

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC  
CENTRO DE ENGENHARIA, MODELAGEM E  
CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
PLANEJAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Fabio Pereira dos Santos

# A DIMENSÃO FÍSICA E A PRECARIEDADE HABITACIONAL EM **URBANIZAÇÃO DE FAVELAS**

Análise do tratamento da precariedade da moradia autoconstruída em intervenções do PAC-UAP no Município de São Paulo

São Bernardo do Campo - SP  
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC  
CENTRO DE ENGENHARIA, MODELAGEM E CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO

FABIO PEREIRA DOS SANTOS

**A DIMENSÃO FÍSICA E A PRECARIEDADE HABITACIONAL EM URBANIZAÇÃO DE FAVELAS:** análise do tratamento da precariedade da moradia autoconstruída em intervenções do PAC-UAP no município de São Paulo

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC - UFABC

Linha de pesquisa:

Políticas e instrumentos de planejamento e gestão do território

Orientadora:

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rosana Denaldi**

Co-orientadora:

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Patrícia Cezario Silva**

São Bernardo do Campo – SP  
2019



Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

**E-mail do autor:** fabio.psantos@gmail.com

### **Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC**

Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC com os dados fornecidos pelo autor.

Santos, Fabio Pereira dos

A dimensão física e a precariedade habitacional em urbanização de favelas: Análise do tratamento da precariedade da moradia autoconstruída em intervenções do PAC-UAP no município de São Paulo/ Fabio Pereira dos Santos – 2019.

182 fls.: il.

Orientador: Rosana Denaldi

Co-orientador: Patrícia Cezario Silva

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2019.

1. Urbanização de Favelas. 2. Precariedade Habitacional. 3. Moradia Adequada. 4. Melhorias Habitacionais. 5. PAC-UAP. I. Denaldi, Rosana. II. Silva, Patricia Cezario. III. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, 2019. IV. Título.



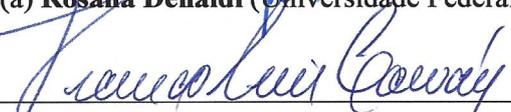


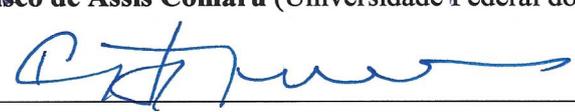
**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**Fundação Universidade Federal do ABC**  
**Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território**  
Avenida dos Estados, 5001 – Bairro Santa Terezinha – Santo André – SP  
CEP 09210-580 · Fone: (11) 4996-0017  
pospgt@ufabc.edu.br

### FOLHA DE ASSINATURAS

Assinaturas dos membros da Banca Examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Fabio Pereira dos Santos, realizada em 5 de junho de 2019:

  
\_\_\_\_\_  
Prof.(a) Dr.(a) **Rosana Denaldi** (Universidade Federal do ABC) – Presidente

  
\_\_\_\_\_  
Prof.(a) Dr.(a) **Francisco de Assis Comaru** (Universidade Federal do ABC) – Membro Titular

  
\_\_\_\_\_  
Prof.(a) Dr.(a) **Caio Santo Amore de Carvalho** (Universidade de São Paulo) – Membro Titular

\_\_\_\_\_  
Prof.(a) Dr.(a) **Luciana Nicolau Ferrara** (Universidade Federal do ABC) – Membro Suplente

\_\_\_\_\_  
Prof.(a) Dr.(a) **Karina Oliveira Leitão** (FAU-USP) – Membro Suplente

Este exemplar foi revisado e alterado em relação à versão original, de acordo com as observações levantadas pela banca no dia da defesa sob responsabilidade única do autor e anuência da orientadora.

São Bernardo do Campo, 02 de agosto de 2019

Assinatura do autor: \_\_\_\_\_



Assinatura do(a) orientador(a): \_\_\_\_\_



## AGRADECIMENTOS

O caminho percorrido para a realização de uma pesquisa pode parecer, por vezes, solitário, mas, na verdade, é fruto do apoio de inúmeras pessoas. Primeiramente agradeço a UFABC, a todos os funcionários e professores que sempre de forma prestativa e atenciosa favoreceram o desenvolvimento desta pesquisa. No tempo presente é fundamental reforçar e defender o papel das universidades e centros de pesquisa em nosso país.

Agradeço imensamente à minha orientadora Rosana Denaldi que esteve sempre presente, de forma paciente, cuidadosa e extremamente generosa apontando caminhos e incentivando esta pesquisa.

Aos professores Caio Santo Amore e Francisco Comaru pela inspiração e sugestões na qualificação. Agradeço também à Patrícia Cezário pela co-orientação.

Expresso aqui meu agradecimento aos profissionais que se disporem a ajudar e compartilhar conhecimento para o desenvolvimento desta pesquisa: Marcia Terlizzi pelas várias conversas, também à Maria Teresa Diniz, Hector Vigliecca, Marcos Boldarini, Solange Carvalho, Nancy Cavalette, Alexandre Cordeiro, Orlando Batista, Carolina Bloise, Marina Batista da Rosa, Irecê Perez, Andreia Carneiro, Claudio Tanoue, Samara Prado, Isabella Ventura e Marina Galelli.

Às pessoas que por atuarem ou serem moradores das áreas aqui estudadas doaram seu tempo e apoiaram nossas visitas de campo: Francisco Luciano, Joaquim Lima, Jean Aldefran Ribeiro, Thaís dos Santos Benedito, Mayara Borges, Kátia Aquino dos Santos, Elaine Aquino das Virgens, Alexsandro Sebastião da Silva e também Odálio Ferreira e Rodrigo Figueiredo da ONG Pequeno Mestre, e Jabes Campos do Instituto Saci.

Agradeço à Diagonal por me aproximar do universo das favelas e aos muitos amigos que lá fiz e muito me ensinaram. Em especial, à Ana Roca pela generosidade e compreensão e aos amigos que direta ou indiretamente me motivaram a cursar o mestrado: Guilherme Schutzer, Juliana Bressane, Rodrigo Tavares, Ulysses Ahualli, João Chiavone e Rosana Bacron.

Aos amigos que fiz durante este percurso acadêmico desde a graduação, principalmente aos colegas do PGT da UFABC. Em especial aos amigos Rosana Yamaguti e Kaio Nogueira pela atenção e disponibilidade em diversos momentos.

Ainda à Gleice Guerra pela atenciosa e detalhista revisão e Aline Loiola pelo projeto gráfico.

Agradeço aos meus irmãos Enio, Neide e André pela amizade. Aos meus pais Ennio (*in memoriam*) e Neusa por todo carinho e apoio desde sempre. Aos meus filhos Beatriz e Bento por serem motivação. Por fim, agradeço à Paquisa, minha companheira, pelo apoio fundamental, por toda paciência e amor.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## RESUMO

A presente pesquisa tem por objeto o tratamento da precariedade domiciliar em processos de urbanização de favelas realizados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento e seu subcomponente Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) no município de São Paulo, entendendo tal programa como um marco na institucionalização das políticas de intervenção em favelas pelo Governo Federal. Não obstante o aprimoramento dos processos de urbanização de favela nas últimas décadas, identificam-se limitações das intervenções e estratégias adotadas para alcançar maior efetividade na qualificação das condições de moradia. Tem-se como pressuposto que a continuidade de situações de precariedade domiciliar na pós-urbanização e a limitação na redução do déficit e inadequação habitacional em favelas urbanizadas constituem-se, quer pela falta de recursos, quer pela complexidade do tratamento da questão, em desafios a serem superados. A pesquisa tem caráter exploratório e descritivo, considerando o universo de favelas enquadradas no escopo Urbanização Integral, financiadas pelo PAC-UAP e contemplando pesquisa documental, entrevistas em profundidade e visita de campo ao conjunto dos assentamentos estudados. A partir dos dados e informações obtidas, observa-se certa homogeneidade nas estratégias e ações adotadas para o conjunto de intervenções estudadas, com enfoque para a eliminação de situações de risco e a implantação de infraestrutura, mas sem priorização de ações específicas para o tratamento da precariedade domiciliar e/ou melhoria habitacional para o conjunto de moradias em áreas remanescentes e a consequente permanência de domicílios com condições inadequadas de habitabilidade com problemas de insalubridade, adensamento e segurança física e estrutural.

**Palavras-chave:** urbanização de favelas; precariedade habitacional; moradia adequada; melhorias habitacionais; PAC-UAP.

## ABSTRACT

The presented research aims to address household precariousness in slum upgrading processes carried out within the scope of the Growth Acceleration Program (*Programa de Aceleração do Crescimento - PAC*, in Portuguese) and its subcomponent Urbanization of Precarious Settlements (*PAC-UAP*, in Portuguese) in the city of São Paulo, assuming the Program as a milestone in the institutionalization of intervention policies in slums by the Brazilian federal government. Despite the improvement of slums urbanization processes in the last decades, limitations of the interventions and strategies adopted to achieve greater effectiveness in the qualification of housing conditions may be identified. It is assumed that the continuity of situations of precariousness in post-urbanization and the limitation in the reduction of housing deficit and inadequacy in urbanized slums are constituted, both by the lack of resources and by the complexity of the issue treatment, in challenges to be overcome. This is an exploratory and descriptive research which has considered the universe of slums within the scope of Urbanization Integral, financed by PAC-UAP and has included evidence search, in-depth interviews and field visits to the set of settlements studied. From the data and information obtained, there is a certain homogeneity in the strategies and actions adopted for the set of interventions studied, focusing on the elimination of risk situations and the implementation of infrastructure, but without prioritization of specific actions for the treatment of household precariousness and / or housing improvement for the set of dwellings in the remaining areas and the consequent continuity of households with inadequate habitability conditions as insalubrity, high-density and physical and structural safety of buildings.

**Keywords:** urbanization of slums; precarious housing; adequate housing; housing improvements; PAC-UAP.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – PAC-UAP: assentamentos de Urbanização Integral no município de São Paulo.....	27
Figura 2 – Morro da Providência: foto do início da ocupação.....	31
Figura 3 – Parque Amélia/ Santa Margarida: alternativas I e II .....	44
Figura 4 – Parque Amélia/ Santa Margarida: alternativas III e IV.....	44
Figura 5 – Rocinha: condições de precariedade (Rio de Janeiro/RJ).....	52
Figura 6 – ONU: evolução do conceito de moradia adequada .....	55
Figura 7 – Peabiru: experiência da aplicação de IPHAB no Morro do Sabão .....	63
Figura 8 – Tamarutaca: setores de intervenção .....	65
Figura 9 – Tamarutaca: projeto de reparcelamento do setor AR-1 .....	65
Figura 10 – Tamarutaca: projeto elaborado Peabiru TCA em lote de 40 m <sup>2</sup> .....	66
Figura 11 – NH Vila Olinda: programa Tá Bonito em Diadema/SP, antes e depois .....	67
Figura 12 – Mapa de assentamentos precários da cidade de São Paulo .....	74
Figura 13 – Sobreposição de obras de urbanização FunapsCom e Projeto Cingapura ....	83
Figura 14 – Investimentos do PAC em urbanização no município de São Paulo sob gestão da PMSP e CDHU .....	96
Figura 15 – Localização/ distribuição do recorte de assentamentos com intervenções de urbanização integral do PAC-UAP no município de São Paulo .....	102
Figura 16 – Jardim Guarani/ Boa Esperança: imagem de áreas remanescentes da favela..	114
Figura 17 – Viela em área remanescente .....	115
Figura 18 – Jardim Guarani/ Boa Esperança: representação esquemática da intervenção, situação pós-urbanização.....	116
Figura 19 – Tiro ao Pombo: representação esquemática da intervenção, situação pré e pós-urbanização .....	117
Figura 20 – Tiro ao Pombo: situação identificada em vistoria de campo.....	120
Figura 21 – Tiro ao Pombo: novas ocupações na favela.....	120
Figura 22 – Tiro ao Pombo: imagem de área remanescente da favela .....	121
Figura 23 – Tiro ao Pombo: viela em área remanescente da favela .....	121
Figura 24 – Jardim Nazareth: planta de anteprojeto de urbanização .....	123
Figura 25 – Jardim Nazareth: representação esquemática da intervenção, situação pré e pós-urbanização .....	125
Figura 26 – área remanescente no Jardim Nazareth.....	126

Figura 27 – Jardim Nazareth: área remanescente vista de via sobre córrego canalizado.....	126
Figura 28 – Muro de condomínio comprometido e moradia com problemas de infiltração..	127
Figura 29 – Cidade Azul: representação esquemática da intervenção, situação pré e pós-urbanização .....	129
Figura 30 – Cidade Azul: situação de área remanescente .....	130
Figura 31 – Jardim das Rosas: representação esquemática da intervenção, situação pós-urbanização .....	133
Figura 32 – Jardim das Rosas: construção de equipamentos e novas ocupações em área de risco .....	133
Figura 33 – Jardim Irene: representação esquemática da intervenção, situação pós-urbanização .....	134
Figura 34 – Jardim Irene: novas ocupações identificadas.....	134
Figura 35 – Parque Fernanda: representação esquemática da intervenção, situação pós-urbanização .....	135
Figura 36 – Jardim das Rosas: panorama de área remanescente no pós-intervenção...	136
Figura 37 – Jardim das Rosas: viela em área remanescente .....	136
Figura 38 – Jardim Irene: imagens com panorama de áreas remanescentes no pós-intervenção (2017).....	137
Figura 39 – Parque Fernanda: moradias com maior grau de consolidação, pós-intervenção	137
Figura 40 – Parque Fernanda: moradias com maior grau de precariedade no pós-intervenção .....	138
Figura 41 – Sapé: representação esquemática da intervenção, situação pré e pós-urbanização .....	141
Figura 42 – Sapé: novas ocupações identificadas em áreas previstas para os condomínios D e E .....	142
Figura 43 – Sapé: situação de áreas remanescentes no pós-intervenção (2019).....	142
Figura 44 – Tiro ao Pombo: embrião em área remanescente .....	149
Figura 45 – Cidade Azul: imóveis para a via pública com paredes inacabadas.....	151
Figura 46 – Sapé: vielas estreitas com restritas condições de iluminação e ventilação, paredes e coberturas inadequadas.....	152
Figura 47 – Sapé: paredes inacabadas, vãos de iluminação e ventilação insuficientes e escada fora de padrão .....	152
Figura 48 – Jardim das Rosas e Parque Fernanda: paredes inacabadas e restritas condições de iluminação e ventilação naturais .....	153
Figura 49 – Tiro ao Pombo: embrião com ampliação sem assessoria técnica implicando em problemas construtivos .....	154

Figura 50 – Tiro ao Pombo: embrião de 25 m <sup>2</sup> abrigando 7 pessoas .....	155
Figura 51 – Jardim Irene: imóveis com paredes inacabadas na Rua Terra Portucalense .....	161
Figura 52 – Jardim Irene: imóveis com melhorias executadas pelos moradores na Rua Terra Portucalense (“casa da mãe do Café”) .....	161
Figura 53 – Etapas de implementação de política pública, Lei Federal 11.888/2008 .....	162
Figura 54 – Moradigna, negócio de impacto social voltado à melhoria habitacional .....	163

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Itens de composição de investimento PAC-UAP por categorias.....	41
Quadro 2 – Síntese analítica sobre precariedades habitacionais .....	49
Quadro 3 – Componentes do déficit e da inadequação habitacional .....	56
Quadro 4 – Síntese dos conceitos de moradia adequada apresentados por PIDESC, OMS e FJP58	
Quadro 5 – Síntese de estimativas de aglomerados ou assentamentos precários e respectivo número de domicílios no município de São Paulo .....	73
Quadro 6 – Resumo das políticas de intervenção no município de São Paulo (1961-1988).....	80
Quadro 7 – Componentes dos programas habitacionais, conforme PMH (2009-2024)...	87
Quadro 8 – Eixos e programas da intervenção integrada em assentamentos precários conforme PMH Projeto de Lei 619/2016.....	90
Quadro 9 – Roteiro para entrevistas semiestruturadas .....	104
Quadro 10 – PAC-UAP Urbanização Integral: síntese das estratégias e ações desenvolvidas no âmbito das intervenções .....	150

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparação dos resultados obtidos para cada alternativa de intervenção...	45
Tabela 2 – Custos estimados por família beneficiada (em R\$, valores de agosto de 1995)...	45
Tabela 3 – Heliópolis Gleba A: quadras e domicílios por condição de precariedade.....	50
Tabela 4 – Domicílios e população em setores subnormais e precários (CEM).....	71
Tabela 5 – Percentual de domicílios e população sobre o conjunto de setores subnormais ou precários da RMSP, MMP e Brasil.....	72
Tabela 6 – Dados dos levantamentos sobre favelas de 1957 e 1973 .....	78
Tabela 7 – Universo de intervenções com recursos financiados pelo PAC, segundo valores de investimento, proponente e tipo de intervenção.....	95
Tabela 8 – assentamentos com intervenção de urbanização integral com recursos do PAC-UAP .....	106
Tabela 9 – Assentamentos com intervenções do PAC-UAP: moradias novas, consolidadas e removidas .....	107
Tabela 10 – PAC-UAP urbanização integral: percentual dos recursos para infraestrutura, construção de UH e melhorias habitacionais.....	107
Tabela 11 – Número de domicílios por hectare, densidade populacional e domiciliar por Distrito Administrativo das áreas de estudo e município de São Paulo .....	110
Tabela 12 – PAC-UAP Urbanização Integral: número de domicílios por hectare, densidade populacional e domiciliar .....	111

## LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CEM – Centro de Estudos da Metrópole

CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidades do Governo do Estado da Guanabara

Cohab-SP – Companhia Habitacional do Município de São Paulo

Emplasa – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano AS

Emurb – Empresa Municipal de Urbanização

FABES – Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social

FAU-USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

FJP – Fundação João Pinheiro

FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal

FunapsCom – FUNAPS comunitário

HABI – Superintendência de Habitação de Interesse Social

HabitaSampa – Plataforma e Base de Dados da Secretária Municipal de Habitação de São Paulo

HBB – Programa Habitar Brasil BID

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPHAB – Índice de Precariedade Habitacional

IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional  
Ministério das Cidades

Lepur - Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais da UFABC

MMP - Macrometrópole Paulista

NH – Núcleo Habitacional

NIS – Negócios de Impacto Social

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAC-UAP – Programa de Aceleração do Crescimento, subprograma Urbanização de Assentamentos Precários

PAI – Perímetro de Ação Integrada

PAT Prosanear – Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário para Comunidades de Baixa Renda

PDE – Plano Diretor Estratégico

PGT – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC

PIB – Produto Interno Bruto

PIDESC – Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU

PIURMBH – Programa de Integração Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMH – Plano Municipal de Habitação

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PNH – Plano Nacional de Habitação

PPI – Projetos Prioritários de Investimento

PREZEIS – Programa de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social de Recife

Prodecom – Programa de Desenvolvimento de Comunidades

PROVER Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização

PT – Partido dos Trabalhadores

QCI – Quadro de Composição de Investimentos

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

RU – Reconstrução Parcial ou Total da Unidade

SAGMACS – Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais

SEHAB-SP – Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo

SNH – Sistema Nacional de Habitação

TdR – Termo de Referência

UFABC – Universidade Federal do ABC

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UrbFavelas – Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas

UH – Unidade Habitacional

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	22
1 URBANIZAÇÃO DE FAVELA E MORADIA ADEQUADA.....	30
1.1 Urbanização de favelas: intervenções e abordagens .....	30
1.2 A precariedade da moradia na favela urbanizada .....	47
1.3 Parâmetros e experiências para o tratamento da precariedade domiciliar em processos de urbanização de favela .....	54
1.3.1 Conceitos e parâmetros de moradia adequada .....	54
1.3.2 Estudos e experiências de urbanização e tratamento da precariedade domiciliar ..	59
2 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM SÃO PAULO.....	70
2.1 A dimensão da precariedade habitacional na cidade de São Paulo .....	70
2.2 Histórico da ação pública em urbanização de favelas no município de São Paulo .....	77
2.3 Urbanização de favelas com recursos do PAC-UAP no município de São Paulo .....	94
3 TRATAMENTO DA PRECARIIDADE DOMICILIAR NO ÂMBITO DOS PROJETOS FINANCIADOS COM RECURSOS DO PAC NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO .....	100
3.1 Universo de análise e metodologia.....	100
3.2 Caracterização das áreas de estudo e intervenções.....	106
3.2.1 Jardim Guarani/ Boa Esperança.....	112
3.2.2 Tiro ao Pombo .....	116
3.2.3 Jardim Nazareth.....	122
3.2.4 Cidade Azul .....	127
3.2.5 Jardim das Rosas, Jardim Irene e Parque Fernanda.....	130
3.2.6 Favela do Sapé.....	138
4 ALTERNATIVAS E LIMITAÇÕES PARA O TRATAMENTO DA PRECARIIDADE DOMICILIAR EM URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA.....	144
4.1 PAC-UAP: estratégias adotadas nas intervenções de Urbanização Integral .....	146
4.2 PAC-UAP: um caso de permanência da precariedade habitacional em áreas urbanizadas.....	151
4.3 Desafios para o tratamento da precariedade da moradia autoconstruída .....	156
5 CONCLUSÃO.....	166
6 REFERÊNCIAS.....	173



# Introdução

## INTRODUÇÃO

A produção do espaço urbano é um processo permeado por conflitos e contradições advindos de influência e interesses de agentes diversos. Um fenômeno resultante do processo de industrialização e urbanização desigual, as favelas são parte efetiva da cidade (MARICATO, 2013). Há dados (PASTERNAK e D'OTTAVIANO, 2016) que apontam o maior crescimento populacional, no contexto metropolitano, das favelas em relação à dita cidade formal, ilustrando a dinâmica das favelas e a lógica de segregação socioespacial que historicamente persiste nas cidades brasileiras<sup>1</sup>.

É notório o aprimoramento nas intervenções em assentamentos precários nas últimas três décadas. As favelas e assemelhados eram vistos como problema a ser erradicado pelas administrações públicas até meados da década de 1970. Conforme diversos autores (BUENO, 2000; DENALDI, 2003; CARDOSO; 2007), na década de 1980, iniciativas de administrações municipais em realidades distintas como de Recife, Belo Horizonte ou Diadema implementaram, no contexto da redemocratização do país, experimentos no tratamento das favelas e alinharam-se por uma abordagem de participação popular e garantia do direito à localização em detrimento da remoção das famílias. O foco das intervenções de urbanização de favelas à época era no provimento dos serviços básicos de infraestrutura urbana – abastecimento de água, esgotamento sanitário e fornecimento de energia elétrica – e viabilização da regularização fundiária das ocupações.

---

<sup>1</sup> Pasternak e D'Ottaviano (2016: 79) afirmam: “Assim como os aglomerados, os domicílios e a população favelada também vêm aumentando desde 1980, a taxas maiores que a população total. Entre 1980 e 1991, os domicílios totais para o país cresceram a 3,08% ao ano, enquanto os favelados cresceram a 8,18% anuais. No período seguinte – entre 1991 e 2000 – os domicílios totais cresceram a 0,88% anuais, enquanto os favelados tiveram uma taxa de incremento anual de 4,18%. Entre 2000 e 2010, a taxa de crescimento anual do parque domiciliar brasileiro foi 0,57%, enquanto a dos domicílios favelados atingiu 6,93%.”.

A partir dos anos 1990, observa-se a disseminação das políticas de urbanização de favelas nas diversas esferas da administração pública – municipal, estadual e federal – a ampliação de recursos por intermédio de financiamentos de organizações multilaterais (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID) e a construção de um saber técnico que amplia a abordagem para além dos objetivos de atendimento pelos serviços de infraestrutura básica e regularização fundiária, para uma perspectiva de integração da *cidade informal* à *cidade formal*, que abrange o tratamento do espaço comum ou público nas favelas.

Em que pese tais avanços, são identificadas limitações de tais políticas em alcançar maior efetividade na qualificação das condições de moradia dos domicílios autoconstruídos e, até mesmo, no que se refere à dimensão urbanística – enfoque prioritário das intervenções em favelas. O pressuposto que permeia esta pesquisa é que a qualificação das condições de habitabilidade das moradias existentes não tem recebido a atenção necessária nos processos de urbanização de favelas (SANTO AMORE et al., 2014), possivelmente influenciados por senso comum do alto custo e complexidade da intervenção relacionada à melhoria das construções existentes. O resultado é a permanência e a consolidação de situações de precariedade no pós-urbanização e a limitação na redução do déficit e da inadequação habitacional.

Conforme Matteo (2011), os aglomerados metropolitanos submetidos à lógica da *financeirização* – que condiciona a inserção na economia global à flexibilização regulatória que permite mobilidade e fluidez do capital – padecem de uma eficaz governança e de políticas de bem-estar social, ajudando a consolidar e expandir a segregação e a precarização espacial, ampliando o fosso de desigualdade entre ricos e pobres. Cabe observar, então, a maior complexidade dos assentamentos precários que, dentro da lógica capitalista global de produção do espaço urbano

e no atual contexto metropolitano, caracterizam-se por expressivo adensamento domiciliar e por imbricamento e justaposição das tipologias de favela e cortiços em uma mesma localidade.

A complexidade do tratamento da precariedade habitacional exige soluções de acordo com a sua configuração – da carência de serviços básicos até o excessivo adensamento construtivo – e demanda desde a implementação de infraestrutura, ações para melhoria das condições de moradia abrangendo reparos estruturais, instalações e acabamentos, soluções para iluminação e ventilação, até remoções de áreas insalubres combinadas com a reposição de moradia por meio da substituição de tecido ou do reassentamento externo. As remoções, ainda que devam ser evitadas, podem ser necessárias<sup>2</sup>. É importante, nesse contexto, definir objetivamente o que se denomina aqui como *precariedade domiciliar* – de forma a conformar parâmetro fundamental de investigação da presente pesquisa.

A precariedade habitacional relaciona-se, conforme referido, a aspectos que abrangem desde a dimensão urbana – da carência de infraestrutura, em especial, drenagem e saneamento básico e configuração do ambiente construído (largura de vielas, carência de áreas verdes etc.) – até a dimensão do domicílio, que se refere a variáveis de condições de habitabilidade específicas da unidade habitacional (UH), ainda que muitas vezes condicionada à configuração do ambiente construído. Dessa forma, define-se aqui a dimensão da *precariedade domiciliar* como o recorte de variáveis de condições de habitabilidade

---

<sup>2</sup> A pressão a que as populações residentes em assentamentos precários estão submetidas, seja por força do mercado imobiliário ou de outros fatores, como os recentes megaeventos realizados no país por muitas vezes direcionam o debate para a necessária defesa do direito à localização e a cidade. Não obstante a presente pesquisa tem como pressuposto que em casos específicos de adensamento construtivo excessivo as remoções podem ser necessárias para qualificação do ambiente construído e possibilidade de melhoria das condições de habitabilidade de domicílios em assentamentos precários.

relacionados à escala da moradia, ou seja, “da porta pra dentro”, objeto da presente pesquisa abrangendo aspectos de condições de salubridade – iluminação, ventilação, proteção contra frio, calor e umidade – adensamento, contemplando área interna disponível para o desempenho de funções da moradia, bem como a relação área por morador, e segurança física e estrutural, referente à tipologia, tipos de materiais, existência de patologias construtivas e fatores de risco de injúrias e acidentes.

O tratamento da precariedade domiciliar (ou moradia autoconstruída) tem foco na melhoria das condições de habitabilidade, na busca pelo cumprimento do direito de acesso à moradia adequada e do direito à cidade, bem como um enfoque na dimensão da saúde pública, considerando-se os rebatimentos das condições de insalubridade sobre a saúde das populações residentes em moradias precárias.

Em tal contexto, a presente pesquisa tem por objetivo geral o *estudo do tratamento da precariedade domiciliar em processos de urbanização de favela realizados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento e seu subcomponente Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) no município de São Paulo*, entendendo tal programa como um marco na institucionalização das políticas de intervenção em favelas pelo Governo Federal. O desenho do programa permite o financiamento de diversos componentes, sendo que dois deles – “Produção de Unidades Habitacionais” e “Recuperação da Moradia e Melhorias Habitacionais” – possibilitam tratar o problema da precariedade da UH, merecendo observação quanto à efetividade e extensão da aplicação.

Define-se como universo de estudo os assentamentos enquadrados no escopo de Urbanização Integral. A Urbanização Integral refere-se à modalidade que abrange o potencial atendimento a todos os itens de composição de investimentos

previstos no programa – desde a implantação de infraestrutura e construção de novas UH (quando necessário) até o tratamento das moradias autoconstruídas. Desse modo, define-se o objeto de pesquisa como “o tratamento da precariedade da moradia autoconstruída nos projetos de Urbanização Integral financiados pelo PAC-UAP sob a gestão da Prefeitura Municipal de São Paulo”, que traduz-se na seguinte pergunta de pesquisa: Como a problemática da precariedade da moradia autoconstruída é tratada pela Prefeitura de São Paulo no âmbito dos projetos de Urbanização Integral de favelas financiados com recursos do PAC-UAP? Qual é o alcance e as limitações das ações?

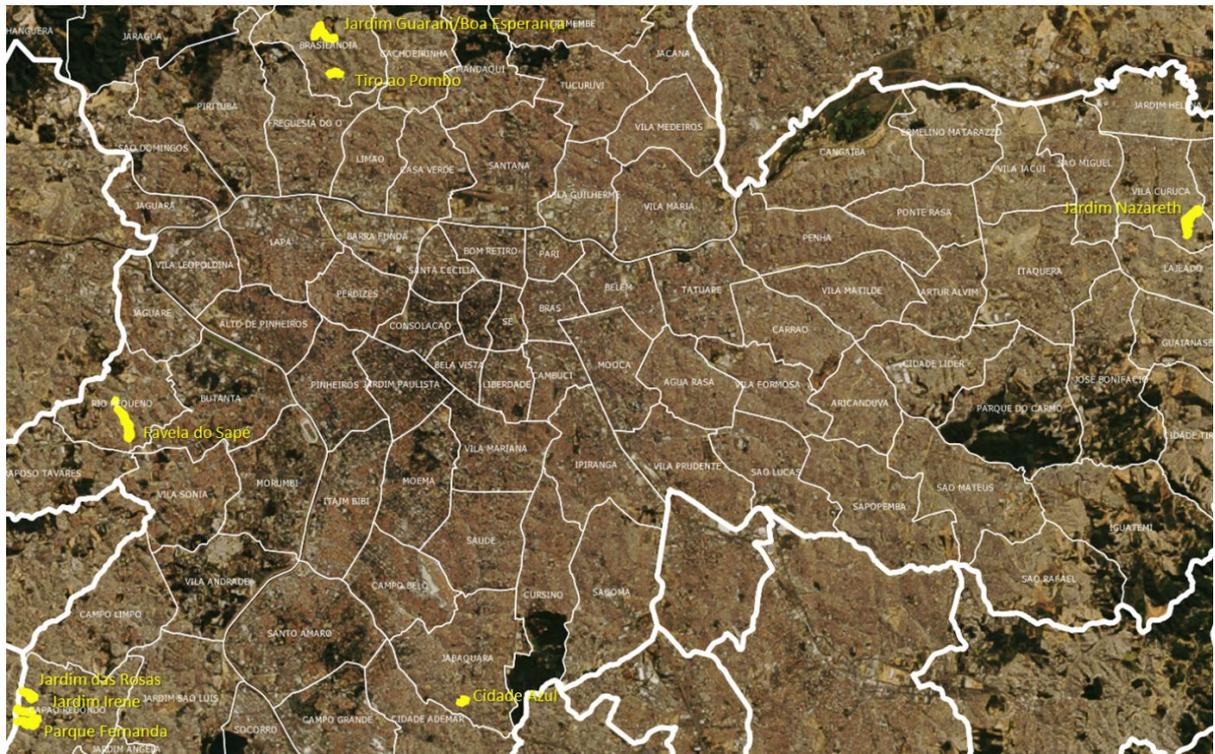
Configuram-se como objetivos específicos, no âmbito da presente pesquisa, os seguintes:

- Contextualizar o processo epistemológico da urbanização de favelas e compreender a inserção do tratamento da precariedade habitacional nesse tema.
- Compreender a dimensão da precariedade no município de São Paulo e verificar a abordagem, a partir de resgate histórico, da ação das administrações públicas em urbanização de favelas, observando-se o tratamento da precariedade da moradia autoconstruída.
- Caracterizar as intervenções de Urbanização Integral do PAC-UAP no município de São Paulo e identificar estratégias e ações para o tratamento da precariedade da moradia autoconstruída.
- Analisar as diversas intervenções estudadas e os limites e possibilidades das estratégias e ações adotadas.

O recorte de intervenções de Urbanização Integral no município de São Paulo geridos pela Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB-SP) com recursos do PAC-UAP é conformado pelos seguintes assentamentos: Jardim Guarani/ Boa Esperança e

Tiro ao Pombo, no distrito da Brasilândia; Jardim Nazareth, no distrito de Vila Curuçá; Cidade Azul, no distrito do Jabaquara; as favelas Jardim das Rosas, Jardim Irene e Parque Fernanda, denominadas “Três Irmãs” e localizadas no distrito do Capão Redondo; e a favela do Sapé, no distrito do Rio Pequeno. A Figura 1 apresenta a distribuição espacial desses assentamentos.

**Figura 1 – PAC-UAP: assentamentos de Urbanização Integral no município de São Paulo**



Fonte: Elaboração do autor, 2019/ HabitaSampa (2018).

O processo de pesquisa contemplou uma investigação plurimetodológica (SCHRADER, 1974: 138) de caráter exploratório, ou seja, com enfoque em proporcionar uma visão geral, por meio de aproximações sucessivas ao objeto de estudo (GIL, 2008:27). Tal processo abarcou as seguintes etapas de investigação: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas em profundidade com técnicos e gestores públicos envolvidos com as intervenções estudadas e observação e análise visual por meio de visitas de campo aos assentamentos.

A aplicação das referidas etapas de estudo permitiu não somente a aproximação ao objeto de estudo, como também dar consistência a informações advindas de

cada fonte, além de superar eventuais limites de informações, em especial relacionados à disponibilidade documental e de base de dados.

A dissertação estrutura-se em quatro partes. A primeira busca contextualizar o processo epistemológico da urbanização de favelas e compreender a inserção do tratamento da precariedade habitacional nesse tema. A segunda tem por objetivo caracterizar o universo de favelas e conformar um breve panorama das políticas e programas de urbanização de favelas na cidade de São Paulo nas últimas décadas, até a identificação de projetos implementados com recursos do PAC-UAP. A terceira parte tem por objeto específico o estudo dos projetos do recorte de estudo, buscando caracterizar as intervenções realizadas. Por fim, a quarta parte traz uma análise transversal das intervenções para o tratamento da precariedade da UH, com ênfase na moradia autoconstruída, e a identificação de limitações das estratégias e ações empreendidas e desafios a serem superados.

A presente pesquisa dialoga com a pesquisa nacional “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC-Urbanização de favelas”, sob coordenação do Prof. Dr. Adauto Cardoso do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rosana Denaldi do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (Lepur) da Universidade Federal do ABC (UFABC).



Urbanização de favela e  
moradia adequada

# 1 URBANIZAÇÃO DE FAVELA E MORADIA ADEQUADA

## 1.1 Urbanização de favelas: intervenções e abordagens

Conforme Lefebvre (2008), a industrialização foi o motor de transformação da sociedade moderna. O processo de produção capitalista fomentou o crescimento das cidades enquanto lugar que permite a concentração dos meios de produção e de consumo. Por outro lado, a cidade é o lugar da vida urbana, do habitar, do cotidiano nas ruas e praças, que pressupõe uma vida social, em comunidade – valor de uso; e passa, então, a ser palco da produção capitalista, direcionada ao comércio de produtos ao mercado – valor de troca. Tal processo dialético é gerador de conflitos na cidade, intensificados à medida que ela própria adquire valor de troca, configurando a terra urbana em mercadoria – com valor de uso e valor de troca. A cidade passa a ser objeto de conflitos entre classes e interesses diversos, que muitas vezes coincidem com a limitação de parcela da população, via de regra a mais vulnerável, ao acesso à moradia e ao direito à cidade, configurando intensos processos de segregação espacial, com impactos sociais e ambientais, fenômeno paradoxal que Lefebvre (2008) denomina “urbanização desurbanizante e desurbanizada”. Estrutura-se, então, processo no qual às famílias que não conseguem arcar com os custos da habitação resta a opção de ocupar uma área e, conforme explica Maricato (2009), prover a sua moradia por autoconstrução:

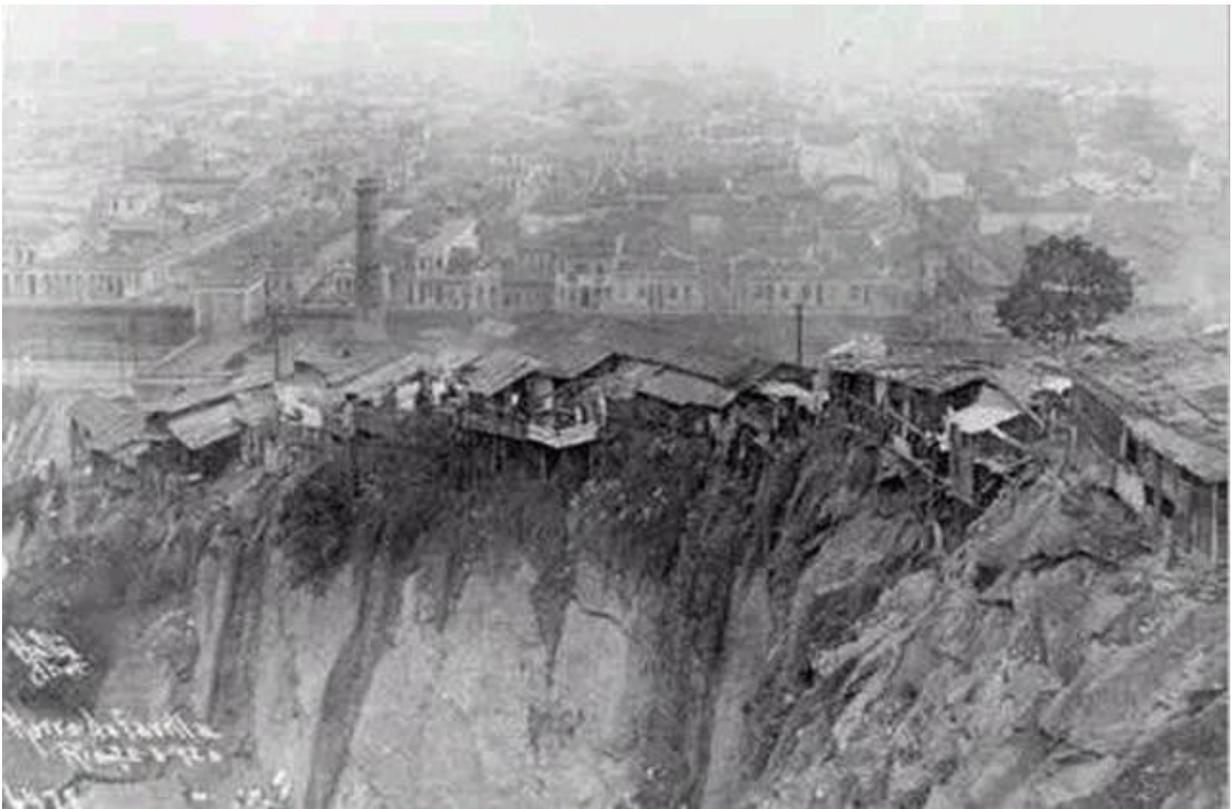
Toda família precisa de uma moradia. Todos moram em algum lugar, ainda que seja numa mansão em condomínio fechado ou num barraco sob um viaduto. O estoque de moradias é resultante dos diferentes arranjos existentes no interior do conjunto formado pelo mercado privado, pela promoção pública e pela promoção informal (MARICATO, 2009:36).

A urbanização informal por autoconstrução é um dos fenômenos característicos das cidades brasileiras, bem como de outros países do capitalismo periférico.

Oliveira (2006) afirma que a classe trabalhadora, ao autoconstruir sua própria habitação, ajudou a financiar a industrialização brasileira por meio do rebaixamento de seus custos de reprodução, pois a habitação é resolvida pela própria classe trabalhadora a partir de sobretrabalho e as custas da moradia não compõe o salário do trabalhador.

Ainda no século XIX surgia a ocupação no Morro da Providência (Figura 2), conhecida como a primeira favela brasileira, empreendida por soldados desassistidos após retornarem da Guerra de Canudos (1896-1897).

**Figura 2 – Morro da Providência: foto do início da ocupação**



Fonte: Midiamax, 2017

De acordo com Cardoso (2007), ao longo do século XX, as favelas consolidaram-se como a principal alternativa de moradia para as populações de baixa renda e, no fim do século XX, alcançou o contingente de 1 milhão de habitantes nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Conforme dados do Censo 2010 do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 6% da população brasileira vive em “aglomerados subnormais”<sup>3</sup>, o que equivale a 11,4 milhões de pessoas e 3,2 milhões de domicílios.

A atual dimensão do fenômeno dos assentamentos precários – favelas e assemelhados – implica, para além da compreensão e luta contra a lógica que os originam, na necessidade de avanço do conhecimento sobre as experiências e alternativas no tratamento dos assentamentos existentes de forma a garantir acesso à moradia digna e ao direito à cidade.

Conforme Mukhija (2001), o Movimento Modernista advogou, na primeira metade do século XX, pela demolição de partes antigas e adensadas das cidades visando a implantação de novas e melhores habitações. A Carta de Atenas (LE CORBUSIER, 1993)<sup>4</sup> indicava preceitos do Movimento Moderno para o denominado Urbanismo Racionalista ou Funcionalista, que exerceu grande influência no planejamento urbano do pós-guerra. Ainda que sejam identificados anacronismos em parte das ideias do Urbanismo Funcionalista, há temas importantes abordados que merecem considerações – o destaque para o sol, a vegetação e o espaço como elementos essenciais à arquitetura e ao urbanismo. “O Sol é o senhor da vida”, afirmava a Carta, que postulava um mínimo de horas de insolação para cada moradia.

Por outro lado, a perspectiva funcionalista enfatiza o papel da arquitetura e do planejamento como definidores da forma da cidade. A cidade deveria ter suas

---

<sup>3</sup> Conforme o IBGE, um “aglomerado subnormal” é definido como “[...] um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.” Essas características podem ser associadas a favelas e demais assentamentos precários.

<sup>4</sup> A Carta de Atenas foi o documento que registrava os resultados do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) de 1933, que tinha como tema “A cidade funcional”. A versão aqui estudada é a de Le Corbusier, publicada originalmente em 1941.

funções – Habitar, Trabalhar, Recrear e Circular – adequadamente dispostas e segmentadas, por meio de um zoneamento funcional, para que se obtivesse as condições para o desenvolvimento das referidas funções em sua plenitude. Tal abordagem impunha uma ideologia higienista, contrária às formas tradicionais das cidades: “[...] bairros inteiros deveriam ser condenados em nome da saúde pública. Alguns, fruto de uma especulação prematura, só merecem a picareta” (LE CORBUSIER, 1993).

A perspectiva modernista fomentou iniciativas de renovação urbanística em diversos países do Ocidente, bem como programas de remoção de favelas (*slum clearance*) em países em desenvolvimento. Entretanto, conforme Mukhija (2001), a partir dos anos 1960 iniciou-se uma forte crítica à estratégia modernista de renovação urbana, fundamentada em dois aspectos:

- o agravamento da escassez habitacional gerado pela demolição do estoque existente de moradias, no qual o público a ser beneficiado – o morador de favelas – não era beneficiado. Abrams (1964, apud MUKHIJA, 2001) definia criticamente tal aspecto: “não há nada que a remoção de favela pode realizar que não pode ser feita de forma mais eficiente por um terremoto”.
- conforme críticos (JACOBS, 1961; TURNER, 1963; TURNER, 1968 apud MUKHIJA, 2001), o determinismo físico e a não-substanciada presunção sobre as preferências físicas dos beneficiários<sup>5</sup>.

Ainda, durante os anos de 1960, aprofundava-se a crítica ao urbanismo funcionalista a partir do entendimento da cidade como uma produção social

---

<sup>5</sup> Autores diversos do pós-modernismo, críticos do urbanismo modernista, destacavam a importância e o valor dos espaços construídos – da vivência e identidade urbana. Ainda Lynch (1966) trata do conceito de legibilidade urbana – relacionado aos elementos constituintes da imagem do espaço urbano pelos usuários.

(ROSSI, 1995), destacando-se também, por um lado, a ênfase na relação da população com o espaço urbano, o conceito de legibilidade urbana (LYNCH, 1997) e percepção da paisagem (CULLEN, 2000), e, por outro lado, a ideia da importância da diversidade e a interação entre diferentes usos, tipologias, classes e as relações sociais compreendidas como o principal ativo das metrópoles (JACOBS, 2000).

Nos anos 1970 e 1980, fundamentada na crítica à estratégia modernista e também pela carência de recursos necessários para sua implementação, os projetos de renovação urbana e remoção de favelas passam a ser preteridos. A atenção se volta para programas que priorizam a qualificação dos assentamentos e a consolidação das ocupações, tendo como importante referencial o trabalho de John Turner.

Turner (1976) defende, a partir de sua experiência com autopromoção habitacional em comunidades no Peru<sup>6</sup>, a incapacidade de arquitetos e planejadores decidirem a forma ideal de atendimento para famílias em situação de vulnerabilidade ou precariedade habitacional. Ainda Turner (1976) discute a escolha entre *heteronomia*, processos centralizados e determinados por agentes situados fora do público-alvo de certa ação ou intervenção, e *autonomia*, processos descentralizados, ou seja, geridos localmente pelos próprios sujeitos.

Para ele, e esta pesquisa concorda com essa leitura, há correlação entre processos centralizados, no quais as esferas de decisão estão alijadas dos sujeitos, e um processo maior que entende as necessidades humanas – sejam elas morar, aprender ou manter-se saudável – a itens comercializáveis, ou seja, mercadorias.

---

<sup>6</sup> John Turner viveu no Peru entre 1957 e 1965, trabalhando para o governo peruano na promoção e formatação de ações comunitárias para a implantação de programas habitacionais baseados na autogestão e na autodeterminação em assentamentos populares – *barriadas*.

De acordo com Turner (1976), os sistemas descentralizados e autogeridos são alternativas sustentáveis e viáveis, havendo apenas de se definir limites práticos e necessários para a heteronomia e autonomia. Para ele, serviços locais como habitação devem ser autônomos com limites definidos pela disponibilidade de técnicas e materiais apropriados, terra e recursos financeiros. O único papel burocrático concebível a um governo seria a administração de serviços a beneficiários dependentes que auxiliem processos que as populações podem fazer localmente – garantindo acesso a recursos disponíveis e, quando necessário, fornecendo infraestrutura e recursos complementares. Ainda destaca o autor:

Aqueles que reconhecem o fato de que os valores de uso residem nas relações entre pessoas e coisas – e não nas próprias coisas – reconhecerão o significado de meios alternativos pelos quais os fins alternativos são procurados. Esta é a questão da economia. (TURNER, 1976:161)

O legado de Turner é o entendimento da importância de priorizar a regularização da posse e ocupação, observar a preferência dos moradores pela oportunidade de melhorar e consolidar habitações pré-existentes, bem como compreender “a favela como parte da solução da questão habitacional e não parte do problema”, ideias que influenciaram a atuação de agências multilaterais – World Bank e BID – e projetos em países em desenvolvimento. Morado Nascimento (2011) destaca:

[...] a autoconstrução legitimada pelas decisões autônomas das famílias pobres constitui-se como resposta possível, vinculada aos seus direitos, frente às condições políticas, sociais e econômicas que enfrentam (MORADO NASCIMENTO, 2011:7).

No Brasil, até a década de 1970 a erradicação de favelas era a tônica das políticas empreendidas pelo poder público. Nesse período, conforme Silva (1989), cabe destaque às ações da Cruzada São Sebastião, criada por Dom Helder Câmara em 1955, que, contrariamente à política hegemônica na época, empreendeu ações atendendo 12 favelas, urbanizando totalmente o Parque da Alegria e parcialmente

o Morro Azul no Rio de Janeiro – e interferindo em propostas de despejo no Borel, Esqueleto e Santa Marta (NUNES, 1980 apud SILVA 1989).

Somente na década de 1960, com o programa de erradicação de favelas implementado no Rio de Janeiro pelo então Governador do Estado da Guanabara, Carlos Lacerda (1961), a polarização entre remoção e urbanização apareceu no debate (MACHADO DA SILVA e FIGUEIREDO, 1981 apud CARDOSO, 2007). Ainda que tenha contado com apoio de camadas médias e do setor imobiliário, diretamente beneficiado por algumas remoções, tal discussão causou grande repercussão e resistência da população moradora de favelas e organizações sociais.

O governo Negrão de Lima (1965) criou, a partir de compromissos de campanha e provavelmente influenciado pelo referido debate sobre remoções, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), em 1968, dando início a um processo de urbanização em três favelas – Mata Machado, Morro União e Braz de Pina –, cuja metodologia foi adotada como referência, influenciando o desenho de diversos projetos e programas atuais, e que estabelecia o objetivo de “integrar a comunidade subnormal no bairro adjacente” (BLANK, 1977 apud CARDOSO, 2007). Focalizava os seguintes aspectos:

- infraestrutura: a ser desenvolvida sob responsabilidade do Estado, sem incidência de qualquer custo para a população;
- melhoria habitacional: segunda fase do programa, desenvolvida sob responsabilidade da população, contando com apoio do poder público e visando “propiciar as condições mínimas de higiene e segurança dos padrões de moradia”;
- desenvolvimento socioeconômico: com vistas a propiciar à população de menor faixa etária desenvolver-se em ambiente de normalidade urbana em todos os seus aspectos, da higiene à segurança social.

A partir da década de 1980, a retomada de embates pela reforma urbana durante o período de redemocratização do país – época da promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>7</sup> – conduziu, conforme Denaldi (2003) e Cardoso (2007), a um processo gradativo de institucionalização pelo poder público da política de urbanização de favelas.

Algumas prefeituras progressistas<sup>8</sup> empreenderam, conforme Denaldi (2003), Cardoso (2007) e Samora (2009), uma forma de gestão pioneira e descentralizada, com participação social, enfoque na urbanização de favelas e na garantia do direito à moradia e à cidade. A urbanização de favelas passou a ser vista, então, como possibilidade de enfrentamento da questão da moradia precária.

Em relação à experiência de São Paulo no referido período, cabe destaque ao programa de construção de moradias por Mutirão Autogerido que, articulado a movimentos sociais ligados ao tema, abriu caminhos para a estruturação de modelo de provisão de moradia com apoios de assessorias técnicas – coletivos de arquitetura e engenharia.

No decorrer dos anos 1990, potencializado pelo financiamento de organismos internacionais como Banco Mundial e BID, houve um processo de consolidação das políticas de urbanização de favelas, por meio de experiências como:

- Programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro, com enfoque na integração favela e cidade;

---

<sup>7</sup> A Constituição Federal de 1988 teve como marco fundamental o estabelecimento da função social da propriedade.

<sup>8</sup> A destacar, de acordo com Denaldi (2003), Cardoso (2007) e Samora (2009): Recife (1983-1987) com o PREZEIS; Belo Horizonte (1983) com a instituição de ZEIS no âmbito do Profavela; Santo André (1989); Diadema (1983-1994) e São Paulo (1989-1992).

- Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga, em São Paulo, que por meio do subprograma Recuperação Urbana enfocava a urbanização de favelas da bacia hidrográfica;
- Programa Habitar-Brasil/BID no âmbito do Governo Federal, que contemplava o componente de requalificação e melhorias habitacionais.

Segundo Bueno (2000), a evolução nas políticas de favelas consiste na efetividade de ação:

[...] a grande mudança na política para as favelas nos anos 80, consolidada nos anos 90, é a de que deve ser viabilizada a integração total dos domicílios da favela à infraestrutura urbana: acessos, transporte, água, esgoto, drenagem, coleta de lixo – sem que necessariamente a legislação urbana do município já tenha criado condições de promover a regularização fundiária ou urbanística das favelas. A individualização das contas de água e luz, a ligação de 100% dos domicílios às redes de esgotamento e de acesso à coleta de lixo torna-se uma exigência dos projetos, independente da condição legal dos assentamentos (BUENO, 2000:193).

Conforme Denaldi (2003), Cardoso (2007) e Petrarolli (2015), ainda que a maior parte das experiências com urbanização de favelas tenha ocorrido em âmbito municipal, também há importantes experiências nas esferas estaduais e federais. Em âmbito estadual destacam-se, por exemplo, ações em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Em Minas Gerais, o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom), em 1979, reestruturado posteriormente e passando a denominar-se Programa de Integração Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte (PIURMBH), projeto-piloto com intervenções em favelas na Região Metropolitana de Belo Horizonte. No Rio de Janeiro, o programa Cada Família um Lote, desenvolvido no governo Brizola (1982). E, em São Paulo, o Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga, empreendido pelo Governo do Estado e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) com recursos do BID.

Em âmbito federal, destacam-se as experiências do Habitar Brasil (1993), no governo Itamar Franco, e do Habitar-Brasil/BID (1999), no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), programa anterior ao PAC-UAP e que previa em seu desenho o componente de investimentos para Melhorias Habitacionais.

A partir de 2003, no Governo Lula, há uma retomada de investimentos para habitação, estagnados desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986. Com a criação do Ministério das Cidades (MCidades) e por meio da formulação e aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) e do Sistema Nacional de Habitação (SNH), em 2005, as estratégias das políticas habitacionais do Governo Federal direcionaram-se ao financiamento e indução do aprimoramento de políticas municipais e estaduais.

No âmbito dos investimentos federais em habitação, as duas principais frentes de atuação do Governo Federal durante as gestões Lula (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2016) foram o PAC-UAP, em 2007, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009<sup>9</sup>.

Conforme Denaldi et al. (2016), a inserção do tema Urbanização de Favelas no PAC-UAP, em 2007, constitui-se em marco no posicionamento da esfera pública federal em relação a essa temática, que se tornava uma prioridade, com ampliação de recursos para financiamento das intervenções. A primeira fase do programa, denominado PAC 1, contratou R\$ 20,8 bilhões entre 2007 e 2009, abrangendo 3.113 assentamentos; desses, conforme dados do 11º Balanço do PAC (BRASIL, 2014:192), foram concluídas 1.582 intervenções, beneficiando cerca de 138 mil famílias. Conforme dados do Governo Federal, a segunda fase do

---

<sup>9</sup> Observa-se uma inflexão na política habitacional marcado pelo corte de investimentos a partir, especialmente, do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

programa (PAC 2) efetivou a contratação de intervenções em 415 assentamentos precários, totalizando R\$12,7 bilhões em investimento, abrangendo 575 mil famílias distribuídas em 337 municípios e 26 estados. Para efeito de comparação sobre as escalas de investimentos, o programa Habitar Brasil/BID (HBB)<sup>10</sup> contratou, de 1999 até setembro de 2006, 119 projetos abrangendo 89.437 famílias com investimentos de R\$ 1,084 bilhão de reais, sendo R\$ 807,7 milhões do Governo Federal e R\$ 277 milhões de contrapartida de estados e municípios (BRASIL, 2007:58 e 61).

O PAC-UAP insere-se no eixo estratégico de Infraestrutura Social e Urbana<sup>11</sup> e abrange duas linhas de ação em Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) para intervenções em favelas:

- Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios com mais de 150 mil habitantes;
- Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários.

O programa define como objetivo o alcance da “regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social” (Manual de Instruções PAC–PPI Intervenções em Favelas, 2007-2010). A composição do valor de investimento previsto no PAC-UAP corresponde à somatória de custos das obras de intervenção, contemplando os itens mostrados no Quadro 1.

---

<sup>10</sup> O HBB foi estruturado a partir de acordo com o BID em 1999, durante o governo FHC sobre as bases do Habitar Brasil (criado no Governo Itamar Franco).

<sup>11</sup> O PAC, criado em 2007 com o objetivo de alavancar investimentos em infraestrutura no país, abrange três eixos estratégicos: Infraestrutura Social e Urbana; Infraestrutura Logística; e Infraestrutura Energética.

**Quadro 1 – Itens de composição de investimento PAC-UAP por categorias**

Plano e projeto de intervenção	Projetos (elaboração de projetos urbanísticos e habitacionais), terreno (aquisição ou desapropriação).
Início de frente de obra	Serviços preliminares, terraplanagem, indenização de benfeitorias (1).
Tratamento de risco	Indenização de benfeitorias (1), proteção, contenção e estabilização do solo.
Moradia provisória	Alojamento provisório / despesas com aluguel (social).
Infraestrutura	Pavimentação e obras viárias, iluminação pública, abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem pluvial.
Construção de UH	Aquisição ou edificação de unidade habitacional.
Tratamento de moradias autoconstruídas	Recuperação ou melhorias de UH, instalações hidráulico-sanitárias, ligações domiciliares de energia elétrica.
Saneamento ambiental	Recuperação ambiental, resíduos sólidos.
Equipamentos	Equipamentos comunitários.
Trabalho social	Execução de Trabalho Técnico Social.
Mutirão	Mão-de-obra das famílias beneficiadas, assistência técnica

Fonte: Elaboração do autor, 2019/ Manual de Instruções PAC– PPI Intervenções em Favelas, 2007-2010.

Nota: (1) item usualmente oriundo de liberação de frente de obras/projeto ou tratamento de risco.

Cabe destaque aos itens que compõem as estratégias de tratamento da moradia autoconstruída, que se referem às soluções previstas para tratamento da precariedade dos domicílios, relacionados às condições de salubridade e inadequação habitacional. Importante observar que eventuais remoções e construção de novas UH – substituição de tecido – também podem ser estratégias para tratamento da precariedade da moradia quando melhorias habitacionais não se apresentem aplicáveis para garantir condições mínimas de habitabilidade.

Dentre os conceitos das intervenções do programa, definiu-se que devem ser estudadas todas as alternativas de forma a minimizar remoções e deslocamentos e, ainda:

[as moradias autoconstruídas] poderão ser contempladas com recuperação ou melhorias habitacionais, vinculadas a razões de insalubridade e insegurança, inexistência do padrão mínimo de edificação e habitabilidade, definido pelas posturas municipais, ou inadequação do número de integrantes da família à quantidade de cômodos passíveis de serem utilizados como dormitórios.

Dentre as melhorias habitacionais mais urgentes, encontra-se a construção de instalações hidráulico-sanitárias domiciliares, que devem ser compostas por vaso sanitário, lavatório, chuveiro, tanque de lavar roupa e reservatório. As ligações intradomiciliares de abastecimento de água e de esgotamento sanitário devem estar sempre previstas nos investimentos de forma a assegurar sua execução.

As melhorias habitacionais são uma forma interessante de atuação por aproveitarem os investimentos já feitos pelas famílias em suas residências, portanto possibilitam uma condição adequada de moradia a menor custo para o poder público, possibilitando o aumento de sua escala de atuação. Além de respeitarem a configuração e transformações já feitas pelas famílias (BRASIL, 2010:15).

Ainda que a previsão de investimentos em melhorias habitacionais já fizesse parte de outros programas como o Habitar Brasil/BID, a amplitude de investimentos que posiciona a urbanização de favelas como uma prioridade da política pública da esfera federal e a ênfase na questão da moradia digna e direito à localização inserem o PAC-UAP no campo de abrangência da presente pesquisa com enfoque no tratamento da precariedade da moradia.

Conforme Bueno (2000), pode-se elencar três tipologias de políticas de intervenção que têm sido adotadas ao longo do tempo, desde que a favela se tornou enfoque da ação pública:

- desfavelamento – erradicação (grifo nosso) ou remoção de favelas era a proposta dominante, de caráter higienista, desde as primeiras décadas do século XX. Ainda que outras abordagens integracionistas a tenham suplantado, tal proposta ainda é implementada hoje em situações específicas;
- reurbanização ou aceitação da favela – enquanto fenômeno urbano, mas não aceitação da forma e da tipologia urbanística e habitacional, levando à demolição da favela e sua reconstituição no mesmo lugar, com um padrão urbanístico e arquitetônico conforme padrão dominante;

- urbanização – abordagem que prioriza prover a favela de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, mantendo-se as características do parcelamento do solo e as UH. Essa abordagem tem sido predominante a partir do começo dos anos 1980.

Os partidos de intervenção urbanística – erradicação, reurbanização e urbanização – têm uma cronologia, em virtude do avanço e mudança de paradigma sobre a favela e sua relação com a cidade (não aceitação e aceitação), entretanto coexistem, conforme Denaldi (2003:50), em virtude de diversas variáveis e condicionantes (financeiras, urbanísticas, ambientais, sociais e político-institucionais) nas cidades brasileiras.

Nesse sentido observa-se, influenciadas por contextos e condicionantes específicos, iniciativas de urbanização de favelas de características muito distintas, com variação de projetos e estratégias, bem como obras com custos e resultados muito diversos. Rocha et al. (2003) apresentam estudo sobre parâmetros para tomada de decisão em urbanização de favelas estabelecendo as variáveis e custos para diferentes alternativas de intervenção para o caso do Parque Amélia/ Santa Margarida em São Paulo, com área de 68 hectares e população de 736 famílias pré-intervenção – cada alternativa oferece padrões urbanísticos e de custo distintos que possibilitaram a análise comparativa. O estudo contemplou cinco alternativas e respectivos itens de escopo de intervenção (Figura 3 e Figura 4):

- alternativa I – saneamento básico e controle de riscos;
- alternativa II – saneamento básico, controle de riscos e adequação do sistema viário;
- alternativa III – saneamento básico, controle de riscos, adequação do sistema viário e da densidade;

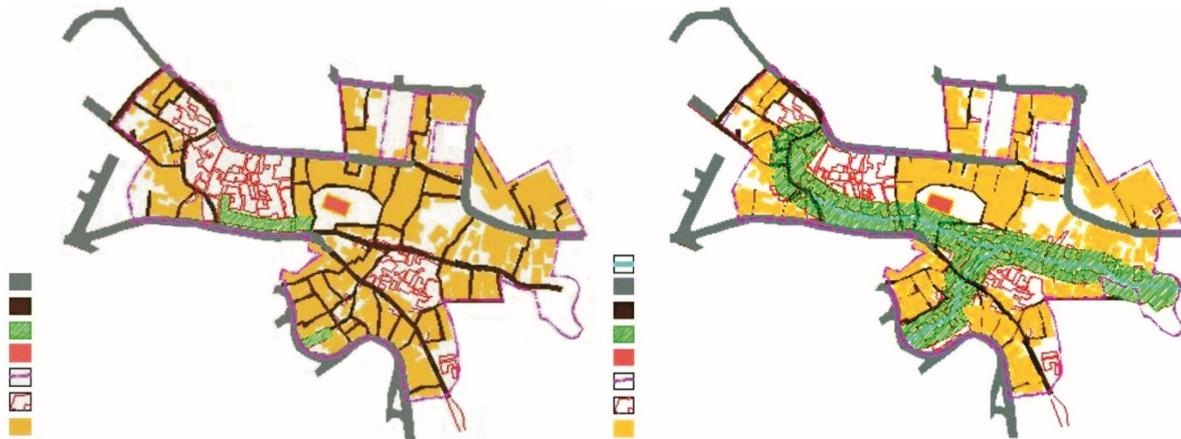
- alternativa IV – saneamento básico, controle de riscos, adequação do sistema viário e da densidade e atendimento à Lei Federal 6.766/79 (faixas *non-aedificandi* ao longo de cursos d’água).

**Figura 3 – Parque Amélia/ Santa Margarida: alternativas I e II**



Fonte: ROCHA et al., 2003.

**Figura 4 – Parque Amélia/ Santa Margarida: alternativas III e IV**



Fonte: ROCHA et al., 2003.

A alternativa V prevê o total reordenamento físico do assentamento, com demolição de toda a estrutura e construção de novas UH em tipologia verticalizada de 4 andares. O comparativo entre parâmetros urbanísticos e custos são apresentados na Tabela 1 e na Tabela 2.

**Tabela 1 – Comparação dos resultados obtidos para cada alternativa de intervenção**

Descrição	Alternativas				
	1	2	3	4	5
Área de sistema viário (% total)	4,4	12,5	14,5	16,3	27,7
Área institucional e/ou verde (% total)	3,4	5,6	5,6	22,3	22,3
Área edificada (% total)	53,8	51,3	54,3	45,9	50
Remoções previstas (famílias)	23	83	238	362	736
Número de relocações (famílias)	0	0	176	112	544
Reassentamentos (famílias)	23	83	62	250	192

Fonte: ROCHA et al., 2003.

**Tabela 2 – Custos estimados por família beneficiada (em R\$, valores de agosto de 1995)**

Alternativa	Infraestrutura	Superestrutura	Atividades operacionais	Total
1	996,54	792,05	534,25	2.322,84
2	2.202,09	2.866,45	1.513,97	6.582,52
3	2.501,13	5.165,90	2.290,14	9.957,17
4	2.765,22	10.525,54	3.969,95	17.260,70
5	4.454,60	15.977,61	6.103,10	26.535,32

Fonte: ROCHA et al., 2003.

O estudo apresentado por Rocha et al. (2003) demonstra como a adoção de diferentes parâmetros e abordagens, seja de abertura do viário, atendimento a aspectos ambientais ou remoções para adequação da densidade, resultam em configurações distintas e diferentes patamares de qualificação do ambiente construído e das condições de habitabilidade.

O enfoque das intervenções em favelas tem sido, predominantemente, a provisão de infraestrutura e a perspectiva de integração do assentamento precário ao bairro adjacente, o que significa importante avanço na qualificação dos assentamentos e das condições de saúde ligadas, em especial, à falta de saneamento. Entretanto, observa-se um desafio a ser superado quanto a quais parâmetros são minimamente aceitáveis para a qualificação do ambiente construído e das condições de habitabilidade das moradias. De certo, deve-se ter

a localização como um direito a ser assegurado. Por outro lado, não observar ou discutir parâmetros e aspectos físicos pode significar a consolidação de situações de precariedade e insalubridade dos domicílios.

## 1.2 A precariedade da moradia na favela urbanizada

Apesar do saber adquirido ao longo das últimas décadas sobre a problemática e temática de urbanização de favelas, a opção pela regularização da posse<sup>12</sup>, que se constitui em componente fundamental e legítimo, tem sido de tal maneira hegemônica que restringe o espaço de discussão sobre outros aspectos e variáveis. Como já mencionado, parece, de modo geral, não ser a precariedade da moradia autoconstruída o foco das intervenções em favelas. Por um lado preconiza-se a integração da denominada *cidade informal* à *cidade formal*, por outro define-se, no contexto atual das favelas nas regiões metropolitanas, a “flexibilização total como norma”, ou seja, a ausência de parâmetros, em nome da aceitação da morfologia e regularização da posse, ignorando-se condicionantes e parâmetros físicos que possibilitem adequadas condições de habitabilidade (salubridade, adensamento e segurança estrutural) nos domicílios, contribuindo, muitas vezes, para a consolidação de situações de precariedade habitacional.

Conforme mencionado, Turner (1976) traz como legado a compreensão da importância de priorizar a regularização da posse e ocupação, bem como observar a preferência dos moradores pela oportunidade de melhorar e consolidar habitações pré-existentes, com base no entendimento de que as condições dos domicílios tendem a melhorar com o tempo, desde que seja permitido aos moradores consolidar gradualmente suas moradias. Ainda que se concorde com essa teoria, é necessário um posicionamento neste trabalho dos contextos em que é possível considerá-la. Atualmente, diferentemente das *barriadas*

---

<sup>12</sup> Cabe considerar o contexto de luta contra remoções, especialmente no Brasil, pelas articulações que visam atender interesses do mercado imobiliário, influenciado ainda pelos recentes megaeventos realizados: Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas Rio 2016.

peruanas<sup>13</sup>, existem favelas, especialmente no contexto metropolitano, com altas densidades e configurações extremamente desordenadas que limitam, em muitos casos, as possibilidades de melhoria da moradia pelo próprio morador.

Mukhija (2001) contextualiza o que denomina de “ignorar da dimensão física”<sup>14</sup>, processos de urbanização de favelas que priorizam o reconhecimento da posse em detrimento de análises quanto à efetividade da melhoria das condições de habitabilidade que, entretanto, muitas vezes demandariam remoções em virtude de condições físicas. Ainda Mukhija (2001) observa, com base na experiência de Mumbai nos anos 1980 e 1990, a preferência de moradores de assentamentos precários pela demolição e renovação – fator que contraria o senso comum e pode ser explicado especialmente pela expectativa de valorização imobiliária das áreas objeto de tal tipo de intervenção.

Pasternak (2016) caracteriza condições e aspectos gerais das moradias em favelas e desdobramentos para a saúde da população residente em tais assentamentos:

Em favelas e na periferia, em São Paulo, é comum observarem-se paredes úmidas devido à má impermeabilização da cobertura. O mofo, aliado à falta de ventilação, causa repetidas bronquites, sobretudo nas crianças, podendo originar infecções mais graves (PASTERNAK, 2016:7).

A autora fala ainda do desafio da qualificação da moradia em urbanização de favelas:

O rótulo de casa adequada e saudável decididamente não se associa a esse universo [favelas]. Se a política de urbanização de favelas conseguiu êxito [na provisão de infraestrutura] [...] as casas faveladas continuam apresentando fortes precariedades: embora majoritariamente em alvenaria e com sanitário individual, são mal ventiladas, sem exposição à luz solar, úmidas, mal divididas, com

---

<sup>13</sup> Turner desenvolve estudos a partir de experiência com autopromoção habitacional nas barriadas do, Peru defendendo processos descentralizados de autogestão e priorização da regularização das ocupações.

<sup>14</sup> Tradução livre.

cobertura pouco isolante e que permite a infiltração de água, possibilitando o aparecimento de mofo (PASTERNAK, 2016:13).

Coelho (2017) identifica, em pesquisa realizada em três núcleos urbanizados – Nações, Novo Habitat e Gazuzá – no município de Diadema, a incidência de número expressivo de situações de precariedade habitacional sob critérios específicos – adensamento, insalubridade e insegurança estrutural. Sob tais critérios, identifica que mais de dois terços dos domicílios dos assentamentos estudados apresentam condições graves de precariedade habitacional, considerando as seguintes variáveis:

- adensamento excessivo, que amplia a possibilidade de enfermidades e injúrias físicas;
- insalubridade – ausência de ventilação e insolação, que podem contribuir para problemas de saúde diversos;
- insegurança estrutural – escadas inadequadas e instalações elétricas precárias, que podem levar a acidentes e incêndios.

O Quadro 2 sintetiza as análises de Coelho (2017)

#### **Quadro 2 – Síntese analítica sobre precariedades habitacionais**

ADEQUADAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nações: 1 unidade (0,82%)</li> <li>• Gazuzá: 8 unidades (1,21%)</li> <li>• Novo Habitat: 0 unidades (0%)</li> </ul>
PRECARIIDADES MODERADAS Ausência de revestimento externo ou revestimento parcial/ Ausência de caixa d'água/ Ausência de guarda-corpo/ Instalações sanitárias inadequadas/ Infiltrações/ Esquadrias inadequadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nações: 29 unidades (23,77%)</li> <li>• Gazuzá: 199 unidades (30,15%)</li> <li>• Novo Habitat: 19 unidades (27,94%)</li> </ul>
PRECARIIDADES GRAVES Ausência de ventilação e insolação/ Insegurança estrutural/ Escadas inadequadas/ Instalações elétricas precárias/ Adensamento excessivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nações: 92 unidades (75,41%)</li> <li>• Gazuzá: 453 unidades (68,64%)</li> <li>• Novo Habitat: 49 unidades (72,06%)</li> </ul>

Fonte: COELHO, 2017.

Vosgueritchian e Samora (2006) procedem com estudo sobre condições de salubridade como elemento para o direcionamento de projetos de urbanização

de favelas, em contexto metropolitano, com vistas à melhoria das condições de habitabilidade e redução da precariedade habitacional, tendo como estudo de caso a Gleba A da favela Heliópolis, em São Paulo. O estudo abrangeu as seguintes variáveis: densidade ocupacional; insolação em cada edificação; e precariedade construtiva (tipo de material madeira). Por meio de análise com base nas variáveis mencionadas, identificaram que aproximadamente 35% dos domicílios apresentam condições de precariedade habitacional, conforme detalhado na Tabela 3.

**Tabela 3 – Heliópolis Gleba A: quadras e domicílios por condição de precariedade**

Quadras	N. de domicílios	Insolação crítica	Em madeira	Total	% em relação à quadra
39	32	8	0	8	25
41	101	31	0	31	31
42	27	6	2	8	30
43	93	38	6	44	47
44	122	31	13	44	36
45	29	9	0	9	31
46	100	24	7	31	31
<b>Total</b>	<b>504</b>	<b>147</b>	<b>28</b>	<b>175</b>	<b>35</b>

Fonte: VOSGUERITCHIAN e SAMORA, 2006.

Carvalho (2012) aborda aspectos de pesquisa realizada na Vila Canoas no Rio de Janeiro, área objeto de intervenção no âmbito do Programa Favela-Bairro. Conforme a autora, o adensamento excessivo e a morfologia configurada pelo crescimento espontâneo – com agrupamento de moradias que se expandem sem observar as relações com edificações vizinhas, sem afastamentos mínimos e com viário de estreitos becos e vielas com larguras, em muitos casos, inferiores a um metro – conduzem a situações de comprometimento das condições de iluminação e ventilação, o que, associado a característica das construções inacabadas, com paredes sem reboco, geram um ambiente de inadequação habitacional com comprometimento da qualidade do ar e estímulos ao crescimento de micróbios e alergênicos, expondo os moradores a vetores de doenças.

A ventilação deficiente e a pouca captação de radiação solar, associadas a problemas de infiltrações frequentes decorrentes de patologias, anomalias construtivas e ausência de manutenção, e ao calor e alto nível de umidade do ar característicos do clima carioca, geram um ambiente com qualidade do ar inadequada que pode causar doenças respiratórias nos moradores de Vila Canoas (CARVALHO, 2012:7).

Costa Lima (2017), em seu estudo sobre modelagem para regulação e controle urbano em assentamentos precários, aborda o contexto das intervenções em favelas:

[...] o padrão adotado tem sido consolidar o existente *as built*, que parece ser a solução mais cômoda, mas que institucionaliza padrões questionáveis e torna inviável a realização de qualquer controle urbano posterior. (COSTA LIMA, 2017: 49).

Em reportagem de setembro de 2015, a versão brasileira do jornal El País apresenta o quadro de incidência da tuberculose na favela da Rocinha que, conforme dados da Prefeitura do Rio, possui uma taxa de incidência de 372 casos por 100.000 habitantes, cerca de 11 vezes maior que a média nacional. A reportagem aponta a prevalência da tuberculose em configurações de precariedade de moradia e insalubridade – locais onde predominam a falta de luz solar ou circulação de ar. O relato da condição da moradora Nice ilustra a situação na Rocinha e que se reproduz em outras localidades.

O sol forte que ilumina o Rio de Janeiro não chega na casa de Maria Irenice Silva, moradora da favela da Rocinha de 30 anos. Ela vive com a pequena Maria Victoria, sua filha de dois anos, em um cubículo no chamado “beco dos malucos”, onde a sombra é permanente e a única iluminação vem das lâmpadas automáticas instaladas do lado de fora —inclusive ao meio-dia de um sábado de agosto. Sua casa é térrea, embaixo de várias outras, e fica no final da descida dessa estreita passagem. O forte cheiro de mofo, que cobriu todas as paredes ao longo dos anos, talvez décadas, se mistura com o da vala de esgoto que corre do lado de fora. O teto é baixo. A única janela, minúscula, está fechada com uma toalha para que os ratos não entrem à noite, e um antiquíssimo ar-condicionado Consul ligado permanentemente dá conta da ventilação. Mas o oxigênio mal entra no pulmão. (JORNAL EL PAÍS, 2015).

As imagens da Figura 5 ilustram a condição de precariedade das moradias – vielas estreitas e domicílios sobrepostos com restritas condições de iluminação e ventilação.

**Figura 5 – Rocinha: condições de precariedade (Rio de Janeiro/RJ)**



Fonte: Jornal El País (12/09/2015).

Em entrevista à Revista AU, o arquiteto Sérgio Magalhães, ex-Secretário Municipal de Habitação do Rio de Janeiro (1993-2000) e um dos formuladores do programa Favela-Bairro, afirma sobre os principais desafios dos projetos de urbanização de favelas, inserindo a precariedade dos domicílios no debate:

Sob o ponto de vista do desenho urbano, os projetos que vejo são completos e abrangentes – com acessos, traçados de novas ruas, infraestrutura e equipamentos sociais. O que falta, em primeiro lugar, é a garantia de que governos estarão presentes na prestação de serviços públicos de manutenção, conservação e limpeza urbana – itens escassos ou até mesmo inexistentes nas favelas. A integração plena das favelas urbanizadas pressupõe essa presença, uma vez que sua ausência acarreta em ocupação e dominação por grupos marginais, gerando problemas (como a violência do tráfico) que não são solucionáveis com projetos de urbanização. Uma segunda necessidade é que se tenha visão mais ampla de que não é suficiente implantar infraestrutura e equipamentos; é preciso também melhorar a qualidade da habitação popular, em salubridade e condições sanitárias, com assistência técnica, além de aumentar o crédito para que essas melhorias possam surgir. (Sérgio Magalhães em entrevista à revista AU, novembro de 2010).

A permanência da questão da precariedade das moradias em favelas e loteamentos irregulares, mesmo após processos de urbanização de favelas, aponta para a necessidade de se estudar alternativas para tratamento e parâmetros de mensuração da precariedade das UH autoconstruídas.

### **1.3 Parâmetros e experiências para o tratamento da precariedade domiciliar em processos de urbanização de favela**

#### **1.3.1 Conceitos e parâmetros de moradia adequada**

Para além da implantação de infraestrutura básica e integração dos assentamentos precários ao entorno, deve-se objetivar o alcance de condições adequadas de moradia – um dos direitos reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) – tendo em vista a efetiva contribuição para a redução do déficit quantitativo e qualitativo de habitação. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) apresenta, em seu artigo 25º:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, à moradia, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948, artigo 25º).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) estabelece o reconhecimento por parte dos países signatários do direito de toda pessoa à moradia adequada (ONU, 1966). Ainda a ONU apresenta, por meio dos comentários gerais nº 4 e nº 7 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, definição para moradia adequada que abrange os seguintes componentes: segurança legal de posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização; adequação cultural.

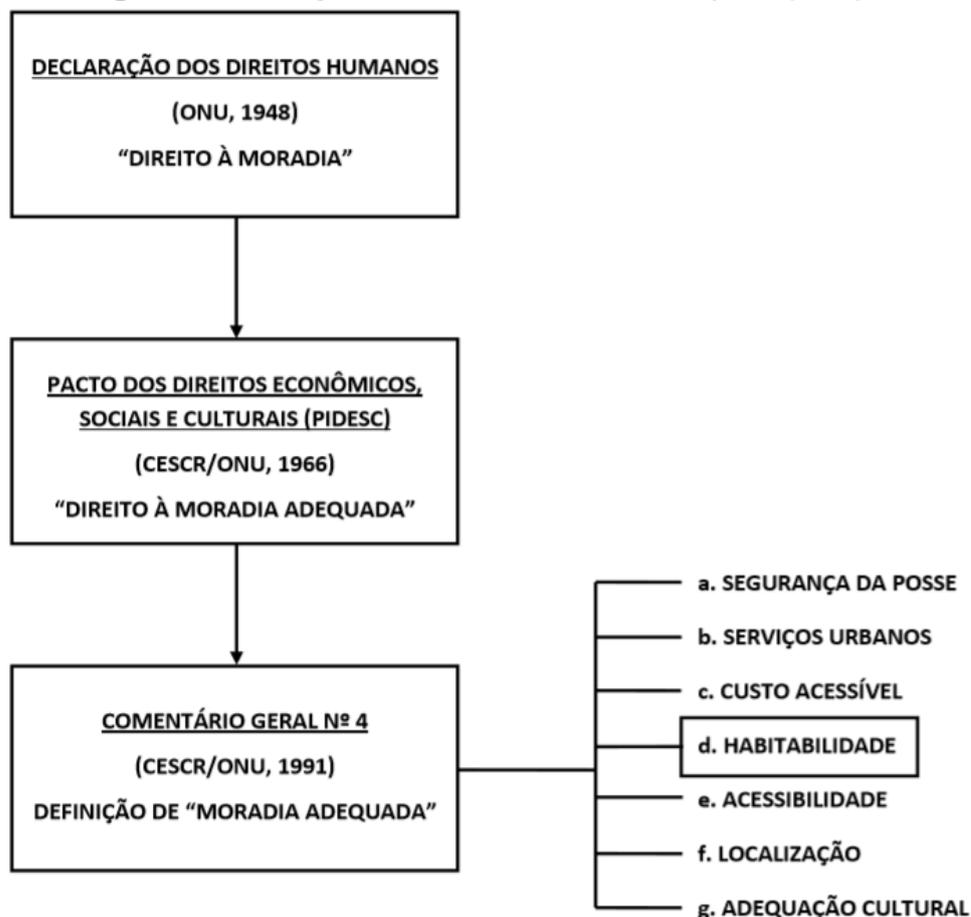
Em relação à habitabilidade, a ONU define que uma habitação adequada deve prover espaço adequado aos moradores, protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, bem como apresentar-se livre de riscos estruturais e de injúrias e doenças. Tal definição relaciona-se diretamente com o

objeto da presente pesquisa – o tratamento dispensado à precariedade da moradia em favelas.

A ONU recomenda ainda a aplicação dos Princípios de Saúde na Habitação, preparado pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 1987), que compreende a habitação como o fator ambiental recorrentemente associado a condições para desenvolvimento de doenças e altas taxas de morbidade e mortalidade. Conforme Cohen et al. (2011), o conceito de *habitação saudável* apresenta-se como campo de pesquisa e de fundamentação de estratégias de ação para promoção da saúde.

Sakayemura (2016) fornece uma síntese do processo evolutivo do conceito de Moradia Adequada na ONU (Figura 6), descrito anteriormente.

**Figura 6 – ONU: evolução do conceito de moradia adequada**



Fonte: SAKAYEMURA, 2016.

Cabe ressaltar ainda que o tema da Moradia Adequada consta na agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) lançada em 2015 durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável na Assembleia Geral da ONU. O ODS 11 – “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” apresenta como uma de suas metas:

Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas (ODS, Objetivo 11 – ONU, 2015).

No Brasil, a Fundação João Pinheiro (FJP) elabora estudos referenciais para formulação de políticas pelo Governo Federal sobre déficit e inadequação habitacional. Cabe observar os componentes adotados pela FJP (Quadro 3) relativos ao déficit, referente às necessidade de reposição e incremento do estoque de domicílios, e inadequação, referente às necessidades de melhorias de domicílios.

**Quadro 3 – Componentes do déficit e da inadequação habitacional**

<b>Componentes do déficit habitacional</b>		<b>Componentes da inadequação habitacional</b>	
Habitação precária	Domicílios rústicos	Carência de infraestrutura urbana	Energia elétrica
	Domicílios improvisados		Água
Coabitação familiar	Famílias conviventes		Esgotamento sanitário
	Cômodo		Banheiro exclusivo
Ônus excessivo com aluguel urbano		Adensamento excessivo (próprios)	
Adensamento excessivo de domicílios alugados		Ausência de banheiro exclusivo	
		Cobertura inadequada	
		Inadequação fundiária urbana	

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2016.

Alguns pesquisadores (SAMORA, 2009; CARVALHO, 2008; COELHO, 2017; SAKAYEMURA, 2016) desenvolveram estudos sobre precariedade habitacional, elaborando análises e proposições de parâmetros e indicadores para medição das condições das moradias em favelas, ressaltando a importância da questão para a efetiva qualificação dos assentamentos.

A proposta de Samora (2009) considera os seguintes indicadores de habitabilidade como ferramentas para direcionamento das intervenções quanto à qualidade da moradia autoconstruída: acesso solar e adensamento domiciliar (densidade), risco de incêndios, injúrias físicas em ambientes favelados.

De acordo com Carvalho (2008), a habitabilidade é alcançada através da aplicação de conceitos de habitação saudável, confortável e sustentável, sendo que a dissociação de um desses conceitos pode debilitar o ambiente domiciliar. Tais conceitos são, segundo a autora, determinados pelos seguintes parâmetros:

- localização adequada da habitação, em condições que permita situação adequada de ventilação, iluminação, higiene e salubridade;
- dimensão adequada dos cômodos, que garanta a acessibilidade e funcionalidade dos compartimentos. Tal item se relaciona diretamente com o número de moradores;
- ventilação adequada dos cômodos, que garanta a circulação e renovação do ar, propiciando um ambiente com conforto térmico e pouco propício a intoxicações, doenças crônicas, bem como ao crescimento de micróbios e fungos que causam doenças e alergias. Tal item se relaciona diretamente com a localização adequada da habitação;
- iluminação adequada dos cômodos, que propicie insolação e conforto térmico, prevenindo o crescimento de micróbios e fungos, minimizando a proliferação de doenças e alergias. Tal item se relaciona diretamente com localização adequada da habitação;
- higiene e salubridade, de modo a garantir um ambiente não propício à proliferação de vetores transmissores de doenças e de doenças contagiosas;
- densidade domiciliar adequada, que garanta conforto, privacidade e permita a adequada funcionalidade dos compartimentos;

- ausência de patologias e anomalias construtivas, que comprometam a segurança física dos moradores;
- segurança da edificação, de forma a minimizar riscos de acidentes, traumatismos e incêndios.

Coelho (2017) apresenta uma síntese dos conceitos de moradia adequada conforme PIDESC (ONU, 1966), OMS e FJP, abrangendo critérios agrupados em duas dimensões analíticas: *inserção e situação fundiária*, referentes a fatores externos à moradia; e *unidade habitacional*, fatores prioritariamente voltados à construção (Quadro 4).

**Quadro 4 – Síntese dos conceitos de moradia adequada apresentados por PIDESC, OMS e FJP**

	<b>Crítérios</b>	<b>Componentes</b>
Inserção e situação fundiária	Segurança da posse	Adequação fundiária. Proteção legal quanto à despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
	Localização	Acesso à oportunidade de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instituições. Localização livre de poluição e situações de perigo.
	Infraestrutura	Acesso à água potável, saneamento básico, energia, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos, coleta de lixo e drenagem superficial.
	Adequação cultural	Respeito à expressão da identidade cultural.
	Acessibilidade	Atendimento às necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados.
Unidade habitacional	Economicidade	Custo que não comprometa o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
	Promoção de saúde mental	Auxílio no desenvolvimento social e psicológico dos habitantes e minimização dos estresses psicológicos derivados do ambiente.
	Habitabilidade	Garantia da segurança física e estrutural, proporcionando espaços de tamanho adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
	Uso e manutenção	Maximização do potencial de saúde da moradia através do bom uso e manutenção.

Fonte: COELHO, 2017.

A partir da análise de Coelho (2017), que posiciona a *inserção e situação fundiária* e a *unidade habitacional* como dimensões da precariedade habitacional, cabe

definir o recorte objetivamente estudado no contexto da presente pesquisa referente à dimensão da UH, ou seja, “da porta pra dentro”, a partir do entendimento de que é o alcance da condição de moradia adequada o desafio a ser superado nos processos de urbanização de favelas.

O que nesta pesquisa é denominado como *precariedade domiciliar* parte da definição ampla do conceito de *precariedade habitacional*, mas com enfoque específico à dimensão do domicílio e respectivas variáveis de condições de habitabilidade que, ainda que por vezes influenciada e/ou condicionada às configurações do ambiente construído, referem-se à UH, no caso em questão às moradias autoconstruídas. Assim, a definição de *precariedade domiciliar*, aqui considerada, abrange as variáveis de:

- salubridade – iluminação, ventilação, proteção contra frio, calor e umidade;
- adensamento, contemplando área interna disponível para o desempenho de funções da moradia, bem como a relação área por morador;
- segurança física e estrutural, referente à tipologia, tipos de materiais, existência de patologias construtivas e fatores de risco de injúrias e acidentes.

### **1.3.2 Estudos e experiências de urbanização e tratamento da precariedade domiciliar**

Alguns estudos são referenciais para a definição de parâmetros e/ou estratégias para o tratamento da *precariedade domiciliar* em favelas. Bueno (2008) propõe referenciais para os projetos de intervenções em favelas, dentre elas: distância de 100 metros da moradia até uma via com tráfego de veículos; lote mínimo entre 40 e 50 m<sup>2</sup>; largura mínima de vielas de 1,50 m; entre outros. Por outro lado, Nisida (2017), indica princípios de autorregulação da autoconstrução nas favelas que podem orientar estratégias e projetos de intervenção em áreas consolidadas. Com base no autor, pode-se elencar, em síntese, tais princípios:

- A destinação prioritária da terra para moradia “como um valor dado e incontestável para a formulação das regras que incidem diretamente sobre a produção do espaço, mas também para os processos interpessoais ou comunitários de mediação e legitimação das escolhas empregadas por cada morador” (NISIDA, 2017:76).
- O barraco é a célula – ao contrário de assentamentos planejados nos quais o lote é a referência da subdivisão do parcelamento, na favela o barraco é a unidade básica que conforma o tecido e a morfologia da favela – a partir do barraco se “deriva os domínios de cada família ou a aproximada noção dos terrenos individuais que, futuramente, em uma etapa de consolidação e regularização fundiária, poderão delinear os lotes de cada morador” (NISIDA, 2017:78).
- O direito de construir é o princípio de liberdade para construir que cada morador detém sobre seus domínios. O direito de construir se sobrepõe à necessidade do vizinho de ter acesso à iluminação e ventilação a partir de aberturas situadas nas divisas das construções.
- O direito de passagem implica na condicionante de que a construção ou ampliação de novas moradias (barracos) não poderá, de forma alguma, impedir a passagem de moradores.
- O princípio da irreversibilidade ou fato consumado consiste na impossibilidade de se desfazer o que já está construído. Tal princípio é parâmetro para mediação de conflitos e, por vezes, interage com o direito de passagem, pois se por um lado deve-se garantir o direito de ir e vir, por outro é recorrente o avanço de construções sobre vielas.
- A porosidade entre os direitos refere-se à interação do Direito da Cidade e o Direito da Favela, que influenciam padrões de ocupação na favela. Tal princípio pode ser exemplificado por áreas *non aedificandi* de companhia

de energia elétrica que acabam direcionando a ocupação e limitando outros princípios, como o da terra para moradia.

Conforme mencionado, parece que observar tais princípios apresenta-se como condição na orientação e definição de estratégias e partidos das intervenções. Nisida aponta que “favelas, assim como a cidade de que fazem parte, são territórios em constante transformação e justificam as intervenções progressivas ao longo tempo” (2017:220).

Em tal contexto, deve-se compreender a necessidade de participação dos moradores na definição da “ordem legal” a ser constituída a partir da intervenção e que deve observar, além de aspectos técnicos, as expectativas e tensões inerentes ao contexto de cada favela, assim como defendido por Turner em seus estudos nas *barriadas* peruanas na década de 1960.

Conforme Denaldi (2003), as propostas de intervenção em favelas valorizam a produção de diagnóstico do assentamento como ferramenta para a definição da intervenção:

A complexidade da intervenção, os agentes envolvidos e o alto grau de interdependência das variáveis envolvidas (urbanística-ambiental, jurídica-legal, social, política) exigem uma abordagem integrada e interdisciplinar (DENALDI, 2003:59).

Lima (2013) propõe uma leitura instrumental da análise urbanística de assentamentos precários. A autora propõe um arcabouço metodológico para medir e avaliar as características dos assentamentos informais em relação à cidade formal. Define categorias de análise das diversas variáveis estudadas, ordenando-as espacialmente e hierarquicamente em categorias de problemas, e defende o diagnóstico como subsídio ao projeto e parâmetro de monitoramento dos processos de urbanização.

Algumas experiências merecem especial atenção quanto à abordagem no tratamento da precariedade das moradias em favelas. A assessoria técnica Peabiru (SANTO AMORE et al., 2014) apresentou um estudo no I Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (URBFAVELAS I, 2014) sobre método de levantamento com enfoque particular para as condições de cada UH autoconstruída. O método foi desenvolvido a partir das experiências e iniciativas aplicadas nas urbanizações do Morro do Sabão (Figura 7), em Taboão da Serra, e das favelas Capelinha/ Cocaia e Batistini, em São Bernardo do Campo. Tal abordagem culminou com a construção de um índice, denominado Índice de Precariedade Habitacional (IPHAB), que permite a proposição projetual a partir da análise da incidência e intensidade da precariedade habitacional no conjunto das moradias, considerando dimensões de acesso à infraestrutura, condições físicas da moradia e condições ocupacionais. A leitura cruzada dos dados possibilitou, nas experiências desenvolvidas, identificar os problemas físicos que caracterizavam a condição construtiva e de precariedade de cada um dos domicílios, possibilitando a definição de soluções urbanísticas a partir da peculiaridade das condições de precariedade dos domicílios, bem como definir um modelo de projeto de melhorias habitacionais para as moradias remanescentes (Figura 7).

**Figura 7 – Peabiru: experiência da aplicação de IPHAB no Morro do Sabão**

Fonte: SANTO AMORE et al., 2014

Graciosi Pinto (2019) apresenta o relato de duas experiências de urbanização de favelas no ABC paulista que contribuíram para a construção de um saber técnico: a favela Tamarutaca, em Santo André, e o Parque São Bernardo, em São Bernardo do Campo. Conforme Graciosi Pinto (2019), ambas passaram por longo período e diversas fases de intervenção que, até o fim de 2018, não estavam concluídas em sua totalidade – a favela Tamarutaca teve a urbanização iniciada em 1989, enquanto o Parque São Bernardo teve intervenção iniciada em 1990.

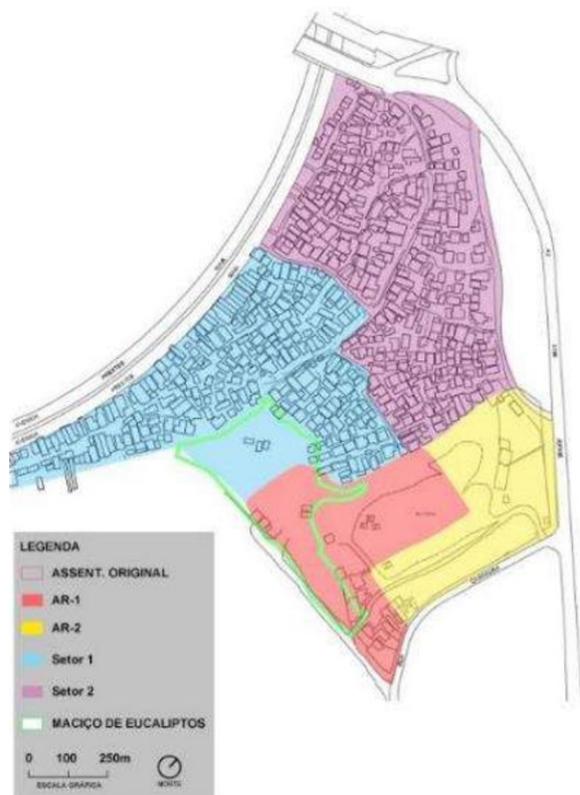
De modo geral, uma das estratégias para o tratamento da precariedade da moradia foi a adequação de densidade – com definição de uma fração ideal

mínima de terra por família e reparcelamento de quadras, com remoção e reassentamento de famílias (Figura 8 e Figura 9). Na favela do Tamarutaca o lote mínimo era, inicialmente, de 70 metros quadrados, passando para 40 metros quadrados em decorrência do aumento da população na favela. Já no Parque São Bernardo, o lote mínimo inicial era de 60 metros quadrados, passando para 45 metros quadrados nos anos seguintes. Conforme Graciosi Pinto (2019), a adoção da estratégia de reparcelamento, em áreas com domicílios em madeira e não completamente consolidados, tinha a seguinte perspectiva:

A adequação de densidade, com a adoção de um lote mínimo, e o reparcelamento de quadras possibilitariam a melhora das condições de moradia das famílias, uma vez que garantiriam que a unidade habitacional tivesse uma área construída compatível com as necessidades dos moradores, além de condições mínimas de ventilação e iluminação (GRACIOSI PINTO, 2019:85).

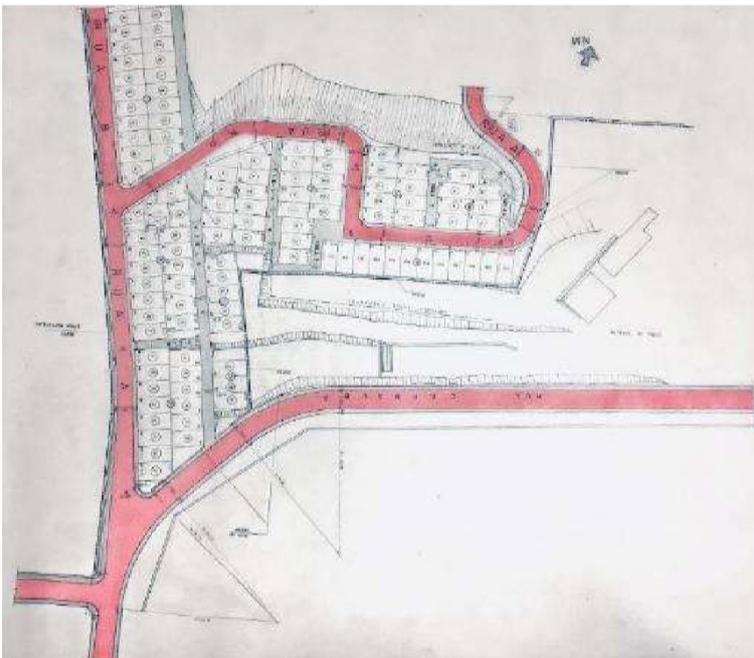
Tal estratégia e contexto foi comprometido posteriormente pela falta de controle urbano e aumento da população em ambas as favelas. De qualquer forma, se o aumento da densidade das favelas no contexto metropolitano impede, na maioria dos casos, intervenções baseadas no reparcelamento das quadras, ainda assim a substituição de tecidos de porções das favelas posicionam-se como alternativa a ser considerada para a resolução de situações nas quais a condição de precariedade do ambiente construído e dos domicílios – com vielas estreitas e confinadas, moradias insalubres, sem ventilação e insolação – colocam-se como desafios para alcançar adequadas condições de moradia.

**Figura 8 – Tamarutaca: setores de intervenção**



Fonte: GRACIOSI PINTO, 2019.

**Figura 9 – Tamarutaca: projeto de reparcelamento do setor AR-1**



Fonte: Prefeitura de Santo André apud GRACIOSI PINTO, 2019.

Na favela do Tamarutaca, as ações de requalificação habitacional também foram estratégias importantes ao longo de todo o processo de intervenção. Inicialmente, a intervenção garantiu o fornecimento de assistência técnica para construção, reforma e ampliação das moradias, por meio do programa municipal de Moradia Econômica. Posteriormente, a partir dos anos 2000, os serviços de assessoria técnica foram financiados por recursos da União Europeia, sendo contratada a organização não governamental (ONG) Peabiru TCA, responsável, então, pela elaboração de projetos para as famílias do assentamento (Figura 10). Nesse contexto, o município promoveu o programa Melhor Ainda, que disponibilizava crédito para reforma e/ou ampliação das moradias, com recursos municipais. Para ter acesso ao crédito do programa, o beneficiário deveria obedecer às normas de adequação das UH estabelecidas nos planos de urbanização e regularização e ter em vista garantir condições adequadas de ventilação e iluminação, bem como melhoria no acabamento externo das moradias.

**Figura 10 – Tamarutaca: projeto elaborado Peabiru TCA em lote de 40 m<sup>2</sup>**



Fonte: GRACIOSI PINTO, 2019.

Outras experiências empreendidas por prefeituras municipais, tais como de Taboão da Serra e Diadema, ambas no estado de São Paulo, no âmbito da requalificação e melhoria habitacional, apontam para possibilidades para o tratamento da precariedade da UH. O programa Tá Bonito, da Prefeitura de Diadema, surge como exemplo para promoção de melhorias nas moradias autoconstruídas e nos espaços comuns que, após a urbanização, passavam por um intenso processo de adensamento por meio da ocupação da totalidade dos lotes e da verticalização.

A atuação do programa Tá Bonito abrange a autogestão, sendo a prefeitura municipal o interveniente junto à instituição bancária. O programa contempla ações de capacitação de mão de obra e geração de trabalho e renda a partir da contratação de moradores do local para execução das obras, propiciando inclusão social, para além da qualificação das moradias.

A primeira intervenção do programa ocorreu em 2005, no Núcleo Habitacional (NH) Vila Olinda, que havia sido urbanizado entre as décadas de 1980 e 1990. Conforme dados de Coelho (2017), atualmente, entre domicílios atendidos e a atender, o Tá Bonito contabiliza cerca de 2.533 moradias a custo médio de aproximadamente R\$ 10 mil por UH.

**Figura 11 – NH Vila Olinda: programa Tá Bonito em Diadema/SP, antes e depois**



Fonte: COELHO, 2017.

A perspectiva aqui compreendida sobre a precariedade da moradia (UH) refere-se a componentes abrangidos pelos critérios de classificação do *déficit* e *inadequação* habitacional, conforme a FJP – domicílios rústicos, adensamento excessivo em domicílios próprios, ausência de banheiro exclusivo, cobertura inadequada – bem como outros que se apresentam atualmente de difícil mensuração como condições de salubridade, abrangendo insolação e ventilação, e segurança físico-estrutural das edificações. Em outras palavras, o alcance de condições de habitabilidade *stricto sensu* relacionada à edificação/moradia, ou seja, não abrangendo variáveis da dimensão urbana (inserção, morfologia, infraestrutura e regularidade fundiária) abarca como componentes: salubridade - contemplando iluminação e ventilação, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, bem como características construtivas que limitem a proliferação de pragas e vetores de doenças; adensamento - dimensões adequadas dos espaços domiciliares; segurança física e estrutural - ausência de patologias e construtivas, e garantia da segurança física dos moradores.

O alcance das condições de habitabilidade exige, no contexto metropolitano e de imbricamento das tipologias de precariedade (favelas, loteamentos e cortiços), soluções diversas desde a requalificação habitacional, vinculada à melhoria das moradias autoconstruídas, até a substituição de tecido e remoção com reposição da moradia em situações nas quais alternativas de melhorias habitacionais não sejam aplicáveis.



# 2

Urbanização de favelas  
em São Paulo

## 2 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM SÃO PAULO

### 2.1 A dimensão da precariedade habitacional na cidade de São Paulo

Conforme dados do Censo IBGE 2010, o município de São Paulo – polo da metrópole paulista<sup>15</sup> – apresentava à época cerca de 355.750 domicílios e 1.280.000 de pessoas vivendo em 1.020 aglomerados subnormais – ou seja, próximo de 11% do contingente da população brasileira residentes em aglomerados subnormais.

Vários autores (MARQUES et al, 2007; CARDOSO, 2007; PASTERNAK, 2008; DENALDI et al, 2013) registram que os números gerados pelo IBGE apresentam o fenômeno de modo subestimado. Há uma série de limitações na operacionalização do processo de delimitação dos setores subnormais pelo IBGE, feito previamente à aplicação da pesquisa em campo e que depende, na maioria das vezes, da disponibilidade de informações das prefeituras municipais – cuja capacidade técnica e institucional é restrita, em grande parte dos casos. Dentre outros aspectos, cabe destacar que o IBGE não contabiliza assentamentos com menos de 51 domicílios, os quais devem representar expressivo número de habitações precárias. Cabe destaque, ainda, entre os fatores limitadores, a dificuldade de verificação da situação fundiária das ocupações – o que sugere um número subestimado de domicílios em assentamentos precários. Outros estudos reforçam divergências sobre o dimensionamento da precariedade decorrentes de diferentes metodologias.

---

<sup>15</sup> De acordo com a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (Emplasa), a cidade de São Paulo configura-se como polo principal da Macrometrópole Paulista (MMP). A cidade apresenta produto interno bruto (PIB) equivalente a 61,5% da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), 40,4% da MMP e cerca de um terço (33,54%) em relação ao total do estado de São Paulo, que congrega outros 644 municípios. A população da cidade de São Paulo correspondente a 56% da RMSP, 35,7% da MMP e 26,7% em relação a população estadual.

Em trabalho de 2016 elaborado para a SEHAB-SP, o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) elaborou uma estimativa de domicílios em *setores subnormais* e nos denominados *setores precários*<sup>16</sup>. A Tabela 4 apresenta dados de número de domicílios e população em assentamentos precários no município de São Paulo, e respectiva Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e a Macrometrópole Paulista (MMP), conforme Emplasa, complexo conformado pelas metrópoles paulistas, abrangendo as regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, da Baixada Santista, do Vale do Paraíba e Sorocaba.

**Tabela 4 – Domicílios e população em setores subnormais e precários (CEM)**

<b>Localidade</b>	<b>Item</b>	<b>Setores subnormais (A)</b>	<b>Setores precários (B)</b>	<b>Total em ass. precários (A + B)</b>	<b>Total em todos os setores</b>	<b>% Ass. precários</b>
Município de São Paulo	Dom.	356.692	111.331	468.023	3.561.505	13,14
	Pop.	1.283.932	391.286	1.675.218	11.163.905	15,01
RMSP	Dom.	598.324	183.938	782.262	6.048.199	12,93
	Pop.	2.169.502	652.318	2.821.820	19.456.367	14,50
MMP	Dom.	736.555	322.008	1.058.563	8.286.614	12,77
	Pop.	2.668.889	1.132.208	3.801.097	26.641.097	14,27

Fonte: Adaptado de CEM (2016:7-9).

Os dados apresentados pelo CEM indicam, obviamente, um universo bastante superior ao do Censo IBGE 2010, pois além dos *setores subnormais* considera também *setores precários* que, conforme a classificação adotada, abrange recortes com características similares aos setores subnormais, entretanto não são considerados como tal.

<sup>16</sup> Classificação realizada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), por meio de técnica quantitativa (análise discriminante), que permitiu identificar territórios de precariedade que não foram classificados no Censo como setores subnormais, mas cujas características são similares aos setores classificados como subnormais – classificados então como setores precários, complementares.

A partir desses dados e considerando também os do IBGE, observa-se que o universo de domicílios e população do município de São Paulo em aglomerados subnormais ou precários (metodologia CEM) aproxima-se de 60% do total da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e mais de 11% do total de aglomerados subnormais do Brasil. A Tabela 5 detalha os respectivos índices percentuais de domicílios e população sobre os universos de setores subnormais ou precários do município de São Paulo, RMSP e MMP.

**Tabela 5 – Percentual de domicílios e população sobre o conjunto de setores subnormais ou precários da RMSP, MMP e Brasil**

Localidade	Item	RMSP		MMP		Brasil
		% Setores subnormais	% Setores subnormais + precários	% Setores subnormais	% Setores subnormais + precários	% Setores subnormais
Município de São Paulo	Dom.	59,62	59,83	48,43	44,21	11,15
	Pop.	59,18	59,37	48,11	44,07	11,26
RMSP	Dom.	-	-	81,23	73,90	18,70
	Pop.	-	-	81,29	74,24	19,03
MMP	Dom.	-	-	-	-	23,02
	Pop.	-	-	-	-	23,41

Fonte: Adaptado de CEM (2016:7-9).

Ainda o CEM (2016), a partir de metodologia que pressupôs ajustes e compatibilização das bases de setores censitários do IBGE (2010) e informações cadastrais da SEHAB-SP, apresenta números mais uma vez diferentes para o universo da precariedade no município de São Paulo – 2.038 favelas com 361.813 domicílios particulares e coletivos e 1.307.152 moradores, e 1.820 loteamentos irregulares de baixa renda com 1.739.473 pessoas residentes em 506.707 domicílios particulares e coletivos. Tal estudo indica ainda a condição de adensamento domiciliar médio nas favelas de 3,61 pessoas por domicílio, superior em comparação a loteamentos irregulares, que apresentam índice de 3,43 pessoas por domicílio, e média municipal (3,12 pessoas por domicílio).

De outro lado, a SEHAB-SP estima atualmente que uma quarta parte do total de domicílios da cidade (23,67%) situam-se em assentamentos precários<sup>17</sup> – números apontam para 1.710 favelas cadastradas na cidade, aproximadamente 391.046 domicílios em favelas, outros 424 núcleos urbanizados<sup>18</sup> com 60.602 domicílios e 1.974 loteamentos irregulares com estimativa de 391.338 lotes. O Quadro 5 apresenta uma síntese das estimativas oriundas das referidas fontes de informações e alternativas metodológicas para o dimensionamento da precariedade habitacional no município de São Paulo.

**Quadro 5 – Síntese de estimativas de aglomerados ou assentamentos precários e respectivo número de domicílios no município de São Paulo**

Fonte	Método	Classificação do recorte territorial	Nº de aglomerados ou assentamentos	Nº de domicílios	População
IBGE, Censo 2010	Contagem censitária decenal	Aglomerados subnormais	1.020	355.756	1.280.400
CEM (2016), setores precários	Ajustes por análises espaciais e estatísticas sobre a base do Censo IBGE 2010	Setores subnormais	2027	356.692	1.283.932
		Setores precários	667	111.331	391.286
CEM (2016), estimativa SEHAB-SP	Compatibilização das bases do Censo IBGE 2010 e SEHAB-SP	Favelas	2.038	361.813	1.307.152
		Loteamentos irregulares de baixa renda	1.820	506.707	1.739.473
Cadastro SEHAB (2018)	Base cadastral da SEHAB-SP	Favelas	1.710	391.046	SI
		Núcleos urbanizados	424	60.602	SI
		Loteamentos irregulares	1974	391.338	SI

Fonte: Adaptado de IBGE, 2010; CEM, 2016; HABITASAMPA, 2017.

<sup>17</sup> O referido dimensionamento não contempla moradias em cortiços.

<sup>18</sup> De acordo com a SEHAB-SP: “Os núcleos urbanizados são favelas dotadas de 100% de infraestrutura de água, esgoto, iluminação pública, drenagem e coleta de lixo, viabilizadas através de ações por parte do poder público ou não. Porém, ainda não regularizadas legalmente” (HABITASAMPA, 2018a).

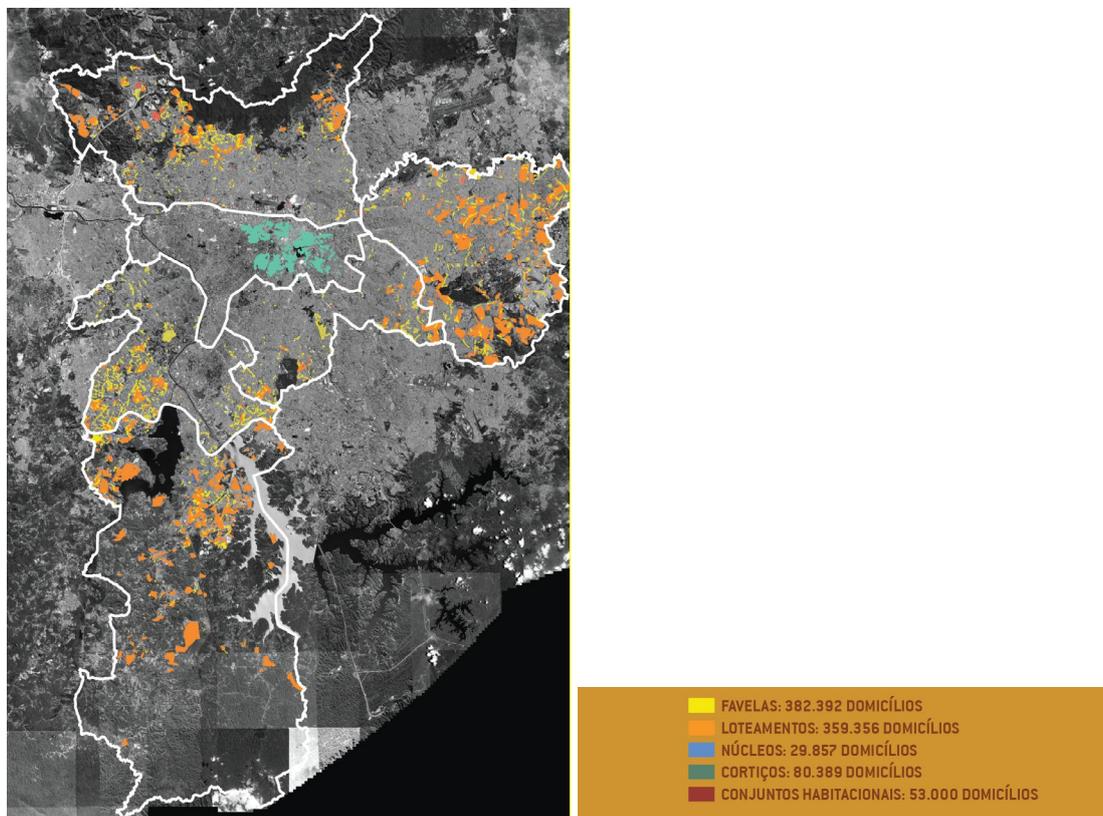
A partir dos dados do Censo 2010 do IBGE (CEM, 2016) e da base de dados da SEHAB-SP (HABITASAMPA, s/d), foi feita uma análise das características físico-urbanísticas dos assentamentos precários.

Com relação à base de dados cadastrais da SEHAB-SP, cabe observar a definição distinta, dentre as categorias de assentamentos precários, entre favelas e núcleos urbanizados:

As favelas se caracterizam por assentamentos precários que surgem de ocupações espontâneas feitas de forma desordenada, sem definição prévia de lotes e sem arruamento, em áreas públicas ou particulares de terceiros, com redes de infraestrutura insuficientes, em que as moradias são predominantemente autoconstruídas e com elevado grau de precariedade, por famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade.

Os núcleos urbanizados são favelas dotadas de 100% de infraestrutura de água, esgoto, iluminação pública, drenagem e coleta de lixo, viabilizadas através de ações por parte do poder público ou não. Porém, ainda não regularizadas legalmente (HABITASAMPA, s/d).

**Figura 12 – Mapa de assentamentos precários da cidade de São Paulo**



Fonte: SEHAB-SP, 2010 (PMH 2009-2024).

Logo, entende-se que os núcleos urbanizados são favelas que, pela definição da SEHAB-SP, passaram por processos de urbanização, sendo dotadas de infraestrutura urbana e, de forma gradual ou integrada, de melhoria das condições urbanísticas na totalidade ou parte do assentamento.

O estudo do CEM (2016) que empreendeu compatibilização das bases do Censo IBGE e da SEHAB-SP não considerou a distinção entre favelas e núcleos urbanizados. De acordo com informações<sup>19</sup>, a equipe da SEHAB-SP solicitou considerar, para efeitos de dimensionamento da precariedade, os núcleos urbanizados compondo o universo de favelas, o que indica potencial inconsistência das bases ou a necessidade de novos investimentos nos núcleos urbanizados, dadas as limitações, seja de intervenção realizada ou de controle urbano.

Em que pese limitações, a análise comparativa de dados das características físico-urbanísticas de favelas, núcleos urbanizados e demais porções urbanizadas da cidade a partir da sobreposição (*overlay*) das bases do IBGE Censo 2010 e SEHAB-SP pode revelar aspectos ou tendências da dimensão urbanística da precariedade habitacional. Considerando ainda o enfoque prioritário dado às intervenções em favelas – a integração da favela ao que o senso comum compreende como *cidade formal* –, pode-se obter pistas para responder às seguintes perguntas: qual o alcance das intervenções de urbanização de favelas na redução de aspectos relacionados a fatores externos à moradia que compõem a dimensão urbanística da precariedade habitacional? Qual o alcance da integração das favelas à denominada *cidade formal*?

Santos (2018a) apresenta estudo no qual identifica, a partir da sobreposição dos dados espaciais de assentamentos precários da SEHAB-SP, dos setores censitários do Censo do IBGE 2010 e comparativo de variáveis pré-selecionadas para todo o

---

<sup>19</sup> CEM (2016:55) e contato com pesquisadores envolvidos no estudo.

município de São Paulo, que a distância relativa das *favelas* para a *cidade formal* é pouco reduzida após as intervenções de urbanização. O autor verifica que a efetividade das intervenções direcionam-se, de modo geral, ao *esgotamento sanitário via rede geral de esgoto*, que passa de 64,28% para 84,18% pós-urbanização, observando 92,47% nos setores não-subnormais, bem como a itens relacionados à drenagem, por exemplo, o *percentual de domicílios com existência de bueiro/ boca-de-lobo* passa de 26,07% dos domicílios para 50,73% após a intervenção. Tal estudo indica uma tendência de intervenções na elevação do padrão urbanístico dos assentamentos precários e integração ao restante da cidade limitadas a variáveis relacionadas ao esgotamento sanitário e drenagem, muitas vezes relacionadas à canalização de córregos. Prover as favelas de pavimentação ou calçamento, iluminação pública, arborização, eliminação de esgoto à céu aberto e lixo acumulado nos logradouros parece, de acordo com o referido estudo, uma barreira difícil de superar e, portanto, apontando para um necessário repensar das estratégias de intervenção urbanística em favelas de modo a alcançar uma maior qualificação dos assentamentos e integração entre *cidade formal* e *cidade informal*. Tais resultados levam a uma questão dificilmente verificável, dada a carência de informações referentes aos domicílios em favelas no pré e pós-urbanização: Qual a efetividade das intervenções em favelas na qualificação das condições de moradia, ou seja, na melhoria das condições de habitabilidade e redução do déficit qualitativo das moradias autoconstruídas?

## 2.2 Histórico da ação pública em urbanização de favelas no município de São Paulo

Este capítulo aborda o contexto das favelas na cidade de São Paulo, abrangendo breve resgate do processo de desenvolvimento das políticas e intervenções, contemplando as abordagens e direcionamentos das ações e programas de urbanização de favelas na cidade de São Paulo nas últimas décadas até a implementação de projetos com recursos do PAC-UAP.

Conforme Santo Amore et al. (2014)

[...] as intervenções em favelas contam uma espécie de história institucional, que dizem menos sobre as transformações efetivas e mais sobre o discurso dos poderes públicos sobre esses territórios construídos à margem da lei e habitados predominantemente por populações de baixa renda (SANTO AMORE et al., 2014:7).

São diversos os autores que descrevem a cronologia da ação pública na habitação da cidade de São Paulo, em especial para a urbanização de favelas. Bueno (2000), D'Alessandro (1999), Silva (1994) e Zuquim (2012) descrevem de forma mais ou menos similar as ações da administração municipal em São Paulo até a década de 1990. França (2009) e Zuquim (2012) estendem-se ao período mais recente, após os anos 2000 até o início da década de 2010, nas gestões Serra e Kassab.

As favelas começaram a surgir na cidade de São Paulo desde a primeira metade do século XX. De acordo com Bueno (2000), haviam dois levantamentos conhecidos sobre o universo de favelas até meados da década de 1970 – o estudo de 1957 da Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS) e o censo das favelas elaborado pela Prefeitura de São Paulo em 1973.

**Tabela 6 – Dados dos levantamentos sobre favelas de 1957 e 1973**

	<b>1957</b>	<b>1973</b>
Número de favelas	141	525
Número de domicílios	8488	14500

Fonte: BUENO, 2000; SAGMACS, 1958 apud PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1974.

Bueno (2000) ainda apresenta interessante análise:

O número de favelas mais que triplicou, passando de 141 para 525. O número de barracos quase dobrou, passando de 8.488 para 14.500. Esses dados nos indicam que o tamanho médio das favelas de São Paulo diminuiu, de 60 para menos de 30 barracos por favela, caracterizando uma tipologia para a favelização de São Paulo, de favelas pequenas espalhadas pela mancha urbana (BUENO, 2000:59).

A configuração de pequenas favelas dispersas pela mancha urbana perdurou até meados de 1970, quando se intensificaram o processo de expansão e periferação da metrópole, financiada pela autoconstrução empreendida por famílias de baixa renda e impulsionada pela industrialização brasileira (OLIVEIRA, 2006).

De modo geral, o ideário dominante que caracteriza a ação pública em São Paulo até os anos 1970, de forma similar ao contexto nacional, era a favela como um problema a ser erradicado. Na prática, as favelas eram ignoradas, sendo alvos da administração pública apenas quando da implantação de obras, como por exemplo para implementação das vias de fundo de vale previstas no Plano de Avenidas de Prestes Maia ou de infraestruturas do Metrô, que implicavam na remoção das ocupações.

Conforme D'Alessandro (1999), no início dos anos 1980 ampliaram-se as demandas de movimentos sociais de moradia, que já na década de 1970 buscavam pautar as políticas de habitação, ganhando força com o enfraquecimento e posterior falência do BNH. Os movimentos começaram à época a propor financiamento público para mutirões de autoconstrução organizada geridos por associações que teriam o controle de projetos e obras.

Apenas em 1979, o prefeito Olavo Setúbal criou o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), em resposta a demandas de movimentos sociais. Ainda em 1979, o Prefeito Reinaldo de Barros (1979-1982) criou o programa PRÓ-FAVELA, responsável pela implantação de infraestrutura de água e esgoto em doze favelas localizadas em terrenos municipais.

Um maior avanço se efetivou entre 1983 e 1986, com o prefeito Mário Covas, como resposta às demandas de movimentos populares. O Plano Habitacional do Município de São Paulo foi criado em 1984 e estabeleceu o Programa de Urbanização de Favelas e Regularização de Loteamentos Irregulares, implementado então pela COHAB-SP, Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) e associações de moradores. Outro marco foi a elaboração de projeto de Lei para a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) para fins de moradia. As ações em favelas e loteamentos irregulares que, até então, se davam prioritariamente pela lógica da remoção, passaram a prever esforços para consolidação e qualificação das ocupações.

A gestão de Jânio Quadros (1986-1988) foi marcada por uma inflexão das políticas habitacionais que recentemente se direcionavam ao planejamento das ações e consolidação das favelas. O diálogo com movimentos sociais foi interrompido e promulgou-se a Lei do Desfavelamento ou Lei de Operações Interligadas, que permitia ao poder público vender o direito de construir a empreendedores imobiliários, além do direito permitido pelo zoneamento municipal, em troca da produção de moradias para os favelados. Talvez a única ação favorável às políticas habitacionais durante a gestão Jânio Quadros tenha sido a transferência da Superintendência de Habitação de Interesse Social (HABI) da Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social (FABES), então extinta e de caráter assistencial, para a SEHAB-SP, de caráter técnico e diretamente vinculada ao tema.

Silva (1994) elaborou uma síntese da concepção e das práticas da ação pública da década de 1960 até 1988, apresentada a seguir (Quadro 6).

**Quadro 6 – Resumo das políticas de intervenção no município de São Paulo (1961-1988)**

<b>Gestão (Prefeito)</b>	<b>Concepção sobre o tema “Favela”</b>	<b>Solução</b>
1961-1965: Prestes Maia 1965-1969: Faria Lima 1969-1971: Paulo Maluf	Favela como “doença” da cidade, antro de crimes. Favelados como marginais.	Extirpação do tecido urbano; remoção.
1971-1973: Figueiredo Ferraz 1973-1975: Miguel Colasuonno 1975-1979: Olavo Setúbal	Favela como “trampolim” para a cidade; transição do migrante.	Vilas de habitação provisória.
1979-1982: Reinaldo de Barros 1982: Salim Curiati 1983-1985: Mário Covas	Favela como expressão física das contribuições urbanas; percepção de persistência na favela.	1. Construção. 2. Cooperação. 3. Urbanização. 4. CDRU.
1986-1988: Jânio Quadros	Necessidade de recuperar terrenos urbanizados para <i>boom</i> imobiliário e garantir a construção civil. Favelados - Segregação.	Remoção de favelas.

Fonte: SILVA, 1994:15.

Em 1989, a prefeita Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleita com forte apoio popular e de movimentos sociais. A gestão Luiza Erundina constituiu-se num marco efetivo do direcionamento da política habitacional para a urbanização de favelas e a produção de moradias por mutirão autogerido na cidade de São Paulo, em consonância às demandas dos movimentos de habitação. Conforme D’Alessandro (1999), foram definidas três linhas de programas específicos: a provisão de moradias para a demanda proveniente dos movimentos organizados, a urbanização de favelas e a intervenção em cortiços. A participação social da população e de movimentos sociais foi um pilar das políticas, com objetivo da construção democrática e da cidadania. Ainda de acordo com D’Alessandro (1999), a política habitacional da gestão teve como pressupostos:

- direito à moradia e à cidade, reconhecendo a existência da cidade real (dos assentamentos precários como favelas, loteamentos irregulares, cortiços e coabitações);

- direito à arquitetura e engenharia, e respeito ao meio ambiente;
- direito à cidadania e participação popular na formação e implementação de programas e projetos e estímulo à autogestão;
- redução de custos sem perda da qualidade, administração ágil e eficiente.

Uma inovação da gestão Luiza Erundina foi o financiamento de mutirões autogeridos por meio de recursos do FUNAPS, criando o FUNAPS Comunitário que, conforme Silva (1994), estabelecia uma nova forma de autogestão, transferindo para as associações de moradia os recursos para aquisição e financiamento da terra, compra de materiais e contratação de assessoria técnica para elaboração dos projetos e execução das obras, permitindo autonomia na organização e administração.

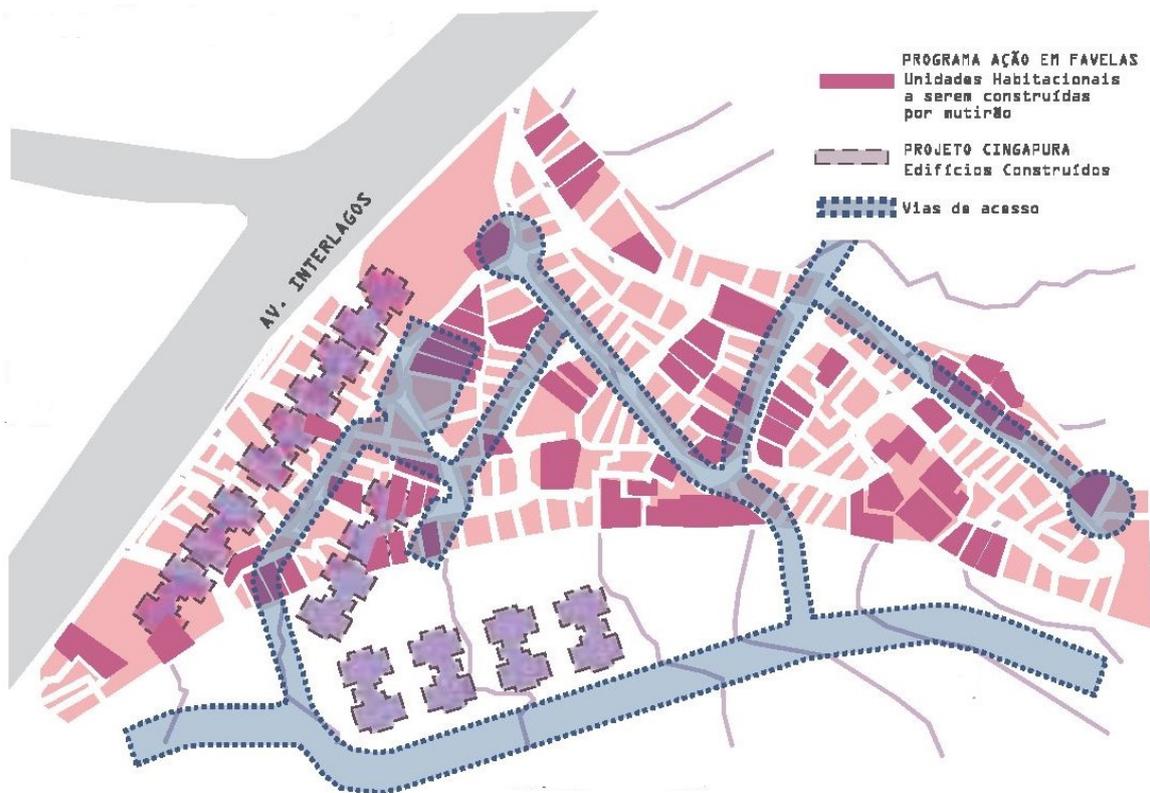
Conforme diversos autores (D’ALESSANDRO, 1999; SILVA, 1994; BUENO, 2000), um contexto a observar foi a resistência imposta por lideranças de partidos da oposição quanto à aprovação na Câmara Municipal de projeto de proposição do Executivo que propunha a desafetação de áreas públicas, com vistas a regularizar áreas ocupada por favelas. O discurso da oposição definia, em síntese, que as áreas públicas pertenciam à toda a população, em especial a circunvizinha das áreas objeto de desafetação, e que se tratavam originalmente de áreas verdes importantes para o meio ambiente da cidade. Tal posicionamento impediu a aprovação do projeto de lei, o que impossibilitou a efetivação de processos de regularização jurídico-fundiária durante a gestão petista.

Ainda que a gestão Luiza Erundina tenha implementado ações importantes e efetivas na área da habitação e de urbanização de favelas, deve-se compreender que intervir em favelas à época impunha desafios diversos à atual realidade das favelas nas regiões metropolitanas. Fato é que as favelas sofreram durante a década de 1990 e anos posteriores um processo de crescimento populacional

superior às demais áreas da cidade, que implicou intensificação de seu grau de precariedade e em maior complexidade da realidade.

As administrações do prefeito Paulo Salim Maluf (1993-1996) e de seu sucessor Celso Pitta (1997-2000) definiram-se por uma mudança de orientação na política de aproximação com movimentos sociais, bem como por retrocesso na concepção de urbanização de favelas. Ambas as gestões tiveram como ação emblemática o Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização (PROVER), ou Projeto Cingapura, com critério de seleção das áreas objeto de intervenção vinculado, à visibilidade das obras e do empreendimento construído para a cidade (locais de grande circulação de veículos), ao invés de critérios físicos, urbanísticos e sociais.

O Projeto Cingapura se caracterizou pela baixa qualidade das edificações e, ainda que priorizasse a permanência das famílias na área de intervenção, ignorava possibilidades de consolidação. Bueno (2000) destaca o caso da Vila Autódromo, que exemplifica distorções do Projeto Cingapura – conforme ilustra a Figura 13. Os prédios foram executados em um trecho da favela na qual, cerca de um ano antes, haviam sido construídas casas em mutirão pelos moradores com financiamento do FUNAPS Comunitário (FunapsCom), ou seja, as casas foram demolidas e os investimentos feitos pela Prefeitura um ano antes, ignorados.

**Figura 13 – Sobreposição de obras de urbanização FunapsCom e Projeto Cingapura**

Fonte: BUENO, 2000.

A eleição de Marta Suplicy (2001-2004) marca um recorte temporal (anos 2000) mais próximo do objeto de interesse da presente pesquisa. Nessa gestão é retomada a orientação para regularização de assentamentos precários por meio do Programa Bairro Legal, além de intervenções com recursos federais do programa PAT Prosanear. A inclusão de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), quando da revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2002-2012), elaborado em 2002, configura-se como importante contribuição no campo da regularização urbanística e fundiária.

De acordo com Samora (2009), o programa Bairro Legal não contemplou a avaliação das condições de habitabilidade das moradias autoconstruídas, posteriormente consolidadas, como também não houve uma proposta posterior de intervenção para melhoria de suas condições. Conforme Termo de Referência

(TdR) padrão para contratação de projetos<sup>20</sup>, o Programa Bairro Legal – subprograma Urbanização de Favelas – tinha como objetivo a regularização urbanística e fundiária da favela, integrando-a à cidade, e a provisão de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos comunitários aos moradores. O programa tinha como pressupostos da urbanização de favelas:

- moradia digna como direito social;
- acesso democrático à cidade;
- intervenções físicas e sociais entendidas em sua complementaridade;
- participação da população em todo o processo;
- articulação com diferentes atores sociais e governamentais;
- respeito à diversidade física e social local;
- direito à permanência dos atuais moradores no local, garantindo o mínimo de remoções.

Dentre os objetivos prioritários (específicos) do programa, dois especificamente merecem destaque:

- a criação de espaços implantação de equipamentos urbanos, praças, áreas livres e de lazer, sempre que possível, por meio do desadensamento das áreas;
- a consolidação do maior número possível de ocupações, por meio da promoção do parcelamento da área, identificando e demarcando lotes.

Cabe ainda destacar a indicação das seguintes diretrizes de projeto, que pressupõem a adoção de parâmetros para a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos, tendo em vista a adequação da densidade e das condições de salubridade das habitações.

---

<sup>20</sup> Foi informado por técnicos e gestores da época que a maioria dos processos licitatórios para contratação de projeto apresentavam Termo de Referência padrão com indicação de diretrizes e definição de entregas esperadas para o Programa Bairro Legal.

- Os critérios para remoção e relocação de moradias deverão abranger aquelas situadas em áreas de risco, que obstruem viário necessário, redes de infraestrutura ou que impossibilitem o parcelamento de quadras.
- Sempre que possível a relocação da população removida por desadensamento deverá ser realizada dentro da área da favela.
- Os trechos da favela onde houver assentamento muito irregular, alto índice de insalubridade e grande parte das moradias em estado precário, poderão ser reparcelados e adensados dentro de limites e critérios a serem estabelecidos por HABI.

Por um lado, o programa tem uma preocupação com a densidade dos assentamentos e salubridade das habitações; por outro, as diretrizes e o desenho geral do programa não especificam parâmetros e alternativas para o tratamento da precariedade da moradia autoconstruída.

Apenas quando da identificação dos entregáveis, dentre os itens “Levantamentos Básicos” e “Diagnósticos”, é que tal questão passa a ser objetivamente inserida, nomeando ações e entregas: classificação das moradias existentes por estado de conservação e tipo de material, bem como caracterização da densidade de ocupação com vistas a identificar

[...] condição insalubre de habitabilidade em função de alta densidade habitacional, implicando precariedade de insolação, ventilação, circulação e acesso. A partir de critérios não explicitados indica categoria de “quadras com “lote equivalente médio” inadequado, caracterizando uma situação de elevada densidade de moradias que necessita de intervenções de desadensamento.

As gestões de José Serra (2005-2006) e de Gilberto Kassab (2006-2012) implantaram um grande número de obras de urbanização de favelas com priorização da integração da *cidade informal* à *cidade formal*, muitas delas

contratadas em concurso nacional realizado em 2011, denominado Renova SP. A urbanização de favelas era parte da agenda e buscava-se sua articulação com outros investimentos públicos, especialmente saneamento e mobilidade.

Elaborado na gestão Kassab, o Plano Municipal de Habitação (PMH 2009/2024 – não aprovado em forma de lei) indicava uma série de dispositivos e instrumentos orientados a garantir os direitos à moradia digna. Definia diretrizes para intervenção integrada entre os diversos programas habitacionais da SEHAB-SP e as intervenções urbanísticas da prefeitura de São Paulo na sub-bacia, numa perspectiva de saneamento ambiental, se constituindo em importante norteador das políticas de habitação. O PMH 2009/2024 apresentava como princípios fundamentais da política habitacional do município: moradia digna, justiça social, sustentabilidade ambiental, gestão democrática e gestão eficiente. O conceito de moradia digna era fundamentado no Artigo 6 da Constituição Federal, no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) e no Artigo 79 do Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal 13.430/02):

[...] garante ao morador a segurança na posse e dispõe de instalações sanitárias adequadas, com condições de habitabilidade, atendida por serviços públicos essenciais – abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, além do acesso aos equipamentos sociais básicos (SEHAB-SP, 2010:15).

Ainda dentre as diretrizes para moradia digna, estabelecia:

[...] melhorar as condições de habitabilidade das moradias por meio de acesso aos serviços de assistência técnica, conforme prevê a legislação federal e municipal (SEHAB-SP, 2010:15).

O documento apresentava leitura sobre as necessidades habitacionais do município, subdividida em: inadequação habitacional – estoque de domicílios que demandam intervenções para qualificação habitacional; déficit habitacional –

demanda de reposição ou produção de domicílios; e apoio à família – voltado para subsídios e auxílios transitórios às famílias de baixa renda que componham a demanda habitacional.

Os programas propostos previam os seguintes componentes: urbanização, regularização legal e jurídica, acompanhamento social, provisão habitacional, atendimento habitacional provisório, provisão habitacional, requalificação da moradia, microcrédito habitacional e assistência técnica. O Quadro 7 apresenta a síntese das definições dos respectivos componentes.

**Quadro 7 – Componentes dos programas habitacionais, conforme PMH (2009-2024)**

<b>Componente</b>	<b>Abrangência</b>
Urbanização	Contempla a implantação de redes de infraestrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica), pavimentação, drenagem e áreas verdes. Abrange ainda a canalização de córrego e eliminação de situações de risco.
Regularização jurídica	Abrange a definição do perímetro da gleba e do perímetro do parcelamento e posterior averbação. Em áreas públicas compreende também a demarcação da área a ser titulada, elaboração de decreto para desafetação, demarcação dos lotes individuais e emissão de títulos de concessão de direito de uso. Em áreas particulares, onde a averbação não é possível, compreende a orientação para ajuizamento de ações de usucapião ou a emissão de documento de legitimação de posse.
Social	Abrange ações de informação e esclarecimento à população dos programas habitacionais, bem como a mobilização das famílias e ações de inclusão social.
Atendimento habitacional provisório	Abrange o atendimento e realocação provisória de famílias cujos domicílios precisam ser removidos - apoio de aluguel social.
Provisão habitacional	Contempla a produção de novas UH por meio de recursos municipais, estaduais, federais ou de órgãos de fomento, e ainda a viabilização de áreas para produção habitacional.
Requalificação da moradia	Abrange ações de recuperação e/ou adequação de conjuntos habitacionais, moradias vinculadas a programas da SEHAB ou imóveis adquiridos. Abrange também ações de adequação de acesso, segurança estrutural, adequação de iluminação e ventilação, adequações elétricas e sanitárias às normas legais, conexões às redes públicas de água, esgoto e drenagem e ampliação de moradia. Inclui interdição e fiscalização da aplicação dos padrões de segurança estrutural e conforto ambiental estabelecidos pela Lei Moura (cortiços).
Microcrédito habitacional	Concessão de financiamento subsidiado à população moradora de áreas de intervenção da PMSP, para aquisição de material e pagamento de mão de obra especializada em reformas e/ ou UH regularizadas ou em processo de regularização.
Assistência técnica	Contempla o financiamento de assistência técnica, conforme estabelecem as leis municipal 13.433/02 e federal 11.888/08, para a elaboração de projetos e orientação para execução de obras de reformas ou ampliação de moradias, realizadas através de profissional habilitado e cadastrado na PMSP/SEHAB.

Fonte: Adaptado de SEHAB-SP, 2010.

O Programa de Urbanização e Regularização Fundiária de Assentamentos do PMH 2009/2024 tinha como objetivo definido:

[...] promover a qualificação urbanística e o reconhecimento formal dos assentamentos precários e/ou informais, garantindo a melhoria da qualidade de vida da população moradora, de tal modo que os domicílios dentro das áreas abrangidas pelas ações do programa passem a contar com infraestrutura adequada, que seja eliminado todo risco geotécnico, viabilizada a permanência da maioria dos moradores da área, que os moradores possam regularizar sua situação de posse ou compra junto aos cartórios de registro de imóveis (SEHAB-SP, 2010:120).

O PMH 2009/2024 (SEHAB-SP, 2010) previa ainda a estruturação de novos programas, entre eles o programa de requalificação da moradia, proposto para atender às necessidades de requalificação da UH, prioritariamente em assentamentos que tivessem sofrido intervenções de urbanização e regularização. Com base na Lei Municipal 13.433/2002<sup>21</sup>, o programa tinha como objetivo oferecer assistência técnica gratuita e auxiliar as famílias na busca de microcrédito habitacional, para adequar sua moradia e garantir os parâmetros mínimos de salubridade e conforto. Era uma iniciativa importante, posicionando uma alternativa para o tratamento da precariedade da moradia. Tal programa, no entanto, não foi implantado.

As favelas experimentaram, à época, a implementação de projetos autorais com ênfase na qualidade arquitetônica, em especial, voltados para projetos e construção de edifícios e condomínio de habitação de interesse social. Tal direcionamento seguia na contramão de um senso comum de que a moradia de interesse social contempla projetos padronizados e de baixa qualidade. Houve

---

<sup>21</sup> Baseada em Projeto de Lei de Autoria do Vereador Nabil Bounduki, dispõe sobre o Serviço de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social, autoriza o Executivo a celebrar convênios e termos de parceria.

grande aporte de investimentos em urbanização de favelas considerando-se, conforme mencionado, a proposição de projetos articulados à obras de saneamento e mobilidade não restritos aos assentamentos precários, mas abrangendo os denominados Perímetros de Ação Integrada (PAI), na perspectiva de integração do assentamento ao entorno.

Por outro lado, de acordo com Zuquim (2012) questiona-se as remoções e a capacidade de atendimento do poder público de prover habitação. Conforme Zuquim (2012), a produção de Habitação de Interesse Social era bastante inferior ao número necessário para atender às remoções previstas e realizadas em urbanização de favelas.

De acordo com reportagem do jornal Folha de São Paulo (2012), o número de famílias com auxílio aluguel quase dobrou na cidade de São Paulo em dois anos, passando de 11 mil famílias, em agosto de 2010, para quase 21 mil, em 2012. A este contingente deve-se somar as 6 mil famílias participantes do programa Parceria Social que também recebiam verba de apoio para locação de moradia. Ainda cabe considerar que os recursos ofertados ao contingente de aproximadamente 27 mil famílias em aluguel social, da ordem de R\$ 300,00 a R\$ 500,00 por mês, não possibilitam, em muitos casos, a locação de uma moradia.

O arquiteto e urbanista Kazuo Nakano (apud FOLHA DE SÃO PAULO, 2012) relaciona as remoções de famílias de baixa renda às pressões exercidas pelo mercado imobiliário: “Essa remoção ocorre por diversos motivos, mas, principalmente, para a liberação de valiosas terras urbanas”.

A gestão de Fernando Haddad (2013/2016) foi marcada, no tema da habitação, pela concessão da SEHAB-SP à base aliada – Partido Progressista (PP) –, repercutindo na agenda das políticas de habitação que caracterizou-se, principalmente, por apenas manter contratos de obras em andamento, com poucas proposições e iniciativas

efetivas, no que tange à urbanização de favelas, de novas intervenções nos primeiros três anos da gestão. Apenas no último ano há um redirecionamento da gestão em SEHAB com a nomeação de João Sette Whitaker, arquiteto e professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). As ações foram reorientadas e tiveram como enfoque, então, a reestruturação e planejamento, abrangendo a revisão do PMH.

A nova versão do PMH (Projeto de Lei 619/2016) foi elaborada após a revisão do Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal 16.050), de 31 de julho de 2014, que estabeleceu como ações prioritárias a revisão de todo o marco regulatório da política urbana municipal. A Intervenção Integrada em Assentamentos Precários são definidas no art. 55 do projeto de Lei do PMH:

A Intervenção Integrada em Assentamentos Precários é voltada ao enfrentamento da precariedade habitacional e urbana presente nas favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares de baixa renda e nos cortiços, que visa a qualificar o ambiente urbano e melhorar a qualidade de vida dos moradores dos assentamentos precários, por meio de ações de regularização urbanística e fundiária e de melhorias habitacionais, e da promoção do saneamento ambiental, da mobilidade e acessibilidade locais, da provisão de equipamentos e qualificação dos espaços públicos, da implantação de rede de espaços livres, áreas verdes e de parques lineares (Projeto de Lei 619/2016:22).

O documento ainda estabeleceu os eixos e programas apresentados no Quadro 8.

**Quadro 8 – Eixos e programas da intervenção integrada em assentamentos precários conforme PMH Projeto de Lei 619/2016**

Eixos	Programas aplicáveis
I - Eixo Favelas e Loteamentos irregulares, que reúne ações de urbanização, regularização fundiária, melhorias e provisão habitacionais	I - Programa Urbanização de Assentamentos Precários II - Programa Regularização Fundiária de Interesse III - Programa Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários IV - Programa Provisão de Moradia em Assentamentos Precários

Eixos	Programas aplicáveis
II - Eixo Conjuntos habitacionais irregulares, que reúne ações de regularização fundiária e melhorias habitacionais e eventualmente de complementação de infraestrutura e atendimento habitacional	I - Programa Urbanização de Assentamentos Precários II - Programa Regularização Fundiária de Interesse III - Programa Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários
III - Eixo Cortiços, que reúne ações de melhorias e atendimento habitacionais específicas	III - Programa Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários IV - Programa Provisão de Moradia em Assentamentos Precários V - Programa Intervenção em Cortiços.

Fonte: Elaborado a partir de SÃO PAULO, 2016 (Projeto de Lei 619/2016 do PMH).

O atual Projeto de Lei 619/2016 do PHM insere as melhorias habitacionais como um fator central das intervenções em assentamentos precários. Há no PMH a projeção de atendimento de 96 mil domicílios em dez anos pelo programa de Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários, que está assim definido:

Art. 66 O Programa Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários agrupa ações para a promoção da melhoria das condições de habitabilidade em moradias consolidadas ou passíveis de consolidação, visando garantir padrões construtivos adequados, de forma a minimizar a necessidade de reassentamentos, por meio da realização de reformas ou ampliações das casas, com apoio de assistência técnica pública e gratuita para famílias de baixa renda.

§ 1º As ações do Programa Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários devem considerar os seguintes aspectos das edificações:

- I - estabilidade estrutural;
- II - boas condições de conforto ambiental;
- III - soluções para a ventilação e iluminação naturais;
- IV - adequação das instalações sanitárias e elétricas;
- V - adequação às necessidades de seus moradores, inclusive sobre o adensamento domiciliar excessivo. (SÃO PAULO, 2016:25).

O programa tem como exigência projetos e obras atestadas por profissional habilitado, bem como articulação ao microcrédito e ao Programa Assistência Técnica, Jurídica e Social (descrito no artigo 75 do projeto de lei), de forma a garantir assistência técnica pública e gratuita às famílias de baixa renda.

Ainda que o tratamento das moradias autoconstruídas esteja inserido nas últimas revisões dos PMH elaboradas nas gestões Kassab e Haddad, a prática parece não fazer parte das intervenções em favelas na cidade de São Paulo. Em entrevistas com gestores e arquitetos envolvidos em processos de urbanização de favelas nos últimos quinze anos, os relatos indicam um distanciamento do tema:

[...] não me lembro de termos trabalhado com a melhoria das condições atuais das casas que ficam. Não trabalhamos neste campo...Acho que o poder público pode fazer certas coisas, mas nunca trabalhamos neste campo (entrevista com o arquiteto Hector Vigliecca).

[...] a qualificação desses pequenos pedaços de cidade pressupõe situações que não dão pra se consolidar. Metodologicamente, a gente vem tentando desenvolver ferramentas para apurar melhor a leitura do território e os momentos onde a gente precisa intervir com maior intensidade... Em São Paulo não trabalhamos com a questão da melhoria habitacional. Mas em São Bernardo, sim. Estava no Termo de Referência da Prefeitura. A gente passava por todas as casas e verificava o padrão construtivo por fora. Com isso a gente fez uma caracterização e dentro do tecido que ia ser consolidado a gente ia identificando as melhorias habitacionais (entrevista com arquiteto Marcos Boldarini).

Em 2007, foi lançado o PAC-UAP que se configurou, conforme referido, como um marco no posicionamento da urbanização de favelas na agenda da esfera pública federal. Em São Paulo, as gestões Serra/Kassab e Haddad foram responsáveis pela contratação de projetos e obras com recursos do programa.

O expressivo volume de recursos para intervenções em todo país, prevendo o alcance da Moradia Digna como uma diretriz do programa e definindo a *recuperação da moradia ou melhoras habitacionais* como um componente de investimento, poderia direcionar as intervenções em favelas para o tratamento da precariedade da moradia autoconstruída?

Cabe observar a descrição atual, conforme a SEHAB-SP, da definição do objetivo do programa de urbanização de favelas – a saber, transformar os assentamentos precários em bairros, garantindo a integração à cidade formal, com “ruas asfaltadas, saneamento básico, iluminação e serviços públicos” (HABITASAMPA, 2018b) – e das seguintes ações como componentes do programa:

- implantação de redes de água e de coleta de esgoto;
- implantação de redes de drenagem de águas pluviais e córregos;
- implantação de iluminação pública;
- melhorias viárias para veículos e pedestres, com pavimentação e abertura de ruas;
- execução de obras de contenção e estabilização de encostas, para eliminação de áreas de risco;
- obras de recuperação ambiental e paisagismo;
- criação de áreas de lazer e centros comunitários;
- remoção e reassentamento de famílias por situação de risco, ocupação em área de preservação permanente ou viabilização de obra viária, de saneamento básico ou drenagem;
- acompanhamento social junto à população e ações de educação ambiental;
- regularização fundiária.

## 2.3 Urbanização de favelas com recursos do PAC-UAP no município de São Paulo

O PAC-UAP representa um marco dos investimentos federais em urbanização de favelas. A cidade de São Paulo, com o maior orçamento municipal do país, tem histórico de investimentos em urbanização de favelas com recursos próprios e de órgãos financiadores internacionais, a destacar o BID e Banco Mundial. Ainda assim, o PAC-UAP em São Paulo aparece como importante elemento para a viabilização de intervenções na cidade, empreendidas pela SEHAB-SP e CDHU com valores totais superiores a R\$ 2 bilhões de reais.

Conforme Akaishi et al. (2018), as intervenções do PAC-UAP no município de São Paulo abrangeram 40 assentamentos, sendo 26 em áreas de proteção aos mananciais das represas Billings e Guarapiranga no âmbito do Programa Mananciais<sup>22</sup>.

Dentre o universo de assentamentos com intervenções financiadas pelo PAC-UAP, um conjunto de áreas com projetos anteriores do PAT-Prosaneer tiveram obras viabilizadas com recursos do PAC. São elas: Tiro ao Pombo, Jardim Guarani/ Boa Esperança, Jardim das Rosas, Parque Fernanda I, Jardim Irene II, Jardim Nazareth e Cidade Azul.

Também os grandes assentamentos de Paraisópolis (20.832 domicílios), Heliópolis (15.939 domicílios), São Francisco (12.646 domicílios) e Pantanal (aproximadamente 8 mil domicílios) tiveram obras com recursos do PAC-UAP. Tratam-se de complexos com histórico de camadas de intervenções anteriores que remontam à década de 1980 (Paraisópolis, Heliópolis e São Francisco, com

---

<sup>22</sup> Conforme Silva et al. (2014), o Programa Mananciais englobou três fases: a primeira, de 1994 a 1997, abrangendo intervenções em 140 assentamentos; a segunda, de 2008 a 2012, em 83 assentamentos e com recursos do PAC-UAP; a terceira, de 2013 a 2019, prevê intervenções em 63 assentamentos e receberia recursos do PAC-2, mas teve o Termo de Compromisso cancelado pelo Ministério das Cidades (MCidades).

ações da SEHAB-SP; e a favela Pantanal, com intervenções da CDHU desde o final da década de 1990).

Dos recursos totais investidos no âmbito do PAC, cerca de 49,1% são oriundos do Governo Federal e 50,9% contrapartidas do município ou do estado (SILVA et al., 2018). A Tabela 7 apresenta dados tabulados por Akaishi et al. (2018) sobre investimentos do PAC-UAP por assentamento, com informação dos recursos totais, proponente e natureza da intervenção (urbanização integral ou parcial, eliminação de risco ou provisão habitacional).

**Tabela 7 – Universo de intervenções com recursos financiados pelo PAC, segundo valores de investimento, proponente e tipo de intervenção**

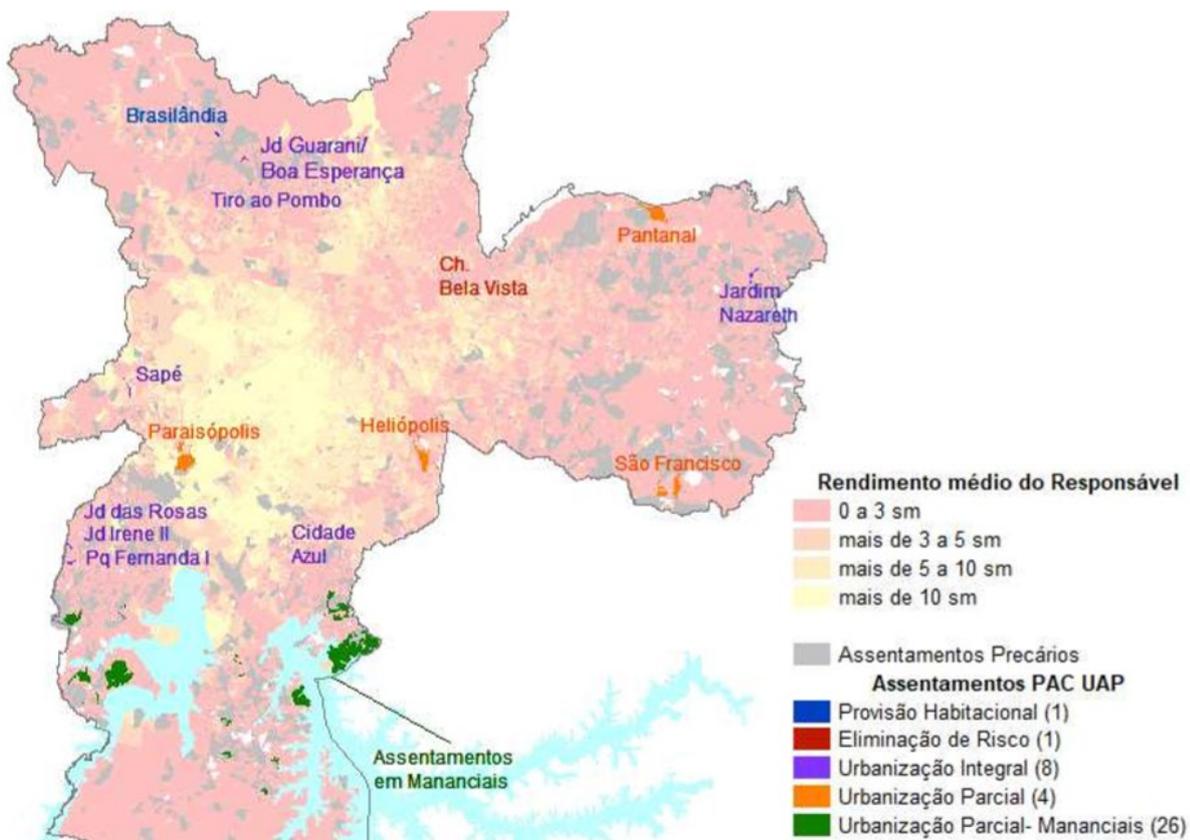
<b>Assentamento</b>	<b>Valor de investimento total (R\$)</b>	<b>Proponente</b>	<b>Natureza da intervenção</b>
Tiro ao Pombo	26.491.729,61	SEHAB	Urbanização integral
Jardim Guarani/ Boa Esperança	26.002.342,89		
Jardim das Rosas	21.296.713,01		
Parque Fernanda I	33.595.057,30		
Jardim Irene II	22.959.329,40		
Jardim Nazareth	43.318.835,81		
Cidade Azul	29.611.183,63		
Sapé	132.111.945,34		
Jardim São Francisco	178.466.537,08	SEHAB	Urbanização parcial
Heliópolis	237.727.323,67	SEHAB	
Paraisópolis	295.753.557,59	SEHAB e CDHU - Estado	
Pantanal	106.457.967,83	CDHU - Estado	
Chácara Bela Vista	2.101.426,53	CDHU - Estado	
Mananciais*	898.232.633,26 **	SEHAB e CDHU - Estado	Urbanização parcial - Programa Mananciais
Brasilândia	12.186.643,35	CDHU - Estado	Provisão habitacional
<b>Total</b>			<b>R\$2.066.313.226,30 **</b>

Fonte: Akaishi et al., 2018.

Notas: (\*) Inclui o investimento para urbanização de 26 assentamentos e o investimento em provisão executada por meio de convênio com a CDHU. (\*\*) Não inclui recurso dos empreendimentos Espanha e América do Sul.

A Figura 14 apresenta a espacialização dos investimentos do PAC em urbanização no município de São Paulo, considerando a natureza da intervenção. Cabe observar que a urbanização parcial se subdivide em duas frentes: associadas às intervenções em áreas de mananciais e em grandes conjuntos/ complexos de favelas – Heliópolis e São Francisco (PMSP), Pantanal (CDHU) e Paraisópolis (PMSP/CDHU). As intervenções de urbanização integral foram executadas pela SEHAB-SP e, de acordo com a Figura 14, todos os assentamentos localizam-se em porções periféricas da cidade, nos quais predominam famílias cujo responsável tem renda entre 0 e 3 salários mínimos (AKAISHI et al., 2018).

**Figura 14 – Investimentos do PAC em urbanização no município de São Paulo sob gestão da PMSP e CDHU**



Fonte: Akaishi et al., 2018

Do total de recursos aplicados nessas urbanizações, cerca de 81% foram distribuídos entre habitação e infraestrutura. Conforme categorização de Akaishi et al (2018), itens relacionados com Infraestrutura tiveram 39,63% dos recursos, com Habitação 41,68%, já outros itens tiveram menor aporte de recursos – Equipamentos Comunitários com 1,81%, Grandes obras de drenagem, saneamento e outras 9,03% e Serviços componente que inclui projeto, trabalho social e regularização fundiária teve 7,64% do total dos recursos.



# 3

Tratamento da precariedade domiciliar no âmbito dos projetos financiados com recursos do PAC no município de São Paulo

### **3 TRATAMENTO DA PRECARIIDADE DOMICILIAR NO ÂMBITO DOS PROJETOS FINANCIADOS COM RECURSOS DO PAC NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

#### **3.1 Universo de análise e metodologia**

Para efeitos da presente pesquisa, foram estabelecidos critérios preliminares para definição do universo de análise. Em um primeiro momento, o escopo foi estabelecido considerando os assentamentos para os quais foram direcionados recursos do PAC-UAP, cujo agente promotor é o município, e que não estão localizados em Área de Proteção de Mananciais<sup>23</sup>. Excluídos os 26 assentamentos em mananciais, são 11 os assentamentos que tiveram intervenção com recursos do PAC-UAP promovidos pelo município de São Paulo.

Ainda sobre a definição de recorte e objeto da presente pesquisa, é importante observar dois aspectos. Por um lado, grandes assentamentos – Paraisópolis, Heliópolis e São Francisco –, as três maiores favelas do município, apresentam, conforme mencionado, diversas camadas de intervenções graduais ao longo do tempo. Por outro lado, conforme indicado na Tabela 7, deve-se observar a natureza da intervenção – urbanização integral ou parcial.

Conforme anteriormente mencionado, a Urbanização Integral refere-se, por definição, à modalidade que prevê a destinação de recursos para a execução dos serviços necessários com vistas a urbanizar integralmente o assentamento abrangendo desde a implantação de infraestrutura e construção de UH (quando necessário) até o tratamento das moradias autoconstruídas. Já a Urbanização Parcial refere-se a serviços ou de abrangência de parte do assentamento. O desenho do PAC-UAP apresenta, com base no Manual do Programa, os itens de investimento:

---

<sup>23</sup> Devido à complexidade envolvida e dificuldade de obtenção de informação considera-se esse grupo como um recorte específico para outros estudos.

- plano e projeto de intervenção – estudos e projetos urbanísticos e habitacionais e aquisição de terreno;
- início de frente de obra – serviços preliminares, terraplanagem, remoções para liberação de frentes de obras;
- tratamento de risco – obras geotécnicas de contenção e estabilização do solo etc.;
- moradia provisória – custas de alojamento provisório ou despesas com aluguel social;
- infraestrutura – pavimentação e obras viárias, iluminação pública, abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem pluvial;
- construção de UH – construção de novas unidades habitacionais;
- recuperação da moradia ou melhorias habitacionais – recuperação ou melhorias de moradias autoconstruídas, contemplando instalações hidráulico-sanitárias, ligações domiciliares e adequações das condições de salubridade e habitabilidade;
- saneamento ambiental – recuperação ambiental, resíduos sólidos;
- equipamentos – construção de equipamentos comunitários;
- trabalho social – execução do trabalho técnico social junto às famílias;
- mutirão – mão-de-obra das famílias beneficiadas, assistência técnica.

As áreas em urbanização integral – Jardim Guarani/ Boa Esperança, Tiro ao Pombo, Jardim Nazareth, Cidade Azul, Jardim das Rosas, Jardim Irene, Parque Fernanda e Sapé – foram, exceto a favela do Sapé, objeto de ações prévias de saneamento integrado no âmbito do Programa PAT-Prosanear, o que indica potencial uniformidade de processos de intervenção<sup>24</sup>.

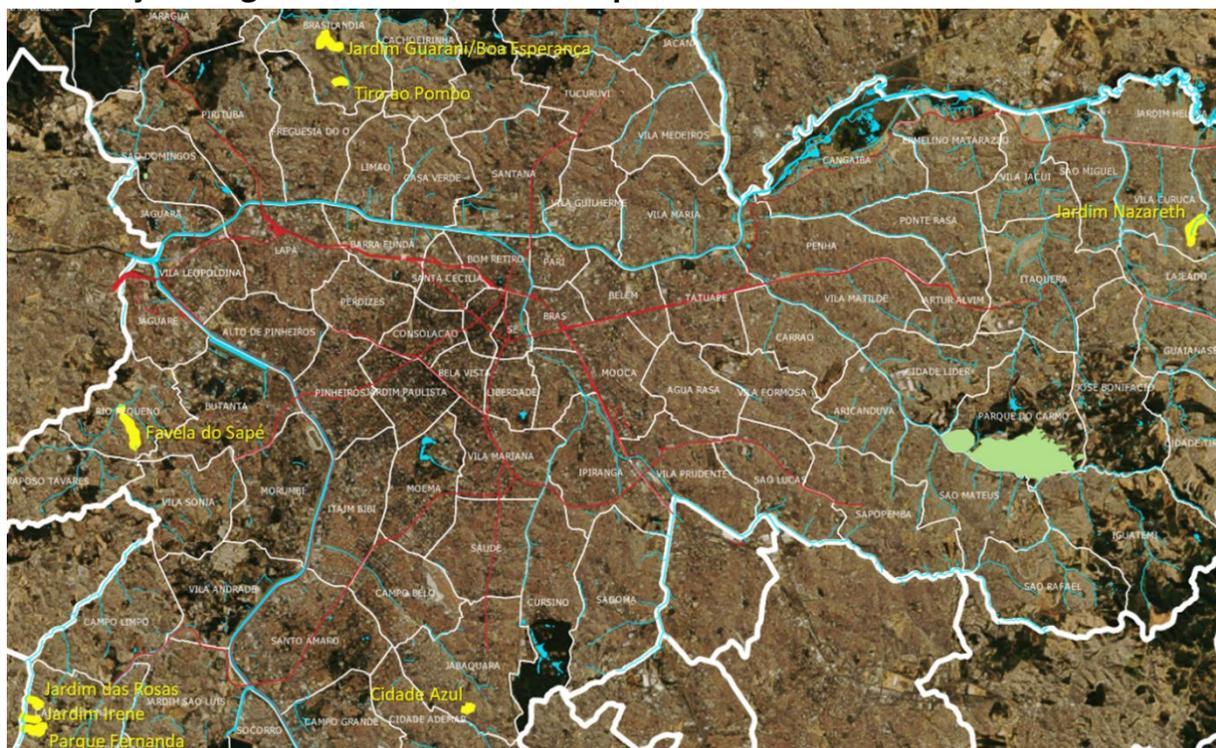
---

<sup>24</sup> Cabe destacar que, mesmo considerando o universo de assentamentos em Área de Proteção aos Mananciais, não há nenhum enquadrado como urbanização integral.

Considera-se que a Urbanização Integral consiste no desenho de intervenção concernente ao objetivo de estudo - estratégias do PAC-UAP no tratamento da precariedade habitacional. Além disso, os assentamentos em Urbanização Parcial – Paraisópolis, Heliópolis e São Francisco – configuram-se como assentamentos com histórico de diversas camadas de intervenção ao longo de décadas, o que indica elevado grau de complexidade para o desenvolvimento desta pesquisa. Desse modo, considera-se que a análise dos 8 assentamentos em Urbanização Integral como o recorte para esta pesquisa.

A partir desse cenário define-se, então, como recorte e objeto de pesquisa, o tratamento da precariedade da unidade habitacional nos projetos de urbanização integral financiados pelo PAC-UAP sob a gestão da Prefeitura Municipal de São Paulo. A seguir é apresentada a distribuição espacial do conjunto desses assentamentos com obras financiadas pelo PAC-UAP no município de São Paulo (Figura 15).

**Figura 15 – Localização/ distribuição do recorte de assentamentos com intervenções de urbanização integral do PAC-UAP no município de São Paulo**



Fonte: HabitaSampa/Elaboração do autor.

Conforme anteriormente indicado, de acordo com Gil (2008), a pesquisa tem caráter exploratório “com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (GIL, 2008: 27).

Para além do levantamento e revisão bibliográficos com vistas ao embasamento sobre o conhecimento científico acerca do tema e objeto estudado, a presente pesquisa contemplou, no âmbito do recorte do estudo de caso específico, três outras estratégias metodológicas: pesquisa documental, entrevistas em profundidade (abrangendo a aplicação de mapas falados) e observação por meio de visitas de campo.

O exercício de levantamento de dados e pesquisa documental possibilitou verificar que não há uma sistemática de controle centralizada de informação na SEHAB-SP implicando na dispersão dos dados sobre os projetos e histórico do desenvolvimento dos trabalhos entre os diversos departamentos e gerenciadoras contratadas para projetos e obras. Tal cenário dificultou e limitou sobremaneira o acesso a documentos e informações sobre as referidas intervenções, circunscrevendo a pesquisa documental aos planos de trabalho, quadros de composição de investimento (QCI)<sup>25</sup> e relatórios de pós-ocupação elaborados por exigência do PAC, entre outros relatórios, artigos e bases de dados obtidos por meio de consultas ao *site* da plataforma HabitaSampa.

---

<sup>25</sup> Documentos disponibilizados pela equipe responsável pelo levantamento de dados junto à Prefeitura Municipal de São Paulo no âmbito da pesquisa nacional “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC-Urbanização de favelas”, sob coordenação do Prof. Dr. Adauto Cardoso do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Prof. Dr<sup>a</sup> Rosana Denaldi do Laboratório de Estudos de Planejamento Urbano e Regional (LEPUR) da Universidade Federal do ABC (UFABC).

A realização de entrevistas, por meio de roteiros semiestruturadas e aplicação de mapas falados com gestores e técnicos, foram um caminho de aporte e obtenção de informações sobre o recorte de estudo, configurando um caráter descritivo à pesquisa que “[tem] como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2008: 28).

Foram realizadas entrevistas com 12 gestores, técnicos e projetistas, sendo oito técnicos efetivamente envolvidos nas intervenções das áreas de estudo no âmbito do PAC-UAP. As entrevistas foram direcionadas para a compreensão do escopo e andamento das intervenções de urbanização integral e na identificação das ações desenvolvidas para o tratamento da precariedade da UH no âmbito do PAC-UAP, bem como a abrangência, alcance e limitações das estratégias adotadas: requalificação habitacional e assistência técnica, substituição de tecido ou remoção com reposição das UH.

O roteiro básico das entrevistas contemplou as questões apresentadas no Quadro 9.

#### Quadro 9 – Roteiro para entrevistas semiestruturadas

Tema	Questões/ itens de levantamento
Planejamento, projeto atendimento ao escopo	O diagnóstico do assentamento identificou situações de precariedade das moradias? Qual foi o grau de implantação das ações inicialmente previstas - atendimento integral ou parcial do escopo?
Estratégias e ações para o tratamento da precariedade da moradia	Considerando que todas as intervenções contemplaram remoções, quais foram os elementos que condicionaram a remoção de moradias (risco, partido de projeto etc.)? Houve remoções motivadas pela situação de precariedade das moradias autoconstruídas? Considerando que todas as intervenções contemplaram a previsão de recursos para "recuperação ou melhoria habitacional", tais recursos foram efetivamente destinados para esse fim? Qual o percentual de recursos efetivamente destinado e o número de domicílios alvo de melhorias? Quais as estratégias e ações efetivadas no âmbito do tratamento da precariedade da moradia (remoção e substituição de tecido/ substituição de moradias precárias/ melhorias habitacionais)?
Limites e potencialidades das	Identifica-se situações de precariedade habitacional/ domiciliar em áreas remanescentes no pós-intervenção?

Tema	Questões/ itens de levantamento
estratégias e ações	Quais os desafios para o tratamento da precariedade da moradia autoconstruída? Identifica-se iniciativas por parte dos moradores de melhorias das moradias no pós-intervenção? Identifica-se adensamento/ novas construções no pós-intervenção?

Fonte: Elaboração do autor, 2019.

A realização de visitas de campo aos assentamentos estudados permitiu a observação do objeto a partir, conforme Gil (2008), de objetivo formulado e de pesquisa e roteiro planejado, possibilitando a identificação/ incidência de características de precariedade, contemplando:

- tipologia da forma construída (ambiente construído e edificações) – tipologia e ampliação das edificações, propriedades de associação dos elementos e hierarquia dos elementos estruturais (DEL RIO, 1990) e orientado nos princípios de autoconstrução nas favelas elencados por Nisida (2017);
- identificação de problemas físicos e estruturais, condições de insolação e ventilação, densidade construtiva, abrangendo:
  - materiais utilizados;
  - imóveis – tipologia construtiva e nível de acabamento/ instalações;
  - incidência de patologias construtivas – rachaduras, sinais de infiltração e umidade;
  - problemas físicos/ riscos à integridade física – vãos, acessos e degraus em desconformidade, áreas de circulação;
  - condição de insolação – incidência de vãos de iluminação e ventilação;
  - inter-relação entre edificações/ ambiente construído – incidência de luz solar e ventilação, padrão de vielas (circulação; insolação e ventilação – estreitas/ túnel).

### 3.2 Caracterização das áreas de estudo e intervenções

A presente seção apresenta a caracterização das áreas e respectivas intervenções de urbanização integral empreendidas pela Prefeitura de São Paulo, por meio da SEHAB-SP, no âmbito do PAC-UAP, com enfoque no levantamento de informações sobre o tratamento, as estratégias e as ações adotadas concernentes à precariedade das UH autoconstruídas.

A Tabela 8 apresenta dados sobre o conjunto de assentamentos com intervenções de urbanização integral financiadas pelo PAC-UAP no município de São Paulo. As informações tiveram como base o cadastro da SEHAB-SP, acessível pela plataforma HabitaSampa.

**Tabela 8 – assentamentos com intervenção de urbanização integral com recursos do PAC-UAP**

Nº	Nome do assentamento	População estimada <sup>(1)</sup>	Nº de domicílios	Área (m <sup>2</sup> )	Distrito	Ano da ocupação
1	Jardim Guarani/ Boa Esperança	2.349	1.051	68.984,79	Brasilândia	1980
2	Tiro ao Pombo	1.231	592	21.282,97	Brasilândia	1992
3	Jardim Nazareth	3.390	1.081	104.125,28	Vila Curuçá	1967
4	Cidade Azul	583	508	9.492,96	Jabaquara	1967
5 <sup>(2)</sup>	Jardim das Rosas	2.052	609	39.351,71	Capão Redondo	1968
	Jardim Irene <sup>(3)</sup>	1.097	244	22.476,15	Capão Redondo	1973
	Parque Fernanda <sup>(3)</sup>	2.578	823	75.709,10	Capão Redondo	1965
6	Favela do Sapé	3.868	2.529	83.289,10	Rio Pequeno	1962

Fonte: Elaboração do autor, a partir de quadros de composição do investimento e planos de trabalho; HabitaSampa.

Notas: (1) Calculado a partir de análises estatísticas e espaciais via Software QGIS e base do Censo IBGE 2010. (2) Os assentamentos Jardim das Rosas, Jardim Irene e Parque Fernanda são tratados em conjunto por se referirem a um único contrato do PAC-UAP; (3) Os assentamentos Jardim Irene e Parque Fernanda, cujos recortes constituem-se em objeto de intervenção do PAC-UPA, estão cadastrados na base de dados do HabitaSampa como Jardim Irene II e Parque Fernanda I, respectivamente.

A Tabela 9 apresenta a síntese dos dados após as intervenções, com base nas informações dos planos de trabalho, QCI dos contratos PAC e relatórios de pós-ocupação das intervenções, entre outros.

**Tabela 9 – Assentamentos com intervenções do PAC-UAP: moradias novas, consolidadas e removidas**

Nº	Nome do assentamento	Execução		Nº de domicílios após a intervenção (1)	Área total (m <sup>2</sup> )	Área remanescente	
		Remoções	UH			Nº de domicílios (2)	Área (m <sup>2</sup> ) (3)
1	Jardim Guarani/Boa Esperança	351	108	808	68.984,79	700	54.274,40
2	Tiro ao Pombo	215	215	593	21.282,97	378	13.745,69
3	Jardim Nazareth	146	126	1.061	104.125,28	935	82.398,13
4	Cidade Azul (4)	222	222	274	9.492,96	52	2.536,00
5	Jardim das Rosas	232	200	577	39.351,71	377	22.451,02
	Jardim Irene	184	160	220	22.476,15	60	10.415,43
	Parque Fernanda	356	348	815	75.709,1	467	52.952,40
6	Favela do Sapé	1412	462	1.579	83.289,10	1117	45.867,63

Fonte: Elaboração do autor, a partir de HabitaSampa; planos de trabalho e quadros de composição de investimentos dos contratos PAC; relatório pós-ocupação dos contratos PAC; Akaishi et al., 2018. Notas: (1) Nº de domicílios pós-urbanização: domicílios cadastrados, considerando UH construídas e excluindo-se domicílios removidos. (2) Nº de domicílios pós-urbanização: domicílios cadastrados, excluindo-se UH construídas e domicílios removidos. (3) Calculado a partir de medição via *software* Google Earth, excluindo-se glebas de provisão habitacional e áreas públicas. (4) Considerando-se apenas área pública – objeto da intervenção.

A Tabela 10 apresenta dados de remoções, construção de UH e número de moradias objeto de requalificação, conforme previsão em QCI do programa.

**Tabela 10 – PAC-UAP urbanização integral: percentual dos recursos para infraestrutura, construção de UH e melhorias habitacionais**

Nº	Nome do assentamento	% Infra sobre recurso	Construção de UH		Recuperação ou melhoria habitacional	
			Abs.	% sobre o recurso	Abs.	% sobre o recurso
1	Jardim Guarani/Boa Esperança	43,10	108	31,46	193	1,57
2	Tiro ao Pombo	9,66	215	53,55	45	6,51
3	Jardim Nazareth	53,12	126	20,30	121	1,75
4	Cidade Azul	28,29	222	45,36	88	0,80
5	Jardim das Rosas	32,74	200	43,87	113	1,08
	Jardim Irene		160		415	
	Parque Fernanda		348		239	
6	Favela do Sapé	42,16 <sup>(2)</sup>	462	41,1(2)	126	1,47

Fonte: Elaboração do autor, a partir de quadros de composição do investimento (QCI) e planos de trabalho. Akaishi et al., 2018. PAC, | www.pac.gov.br.

Notas: (1) Estimativa com base em dados de Akaishi et al., 2018; (2) valores médios entre os contratos dos lotes Sapé A e B.

Os dados da Tabela 10 apresentam o cenário de composição de investimentos considerando três itens componentes específicos: *infraestrutura*, *construção de UH* e *requalificação da moradia e melhorias habitacionais* sobre o total do valor investido. A implantação de infraestrutura e a construção de UH talvez sejam os itens de maior recorrência em intervenções em favelas, sendo importante parâmetro para avaliação da composição do investimento.

Por outro lado, *requalificação da moradia e melhorias habitacionais* são ações que, assim como remoções e substituição de tecido com construção de novas UH, podem compor a estratégia do tratamento da precariedade habitacional. Os dados indicam que, no conjunto de assentamentos, foram executadas 3.118 remoções (Tabela 9), a construção de 1.841 UH e previstas ações de melhoria habitacional em 1.340 moradias (Tabela 10). Entretanto, quando se observa a mediana dos percentuais dos itens *infraestrutura*, *construção de UH* e *requalificação da moradia e melhorias habitacionais* verifica-se, respectivamente, os seguintes percentuais:

- infraestrutura – 37,45%;
- construção de UH – 42,48%;
- requalificação da moradia e melhorias habitacionais – 1,52%.

Ainda que obras de infraestrutura e construção de UH configurem-se como intervenções que requerem elevados investimentos, entende-se que a destinação de apenas 1,52% dos recursos ao componente *requalificação da moradia e melhorias habitacionais* indica limitado alcance e não priorização de ações no âmbito de UH remanescentes.

Por outro lado, é importante observar que, dentre a alocação de recursos para a componente *requalificação da moradia e melhorias habitacionais* destaca-se a favela Tiro ao Pombo, que destinou 6,51% do investimento total para essa alternativa de intervenção.

Cabe verificar se o planejamento previsto na alocação de recursos foi de fato executado, ou ainda o que foi efetivamente contemplado e como se deu a operacionalização das ações de melhoria habitacional. Outro ponto é identificar se houve remoções e substituição de tecido motivados pela precariedade habitacional e, nesses casos, se havia alternativas possíveis que possibilitassem a permanência das moradias autoconstruídas, bem como o que limitou a implementação de ações para o tratamento da precariedade da moradia.

A densidade é fator de fundamental relevância no tocante às condições de habitabilidade. Como referência, a Tabela 11 apresenta dados sobre número de domicílios por hectare – parâmetro aqui adotado para densidade do ambiente construído, bem como dados sobre a densidade populacional e domiciliar, entre outras informações, para os Distritos Administrativos nos quais se localizam os assentamentos de estudo – Brasilândia (Jardim Guarani/ Boa Esperança e Tiro ao Pombo), Capão Redondo (Jardim das Rosas, Jardim Irene e Parque Fernanda), Jabaquara (Cidade Azul), Rio Pequeno (Favela do Sapé), Vila Curuçá (Jardim Nazareth) –, incluindo recorte para o conjunto de aglomerados subnormais dos respectivos distritos e totalização para o município de São Paulo.

Observa-se, a partir dos dados apresentados (Tabela 11), que o Capão Redondo é, em sua totalidade, o distrito com maior número de domicílios por hectare (59 dom./ha), maior densidade populacional (195 hab./ha) e maior população residente em aglomerados subnormais (23,87%) – bem acima dos valores observados para o município de São Paulo, respectivamente 23 dom./ha, 74 hab./ha e 11,38% da população residente em aglomerados subnormais. Quando se toma o recorte de aglomerados subnormais, os distritos do Jabaquara e Rio Pequeno têm o maior número de domicílios por hectare – ambos com 134 dom./ha. Também o Rio Pequeno conta com a maior densidade populacional (490 hab./ha), seguido do Jabaquara (478 hab./ha) e Brasilândia (392 hab./ha).

**Tabela 11 – Número de domicílios por hectare, densidade populacional e domiciliar por Distrito Administrativo das áreas de estudo e município de São Paulo**

Localidade	Recorte	População	Área (ha)	Nº de domicílios	Dom./ha	Hab./ha	Hab./Dom.	% Pop. em aglomerados subnormais
Distrito de Brasilândia	Aglomerados subnormais	56.522	144,28	15.395	107	392	3,67	-
	<b>Total da área administrativa</b>	<b>264.918</b>	<b>2.107,93</b>	<b>77.021</b>	<b>37</b>	<b>126</b>	<b>3,44</b>	<b>21,34</b>
Distrito do Capão Redondo	Aglomerados subnormais	64.153	177,20	18.191	103	362	3,53	-
	<b>Total da área administrativa</b>	<b>268.729</b>	<b>1.376,87</b>	<b>81.061</b>	<b>59</b>	<b>195</b>	<b>3,32</b>	<b>23,87</b>
Distrito do Jabaquara	Aglomerados subnormais	29.656	62,02	8.314	134	478	3,57	-
	<b>Total da área administrativa</b>	<b>223.780</b>	<b>1.401,09</b>	<b>73.235</b>	<b>52</b>	<b>160</b>	<b>3,06</b>	<b>13,25</b>
Distrito do Rio Pequeno	Aglomerados subnormais	23.092	47,16	6.306	134	490	3,66	-
	<b>Total da área administrativa</b>	<b>118.459</b>	<b>953,53</b>	<b>37.324</b>	<b>39</b>	<b>124</b>	<b>3,17</b>	<b>19,49</b>
Distrito de Vila Curuçá	Aglomerados subnormais	12.855	44,48	3.450	78	289	3,73	-
	<b>Total da área administrativa</b>	<b>149.053</b>	<b>946,19</b>	<b>43.512</b>	<b>46</b>	<b>158</b>	<b>3,43</b>	<b>8,62</b>
Município de São Paulo	Aglomerados subnormais	1.280.585	4.303,91	355.756	83	298	3,60	-
	<b>Total da área administrativa</b>	<b>11.253.503</b>	<b>152.753,58</b>	<b>3.574.286</b>	<b>23</b>	<b>74</b>	<b>3,15</b>	<b>11,38</b>

Fonte: Elaboração do autor, a partir de SMS-SP; CEInfo / GISA - Gerência de Geoprocessamento e Informações Socioambientais; IBGE, 2010.

Especificamente em relação ao universo dos assentamentos estudados (Tabela 12), verifica-se valores, na maioria dos casos, acima dos observados para o conjunto de aglomerados subnormais dos respectivos distritos e, também na maioria dos casos, superior à média do conjunto de aglomerados subnormais do município para os indicadores de domicílios por hectare e densidade populacional. Por exemplo, destacando-se apenas um caso a partir de comparativo dos dados da Tabela 11 e da Tabela 12, o Tiro ao Pombo apresenta número de domicílios por hectare (275

dom./ha) superior ao dobro do Distrito da Brasilândia (107 dom./ha) e número de pessoas por hectare (indicador de densidade populacional) bem superior ao valor apresentado na média dos aglomerados subnormais do distrito, respectivamente 578,40 hab./ha e 392 hab./ha.

Por outro lado, quando observada a densidade domiciliar, os valores do conjunto de assentamentos estudados situam-se abaixo das médias dos distritos, considerando tanto o recorte de aglomerados subnormais quanto o total dos distritos e município, exceção feita ao Jardim das Rosas e Jardim Irene (3,56 hab./dom e 4,99 hab./dom), situados acima da média dos aglomerados subnormais do Distrito do Capão Redondo e, no caso do último, também da média municipal. Tal condição do indicador de densidade domiciliar pode relacionar-se com eventuais inconsistências com o número de pessoas residentes em cada assentamento apuradas por procedimento de geoestatística (*overlay*) a partir de dados do Censo IBGE 2010.

**Tabela 12 – PAC-UAP Urbanização Integral: número de domicílios por hectare, densidade populacional e domiciliar**

<b>Nº</b>	<b>Nome do assentamento</b>	<b>Domicílios por hectare em área remanescente (Dom./ ha)</b>	<b>Densidade populacional (Hab./ ha)</b>	<b>Densidade domiciliar (Hab./ Dom.)</b>
1	Jardim Guarani/ Boa Esperança	129	340,51	2,91
2	Tiro ao Pombo	275	578,40	2,08
3	Jardim Nazareth	113	325,57	3,20
4	Cidade Azul	205	614,14	2,13
5	Jardim das Rosas	168	521,45	3,56
	Jardim Irene	58	488,07	4,99
	Parque Fernanda	88	340,51	3,16
6	Favela do Sapé	244	464,41	2,45

Fonte: Elaboração do autor, 2019.

A seguir é apresentada a caracterização de cada uma das áreas objeto de estudo.

### **3.2.1 Jardim Guarani/ Boa Esperança**

O Jardim Guarani/ Boa Esperança localiza-se no distrito de Brasilândia e começou a ser ocupado em 1981, em área livre de loteamento. Tem como limites referenciais as ruas José da Costa Pereira e Itambé do Mato Dentro. Tem área de aproximadamente 75 mil m<sup>2</sup> e 1.051 domicílios, conforme informações do HabitaSampa.

A favela apresenta topografia com declividades entre 10% e 30% e subdivide-se em duas porções: oeste, trecho da Boa Esperança; e leste, sobre o córrego Guarani. O escopo da intervenção, cujo projeto foi elaborado com recursos do programa PAT-Prosaneer<sup>26</sup>, contemplou a canalização do córrego – sendo o aproveitamento do traçado dos córregos como via de circulação um dos conceitos do projeto –, a construção de UH, serviços de terraplanagem e implantação de infraestrutura (esgotamento sanitário e drenagem). Contemplou, portanto:

- construção de 165 novas UH – alterado para 108 UH;
- canalização dos córregos – realizado parcialmente no trecho do Jardim Guarani;
- execução de obras de infraestrutura – arruamento, contenções, redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação e contenção junto à Av. Deputado Cantídio Sampaio.

Trata-se de uma área anteriormente titulada em 2004, durante programa de regularização de favelas na gestão Marta Suplicy. Tal condição de titulação gerou focos de resistência nas negociações para frentes de remoções, bem como desconfiança, críticas e referências sobre certa perda de credibilidade na atuação da prefeitura. Soma-se a isso os impasses relacionados à disponibilização de recursos e alteração de escopo e projeto, fatores que impactaram diretamente no andamento das obras.

---

<sup>26</sup> O projeto das unidades habitacionais é de autoria do arquiteto Marcos Boldarini.

Conforme mencionado, a falta de recursos vinculados ao grande número de remoções necessárias condicionou a alteração do escopo, com canalização parcial e permanência de ocupações sobre o córrego Guarani. Houve também outros itens e equipamentos previstos que não foram implantados.

Uma das ações empreendidas pela equipe responsável pelo acompanhamento das obras foi a realização de vistorias por domicílio para estudo de adequação de ligação de esgoto domiciliar, devido à situação de moradias abaixo da cota da rede. Entretanto, a efetivação das ligações para captação não ocorreu. As vistorias serviram também para verificar as condições de salubridade das moradias durante a fase de obras e orientar eventuais redefinições de perímetros de remoção.

Com base em informações de entrevistas, as remoções foram realizadas, basicamente, para liberação de frente de obras de infraestrutura e canalização do córrego, assim como provisão habitacional. Houve situações de casas identificadas com maior grau de precariedade que foram incluídas nas remoções, mas por guardarem relação de proximidade com a frente de obras.

De acordo com a entrevistada Arquiteta Carolina Bloise, cerca de 9 domicílios foram atendidos por ações de reconstrução parcial ou total da unidade (RU), em domicílios impactados pelas obras e situações no qual o domicílio foi considerado como de alta precariedade – em especial imóveis construídos em madeira ou materiais adaptados. No caso das readequações totais, eram implantadas tipologias embrião com cerca de 30 m<sup>2</sup> de área construída. Algumas ações de melhoria de fachada (pintura caiada etc.) foram realizadas por meio de oficinas e mutirões, entretanto, segundo informações, foram feitas diretamente pela equipe da prefeitura e moradores, não envolvendo recursos do programa. Outras frentes de mobilização das famílias foram realizadas com foco em plantio de mudas em hortas em áreas livres. Ainda conforme entrevista, foi identificada permanência

de precariedade no pós-intervenção, em especial relacionada a imóveis com pouca insolação/ salubridade pela condição de ocupação em encosta.

Durante visita de campo pode-se observar a incidência de situações de precariedade como a recorrência de construções com paredes sem revestimento, com maior possibilidade de infiltrações e vetores de umidade, bem como a conformação de trecho com vielas que limitam condições de iluminação e ventilação.

As Figura 16 e Figura 17 apresenta panorama da situação de áreas remanescentes no pós-intervenção (2017).

**Figura 16 – Jardim Guarani/ Boa Esperança: imagem de áreas remanescentes da favela**



Fonte: Registro do autor, 2019

**Figura 17 - Viela em área remanescente**



Fonte: Registro do autor, 2019

A Figura 18 apresenta um esquema da intervenção da favela Jardim Guarani/ Boa Esperança, com indicação de setor de provisão e substituição de tecido e áreas remanescentes, bem como extensão de córregos canalizados e não canalizados.

**Figura 18 – Jardim Guarani/ Boa Esperança: representação esquemática da intervenção, situação pós-urbanização**



Fonte: Elaboração do autor a partir de entrevista e aplicação de mapa falado, 2019.

### 3.2.2 Tiro ao Pombo

Conforme dados do plano de trabalho e do relatório de pós-ocupação, a favela Tiro ao Pombo localiza-se no distrito de Brasilândia, entre as ruas José da Natividade Saldanha e Tiro ao Pombo, e sua ocupação teve início entre o fim de 1993 e início de 1994, nas proximidades de alojamento provisório de famílias removidas de área de risco por intervenção municipal<sup>27</sup>.

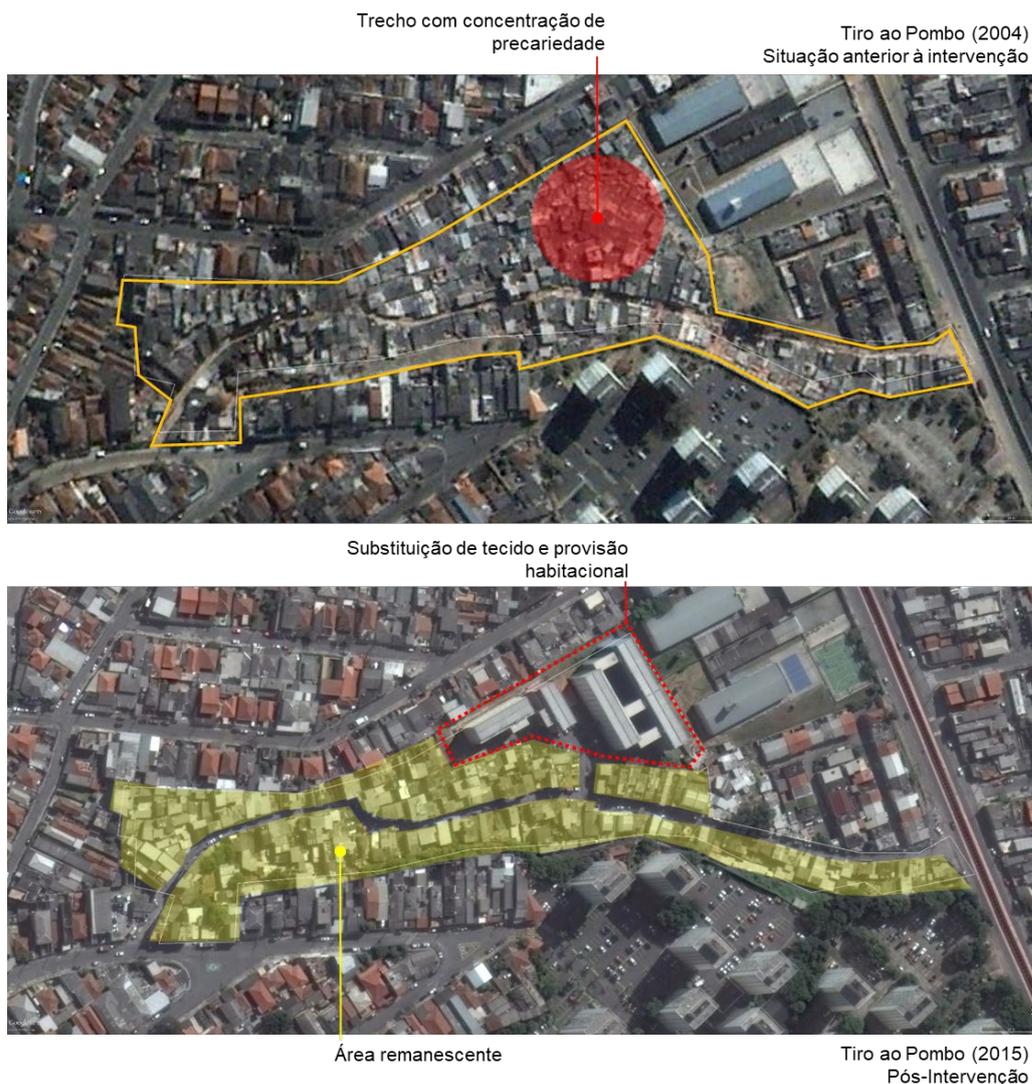
A favela se caracterizava por apresentar alto grau de precariedade no pré-intervenção. Segundo informações apuradas em entrevista, foram realizadas vistorias para verificação das condições dos domicílios. Entretanto, tal ação não direcionou a

<sup>27</sup> Não foram obtidas informações sobre a origem das famílias e data de constituição do alojamento provisório.

elaboração do projeto, uma vez que foram, na verdade, realizadas durante a fase de obras para estudos de adequação de ligação de esgoto sanitário.

A Figura 19 apresenta representação esquemática da intervenção na favela Tiro ao Pombo, com indicação de trecho de maior precariedade, setores de provisão e substituição de tecido e áreas remanescentes. A elaboração de estudos prévios, diagnósticos e projeto de urbanização foram realizados no âmbito do Programa PAT-Prosaneer por meio de contrato firmado no ano de 2003, com conclusão do projeto em 2006.

**Figura 19 - Tiro ao Pombo: representação esquemática da intervenção, situação pré e pós-urbanização**



Fonte: Elaboração do autor a partir de entrevista e aplicação de mapa falado, 2019.

O escopo da urbanização previa a implantação de infraestrutura e construção de UH para provisão. Durante as remoções das moradias existentes em frente de obras, constatou-se um maior número de domicílios em situação de alta precariedade que o originalmente previsto, provavelmente devido ao tempo transcorrido entre a elaboração do projeto (2006) e o início das obras (2008), implicando em adequação do projeto e ampliação da demanda por novas unidades.

Os principais fatores que motivaram remoções foram a implantação de infraestrutura e a substituição de tecido de setores de alta precariedade do ambiente construído – estes objetivamente parecem ser as variáveis que definiram o partido da intervenção.

A favela Tiro ao Pombo teve cerca de 6,51% dos recursos totais do orçamento da obra previstos para realização de readequações de moradia e melhorias habitacionais. Não há informações precisas sobre os valores efetivamente empenhados, porém, de acordo com entrevista, verificou-se que houve ações de recuperação parciais e totais de moradias impactadas pelas obras. Conforme descritivo do plano de trabalho do contrato de obra, a planilha inicial previa a execução de 25 readequações parciais de moradias autoconstruídas, mas no decorrer do processo foi identificado um número maior de moradias altamente precárias. Tal situação implicou em alteração da programação, abrangendo 10 readequações parciais e 35 readequações totais realizadas pela empreiteira contratada.

Importante destacar que, com base em informações de entrevistas, não são identificados critérios objetivamente estabelecidos para definir o grau de precariedade. A análise deu-se, inicialmente, previamente à elaboração do projeto e, posteriormente, em campo, quando houve a identificação de situações de precariedade ampliada. Na maioria das vezes, as análises parecem ter sido balizadas pelas condições da morfologia da ocupação, vinculadas à precariedade

do ambiente construído, com alta incidência de domicílios construídos com materiais adaptados para a construção – madeira improvisada e restos de materiais – ou patologias construtivas, situações eventualmente associadas a limitações nas condições de insolação e ventilação. Todavia esse último fator não parece ter sido determinante para a definição de tratamento de uma moradia ou sua remoção.

A visita de campo realizada em março de 2019 possibilitou confirmar informações proveniente de entrevistas. Foram identificadas uma série de situações relacionadas à conformação do ambiente construído e das edificações que configuram condições de precariedade da moradia. A partir de um levantamento qualitativo verificou-se, por meio da visita de campo, imóveis com restritas condições de iluminação e ventilação, recorrência de construções com paredes sem revestimento, favorecendo infiltrações e vetores de umidade e pragas. Observou-se, apesar da média calculada de pessoas por domicílio (Tabela 12) relativamente baixa, situações de moradias com elevado número de moradores e área construída insuficiente, resultando em inadequada da relação do número de pessoas por área construída – limite mínimo de 8 m<sup>2</sup> por pessoa (PASTERNAK, 2016).

Outro aspecto relaciona-se com o adensamento construtivo, devido ao crescimento espontâneo e desordenado das edificações, comprometendo o conforto ambiental, conforme mencionado, relacionado às condições de iluminação e ventilação. Observa-se também o surgimento de novas ocupações (Figura 20 e Figura 21).

**Figura 20 – Tiro ao Pombo: situação identificada em vistoria de campo**



Tiro ao Pombo (2015)  
Pós-Intervenção: situação identificada em visita de campo (março/2019)

Fonte: Elaboração do autor a partir de visita de campo, 2019.

**Figura 21 – Tiro ao Pombo: novas ocupações na favela**



Fonte: Registro do autor, 2019.

A Figura 22 e a Figura 23 apresentam situação de área remanescente no pós-intervenção.

**Figura 22 – Tiro ao Pombo: imagem de área remanescente da favela**



Fonte: Registro do autor, 2019.

**Figura 23 – Tiro ao Pombo: viela em área remanescente da favela**



Fonte: Registro do autor, 2019.

### 3.2.3 Jardim Nazareth

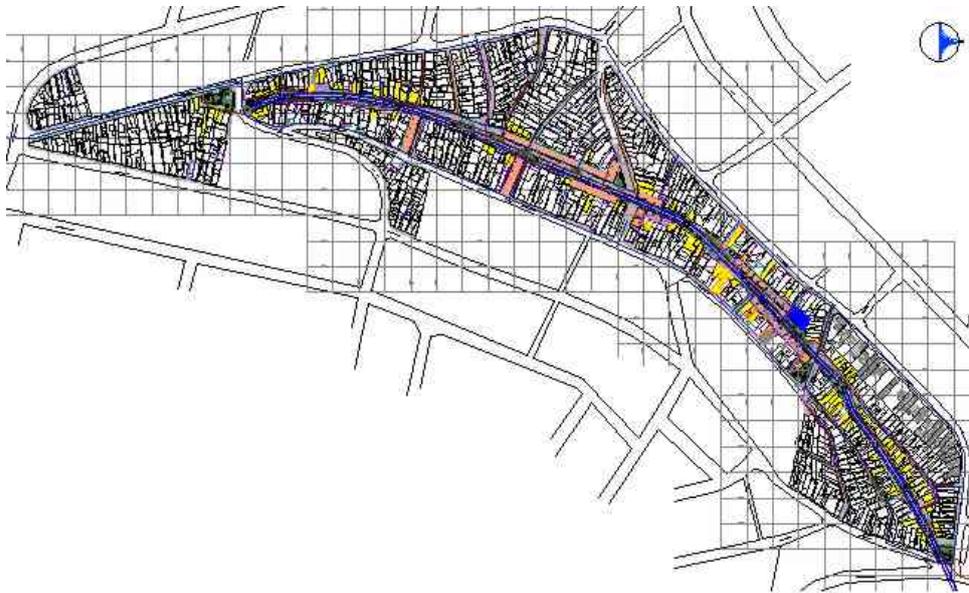
A favela Jardim Nazareth localiza-se no distrito de Vila Curuçá, na Zona Leste do município de São Paulo. A ocupação iniciou-se no ano de 1967, com o primeiro ciclo de adensamento na primeira metade dos anos 1970 em área com acesso pela Estrada Dom João Nery e Avenida Teodoro Bernardo do Nascimento. A área total da favela perfaz cerca de 102.000,00 m<sup>2</sup>, com 1.081 domicílios e população de 3.755 pessoas.

Configura-se como uma ocupação ao longo de área *non aedificandi* da cabeceira até baixa em beira-córrego. Em 2004, o Jardim Nazareth foi inserido no Programa de Regularização Fundiária na gestão Marta Suplicy, para concessão de uso especial para fins de moradia ou concessão de direito real de uso.

O projeto, elaborado com recursos do Programa PAT-Prosaneer<sup>28</sup>, definiu a remoção de domicílios sobre o córrego de modo a permitir a execução de canalização e abertura de viário – em trecho, conforme entrevista, com concentração de imóveis de madeira e precários (Figura 24). As obras contemplaram também a abertura de vielas e implantação de infraestrutura – rede de água, rede de esgoto, pavimentação, drenagem/ pavimentação e consolidação geotécnica e construção de UH, bem como áreas de lazer, quadras, praças e equipamentos comunitários (centro comunitário e centro comercial) ao longo do viário sobre o córrego canalizado.

---

<sup>28</sup> Diagnóstico e projeto elaborados com recursos do PAT-Prosaneer com contrato firmado em 2003, de acordo com o plano de trabalho do Jardim Nazareth – PAC-UAP.

**Figura 24 – Jardim Nazareth: planta de anteprojeto de urbanização**

Fonte: Plano de trabalho do Jardim Nazareth, PAC-UAP.

Durante as obras de canalização do córrego, as características de instabilidade do solo, associadas a problemas estruturais de parte dos domicílios, conduziram ao comprometimento de número adicional de moradias, implicando em revisão dos projetos dos edifícios para provisão habitacional – contemplando a construção de 146 UH, um acréscimo de 34 novas unidades ao originalmente previsto. Ainda assim, trata-se de uma obra que não removeu, proporcionalmente ao número de domicílios remanescentes, um grande número de moradias.

Por isso a gente tem carinho [por essa intervenção], não tirou muita gente, equacionou (entrevista com a assistente social Irecê Perez da SEHAB-SP).

Conforme entrevista, a principal estratégia para tratar a precariedade foi a remoção e substituição de tecido em beira-córrego, onde se concentravam as moradias de maior precariedade, com incidência de imóveis de madeira e situações de risco de inundação.

O planejamento de investimentos previu a destinação de 1,57% dos recursos para frentes de readequação de moradias e melhorias habitacionais, conforme o QCI, abrangendo cerca de 121 moradias. Não foi possível obter informações sobre o montante efetivamente gasto neste item, entretanto, mas foi afirmado em entrevista que foram realizados pela empreiteira reparos das casas em decorrência dos impactos das obras, bem como tratamento das fachadas de parte dos imóveis voltados para a via aberta (e que antes faziam fundos com domicílios removidos), em decorrência da canalização do córrego. Ainda conforme entrevista, fica claro que o objetivo não era “tratar casa a casa”.

Às vezes a gente brigava [em diferentes obras] pra fazer um banheiro ou abrir uma janela, melhorar alguma coisa. Mas era uma briga realmente. Mesmo para fazer um embrião. Era difícil. A empresa não gostava desse tipo de coisa (entrevista com arquiteta Marina Batista da SEHAB-SP).

A vistoria de campo permitiu observar um grau pós-urbanização de consolidação das moradias remanescentes. Ainda assim, verifica-se incidência de situações de precariedade das moradias sejam às pré-existentes ou mesmo dos conjuntos habitacionais construídos por SEHAB/SP e que apresentam, em alguns casos, patologias construtivas e impactos sobre moradias vizinhas<sup>29</sup>. Elaborada a partir de mapa falado realizado em novembro/2018, a Figura 25 apresenta uma representação esquemática da intervenção, indicando áreas de provisão habitacional, áreas remanescentes e equipamentos, entre outros. A Figura 26, a Figura 27 e a Figura 28 apresentam a situação de áreas remanescentes no pós-intervenção.

---

<sup>29</sup> Identificou-se casos de UH produzidas por SEHAB com rachaduras diversas e moradias do entorno com problemas de infiltração oriundos de vazamento de condomínios vizinhos.

**Figura 25 – Jardim Nazareth: representação esquemática da intervenção, situação pré e pós-urbanização**



Fonte: Elaboração do autor a partir de entrevista e aplicação de mapa falado, 2019.

**Figura 26 – área remanescente no Jardim Nazareth**



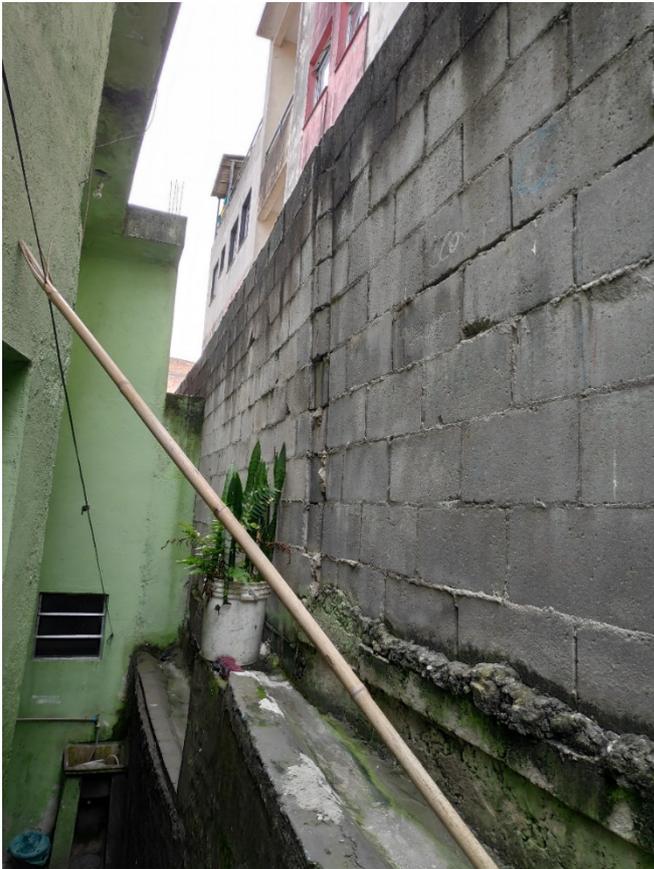
Fonte: Registro do autor, 2019

**Figura 27 – Jardim Nazareth: área remanescente vista de via sobre córrego canalizado**



Fonte: Registro do autor, 2019

**Figura 28 – Muro de condomínio comprometido e moradia com problemas de infiltração.**



Fonte: Registro do autor, 2019

### **3.2.4 Cidade Azul**

A ocupação da Cidade Azul teve início em 1967 e estende-se, atualmente, por uma área de 21.507,76 m<sup>2</sup> localizada no distrito de Jabaquara, onde situam-se 543 domicílios. Trata-se de área que integrou o Programa de Regularização Fundiária em 2004 para concessão de uso para fins de moradia.

O assentamento se caracterizava pela precariedade das moradias, com alta incidência de madeira e vielas estreitas devido à topografia e preponderante condição de alto risco geológico. O projeto elaborado à época com recursos do Programa PAT-Prosanear previa, inicialmente, a provisão de infraestrutura e eliminação de risco a partir da substituição de tecido, com remoção de moradias e construção de UH, abrangendo ainda obras geotécnicas, terraplenagem e contenção em ambas as glebas – pública e particular – que conformam a ocupação.

A falta de recursos implicou em inviabilidade de desapropriação da gleba particular e conseqüente alteração de escopo do projeto original, que previa número maior de remoções e tipologias verticalizadas similares ao Cingapura e previsão de reassentamento em outras áreas.

Conforme Silva et al. (2018), foram realizadas cerca 222 remoções. Por outro lado, de acordo com informações de entrevista, as famílias reivindicaram alteração das tipologias previstas, posicionando-se contrárias à definição de condomínios e em defesa da permanência na área, ou seja, pela não execução dos reassentamentos programados. Foram, então, construídos as seguintes unidades e tipologias:

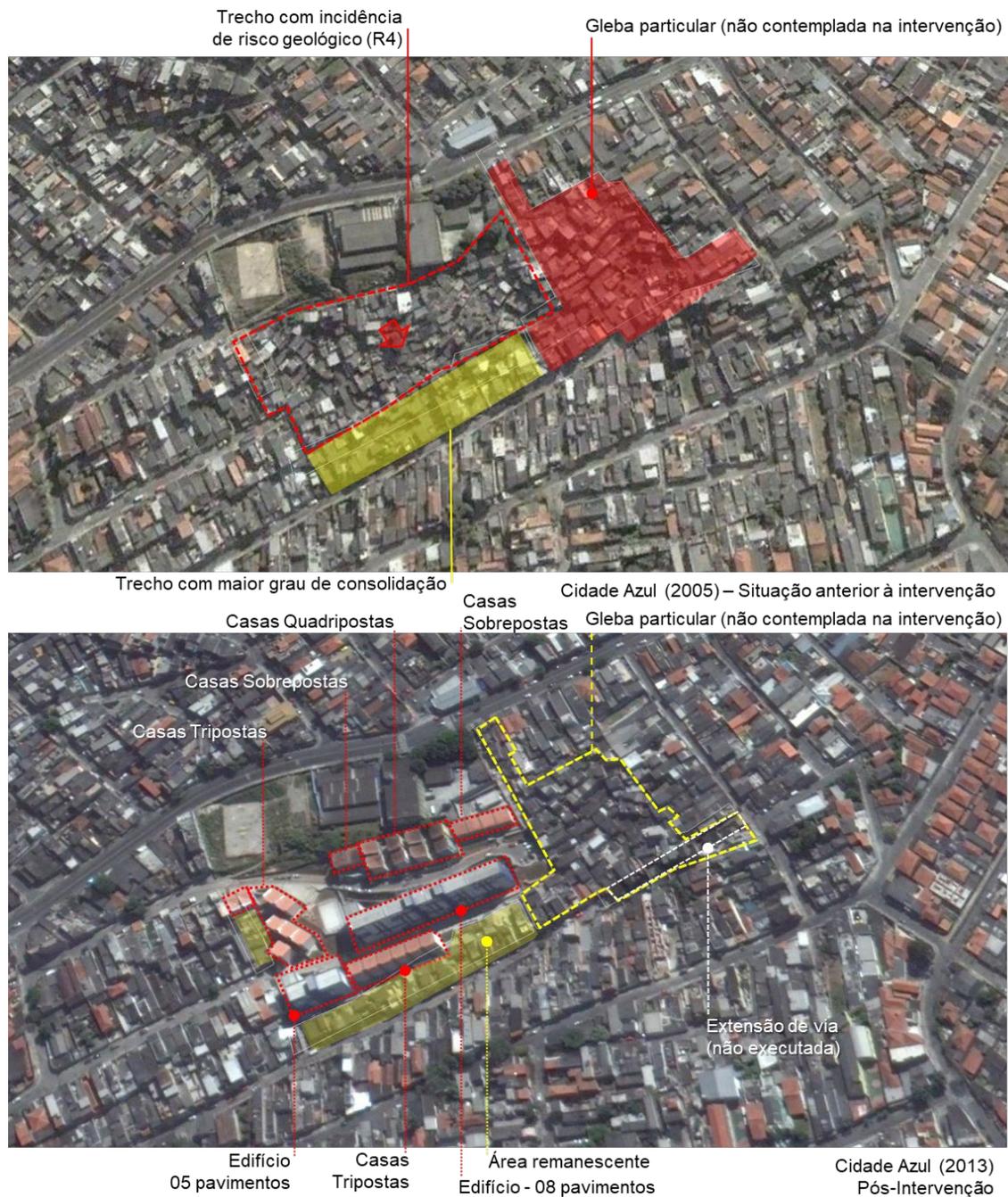
- 4 UH em tipologia sobreposta;
- 60 UH em tipologia triposta;
- 24 UH em tipologia quadriposta;
- 134 UH em edifícios de 5 a 8 pavimentos.

O diagnóstico não contemplou a identificação das condições das moradias. Entretanto, foram realizadas avaliações construtivas dos imóveis na fase de obras para verificar a situação dos localizados em frente de obras e para subsidiar a priorização de atendimento e negociação.

Ações direcionadas para melhorias habitacionais não foram objeto do escopo, exceto para ligação domiciliar de esgoto ao ramal coletor e recuperação de moradias impactadas em decorrência das obras. Compreende-se que a substituição de tecido foi a estratégia para atender à redução de situações extremas de precariedade que, conforme entrevista, apesar de terem sido reduzidas, ainda assim persistem pulverizadas em imóveis remanescentes e, em especial, nos imóveis da gleba particular que teve as obras inviabilizadas.

A Figura 29 apresenta representação esquemática da intervenção, elaborada a partir de mapa falado realizado em novembro/2018. A Figura 30 apresenta a situação das áreas remanescentes no pós-intervenção.

**Figura 29 – Cidade Azul: representação esquemática da intervenção, situação pré e pós-urbanização**



Fonte: Elaboração do autor a partir de entrevista e aplicação de mapa falado, 2019.

**Figura 30 – Cidade Azul: situação de área remanescente**

Fonte: Registro do autor, 2019

### **3.2.5 Jardim das Rosas, Jardim Irene e Parque Fernanda**

As favelas Jardim das Rosas, Jardim Irene e Parque Fernanda formam um conjunto conhecido por Três Irmãs e caracterizam-se por ocupações lineares ao longo de via e córregos ou canais de drenagem que compõem a sub-bacia do córrego Pirajussara, se interligando diretamente a esse curso d'água. Localizam-se na região Sul da cidade de São Paulo, nas proximidades da divisa com o município de Embu. Os três assentamentos foram objeto de Concessão de Uso Especial para fins de moradia no âmbito de Programa de Regularização Fundiária durante a gestão Marta Suplicy (2004) e tiveram projetos elaborados com recursos do programa PAT-Prosaneer em contratos firmados no ano de 2003. Algumas informações dos assentamentos são sintetizadas a seguir.

- Jardim das Rosas: ocupação iniciada em 1968, possui área aproximada de 35.700 m<sup>2</sup>, com 609 domicílios e população de 2.052 habitantes.
- O núcleo denominado Jardim Irene II tem o início da ocupação que remonta ao ano de 1973. Possui área aproximada de 20.300 m<sup>2</sup>, 244 domicílios e uma população de 886 habitantes.
- Parque Fernanda I: a favela tem área aproximada de 74.400 m<sup>2</sup>, com ocupação iniciada em 1965, 823 domicílios e população de 2.545 habitantes.

Conforme mencionado as três favelas possuem uma conformação linear de um lado ao longo de córregos e do outro com acesso a vias existentes. O Jardim das Rosas e Parque Fernanda apresentam uma alteração desta conformação a medida que se segue à montante dos córregos, onde encontram-se, então, ocupações em porção mais larga de terra, trecho de encostas e declividade.

O escopo das intervenções contemplou a implantação de infraestrutura, canalização dos córregos, bem como a construção de UH para provisão habitacional, implantação de parques lineares e equipamentos (telecentros). As frentes de infraestrutura e canalização, além da abertura de áreas para provisão em setores com maior precariedade do ambiente construído, foram os condicionantes das remoções.

Conforme entrevistado Engenheiro Claudio Tanoue, assim como em outros assentamentos, foram realizadas nas três áreas vistorias de caráter cautelar na fase de obras, após estudos e diagnóstico realizado no âmbito do programa PAT-Prosaneer. As vistorias consistiam em inventários dos domicílios em frente de obras, nos quais era verificada a área construída e analisados itens de estrutura, alvenaria, instalações e cobertura.

De acordo com o entrevistado, dentre as características dos assentamentos, destaca-se o maior grau de precariedade do ambiente construído encontrado no Jardim Irene, onde identificavam-se diversas construções em madeira. O Jardim das Rosas apresentou demanda de remoção por situação de risco por escorregamento em trecho de encosta a montante da cabeceira de córrego que cortava longitudinalmente a ocupação. Por outro lado, o Parque Fernanda apresentava moradias com maior grau de consolidação, o que implicou em resistência para remoções por parte dos moradores e consequentes atrasos na obra.

A substituição de tecido em áreas identificadas com maior precariedade do ambiente construído e construção de embriões (25 m<sup>2</sup>) para readequação parcial ou total da unidade<sup>30</sup> foram estratégias adotadas para tratamento da precariedade habitacional. Compreende-se que a substituição de tecido foi uma estratégia aplicada à precariedade do ambiente construído, em setores identificados com concentração de domicílios com materiais improvisados ou em situação de risco. A readequação de moradias, parcial ou total, ocorreu majoritariamente para atendimento de imóveis danificados por impacto na execução das obras.

Ainda conforme entrevista, permaneceram situações de domicílios precários pulverizadas em setores não priorizados para substituição de tecido ou outras frentes de obras. Tal situação foi confirmada durante as visitas de campo, que permitiram identificar situações de restrição de iluminação e ventilação, construções com paredes inacabadas e adensamento construtivo desordenado em áreas remanescentes dos três assentamentos, bem como novas ocupações no Jardim das Rosas e Jardim Irene.

Representações esquemáticas das referidas intervenções são apresentadas da Figura 31 à Figura 35, bem como a localização de novas ocupações no Jardim das Rosas e Jardim Irene.

---

<sup>30</sup> Segundo entrevista, escopo da empreiteira contratada com recursos do PAC-UAP.

**Figura 31 – Jardim das Rosas: representação esquemática da intervenção, situação pós-urbanização**

Jardim das Rosas (2012) - Pós-intervenção



Fonte: Elaboração do autor a partir de entrevista e aplicação de mapa falado, 2019.

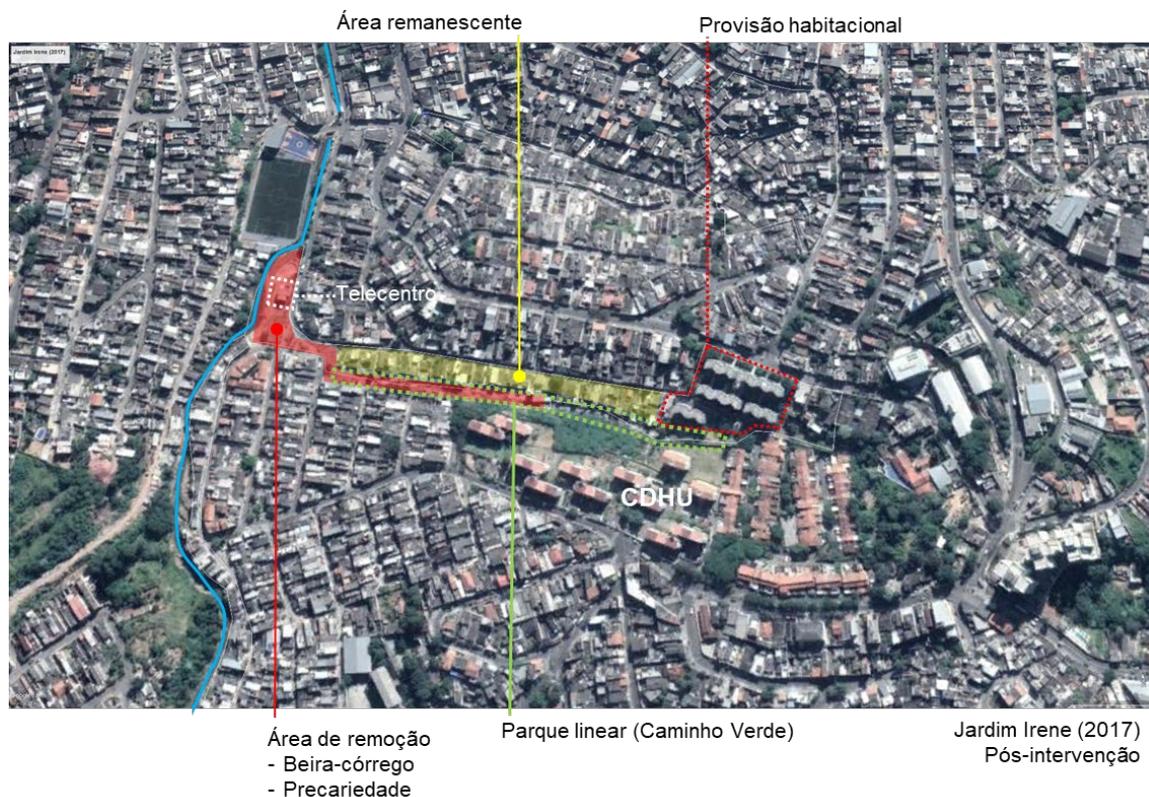
**Figura 32 – Jardim das Rosas: construção de equipamentos e novas ocupações em área de risco**

Jardim das Rosas (2012) - Pós-intervenção: situação identificada em vistoria de campo



Fonte: Elaboração do autor a partir de visita de campo e aplicação de mapa falado, 2019.

**Figura 33 – Jardim Irene: representação esquemática da intervenção, situação pós-urbanização**



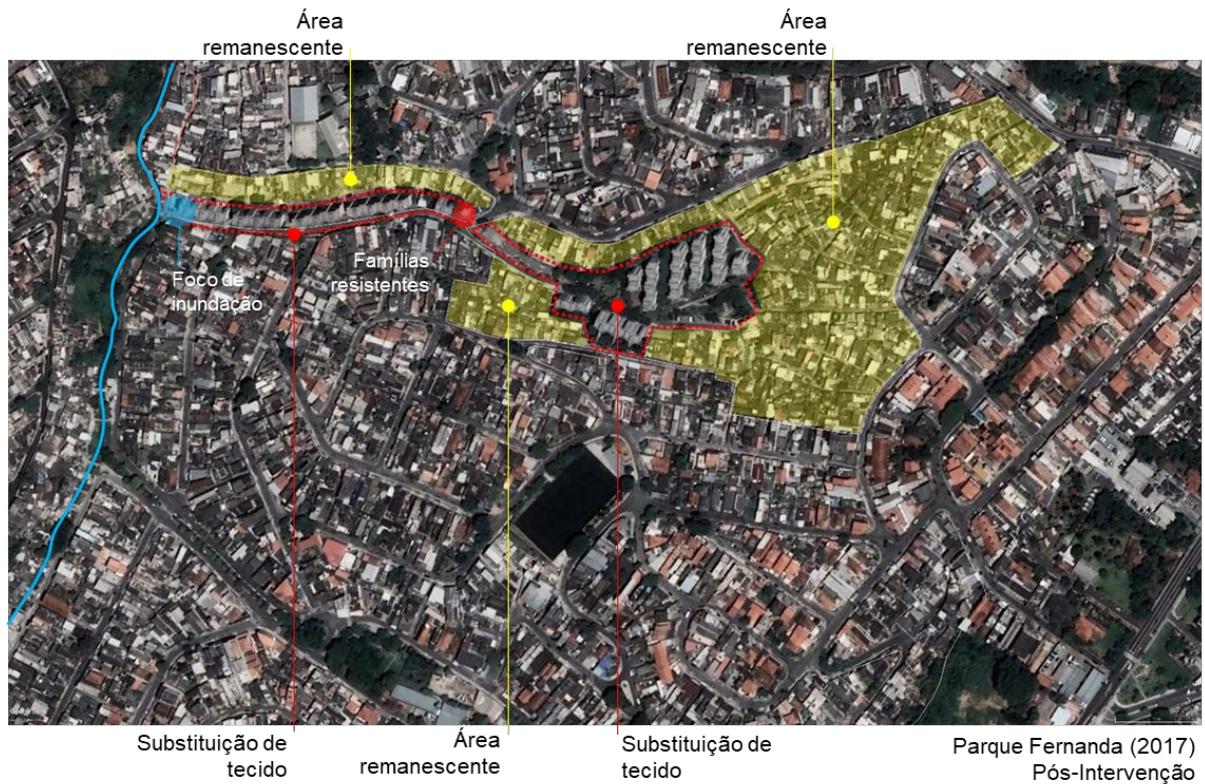
Fonte: Elaboração do autor a partir de entrevista e aplicação de mapa falado, 2019.

**Figura 34 – Jardim Irene: novas ocupações identificadas**



Fonte: Elaboração do autor a partir de visita de campo e aplicação de mapa falado, 2019.

**Figura 35 – Parque Fernanda: representação esquemática da intervenção, situação pós-urbanização**



Fonte: Elaboração do autor a partir de entrevista e aplicação de mapa falado, 2019.

As situações identificadas em áreas remanescentes durante visita de campo são apresentadas da Figura 36 à Figura 40.

**Figura 36 – Jardim das Rosas: panorama de área remanescente no pós-intervenção**



Fonte: Registro do autor, 2019.

**Figura 37 – Jardim das Rosas: viela em área remanescente**



Fonte: Registro do autor, 2019.

**Figura 38 - Jardim Irene: imagens com panorama de áreas remanescentes no pós-intervenção (2017)**



Fonte: Registro do autor, 2019.

**Figura 39 - Parque Fernanda: moradias com maior grau de consolidação, pós-intervenção**



Fonte: Registro do autor, 2019.

**Figura 40 – Parque Fernanda: moradias com maior grau de precariedade no pós-intervenção**



Fonte: Registro do autor, 2019.

### **3.2.6 Favela do Sapé**

A favela do Sapé, uma ocupação linear ao longo do córrego de mesmo nome, teve início em 1962, com área que atualmente estende-se por cerca de 77.936,21 m<sup>2</sup> e contempla 2.529 domicílios, de acordo com cadastro socioeconômico realizado. É uma área que integrou o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária em 2004, e o único dos assentamentos estudados que não teve os estudos de diagnóstico e projeto elaborados a partir do programa PAT-Prosaneer.

A urbanização estrutura-se a partir da canalização do córrego do Sapé, com gabiões em uma extensão de aproximadamente 1.000 metros, contemplando ainda a implantação e provisão de UH. Subdividiu-se em dois trechos – A e B –, conforme a origem dos recursos a partir de distintos contratos.

O diagnóstico realizado abrangeu a análise de componentes físicos, mas não contemplou a leitura de aspectos relacionados às condições de habitabilidade e consequente precariedade dos domicílios.

O projeto originalmente previa a construção de oito condomínios. A falta de recursos inviabilizou a construção dos blocos D e E no Sapé A. Já no Sapé B foi inviabilizado o condomínio H pelo fato de o terreno previsto localizar-se em área particular, dentro de área *non aedificandi* em beira-córrego.

Conforme informações de entrevista e do plano de trabalho das obras, os fatores que direcionaram a definição de remoções estiveram relacionados a situações de risco e à obra de canalização do córrego do Sapé, bem como à liberação de áreas para provisão habitacional.

Foram removidos 1.412 domicílios, o que representa mais da metade dos imóveis da área (55,8%). Desse total, 462 famílias foram atendidas por provisão habitacional dos condomínios implantados – Bloco A com 75 UH, Bloco B com 68 UH, Bloco C com 145 UH, Bloco F com 87 UH e Bloco G com 87 UH. Ainda é prevista a destinação de recursos para construção dos Blocos D e E para provisão habitacional. Também há duas áreas anfitriãs definidas para reassentamento das famílias: Domênico Martinelli e Água Podre, ambas nas proximidades da favela do Sapé.

As ações para tratamento dos domicílios abrangeram a recuperação por danos em decorrência das próprias obras, bem como situações pontuais de risco. Conforme entrevista, também foram realizadas a readequação total de unidade (RU) com embrião de 35 m<sup>2</sup> em substituição de domicílio em frente de remoção para família em situação de alta vulnerabilidade e que, de acordo com apontamento da equipe social, não se adaptaria à vida em condomínio. Tratam-se, entretanto, de situações pontuais, não sendo a precariedade da moradia um componente que direcione o partido da intervenção, bem como identifica-se, de

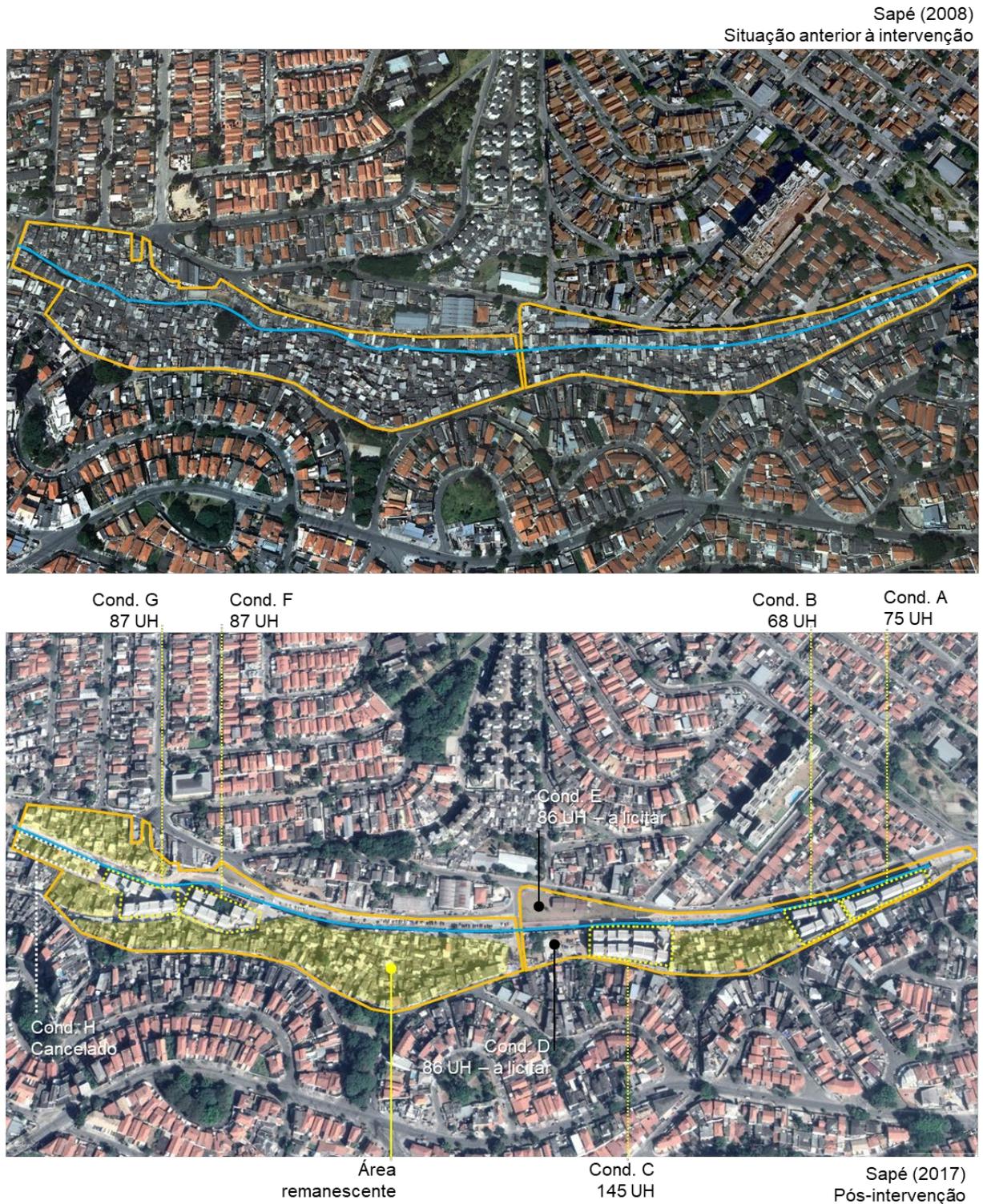
acordo com entrevista, a permanência de imóveis precários nas áreas remanescentes, como construções de madeira e vielas "túnel" que impossibilitam a incidência de luz solar em vários domicílios:

[...] uma das críticas que eu faço é dessa visão dos domicílios que permanecem. No caso do Sapé [por exemplo], ficaram casas de madeira (precárias) (entrevista com arquiteta Samara Prado Valentim).

As vistorias de campo possibilitaram, a partir de observação qualitativa, a confirmação das informações de entrevista e a identificação de situações de precariedade nas áreas remanescentes. Imóveis feitos com problemas construtivos, comprometendo a segurança de usuários e moradores, foram encontrados. Pode-se observar a ocorrência de moradias construídas com materiais improvisados nos miolos de quadra, vielas túneis e com espaço diminuto entre edificações, implicando não somente restrição de acessibilidade, como também de insolação e ventilação. Também se verifica, como é recorrente, diversas edificações com paredes inacabadas, sem revestimento – condição propícia para proliferação de focos de umidade, associada à limitada insolação/ ventilação, assim como vetores de pragas. Por fim, foi possível identificar focos de novas ocupações em áreas previstas para a construção dos condomínios D e E, posicionando o controle urbano como um desafio em área ainda com previsão de obras.

A partir de entrevista, mapa falado e vistoria de campo, apresenta-se uma representação esquemática da intervenção e localização de novas ocupações, respectivamente na Figura 41 e na Figura 42. A Figura 43 apresenta a situação de áreas remanescentes.

**Figura 41 – Sapé: representação esquemática da intervenção, situação pré e pós-urbanização**



Fonte: Elaboração do autor a partir de entrevista e aplicação de mapa falado, 2019.

**Figura 42 – Sapé: novas ocupações identificadas em áreas previstas para os condomínios D e E**



Sapé (2017) - Pós-intervenção: situação identificada em vistoria de campo

Fonte: Elaboração do autor a partir de visita de campo, 2019.

**Figura 43 – Sapé: situação de áreas remanescentes no pós-intervenção (2019)**



Fonte: Registro do autor, 2019.

# 4

Alternativas e limitações para o  
tratamento da precariedade  
domiciliar em urbanização de  
favelas: uma análise exploratória

## 4 ALTERNATIVAS E LIMITAÇÕES PARA O TRATAMENTO DA PRECARIEDADE DOMICILIAR EM URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

A urbanização de favelas experimentou, nas últimas décadas, experiências que possibilitaram o avanço de um saber técnico – teórico e prático (BUENO, 2000; DENALDI, 2003). Entretanto, como uma área de conhecimento ainda recente, enfrenta desafios a serem superados. No tocante à dimensão física, a experiência em urbanização de favelas indica que há uma questão complexa a equacionar: por um lado, o direito à localização e a manutenção das estruturas consolidadas com o esforço e investimento das famílias ao longo dos anos que, para além do valor de uso, têm aspectos subjetivos vinculados às memórias da construção do lugar; por outro lado, a necessidade de tratar a *precariedade domiciliar*, que exige soluções que vão desde ações de melhorias habitacionais e assistência técnica até remoções com substituição de tecidos ou reassentamentos externos.

Samora (2009) defende que os critérios atuais de remoção para resolução de situações de risco e implantação de infraestrutura devem ser ampliados de modo a abarcar a precariedade habitacional. Ainda Samora (2009) defende que, não obstante fatores financeiros e sociais, entre outros, que possam ser decisivos para a tomada de decisão, cabe considerar o papel da dimensão física e urbanística em processos de urbanização de assentamentos precários. Conforme a autora (2009:120-124), os processos de urbanização não devem perder de vista a questão da qualidade da moradia autoconstruída – sob pena de consolidar situações extremas de precariedade habitacional.

Certamente não se pode ignorar a complexidade das dinâmicas sociais nos ambientes autoconstruídos, nas quais variáveis diversas – políticas, econômico-financeiras, sócio-organizativas, presença do crime organizado, entre outros – influenciam e, muitas

vezes, limitam ou direcionam as tomadas de decisão ou a implementação dos processos de intervenção. Entretanto, entende-se que, por outro lado, não se pode ignorar a discussão sobre a precariedade domiciliar e as limitações dos processos de urbanização em efetivamente proporcionar o alcance às condições de moradia adequada para população residente em favelas e assemelhados.

#### **4.1 PAC-UAP: estratégias adotadas nas intervenções de Urbanização Integral**

Os dados e informações acerca das intervenções no âmbito da urbanização integral financiadas pelo PAC-UAP, sob gestão e execução da Prefeitura de São Paulo – a partir de pesquisa documental, entrevistas em profundidade e observações em visitas de campo – apontam para um desenho de intervenção que direcionam ações para a provisão de infraestrutura e melhoria urbanística. Com efeito, parece seguro afirmar que há certa homogeneidade de diretrizes e estratégias e que a falta de priorização da dimensão da precariedade em domicílios é recorrente.

De modo geral, as intervenções estudadas definem como estratégia e escopo das intervenções a qualificação e redução da precariedade do ambiente construído, a partir da implantação de infraestrutura básica, remoção de setores de maior precariedade e/ou risco e provisão de novas UH. Tal abordagem possibilita a melhoria das condições dos assentamentos objetos de intervenção pela condição de acesso à água tratada e esgotamento sanitário, bem como a remoção e substituição de tecidos com situações de risco e/ou alta concentração de moradias improvisadas ou não consolidadas. No entanto, identifica-se a continuidade de situações de precariedades dispersas nas áreas remanescentes, quando não também nos próprios empreendimentos e UH construídos para provisão de moradia adequada, com uma série de problemas construtivos que se agravam ao longo do tempo. De certa forma, guardadas diferenças entre distintos contextos, observam-se abordagens que priorizam a intervenção no espaço comum e a provisão da infraestrutura, compreendendo o espaço privado como sendo de responsabilidade dos moradores.

De modo geral, os diagnósticos realizados abrangem o cadastramento social das famílias e dos imóveis, contemplando a identificação de materiais construtivos e gabarito das edificações. Além disso, trazem a identificação de setores com risco geológico e com concentração de imóveis improvisados e/ou não consolidados, especialmente aglomerações de imóveis construídos em madeira. Em alguns casos, foram realizadas vistorias nos domicílios, seja por demanda cautelar ou outra finalidade específica, mas tal ação ocorreu já no início da fase de obras e não subsidiou definições de estratégias ou decisões de projeto de urbanização, ou seja, não houve análise pormenorizada das condições das moradias que direcionasse a elaboração dos projetos.

Dos oito assentamentos estudados, apenas a Favela do Sapé não teve o projeto elaborado no contexto do PAT-Prosaneer, programa do Governo Federal com financiamento do Banco Mundial, extinto no ano de 2007, que se estruturava a partir de perspectiva de soluções integradas de saneamento ambiental e urbanismo, contemplando abastecimento de água e esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos, sustentado pelo trabalho social e participação social. Logo, os diagnósticos elaborados tinham um enfoque para uma escala urbano-ambiental, voltada ao entendimento do território e das microbacias abrangidas pela intervenção.

Cabe observar, no entanto, uma série de fatores que motivaram alterações de projeto ou implantação parcial do escopo, situação que ocorreu em todos os assentamentos. Ainda que enquadradas, conforme recorte de estudo, como intervenções do tipo urbanização integral, a dinâmica do tempo na urbanização da favela (PETRAROLLI, 2015:41-45) – ou seja, alterações na conformação e ampliação do número de moradores entre a fase de projeto até o início das obras – é fator de grande influência, que implica alterações sistemáticas de escopo e de projeto. Ainda, a resistência de moradores em ter seus imóveis demolidos ou em mudarem para uma UH em condomínio, bem como aspectos legais – fundiários

ou ambientais – e, especialmente, a falta de recursos financeiros, muitas vezes associada aos demais fatores elencados, acabaram por forçar o atendimento parcial do escopo ou alteração dos projetos.

Quanto às remoções, para o conjunto dos assentamentos estudados, foram três os aspectos fundamentais que direcionaram tais frentes: áreas de risco, implantação de infraestrutura – incluindo-se a canalização de córregos – e abertura de áreas para provisão de moradias. Nos casos em que ocorreram remoções relacionadas à condição de precariedade da moradia, estavam associados a frentes de escopo de eliminação de risco, implantação de infraestrutura ou provisão habitacional.

Há indícios de que o componente *recuperação da moradia ou melhoria habitacional* constante no desenho do PAC-UAP foi utilizado em todas as intervenções. O planejamento de recursos apontado nos QCI apontou um universo de 1.340 domicílios a serem atendidos por esse componente, o que representa aproximadamente 32,79% do número de domicílios em áreas remanescentes (cerca de 4.086 domicílios). Por outro lado, conforme anteriormente indicado, o orçamento destinado a esse componente foi de modestos 1,52% do total dos recursos disponíveis para o conjunto dos oito assentamentos da modalidade urbanização integral, muito pouco se comparado aos componentes de infraestrutura (37,45%) e construção de UH (42,48%). No entanto, não foi possível apurar se os valores previstos nos planejamentos indicados nos QCI foram efetivamente empenhados em sua totalidade para esse fim.

De qualquer modo, a construção de embriões com metragens entre 25 m<sup>2</sup> a 35 m<sup>2</sup> foi, de fato, uma alternativa utilizada para atendimento de situações específicas ( Figura 44 ), em especial para domicílios impactados em decorrência das obras de urbanização. Foi possível verificar a utilização dessa alternativa específica, um dos itens do componente *recuperação da moradia ou melhoria*

*habitacional*, na maioria dos assentamentos, a exceção feita para Cidade Azul. Conforme entrevistas, ações específicas de melhoria habitacional, se ocorreram, foram, principalmente, no âmbito de ligações domiciliares de esgoto ou, como mencionado, de adequações parciais de imóveis impactados pelas obras.

No âmbito geral, outras estratégias adotadas que alcançaram o tratamento de situações de precariedade habitacional foram remoções com reassentamento, ou seja, deslocamento da família para empreendimentos fora da área de origem e substituição de tecido – no caso do PAC-UAP, remoções com provisão de UH em condomínios verticalizados.

As estratégias adotadas e a falta de enfoque nas condições particulares dos domicílios em setores remanescentes condicionaram a permanência de precariedade no pós-intervenção, com situações identificadas de domicílios precários pulverizados, sejam casos com limitada condição de insolação, materiais improvisados ou patologias construtivas, entre outros. Não houve, no âmbito do PAC-UAP, previsão de ações de assessoria técnica e melhorias habitacionais posteriores às obras.

**Figura 44 – Tiro ao Pombo: embrião em área remanescente**



Fonte: Registro do autor, 2019.

O Quadro 10 apresenta uma síntese do contexto, estratégias e ações desenvolvidas para o conjunto dos assentamentos com intervenção de urbanização integral financiadas pelo PAC-UAP, tendo como referência parte do roteiro das entrevistas em profundidade que trata do escopo das intervenções. As entrevistas foram realizadas com técnicos e gestores da administração pública diretamente envolvidos com a execução das intervenções. Tal roteiro foi também referencial para balizar itens de observação durante as visitas de campo aos assentamentos.

#### **Quadro 10 - PAC-UAP Urbanização Integral: síntese das estratégias e ações desenvolvidas no âmbito das intervenções**

O diagnóstico do assentamento identificou situações de precariedade das moradias?	Diagnósticos abrangem o cadastramento social das famílias e dos imóveis, contemplando a identificação de materiais construtivos e gabarito das edificações. Identificação de setores com risco geológico e com concentração de construções improvisadas e baixo grau de consolidação. Não houve análise pormenorizada das condições das moradias ou que direcionasse definições de projeto.
Considerando que todas as intervenções contemplaram remoções, quais foram os elementos que condicionaram a remoção de moradias?	Os aspectos que direcionam as remoções foram: eliminação de risco e implantação de infraestrutura – incluindo-se a canalização de córregos e a abertura de áreas para provisão de moradias.
Houve remoções motivadas pela situação de precariedade das moradias autoconstruídas?	Tal situação ocorreu somente associado ao escopo de eliminação de risco, implantação de infraestrutura ou provisão habitacional.
Qual foi o grau de implantação das ações inicialmente previstas – atendimento integral ou parcial do escopo?	A totalidade das intervenções sofreu alterações em relação ao escopo inicial, seja pela questão temporal e adensamento das favelas entre a fase de projetos e obras, por resistência de moradores ou por falta de recursos financeiros, entre outros.
Considerando que todas as intervenções contemplaram a previsão de recursos para "recuperação ou melhoria habitacional", tais recursos foram efetivamente destinados para esse fim? Qual o percentual de recursos efetivamente destinado e o número de domicílios alvo de melhorias?	Foram construídos embriões (entre 25 m <sup>2</sup> e 35 m <sup>2</sup> ) para atendimento de situações específicas, em especial para domicílios impactados em decorrência das obras de urbanização. O planejamento de recursos nos QCI apontou 1.340 domicílios atendidos pela componente <i>recuperação ou melhoria habitacional</i> – cerca de 32,79% dos domicílios em áreas remanescentes e 1,52% do total dos recursos previstos para as obras.
Quais as estratégias e ações efetivadas no âmbito do tratamento da precariedade da moradia (remoção e substituição de tecido/ substituição de moradias precárias/ melhorias habitacionais)?	Predominantemente a substituição de tecido – remoções com provisão de UH em condomínios verticalizados, bem como remoções com reassentamento (deslocamento da família para fora da área de origem). <i>Recuperação ou melhoria habitacional</i> foi um componente utilizado, em especial, para atendimento de domicílios impactados pelas obras.

Fonte: Elaboração do autor, 2019.

## 4.2 PAC-UAP: um caso de permanência da precariedade habitacional em áreas urbanizadas

A realização de entrevistas e visitas de campo aos assentamentos possibilitou verificar a permanência de situações de precariedade de moradias em setores remanescentes no pós-urbanização. Foram identificadas situações relacionadas à conformação do ambiente construído e das edificações que configuram condições de precariedade da moradia vinculadas às seguintes variáveis, que são parâmetros de análise da presente pesquisa:

- insalubridade – restrições às condições de iluminação e ventilação, problemas construtivos que implicam em baixa efetividade na proteção contra frio, umidade, calor, chuva, vento, bem como possibilitam a proliferação de pragas e vetores de doenças;
- adensamento – dimensões inadequadas dos espaços domiciliares, considerando-se também o número de moradores;
- insegurança física e estrutural – ocorrência de patologias construtivas e risco à segurança física dos moradores.

**Figura 45 – Cidade Azul: imóveis para a via pública com paredes inacabadas**

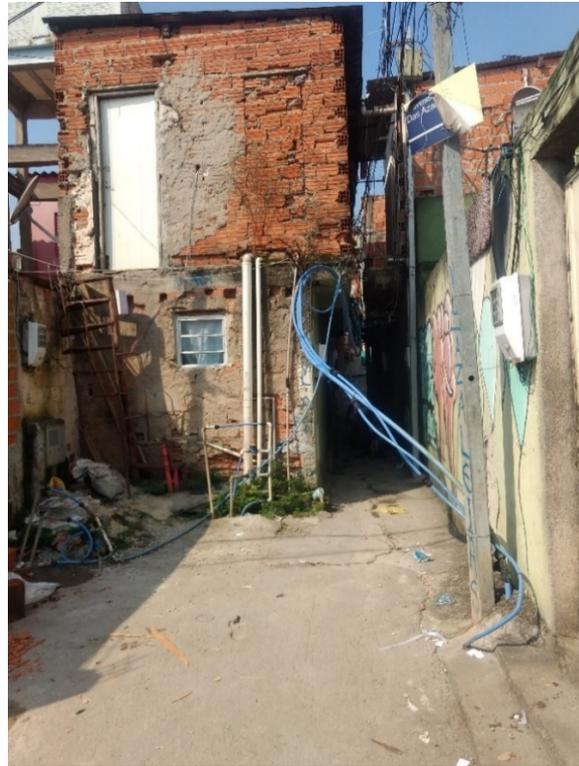


Fonte: Registro do autor, 2019.

**Figura 46 – Sapé: vielas estreitas com restritas condições de iluminação e ventilação, paredes e coberturas inadequadas**



**Figura 47 – Sapé: paredes inacabadas, vãos de iluminação e ventilação insuficientes e escada fora de padrão**



Fonte: Registro do autor, 2019.

A partir de abordagem qualitativa, verificou-se imóveis com restritas condições de iluminação e ventilação, recorrência de construções com paredes sem revestimento, favorecendo infiltrações e vetores de umidade e pragas. A configuração do ambiente construído é, muitas vezes, o fator que limita – com adensamento construtivo e crescimento desordenado das edificações condicionando, de forma recorrente, para um sistema de vielas estreitas ou mesmo das denominadas vielas ‘túnel’ – e, aliado ao gabarito das construções, restringe condições mais favoráveis de iluminação e ventilação naturais, fundamentais para o conforto ambiental das moradias.

Outro aspecto a destacar é a ocorrência sistemática de anomalias construtivas – paredes desalinhadas e inacabadas, sem qualquer reboco ou impermeabilização,

bem como situações de acessos, corredores e escadas inadequados e fora de padrão –, trazendo riscos à segurança física de moradores e usuários. A Figura 48 ilustra a ocorrência das situações descritas.

**Figura 48 – Jardim das Rosas e Parque Fernanda: paredes inacabadas e restritas condições de iluminação e ventilação naturais**



Fonte: Registro do autor, 2019.

Conforme Carvalho (2012), a combinação de configurações, como, por exemplo, condições inadequadas de iluminação e ventilação, associadas a problemas de infiltração e umidade decorrente de paredes sem qualquer impermeabilização, potencializam problemas de saúde dos moradores, como a autora descreve no caso da Vila Canoas, no Rio de Janeiro:

A ventilação deficiente e a pouca captação de radiação solar, associadas a problemas de infiltrações frequentes decorrentes de patologias, anomalias construtivas e ausência de manutenção, e ao calor e alto nível de umidade [...] geram um ambiente com qualidade do ar inadequada que pode causar doenças respiratórias (CARVALHO, 2012:9).

Observou-se ainda dois aspectos de extrema relevância para a caracterização da permanência da precariedade: moradias de madeira improvisadas em espaços consolidados de áreas remanescente identificadas, em especial na Favela do Sapé, e casos de moradias com alto número de moradores e área construída insuficiente, resultando em inadequada relação do número de pessoas por área construída – cujo limite mínimo é de 8 m<sup>2</sup> por pessoa e o ideal, acima de 14 m<sup>2</sup> por pessoa (CHOMBART DE LAUWE, 1967 apud PASTERNAK, 2016).

A Figura 49 e a Figura 50 ilustram a ocorrência de patologias/ problemas construtivos e adensamento das moradias.

**Figura 49 – Tiro ao Pombo: embrião com ampliação sem assessoria técnica implicando em problemas construtivos**



Fonte: Registro do autor, 2019.

**Figura 50 – Tiro ao Pombo: embrião de 25 m<sup>2</sup> abrigando 7 pessoas**



Fonte: Registro do autor, 2019.

### 4.3 Desafios para o tratamento da precariedade da moradia autoconstruída

Conforme Denaldi (2003), “ainda não podemos afirmar que a urbanização resulte sempre em moradias dignas (adequadas) e integradas à cidade”. De acordo com a autora, é

necessário combinar os programas de urbanização com programas complementares de produção de novas moradias e priorizar ações de assessoria técnica à autoconstrução de moradias, além de ações de manutenção e controle urbano (DENALDI, 2003: 199).

Pasternak (2016) aponta a relação entre a moradia precária e doenças transmissíveis e defende uma solução:

Em favelas e na periferia, em São Paulo, é comum observarem-se paredes úmidas devido à má impermeabilização da cobertura. O mofo, aliado à falta de ventilação, causa repetidas bronquites, sobretudo nas crianças, podendo originar infecções mais graves [...] a desinfecção do ar por raios ultravioleta pode reduzir incrivelmente a quantidade de bactérias transmissoras de infecções respiratórias (PASTERNAK, 2016: 54-56).

A urbanização de favelas deve ser compreendida como um processo, que abarca desde o diagnóstico até o efetivo controle urbano no pós-urbanização. É nesse contexto que a gestão urbana fundamental na favela deve ser desenvolvida, assim como em toda a cidade.

O enfoque do diagnóstico para as condições de habitabilidade das moradias é, assim, um desafio. Denaldi (2003) menciona a necessidade do detalhamento do diagnóstico, que deve “apontar o que urbanizar, como urbanizar, e o que consolidar e regularizar”. O diagnóstico deve, segundo a autora, “apontar alternativas de intervenção e orientar a tomada de decisão, que deve também ser resultado de uma análise custo-benefício”, incluindo variáveis do custo financeiro e socioambiental para a favela, bem como para o conjunto da cidade (DENALDI, 2003:199).

A carência de informações sobre as condições de habitabilidade dos domicílios em favela posiciona-se como dificultador para direcionamento de enfoque das intervenções às necessidades habitacionais e da tomada de decisão à luz das condições particulares das moradias. Neste contexto, Santo Amore et al. (2014) destacam:

[muitas] moradias demandam intervenções que possam melhorar de fato as condições de habitabilidade, atender a níveis de “necessidade habitacional” dificilmente quantificáveis: eliminar infiltrações e mofos, viabilizar a iluminação e ventilação de ambientes, prover cômodos de acabamento, reparar trincas, refazer coberturas, promover rearranjos internos e ampliações, entre outras. São intervenções tão particulares, tão diversas, que parecem sumir e, convenientemente, não ganham status de política, programa ou ação pública (SANTO AMORE et al., 2014:10).

Cabe observar, desse modo, que dentre os problemas identificados em assentamentos precários, diversas situações – patologias em estágio inicial, paredes sem revestimento, iluminação e ventilação onde seja viável implantação de ventilação forçada e poços de iluminação, entre outros – podem ser equacionadas com ações pontuais, sem necessidade de remoção.

Graciosi Pinto (2019) apresenta a experiência da favela Tamarutaca em Diadema, mencionada também na seção 1.3. Dentre as ações efetivadas no processo de urbanização, a adequação da densidade por meio do reparcelamento de quadras, com definição de uma fração ideal mínima de terra por família, foi a estratégia adotada para o tratamento da precariedade da moradia. Ainda que pareça ser inviável proceder com o reparcelamento das favelas no atual contexto metropolitano, com a justaposição de tipologias favelas, cortiços e loteamento irregulares, o processo em si revela preocupações e atenção para análise das especificidades que, no caso específico, contemplou (conforme relato da arquiteta Maria Lucia Cavendish para Graciosi Pinto):

- solução do reparcelamento analisada por quadra, para permitir que o trabalho fosse executado por etapas;
- definição de lotes com tamanho e forma diferenciados, em função das características físicas e da densidade habitacional da quadra;
- preocupação com a garantia das condições de segurança, insolação, ventilação, iluminação e privacidade às moradias;
- lote mínimo de 40 m<sup>2</sup>, sempre com acesso à viário – rua ou viela;
- preservação das casas de alvenaria, exceto as que apresentaram evidências de falta de segurança ou cuja posição na quadra inviabilizassem condições de insolação e ventilação.

Um processo que inverta a lógica predominante da visão macro – provisão de infraestrutura, redesenho do viário etc. –, partindo de informações pormenorizadas de cada domicílio, associadas a abordagens de saneamento ambiental e infraestrutura verde (SANTOS, 2018b), com efetiva participação social, pode suscitar alternativas para intervenções de urbanização de favelas, considerando ainda o quadro de desconstrução de políticas públicas e escassez de recursos da atual gestão federal<sup>31</sup>.

Ainda no contexto de olhar para as particularidades da experiência da Peabiru TCA, com o desenvolvimento de método de levantamento focando em particular as condições de cada UH autoconstruída (ver item 1.3), a construção do Índice de Precariedade Habitacional (IPHAB) é um exemplo de caminho metodológico para proposição projetual a partir da análise da incidência da precariedade habitacional.

---

<sup>31</sup> O governo do presidente eleito Jair Bolsonaro sinaliza uma agenda neoliberal de corte de gastos e investimentos e não priorização de uma agenda de planejamento urbano e inclusão social.

Conforme as informações obtidas no recorte das áreas de urbanização integral no âmbito do PAC-UAP, as estratégias adotadas não previram o enfoque específico de tratamento da precariedade da moradia autoconstruída, conforme os exemplos mencionados ou, ainda, considerando a implementação de assessoria técnica e disponibilização de recursos via subsídio e/ou microcrédito para melhorias habitacionais. Os diagnósticos e projetos priorizaram a eliminação de risco e a implantação de infraestrutura, não observando a ocorrência da precariedade dispersa nos setores remanescentes.

Cabe ressaltar que, em grande parte, os próprios técnicos e gestores da administração pública sinalizam sensibilidade e preocupação quanto à permanência das condições de precariedade dos domicílios remanescentes. Entretanto, apontam limites e dificultadores por diferentes fatores:

- limitação da política de urbanização de favelas ou programática;
- falta de recursos e complexidade de intervir de forma pulverizada nos domicílios;
- falta de interesse da construtora: *"A empresa não gostava deste tipo de coisa..."* (entrevistado em novembro/2018)
- riscos legais relacionados à responsabilidade técnica: *"Como você vai abrir, fazer um buraco numa casa pra colocar uma janela que você não sabe como foi construída?"* (técnico da SEHAB-SP em entrevista para esta pesquisa).

Tal situação revela um *modus operandi* na urbanização de favelas que, conforme Santo Amore et al. (2014), replica sentidos comuns como:

Reformar é mais caro que construir de novo [...] obras civis pulverizadas não criam frentes de trabalho que interessem às construtoras [...] não há quem assuma a responsabilidade técnica pela execução de reparos em construções existentes (SANTO AMORE et al., 2014:18).

Em entrevista, o arquiteto Marcos Boldarini relata sua experiência em São Bernardo do Campo e posiciona questões como desafios a serem superados:

[...] A gente passava por todas as casas e verificava o padrão construtivo por fora. Com isso, a gente fez uma caracterização e dentro do tecido que ia ser consolidado a gente ia identificando as melhorias habitacionais. Aí abrimos uma grande discussão interna que era qual a nossa possibilidade de fazer o diagnóstico dessas coisas. Não adiantava a gente fazer uma conta de milhões sendo que o cara lá na ponta não vai realizar. É um serviço que não dá grana e tem a questão da responsabilidade civil. Pegamos um caso como referência, entendemos o que era necessário para qualificar aquela casa completamente, fizemos um custo por metro quadrado e aplicamos em alguns casos, mas davam valores completamente fora do que estava disponível nos programas. Nós não queríamos desenvolver *kits*, mas tivemos que fazer isso. Definimos *kits* de segurança: melhoria da cobertura, substituição do padrão de entrada de energia, fiação, regularização do gás e saída do esgoto (entrevista com arquiteto Marcos Boldarini).

Ainda, um processo de urbanização que se estruture a partir de um desenho que busque viabilizar o atendimento às particularidades pode sinalizar um caminho possível para o equacionamento das questões mencionadas – o interesse de construtoras e responsabilidade técnica.

Um outro aspecto a ser observado, conforme entrevistados, parece ser recorrente: o investimento por parte dos próprios moradores nos domicílios remanescentes após a intervenção. Em algumas áreas, observa-se ações não restritas às moradias, mas também de caráter coletivo como plantio de mudas, hortas etc., iniciativas relacionadas ao aumento da autoestima dos moradores. Importante ressaltar que tais melhorias estão evidentemente vinculadas à disponibilidade ou condição de acesso a recursos pelas famílias residentes.

A Figura 51 e a Figura 52 registram situações distintas na mesma rua do Jardim Irene e que ilustram os desdobramentos do acesso a recursos no pós-obras.

**Figura 51 – Jardim Irene: imóveis com paredes inacabadas na Rua Terra Portucalense**



Fonte: Registro do autor, 2019.

**Figura 52 – Jardim Irene: imóveis com melhorias executadas pelos moradores na Rua Terra Portucalense (“casa da mãe do Cafú”)**



Fonte: Registro do autor, 2019.

O referido cenário de melhorias empreendidas por moradores no pós-obras evidencia a potencialidade da assessoria técnica e disponibilização de recursos via subsídio ou microcrédito. A Lei Federal 11.888/2008 trata da assistência técnica pública e gratuita desde o projeto para a construção de habitação para famílias de baixa renda. No entanto, trata-se de uma norma que ainda não se efetivou enquanto política pública, com meios de operacionalização regulamentados e instituídos (Figura 53).

**Figura 53 – Etapas de implementação de política pública, Lei Federal 11.888/2008**



Fonte: Elaboração do autor a partir de MOROSO (2018) <sup>32</sup>.

No âmbito do terceiro setor, uma série de iniciativas de assessorias técnicas tem apoiado movimentos de moradia em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará. Entretanto, há grande dificuldade de viabilização financeira da atuação dessas organizações, que acabam contando com o engajamento e militância dos profissionais.

Conforme Santos (2018.a), o ecossistema de Negócios de Impacto Social (NIS) apresenta-se como possibilidade para implementação de serviços com foco em melhorias habitacionais via o setor privado. O conceito de Negócios de Impacto Social deriva-se da ideia de Negócios Sociais (Yunus, 2010). A definição de Yunus para Negócios Sociais refere-se a empresas que são estabelecidas com o propósito de resolver problemas socioambientais, tendo o lucro como instrumento de ampliação da escala de operações e não como geração de mais

<sup>32</sup> Com base em apresentação da arquiteta Karla Moroso na Mesa Redonda “Direito à Moradia e à Cidade” no Fórum Nacional BR Cidades realizado entre os dias 22 e 24 de maio de 2018 em São Paulo/SP.

valia para proprietários e investidores<sup>33</sup>. Já os Negócios de Impacto Social seguem lógica similar, mas preveem o pagamento de lucros e dividendos a investidores como forma de atração de investimentos para causas socioambientais (Back, Petrini e Scherer, 2015).

De acordo com mapeamento realizado por Back, Petrini e Scherer (2015), apenas 4% dos NIS é voltado à habitação, ainda assim algumas iniciativas despontam. É o caso de empresas como o Programa Vivenda e o Moradigna (Figura 54), que afirmam terem realizados mais de 600 e 300 reformas respectivamente, sendo o último vinculado a grandes empresas do segmento da construção civil. De qualquer modo, são necessários estudos e pesquisas sobre esses modelos de negócios, a respectiva aderência das famílias moradoras de favelas e a efetividade dos resultados na qualificação das moradias autoconstruídas.

**Figura 54 – Moradigna, negócio de impacto social voltado à melhoria habitacional**

Fonte: <http://moradigna.com.br/>.

<sup>33</sup> Entendemos que no âmbito dos Negócios Sociais conforme definição de Yunus (2010), os investidores configuram-se prioritariamente como doadores ou filantropos.



5

Conclusão

## 5 CONCLUSÃO

O foco da presente pesquisa centra-se na análise da dimensão física da urbanização de favelas, mais especificamente no tratamento da precariedade domiciliar autoconstruída no âmbito das intervenções de urbanização integral financiadas pelo PAC-UAP no município de São Paulo. Tem como pressuposto a permanência da precariedade da UH em áreas urbanizadas. Com efeito, a permanência de situações de precariedade da moradia autoconstruída foi verificada no âmbito do universo estudado – intervenções de urbanização integral financiadas pelo PAC-UAP – por meio de abordagem qualitativa, abrangendo análise documental, entrevistas (incluindo mapas falados) e visitas de campo, que conformaram o caráter descritivo e exploratório da pesquisa.

A urbanização de favelas inegavelmente proporcionou resultados positivos na qualificação do ambiente construído, verificável em diversas experiências ao longo das últimas décadas. Por outro lado, o contexto metropolitano tornou a realidade nas cidades mais complexa e, certamente, também nas favelas, loteamentos irregulares e cortiços. O adensamento excessivo de ocupações, materializadas à margem de normas edilícias e ergonômicas, em situações desfavoráveis do sítio natural, transformou a realidade das favelas. A favela atual apresenta os mesmos problemas, mas com maior intensidade e escala, do que os assentamentos precários do século XX. Tal processo é retratado no imbricamento e sobreposição das diferentes tipologias – favelas, loteamentos e cortiços –, o que implica no agravamento da precariedade habitacional.

Conforme a literatura analisada e dados empíricos obtidos, os programas de urbanização de favelas não contemplam a avaliação das condições de habitabilidade das moradias autoconstruídas, como também não priorizam

efetivamente a melhoria das condições de habitabilidade das moradias durante as frentes de intervenção. É recorrente a ausência de ações posteriores no âmbito de assessorias e apoio técnico para reforma e melhoramentos das moradias.

Com efeito, verificou-se, a partir de entrevistas e visitas de campo aos assentamentos – Tiro ao Pombo, Jardim Guarani/ Boa Esperança, Jardim das Rosas, Parque Fernanda I, Jardim Irene II, Jardim Nazareth, Cidade Azul e Favela do Sapé –, a permanência de situações de precariedade domiciliar em moradias localizadas em setores remanescentes após a urbanização.

Foram identificadas situações relacionadas à insalubridade, abrangendo desde a falta de iluminação e ventilação, até configurações construtivas, com paredes inacabadas, materiais improvisados ou patologias que implicam em problemas de proteção contra frio, umidade, calor, chuva, vento, bem como possibilitam a proliferação de pragas e vetores de doenças. Cabe observar que tais situações são, por diversas vezes, condicionadas pela conformação do ambiente construído.

A existência de moradias de madeira improvisadas em espaços consolidados de áreas remanescente identificadas (por exemplo, na Favela do Sapé), bem como casos de moradias com densidade excessiva, ou seja, elevado número de moradores por metro quadrado ou área construída insuficiente, são aspectos relevantes para a caracterização das limitações das intervenções e permanência da precariedade. Também a ocorrência sistemática de problemas físicos e estruturais configura-se como fator de risco à segurança física dos moradores.

Outras pesquisas<sup>34</sup> apontam a incidência de graves situações de precariedade domiciliar em núcleos urbanizados, que alcança, em um dos casos estudados (COELHO, 2017), dois terços dos domicílios dos assentamentos.

---

<sup>34</sup> Vosgueritchian e Samora (2006), Coelho (2017), e Carvalho (2012).

Há um aparente paradoxo frente às possibilidades de tratamento da precariedade domiciliar em determinados contextos. Por um lado, há a compreensão e entendimento sobre a importância de priorizar a regularização da posse e ocupação, ou seja, a necessidade de assegurar o direito à localização – fundamentados a partir do conceito de Direito à Cidade<sup>35</sup>. Por outro lado, a permanência de situações de precariedade das moradias autoconstruídas após a urbanização aponta para limites e desafios a serem superados – muitas vezes, condicionados pela configuração do ambiente construído com alta densidade – e que podem exigir a execução de remoções tanto para a adequação das condições de moradia, como para a qualificação ambiental das favelas carentes de áreas verdes e espaços de convívio.

Tal contradição intensifica-se à medida que processos de lutas pela moradia e direito à localização tomam corpo frente a conflitos contra remoções involuntárias ou despejos forçados oriundos de pressões exercidas, em especial, pelo mercado imobiliário ou mesmo pelo Estado que, por vezes, parece ignorar a função social da terra urbana e desfavorecer as populações vulneráveis em detrimento da priorização do direito de propriedade.

O reconhecimento do direito de permanência e localização foi e é um grande avanço para a efetivação da Reforma Urbana<sup>36</sup>. Entretanto, é necessário observar situações em que, esgotadas alternativas técnicas, a remoção ou realocação posiciona-se como condição para a superação da precariedade domiciliar em urbanização de favelas.

---

<sup>35</sup> Ver Lefebvre, 2001.

<sup>36</sup> Ver Maricato, 2001 e 2011.

Como dito, por um lado preconiza-se a integração da cidade informal à dita cidade formal, mas que também abriga informalidades; por outro, define-se a “flexibilização total como norma”, ou seja, a ausência de parâmetros, em nome da aceitação da morfologia e regularização da posse, ignorando-se condicionantes e parâmetros físicos que possibilitem adequadas condições de habitabilidade e salubridade, adensamento e segurança estrutural nos domicílios, contribuindo, muitas vezes, para a consolidação de situações de precariedade habitacional com evidentes desdobramentos para a saúde das populações residentes em assentamentos e no entorno.

Certamente também não se pode ignorar a complexidade das dinâmicas sociais nos ambientes autoconstruídos, nas quais variáveis diversas – políticas, econômico-financeiras, sócio-organizativas, presença do crime organizado, entre outros – influenciam e, muitas vezes, limitam ou direcionam as tomadas de decisão ou a implementação dos processos de intervenção.

O tratamento da precariedade domiciliar configura-se como questão extremamente desafiadora, não só pelo paradoxo anteriormente citado ou complexidades inerentes à conformação de dinâmicas e dimensões que influenciam as intervenções em favela. A partir das informações obtidas em entrevistas, foi possível confirmar a existência de certo senso comum que dificulta a ação particularizada nas moradias em favelas. A falta de recursos e a complexidade de intervir de forma pulverizada nos domicílios, aliadas à falta de interesse de empreiteiras, bem como eventuais riscos legais vinculados à responsabilidade técnica de engenheiros e arquitetos, são dificultadores ou barreiras a serem superadas.

De qualquer forma, o tratamento da precariedade habitacional é também a busca por moradia adequada e habitação saudável, uma questão da saúde pública e do

exercício dos direitos humanos. Ignorar tal questão significa aceitar que pessoas irão permanecer alijadas do exercício pleno do direito humano à moradia adequada, do mesmo modo como o direito à localização está associado diretamente ao exercício do Direito à Cidade. A resposta ao desafio de tratar a precariedade da moradia autoconstruída nas favelas não é trivial e é um dos limites desta pesquisa.

As investigações decorrentes desta pesquisa encontram limitações. A efetiva verificação da destinação de recursos alocados e execução de ações previstas nos planejamentos das diversas intervenções, por exemplo, para operacionalização das melhorias habitacionais, foi inviabilizada devido à dificuldade de acesso a documentos específicos, como relatórios de obras ou medições.

A falta de informações e dados sobre a precariedade domiciliar oriunda, em especial, da conformação e parametrização dos trabalhos de diagnóstico e cadastro físico e social, se constitui também em um limite de investigação da presente pesquisa. O cadastramento dos domicílios e famílias, via de regra, não contemplam questões específicas relativas às condições de habitabilidade das moradias – como relação área construída e número de habitantes por domicílio, tipologia e incidência de patologias e problemas físicos, bem como condições de insolação e ventilação etc. –, limitando a disponibilidade de dados acerca da precariedade domiciliar.

As limitações decorrentes da carência de dados mencionada condicionaram o referido caráter exploratório e descritivo desta pesquisa, buscando-se uma aproximação e construção de uma visão geral sobre o tema e objeto de estudo.

Os resultados obtidos no processo de investigação apontam para possíveis agendas de pesquisa. A possibilidade de aprofundamento das investigações sobre o tratamento da *precariedade domiciliar*, considerando eventual acesso a dados e informações não disponíveis no âmbito desta pesquisa – em especial

diagnósticos, projetos, relatórios de obras e medições, bem como cadastro socioeconômico e dados quantitativos acerca das condições de habitabilidade dos domicílios – apresenta-se como um passo de aproximação ao objeto de estudo.

As possibilidades de viabilização e implementação de ações, projetos ou programas de assessoria técnica, considerando a disponibilização de recursos via subsídio e/ou microcrédito para melhorias habitacionais, são também importante campo de estudo, dado o contexto incipiente de efetivação de políticas nesse âmbito. Cabe também estudos sobre o ecossistema de Negócios de Impacto Social (NIS) e a respectiva aderência deste modelo para famílias moradoras de favelas, considerando capacidade de pagamento e, especialmente, a efetividade dos resultados na qualificação das moradias autoconstruídas.

O estudo de experiências inovadoras de urbanização de favelas que possam apontar caminhos alternativos ao *modus operandi* de intervir na favela que apoia-se, como referido, em *sensos comuns* a serem superados, *apresentam-se como fundamental agenda de estudo de modo a dar consistência a tais alternativas e respectivos limites e potenciais* acerca de formas de tratamento da precariedade da moradia autoconstruída.

Importante ressaltar que não se pretende, de forma alguma, retroceder à perspectiva da “fúria racionalista”, buscando a demolição de lugares e a supressão da identidade do ambiente construído, mas, sim, compreender a complexidade do processo de urbanização de favelas em busca de efetivas possibilidades de redução do déficit quantitativo e qualitativo nas cidades brasileiras. Desse modo, é estratégico reposicionar a dimensão física e a precariedade habitacional nos processos de intervenção em assentamentos precários, bem como repensar quais estratégias e soluções adotadas pelos programas e projetos têm alcance para o tratamento da precariedade da moradia e a redução da inadequação habitacional.

Após a predominância da erradicação de favelas como política, a partir dos anos 1980, a urbanização de favelas entrou para agenda das políticas públicas. É momento da *precariedade domiciliar ou da moradia autoconstruída* ocupar um lugar na agenda das políticas de urbanização de favelas.

## 6 REFERÊNCIAS

AKAISHI, A. CARDOSO, Luciana. SARAIVA, Camila Pereira. SILVA, Patricia Cezario. O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo. In: Adauto Lucio Cardoso, Rosana Denaldi. (Org.). Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v., p. 49-74.

BRASIL. 11º Balanço Completo do PAC 2 (04 anos/2011-2014). Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Urbanização de Favelas: a experiência do PAC – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. – Brasília, 2010

BUENO, L.M.M. PROJETO e FAVELA: metodologia para projetos de urbanização. Tese de doutorado, FAU-USP, 2000.

CARDOSO, Adauto Lucio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. Cadernos MetrÓpole nº 17, 2007

CARVALHO, Solange Araújo de. Avaliação da Aplicabilidade do Conceito de Habitabilidade nas Moradias das Favelas Cariocas – O Caso de Vila Canoas / Solange Araújo de Carvalho - Rio de Janeiro: UFRJ/ FAU, 2008

CARVALHO, Solange Araújo de. Inadequação Habitacional em Favelas Urbanizadas – Um Desafio para a Sustentabilidade Urbana no Rio de Janeiro, Brasil. Workshop: Housing and Sustainable Urbanisation in Developing Countries, 2012

CEM/Cepid. Relatório 1: Sistematização de Informações relativas a precariedade e ao déficit habitacional e correção de bases de favelas e loteamentos. Relatório 2:

Estimativas Relativas à Precariedade Habitacional e ao Déficit Habitacional no Município de São Paulo. SEHAB-SP – Prefeitura Municipal de São Paulo, 2016

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. Base de informações do Censo Demográfico 2010 – IBGE, Resultados do Universo por setor censitário - Regiões Metropolitanas.

COELHO, C.B. Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas: impasses e perspectivas. Dissertação de Mestrado, FAU-USP, 2017.

COHEN, S.C. KLIGERMAN, D.C. MONTEIRO, S.C.F. CARDOSO, T.A.O. BARCELOS, M.R.B. Habitação Saudável como Determinante Social da Saúde: Experiências Internacional e Nacional. RBPS, Fortaleza, 24(2): 169-179, abr./jun., 2011

COSTA LIMA, Mariana Quezado. Ver a Cidade: Modelagem da Informação para Regulação de Assentamentos Informais. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza/CE, 2017.

CULLEN, Gordon. A Paisagem Urbana. Martins Fontes, 2000

D'ALESSANDRO, M.L.S. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM SÃO PAULO NO PERÍODO 1989/1992. Dissertação de Mestrado. FGV, 1999

DENALDI, R.. et al. Planos Locais de Interesse Social na Região Metropolitana de São Paulo. In: DENALDI, R. (Org.) Planejamento Habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013, p. 77-94.

DENALDI, R. MORETTI, R.S. PAIVA, C. NOGUEIRA, F. PETRAROLLI, J. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, p. 101-118, 2016.

DENALDI, R. Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses. Tese de doutorado. FAU-USP, 2003

FERREIRA, M.P. MARQUES, E.C.L. FUSARO, E.R. MINUCI, E.G. Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em nível nacional. CEM/Ministério das Cidades, 2008.

FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado. IE-Unicamp, 2011.

FRANÇA, Elisabete. Favelas em São Paulo (1980-2008): das propostas de desfavelamento aos projetos de urbanização: a experiência do Programa Guarapiranga. 310 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014 / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações - Belo Horizonte, 2016.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6a ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008

GRACIOSI PINTO, Matheus. Urbanização de Favelas e o Tratamento da Precariedade Habitacional. Iniciação Científica. Universidade Federal do ABC (UFABC). São Bernardo do Campo/SP, 2019

JACOBS, Jane. Morte e Vida de Grandes Cidades. Martins Fontes, 2000

KLINK, J; SOUZA, M. B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 379-406, maio/ago 2017

LE CORBUSIER. A Carta de Atenas (versão de Le Corbusier: tradução de Rebeca). EDUSP, 1993

LEFEBVRE, Henri. O direito à Cidade. Centauro, 2001

LIMA, Maria L. Cavendish C. Análise urbanística e diagnóstico de assentamentos precários: um roteiro metodológico. Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 109-127, jan./mar. 2013

LYNCH, Kevin. A Imagem da Cidade. Martins Fontes (1997).

MARICATO, Ermínia. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. Cadernos Metrópole, nº 21 – 2009.

\_\_\_\_\_. Brasil, Cidades – Alternativas para a crise urbana. Editora Vozes, 2013.

MATTEO, Miguel. Teorias do Desenvolvimento Territorial in CRUZ, B. et al.. Organizadores. Economia regional e urbana – teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011

MORADO NASCIMENTO, Denise. A autoconstrução na produção do espaço urbano. In: MENDONÇA Jupira Gomes de; COSTA, Helóisa S. M. (org.) Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2011. p.217-230.

MOREIRA, Felipe de Freitas. Heliópolis e a produção municipal de moradias populares em favelas. XVII Enanpur. São Paulo, 2017

MOROSO, Karla. “Direito à Moradia e à Cidade” - Mesa Redonda in Fórum Nacional BR Cidades (22 a 24 de maio de 2018 em São Paulo/SP) São Paulo/SP, 2018.

MUKHIJA, V. Upgrading housing settlements in developing countries: the impact of existing physical conditions. Cities, vol. 18, n. 4, p. 213-222, 2001.

NISIDA, Vitor Coelho. Desafios da regulação urbanística no território das favelas. FAU USP (Dissertação de Mestrado), 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Novos estud. - CEBRAP* [online]. 2006, n.74, pp.67-85

Organização Mundial da Saúde (OMS). Housing : the implications for health, report of a WHO consultation, Geneva, 9-15, June 1987.

PASTERNAK, S. O desafio da mensuração. In: ROSA, J. S. (Org.) *Política Habitacional e Integração Urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2008.

PASTERNAK, Suzana. Habitação e saúde. *ESTUDOS AVANÇADOS* 30 (86), 2016

PETRAROLLI, Juliana Gomes. O Tempo nas Urbanizações de Favelas: Contratação e Execução de Obras do PAC no Grande ABC. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do ABC, 2015

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – PMH (2009-2024). Secretaria Municipal de Habitação/SP, 2010.

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO - Projeto de Lei nº 619/16. Secretaria Municipal de Habitação/SP, 2016.

Política Municipal de Habitação: Uma Construção Coletiva. SEHAB-SP, Banco Mundial e Aliança de Cidades. São Paulo, 2012

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC: MANUAL DE INSTRUÇÕES Projetos Prioritários de Investimentos – PPI. Intervenções em Favelas. Ministério das Cidades. Brasília, 2010

ROCHA R.F.; CARVALHO, C.S.; MORETTI, R.S.; SAMORA, P.R Procedimentos para Tomada de Decisão em Programas de Urbanização de Favelas. SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS – IPT, 2003

ROLNIK, R. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo, 2015

ROSSI, Aldo. Arquitetura da Cidade. Martins Fontes, 1995

SAKAYEMURA, Luciana Yurie. Proposta de classificação de habitabilidade para unidades em assentamentos precários. Instituto de Pesquisas Tecnológicas. São Paulo/SP, 2016

SAMORA, P.R. Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade. Tese de doutorado. FAU-USP, 2009

SANTO AMORE, C. PEREIRA, R.B. CASTRO, A.Q. RODRIGUES, D.P. A NECESSIDADE E A GESTÃO: O LUGAR DAS MELHORIAS HABITACIONAIS NAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS. Anais do I Urbfavelas, 2014

SANTO AMORE, Caio; CASTRO, Andrea Q.; PEREIRA, R. B.; RODRIGUES, F. N.; RODRIGUES, Daniela P.; BARRIO, Marina; HORIZOSHI, M. R. B. S. Precariedades habitacionais: um ensaio de qualificação e quantificação, uma metodologia para intervenções em favelas. In: ANAIS do I URBFVELAS - Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Santo André: UFABC, 2014. v. 1. p. 1-20

SANTOS, Fabio Pereira. A DIMENSÃO FÍSICA EM URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: Desafios no Tratamento da Precariedade do Ambiente Construído e da Moradia. III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Salvador/BA, 2018a.

SANTOS, Fabio Pereira. MORTE E VIDA DE RIOS NA GRANDE CIDADE.

V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Salvador/BA, 2018b.

SCHRADER, Achim. Introdução à Pesquisa Social Empírica. Editora Globo, 1974.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SEHAB-SP. São Paulo – Projetos de Urbanização de Favelas. SEHAB, SLUM Lab, 2010.

SILVA P.H., 2016. A ENTRADA DO TEMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA AGENDA DE GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Colóquio Brasil-Portugal. Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2016

SILVA P.H., 2016. A ENTRADA DO TEMA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA AGENDA DE GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Colóquio Brasil-Portugal. Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2016

SILVA, Ana Amélia. Urbanização de Favelas: duas experiências em construção. POLIS, 1994.

SILVA, Helena Menna Barreto. Terra e Moradia. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo. 1998

SILVA, M. O. S. Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso. Cortez Editora, 1989.

TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro. In: FLORI, J. L. (org). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis, Vozes, 1999

TURNER, J. Housing by People: Towards Autonomy in Buildings Environments. Phanteon Books, 1976

Urbanização de Favelas: a experiência do PAC – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. – Brasília, 2010.

Urbanização de Favelas: a experiência do PAC – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. – Brasília, 2010.

Urbanização de favelas: Lições aprendidas no Brasil / Fernanda Magalhães e Francesco di Villarosa, editores. 2012.

VOSGUERITCHIAN, Andrea Bazarian. SAMORA, Patricia Rodrigues. ACESSO SOLAR E ADENSAMENTO EM FAVELAS. CTHAB 2006. Florianópolis, 2006

YUNUS, Muhammad. Criando um Negócio Social: como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas da sociedade. Elsevier, 2010.

ZUQUIM, Maria de Lourdes. Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde? II ENANPARQ Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2012.

Sites:

<https://www.emplasa.sp.gov.br/>

<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole>

<http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>

<https://www.ibge.gov.br/>

<http://www.habitasampa.inf.br/>

<http://www.pac.gov.br/>

<http://www.moradigna.com.br/>

<https://www.midiamax.com.br/brasil/2017/primeira-favela-brasileira-surgiu-ha-120-anos-e-com-ajuda-do-estado/>

FOLHA DE SÃO PAULO. Kassab para aluguel para mais de 100 mil pessoas. São Paulo, 2012. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/66602-kassab-paga-aluguel-para-mais-de-100-mil-pessoas.shtml>> Acesso em 30 de maio de 2018.

MAGALHÃES, Sérgio. Quais as principais falhas em projetos de intervenção e urbanização de favelas. In: Revista AU – Arquitetura e Urbanismo, edição nº 200, novembro de 2010. Disponível em <http://au17.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/200/fato-opinioao-quais-as-principais-faltas-em-projetos-de-191187-1.aspx> Acesso em 05 de abril de 2018.

