grande porte que foram realizadas por empreita e cujas diretrizes foram desenvolvidas na Superintendência de Habitação Popular;
- Convênio FUNAPS – Urbanização (URBANACOM) destinada às associações organizadas de moradores de favelas que realizaram, em regime de mutirão, obras de infraestrutura;
- Convênio FUNAPS – Favelas que realizou a construção de unidades habitacionais, em regime de mutirão, para a demanda de moradias gerada pelos processos de urbanização;
- Obras de melhoria de pequeno porte em regime de mutirão.

Com base na avaliação sobre a política de habitação social para a cidade de São Paulo realizada por Eduardo Marques (2005), Samora (2010) aponta três elementos que caracterizam os avanços da gestão de Luiza Erundina: (1) uma grande produção habitacional de interesse social que, ainda que insuficiente em relação à demanda, foi a maior produção da cidade até então; (2) a adoção de soluções alternativas direcionadas aos problemas reais da cidade em detrimento dos grandes

²⁸ A primeira frente de obra dos mutirões teve início em julho de 1988 (Amaral, 1991).

²⁹ A SEAC descumpriu a determinação do prefeito que, através de um bilhete, em junho de 1988, que os lotes de Heliópolis não ultrapassassem 70m².

conjuntos habitacionais; e (3) a criação de estruturas gerenciais específicas para a implementação destas políticas.

Diferentemente do que vinha sendo desenvolvido pela COHAB até então, a gestão Erundina incentivou o desenvolvimento de tipologias habitacionais diferenciadas e que estivessem mais ancoradas à realidade local e melhor inseridas no tecido urbano.

O livro-catálogo “Arquitetura e Habitação Social em São Paulo, 1989-1992” escrito por Nabil Bonduki em 1993, reúne estas experiências sendo que, muitas delas, foram resultantes de concursos públicos de arquitetura.

É importante destacar que estas arquiteturas não foram construídas à sorte e à qualidade de um bom arquiteto projetista, mas sobretudo por meio de um trabalho coletivo ligado a “uma gama variada de programas habitacionais vinculados a uma política urbana mais ampla e uma visão que não confunde quantidade com falta de qualidade” (BONDUKI, 1993). Havia também a compreensão de que a qualidade de um projeto de habitação não está apenas em uma boa resolução das questões intrínsecas à escala privada da vida cotidiana, mas também de como esse projeto faz a transição e a interface entre esta escala mais íntima e a esfera pública:

“O construir habitação também se constrói cidade (...) sobretudo na medida em que a casa é lócus privilegiado de atividades cotidianas de caráter privado que se constituem em contraposição à vida pública que se desenvolve no âmbito específico das ruas, praças, parques e demais lugares públicos do espaço urbano. E para que essa separação não se faça bruscamente, são edificadas espaços que realizam a transição entre o público e o privado como varandas, pequenos jardins, soluções originais de janelas etc.” (ANDRADE; BONDUKI; ROSSETTO, 1993)

Ao todo, o programa interviu em 91 favelas com obras de intervenção integrada. Segundo Eduardo Marques (2005), 22 destas favelas tiveram suas obras concluídas até o final da gestão e atenderam aproximadamente 22.500 famílias.

No âmbito da regularização fundiária, a gestão não conseguiu avançar, pois a proposta de Concessão de Direito Real de Uso da Terra não foi aplicada e ficou em discussão entre os poderes Executivo, Legislativo e a Associação de moradores (ZUQUIM, 2012).

Em Heliópolis, além das obras de urbanização (com abertura de vias e provisão de saneamento básico), foram projetadas e construídas 120 Unidades Habitacionais para abrigar famílias que tiveram que ser removidas para a urbanização da mesma favela. O projeto dos arquitetos Luís Espallargas, Ângelo Cecco e Edna Nagle foi construído por empreiteira e retoma a morfologia de quadra tradicional europeia, com ocupação perimetral e pátio central desenhado por um renque de casas sobrepostas.

AS GESTÕES DE PAULO MALUF E CELSO PITTA (1992 A 2000)

Após o ano de 1992, com a eleição do prefeito Paulo Maluf (1992-1996), a Política de Habitação de São Paulo sofreu drásticas mudanças. Os programas vigentes foram interrompidos e as obras em curso paralisadas, exceto as contratadas por empreiteiras ou com financiamento internacional em curso. Com esta suspensão, muitas das famílias que estavam em alojamentos à espera de serem atendidas tiveram de providenciar, elas mesmas, alternativas de moradia, aumentando assim o número de favelas na cidade (SAMORA, 2010).

A gestão foi marcada pela centralização das ações, interrompendo o amplo processo participativo que estava em curso na gestão anterior. Além disso, diversas favelas que estavam em áreas públicas sofreram ações de despejo, principalmente aquelas onde havia maior organização comunitária (idem, ibidem).

A gestão criou três programas habitacionais destinados às favelas e coordenados, não mais por técnicos da prefeitura, mas por gerenciadoras: o Programa Guarapiranga, o Programa de Verticalização (PROVER), também conhecido como Cingapura, e o Programa de Canalização de Córregos (PROCAV). Neste item, daremos ênfase ao programa PROVER que teve uma extensa atuação em Heliópolis.

O Programa Guarapiranga foi criado tendo como objetivo a recuperação dos mananciais da Represa Guarapiranga e agregava consigo outros cinco subprogramas: (1) Serviços de água e esgoto, (2) Coleta e disposição final de lixo, (3) Recuperação urbana e ambiental, (4) Proteção Ambiental e (5) Gestão da bacia. As ações de urbanização de favelas e a recuperação ambiental dos loteamentos irregulares do entorno da represa estavam inseridas no subprograma de Recuperação Urbana e Ambiental. Ao todo, o programa urbanizou 74 favelas, deixou 12 intervenções em andamento e atingiu 8.550 famílias.

O PROCAV foi criado para, através de recursos financiados pelo BID³⁰, promover a canalização de córregos e a implantação de avenidas de fundo de vale em diversos trechos da cidade. Quando em favelas, o programa atuava exclusivamente sob a forma de remoção das famílias que residiam no perímetro da intervenção viária levando-as, muitas vezes, para outras regiões da cidade (SAMORA, 2010). O programa não previa nenhum tipo de melhoria para a área remanescente da favela e construiu, na gestão Maluf, aproximadamente 1.500 unidades habitacionais com cerca de 42m² por unidade

O Programa de Verticalização (PROVER) foi elaborado na gestão Erundina, e tinha como objetivo viabilizar a urbanização de favelas que exigiram significativas remoções para a implantação das redes de infraestrutura. A ideia partia da reconstrução de quadras inteiras do interior da favela que acomodariam as famílias removidas e permitiram a implantação de infraestrutura em todo o assentamento (BUENO, 2000).

No entanto, na gestão Maluf, o programa ganhou outros contornos. Os edifícios não foram implantados no interior das favelas, mas sim lindeiros às grandes avenidas operando como vitrine da gestão e escondendo o restante da favela (idem ibidem). Assim, o programa promoveu a verticalização de diversas favelas na cidade através de edifícios tipo que foram implantados extensivamente na cidade de forma genérica, isto é, uma mesma tipologia foi aplicada a diversos contextos sem considerar as especificidades de cada local. Este modelo de urbanismo é correspondente ao que Lamas (1993) chama de “Urbanismo Operacional”.

A composição dos recursos para viabilizar o programa era mista: 82% vinha do orçamento municipal e o restante vinha do setor privado, com recursos das Operações Interligadas e do BID. O programa foi implementado em 4 fases sendo que apenas as fases 2 e 4 contaram com recursos do BID.

³⁰ Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Durante as gestões de Maluf e Celso Pitta, foram viabilizadas 14.170 unidades habitacionais pelo PROVER. Na gestão seguinte, de Marta Suplicy, mais 2.180 unidades foram construídas pelo programa totalizando 47 favelas atendidas e 16.350 unidades habitacionais (Albuquerque, 2006).

É importante destacar que o critério para escolha tanto das favelas que receberiam o programa, quanto da área em que os edifícios seriam inseridos nestas favelas, era o da visibilidade e não os de vulnerabilidade, risco, adensamento etc. (SAMORA, 2010). Além disso, o programa não promoveu a melhoria do remanescente das favelas em que se inseriram o que, segundo D'Alessandro (1999), não permite que o PROVER seja considerado como um programa de urbanização de favelas.

Através do PROVER, foram construídas ao todo 1.449 unidades em Heliópolis em duas fases distintas: na fase 2, foram construídas 600 unidades habitacionais na gleba L2 com tipologias de 2 e 3 dormitórios distribuídas em 30 blocos. E na fase 4, foram construídas 849 unidades na gleba A com tipologias de 1, 2 e 3 dormitórios distribuídas em 71 blocos.

A GESTÃO MARTA SUPLICY (2001 A 2004)

Com a mudança de gestão, em 2001, a então prefeita, Marta Suplicy, deu continuidade aos três programas vigentes³¹ e criou dois outros: O Morar Perto e o Bairro Legal. O primeiro tinha como objetivo a produção habitacional em áreas centrais da cidade. Segundo Samora (2010), o Bairro Legal tinha dois objetivos principais: (1) a requalificação urbana de áreas precárias (com urbanização de favelas e loteamentos, regularização fundiária, provisão habitacional e implantação de equipamentos públicos e comunitários) e (2) a integração das ações relacionadas à habitação na cidade permitindo uma atuação em larga escala e com participação popular.

É importante destacar que esta gestão foi a primeira após a aprovação do Estatuto da Cidade (EC)³² e aplicou diversos instrumentos instituídos pelo EC, tais como as Zonas Especiais de Interesse Social e as Concessões de Uso Especial para Fins de Moradia.

Por meio do Bairro Legal e com recursos do BID, a prefeitura contratou 21 projetos de urbanização de favelas que pretendia atingir aproximadamente 50 mil famílias, já que as maiores favelas da cidade, Paraisópolis e Heliópolis, estavam contempladas entre os 21 projetos. Todos estes projetos foram licitados o que permitiu a continuidade na gestão seguinte, mas somente a Favela do Gato foi concluída durante a gestão.

Diferentemente dos projetos do PROVER, foram desenvolvidos projetos específicos para local, o que, apesar de ter tornado o projeto mais oneroso e mais demorado, representou um ganho na qualidade dos projetos desenvolvidos.

Destacamos que durante a gestão de Marta Suplicy foram realizadas em Heliópolis duas ações distintas: (1) a continuidade dos projetos do PROVER e, (2) um projeto para urbanização de uma parte da favela, o trecho do córrego do Sacomã, através do Programa Bairro Legal. Esta segunda ação foi licitada durante a gestão de Marta Suplicy e concluída na gestão seguinte.

³¹ O programa Guarapiranga foi transformado em Programa Mananciais para agregar as áreas envoltórias da represa Billings.

³² Lei Federal nº10.257 de julho de 2001 que regulamenta o capítulo 'Política Urbana' da Constituição Federal de 1988.

AS GESTÕES DE JOSÉ SERRA E GILBERTO KASSAB (2005 A 2012)

Segundo Samora (2010), os projetos que haviam sido licitados na gestão anterior foram mantidos, mas alguns programas, como o Morar no Centro e o Bairro Legal, foram paralisados.

As principais contribuições desta gestão para Política Municipal de Habitação foram: (1) a sistematização dos dados sobre a precariedade habitacional de São Paulo, que foi elaborada pela Fundação SEADE com financiamento da Aliança de Cidades do Banco Mundial, e publicizada por meio do HABISP, (2) a elaboração do Plano Municipal de Habitação e (3) a realização de um concurso público para projetos de urbanização de favelas chamado de RenovaSP.

As demais ações foram resultantes de uma conjuntura favorável no que se refere à política habitacional federal que, após a criação do Ministério das Cidades em 2003, passou a contar, não só com diretrizes mais claras, mas também com programas e recursos específicos para urbanização de favelas e provisão habitacional para famílias de baixa renda³³.

Um destes programas federais é o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento - que continha um subprograma destinado à urbanização de favelas. Este subprograma destinou cerca de 33 bilhões de reais para projetos de urbanização de favelas (Brasil, 2014, p. 192) Deste modo, a prefeitura de São Paulo teve acesso a um enorme contingente de recursos federais para aplicar em urbanização de favelas.

Com recursos deste programa, além de recursos estaduais e municipais, a prefeitura de São Paulo realizou obras de urbanização em algumas favelas como a da Vila Nova Jaguaré, a de Paraisópolis e a de Heliópolis. Apenas em Heliópolis, quase 240 milhões de reais foram aplicados através de recursos do PAC para a Urbanização Integrada da favela.³⁴

No entanto, esta gestão também apresentou alguns retrocessos, dentre os quais Samora (2010) destaca: a tentativa de revisão do Plano Diretor com vistas a, entre outras coisas, excluir alguns perímetros de ZEIS de áreas consolidadas; e a remoção de favelas para a construção de obras viárias sem a previsão de alternativas habitacionais.

No entanto, esta gestão também apresentou alguns retrocessos, dentre os quais Samora (2010) destaca: a tentativa de revisão do Plano Diretor com vistas a, entre outras coisas, excluir alguns perímetros de ZEIS de áreas consolidadas; e a remoção de favelas para a construção de obras viárias sem a previsão de alternativas habitacionais.

Zuquim (2012) aponta também como um retrocesso o distanciamento entre o discurso da Política Municipal de Habitação e suas ações efetivas. Isto porque, enquanto a política prevê ações articuladas para a urbanização de favelas, a prática demonstrou que estava apoiada na remoção ou expulsão “de quase 140 mil pessoas na RMSP, cerca de 40 mil famílias sem uma solução habitacional definitiva”.

Em Heliópolis, diversas ações foram realizadas durante esta gestão: foram construídos projetos de provisão habitacional (associados a obras de urbanização) nas glebas A (em continuidade ao

³³ Houve um vertiginoso incremento de recursos destinados às famílias de até 3 salários mínimos no período de 2002 a 2007 quando saem de aproximadamente R\$ 99 milhões e passam a aproximadamente R\$ 522 milhões (Royer, 2013).

³⁴ A urbanização integrada de Heliópolis contou com a produção de 1.204 unidades habitacionais, além da consolidação geotécnica e da recuperação ambiental das glebas A, G, N e K. (Brasil, 2014, p. 203)

projeto licitado na gestão anterior), G, H e K. Parte deles foi concluído e entregues apenas na gestão seguinte de Fernando Haddad.

Na gleba A foram construídas 524 unidades habitacionais, na gleba G foram 199, na gleba H 200, na gleba K 883 e na gleba N 105 unidades. Além desses projetos, foi desenvolvido também um Plano Urbanístico para Heliópolis.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A breve análise histórica sobre a produção de moradias em Heliópolis nos aponta que as intervenções têm se tornado cada vez mais complexas. Num primeiro momento, elas ensejavam garantir as infraestruturas básicas de água e luz e a provisão habitacional, quando ocorria, era realizada por meio de lotes urbanizados.

No final dos anos 80, os projetos de urbanização passam a ganhar contornos mais complexos e visam qualificar o tecido urbano da favela sem erradicá-lo. Em meados dos anos 90, essas soluções pensadas especificamente para cada lugar são abandonadas e substituídas por intervenções genéricas financiadas por recursos mistos entre governo municipal, federal e do BID. Nesse período, são construídos grandes conjuntos habitacionais, normalmente em grandes avenidas, e que não qualificam o seu entorno imediato.

Nos anos 2000, com a reestruturação de um Sistema Nacional de Habitação (composto também por um Fundo Próprio, um Plano Nacional e programas específicos) as soluções se tornam mais complexas e muitas vezes associam obras de urbanização com de provisão habitacional.

No caso de Heliópolis, foi o que ocorreu com as glebas A, por exemplo, cujas obras de provisão habitacional estão relacionadas à canalização do Córrego do Sacomã. Este projeto propõe soluções a respeito de um desafio que está posto quando da intervenção em favelas mas que, em geral, é ignorado: a composição programática e de uso entre o projeto proposto e o tecido pré-existente da favela.

Assim, se está claro que as intervenções não alcançaram a abrangência necessária e, muitas vezes, não viabilizaram, nem a integração da favela à cidade, nem o acesso a moradias adequadas (DENALDI, 2013), o projeto da Gleba A, ao propor pátios que podem ser usados tanto pelos moradores do edifício novo, quanto das casas adjacentes ou mesmo pelo público em geral, propõem um “ajuste – pela dimensão do público - entre a lâmina nova e as construções preexistentes” (RUBANO, 2015.).

Evidente que não estamos propondo que esta solução seja replicada enquanto forma, mas sim no âmbito estratégico. Tendo em vista que a provisão de moradias tem sido menor que o déficit habitacional existente, e a escassez de recursos não nos permite vislumbrar uma inversão deste cenário, as intervenções do poder público, por menor que sejam, deveriam ensejar soluções que avancem para além da resolução quantitativa do déficit e assumam também a qualificação do entorno através da criação de espaços de convivência, qualificando calçadas, valorizando a rua com comércios, jardins, etc.



Figura3: Conjunto do projeto PROVER na gleba A de Heliópolis
Fonte: Google Earth, 2016.



Figura4: Conjunto 115 na gleba A de Heliópolis
Fonte: Vigliecca e Associados.

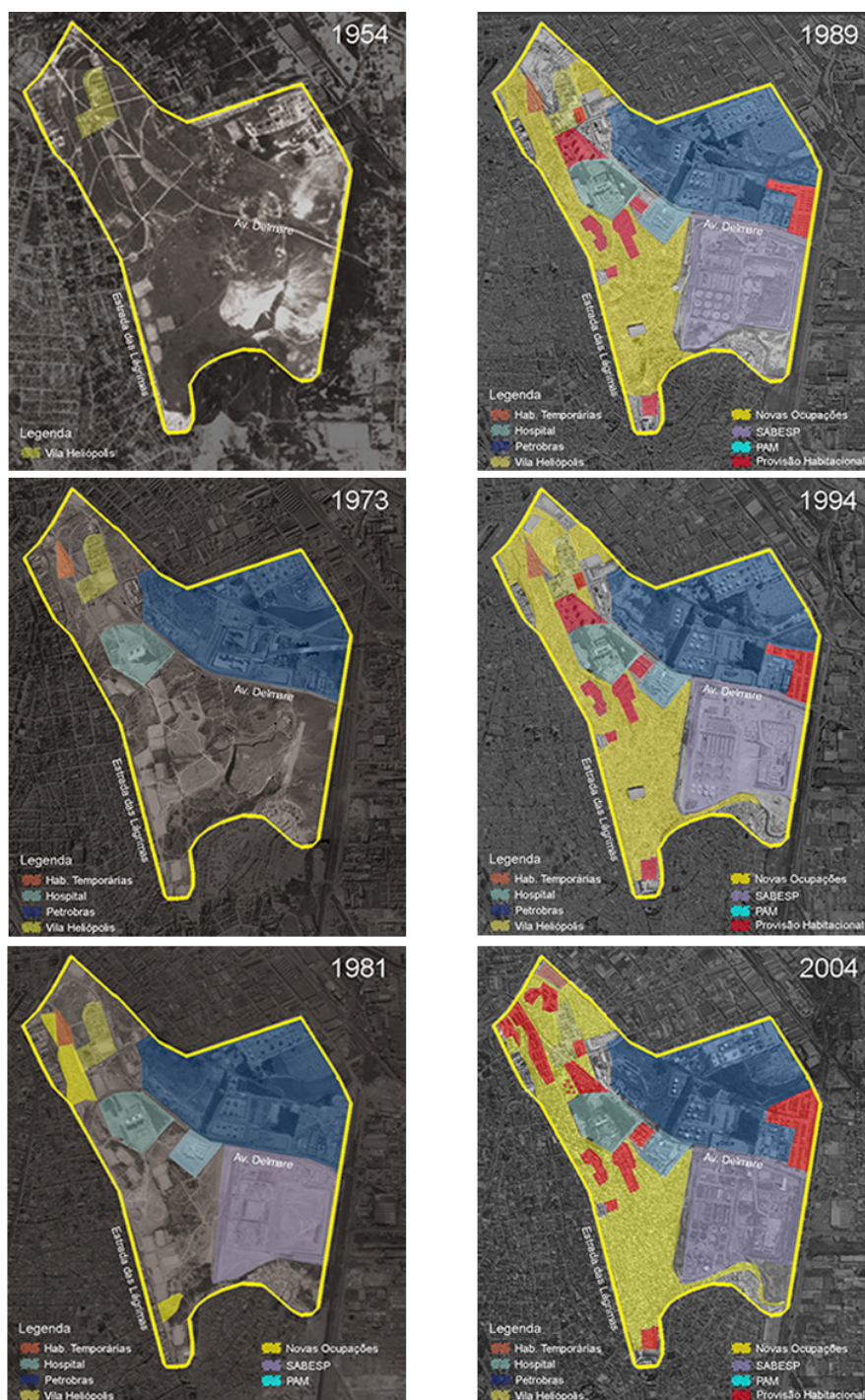


Figura2: Localização da provisão habitacional em Heliópolis entre os anos de 1954 e 2004
Fonte: SEHAB. Elaboração: Felipe Moreira, 2016.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, M. R. (1991). Heliópolis: o percurso de uma invasão. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).
- ALBUQUERQUE, M. J. (2006). Verticalização de Favelas em São Paulo: balanço de uma experiência (1989 -2004). São Paulo
- BONDUKI, N. Arquitetura e Habitação Social em São Paulo. 1989-1992. Livro que acompanha a Mostra Arquitetura e Habitação Social em São Paulo 1989-1992, integrante do Núcleo Cidade e Território – 2ª Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo, agosto 1993.
- BRASIL. (2014). Comitê Gestor do PAC. 11º Balanço do PAC2. Brasília.
- BUENO, L. Projeto e Favela: Metodologia de projeto em urbanização de favelas, Tese de Doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), 2000.
- CARDOSO, A. L; MOREIRA, T. Habitação: balanço da política municipal, 2001-2003. Inst. Pólis, 2004.
- CARRASCO, A. d. (setembro de 2015). O CONJUNTO HABITACIONAL COMO EXPRESSÃO DA DESIGUALDADE URBANA. In: Anais: 3º CIHEL - Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono - Habitação: Urbanismo, Cultura e Ecologia dos Lugares, p. 842-854
- CASTILHO, J. A favelização do espaço urbano em São Paulo. Estudo de caso: Heliópolis e Paraisópolis. 2013. F.257. Dissertação (Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), 2013.
- D’ALESSANDRO, M. I. Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo no período 1989-1992. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.
- DENALDI, R. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. São Paulo 2003. Tese apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da (FAU/USP), 2013.
- GETLINGER, D. C. V. METODOLOGIAS PROJETUAIS NOS TERRITÓRIOS INFORMAIS: HELIÓPOLIS. São Paulo, 2012. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie (FAU/MACK), 2012.
- LAMAS, J.M.R.G; Universidade Técnica De Lisboa. Morfologia urbana e desenho da cidade. 1993.
- MARICATO, E.M. O Impasse da Política Urbana no Brasil. Editora Vozes. Petrópolis, 2012. 219p.
- MARQUES, E.; TORRES, H.G (org). São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade. São Paulo: editora do Senac, 2005
- ZUQUIM, M d L. Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?. In: II ENANPARQ Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2012, Natal. Teorias e práticas na Arquitetura e na Cidade Contemporâneas. Natal: EDUFRRN, 2012. v. 1.

OLIVEIRA, F. A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro, Graal, 1984

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

TASCHNER, S. P., & BALTRUSIS, N. (2003). Um olhar sobre habitação em São Paulo. São Paulo.

TASCHNER, S. P. Política Habitacional no Brasil: Retrospectiva e Perspectivas, cadernos de pesquisa do LAP, n21, 1997;.