

Mudança de rumo na moradia popular: da terra comprada à terra ocupada

YVONNE MAUTNER

COLABORAÇÃO: MARIA DE LOURDES ZUQUIM, MIGUEL BUSTAMANTE NAZARETH,
ANA JÚLIA DOMINGUES DAS NEVES BRANDÃO

O histórico de expatriação de excedente, concentração de capital e distribuição desigual de renda na América Latina, gerou no processo de produção de suas cidades diversas formas de ocupação informal do solo. A partir dos anos 50, acelera-se o processo de industrialização no continente, intensifica-se a entrada de relações capitalistas na economia, o assalariamento, a expulsão do campo, trazendo extensas massas migratórias do campo para as cidades. A ocupação do solo nas cidades, apesar de resultados aparentemente muito semelhantes, tiveram características diferentes em cada país e mesmo entre cidades do mesmo país.

42. IPT/FUPAM (1977/1978); URPLAN (1979), BROSIG, P.; MARICATO, E.; MAUTNER, Y.; PAMPLONA, T. (1980) PASTERNAK, S, MAUTNER, Y (1982).

43. Em contraponto à teoria da marginalidade e a concepções dualistas que caracterizaram grande parte da produção do pensamento latino-americano.

44. “O caráter não determinista dos movimentos, fundamentado na noção de experiência, bebeu nas fontes de renovação do marxismo por meio de Thompson (1979) para quem o fazer-se da classe social não supunha um destino político, mas a construção permanente da luta tecida no chão da his-

Em São Paulo o interesse em estudar a expansão e estruturação do espaço periférico a partir do final dos anos 70 rendeu mais de uma década de pesquisas⁴². Na cidade industrial a produção de mercadorias associou-se a formas específicas de reprodução social; o registro da produção da moradia popular através da autoconstrução teve um papel importante para a compreensão dos vínculos entre o desenvolvimento capitalista brasileiro e da expansão urbana⁴³.

No mesmo ano, em 1972, foram lançados o livro *Freedom to build*, de John Turner, baseado em longo período de estudos antropológicos nas *barriadas* do Peru⁴⁴, com ampla repercussão internacional, e no Brasil o artigo seminal de Francisco de Oliveira Crítica à *razão dualista*, na revista do CEBRAP. Duas visões antagônicas sobre o processo de reprodução da força de trabalho no capitalismo periférico, processo esse em que a autoconstrução foi um expediente fundamental na fixação dos ‘pobres’ nos centros urbanos, seja através da construção em loteamentos irregulares, ou em ocupações da terra e com consequências diversas, como veremos adiante.

A abordagem liberal dada por Turner aos estudos pioneiros realizados com o antropólogo William Mangin nas *barriadas* no Peru ajudou sua ampla divulgação internacional⁴⁴, contribuindo para desmentir a ideia vigente sobre a periculosidade e marginalidade, atribuídas aos moradores que autoconstruíram nas periferias das cidades na América Latina.

“A barriada não é desorganizada, não é um dreno na economia urbana, não é povoada por bandidos e radicais, e também não é formada de um corpo social homogêneo. Ao contrário, destes mitos, grande parte é empregada, socialmente estável e residente há algum tempo. A ocupação ilegal da terra evita o pagamento por ela e a autoconstrução permite a construção em seu próprio ritmo”. (MANGIN, 1967).

Eles não eram os fora-da-lei ou a ameaça comunista, como largamente difundido, mas sim, em sua maioria trabalhadores que sem chance de entrar no mercado imobiliário através do aluguel ou compra, respondiam assim à falta de moradia. A autoconstrução era vista por Turner de um ponto de vista ‘libertário’⁴⁵, no qual, os moradores podiam construir de acordo com suas necessidades e recursos, livres das amarras burocráticas e projetos repetitivos do Estado, e também à margem de altos gastos governamentais exigidos pelos programas habitacionais tradicionais⁴⁶. A proposta de um programa de construção por conta própria e incremental, e da legalização a posteriori da urbanização espontânea assim resultante, que evitava subsídios necessários para provisão pública de habitação, tornar-se-ia uma bandeira do programa habitacional do novo Departamento de Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial para os países da América Latina (DAVIS, 2006).

Em 2006, Francisco de Oliveira retomou sua abordagem sobre as relações entre autoconstrução e o processo de acumulação de capital no Brasil na conferência ‘O vício da virtude - Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil’⁴⁷, com um recorte direto sobre o papel da autoconstrução na reprodução social, tema do seminário reiterando suas posições de 1972.

A prática da autoconstrução em São Paulo continuou crescendo em escala nas últimas quatro décadas *pari passu* com o crescimento da Metrópole, assumindo as formas preponderantes de loteamentos irregulares e favelas. Se é verdade que a tese de Chico de Oliveira sobre a super exploração do trabalhador se aplica a ambas as formas, elas, no entanto, trazem consequências bem diversas para o trabalhador e para a cidade. No primeiro caso ao comprar um lote, o produto do trabalho de construção passa a ser propriedade do trabalhador após a regularização do loteamento, ao passo que na favela, o solo é uma variável incerta; não havendo reintegração de posse, incêndio, ou outra forma de expulsão, casos em que perde sua moradia, o que o trabalhador recebe do poder público após a construção é a concessão de uso do solo.

Após as anistias e os perdões públicos praticados anteriormente, a partir do final dos anos 80, as novas políticas de regularização fundiária acabaram assumindo o papel de regularizar loteamentos clandestinos e irregu-

tória. Enfocando a prática de atores sociais, designados como “sujeitos coletivos”, o conceito de experiência em Thompson constituiu uma espécie de alavanca teórica importante. Foi utilizado para recompor trajetórias de segmentos sociais que não se definiam somente por posições objetivas, ocupadas na estrutura produtiva, mas com base em uma identidade de interesses historicamente construída” (BARREIRA, 2010).

45. Herança de sua filiação anarquista na Inglaterra?

46. Durante sua estadia no Peru na década de 50 e 60, Turner trabalhou junto ao governo na implementação de políticas habitacionais baseadas na organização comunitária, e de programas habitacionais baseados na autogestão e na autodeterminação em assentamentos populares e invasões urbanas. A Lei de “Remodelação, Saneamento e Legalização de Assentamentos Marginais” de 1961, promoveu programas de implantação de infraestrutura com investimentos públicos e do BID.

47. Seminário de pesquisa “Políticas habitacionais, produção de moradias por mutirão e processos autogestionários: balanço crítico de experiências em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza”, 2004, FAUUSP; organização Usina e NAPPLAC-FAUUSP.

48. “No Jaguaré, área de estudo, depois da intervenção urbanística na favela com a regularização fundiária, parte da área, que era inicialmente de domínio público, teve seu uso desafetado de lazer para moradia, por meio do instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia. Providas de um termo de posse, as famílias que já possuíam casas construídas e não foram removidas para viabilização das obras passaram a ter a *segurança da moradia garantida*. Foram entregues, em 2015, cerca de 3.336 títulos de concessão para famílias da comunidade cadastradas ao longo do processo de urbanização da favela, beneficiando 11,5 mil pessoas (PMSP, 2015)” (TOI, 2016, p. 26).

lares integrando-os ao mercado de terras, e as porções periféricas consolidadas passaram a ser invadidas pelo setor imobiliário em novos arranjos construtivos para uma classe média baixa (CALDEIRA, 2000). Se não a casa, o lote virou mercadoria. A urbanização de uma favela em área pública e sua regularização, porém mesmo se concedida a segurança da moradia através de concessão de uso, é retida pelo poder público a propriedade da terra. O que acaba por transformá-la em área de estoque de solo urbano regulada pelo, e passível de intervenções do poder público⁴⁸.

Nas favelas o investimento dos moradores na construção das casas derrubadas não é ressarcido, apesar de haver a possibilidade de realocá-los de forma provisória, ou parcialmente em HIS. Mas tanto nos antigos conjuntos habitacionais quanto nos novos, que passaram recentemente a merecer uma arquitetura mais cuidada, os moradores nem sempre conseguem resistir em suas moradias devido aos tributos a serem pagos pelos serviços implantados, e muitos deles mudam-se novamente para novas paragens.

A escassez de terra provocada pela proibição do lançamento de loteamentos irregulares pela lei Lehman (Lei Federal n.º 6.766/79), ao tornar ilegal o parcelamento do solo sem a aprovação dos órgãos públicos e criminalizando o loteador clandestino, desencadeou uma escalada no número de favelas e a maioria delas passou a ocupar áreas institucionais dos loteamentos periféricos. (PASTERNAK, 2006). As favelas mais antigas e melhor localizadas adensaram-se e novas formaram-se em áreas de proteção ambiental (Fig. 35).

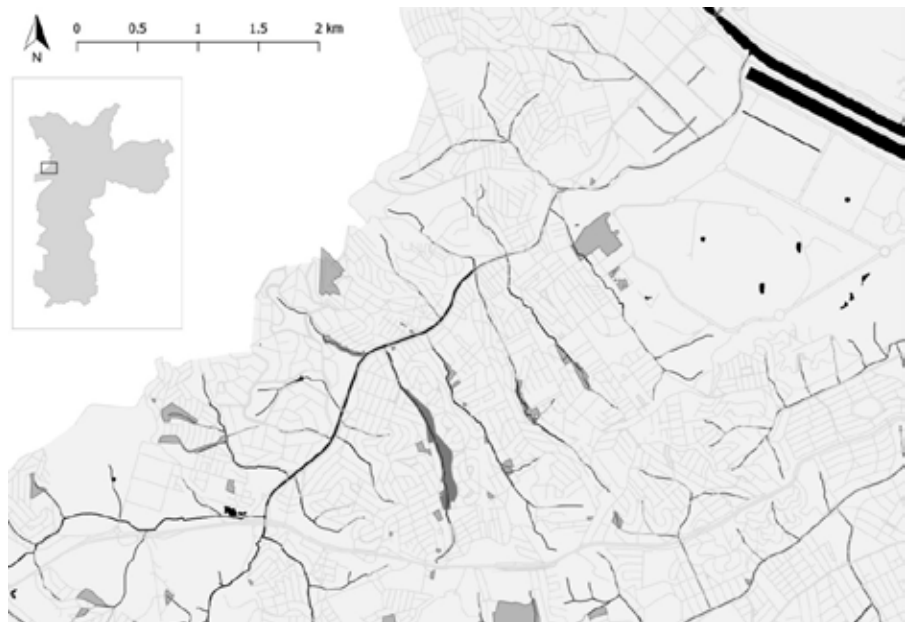


Fig. 35 – Favelas e rede hídrica/drenagem em porção da Zona Oeste de São Paulo. Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga a partir de dados do GEOSAMPA (2016).

A partir de 2000, a maioria das favelas alvo de processo de urbanização em São Paulo tinham localização estratégica na área urbana, seja pela própria razão de localização privilegiada, da implantação de obras públicas, de áreas de risco, de saneamento ou ambientais. Se por um lado, ao final do processo de urbanização, a almejada concessão de uso é assegurada a seus moradores, por outro, ela acaba ao mesmo tempo por trazer a elevação de preço do solo e dos alugueis, provocando a expansão do setor imobiliário interno da favela e atraindo o mercado imobiliário formal para seu entorno. Se o processo de urbanização, geralmente lento e incompleto, é discreto em relação ao potencial de integração da população à cidade, ele acaba por provocar um gradual processo de reapropriação e avanço da cidade sobre a área urbanizada.

A denominação genérica de “assentamentos precários”, utilizada ultimamente para loteamentos irregulares, áreas ocupadas por invasões e cortiços, esconde sob a mesma denominação diferentes formas e dinâmicas de provisão habitacional e de reprodução social no espaço urbano. Estas sofreram mudanças quanto a natureza e localização que não são desprezíveis nas últimas duas ou três décadas. Cortiços em enclaves dos bairros pericentrais⁵⁰ foram erradicados e substituídos por edifícios residenciais para a classe média pelo setor imobiliário, e assim como eram presentes nos loteamentos periféricos encontram-se atualmente também em favelas. Na HIS repete-se a prática dos conjuntos habitacionais mais antigos, de venda ou arranjos informais de locação, e recentemente, de ocupação de unidades pelo crime organizado.

Nas favelas e nos loteamentos irregulares da periferia a autoconstrução é prática generalizada, e apesar das diferenças quanto a propriedade da terra, têm em comum o uso de insumos fabricados e adquiridos no mercado formal.

Incursões e levantamentos nos loteamentos periféricos, ainda nos anos 80, assim como em favelas, já mostravam as novas técnicas construtivas trazidas do setor formal da construção civil para a autoconstrução⁵¹ com a utilização de estruturas de concreto, blocos de cimento e lajes planas substituindo o tijolo e os telhados de duas águas, que solicitavam pesadamente produtos da indústria de materiais de construção para a produção do espaço periférico. Práticas locais de pré-fabricação das ferragens para pilares e a utilização do bloco de cimento diminuíram muito o tempo de produção das moradias⁵², e se o processo de trabalho na construção consumia menos tempo do trabalhador, inseria-se por outro lado, definitivamente, no circuito produtivo de insumos construtivos. O resultado desta forma de construir trouxe novas práticas cotidianas à paisagem periférica e às favelas, desde os varais para secagem de roupa aos churrascos de fim de semana nas lajes, como também as condições para o processo de verticalização das moradias, acompanhado

49. Hoje, praticamente erradicados e substituídos por edifícios residenciais pelo setor imobiliário nas últimas décadas.

50. A partir da década 60, parte dos moradores trabalhava na construção civil, porta de entrada dos migrantes no emprego urbano (VIOTTI, 1966).

51. Relação tijolo/blocos cimento: para 1m² construído, 85 tijolos para 10 blocos. (MAUTNER, 1990).

52. Francisco de Oliveira chama a atenção para “superacumulação de capital no sentido de uma massa informal – sem relações trabalhistas – mas que está ocupada. [...] Cruzamos com que eles fazem no cotidiano, e vemos que a maior parte dos desempregados está ocupada, vendendo bagulhos na rua, fazendo qualquer coisa [...] A produção é pelos meios do capital e de reprodução do capital, mas a circulação é vastamente irrigada por este enorme exército informal [...] E isso serve sim aos processos de acumulação de capital” (2006, p. 71).

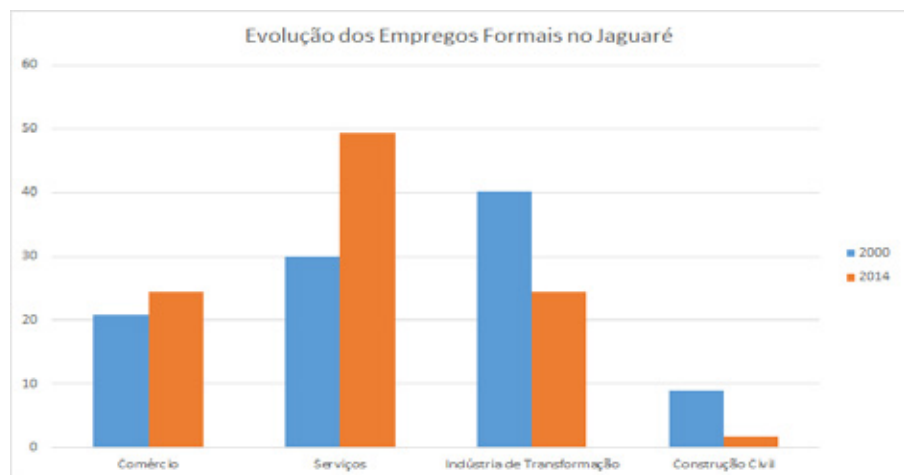
Fig. 36 – Evolução dos empregos formais por setor de atividade no Jaguaré de 2000 a 2014. Fonte: Elaborado por Miguel Bustamante a partir de INFOCIDADE (2000 e 2014).

53. Ver “VELHA NOVA JAGUARÉ”. Direção de Maria de Lourdes Zuquim; Yvonne Mautner. São Paulo: Videofau, 2013. (28 min.), P&B. Disponível em: <<http://intermeios.fau.usp.br/midia/75771527>>. Acesso em: 01 out. 2013.

por um “solo criado” local, com a prática de uso ou venda da área da laje para construção de novas moradias.

Desde o início deste debate até hoje São Paulo, de cidade industrial, tornou-se uma cidade preponderantemente de serviços⁵². Se a ocupação da área de lazer do bairro industrial do Jaguaré – área onde se localiza a favela do Jaguaré – promovido pelo Eng. Henrique Dumont Villares da Companhia Imobiliária Jaguaré, deu-se inicialmente devido à proximidade de emprego na indústria. Hoje é a própria favela, em suas ruas mais movimentadas, que oferece emprego a muitos de seus moradores, o setor de comércio e serviços consolidou-se e ampliou-se, com seu processo de urbanização. Os terrenos deram espaço para o comércio e multiplicaram-se os bares, padarias, cabeleireiros, comércio de roupas, pequenos supermercados, lanchouses, tatuadores, restaurantes, acessórios para celular, casas lotéricas e outras atividades terciárias.

A Fig. 36 reflete a evolução dos empregos formais por setor de atividade no Jaguaré 2000 a 2014:



O trabalho de campo sempre traz surpresas. Acompanhar o registro do processo de urbanização da favela do Jaguaré⁵³ e a oficina “A Vida na Nova Jaguaré” realizada em 2015 sobre a pós-urbanização, possibilitou a identificação de várias transformações no interior da área da favela. Nas oficinas os participantes pesaram as vantagens e desvantagens do ‘progresso’ instauradas pelo processo de urbanização. Entre as desvantagens, talvez a mais cotada tenha sido o poder alcançado pelo crime organizado de atuar na área, no comando de um verdadeiro empreendimento imobiliário para venda e aluguel de unidades, reocupando parte da área urbanizada.

“O redirecionamento das políticas públicas, refletido na passagem do Programa Bairro Legal ao Programa Urbanização de Favelas, a relutância das empresas em buscar soluções mais adequadas ao contexto e a falta de diálogo entre os atores do projeto produziram uma resultante que valoriza sobremaneira os conjuntos habitacionais, mantém a precariedade em miolos de quadra e permite a reocupação das áreas livres ao não designar usos bem definidos para o espaço produzido – fato que, em conjunto com a ausência de controle urbano – possibilita o retorno a uma situação de risco mesmo após um grande investimento pelo Poder Público” (MOURA, R. C; NAZARETH, M.B.F; DOMINGUES, C.G. 2015)

As demais transformações são decorrências mais usuais dos processos de urbanização. A pavimentação que levou à consolidação e expansão do comércio nas ruas principais com a entrada de caminhonetes de entrega de mercadorias e carros dos moradores. O aumento de circulação de carros que trouxe problemas de estacionamentos e de garagens ocupando o espaço público. A segurança de posse que levou ao adensamento da área construída e consequentemente à necessidade de locais para depositar materiais de construção, também em áreas públicas; os ‘pancadões’ ocupando as áreas recém pavimentadas. A legitimidade urbana conferida à favela através da urbanização, ao dar maior segurança de posse e delinear os limites entre espaço público e particular explicitou as contravenções expostas na luta pelo espaço do pós-ocupação.

O trabalho de campo em São Paulo foi desenvolvido na Vila Nova Jaguaré e na Favela do Sapé (ver Fig. 37). O Jaguaré era uma favela antiga e de grande porte, onde o projeto de urbanização, com dotação de infraestrutura e remoções por risco ambiental optou por manter as características de parcelamento do solo e as unidades habitacionais existentes, e prover unidades novas internas e externas para realocar famílias removidas. Trabalho anterior de registro das obras de urbanização no Jaguaré, o vídeo “Velha Nova Jaguaré”, possibilitou também montar um quadro apurado das condições da favela pré e pós urbanização.

A Favela do Sapé foi incorporada ao trabalho, mesmo não tendo sido realizada a etapa programática da *oficina*, por tratar-se de exemplo emblemático de ocupação de áreas de risco ambiental às margens de córregos localizados em áreas públicas de loteamentos populares. Nesta favela o projeto de urbanização, optou pela retificação de curso do córrego do Sapé; pela implementação de um Parque Linear; dotação de infraestrutura; permanência parcial das características do parcelamento do solo e das unidades habitacionais existentes e provisão de unidades novas internas.

LOCALIZAÇÃO VILA NOVA JAGUARÉ E SAPÉ

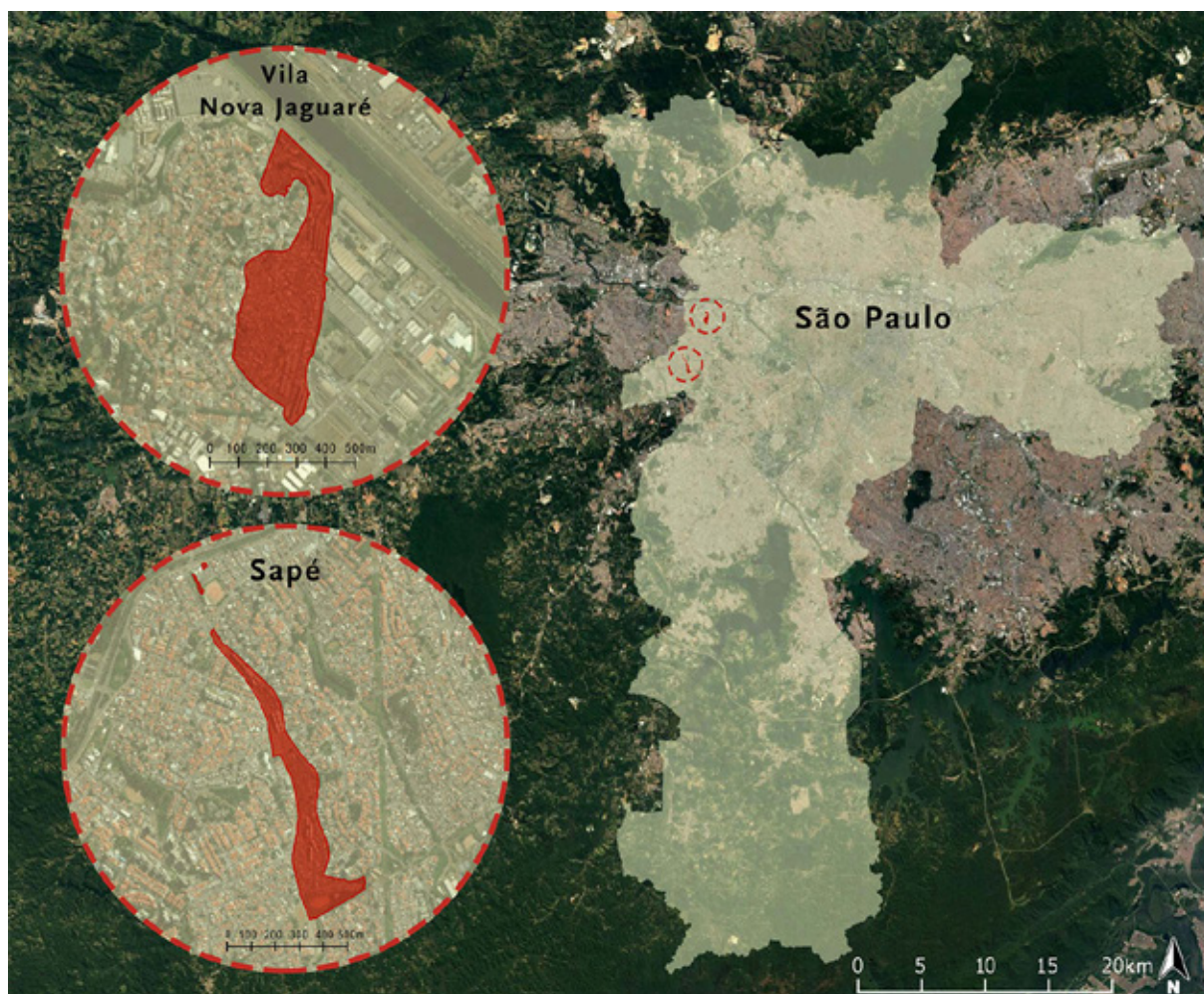


Fig. 37 – Localização das áreas de estudo no município de São Paulo.
Fonte: elaborado por Rafaela Masunaga a partir de dados do Mapa Digital da Cidade (2004).

Na próxima página:

Fig. 38 – Mapa síntese de três momentos da Favela do Jaguaré. Acima a condição anterior ao projeto, ao meio o projeto desenvolvido dentro do Programa Bairro Legal e abaixo o as built da obra.

Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga e Lis Souza a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

VILA NOVA JAGUARÉ



- | | | | |
|------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------|
| — Limite ZEIS | ■ Provisão habitacional | ■ Construções existentes | ■ Rio Pinheiros |
| — Sistema viário | ■ Via de pedestres | ■ Vegetação e lazer | |

O núcleo urbanizado Vila Nova Jaguaré está localizado no distrito do Jaguaré, zona oeste de São Paulo, perto da Universidade de São Paulo, Ceasa e rio Pinheiros.

Inicialmente a ocupação da região do bairro do Jaguaré era de fazendas e chácaras de imigrantes portugueses e húngaros. Em 1935 a área foi adquirida pelo engenheiro Henrique Dumont Villares, para implantação de um Loteamento industrial. A área foi escolhida pela proximidade à linha ferroviária, fácil acesso às rodovias que ligavam São Paulo ao interior e Sul do país, disponibilidade de recursos hídricos para captação de água de uso industrial, oferta de materiais de construção e disponibilidade de mão de obra.

O Loteamento foi definido por três zonas de uso: industrial, residencial e um parque público de 150 000m², somando uma área de 800.000m². O projeto previa infraestrutura do bairro, praça de esportes, centro de recreação com restaurante e cinema, comércio local, centro cívico e escola profissionalizante para qualificação da mão de obra.

O Parque Público nunca chegou a ser implantado, e como em outras áreas institucionais de loteamentos em São Paulo, o parque deu origem a uma favela, a do Jaguaré. No final dos anos 50 as indústrias começaram a desmatar áreas do parque público para a retirada de terra para os aterros do loteamento. O início da ocupação do parque é de meados dos anos 60, quando havia 10 famílias morando na área. Em 1968, já moravam 370 famílias e havia sido construída uma escola de madeira com duas salas de aula. Em 1973, 850 famílias. Em 1978, 3000 famílias (TRENTO, 2011). Durante os anos 80 e 90 a área foi sendo progressivamente ocupada, particularmente nos miolos de quadra e nas áreas de alta declividade. Neste mesmo período observa-se a consolidação das moradias e mudanças de padrão construtivo – da madeira ou sobras de material de construção para alvenaria (Fig. 38).

Em 2003 as áreas de ocupação mais antiga já estavam mais consolidadas apresentando melhor infraestrutura, enquanto miolos de quadra e encostas abrigavam em geral barracos de madeira em condições bastante ruins de habitabilidade. Segundo levantamento realizado pela SEHAB (2003) a favela do Jaguaré tinha 3.600 domicílios e densidade habitacional de 737 habitantes por hectare.

O risco urbano ambiental - deslizamentos de encosta e inundações – está presente na maioria das favelas de São Paulo, e a favela do Jaguaré não foi exceção. Os eventos de deslizamento de encostas na favela do Jaguaré são recorrentes desde os anos 80 e motivaram sucessivas intervenções realizadas ao longo dos anos.

INTERVENÇÕES PÚBLICAS. ANOS 80

A primeira intervenção pública na favela do Jaguaré foi motivada por um deslizamento de terra que atingiu cerca de 200 moradias, em 1983. Foram executadas obras de contenção (taludamento) e drenagem e removidas 200 famílias do local. Nesta década, a União dos Moradores da favela do Jaguaré realizou em regime de mutirão melhorias de vias, e chegou a conquistar a implantação de serviços urbanos - abastecimento de água e energia elétrica.

1989 – 1992

Em 1989 é criado o “Plano de Ação para as Favelas em Situação de Risco ou Emergência” para reduzir eventos de riscos urbano e ambiental. No âmbito deste plano a favela do Jaguaré recebeu obras de drenagem, retaludamento de encosta e a construção de alojamento provisório para abrigar as 32 famílias que haviam sido removidas. Ao mesmo tempo foi feito Projeto de Urbanização que previa a provisão de 78 Unidades Habitacionais escalonadas no talude, que nunca foram executadas (Fig. 39 e Fig. 40).

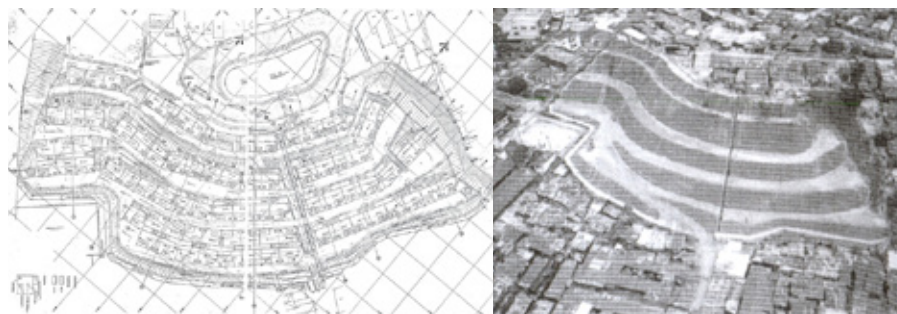


Fig. 39 – Taludamento Setor I, 1990. Fonte: FREIRE (2006).

Fig. 40 – Projeto de 78 unidades habitacionais escalonadas, 1991. Fontes FREIRE (2006).

Neste período a administração pública realizou melhorias pontuais, algumas em regime de mutirão com a União dos Moradores da favela - muro de arimo, drenagem de águas pluviais, escadaria e a construção de alojamentos provisórios para abrigar famílias.

Com o passar do tempo a área do retaludamento foi reocupada e de novo foi instalado o risco de deslizamento.

1993 – 2000

A partir de 1993 o Programa de Verticalização de Favelas (PROVER), também conhecido como Projeto Cingapura, foi adotado como principal ação pública para intervenção em favelas. O Programa tinha como objetivo eliminar as áreas de risco através da verticalização das unidades habitacionais, e reurbanizar as áreas remanescentes da favela. Do projeto de urbanização previsto para a favela, apenas duas áreas foram executadas, ambas relacionadas como áreas de risco de deslizamento. Em 1997 foram entregues 200 unidades habitacionais na área do antigo campo de futebol da favela e 60 unidades habitacionais em área próxima à Marginal Pinheiros (Fig. 41).

Fig. 41 – Em preto unidades habitacionais construídas no governo Maluf, as demais foram propostas na gestão Pitta. Em cinza as unidades não construídas, expondo política de remoção total. Fonte: FREIRE (2006).



2001 – 2004

Neste período ocorreram grandes avanços na área de habitação popular, em âmbito local e nacional. Em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, que prevê novos instrumentos de atuação, e em 2003 foi aprovado o novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, que instituiu na cidade a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), criando melhores condições para a urbanização de favelas.

Nesse período também foi realizado pela Secretaria de Habitação, em conjunto com o Centro de Estudos da Metrópole (CEM), um mapeamento das favelas do município, atualizando dados do IBGE e levantando novas áreas faveladas, o que serviria de base para os futuros planos municipais de habitação.

2001 – 2004 – PROJETO

Neste período a urbanização de favelas ganha novas dimensões na agenda urbana das cidades brasileiras. Em São Paulo é criado Bairro Legal – amparado pelo Estatuto das Cidades (2001) e decorrente do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2003) – que propunha requalificação das áreas de precariedade habitacional e urbana através de ações de urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos, provisão habitacional, entre outras, e também articulava outros programas sociais de geração de emprego e renda. Uma das áreas escolhidas para receber projetos do Bairro Legal foi a Vila Nova Jaguaré.

Em 2002 deram-se novos deslizamentos na favela do Jaguaré e foram executadas obras pontuais de estabilização.

Em 2003 começou a ser desenvolvido o projeto de urbanização da Vila Nova Jaguaré do Programa Bairro Legal (Fig. 38). O projeto previa obras de regularização e melhoria das vias carroçáveis e de pedestres, saneamento ambiental, estabilização de encostas, provisão de unidades habitacionais e novos espaços livres. Após reuniões com os arquitetos responsáveis e moradores foi definido o projeto urbanístico. Este previa remoção de 48% das moradias e reassentamento das famílias em 1743 unidades, 745 em áreas externas. As áreas de provisão habitacional seriam implantadas em áreas de risco de alagamento e deslizamento. Nas encostas, as edificações projetadas serviriam de elementos de contenção deixando as áreas planas para vias e áreas verdes. A abertura de novas ruas e vielas requalificaria os miolos de quadra.

Até o ano de 2005 as obras não haviam começado. Elas foram iniciadas em 2006, em nova gestão municipal.

2005 – 2012 – OBRA

Com a mudança da gestão municipal os programas de urbanização de favelas foram reformulados. O projeto de urbanização da Vila Nova Jaguaré sofreu grandes alterações, agora no âmbito do Plano Municipal de Habitação da cidade de São Paulo (2009/2024) e Programa de Urbanização de Favelas.

Das principais mudanças do projeto, e consequentemente na obra, destacam-se o aumento da provisão habitacional externa em áreas próximas (conjuntos Kenkiti Simomoto e Alexandre Mackenzie) par a par com a diminuição da

provisão habitacional interna, diminuição de abertura de novas vias, diminuição de melhoria nas vias de pedestres em miolos de quadra, e a mais emblemática, com a criação de uma grande área de lazer. Parte das edificações internas à Vila Nova Jaguaré foram construídas em encostas, mas não adotaram a tipologia do projeto. Foram implantadas nas bermas e os taludes restaram como áreas livres. O saldo final da intervenção foi de 1879 famílias removidas e somente 942 unidades habitacionais produzidas, incluindo-se aquelas implantadas em áreas externas.

TRANSFORMAÇÕES

Hoje, a infraestrutura e os equipamentos urbanos introduzidos alteraram a imagem da antiga favela, que foi elevada à posição de núcleo urbanizado (ver Fig. 38). Muitas coisas melhoraram com a inserção da comunidade no cadastro da cidade e a regularização de vias e serviços urbanos. Com endereço formalizado, os moradores passaram a ter acesso aos correios e serviços de entrega, empréstimos e financiamentos bancários e a segurança da posse. Com a promessa de regularização de posse efetivada em 2015 através da concessão especial para fins de moradia, a favela passou a incorporar novas dinâmicas urbanas econômicas e sociais; imprimiu maior segurança nos investimentos e a preocupação com a imagem da comunidade.

Os comércios multiplicaram-se, muitas fachadas foram embelezadas e a área sofreu forte valorização imobiliária. Com os preços em alta, muitos moradores construíram novos pisos para venda ou aluguel. Entretanto, esta não foi a principal oportunidade trazida pela intervenção. Diversos grupos sociais com diferentes interesses vêm conduzindo uma reocupação sistemática das áreas livres abertas pelas obras. Incluem-se nesse processo famílias sem acesso a outras opções de moradia ou interessadas em abrir um comércio para complementar a renda, proprietários de veículos que transformaram alargamentos de vias em estacionamentos e construíram garagens particulares e, principalmente, a produção ininterrupta de novas moradias para aluguel capitaneada por grupos organizados.

Ao conduzir a regularização urbanística e coroar sua consolidação, a intervenção produziu importantes transformações na área, muitas das quais ainda não totalmente compreendidas. A principal preocupação dos moradores está relacionada à reocupação de áreas verdes e taludes, que está implicando em novas situações de risco. Em suma, a intervenção produziu uma resultante situada entre a garantia de direitos sociais e a reafirmação de novas precariedades urbanas.

Na próxima página:

Fig. 42 – Mapa síntese de três momentos na Favela do Sapé. Acima a condição anterior ao projeto, ao meio o projeto desenvolvido dentro do Programa de Urbanização de Favelas e abaixo o *as built* da condição atual no andamento das obras (agosto 2016). Fonte: Elaborado por Rafaela Masunaga e Lis Souza a partir do acervo de pesquisa NAPPLAC.

SAPÉ



- | | | |
|-------------------------|----------------------------|--------------------|
| — Limite ZEIS | ▨ Edifícios institucionais | ■ Ciclovia |
| — Sistema viário | ■ Via de pedestres | ■ Quadra/vegetação |
| ■ Provisão habitacional | ■ Construções existentes | ■ Córrego |

A Favela do Sapé, com aproximadamente 83.000m², localizada no Distrito do Rio Pequeno, zona Oeste de São Paulo, tem a forma de uma poligonal alongada que se estende ao longo de 1.000 metros lineares do Córrego do Sapé. A origem da favela deu-se no início nos anos 1970 com a ocupação da área livre dos loteamentos Jardim Esmeralda e Jardim Ester, situada às margens do Córrego do Sapé. Neste momento de forte expansão urbana, as famílias que não tinham acesso à terra urbanizada e à moradia formal intensificaram o processo de ocupação das áreas de uso comum dos loteamentos populares, especialmente as ambientalmente frágeis. A proximidade com a Marginal Pinheiros, de indústrias e bairros de classe média/alta explicam a ocupação, pois trata-se de uma área bem localizada quanto à oferta de emprego e acessibilidade.

O núcleo do Sapé, que começou com poucas casas às margens do córrego tornou-se um assentamento irregular, denso e precário. Segundo dados da SEHAB, antes da obra de urbanização, ele tinha uma população aproximada de 7600 habitantes, 2500 imóveis, e destes, mais de 90% residenciais.

Antes da intervenção, a área apresentava altas taxas de densidade demográfica e construtiva, poucos espaços livres e/ou verdes, infraestrutura urbana de saneamento básico praticamente inexistente e uma ocupação intensiva do leito do córrego e de suas margens (Fig. 42).

INTERVENÇÕES URBANAS

A atuação do poder público sobre a área deu-se de forma fragmentada. Em 2002 a Favela do Sapé foi incluída como ZEIS no Plano Diretor da cidade de São Paulo e, posteriormente, no Programa de Regularização Fundiária da Prefeitura (PMSP). Portanto, o processo de regularização fundiária iniciou-se antes mesmo de qualquer projeto para regularização urbanística. Em meados dos anos 2000, a área passou por uma sequência de episódios de enchentes e alagamentos que culminaram em grande perda material e até mesmo em perdas humanas. Com isso, a PMSP passou a realizar remoções em caráter emergencial para evitar novas catástrofes.

Em paralelo, foram realizadas ações sobre o Córrego do Sapé no sentido de sua despoluição e reconstituição paisagística e ambiental. Ele foi incluído em programas como o “Córrego Limpo” e “100 Parques” que, guardadas algumas diferenças, propunham a recuperação dos cursos d’água e criação de áreas protegidas em suas margens, geralmente associadas a parques lineares. Tais iniciativas, apesar de abrangentes no território da cidade, são discutíveis em alguns pontos dela, pois em seu desenho fracionado muitas

vezes não consideram os regimes hídricos das bacias e sub bacias, como ocorreu no caso do Sapé.

A Favela e o Córrego do Sapé foram, portanto, objetos de sucessivas ações do poder público que, e mesmo se desarticuladas, propiciaram condições para que a área fosse escolhida como uma das obras de urbanização da PMSP. Sendo assim, em 2010 dá-se início ao levantamento cadastral no Sapé e o desenho dos projetos que hoje estão sendo implantados. As intervenções no Sapé foram marcadas pela tensão entre as demandas ambientais e as demandas por moradia e infraestrutura urbana, em um processo complexo, frequentemente repetido em áreas de semelhante fragilidade ambiental em São Paulo.

A partir de alguns estudos preliminares anteriores à 2010 a área recebeu a dotação orçamentária para sua urbanização. Porém, com o diagnóstico realizado em 2011 percebeu-se demandas superiores às anteriormente previstas e a necessidade de uma reestruturação completa das propostas apresentadas. Ao final deste processo, desenhou-se um novo projeto com o seguinte escopo: remoção das famílias alojadas na APP do córrego, construção de oito condomínios verticais, implantação de infraestrutura básica de saneamento e fornecimento de energia elétrica, retificação do córrego, regularização do sistema viário, construção de áreas de lazer e uma ciclovia. Para tal, era estimada a remoção de aproximadamente 1100 famílias morando nas casas que se localizavam na área *non aedificanti* do córrego, nas glebas a serem usadas para a construção do condomínio e/ou que eram afetadas pelas demais obras de regularização urbanística (Fig. 42).

TRANSFORMAÇÕES

As obras no Sapé ainda estão em andamento. Como o orçamento da obra foi realizado com base em projeto urbano, a implantação do projeto executivo encontrou barreiras para ser implementado. Durante a execução das obras foi identificada a necessidade de alteração no partido arquitetônico dos edifícios como forma de conter custos. Portanto, apenas a primeira torre construída apresenta a circulação horizontal aberta em corredores de 1,50m de largura, desenhando um espaço de convívio social e a possibilidade de vista para a rua e para o córrego recém desobstruído. Além disso, dos oito edifícios projetados, dois não puderam ser construídos e tampouco serão erguidas as áreas de lazer originalmente desenhadas. Conflitos fundiários e a falta de recursos são os fatores atribuídos pelos técnicos da PMSP para essas alterações.

Após todos esses anos de obras, a PMSP contabiliza a remoção de cerca de 1500 famílias, das quais a grande maioria ainda se encontra em regime de auxílio aluguel. Foram entregues cerca de 300 unidades dentro do perímetro da intervenção e, ainda, estão em fase de estudos outras áreas próximas que também possam comportar a demanda do Sapé (Fig. 42).

Observa-se, portanto, que entre o desenho da política pública e a execução das obras na Favela do Sapé houve um caminho longo e tortuoso. O projeto hoje em fase de implantação é distinto do proposto em nível executivo e a morosidade das obras colaborou para o crescimento do déficit orçamentário e alterações dele consequentes. A dinâmica urbana em áreas como esta é muito mais acelerada que o ritmo das intervenções, o que ocasiona novas demandas ainda com as obras em curso.