

**FORMAÇÃO E  
PRÁTICA PROFISSIONAL  
DO ARQUITETO-URBANISTA:  
DESAFIOS E CAMINHOS  
PARA O ENFRENTAMENTO  
DAS PRECARIIDADES  
HABITACIONAIS E URBANAS**

*UMA EXPERIÊNCIA NO PROGRAMA  
DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS  
EM SÃO PAULO*



Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
da Universidade de São Paulo

**FORMAÇÃO E  
PRÁTICA PROFISSIONAL  
DO ARQUITETO-URBANISTA:  
DESAFIOS E CAMINHOS  
PARA O ENFRENTAMENTO  
DAS PRECARIIDADES  
HABITACIONAIS E URBANAS**

*UMA EXPERIÊNCIA NO PROGRAMA  
DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS  
EM SÃO PAULO*

Trabalho Final de Graduação

Débora Jun Portugheis  
Orientação Profª Drª Luciana de Oliveira Royer

Banca  
Profª Drª Luciana de Oliveira Royer  
Profª Drª Karina Oliveira Leitão  
Prof Dr Caio Santo Amore de Carvalho  
Convidada Lara Isa Costa Ferreira

Dezembro  
2017



## Agradecimentos

Agradeço aos meus pais por tudo. Em especial, por serem meus maiores professores e por estarem, apesar da distância, sempre ao meu lado.

Agradeço ao meu irmão por finalmente chegarmos juntos ao 44.

Agradeço à Luciana por todas as conversas, pela confiança e pelo enorme carinho com que sempre me deu suporte.

Agradeço à Karina por cada encontro de quarta-feira à tarde, os quais foram essenciais no decorrer do trabalho.

Agradeço a cada amigo da FAU que, nos trabalhos em grupos nos estúdios, nas conversas na vivência e até mesmo nos rápidos encontros pelas rampas, tiveram um papel marcante na minha formação.

Agradeço a cada um dos 39 brasileiros, com quem partilhei a rica experiência de intercâmbio, pela conexão e por estarem sempre incrementando o nosso “caldo” de discussões.

Agradeço ao Adriano e a todos amigos junto aos quais tanto aprendo através das nossas leituras e conversas.

Agradeço à Isabela e à Isis por tudo que passamos juntas nestes anos, pela amizade e pelo companheirismo diário.

Agradeço aos profissionais de DEAR-Sul por todos aprendizados proporcionados durante o período no qual fui tão bem acolhida pela equipe. Estes, sem dúvidas, tiveram papel fundamental para a concretização deste trabalho, assim como para a minha formação enquanto arquiteta-urbanista e enquanto cidadã.



## Sumário

9	<i>A casa do Manoel e da Tereza</i>
15	<b>Parte 1: As precariedades e a pobreza urbana</b>
15	seção 1.1 As precariedades habitacionais e urbanas da metrópole paulistana
24	seção 1.2 A pobreza urbana e suas componentes territoriais
31	<i>Estudos de readequação total para a casa do Manoel e da Tereza</i>
53	<b>Parte 2: O Estado e as políticas habitacionais</b>
53	seção 2.1 O impacto das ações estatais sobre a pobreza e a segregação urbanas
65	seção 2.2 As políticas habitacionais no âmbito municipal de São Paulo
89	<i>O que aconteceu com a casa do Manoel e da Tereza?</i>
101	<b>Parte 3: O arquiteto-urbanista e as melhorias habitacionais</b>
101	seção 3.1 O campo de atuação profissional
104	seção 3.2 A organização legal e institucional
108	seção 3.3 A formação
117	<i>Um estudo de melhoria habitacional para a casa do Manoel e da Tereza</i>
129	Bibliografia
139	Anexos





***A casa do Manoel e da Tereza***



<sup>1</sup> Nomes fictícios.

Manoel mora com sua esposa, Tereza<sup>1</sup>, há uns 20 anos na zona oeste de São Paulo, em um “lote” oriundo de parcelamento irregular de pouco mais de 25 m<sup>2</sup>. Sua casa é composta por quatro cômodos: uma área de serviço, uma cozinha, um banheiro e um quarto. Na frente do “lote” estão o banheiro (do lado esquerdo) e a área de serviço (do lado direito), pela qual se dá o acesso à casa. Mas somente esta última tem abertura para iluminação e ventilação através da meia-parede que a separa da rua. À ela, do lado direito do fundo do “lote”, segue-se a cozinha, que possui apenas uma janela que se abre para a própria área de serviço. À sua esquerda, também nos fundos e dividindo parede com o banheiro, está o quarto. Tanto este quanto o banheiro não possuem uma abertura sequer para insolação ou ventilação. Em relação à estrutura da construção, a parede lateral da cozinha é compartilhada com o lote vizinho, sendo que as demais não possuem amarração adequada nem com esta nem entre elas mesmas. A cobertura da residência, ainda, estrutura-se fragmentadamente, apresentando problemas para o correto escoamento da água e proteção da construção.



A casa do Manoel e da Tereza

A casa do Manoel e da Tereza não é um caso único, isolado. Na verdade, representa uma dentre as tantas e variadas situações de precariedades habitacionais e urbanas encontradas na metrópole paulistana. São Paulo é uma cidade marcada por grande parcela da população vivendo em condições de total insalubridade, sob constante risco, sem qualquer provisão de infraestrutura básica ou supervisão técnica e privada de acesso a diversos serviços e equipamentos. Assim, durante minha graduação em Arquitetura e Urbanismo, fui me aproximando cada vez mais da temática, sempre me perguntando: como o arquiteto-urbanista pode atuar no enfrentamento das precárias condições de habitabilidade nos centros urbanos?



## **Parte 1:**

### **As precariedades e a pobreza urbana**





## As precariedades habitacionais e urbanas da metrópole paulistana

À primeira vista, especialmente a partir de um olhar físico-espacial; poderia-se acusar a falta ou ineficácia de planejamento como causa de uma metrópole de crescimento desordenado, de traçado irregular e desconexo e de morfologia fragmentada e precária. Mas, como Kowarick (1979) apontou com a ideia de “lógica da desordem”, por detrás desse conjunto de aparências, operam processos para os quais é fundamental se voltar: aqueles relacionados à acumulação de capital e à dinâmica das relações de trabalho.

Dado seu contexto de capitalismo periférico, os custos do desenvolvimento econômico e industrial do Brasil foram pagos a altos preços por ampla parcela da população. Em São Paulo, já no início do processo de industrialização, no final do século XIX, as faixas de menor renda da classe trabalhadora se viam subjugadas a precárias condições de moradia: alugavam quartos em cortiços, habitações coletivas com péssimas condições de insolação, ventilação, salubridade e higiene, caracterizadas pelo banheiro e tanque de uso comum. Ademais, tal condição custava aos trabalhadores a redução de outros itens vitais da cesta de consumo para despendar seus baixos salários com o pagamento dos aluguéis (KOWARICK, 1979; BONDUKI, 1998).

Tal conjuntura decorreu do fato da produção de habitação no período da “República Velha”, de 1889 até 1930, se dar primordialmente por investimentos da iniciativa privada destinados ao mercado de locação. Esse modelo de “produção rentista de habitação”<sup>2</sup>, resultou na construção de uma grande variedade de moradias para aluguel direcionadas às classes de média e baixa renda. Entre-

<sup>2</sup> Conceito atribuído por Bonduki (1998) à produção de casas para locação pelo fato do investimento visar à obtenção de uma renda mensal como retorno.

tanto, as qualidades das construções variavam de acordo com os níveis de investimento, que, por sua vez, eram proporcionais aos aluguéis adequados aos diferentes níveis salariais – afinal, qualquer que fosse o tipo de moradia, a obtenção de lucro através de sua locação continuava sendo o objetivo do investidor. Desse modo, para que a moradia de aluguel fosse passível do alcance das classes de menor poder aquisitivo, as precariedades tomavam conta dos cortiços, que chegavam a ser empreendimentos “clandestinos” por não seguir os padrões municipais: “o terreno podia ser menor, as exíguas construções eram executadas com material de pior qualidade e a área hidráulica comum a várias moradias reduzia bastante os custos” (BONDUKI, 1998, p.54).

interior de cortiço no  
centro de São Paulo



Fonte: Site Revista Época São Paulo.

Do lado oposto da escala de qualidade das moradias para a população trabalhadora, havia uma menor parcela de produção habitacional por parte das indústrias – não dos investidores privados – destinada especialmente aos seus operários qualificados. Esse tipo de iniciativa visava assegurar-lhes moradia próxima às fábricas, em “vilas operárias” cujos preços do terreno e da construção eram baixos. Tal garantia, ainda, permitia às indústrias o rebaixamento dos salários dos trabalhadores, uma vez que

estes passavam a ter uma despesa a menos para garantir sua sobrevivência (OLIVEIRA, 1971; CAMARGO et al., 1976; MARICATO, 1976; KOWARICK, 1979; BONDUKI, 1998; entre outros). O financiamento da habitação, portanto, compensava para a indústria em termos econômicos.

No entanto, conforme o século XX avançou, a relação entre a produção habitacional, as indústrias, os investidores privados e o Estado se transformou completamente. Em primeiro lugar, com a abundante mão de obra disponível advinda da intensificação do fluxo migratório, após os anos 30, não havia mais necessidade da fixação do trabalhador na indústria: existia agora um grande excedente de força de trabalho à disposição na cidade. Ademais, valorizavam-se os terrenos fabris e residenciais, tornando-se anti-econômica a construção das vilas operárias. Assim, as indústrias deixaram de produzir moradias para os trabalhadores – salvo raros casos em que a proximidade do operário ao local de trabalho era imprescindível<sup>3</sup> –, transferindo seu custo e gasto com transporte para o próprio trabalhador (KOWARICK, 1979).

<sup>3</sup> Bonduki (1998, p.48) ressalta este ponto ao citar o trabalho de Blay (1985) sobre uma vila operária edificada na década de 1950 “em função da necessidade de manter os operários junto à fábrica, uma vez que seus altos-fornos não podiam ser desligados”.

Em relação à produção rentista, o período que se seguiu desde a década de 1940 até a década de 1960 caracterizou-se por intervenções legislativas estatais no mercado de locação que acarretaram uma crise na provisão habitacional. Em 1942, foi promulgada a Lei do Inquilinato que congelou os valores do aluguel sob o pretexto de garantir a proteção do trabalhador perante às dinâmicas de oferta e especulação sob as quais operam o mercado. Entretanto, os desdobramentos da intervenção seguiram na direção contrária dessa intenção, dado que os proprietários dos imóveis logo encontraram “brechas”, formas de contornar a lei, para que não perdessem o rendimento de suas propriedades devido aos preços congelados que não acompanhavam a valorização trazida pela especulação imobiliária. Primeiramente, procuraram maneiras de despejar os inquilinos para, em seguida, ou dar um uso mais

rentável à propriedade, ou implementar a cobrança de “luvas” para eventuais novos locatários. Assim, a nova legislação acabou por prejudicar os trabalhadores, em especial aqueles de renda mais baixa e moradores de cortiços, uma vez que diminuiu a oferta habitacional para as classes operárias (BONDUKI, 1998).

Apesar de tais consequências, o congelamento dos aluguéis se perpetuou por mais 22 anos, fato que levou Bonduki (1998) a levantar outras possíveis facetas e razões para a implementação da Lei do Inquilinato que não o suposto benefício aos trabalhadores<sup>4</sup>. No momento, entretanto, é pertinente olhar não para os fatores por trás da Lei do Inquilinato, mas sim para a radical transformação nas formas de provisão habitacional, e consequente configuração da cidade de São Paulo, que a legislação e a falta de interesse por parte das indústrias pela reprodução de sua força de trabalho desencadearam: a partir da década de 1940, o trinômio loteamento popular-casa própria-autoconstrução tornou-se a forma predominante de assentamento residencial da classe trabalhadora (OLIVEIRA, 1971; MARICATO, 1976; KOWARICK, 1979; BONDUKI e ROLNIK, 1982; BONDUKI, 1998; MAUTNER, 1999; entre outros).

Curiosamente, tal produção doméstica – realizada com a participação do morador e baseada na manufatura em meio a pleno regime de modernização e industrialização dos meios e materiais básicos de construção (MAUTNER, 1999) – não tinha nada de anacrônico; pelo contrário, deflagrou-se como uma magnífica fórmula para a expansão do capitalismo dependente (KOWARICK, 1979). Por constituir-se como trabalho não-pago, ou seja, sobretrabalho, a autoconstrução contribuía para o aumento da taxa de exploração da força de trabalho; afinal, ela implicava na diminuição dos custos para sua reprodução, que não mais tinha os gastos com habitação como componente, levando à diminuição dos salários reais pagos pelas indústrias (OLIVEIRA, 1971). Fortalecia-se, assim, o processo de acu-

<sup>4</sup> Ver Bonduki (1998), Capítulo 5, p.208-245.

mulação capitalista baseado na intensa exploração da força de trabalho daqueles que fazem a máquina econômica girar (KOWARICK, 1979).

A autoconstrução veio aliada, ainda, de uma lógica de ocupação espacial esparsa, fragmentada e desordenada da metrópole paulistana: o processo de formação dos loteamentos. Estes, até mesmo os dirigidos para a população de baixa renda, eram empreendimentos capitalistas privados constituídos por um conjunto de bens de consumo coletivo (ruas, redes de água, luz e esgoto, equipamentos etc.) e lotes de apropriação e consumo individual para a construção das moradias próprias (BONDUKI e ROLNIK, 1982). “O proprietário fundiário, o empreendedor do loteamento (loteador), o corretor, os compradores dos lotes (moradores) e o Estado” (BONDUKI e ROLNIK, 1982, p.120) eram os agentes envolvidos na dinâmica<sup>5</sup>, mas, para efeito deste trabalho, foca-se no papel desenvolvido pelo Estado e suas consequências para a consolidação de territórios de precariedade habitacional e urbana.

<sup>5</sup> A respeito do comportamento e relacionamentos dos agentes envolvidos no processo de formação dos loteamentos, ver Bonduki e Rolnik (1982).

Na criação dos núcleos loteados, concernia ao Estado o financiamento, a implantação e a gestão dos bens de consumo coletivo – afinal, tal investimento sem retorno não é passível de ser feito no mercado, cabendo ao Estado realizá-lo (VETTER et al., 1981; BONDUKI e ROLNIK, 1982). Entretanto, a oferta desses equipamentos e infraestrutura urbana nunca foi distribuída uniformemente pela cidade. Enquanto áreas de moradores de média e alta renda eram privilegiadas, os loteamentos para a população de baixa renda raramente recebiam os investimentos em infraestrutura e equipamentos e, se recebiam, sua implantação ocorria tardiamente (BONDUKI e ROLNIK, 1982). A discussão a respeito dessa dinâmica desigual de apropriação dos benefícios da intervenção estatal no território urbano será retomada na seção 2.1.

Assim, nessas regiões – comumente periféricas, ou seja, longe do centro urbano –, a carência de bens de

consumo coletivo era marcante, implicando em péssimas condições de habitabilidade. Estas, ainda, eram agravadas pelas precariedades das estruturas físicas das casas, as quais decorriam da falta de especialização dos trabalhadores no âmbito da construção civil, da baixa qualidade dos materiais empregados na obra e da sequência fragmentada e não programada da construção realizada nas horas vagas investidas no sobretrabalho. No fim, as casas ficavam sujeitas a problemas sérios de salubridade, sem insolação ou ventilação adequadas, nem provisão de infraestrutura básica de água, esgoto, energia elétrica ou pavimentação de vias. Ademais, não havia revestimento ou impermeabilização nas superfícies construídas, o que propiciava o rápido deterioramento das moradias e necessidade de constantes reparos (MARICATO, 1976).

loteamento irregular Jd.  
Pernambuco na zona  
leste de São Paulo



Fonte: Site Brasil Online.

Como solução ainda mais econômica do que a autoconstrução nos loteamentos desprovidos de infraestrutura, existia também a possibilidade de construção de um barraco na favela. Essa última solução, mais extrema que a primeira, representava a fórmula de sobrevivência das parcelas mais pobres da classe trabalhadora (KOWARICK, 1979). No loteamento, mesmo que clandestino perante às

exigências do poder público, o morador pagava pelo terreno, o que, teoricamente, garantiria sua “posse”. Na favela, o terreno não pertencia àqueles que nele construíam suas moradias: a terra era ou do setor público ou de proprietário privado, portanto, ocupada ilegalmente. Assim, as favelas ocupavam (e ainda ocupam), predominantemente, as áreas residuais da cidade: áreas privadas sem muito valor para investimentos em construção do ponto de vista do mercado imobiliário ou áreas públicas de preservação ambiental ou de interdição de edificação devido aos riscos que sua ocupação representa. Elas, portanto, acabavam por se localizar em encostas de morro, beira de córregos, terrenos sob linhas de alta tensão, recuos, entre outros espaços vazios onde a lógica de ocupação “formal” para futura implementação de serviços públicos e infraestrutura básica – seguida pelos loteamentos – se torna quase impossível de ser replicada. Por isso, tanto a solução encontrada de moradia na favela era mais econômica, quanto mais drástica e arriscada, uma vez que, por ocuparem ilegalmente propriedades muitas vezes inaptas para edificação, os moradores das favelas submetiam-se tanto aos riscos das localizações inadequadas quanto à incerteza diária da perspectiva de serem expulsos de suas casas.

Fonte: Site El país.



favela no Jd. Peri Alto  
na zona norte de São  
Paulo



“Na cidade de São Paulo, embora haja nos registros da Prefeitura quatro favelas cuja ocupação se iniciou antes de 1940, as favelas não se faziam muito presentes até o início da década de 1970” (MARQUES e SARAIVA, 2005a, p.143) É no decorrer das décadas de 1970 e 1980, mesmo que passando longe da predominância dos loteamentos autoconstruídos, que o número de pessoas morando nesse tipo de assentamento aumentou significativamente. Kowarick (1979) aponta que o fenômeno poderia estar associado ao aumento no preço das terras da capital que cada vez mais impossibilitou que mesmo terrenos longe do centro e desprovidos de infraestrutura fossem adquiridos pela população trabalhadora de menor renda.

Nos anos 90, além de terrenos vazios ocupados por favelas, a ocupação de edifícios no centro de São Paulo também desponta como alternativa para o acesso à moradia por parte das classes mais baixas. Tal solução se torna possível pela combinação de dois fatores: a organização de movimentos sociais a partir das décadas de 70 e 80 (SADER, 1988), mais especificamente os movimentos de luta por moradia, e o deslocamento da centralidade financeiro-econômica e dos investimentos estatais em infraestrutura para o setor sudoeste da cidade, levando ao consequente esvaziamento do centro da cidade (NEUHOLD, 2009; RAMOS, 2009; entre outros).

Nos edifícios ocupados, além de não estarem ligadas as redes de água, esgoto ou energia elétrica, sua falta de conservação devido ao abandono por parte dos proprietários traz riscos e condições de pouca salubridade aos moradores. Ademais, as plantas, raramente pensadas para um uso residencial, acarretam ainda mais inadequações às soluções habitacionais. Por fim, assim como os residentes nas favelas, aqueles que moram nas ocupações estão sempre sujeitos às truculentas reintegrações de posse – por parte do Estado –, vivendo constantemente na insegurança.





ocupação Mauá no  
centro de São Paulo

Fecha-se, com isso, um quadro das precárias alternativas de habitação de significativa parcela da população paulistana, cada qual marcada por um conjunto de inadequadas condições construtivas e desafios específicos para a atuação do arquiteto-urbanista. Apesar dessas especificidades, do exposto até aqui, percebe-se como as precariedades habitacionais e urbanas estão ligadas às desiguais condições sociais inscritas no espaço da metrópole de São Paulo. Assim, elas não atingem a cidade em geral, mas concentram-se em territórios marcados pela pobreza e segregação. Mas, afinal, o que é pobreza?

## A pobreza urbana e suas componentes territoriais

“Pobreza”, ao contrário da ideia de estar relacionada somente a dificuldades econômicas que inibem indivíduos de satisfazer suas necessidades básicas, é um conceito relativo à insuficiência de recursos à disposição de certa pessoa, a qual a priva de ter condições socialmente aceitáveis de vida dentro de determinada comunidade histórica (MINGIONE, 1996). Assim, ser pobre não está relacionado exclusivamente à quantidade de recursos que um cidadão possui, mas sim à efetividade de uso destas disponibilidades para que o mesmo satisfaça suas necessidades básicas (MINGIONE, 1996 *apud* SEN 1985, 1992). Ademais, conclui Mingione (1996), tal condição de pobreza é reconhecida se a pessoa estiver nesta condição de dificuldade por tempo suficiente para que seus padrões de vida sejam seriamente afetados, não se aplicando para aquelas com problemas temporários.

A “pobreza urbana”, portanto, diria respeito à situação de privação de acesso à condição socialmente aceitável de vida dentro da cidade. Em outras palavras, pensando por meio do vocabulário e imaginário de nossa contemporaneidade, a pobreza urbana diria respeito à condição de privação de certos direitos – humanos, constitucionais e à cidade – de determinado cidadão. Aquele que não tem acesso à moradia, aquele que possui grandes dificuldades de conseguir acesso a um hospital, emprego, escola ou equipamento de lazer ou cultural, assim como quem não possui saneamento básico ou infraestrutura de transporte adequada no local onde reside, se enquadram na situação de pobreza urbana.

Logo, a pobreza urbana é um conceito amplo e complexo. Para condição socialmente aceitável de vida

dentro da cidade, transcendem-se os termos materiais de sobrevivência, sendo igualmente importante outros benefícios da vida em meio urbano – em especial, acesso a serviços de saúde e educação e integração cultural e social (CEM, 2004). Portanto, é extremamente ilusório e inefetivo – do ponto de vista de quem busca soluções à questão – tentar apreendê-la e mensurá-la por meio das “linhas de pobreza”; uma vez que implica em, inevitavelmente, reduzi-la à dimensão quantitativa de recursos monetários sob posse de indivíduos e famílias (CEM, 2004; MINGIONE, 1996). Tal método induz em muitos casos a equívocos nas análises e na mitigação do problema, pois mantém-se em apuração superficial que não engloba a apreensão das formas específicas e heterogêneas de privações existentes nas cidades.

Justamente por se tratar das desigualdades sociais inscritas no espaço urbano, é importante destacar sua relação com componente de manifestação territorial. Nos grandes centros urbanos, assim como é o caso da cidade de São Paulo, “a pobreza urbana não é só uma questão de nível ou índice, mas também de concentração espacial e social, envolvendo desigualdade, separação e homogeneidade”<sup>6</sup> (TORRES et al., 2003). Há em conjunto à ela, pois, forte componente de “segregação urbana”, a qual imbrica-se com a ideia de desigualdade de acessos:

<sup>6</sup> Tal separação das concentrações homogêneas, desiguais entre si, manifesta-se fisicamente no território através de distâncias e/ou até mesmo através das diferenças nos níveis de provisão de infraestrutura e distribuição de acessos.

Os diferenciais de acesso tendem a crescer à medida que aumenta a homogeneidade das diversas regiões da cidade, acompanhando as distâncias entre as oportunidades em geral e os grupos sociais mais pobres e pior posicionados na estrutura social. (MARQUES, 2005, p.42)

## “Grupos de causa”

Reitera-se: as precariedades habitacionais e urbanas concentram-se em territórios marcados pela pobreza e segregação. Logo, para o arquiteto-urbanista lidar com o enfrentamento de tais precariedades, é importante buscar entender quais são os agentes e as dinâmicas socioeconômicas e políticas envolvidas no combate aos altos níveis de pobreza urbana acumulada nas metrópoles brasileiras. Para tanto, mostra-se pertinente olhar antes para os “grupos de causas”, introduzidos por Torres et al. (2003) e Marques (2005) a partir de outros autores que debateram a respeito da temática, envolvidos na conformação das desigualdades sociais no espaço e da segregação nas cidades brasileiras – os quais sintetizam processos por trás das dinâmicas que levaram à consolidação das precariedades urbanas e habitacionais, expostas na seção anterior.

Primeiramente, destaca-se a dinâmica econômica e a relação entre o mercado de trabalho e a estrutura social: no contexto de capitalismo periférico e dependente, a estrutura de acumulação de capital baseada na intensa exploração dos trabalhadores mantém os baixos salários, as baixas condições de vida e a estrutura urbana (TORRES et al., 2003; MARQUES, 2005).

Em segundo lugar, atenta-se para o papel da dinâmica do mercado imobiliário, do mercado de terras, da incorporação imobiliária e da indústria da construção, que divide-se em duas frentes: a de que a estrutura urbana seria explicada pela ação dos incorporadores via escolha das melhores localizações, especulação e mudança do uso dos terrenos (incorporação); e a de que o mercado imobiliário escolheria a localização de atividades econômicas e grupos sociais via mecanismos microeconômicos de valorização da terra, levando à segregação dos mais pobres que competem pelo seu uso (TORRES et al., 2003; MARQUES, 2005).

Como terceiro grupo, destacam-se as ações do Estado e as políticas estatais, que podem ser divididas em três frentes de repercussão para a estrutura urbana: o poder sobre a regulação do território, que pode excluir partes da cidade do benefício da urbanização através de leis sobre a construção civil e de uso do solo; o aumento da segregação pela ação indireta, ou seja, valorização da terra em regiões com investimentos e obras públicas; e o aumento da segregação pela ação direta de expulsão de populações de baixa renda de certas localizações, numa remoção de favela, por exemplo (TORRES et al., 2003; MARQUES, 2005).

Todos esses “grupos de causas”, portanto, teriam sua parcela de influência na estrutura urbana com territórios de concentração de pobreza e segregação. O Estado, no entanto, é aquele que, mesmo tendo uma cota de responsabilidade na produção da segregação e das desigualdades no espaço, “também pode parar ou mitigar esses efeitos, produzindo políticas ativas de integração espacial (e social)” (MARQUES, 2005, p. 49).



***Estudos de readequação total para a  
casa do Manoel e da Tereza***





Tomei consciência de tal fato, na minha experiência de estágio profissional dentro da graduação de Arquitetura e Urbanismo, quando conheci o Manoel e a Tereza. Foi enquanto estagiária da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), dentro da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e, mais especificamente dentro da Divisão Técnica Regional Sul (DEAR Sul) do Departamento de Ações Regionalizadas II (DEAR II), que vivenciei uma iniciativa de enfrentamento das condições de vulnerabilidade socioeconômica por parte do poder público. Ademais, aprendi a respeito dos desafios do ofício dos arquitetos-urbanistas como nunca tinha aprendido antes: me foi delegado um estudo para o projeto de readequação total da residência do casal.



## O projeto de urbanização da favela do Sapé

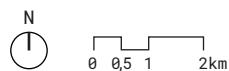
Manoel mora com sua esposa, Tereza, há uns vinte anos na favela do Sapé. Ele me contou isso numa rápida conversa quando estive na sua casa. O início da ocupação da favela se deu em 1962<sup>7</sup>, nas margens do córrego do Sapé, localizado no distrito do Rio Pequeno, dentro da Prefeitura Regional do Butantã, na Zona Oeste da metrópole paulistana.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=11089>> Acesso em: 03/12/2017.

Fonte: Google Earth.



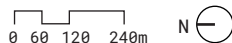
localização da favela do Sapé



Desde 2004, a favela foi englobada no Programa de Urbanização de Favelas da PMSP<sup>8</sup>, quando 1.275 certificados de título de posse foram emitidos para parte das famílias que moravam na área – representando parcial regularização fundiária do perímetro. Em 2010, então, aprovada a licitação para que desse-se início às obras de urbanização na área, os escritórios de arquitetura contratados – Base Urbana e Pessoa Arquitetos, contando com o arquiteto Oscar Brassane na elaboração, especificamente, do projeto paisagístico – iniciaram a elaboração do projeto de urbanização para a favela do Sapé (FORMICKI, 2016).

<sup>8</sup> O Programa tem como foco a urbanização e regularização fundiária de áreas degradadas, ocupadas desordenadamente e sem infraestrutura. Urbanizar é levar infraestrutura urbana a essas áreas com abertura de ruas, instalação de iluminação pública, redes de água, esgoto, canalização de córrego, construção de moradias, implantação de áreas verdes e de lazer, além de espaço para escola, creche e posto de saúde. Disponível em: < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=237077> > Acesso em: 03/12/2017.

projeto de urbanização



Fonte: Site Base Urbana.

O plano resumido da implantação do projeto pensado pelos escritórios de arquitetura contava com:

<sup>9</sup> Faixa sem edificação que equivale a uma vez e meia a largura do córrego, ou seja, sete metros, estipulada pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras (SIURB/PMSP).






- [1] a canalização do córrego do Sapé e preservação de suas margens a partir de faixa “non aedificandi”<sup>9</sup> com faixa de mobilidade e lazer ao longo de seu do leito;
- [2] a abertura de vias com leito carroçável que se conectariam com o sistema viário do entorno da ocupação e transporiam o córrego;
- [3] a conexão de vielas, aumentando os pontos de transposição do curso d’água;
- [4] e áreas para construção de novas unidades habitacionais.



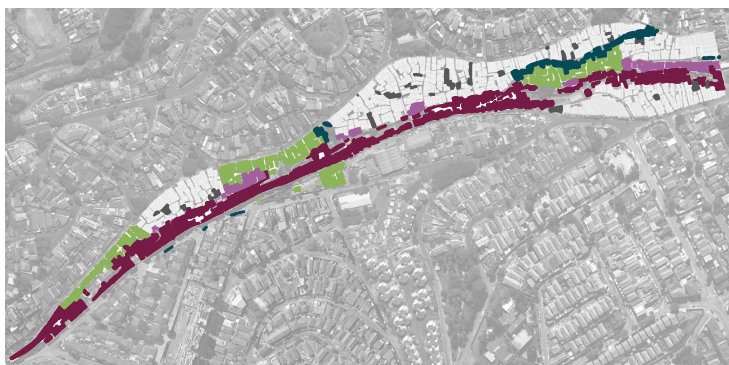
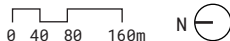
Para tanto, o projeto previa 1.082<sup>10</sup> remoções de domicílios, de acordo com diferentes motivos:

- [1] remoções por área “non aedificandi”;
- [2] remoções por risco emergencial;
- [3] remoções para implantação de sistema viário;
- [4] remoções para adequação do projeto urbanístico;
- [5] remoções para construção de edifícios com novas unidades habitacionais.

<sup>10</sup> Número que, até o final de 2016, passou a ser de 1.496 domicílios em decorrência das readequações que a equipe da Sehab teve que realizar ao longo do processo de implementação do projeto.

- |   |   |
|---|---|
| [1]   | [3]   |
| [2]  | [4]  |
|   | [5]  |

plano de remoções



Fonte: Site Base Urbana.

Às famílias que tiveram suas casas removidas, foram dadas, enquanto contrapartida, três alternativas: o pagamento de indenização, o remanejamento para uma das novas unidades habitacionais construídas no perímetro ou o reassentamento em outra moradia a ser construída fora do perímetro. Já para as demais famílias, cujas casas se localizavam nas áreas onde não houve remoção, ou seja, as áreas remanescentes, garantiu-se a “consolidação” da moradia por meio de ligação de suas redes de água, luz e esgoto ao sistema municipal de infraestrutura básica implementado no perímetro pelas obras de urbanização<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Tal “consolidação” das casas remanescentes, no entanto, não previa a resolução dos problemas construtivos de cada moradia em específico. Ou seja, consolidaram-se as variadas condições precárias de habitabilidade das casas localizadas nas áreas remanescentes.

Além disso, para as famílias nas áreas remanescentes cujas casas sofreram interferências em suas estruturas em decorrência das obras, foi garantido acompanhamento por equipe da prefeitura através de vistorias e relatórios técnicos que monitoravam o estado das construções. Além de visar garantir a segurança dos moradores, o trabalho também era responsável pelo registro de todos os danos para que ao final das obras fossem realizadas as readequações.

## As readequações

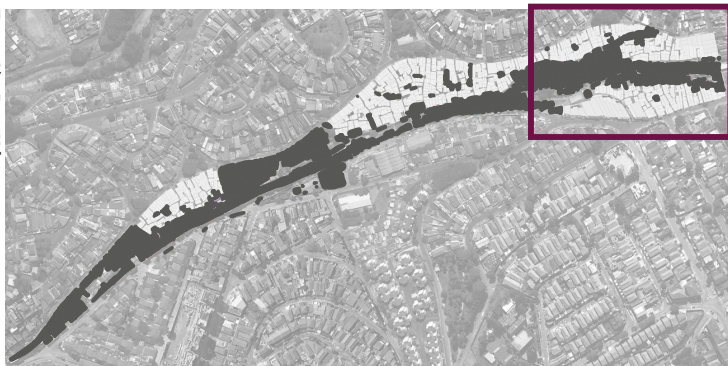
As readequações dizem respeito aos reparos dos danos causados às moradias das áreas remanescentes em virtude das obras de implementação do projeto de urbanização. Nos casos em que a estrutura se apresenta muito comprometida, as moradias podem ser submetidas à readequação total, que implica na retirada da família da moradia por tempo suficiente para sua reconstrução.

O laudo técnico final, com o levantamento de todas as obras de readequação ou readequação total necessárias nas casas monitoradas é de competência de equipe técnica da construtora, uma vez que suas execuções são previstas enquanto responsabilidade da mesma já no contrato de licitação.

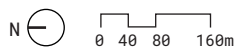
A casa do Manoel e da Tereza se localiza no limite de uma das áreas que foram consolidadas no Sapé, sendo seu terreno margeado pelo novo traçado viário que contorna as áreas destinadas à construção dos edifícios residenciais. Assim, a moradia se encontra lindeira à região onde ocorreram as obras de intervenção na favela.



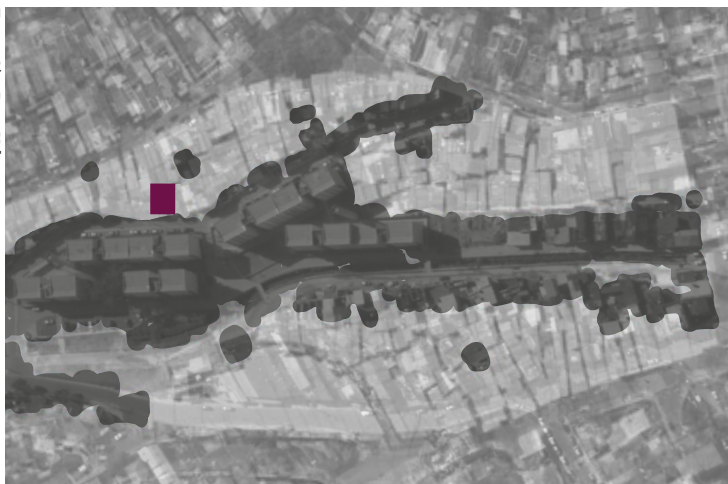
Fonte: Site Base Urbana.



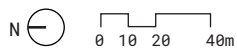
- áreas  
removidas/  
de obras
- áreas  
remanescentes/  
consolidadas



Fonte: Site Base Urbana.



localização da casa do  
Manoel e da Tereza



Dessa forma, poucos meses depois do início das atividades da construtora na área, a casa já entrou para a lista de moradias monitoradas, afinal, não demorou para a já frágil estrutura da casa do Manoel e da Tereza, resultante de processo de autoconstrução, apresentar danos em decorrência da alta interferência gerada pela proximidade das obras de urbanização.

Com o final das obras no começo de 2017, a equipe da prefeitura que acompanhava o caso identificou que para a situação da residência do casal a readequação total se mostrava como intervenção necessária. Foi assim, que, enquanto estagiária da equipe na época, mesmo antes da emissão do laudo técnico final por parte da construtora, me foi delegado fazer os levantamentos e pensar em um estudo inicial para possível reconstrução da moradia.

## Os estudos de readequação total

O primeiro passo foi, então, agendar um dia para ir até o local. Havia a necessidade, por um lado, de se fazer o levantamento da situação presente da casa, um *as-built*

para começar a trabalhar em cima disso. Por outro, para mim, era também fundamental conhecer os moradores e o local onde moravam, tentar me aproximar um pouco de como era seu dia-a-dia, quais eram suas necessidades.

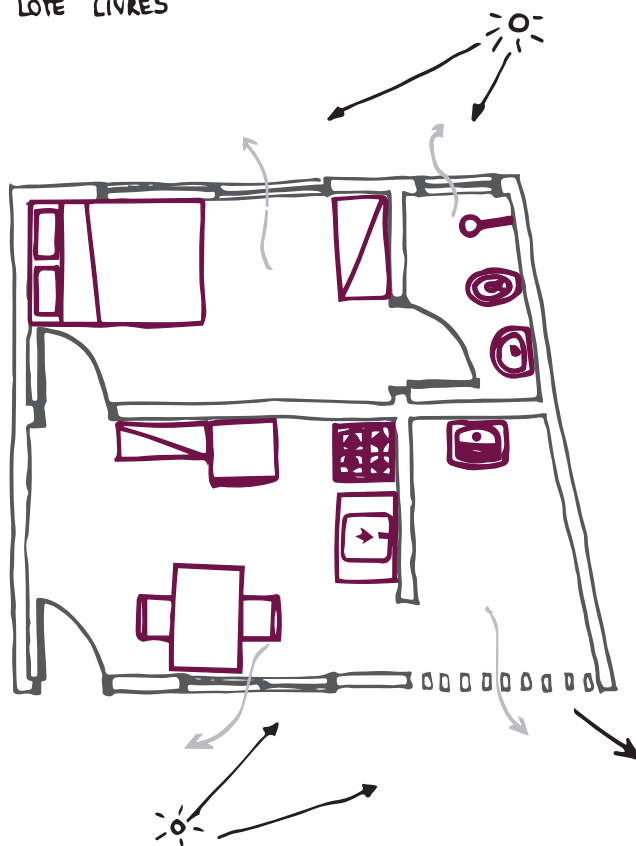
No meio tempo entre ser chamada para realizar o trabalho e ir ao local fazer as medições; aproveitei imagens de satélite e do Google Streetview, assim como as bases e levantamentos gerais da favela do Sapé, disponíveis nos arquivos de DEAR-Sul, para começar a me familiarizar com a área. Fazendo a correspondência das imagens de satélite do Google Earth com a base de AutoCAD de um Levantamento Planialtimétrico Cadastral (LEPAC) da região, consegui obter uma forma que corresponderia à vista superior aproximada da casa. Tomei, portanto, esse desenho como base inicial.

A única informação que já tinha a respeito da residência do casal era seu programa: a moradia era composta por quatro cômodos – um quarto, um banheiro, uma cozinha e uma área de serviço. Apesar de não ter as medidas exatas dos ambientes, comecei a rabiscar um pouco, tentando pensar possibilidades de configuração interna que conseguissem acomodar bem todos os cômodos – considerando a insolação e ventilação dos mesmos – em um espaço tão restrito.

CONSIDERANDO A FRENTE  
E O FUNDO DO LOTE LIVRES

*fundo*

*frente*



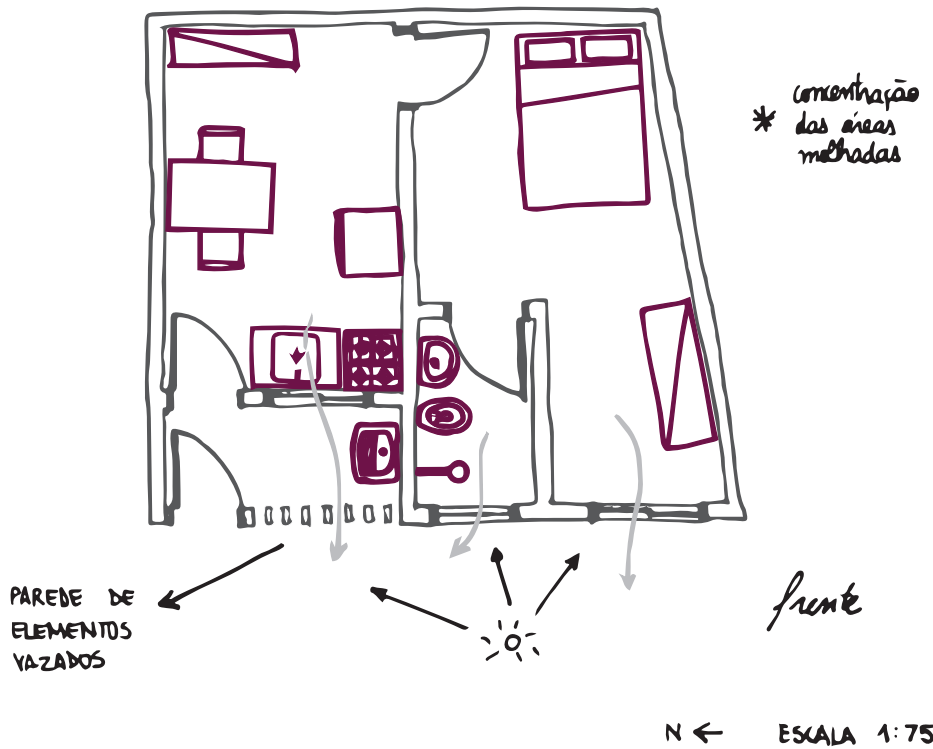
PAREDE DE  
ELEMENTOS  
VAZADOS

N ← ESCALA 1:75

CONSIDERANDO SÓ  
A FRENTE LIVRE

abertura  
direta no  
quarto > abertura  
direta na  
cozinha

\*  
concentração  
das áreas  
melhadas

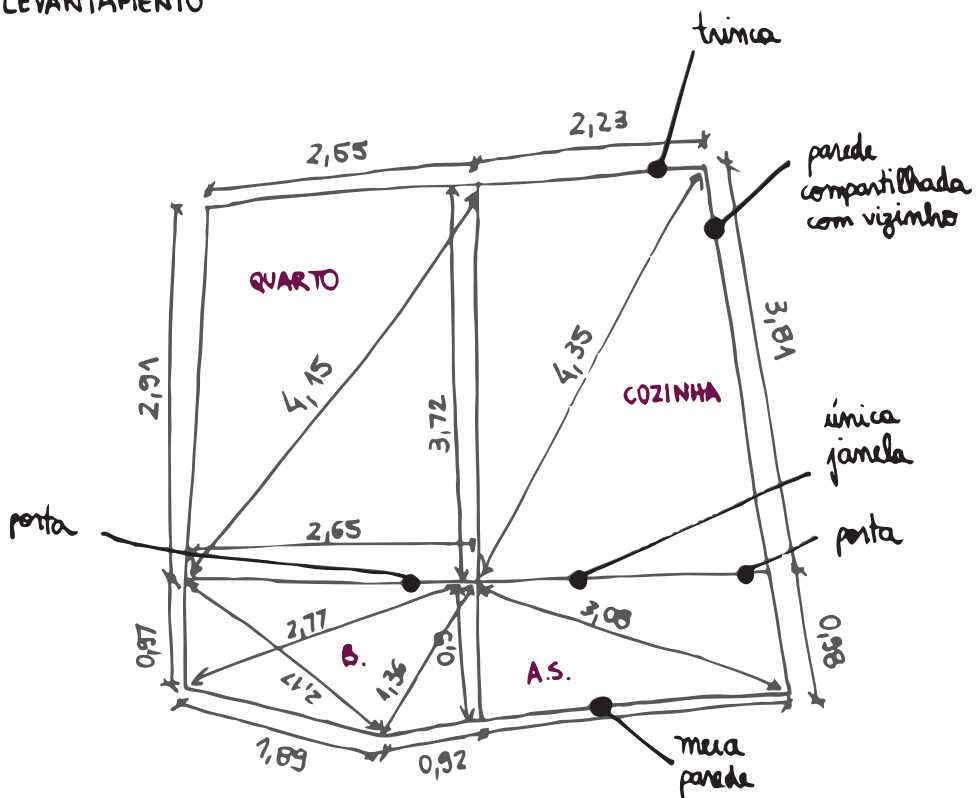


A meia hora que passei na casa do Manoel e da Tereza, realizando o levantamento da residência junto aos meus supervisores de estágio, teve, então, enorme influência para o desenvolvimento dos estudos.

Em primeiro lugar, vi que, exceto pela frente da casa, todos seus lados não tinham recuos. Ademais, as paredes não eram perpendiculares como tinha assumido pelas imagens de satélite – por isso fui orientada a realizar o levantamento a partir de medições por triangulação. O banheiro não tinha chuveiro e ele e o quarto não tinham janela. Conversando com o casal, reparei também que já haviam construído e organizado a divisão da casa pensando nos espaços para suas necessidades. Por fim, me dei conta de que havia considerado um mobiliário genérico nos primeiros estudos que era incompatível com a realidade do Manoel e da Tereza: ao invés de uma cama de casal, por exemplo, eles tinham duas camas de solteiro e, na cozinha, tinham duas geladeiras.

Passei, então, a estudar possibilidades que garantissem uma melhor condição de habitabilidade para os cômodos, alterando-os o menos possível e levando em consideração as limitações espaciais externas (apenas a frente poderia ter aberturas) e internas (que fosse adequada para abrigar os móveis existentes).

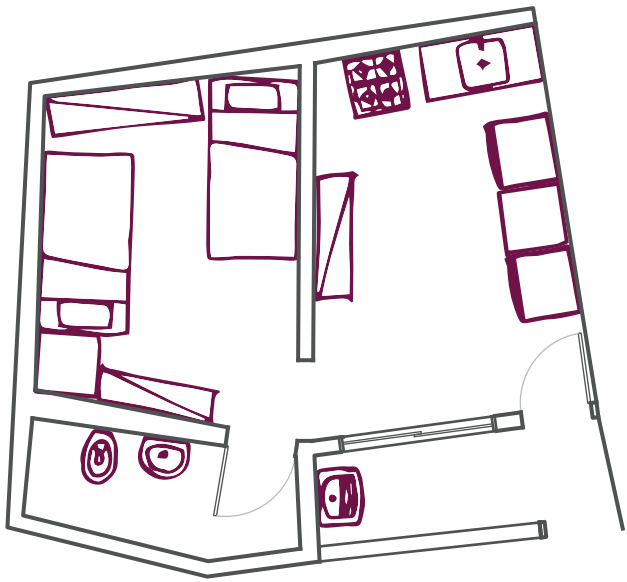
## LEVANTAMENTO



\* nenhuma abertura  
p/ ventilação / iluminação  
no quarto e no  
banheiro

falta de revestimento  
nas paredes externas  
e na área de serviço

LEVANTAMENTO  
(AS-BUILT)

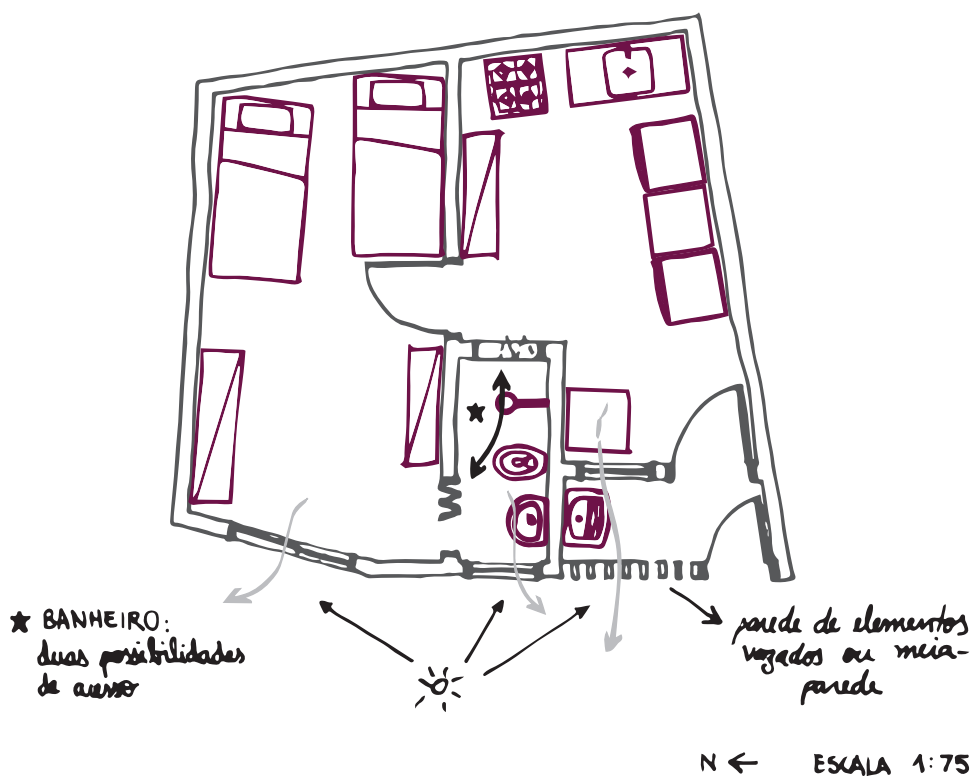


N ← ESCALA 1:75



\*\* aberturas p/ quarto  
e banheiro  
(ventilação + ventilação !!)

\* manter cozinha  
com abertura p/  
área de serviço





O envolvimento que tive durante a elaboração do projeto para possível reconstrução da casa do Manoel e da Tereza me colocou em contato com uma equipe de funcionários públicos, de distintas competências, engajados no combate às precárias condições de habitabilidade de populações em situações de alta vulnerabilidade socioeconômica na cidade de São Paulo. Este convívio me trouxe novos aprendizados que me instigaram a cada vez mais buscar entender a complexa relação das ações estatais com os territórios marcados pela pobreza e segregação – sem perder de vista a questão relativa à atuação profissional dos arquitetos-urbanistas e sua relação com as precariedades habitacionais e urbanas. Nos voltemos um pouco para o Estado.



## **Parte 2:**

### **0 Estado e as políticas habitacionais**



## O impacto das ações estatais sobre a pobreza e a segregação urbanas

Retomando a parte 1 do presente trabalho, ao olhar-se para o período de intensificação do processo de urbanização de São Paulo, constatou-se que a cidade cresceu com base numa devastadora expansão capitalista, onde prevaleceu a busca exclusiva pelo lucro. Tal sistema produtivo de acumulação, num contexto de capitalismo dependente e periférico, baseou-se na intensa exploração da força de trabalho, a qual encontrou grande suporte nas precárias e não-capitalistas, *strictu sensu*, formas de produção de moradia encontradas pelos trabalhadores (OLIVEIRA, 1971; MARICATO, 1976; KOWARICK, 1979; BONDUKI e ROLNIK, 1982; entre outros). Assim, a urbanização da metrópole resultou de um processo de desenvolvimento desigual e combinado, nos termos de Francisco de Oliveira (1971), baseado na industrialização com baixos salários (MARICATO, 1976, 1979): em prol da acumulação de lucro, partiu-se do completo desprezo pela qualidade de vida da maior parcela da população e por suas condições de reprodução, levando à consolidação de extensos territórios nos quais manifestam-se diversas condições precárias de habitabilidade e urbanidade – dos cortiços às moradias autoconstruídas na periferia, às favelas e, mais recentemente, às ocupações. Afinal, como ressaltou Kowarick (1979, p. 56), “a produção capitalista organiza-se não para prover os trabalhadores com os meios de vida necessários para a sua subsistência, mas para realizar um excedente que é privadamente apropriado”.

Tais análises basearam-se em uma abordagem marxista que deflagrou a condição paradoxal do desenvolvimento do Brasil em sua condição de capitalismo periférico, na qual fica claro o conflito, desenvolvido por

Harvey (1982), do processo de acumulação de capital nos centros urbanos: ao mesmo tempo que a cidade é o lugar por excelência de reprodução da força de trabalho, sendo tida pela classe trabalhadora pelo seu valor de uso para condição necessária de vida, a cidade é mercadoria para os capitais que ganham com a produção e exploração do espaço urbano, os quais pautam, portanto, suas ações em seu valor de troca (MARICATO, 2015). É em meio a este confronto de interesses que os “grupos de causas”, apresentados na seção 1.2, atuam de maneira a contribuir com a conformação de territórios marcados pela concentração de pobreza e segregação urbanas.

Dentre eles, o Estado é aquele que desempenha o papel principal de intermediador dos processos, tendo participação central tanto na reprodução da força de trabalho quanto na reprodução do capital nas metrópoles (MARICATO, 2015). Isso, porque as ações estatais são de fundamental importância para a determinação da estrutura interna da cidade (VETTER et al., 1981), configurando o substrato de todas as dinâmicas do espaço urbano. Seja via ação direta – o Estado enquanto investidor em infraestruturas ou promotor de políticas habitacionais –, seja via ação indireta – o Estado enquanto regulador do território a partir de legislações a respeito de uso e ocupação do solo e via taxas –, “as ações do Estado sempre estarão produzindo impactos sobre o território” (MARQUES, 2005, p.51).

Estando sua atuação intrínseca à organização espacial urbana, o Estado necessariamente exerce influência sobre a desigualdade social no espaço e a segregação, podendo intensificá-las, mantê-las como estão ou mitigá-las. Tal diferenciação se deve ao fato do Estado estar longe de ser uma estrutura única, distanciada de agentes, tratada mais como uma grande entidade quase inalcançável de tão abstrata – como pude desmistificar na minha experiência de estágio. As dinâmicas estatais, na verdade, se dão por processos e mecanismos de relações entre atores



concretos. O Estado, portanto, deve ser pensado enquanto categoria política baseada nestes atores “agindo em ambientes institucionais, relacionais e espaciais específicos” (MARQUES, 2005, p.28).

Devido a tudo isso, que, como vimos na seção 1.2, as ações do Estado fazem parte dos “grupos de causas”, mas, quase que paradoxalmente, também podem ser aquelas que promovem melhor integração social no espaço, como viu-se pelos trabalhos de DEAR-Sul. São os diferentes, às vezes até antagônicos, interesses e dinâmicas políticas que influenciam numa escala micro cada ação estatal sobre o território. O consciente envolvimento nas dinâmicas políticas relativas ao Estado, a partir de tal visão dialética de seu papel, mostra-se, pois, fundamental para discutir as alternativas de atuação do profissional de Arquitetura e Urbanismo no enfrentamento das precariedades em territórios de pobreza e segregação urbanas. Então, como se dão as dinâmicas políticas, no que se refere ao espaço urbano, para a operação da “máquina estatal” ?

### **As dinâmicas para o aumento da segregação**

No contexto da cidade de São Paulo, em um país de capitalismo periférico com fortes traços de tradicionalismo, hierarquia social e preconceito, o papel desempenhado pelo Estado, como viu-se na parte 1, esteve (e ainda está) fortemente atrelado aos interesses dos capitais e das classes de maior poder aquisitivo. Tais forças políticas são as mais influentes sobre a ação estatal, fazendo com que esta contribua para o aumento da desigualdade social no espaço e para a segregação, intensificando a concentração territorial de situações de pobreza urbana. Como destaca Villaça (2012), “nosso maior problema é a enorme desigualdade de poder político que há em nossa sociedade. Claro que essa desigualdade está profundamente atrelada

à desigualdade econômica”.

Para compreender melhor tal dinâmica política, primeiramente, é importante retomar o papel do Estado enquanto único agente capaz de responder às crescentes demandas por bens e serviços de consumo coletivo suscitadas pela concentração de produção e população nas cidades (VETTER et al., 1981). Uma vez que tal alocação de equipamentos não pode ser efetuada no mercado – afinal, o capital neste setor é totalmente desvalorizado pelo fato do investimento exigido não ter possibilidade de retorno –, cabe ao Estado responder à necessidade de “existência de uma série de equipamentos de infra e superestrutura urbana que, por sua própria natureza, só podem ser consumidos coletivamente” (BONDUKI & ROLNIK 1982 p.125).

Segundo Vetter et al. (1981), a distribuição espacial destes fundamentais investimentos estatais influem sobre os preços do solo urbano e, conseqüentemente, sobre as rendas<sup>12</sup> fundiárias e sobre outros custos de moradia nas áreas beneficiadas. Assim, a alocação de bens e serviços de consumo coletivo acarreta, indiretamente, a segregação residencial nas cidades segundo grupos de rendimento<sup>13</sup> (tal padrão de urbanização é também apontado por BONDUKI & ROLNIK, 1982 e outros autores). Nas regiões onde há mais investimentos estatais e, conseqüentemente, maior renda da terra, por exemplo, concentram-se as parcelas da população de maior poder aquisitivo.

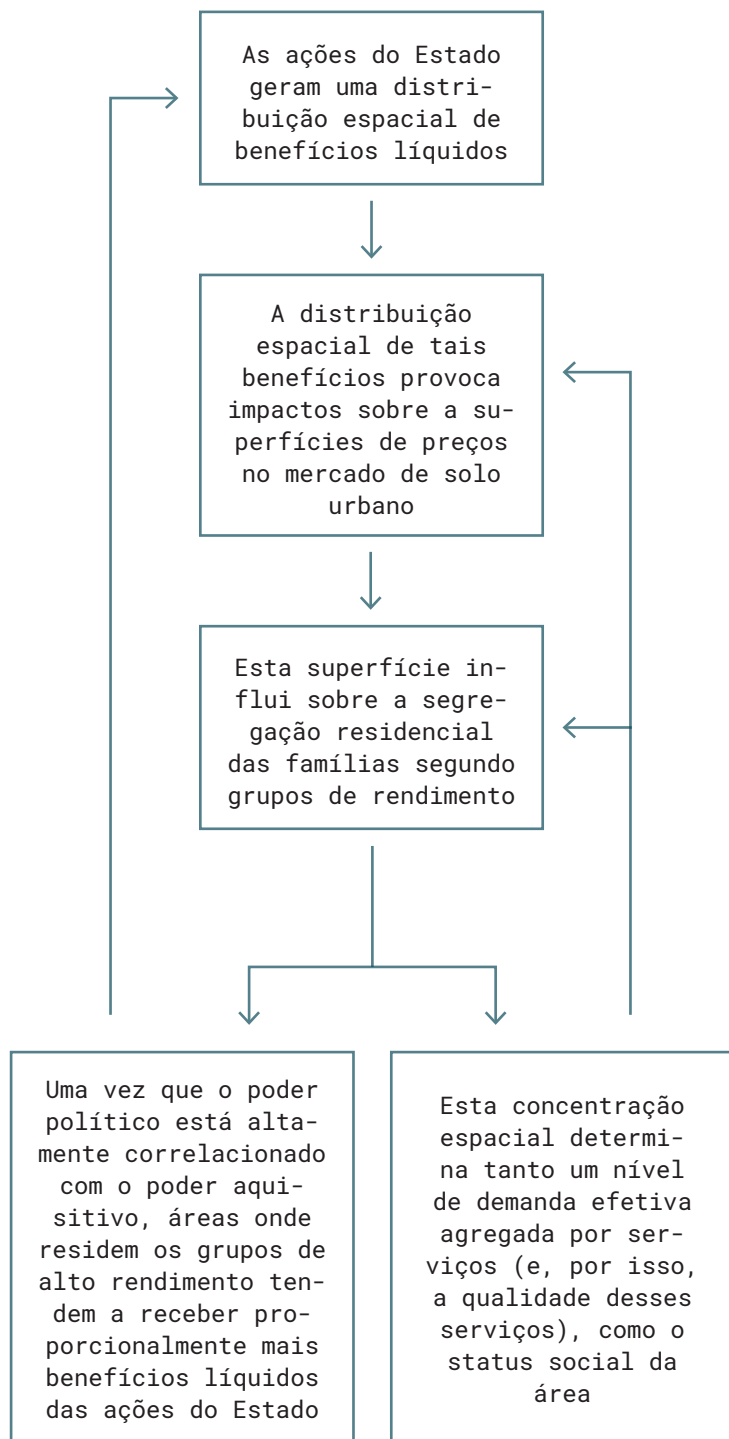
Uma vez que maiores rendimentos estão atrelados a um maior poder político, ou seja, “maior capacidade de influenciar decisões públicas em seu favor” (VETTER et al., 1981, p.462), as regiões nas quais concentram-se as parcelas mais abastadas da população recebem, proporcionalmente, nos termos dos autores, os maiores “benefícios líquidos” da ação estatal. Portanto, a segregação residencial num certo período significa tanto altas concentrações espaciais de poder econômico quanto altas concentrações espaciais de poder político, o que faz com que ela tenha

<sup>12</sup> Por renda, os autores se referem ao retorno anual para um investimento na terra (p.458).

<sup>13</sup> Por rendimento, os autores se referem à remuneração mensal das famílias (p.458).

implicações importantes na alocação dos investimentos públicos nos períodos subsequentes (VETTER et al., 1981). Aqui vale destacar, como o faz Villaça (2012), que a segregação, ou seja, a concentração espacial da classe mais rica é fundamental para a concretização de seus objetivos e de seu poder político: “sem a segregação, seria muito enfraquecido o poder de pressão dos mais ricos na sua luta por equipamentos públicos e pela qualidade de vida do seu espaço urbano” (VILLAÇA, 2012, p.81).

Além disso, a segregação residencial com concentrações de população de alto rendimento centraliza as demandas por serviços mais especializados, como escolas particulares, cinemas etc., fazendo com que sua alocação também se acumule nestas áreas. Isso, por sua vez, incrementa a demanda por habitação nas regiões e, consequentemente, aumenta ainda mais seus preços. Ademais, cresce o *status* das áreas e, por consequência, a atração que exercem sobre as parcelas mais abastadas da população (VETTER et al., 1981). Fecha-se, assim, um modelo de causalção circular da apropriação dos benefícios líquidos das ações do Estado:



Modelo de causação circular da apropriação dos benefícios líquidos das ações do Estado.

Fonte: VETTER et al., 1981.

Tal processo de causação circular dificulta cada vez mais o acesso às regiões mais beneficiadas pelos investimentos estatais por parte da parcela da população de menor poder aquisitivo. Mesmo quando nesses locais já residam proprietários de menor rendimento, a mudança de aumento nos preços dos impostos e custos de vida na área pode acabar por expulsá-los da região. As populações que são completamente impossibilitadas de serem atendidas pelas iniciativas privadas e pelo mercado e que acabam sem acesso aos “benefícios líquidos” das ações estatais, devido à desigualdade de poder político, como já ressaltado na parte 1, consolidam-se em condições de precariedade urbana e habitacional, sendo, pois, induzidas à segregação em territórios de alta concentração de pobreza urbana.

Somando-se a tal modelo, o Estado também pode contribuir para o agravamento da segregação residencial através de seu poder de regulação sobre o território, via, por exemplo, decisões a respeito do uso do solo e de taxas, ou por ação mais direta: a remoção forçada de parcelas da população de certas localizações, como ocorre com os processos de remoção de favelas ou reintegração de posse de edifícios ocupados. Nesses casos, as dinâmicas políticas envolvidas são variadas. Influem sobre a regulação e sobre as remoções forçadas, interesses advindos de proprietários, do mercado imobiliário, de incorporadores, da concentração de poder político em favorecimento da população mais abastada etc. Mas, retomando Harvey (1982), em todos casos fica claro o conflito entre a cidade vista por seu valor de troca e o intrínseco valor de uso que a mesma representa para as classes trabalhadoras.

As dinâmicas expostas até aqui, portanto, contribuem para explicar o que fez e ainda faz o Estado agir de maneira a aumentar as desigualdades sociais no espaço e a segregação. No entanto, apesar de sua forte influência, elas não determinam uma natureza comportamental do

mesmo, afinal, há outras dinâmicas políticas que podem interromper ou até reverter os processos de intensificação da segregação residencial, induzindo uma atuação do Estado a favor de maior integração espacial.

## As dinâmicas para a mitigação da segregação

Em primeiro lugar, destaca-se a pressão popular enquanto responsável por forçar o Estado a desenvolver políticas de combate à segregação e às desigualdades no espaço (MARQUES, 2005). Um importante exemplo, nesse caso, seria a mobilização política da população de baixo rendimento nas áreas menos favorecidas pelos investimentos estatais (VETTER et al., 1981), a qual levou à conformação dos movimentos sociais a partir das décadas de 1970 e 1980 em São Paulo (SADER, 1988). Junto a essas novas lideranças populares e sindicais, Maricato (2011) destaca também outras forças sociais advindas de lideranças profissionais, religiosos, intelectuais, pesquisadores acadêmicos, ONGs etc. que se uniram em torno da bandeira da Reforma Urbana, nos termos da autora, no período de luta pela ditadura e pela democratização do país. Ademais, influenciada, principalmente, pela ação política advinda dos movimentos sociais, a atuação estatal para o combate da desigualdade e segregação urbanas pode ser impulsionada também pela dinâmica das escolhas políticas e por processos internos às organizações do próprio Estado (MARQUES, 2005).

Para além das dinâmicas, pressões, decisões internas ou do próprio interesse político estatal em desenvolver ações redistributivas e de combate à pobreza, é fundamental que a compreensão dos processos em curso no espaço urbano e o olhar para o território sejam a base para o desenvolvimento de mecanismos eficazes de ação do Estado contra a segregação e desigualdades espaciais.

Assim, Marques (2005, p.49) divide “os mecanismos que o Estado poderia mobilizar para agir contra a segregação e as desigualdades espaciais” a partir tanto do tipo de estratégia territorial de combate à segregação e promoção de maior equidade do qual o mecanismo se vale, quanto da relação que a política estatal tem com o espaço urbano, ou seja, como ela age sobre ele.

Em relação aos tipos de estratégia, o autor elenca duas possibilidades. Uma primeira, seria promover diretamente a mistura social, ou seja, impelir a interação de diferentes grupos sociais através de sua aproximação física. Já a segunda, seria buscar diminuir os diferenciais de acessos a políticas e serviços através de melhorias nas condições urbanas das áreas habitadas pela população mais pobre, “elevando as suas condições de vida para um padrão mais próximo do experimentado pelos grupos de melhor condição social” (MARQUES, 2005, p.50).

No que diz respeito à interação da política com o espaço urbano, o autor também subdivide os mecanismos em dois grandes grupos: as políticas públicas “sobre o ambiente construído” e aquelas “organizadas espacialmente”.

No primeiro grupo estão as políticas urbanas propriamente ditas, como a legislação urbanística e o planejamento territorial, as políticas de construção de infra-estrutura, habitação, transportes, limpeza urbana etc. No segundo grupo estão as políticas que se considera tradicionalmente como compondo o centro das políticas sociais, como educação, saúde, assistência social, políticas de transferência direta de renda etc. (MARQUES, 2005, p.50)

Pensar a correlação entre o efeito acarretado sobre o território e a estratégia de redistribuição espacial das políticas estatais é fundamental para sua eficácia no combate às situações de segregação e de concentração de pobreza urbana. Sem isso, a despeito da decisão e do interesse políticos em promover maior integração espacial e social a partir do desenvolvimento de políticas redistributivas, estas acabam por ser dispersas, atuando ineficazmente sobre a mitigação da segregação e, conseqüentemente, sobre o rompimento dos ciclos de reprodução de pobreza urbana (MARQUES, 2005).

Se começamos o trabalho olhando, na seção 1.1, para como se consolidaram as precariedades habitacionais e urbanas em São Paulo, tendo em vista o processo de acumulação de capital, as relações de trabalho e as dinâmicas do Estado que levaram suas ações a intensificarem os processos de segregação e concentração de pobreza urbana, podemos agora, então, olhar para o outro lado das dinâmicas envolvidas na atuação estatal: aquelas em prol da mitigação das precárias condições de habitabilidade na cidade. Para tanto, foca-se nos processos relacionados a um tipo de política urbana específica, que representa importante campo de atuação profissional dos arquitetos-urbanistas no enfrentamento das precariedades e com a qual entrei em contato na minha experiência de estágio na SEHAB/PMSP: as políticas habitacionais.

“As políticas habitacionais podem contribuir para o acesso dos cidadãos à moradia digna e à cidade em um sentido amplo” (MARQUES e SARAIVA, 2005b, p.268), assim, além de representarem a política estatal que age diretamente sobre as condições de habitabilidade de grande parcela da população, são um mecanismo de ação direta sobre as desigualdades de acesso aos bens e serviços públicos da cidade. Mas, como enfatizou Marques (2005),



ter o intuito de interferir nessas condições não significa necessariamente atuar a favor da mitigação da segregação e do rompimento dos ciclos de reprodução de pobreza urbana. As políticas habitacionais, a depender de sua capacidade de combinar seu olhar sobre o efeito acarretado no território com sua estratégia de redistribuição espacial, podem contribuir para o aumento ou para a diminuição das desiguais condições de acesso nas cidades. Passemos, então, para uma nova recapitulação histórica a partir do ponto de vista das políticas habitacionais do município de São Paulo.



## As políticas habitacionais no âmbito municipal de São Paulo

### Do fim do século XIX ao final dos anos 1980

Em São Paulo, em meados de 1880, as condições precárias das habitações passaram a concernir as autoridades, mas eram encaradas através de uma abordagem higienista. Por meio de uma polícia que vigiava, examinava e inspecionava as moradias dos mais pobres nos cortiços, com base numa legislação de padrões mínimos para as mesmas, a atuação estatal focava em difundir padrões de comportamento e de hábitos cotidianos pensados a partir da questão da higiene. Assim, os problemas nas moradias em si não eram resolvidos ou, por vezes, eram “solucionados” pela demolição das construções (BONDUKI, 1998). Contribuia-se, portanto para a perpetuação e aumento dos padrões de segregação.

Isso se deu até os anos 30, quando a responsabilidade pelo enfrentamento do problema habitacional – que agravava-se paulatinamente pelo descompasso entre o aumento da demanda, devido às migrações para as cidades, e a oferta e produção de moradias nos centros urbanos – passou a ser pensado enquanto atribuição do Estado a nível federal. A partir de então, seguiram-se iniciativas de produção estatal de moradia a partir dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP), especialmente. Estas, entretanto, tiveram alcance restrito, longe de serem massificadas ou universalistas<sup>14</sup>.

Em 1964, com o regime militar, as políticas habitacionais passam a ser desenhadas a partir do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) gerido pelo Banco Nacio-

<sup>14</sup> A respeito desse período da políticas nacionais de habitação social, ver Bonduki (1998).

nal de Habitação (BNH). Semelhante às tentativas anteriores de políticas de habitação social, os esforços durante o período do BNH se concentraram na produção de novas unidades habitacionais para venda financiada. Os agentes de implementação dessas políticas, ou seja, responsáveis pela construção dos conjuntos habitacionais nos municípios, eram as Companhias de Habitação (Cohabs) – fundadas em 1965 como mutuárias do SFH. Os conjuntos eram implantados de maneira a baratear ao máximo sua produção: além de sempre realizados em grandes proporções, localizavam-se em extensas glebas nas franjas das cidades, carentes de infraestrutura, com pouca integração à malha urbana existente e, conseqüentemente, difícil acesso a bens e serviços de consumo coletivo (MARQUES e SARAIVA, 2005b). Ou seja, essa política estatal agia diretamente sobre o aumento da segregação territorial nas cidades, contribuindo ativamente para a manutenção e criação de ciclos de pobreza urbana.

Apesar dos efeitos negativos sobre a segregação residencial, foi com o BNH que massificou-se pela primeira vez a produção pública de moradia. Entretanto, o mesmo não pode ser dito a respeito de sua capacidade de universalização. Sem a alocação de recursos públicos a fundo perdido e sem a existência de subsídio estatal no sistema de financiamento implementado, a política habitacional excluiu a parcela da população em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica (ROYER, 2002). Em São Paulo, como destaca Kowarick (1979),

De fato, as agências governamentais têm empregado vultosos recursos no financiamento das habitações. Contudo, a imensa parcela dos montantes empregados segue uma lógica de financiamento ditada pela lei do lucro, destinando-se aos estratos de renda que podem pagar o preço de mercado da construção habitacional.

Até mesmo os programas que se destinam para a assim chamada demanda de 'interesse social', não só são quantitativamente pouco expressivos, como também, freqüentemente, as camadas que deveriam ser beneficiadas não têm condições de amortizar as prestações previstas pelas fantasiosas soluções oficiais. (KOWARICK, 1979, p.60)

Consequentemente, as políticas acabaram por ser pouco eficazes em relação à mitigação das condições de precariedade habitacional e urbana na metrópole paulistana, uma vez que as novas unidades habitacionais ficavam vazias ou eram repassadas para outros grupos de renda mais abastados e a população mais vulnerável retornava à situação de moradia informal (KOWARICK, 1979). Dessa forma, "os objetivos sociais que legitimavam a ação do Estado no setor foram progressivamente se deteriorando" (ROYER, 2002, p.12), o que chegou a levar, mais para o final da vigência do sistema, à implementação de programas alternativos ou reformistas dentro do escopo do BNH – o Profilurb, criado em 1975; Promorar, em 1979; e o João-de-Barro, em 1984 –, os quais, porém, se baseavam na redução dos custos de produção, relegando as ações à marginalidade em relação a estrutura principal de funcionamento do sistema, que foi mantida (ROYER, 2002).

As iniciativas no âmbito federal, mas com repercussões diretas nos territórios dos municípios, inclusive o de São Paulo, até a extinção do BNH em 1986, evidenciam a imprescindibilidade de se pensar estratégias contra a segregação combinadas às ações sobre o espaço da cidade a fim de se combater de maneira eficaz as condições de pobreza urbana. Ademais, evidencia-se a importância de conhecimento a respeito da organização social e espacial de territórios específicos, bem como as necessidades de cada espaço, a fim de implementarem-se políticas eficazes na

mitigação das condições precárias de habitabilidade para cada contexto. Enfim, mostra-se fundamental o vínculo com os interesses políticos locais (ROSSETTO, 2003).

Tal aproximação para com a questão habitacional foi possível a partir do final da década de 80, quando a extinção do BNH e a pressão dos movimentos sociais – que mudaram a situação política do país, levando ao surgimento de novas organizações e partidos políticos (AMARAL, 2002) – influenciaram o desenvolvimento e a consolidação de vários tipos de política alternativa para o enfrentamento desses problemas urbanos de maneira descentralizada (MARQUES e SARAIVA, 2005b). É assim que, diferentemente da concentração das iniciativas tidas até então no âmbito federal, a participação dos municípios como promotores da habitação ganha destaque. Em 1988 – também a partir de muita mobilização popular –, chega-se até a ser consagrada na Constituição Federal a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de promover programas de construção de moradias, de promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos<sup>15</sup>.

Na administração municipal de São Paulo, ainda antes da extinção do BNH, pela forte pressão dos movimentos sociais, começam a surgir as primeiras iniciativas de promoção de políticas mais localizadas, as quais direcionavam o olhar para as favelas e loteamentos irregulares a fim de enfrentar a questão habitacional. Desde então, o conteúdo das iniciativas públicas para habitação variou bastante devido às mudanças dos campos político-ideológicos de cada gestão, sendo marcadas por grande descontinuidade política e administrativa. Não obstante, como aponta Marques e Saraiva (2005b, p.269), é possível verificar, ao longo do tempo, “um grande deslocamento das políticas na direção de intervenções mais redistribu-

<sup>15</sup> Extraído do texto do Capítulo II, Artigo 23 da Constituição Federal. Disponível em: <[https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988\\_08.09.2016/art\\_23\\_.asp](https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_08.09.2016/art_23_.asp)>. Acesso em: 03/12/2017.

tivas e de combate à segregação” na metrópole paulistana.

Desde o final da década de 1970, já apresentavam-se iniciativas públicas alternativas para lidar com a questão habitacional, mas de maneira pontual e experimental, atuando timidamente sobre os territórios de pobreza e segregação. Nos últimos meses da gestão de Olavo Setúbal (1975-1979), por exemplo, instituiu-se o Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal (Funaps), o qual tinha por objetivo financiar atendimentos habitacionais individualizados (AMARAL, 2002). Já no governo de Reynaldo de Barros (1979-1982), criou-se a Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos (Serla), a qual, apesar de pouco intervir sobre os problemas urbanos, atuando mais sobre a questão jurídica da regularização de loteamentos que se encaixavam na Lei Federal no 6766/79<sup>16</sup>, já constituía uma referência para uma possível política para os loteamentos precários e irregulares (MARQUES e SARAIVA, 2005b).

Na gestão de Mário Covas (1983-1985) as políticas habitacionais se concentraram na construção de grandes conjuntos na periferia da cidade pela Cohab, a partir do ainda existente BNH (MARQUES e SARAIVA, 2005b). Entretanto, foram realizadas também as primeiras iniciativas em favelas pela Secretaria do Bem-estar Social – atual Secretaria de Assistência Social (SAS) –, uma vez que, até esse período, o setor de habitação no âmbito municipal estava vinculado de forma institucional – com exceção dos anos de 1975 e 1976, quando foi transferido para a Cohab – a uma função assistencial (ROSSETTO, 2003). Dentre a série de testes de programas habitacionais implantados, sintetizam-se:

- a) aquisição de terras ocupadas pelos moradores de maneira a sustar a reintegração de posse exigida pelo proprietário. (...) b) experiências de urbanização de pequenas áreas pú-

<sup>16</sup> Legislação que regia e rege até hoje sobre o parcelamento do solo urbano em todo o país. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)> Acesso em: 03/12/2017.

blicas ocupadas, por meio de financiamento de material de construção, ora aceitando a assessoria de técnicos ligados à comunidade e testando a proposta de mutirão (...) ora fornecendo apoio técnico direto para a urbanização e reconstrução das unidades (...) c) (...) experiências de aquisição de áreas loteadas e de compra de material de construção para a autoconstrução de unidade embrião. (ROSSETTO, 2003, p.34)

O governo seguinte, porém, representou um grande retrocesso, praticando iniciativas que agiram diretamente sobre a intensificação da segregação e desigualdades sociais no espaço. Na gestão de Jânio Quadros (1986-1988), atribuiu-se à Superintendência de Habitação Popular (HABI) a atuação na área de habitação de interesse social e o gerenciamento do Funaps que passa da Secretaria do Bem-estar Social para a Secretaria de Habitação (SEHAB), órgão que até então era basicamente normativo, “sem nenhuma experiência com o tema de habitação popular e favelas” (ROSSETTO, 2003, p.37). Junto com tal reestruturação, alterou-se o eixo da política para a habitação popular: a ênfase passou a ser a produção de moradias. Apesar de ter-se dado continuidade às ações nas favelas, as políticas passaram a se empenhar no desfavelamento, a partir de remoções forçadas, voltando-se para a construção de novas unidades habitacionais em outras localizações, geralmente mais afastadas (ROSSETTO, 2003; MARQUES e SARAIVA, 2005b). Ademais, extinguiu-se a Serla, representando regresso para a possibilidade de avançar numa política de regularização em loteamentos (MARQUES e SARAIVA, 2005b).



## O fim dos anos 1980 e a década de 1990

A administração de Luiza Erundina (1989-1992), então, operou de maneira completamente distinta da de Jânio Quadros:

(...) havia o compromisso com os movimentos sociais de priorizar a área de habitação popular como uma das formas de inverter as prioridades de investimento na cidade. Os recursos públicos foram aplicados na periferia da cidade e procurou-se aumentar os gastos com as políticas sociais. (ROSSETTO, 2003, p.41)

A nova gestão, pois, trouxe significativos avanços para o combate efetivo às condições de segregação e pobreza urbanas a partir da implementação de políticas habitacionais alternativas junto à participação popular. Até então, já existiam as experiências dispersas com diferentes soluções pontuais para a questão habitacional, sendo que, com a nova gestão, elas puderam se desenvolver e ganhar escala e complexidade inéditas, constituindo um novo quadro de política de habitação popular no município de São Paulo – e ampliando as discussões sobre o tema para o restante do estado e do país (AMARAL, 2002). A Cohab, que antes representava o braço executivo das políticas municipais de habitação, passa, então, a não ser mais prioridade (MARQUES e SARAIVA, 2005b).

A ampliação do leque de políticas foi realizado a partir de programas e subprogramas que subdividiavam-se, basicamente em:

A ação em favela subdividia-se em: urbanização, com diferenças de procedimentos se executada por empreiteira ou por mutirão

(subprograma Funaps/Urbanacom36); prevenção de risco; melhorias e regularização fundiária.

A construção de habitação de interesse social era organizada em: aquisição de terras, construção de unidades novas por empreiteira, construção por mutirão (programa Funaps/Comunitário) e intervenção em cortiços. (ROSSETTO, 2003, p.45)

Para tanto, foi fundamental a construção de nova estrutura organizacional da Secretaria de Habitação (SEHAB), com foco para duas agências: a Superintendência de Habitação Popular (HABI) e o Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (Resolo) (MARQUES e SARAIVA, 2005b). Como já apresentado, a HABI, antes alocada dentro da Secretaria de Bem-estar Social, foi transferida para a SEHAB no governo de Jânio Quadros, em 1986. Tradicionalmente, ela já era a estrutura institucionalizada para a ação em favelas, sendo que, na nova gestão, deu-se bastante peso para tal repartição tendo em vista a experiência acumulada tanto de problemas quanto de soluções para as intervenções em favelas (BUENO, 2000).

A estrutura da HABI foi regionalizada a partir da criação de escritórios regionais de habitação – os quais, em um ano, passaram de cinco (baseadas nas macrorregiões existentes: Norte, Sul, Centro, Leste e Sudeste) para treze divisões. A estrutura da HABI central, no entanto, se manteve com seus cargos e atribuições, centralizando as ações dos escritórios regionais (BUENO, 2000). Foram nos escritórios regionais que implantaram-se os programas para construção de habitações por mutirão e por empreiteiras financiadas pelo Funaps. Cada um deles contava com equipes técnicas das áreas de engenharia, arquitetura e serviço social e estavam localizados territorialmente, próximos a suas áreas de atuação – característica que foi

positiva para suas ações em favelas. “Esta reorganização propiciou maior agilidade no contato com as demandas, com as outras estruturas regionais da Prefeitura e maior eficiência e produtividade da HABI no desenvolvimento e acompanhamento dos projetos e obras” (BUENO, 2000, p.101).

Já o Resolo foi criado na própria gestão de Luiza Erundina com o objetivo de implantar a política de loteamentos, ocupando o espaço deixado pelo extinto Serla. Ademais, houve a criação de diversas outras novas organizações administrativas. Em 1990, no campo de intervenção em favelas, por exemplo, instituiu-se o Grupo Executivo de Urbanização de Favelas (GEU-Favelas), que elaboravam e geriam as políticas de urbanização. Outro exemplo, mais para o fim do governo, foi a criação de um grupo para implementar a política de cortiços, o qual acabou por ser pouco expressivo (MARQUES e SARAIVA, 2005b). Toda essa montagem dos programas e crescimento das estruturas e equipes se deu num processo pouco planejado, através de uma construção via tentativa e erro. Mesmo assim, “(...) ao final da gestão havia se acumulado um conhecimento significativo sobre os procedimentos técnicos e a organização administrativa, inclusive com a normatização de projetos e obras” para os novos modelos alternativos de políticas habitacionais (MARQUES e SARAIVA, 2005b, p.277).

Tiveram grande importância na elaboração e administração das inovações trazidas pela gestão, diversos “técnicos, professores universitários e militantes comprometidos com as lutas históricas dos movimentos populares por habitação e reformas urbanas” (AMARAL, 2002, p.18). Assim,

Os novos programas desenvolvidos e executados prezavam pela qualidade das moradias, conjuntos e obras, procurando valorizar o

projeto arquitetônico e urbanístico. O objetivo era promover soluções originais, de custos mais baixos e diferenciadas, tanto do ponto de vista estético, quanto da implantação urbanística, dos processos construtivos, das tipologias e da escolha de materiais. Priorizaram-se intervenções em vazios urbanos, por meio de desapropriação de terrenos, visando à produção de conjuntos menores, inseridos na malha urbana. (AMARAL, 2002, p.21)

Pela primeira vez, portanto, as ações da PMSP no relativo à questão habitacional fugiram da produção tradicional de unidades novas para venda em grandes conjuntos, contribuindo com importantes efeitos potenciais na mitigação dos processos de segregação. Consolidando um vínculo da política com amplos setores dos movimentos sociais, a gestão de Luiza Erundina mudou completamente os rumos da habitação popular em São Paulo: deu-se início à construção efetiva de uma nova política definida em ampla escala, apresentando resultados de qualidade (AMARAL, 2002) e redistributiva sob o ponto de vista das grandes intervenções e obras e da regulação do território (MARQUES e SARAIVA, 2005b). Ademais, o governo também foi responsável pela “criação das estruturas gerenciais necessárias para a implementação de tais políticas” (MARQUES e SARAIVA, 2005b, p.279). Infelizmente, à grande maioria de avanços estruturais conquistados com as tentativas e erros ao longo do período de implementação, não foi dada continuidade na gestão seguinte. Com isso, apesar do governo de Luiza Erundina representar o marco de virada nas políticas habitacionais do município de São Paulo – com repercussões, ainda, para todo o estado e país –, desde sua época, as iniciativas não voltaram a alcançar a mesma qualidade da maneira integrada que o arranjo estrutural desenvolvido permitira alcançar.

A eleição de Paulo Maluf como prefeito da cidade em 1992, representou o início de um período de governo oposto ao anterior em termos políticos e ideológicos – do qual fizeram parte as administrações de Paulo Maluf (1993-1996) e de Celso Pitta (1997-2000). Assim, estabeleceu-se uma nova linha de orientação para os princípios e estratégias das políticas habitacionais de São Paulo. No sentido contrário do direcionamento que Luiza Erundina deu para seus investimentos – focados nas regiões periféricas da metrópole –, o período Maluf-Pitta “voltou a priorizar os investimentos no setor Sudoeste da cidade, setor mais consolidado, dotado de todos os serviços, beneficiando-o com várias obras viárias de grande porte (...)” (ROSSETTO, 2003, p.50). Logo, as gestões contribuíram para o aumento dos padrões de segregação no espaço urbano de São Paulo.

Entretanto, sob influência das iniciativas públicas ocorridas em governos anteriores – de Mário Covas, mas especialmente de Luiza Erundina –, do potencial de votos e da ação continuada dos movimentos sociais, também desenvolveram-se projetos para as áreas sociais. Os mesmos, porém, pouco focaram na sua capacidade redistributiva e de combate às situações de desigualdade social no espaço urbano, na verdade, atentavam para sua chamatividade (AMARAL, 2002). No relativo, especificamente, à habitação, “o principal programa da gestão foi a construção de edifícios verticalizados em áreas de favelas, conhecido como Cingapura” (AMARAL, 2002, p.53).

Apesar da iniciativa contribuir para a consolidação dos núcleos – não resumindo a solução dada às favelas à remoção forçada de seus moradores, como antes ocorrera diversas vezes –, a implantação do projeto Cingapura “não alcançava a totalidade das favelas e não tinha nenhuma consideração pelas condições urbanísticas existentes ou pelas características locais” (MARQUES e SARAIVA, 2005b, p.281). Diferentemente das ações desen-

volvidas na gestão anterior, a intervenção não se dava a partir de critérios técnicos, não tinha grandes preocupações urbanísticas ou arquitetônicas, não se atentava à gravidade da situação de cada lugar e tampouco abria espaço para a participação popular. Sua única e primordial preocupação era garantir visibilidade ao próprio projeto, sendo que as implantações dos edifícios construídos nas favelas eram feitas preferencialmente em locais de maior circulação de veículos, ou seja, literalmente onde eram mais visíveis (AMARAL, 2002; MARQUES e SARAIVA, 2005b).

O projeto Cingapura, portanto, acabou por gerar problemas

(...) oriundos de uma certa confusão entre uma iniciativa convencional de construção de unidades novas e a urbanização de favelas. Assim, foram construídas unidades que, além de apresentar baixa qualidade e situação fundiária irregular, eram vendidas para uma população que não conseguiria pagar nem mesmo o valor do condomínio dos prédios, quanto mais quitar as prestações. Ao mesmo tempo, a melhoria ambiental e urbana usualmente produzida pela urbanização tampouco foi alcançada, devido ao caráter assistemático e incompleto das intervenções. (MARQUES e SARAIVA, 2005b, p.281)

A preferência pela construção de novas unidades habitacionais esteve bastante ligada à relação dos governos com as grandes empreiteiras (AMARAL, 2002). Para além do majoritário envolvimento das grandes empresas da construção civil especializadas em obras públicas nos processos de licitação, desenvolveu-se “uma enorme dependência das gerenciadoras, empresas de consultoria de engenharia que fornecem não apenas capacidades técni-

<sup>17</sup> A respeito desse modelo de arranjo gerencial nas políticas de habitação tanto no município quanto do estado, ver PULHEZ (2014).

cas e condições materiais, mas também capacidades gerenciais e até decisórias”<sup>17</sup> (MARQUES e SARAIVA, 2005b, p.280; PULHEZ, 2014).

Tais novos arranjos gerenciais se consolidaram após o desmonte das estruturas construídas na gestão de Luiza Erundina, ocorrido logo no início da gestão de Paulo Maluf. Dentro da SEHAB, eliminaram-se os escritórios regionais das Habi, as quais voltaram a ser divididas em cinco divisões correspondentes às macrorregiões e concentradas no edifício-sede da SEHAB (MARQUES e SARAIVA, 2005b), de onde não saíram mais. As equipes técnicas foram desmontadas, com grande parte de funcionários experientes sendo desligados ou tendo seu antigo trabalho inviabilizado. Ademais, o Funaps mudou substancialmente de desenho institucional, passando a ser conhecido por Fundo Municipal de Habitação (FMH) (ROSSETTO, 2003). Em relação aos loteamentos clandestinos, ao menos, manteve-se o Resolo e “destacou-se a aprovação da lei 11.775/95, que permite a regularização de loteamentos implantados de 1972 a 1994” (AMARAL, 2002, p.29).

Da mesma maneira que a administração Luiza Erundina marcou a instituição de uma frente de política de urbanização de favelas no município de São Paulo, os rearranjos técnicos e estruturais trazidos pela gestão de Paulo Maluf e continuados na administração Celso Pitta marcam até hoje a maneira como se dá a implementação destes programas.

## Do início do século XXI até hoje

Os anos 2000 começam com a retomada da questão habitacional e urbana no âmbito federal. Primeiro, é aprovada uma emenda constitucional que coloca o direito à moradia como direito social (AMARAL, 2002). Já em 2001, é aprovado o Estatuto da Cidade, seguido pela criação, em 2003, do Ministério das Cidades. Com isso, são instituídos novos marcos legais de referência para políticas urbanas, inclusive as políticas habitacionais. Ademais, no decorrer da década, instituem-se os dois grandes programas federais para ação e financiamento no setor: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 para catalisar setores econômicos e chegando em 2011 à sua segunda fase, o qual tem uma modalidade que é voltada especificamente para saneamento e urbanização de favelas, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 e que se encontra atualmente na sua terceira fase, o qual é direcionado para a produção de novas moradias, sendo tido como o maior programa habitacional da história do país<sup>18</sup>.

Com as novas referências e fontes de financiamento instituídas em âmbito federal, as políticas no âmbito municipal de São Paulo alinham-se às novas diretrizes – sem que isso implique em grandes mudanças às mesmas –, mas também continuam a ser desenvolvidas com a autonomia consagrada desde a Constituição aos municípios.

Após a gestão de Celso Pitta, vence as eleições, pelo mesmo partido de Luiza Erundina, a candidata Marta Suplicy. Sua administração (2001-2004) é marcada pela “grande variedade de iniciativas implantadas, gerando certa tendência à dispersão de esforços” (MARQUES e SARAIVA, 2005b, p.286), uma vez que as políticas implementadas deram continuidade a todas aquelas instituídas desde a gestão Luiza Erundina: dos mutirões e urbanização de favelas ao Cingapura e regularização de loteamentos –

<sup>18</sup> A respeito do PMCMV, ver SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (2015).



denominado Lote Legal na gestão Celso Pitta (MARQUES e SARAIVA, 2005b).

Em relação à urbanização de favelas, as iniciativas se desdobraram a partir da frente de urbanização – denominada Bairro Legal – e da frente de regularização. No entanto, nenhuma obra de urbanização foi iniciada durante a gestão, sendo os únicos êxitos da administração alcançados nos esforços despendidos para a regularização fundiária. A construção por mutirão foi retomada, mas dessa vez, dentro da Cohab. Paralelamente, esta última manteve sua frente de construção de conjuntos tradicionais, dando continuidade ao Projeto Cingapura. Em relação aos loteamentos irregulares, deu-se continuidade ao Programa Lote Legal (MARQUES e SARAIVA, 2005b).

Quanto às novidades trazidas pela gestão, vale destacar: a concepção e o início da elaboração do Sistema de Informações Habitacionais (Habisp) – o qual mapeia as moradias precárias, reunindo e sistematizando o cadastro de todas famílias atendidas por programas habitacionais –, a criação de um programa de Locação Social, a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor – instrumento e marco regulatório introduzidos pelo Estatuto da Cidade – e o desenvolvimento de uma série de atividades na área central da cidade. Nesta última, sob coordenação do Programa Operacional da Região Centro (Procentro) e posteriormente articulada pela Ação Centro, subordinada à Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), desenvolveu-se o programa Morar no Centro, o qual incluía iniciativas como Locação Social, Intervenção em Cortiços, Perímetros de Recuperação Integrada do Habitat (PRIHs) e Programa de Arrendamento Residencial (PAR) (MARQUES e SARAIVA, 2005b). Todas essas iniciativas, apesar de terem representado frentes de pouca produção, se voltaram para a mitigação direta de condições de segregação, valorizando a habitação popular nas áreas centrais – as quais na época já encontravam-se

abandonadas e com edifícios ocupados devido ao deslocamento do eixo financeiro-econômico da cidade para o setor sudoeste.

Por outro lado, não deu-se atenção para as estruturas estatais com o objetivo de retomar a capacitação para planejamento e ação que tinham sido alcançada na gestão Luiza Erundina.

(...) em vez de empreender um esforço para reconstruir as estruturas administrativas da habitação e se aparelhar para o planejamento e a gestão da política, o governo optou por manter o padrão de baixa capacidade técnica e operacional associado à dependência das gerenciadoras. (MARQUES e SARAIVA, 2005b, p.287)

Assim, as estruturas da SEHAB se mantiveram as mesmas, inclusive as cinco divisões de HABI centralizadas e responsabilizadas pelos mesmo programas. A única mudança foi que tais repartições voltaram a ser encarregadas de realizar urbanização e regularização em favelas.

Seguiram-se à administração Marta Suplicy, duas gestões de contrária orientação partidária em relação a esta: a gestão José Serra (2005-2008) e a gestão Gilberto Kassab (2009-2012). Nos novos governos, não mantiveram-se exatamente os mesmos programas da gestão anterior, mas atuou-se nas mesmas frentes, trazendo, ainda, algumas inovações para a política habitacional como um todo. Dentre elas, uma das principais, diz respeito à implantação, em 2006, do Habisp, cuja construção havia sido iniciada no governo anterior. Com isso, permite-se visualizar as situações mais críticas e elencar prioridades para a provisão habitacional<sup>19</sup>.

Em relação aos programas, já no primeiro ano da administração de José Serra, implantou-se, com o objeti-

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=48500>> Acesso em: 03/12/2017.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=3837>> Acesso em: 03/12/2017.

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=48500>> Acesso em: 03/12/2017.

<sup>22</sup> Ver Anexo 1 - Estrutura SEHAB 2009.

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=48500>> Acesso em: 03/12/2017.

vo, inédito até então, de combater as precariedades e irregularidade dos conjuntos habitacionais já construídos, o Programa 3R's, estruturado em três eixos: de regularização, de recuperação de créditos e de revitalização do empreendimento<sup>20</sup>. Em seguida, no ano de 2006, deu-se início ao Programa de Recuperação Urbana de Cortiços. Para os loteamentos irregulares, manteve-se as ações de regularização fundiária através do Resolo. Ademais, através da Cohab, é dada continuidade a construções de novas unidades habitacionais, cuja produção intensifica-se a partir de 2009 devido aos aportes de verba provenientes do PMCMV, do Governo Federal<sup>21</sup>.

Entretanto, o destaque da atuação das HABI – as quais ficaram encarregadas de desenvolver todos os programas habitacionais – vai para o Programa Municipal de Urbanização de Favelas. Com grandes investimentos das gestões, o número de intervenções da política se intensificou através da mesma estrutura<sup>22</sup> e dos mesmos eixos da administração anterior: urbanização – com novos empreendimentos permanecendo a única técnica para solução de precariedades habitacionais – e regularização fundiária. Além do programa, para essa frente, foi lançado o concurso Renova SP em 2011, em parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), por meio do qual previa-se a urbanização de 209 assentamentos precários do município<sup>23</sup>.

O edital do concurso baseou-se no ponto que representa, junto com o Habisp, as principais inovações trazidas no período: o Plano Municipal de Habitação 2009-2024. O documento traz os princípios de diretrizes da Política Municipal de Habitação e, com a premissa de construir as políticas a partir do reconhecimento do território, traz um diagnóstico e cenários da situação habitacional no município. Além disso, o PMH instituiu um projeto de ação territorializada para os programas habitacionais a partir das sub-bacias hidrográficas da cidade. Dentro destas, foram

traçados 328 Perímetros de Ação Integrada (PAIs), os quais contaram com a utilização de indicadores, como áreas de risco, existência de infraestrutura e vulnerabilidade social para eleger os perímetros de atendimento prioritário. Ademais, uma vez que muitos assentamentos precários localizam-se na beira de corpos d'água – explicação da escolha das sub-bacias como referência geográfica –, além de riscos geológicos, levou-se em consideração também a compatibilização entre as intervenções habitacionais e as obras de implantação de coletores tronco – pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo (DAEE) da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp). Assim, adotou-se a premissa de realização de obras de urbanização de montante para jusante, de modo a eliminar as contribuições de efluentes não tratados, resíduos sólidos e detritos de erosão aos corpos d'água.

Apesar dos avanços no diagnóstico e planejamento das ações, em nada se avançou no que diz respeito à estrutura e capacidade técnica e operacional das instituições estatais para concretização dos novos modelos de solução frente à questão habitacional. Perpetuou-se a dependência das gerenciadoras, assim como a centralização das HABI, as quais somente passaram a sistematizar e planejar suas ações a partir da ordem de priorização dos PAIs trazida pelo PMH.

Na gestão Fernando Haddad (2013-2016), apesar de haver novamente a alternância da visão política e ideológica entre os governos, mantêm-se os programas habitacionais, a sistematização dos cadastros de moradores pelo Habisp e o plano de ação a partir dos PAIs. A estrutura da SEHAB, no entanto, é reformulada logo no início da gestão<sup>24</sup>, de maneira a enxugá-la a partir da instituição de três coordenadorias – Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social (CAS), Coordenadoria de Gestão de Programas, Projetos e Obras (CPO) e Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF) – e da Supervisão Geral de

<sup>24</sup> Ver Anexo 2 - Estrutura SEHAB 2012.

<sup>25</sup> Disponível em:  
<[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000)> Acesso em:  
03/12/2017.

Administração e Finanças (SGAF). Nessa reestruturação, as antigas HABI deixam sua posição ao passarem a ser Divisões Técnicas Regionais (subdivididas em seis setores: Norte, Leste, Centro, Sudeste, Sul, Extremo Sul) dentro dos Departamentos de Ações Regionalizadas (DEAR) que compõe a estrutura de CAS<sup>25</sup>. Suas equipes, no entanto, se mantêm compostas por assistentes sociais (equipe do social) e arquitetos (equipe do físico).

Um ponto marcante dessa gestão foi o olhar para os edifícios das áreas centrais, com exemplos de reabilitações para locação social e reabilitações para provisão de moradia – muitas das quais estiveram baseadas num dos braços do PMCMV: o PMCMV-Entidades, o qual teve como objetivo tornar a moradia acessível às famílias organizadas por meio de cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. Ademais, no âmbito legislativo, consolidou-se o instrumento de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo para denúncia de edifícios desocupados ou abandonados.

No final da gestão, ainda, desenvolveu-se novo Plano Municipal de Habitação aberto para a discussão pública. Nele, além de uma aprofundada e completa apresentação das necessidades habitacionais e diretrizes para estruturação da Política Habitacional no município, apresentaram-se os programas, as estratégias de ação e as estratégias de financiamento para cada caso específico. Mais uma vez, no entanto, os planos não foram desenvolvidos com especial atenção à estrutura técnica e operacional das instituições estatais.

A gestão de Fernando Haddad, ainda, iniciou um Programa Habitacional a partir de Parceria Público-Privada (PPP), ao qual a gestão que se seguiu, que equivale à administração atual de João Dória Júnior (2017-) – de oposição partidária à anterior –, deu continuidade. No primeiro ano da gestão de João Dória, ainda, deu-se início a

um novo processo de reestruturação da SEHAB que prevê o desligamento de arquitetos-urbanistas das equipes técnicas interdisciplinares das Divisões Técnicas Regionais, as quais passam a ser compostas apenas por assistentes sociais e denominadas de Divisão Regional do Trabalho Social (DTS)<sup>26</sup>. Dessa forma, desfaz-se da última característica ainda remanescente na estrutura das Divisões Regionais herdada das estruturas de HABI construídas na gestão Luiza Erundina.

<sup>26</sup> Ver Anexo 3 - Estrutura SEHAB 2017.







***O que aconteceu com a casa do  
Manoel e da Tereza?***



A experiência que tive de estágio profissional dentro de DEAR-Sul, na SEHAB/PMSP, é um exemplo que constata o encaminhamento das decisões políticas no âmbito municipal para a construção de programas habitacionais que têm por objetivo mitigar as desigualdades sociais no espaço e a segregação. Já completam-se quase trinta anos – partindo da guinada no setor proporcionada pela gestão Luiza Erundina – de acúmulo de experiências no assunto, que, com tentativas e erros, avanços e retrocessos, trespassaram governos de diferentes cunhos político-ideológicos. Tudo isso deveu-se à persistência de muita pressão política por parte dos movimentos sociais, em especial aqueles que lutam por moradia, a qual garantiu a inclusão e a continuidade da temática na agenda das políticas públicas (AMARAL 2002).

Hoje, portanto, com o Programa de Urbanização de Favelas do município de São Paulo na favela do Sapé, seus moradores em condições de vulnerabilidade socioeconômica, inclusive o Manoel e a Tereza, passaram a ter acesso a serviços públicos de infraestrutura básica sem ser expulsos de suas localizações. Porém, meu específico contato com o projeto de readequação total para a moradia do casal não só me instigou a entender melhor a tríade precariedades-Estado-políticas habitacionais, como também

me aproximou de pormenores na execução do Programa de Urbanização de Favelas que ainda deixam a desejar.

Os estudos para o projeto de reconstrução da casa do Manoel e da Tereza não foram aproveitados. Ao finalizar os laudos das vistorias técnicas às casas em monitoramento, a construtora concluiu que a moradia apenas precisava de tratamento nas trincas das paredes e que sua cobertura fosse refeita com o objetivo de melhorar seu caimento. Não seria mais necessário um projeto de readequação total, bastavam as readequações pontuais para reparar os danos gerados à residência, garantindo a sanção de problemas estruturais e acabando com o risco aos moradores. O banheiro, a cozinha e o quarto do Manoel e da Tereza continuariam, no entanto, sem aberturas para ventilação e iluminação. E a casa se manteria compartilhando a parede do vizinho.

Em um ponto, concordei com o parecer: após ter feito o levantamento da casa e conversado com o Manoel e a Tereza, percebi como um projeto para adequar a moradia a melhores condições para o dia-a-dia do casal não exigia grandes intervenções. Não havia necessidade de reconstrução, um projeto do zero nem fazia sentido. Quantos não seriam os transtornos causados ao casal, que teria que se retirar da moradia para que ocorressem as obras?

Para onde eles iriam? E os custos de se demolirem partes da casa que não apresentavam rachaduras para depois reconstruí-los? Eram mesmo necessários?

Por outro lado, estava certa de que o simples tratamento de trincas ou a melhora do caimento do telhado não eram intervenções suficientes para garantir o enfrentamento das precárias condições de habitabilidade do Manoel e da Tereza. Solucionar puros problemas estruturais é fundamental para a consolidação de qualquer construção, mas, para que esta seja durável e habitável, é necessário pensar em inúmeras questões técnicas para além disso. Justamente por este ponto, o Programa de Urbanização de Favelas ainda distancia-se de atingir sua potencial eficácia enquanto política habitacional.



## **A ausência das melhorias habitacionais na política de urbanização de favelas**

Às precárias condições de habitabilidade das moradias que se encontram em áreas remanescentes dos projetos de urbanização é dada a resposta de “consolidação” por meio da ligação de suas redes de água, esgoto e energia elétrica ao sistema municipal implementado no perímetro – como já foi relatado anteriormente. Ou seja, fecham-se os olhos para todos os problemas relativos a cada construção em específico. A casa do Manoel e da Tereza apenas teve atenção devido aos danos que a obra causou em sua estrutura – sem isso, eu não teria entrado em contato com o casal e olhado para as precariedades habitacionais de sua moradia. E, como vimos, tal preocupação também não foi suficiente para garantir que as intervenções técnicas necessárias para a melhoria da qualidade de vida do casal na residência fossem adequadamente executadas.

Aqui, vale lembrar, como apresenta Sabatier (1999), que há três diferentes processos envolvidos na conformação ou transformação das políticas públicas: aqueles que

dizem respeito à dinâmica política em si – componente cuja importância foi abordada na seção 2.1, quando tratou-se dos motivos que influem sobre a ação estatal –, aqueles envolvidos com o problema que a política visa enfrentar – o agravamento das precariedades habitacionais e urbanas durante a urbanização de São Paulo, por exemplo – e aqueles envolvidos com as soluções para fazer frente ao problema. Neste último processo, fazem-se presentes tanto as técnicas, quanto as metodologias e arranjos estruturais e organizacionais para melhor enfrentamento da questão. Logo, tanto a atuação profissional do arquiteto-urbanista para o enfrentamento de precariedades habitacionais e urbanas, em territórios de pobreza e segregação, pode se dar junto ao Estado por meio das políticas habitacionais, quanto tal prática têm grande parcela de influência sobre a qualidade e eficácia da concretização dessas iniciativas<sup>27</sup>.

No Programa de Urbanização de Favelas, técnicas alternativas – que ainda podem ser melhor desenvolvidas para se adequar às especificidades de cada contexto – para a regularização fundiária e para a implementação do sistema básico de provisão de infraestrutura e de serviços públicos já foram consolidadas. Entretanto, no que diz respeito às condições de precariedades habitacionais, o

<sup>27</sup> Reconhece-se tal papel da Arquitetura e Urbanismo não como único e isolado, afinal, dentro das dinâmicas das soluções para fazer frente ao problema, trabalham em conjunto diversas outras disciplinas e conhecimentos técnicos, como engenharia, direito, geografia, ciências políticas, administração pública, entre outros. O trabalho, entretanto, faz um recorte consciente dessa interdisciplinaridade para direcionar-se especificamente para a parcela de contribuição referente à formação e atuação dos arquitetos-urbanistas.



<sup>28</sup> Um embrião equivale ao núcleo básico de uma moradia – um quarto, um banheiro, uma sala e uma cozinha – sendo que sua construção prevê possibilidades de futura expansão por parte do morador. Geralmente são implementados em espaços residuais nas áreas remanescentes com o intuito de evitar futuras novas ocupações.

<sup>29</sup> Desde os IAPs, ao BNH e mais recentemente com o PMCMV.

enfrentamento da questão ainda é dado unicamente pela construção de novas unidades habitacionais – em conjuntos verticalizados, em sua grande maioria, mas também em tipologias de casas sobrepostas, tripostas, embriões<sup>28</sup> etc. – com forte dependência das gerenciadoras e grandes construtoras.

A primazia da provisão associada, muitas vezes, a interesses políticos e econômicos relacionados à visibilidade das ações da gestão e à fomentação da indústria da construção civil – os quais mobilizaram e ainda mobilizam programas de construção de unidades em conjuntos habitacionais em grandes glebas periféricas<sup>29</sup> – se reflete, assim, até mesmo dentro das políticas habitacionais de urbanização de favelas. Com isso, apesar de garantirem-se as localizações, condições precárias de habitabilidade são consolidadas sem que as técnicas para os peculiares problemas de cada moradia sejam consideradas enquanto importantes para se fazer frente ao problema habitacional.

São intervenções tão particulares, tão diversas, que parecem sumir e, convenientemente, não ganham status de política, programa ou ação pública; não aparecem, não podem ser

completadas em um ou dois ciclos de gestão; ainda que atendam potencialmente a uma quantidade maior de famílias em cada assentamento. (SANTO AMORE, Caio et al., 2014)

Aquilo que deveria ser um dos eixos centrais dos programas habitacionais, pois, acaba sendo negligenciado. Devido a isso, que o específico contato que tive dentro do estágio com o Programa de Urbanização de Favelas do município de São Paulo me fez avançar um pouco mais na busca por como os arquitetos-urbanistas poderiam atuar no enfrentamento das precariedades habitacionais e urbanas.





**Parte 3:**

**O arquiteto-urbanista e as melhorias  
habitacionais**



## O campo de atuação profissional

A discussão e até mesmo a prática de melhorias habitacionais já foram e vêm sendo empreendidas por arquitetos militantes, nos termos de Ferreira (2017), os quais reconhecem-nas enquanto frente fundamental do processo de urbanização de favelas. Estes atuam ou já atuaram dentro das próprias instituições públicas ou de maneira autônoma junto a movimentos sociais de moradia (em Assessorias Técnicas), sempre no âmbito das políticas habitacionais, sempre envolvidos nas dinâmicas políticas.

### As assessorias técnicas em São Paulo

Desde meados dos anos 70, arquitetos-urbanistas e outros técnicos sociais começaram a prestar serviços de caráter comunitário em regiões de concentração de pobreza e segregação na metrópole paulistana. Dessas experiências mais pontuais, em 1978, passou-se para uma primeira tentativa de institucionalização das ações: a partir de vínculo com o Sindicato dos Arquitetos de São Paulo (SASP), surgiu a primeira Cooperativa de Arquitetos visando atuar, especificamente, junto a moradores de favelas – a qual acabou sendo inviabilizada pelo fato de tal população não conseguir arcar com a remuneração dos profissionais (BUSKO, 2012).

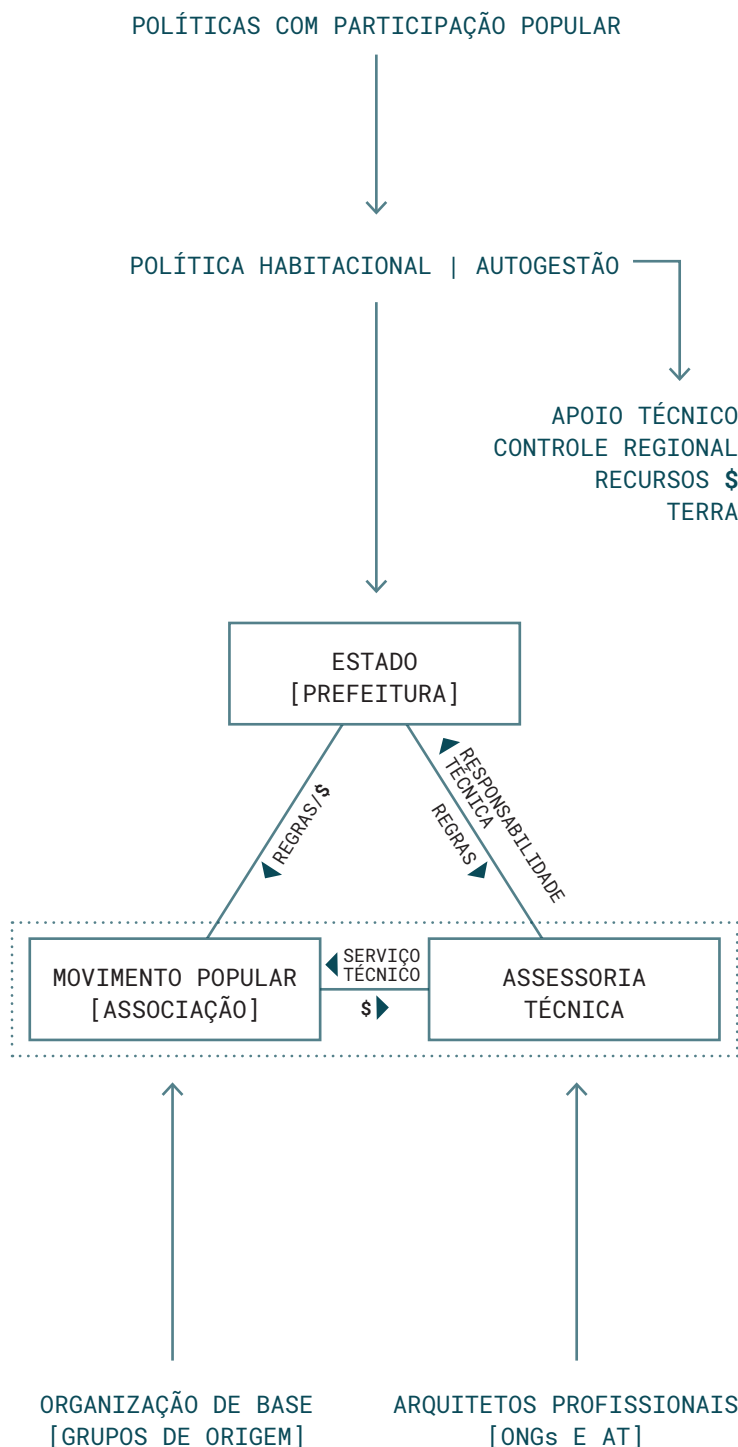
No começo dos anos 80, então, junto aos crescentes movimentos sociais de moradia, realizaram-se as primeiras experiências de mutirões na região metropolitana: o Vila Nova Cachoeirinha (a partir de iniciativa do engenheiro Guilherme Coelho), o Vila Comunitária de São Bernardo (a partir de Equipe de Habitação vinculada ao novo sindicalismo do ABC) e o Valo Velho (BUSKO, 2012; SANTO

AMORE, 2016). Ademais, em 1982, no âmbito da Academia, professores da Faculdade de Belas-Artes de São Paulo criaram o Laboratório de Habitação com o objetivo de atuar interferindo sobre as políticas públicas e prestando assessoria técnica à população organizada (BUSKO, 2012).

Com a eleição de Luiza Erundina no final da década de 1980, parte desses técnicos vieram a ocupar cargos na gestão. Abriu-se, pois, a perspectiva para atuação dentro do próprio Estado, o que levou à institucionalização das experiências acumuladas através da formulação de novas políticas habitacionais – como viu-se na seção 2.2. Com forte relação entre a prefeitura e os movimentos sociais, o período foi marcado pela posição de protagonista dada às organizações populares na gestão das políticas públicas, as quais eram assessoradas por arquitetos militantes organizados em associações civis sem fins lucrativos (BUSKO, 2012).

Essa estrutura organizacional, baseada na tríade Poder Público-Associação dos futuros Moradores-Equipe de Assessoria Técnica (SANTO AMORE, 2016), construída durante a administração Luiza Erundina para a implementação do programa de mutirões foi desmontada no governo seguinte e, desde então, não foi retomada – como destacou-se na seção 2.2. No entanto, após a extinção do programa, tal estrutura institucional não foi completamente perdida, sendo herdada e cristalizada em grupos de Assessoria Técnica que vieram a se formar depois da experiência (BUSKO, 2012). Abriu-se, assim, em São Paulo, um campo de prática profissional autônoma para arquitetos-urbanistas, e outros técnicos sociais, com atuação junto aos movimentos sociais de moradia, o qual, como aponta Busko (2012), depende fortemente da dinâmica das políticas públicas para habitação.





Tripe da autogestão.  
Estrutura organiza-  
cional dos programas  
da gestão Erundina  
e de como seguiram  
atuando as Assessorias  
Técnicas.

Fonte: SANTO AMORE,  
2016

## A organização legal e institucional

### A assistência técnica enquanto direito

Tal experiência não se deu exclusivamente na cidade de São Paulo. Ainda na década de 1960, anteriormente às iniciativas paulistanas, o arquiteto Acácio Gil Borsoi, em Recife, e o arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos, no Rio de Janeiro, também se voltaram para a atuação junto às populações em maior vulnerabilidade socioeconômica (SANTO AMORE, 2016). Ademais, no relativo a avanços institucionais, Porto Alegre introduziu no país a ideia da Assistência Técnica.

Em 1976, impondo-se contra a maré, o Sindicato dos Arquitetos de Rio Grande do Sul idealiza, em parceria com o Conselho Regional de Arquitetura e Engenharia (CREA), cria o programa “Assistência Técnica à Moradia Econômica” (ATME), voltado às necessidades de famílias de baixa renda. Desenvolvido pelo arquiteto Clóvis Ilgenfritz, o projeto oferecia assistência técnica gratuita a famílias que não tinham condições de arcar com a assessoria profissional, na construção das casas. (CUT, 2009)

Em 1995, então, o mesmo arquiteto, enquanto vereador de Porto Alegre na época, deu um primeiro passo para a regulamentação do serviço a partir de um primeiro projeto-de-lei que previa a assistência técnica gratuita para famílias de baixa renda através da ação direta do poder público ou por convênios com entidades parceiras.

Quando o projeto entrou em vigor em 1999, assegurou-se, então, esse direito no âmbito municipal de Porto Alegre (CUT, 2009).

Em 2001, Clóvis Ilgenfritz tornou-se deputado federal, iniciando a defesa de projeto-de-lei para ampliar a realidade da assistência técnica gratuita para o país inteiro. No entanto, ele não chegou a dar resolução ao projeto, que foi assumido e encaminhado pelo deputado federal pela Bahia, o arquiteto Zezéu Ribeiro, em 2003. No ano de 2008, pois, foi sancionada a Lei Federal No 11.888, ou Lei da Assistência Técnica, a qual assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11888.htm)>. Acesso em:  
03/12/2017.

Aqui vale atentar à diferenciação entre os termos “assessoria” e “assistência” trazida por Santo Amore (2016, p.2): enquanto o primeiro consolidou-se nas iniciativas em São Paulo e refere-se à noção de prestar serviços especializados, o segundo carrega o sentido de “dar atendimento a pessoas ou grupos incapazes, que não dispõem de meios para satisfazer certas necessidades” e acabou por prevalecer no âmbito legislativo federal das conquistas a respeito do direito a serviços de arquitetura e engenharia para habitação de interesse social. Apesar das distinções, o autor destaca que o embate baseado na semântica dos termos é, na verdade, uma falsa questão.

Sim, é fundamental que as políticas públicas estimulem a organização popular, a autonomia e o protagonismo dos movimentos sociais. Mas é também necessário reconhecer que a massa de trabalhadores de baixa renda, não organizada em movimentos e associações, e que vive em condições precárias deve ser ‘assistida’ pelos serviços dos arquitetos e urbanistas, pela dimensão pública da profissão e de forma direta e específica na qualifi-

cação de seus espaços de moradia. (SANTO AMORE, 2016, p.5)

Assim, a noção de assessoria – com a autonomia dos grupos assessorados e equipes técnicas independentes – pode até ser englobada no âmbito da assistência técnica que garante o serviço público de arquitetura enquanto direito universal a nível federal.

## **O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR)**

Dois anos após a aprovação da Lei da Assistência Técnica, alcançou-se importante avanço para a classe profissional de arquitetos-urbanistas no país: foram criados o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal (CAU). Desde 1933 até então, a profissão era regulamentada, junto às Engenharias e à Agronomia, pelos antigos Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA). Em 2010, então, com a nova lei para regulamentar o exercício da Arquitetura e Urbanismo no Brasil, o CAU/BR e os CAUs são introduzidos como as autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público cuja função é “orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de arquitetura e urbanismo, zelar pela fiel observância dos princípios de ética e disciplina da classe em todo o território nacional, bem como pugnar pelo aperfeiçoamento do exercício da arquitetura e urbanismo”<sup>31</sup>.

Em 2016, a nova instituição reforçou a relação entre a atuação profissional dos arquitetos-urbanistas e o enfrentamento das precariedades habitacionais e urbanas, regulamentada na Lei de Assistência Técnica, ao prever para o ano seguinte uma alocação de no mínimo 2% do

<sup>31</sup> Extraído do § 1º do art. 24 da Lei nº 12.378/2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12378.htm)> Acesso em: 03/12/2017.

total de suas receitas de arrecadação para ações estratégicas de Assistência Técnica em Habitações de Interesse Social (ATHIS)<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Disponível em:  
<<http://www.caubr.gov.br/56a-plenaria-cau-destinara-recursos-para-projetos-e-obras-de-assistencia-tecnica/>>  
Acesso em: 03/12/2017.

Nesta inicial pesquisa a respeito da prática profissional do arquiteto-urbanista no tangente, especificamente, às melhorias habitacionais, constata-se a formação e institucionalização de um campo de atuação profissional, com respaldo no setor público, que lida diretamente com tal questão junto a movimentos sociais e/ou junto às famílias individualmente. Estando no final da graduação de Arquitetura e Urbanismo, pois, foi impossível negligenciar o terceiro aspecto fundamental relativo à profissionalização: o sistema de ensino. Afinal, somos preparados para atuar profissionalmente nesse âmbito?

## A formação

### O ensino condicionado de projeto

No Brasil, a maioria das ocupações alcançaram sua autonomia institucional por pressão social concreta, numa época em que o marco tecnológico do sistema produtivo exigia respostas a problemas técnicos (DURAND, 1972). O arquiteto, no entanto, se constituiu enquanto ocupação distinta, uma vez que, ao invés de puro tratamento racional, viam na edificação e conformação das cidades “uma questão humana que exigia soluções estéticas e funcionais” (DURAND, 1972, p.95).

Foi numa crescente busca pela afirmação de tal diferenciação, que, aos poucos, constituíram-se os cursos de Arquitetura a partir dos cursos de Engenharia em São Paulo. A primeira escola de engenharia a ministrar a arquitetura como especialização é a Escola Politécnica, que, em 1899, forma a primeira turma de engenheiros-arquitetos. Em 1917, então, institui-se a especialidade na Faculdade de Engenharia do então Instituto Mackenzie. Com influência da evolução do sistema de ensino de arquitetura no Rio de Janeiro, em 1947, o Instituto Mackenzie inaugura a primeira Faculdade de Arquitetura de São Paulo, seguida da inauguração da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo em 1948 (DURAND, 1972).

Tais fatos foram cruciais para a consolidação da categoria a partir de forte seletividade social no sistema de ensino. Já nas faculdades de engenharia, para se formar enquanto engenheiro-arquiteto, o curso era mais longo e ministrado em tempo integral, fato que logo atribuiu-lhe caráter seletivo (DURAND, 1972). Após a separação, o discurso dos arquitetos com base na sensibilidade estética e formação humanística para firmar sua diferenciação em

relação ao engenheiro, paradoxalmente, contribuiu para o aumento e consolidação de tal seletividade: defendia-se uma ideia de “vocação” para a classe, “que eliminava não só o inábil no traço artístico, como aquele que não dispusesse de **formação artística**, em disciplinas como história humana e história da arte, a saber, aquele não familiarizado com as artes plásticas, enfim o ‘não-cultivado’.” (DURAND, 1972, p.96, grifo do autor).

Arelado à consolidação do sistema de ensino de arquitetura no Brasil, difundia-se entre os arquitetos do país as teorias e estilos específicos sustentados pelo movimento internacional de arquitetura moderna. Foi sob tais influências que a ideologia ocupacional dos arquitetos acabou por solidificar suas bases no movimento brasileiro conhecido como modernismo, o que, por sua vez, conferiu ao arquiteto uma missão de criador de cultura e organizador do espaço humano com uma forte componente de prospecção. Segundo Durand (1972), esta última era um dos atributos ideais que constituíam os objetivos propostos pelos arquitetos:

**Arquitetura como prospecção.** O arquiteto deve pensar não apenas em termos da realidade atual (que a ciência social contribui a esclarecer) mas antecipar, intuitivamente, necessidades virtuais ainda não conscientes no homem comum. (DURAND, 1972, p.24. grifo do autor)

Desde a empreitada iniciada por Durand de estudar a profissão do arquiteto de um ponto de vista sociológico, praticamente tudo mudou: das conjunturas socioeconômicas e políticas do Brasil, à sistematização do ensino e expansão no número de escolas de Arquitetura e Urbanismo, às organizações legais e institucionais da ocupação e aos campos de atuação do profissional. Entretanto, ao

meu ver, a inicial ideologia ocupacional se manteve forte e dominante na formação do arquiteto e em sua imagem perante aos demais.

Apesar da Arquitetura e Urbanismo hoje ser reconhecida pelo Ministério da Educação (MEC) enquanto grupo pertencente à Grande Área de Ciências Sociais Aplicadas – o que engloba o curso dentro daqueles que buscam compreender quais são as necessidades da sociedade, assim como, quais são as consequências de se viver em sociedade –, o ensino de projeto de arquitetura continua sendo feito com o intuito de responder a demandas virtuais “antevistas” pela disciplina com base em suas teorias estéticas e/ou ideológicas. É assim que, para projetar, muitos ainda se vêem na posição de “quase-Deus”, com capacidade de criar obras plásticas para necessidades imaginadas.

Com isso, a visão “humanística” do arquiteto se tornou, em muitos casos, também virtual. Distanciou-se das pessoas, do político, em prol de um virtuosismo individual que destituiu a arquitetura feita de seu caráter intrinsecamente público. Como consequência, vê-se a primazia de uma arquitetura “autoral” esvaziar as estruturas de sentido – por vezes, nem mesmo justificam-se mais os projetos pela “antevisão” de necessidades. A vacuidade deixada, então, é preenchida com a fútil identidade entre criador e obra (FERRO, 2006).

Prevalecem, assim, os grandes equipamentos como objetos de disciplinas de projeto – “sob o argumento de que a complexidade de arranjos espaciais presentes nesses programas (pré-definidos) levariam a uma formação mais completa do arquiteto e urbanista” –, os quais alimentam a ideia do arquiteto artista, criador de grandes obras icônicas e autorais (SANTO AMORE, 2016, p.7). No tangente à habitação, a formação do arquiteto-urbanista também estagnou na herança das preocupações e ideologias do movimento internacional de arquitetura moder-



na. Nas disciplinas de projeto, a solução para o problema habitacional nas cidades é sempre discutida a partir da construção de novas unidades, no desenho de conjuntos habitacionais (SANTO AMORE, 2016). Afinal,

Quem poderia imaginar uma disciplina semestral lidando com a reforma de um 'bar-raco' de favela, com o enfrentamento de problemas de habitabilidade específicos de uma unidade ou de uma família? A população mais vulnerável, as periferias, a habitação social, a cidade 'informal' aparecem nas ementas e conteúdos das disciplinas regulares, mas dificilmente aparecem na 'sala de aula' como temas diretos de exercícios de projeto (SANTO AMORE, 2016, p.8).

Uma reforma de uma casa, a simples prestação de um serviço à uma família “descaracterizam” o arquiteto, tiram do processo seu protagonismo e “autoria”. Nada disso relaciona-se com a ideologia ocupacional na qual ainda estão embebidas as frentes de ensino de projeto. A crise na profissão trazida por tal questão imbricada ao ensino de Arquitetura e Urbanismo já foi apontada e discutida por diferentes autores que buscaram, cada um à sua maneira, os caminhos para repensar a formação do profissional arquiteto-urbanista. Questionando a dicotomia entre arte e técnica, criticando a distância entre desenho e canteiro, entre arquitetura e construção, entre arquitetura e a prática profissional, entre arquitetura e sua função social, entre arquitetura e a própria realidade, entre arquitetura e visão crítica e/ou entre arquitetura e política, autores como FERRO, 2006; RONCONI, 2002; NARUTO, 2006; PRONSA-TO, 2008; MINTO, 2009; entre outros, nos trazem diversas questões e reflexões a respeito do ensino de projeto dentro das escolas de Arquitetura e Urbanismo. A temática tam-

bém é amplamente discutida nas instituições de ensino que já possuem um histórico de reformulação e reformas de suas grades curriculares, mas as quais, como destacou Naruto (2006), “não têm conseguido responder ao que foi percebido como problema e sequer formular uma dinâmica de constante avaliação face à evolução vertiginosa não só dos meios de produção do espaço arquitetônico como da própria sociedade como sistema cultural e econômico” (NARUTO, 2006, p. 18).

(...) é urgente que a categoria reconheça as severas limitações da formação para lidar com os problemas reais, com pessoas reais e com os aspectos produtivos do edifício e da cidade. (...) as limitações devem implicar em mudanças estruturais no ensino, na perspectiva de atuação profissional, com consequências que se façam sentir nas políticas públicas de habitação. (SANTO AMORE, 2016, p.10)





***Um estudo de melhoria habitacional  
para a casa do Manoel e da Tereza***



De fato, ao longo de minha graduação, jamais uma reforma ou melhoria habitacional, nem mesmo uma reconstrução total, de uma moradia precária havia sido associada ao exercício de projeto arquitetônico. Assim, a partir do meu processo de busca por como o arquiteto-urbanista poderia enfrentar as precariedades habitacionais e urbanas da metrópole, com forte respaldo na experiência que tive de estágio profissional, me dei conta de como minha formação não havia me preparado para tal frente de atuação – a qual, aliás, é bem pouco conhecida. Não só no tangente à prática projetual, mas também em relação a aspectos técnicos do próprio campo profissional: a respeito das políticas habitacionais, a respeito das estruturas e instituições estatais, a respeito das legislações etc. Ademais, me deparei com a fundamental componente de envolvimento político e público que tal frente requiere. Tal aspecto, por sua vez, transcende os recortes disciplinares das profissões, estando imbricada à ideia de cidadania.

Mas essas são apenas constatações iniciais que se por um lado abriram novos caminhos diante da indagação inicial, por outro carregam consigo muitas questões para que se continue nessa busca. Por ora, deixo tudo registrado nesse trabalho em defesa da formação de arquitetos-urbanistas que consigam fazer uso de sua competência

e habilidade como armas políticas, como Villaça (2012) apontou ser uma capacidade e até dever dos cidadãos, independentemente de sua profissão.

Finalmente, com o intuito de já iniciar um tipo de atuação profissional neste sentido e em prol de suprir a falta que constatei na minha formação, como último exercício de projeto arquitetônico dentro da graduação de Arquitetura e Urbanismo, tentei olhar novamente para a casa do Manoel e da Tereza com a intenção de pensar como poderia ser um possível projeto de melhoria habitacional para a moradia do casal.



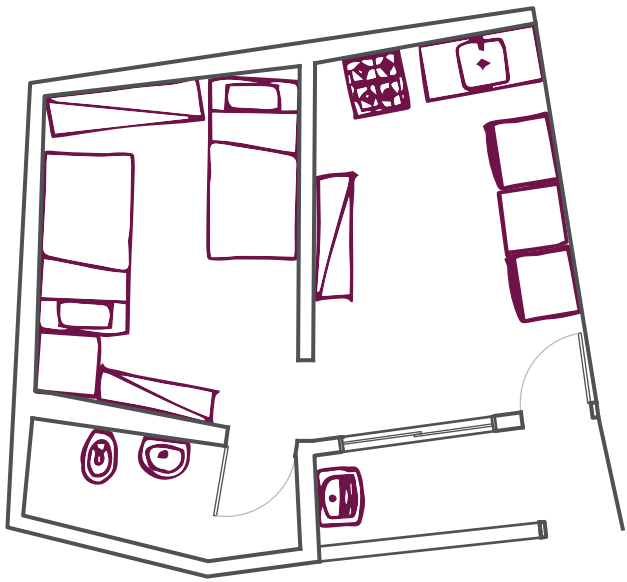




## Estudo preliminar

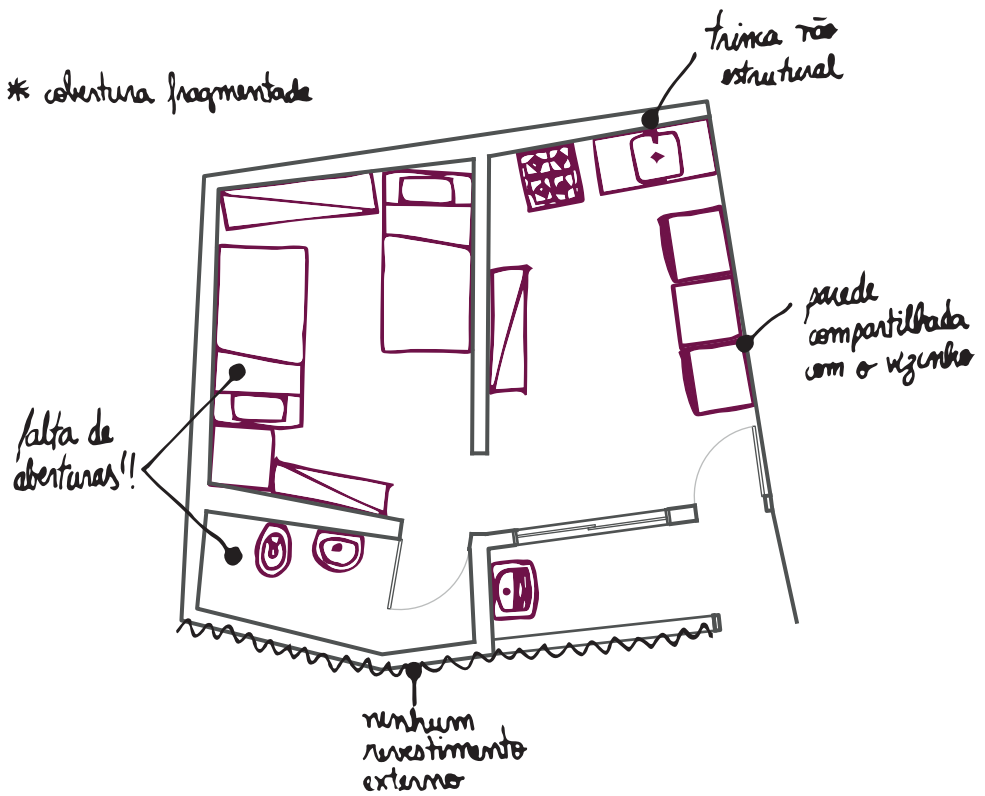
Retomei, então, o levantamento que havia realizado e todas as possibilidades de projeto de readequação total que estudara para a casa do Manoel e da Tereza. Dessa vez, para além dos partidos de projeto que havia tomado – garantir uma melhor condição de habitabilidade para os cômodos, alterando-os o menos possível e levando em consideração as limitações espaciais externas (apenas a frente poderia ter aberturas) e internas (que fosse adequada para abrigar os móveis existentes) –, busquei também as alternativas que menos interviesses na estrutura já existente. Assim, me atentei às condições estruturais e de habitabilidade da construção conjuntamente para poder desenvolver um projeto em que as demolições necessárias fossem mínimas, mas as precariedades da moradia fossem enfrentadas.

LEVANTAMENTO  
(AS-BUILT)



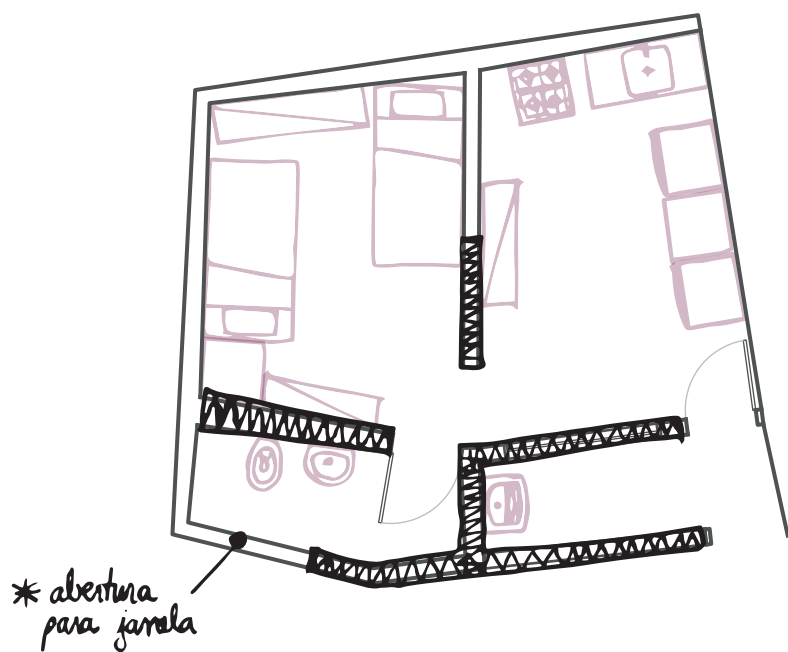
N ← ESCALA 1:75

## RETOMANDO O LEVANTAMENTO



N ← ESCALA 1:75

## DEMOLIÇÕES

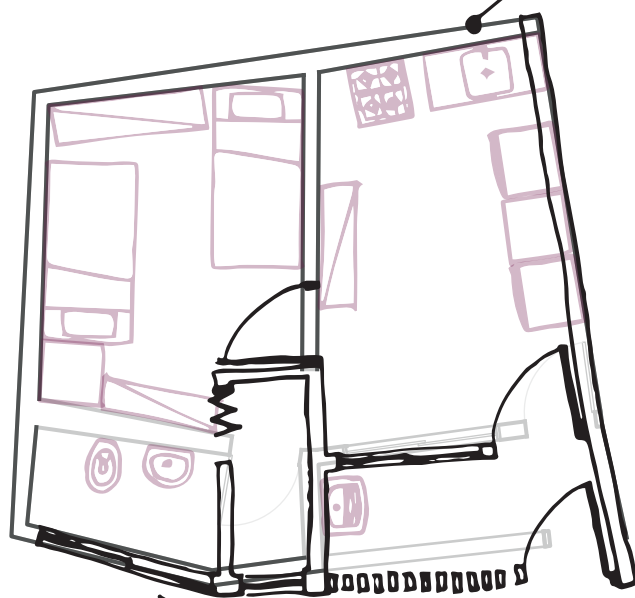


N ← ESCALA 1:75

## INTERVENÇÕES

\* refazer  
abertura

reparo da  
trinca

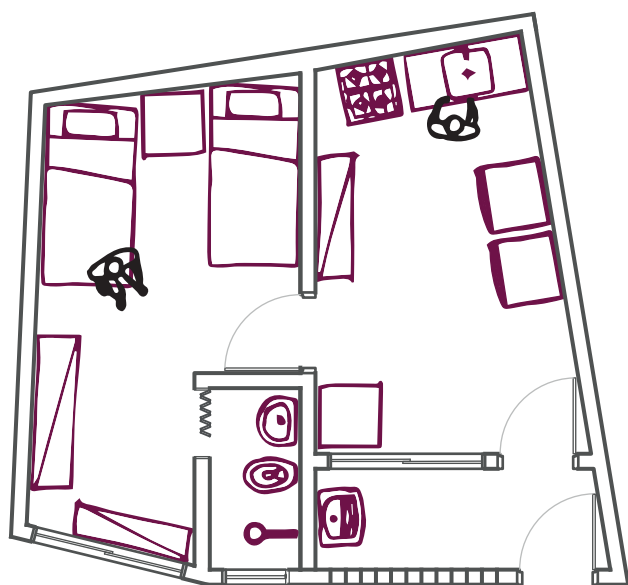


expansão  
para  
alinhar  
com o lote  
vizinho

parede de  
elementos  
vazados

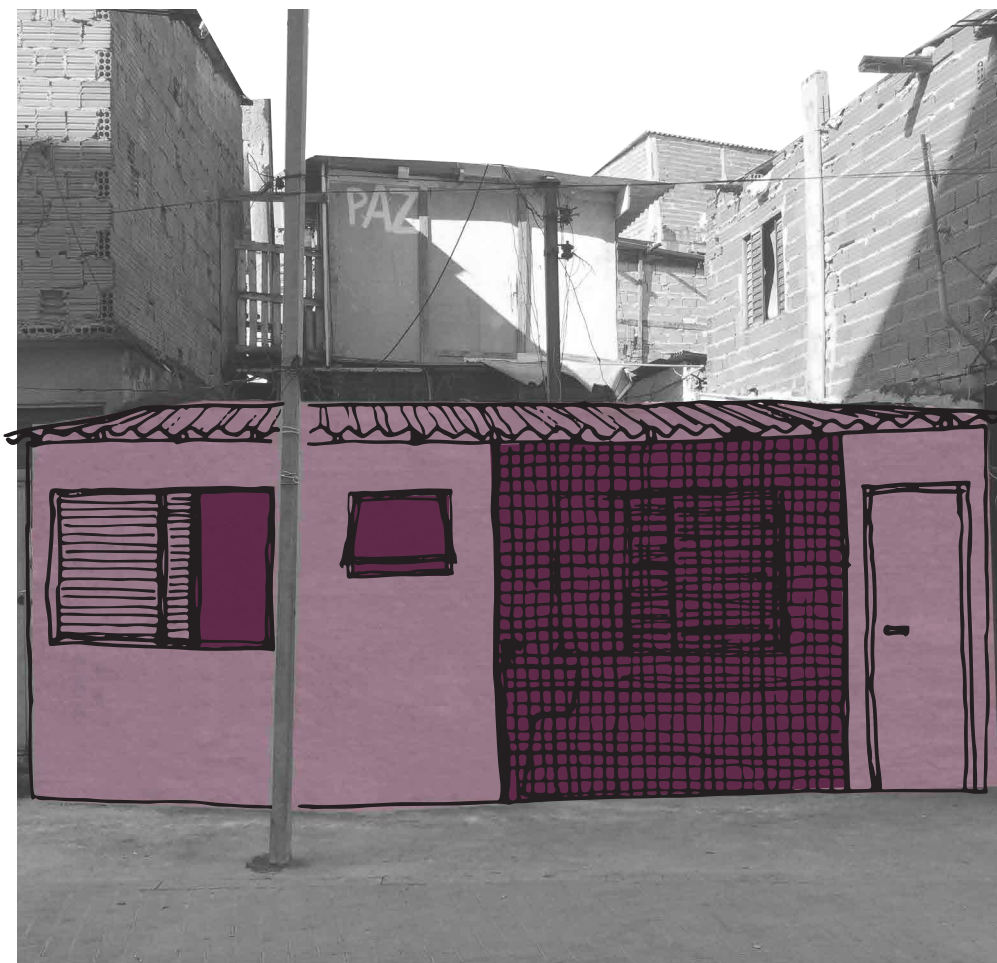
N ←

ESCALA 1:75



N ← ESCALA 1:75





Vista frontal do projeto de melhoria para  
a casa do Manoel e da Tereza



## **Bibliografia**

### **Bibliografia de referência**

AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. Habitação na cidade de São Paulo. 2ª edição revisada. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4)

BLAY, Eva. Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil e ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo. In: Maricato, E. (org.). A Produção Capitalista da Casa (e da cidade) do Brasil Industrial. São Paulo: Alfa-ômega, 1982.

BUENO, Laura Machado de Mello. Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização. Tese (Doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2000.

BUSKO, João Lucena. Arquitetura, prática profissional e militância política: o caso das assessorias técnicas aos movimentos populares em São Paulo. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, 2012.

CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira et al.. São Paulo 1975: crescimento e pobreza. São Paulo: Loyola, 1976.

CEM. Mapa da vulnerabilidade social da população da cidade de São Paulo. São Paulo, CEM; SAS/PMSP, 2004.

CUT. Assistência técnica para a construção da moradia é direito do cidadão. Revista Projetar, edição especial, 2009.

DURAND, José Carlos Garcia. A profissão de arquiteto (estudo sociológico). Tese (Mestrado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1972.

FERREIRA, Lara Isa Costa. Arquitetos militantes em urbanização de favelas: uma exploração a partir de casos de São Paulo e do Rio de Janeiro. Tese (Mestrado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017.

FERRO, Sérgio. Arquitetura nova. In: FERRO, Sérgio. Arquitetura e Trabalho Livre. São Paulo: Cosac Naify, 2006.

FORMICKI, Guilherme Rocha. Sapé favela cidade. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, 2016.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Revista Espaços e Debates, 06, jun-set. São Paulo: Cortez, 1982.

HELENE, Diana. A guerra dos lugares nas ocupações de edifícios abandonados do centro de São Paulo. Tese (Mestrado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.

KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução: a arquitetura possível. São Paulo, FAUUSP, 1976.

----- . A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

----- . O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

----- . Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARQUES, Eduardo. Elementos conceituais da segregação urbana e da ação do Estado. In: Marques, E. e Torres, H. (org.) São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social. São Paulo: Ed. Senac, 2005.

MARQUES, Eduardo e SARAIVA, Camila. A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo. In: Marques, E. e Torres, H. (org.) São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social. São Paulo: Ed. Senac, 2005a.

----- . As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In: Marques, E. e Torres, H. (org.) São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social. São Paulo: Ed. Senac, 2005b.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira da expansão do capital. In Deak, Csaba & Shiffer, Sueli (orgs) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Fupam EDUSP, 1999.

MINGIONE, Enzo. Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debates, in Urban Poverty and the Underclass: A Reader (ed E. Mingione), Blackwell Publishers Ltd, Oxford, UK, 1996.

MINTO, Fernando Cesar Negrini. A experimentação prática construtiva na formação do arquiteto. Tese (Mestrado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.

NARUTO, Minoru. Repensar a formação do arquiteto. Tese (Doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2006.

NEUHOLD, Roberta dos Reis. Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Tese (Mestrado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista. São Paulo: Cebrap-Brasiliense, 1971.

PRONSATO, Sylvia Adriana Dobry. Para quem e com quem: ensino de Arquitetura e Urbanismo. Tese (Doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2008.

PULHEZ, Magaly Marques. O arranjo gerencial: Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo. São Carlos, 2014. Tese (Doutorado) Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2014.

RONCONI, Reginaldo Luiz Nunes. Inserção do Canteiro Experimental nas Faculdades de Arquitetura e Urbanismo. Tese (Doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2002.

ROSSETTO, Rossella. Fundo Municipal de Habitação. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15)

ROYER, Luciana de Oliveira. Política habitacional no estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. Tese (Mestrado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2002.

SABATIER, Paul A. Theories of the policy process. Boulder, Colo: Westview Press, 1999.

SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em casa: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTO AMORE, Caio. Assessoria e assistência técnica: arquitetura e comunidade na política pública de habitação de interesse social. Anais do II Urbfavelas - Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, Letra Capital, 2016.

SANTO AMORE, Caio et al.. Entre a necessidade e a gestão: o lugar das melhorias habitacionais nas políticas de urbanização de favelas. Anais do I Urbfavelas - Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 2014.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SEN, Amartya K. Commodities and Capabilities, Oxford: Elsevier Science Publishers, 1985.

\_\_\_\_\_. Inequality Re-examined, Oxford: Clarendon Press, 1992.

TORRES, Haroldo da Gama et al. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. Estud. av., São Paulo, v. 17, n. 47, p. 97-128, Apr. 2003.

VETTER, David et al. A proposição dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial. Rev. Bras. Geografia, 1981, Vol 43 (4).

VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

## **Endereços eletrônicos**

Base Urbana. Disponível em: <<http://baseurbana.arq.br/>> Acesso em: 03/12/2017.

Brasil Online. Disponível em: <<http://noticias.bol.com.br/galeria/884.jhtm>> Acesso em: 03/12/2017.

CAU/BR. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/56a-plenaria-cau-destinara-recursos-para-projetos-e-obras-de-assistencia-tecnica/>> Acesso em: 03/12/2017.



El país. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/18/politica/1484769932\\_342623.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/18/politica/1484769932_342623.html)> Acesso em: 03/12/2017.

Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)> Acesso em: 03/12/2017.

----- Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm)> Acesso em: 03/12/2017.

----- Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12378.htm)> Acesso em: 03/12/2017.

Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=11089>> Acesso em: 03/12/2017.

----- Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=237077>> Acesso em: 03/12/2017.

----- Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=48500>> Acesso em: 03/12/2017.

----- Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=3837>> Acesso em: 03/12/2017.

----- Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000)> Acesso em: 03/12/2017.

Rede Brasil Atual. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/05/prefeitura-faz-deposito-de-compra-do-predio-da-ocupacao-maua-6812.html>> Acesso em: 03/12/2017.

Revista Época São Paulo. Disponível em: <<http://colunas.revistaepocasp.globo.com/centroavante/2010/07/29/por-dentro-dos-corticos/>> Acesso em: 03/12/2017.

Senado. Disponível em: <[https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988\\_08.09.2016/art\\_23\\_.asp](https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_08.09.2016/art_23_.asp)> Acesso em: 03/12/2017.

## **Bibliografia consultada**

BARRIO, Marina Pereira. Projeto de melhoria habitacional: metodologia de trabalho em urbanização de assentamentos precários. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, 2013.

FNA. Assistência técnica e direito à cidade. Oficina para debater a Assistência Técnica e Direito à Cidade. 2014

IAB. Manual para a implantação da assistência técnica pública e gratuita a famílias de baixa renda para projeto e construção de habitação de interesse social. Tecnodata. 2010

KOWARICK, Lúcio. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

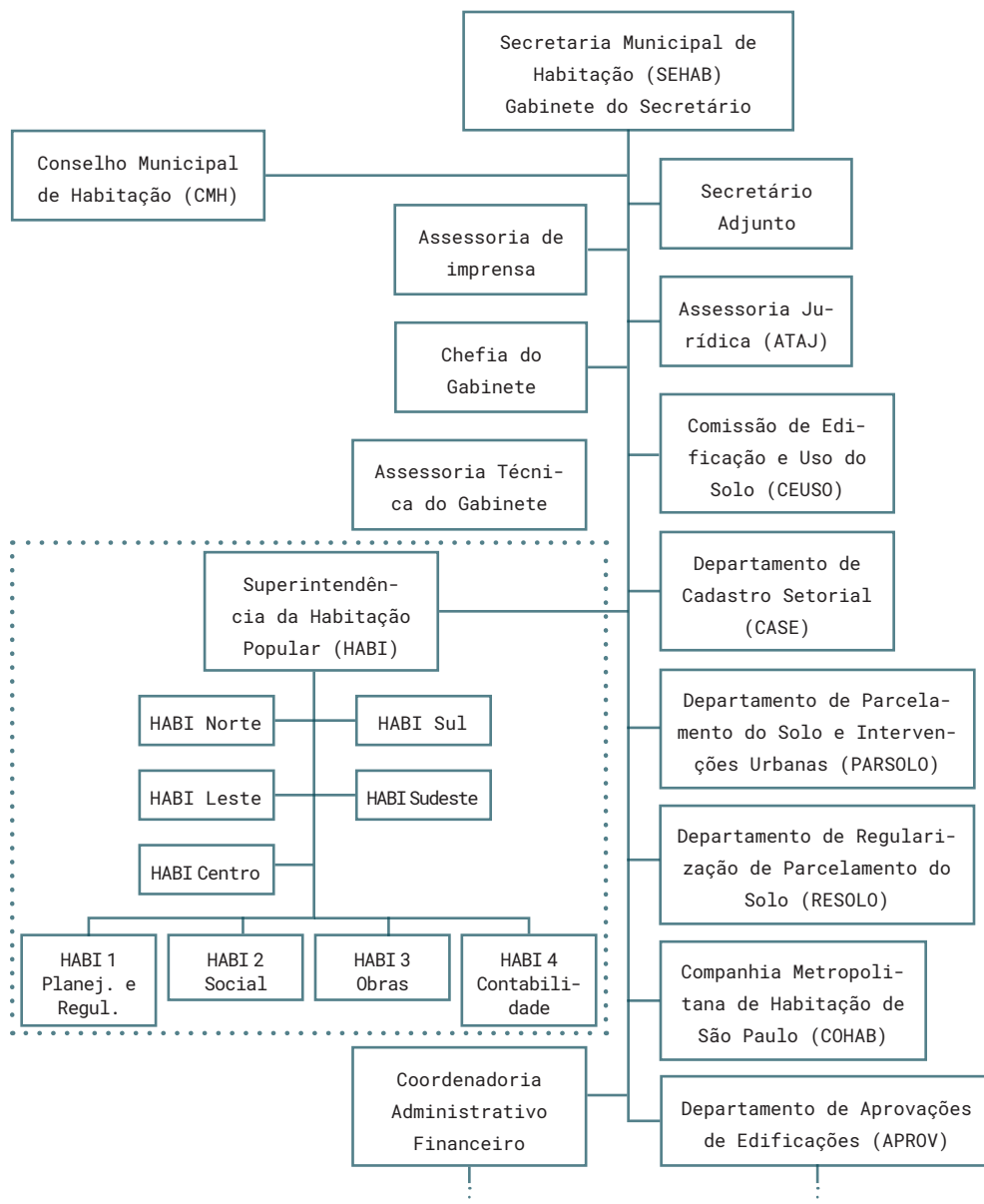
PULHEZ, Magaly Marques. Espaços de favela, fronteiras do ofício: história e experiências contemporâneas de arquitetos em assessorias de urbanização. São Carlos, 2007. Tese (Mestrado) Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2007.

RIBEIRO, Darcy. A universidade necessária. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.



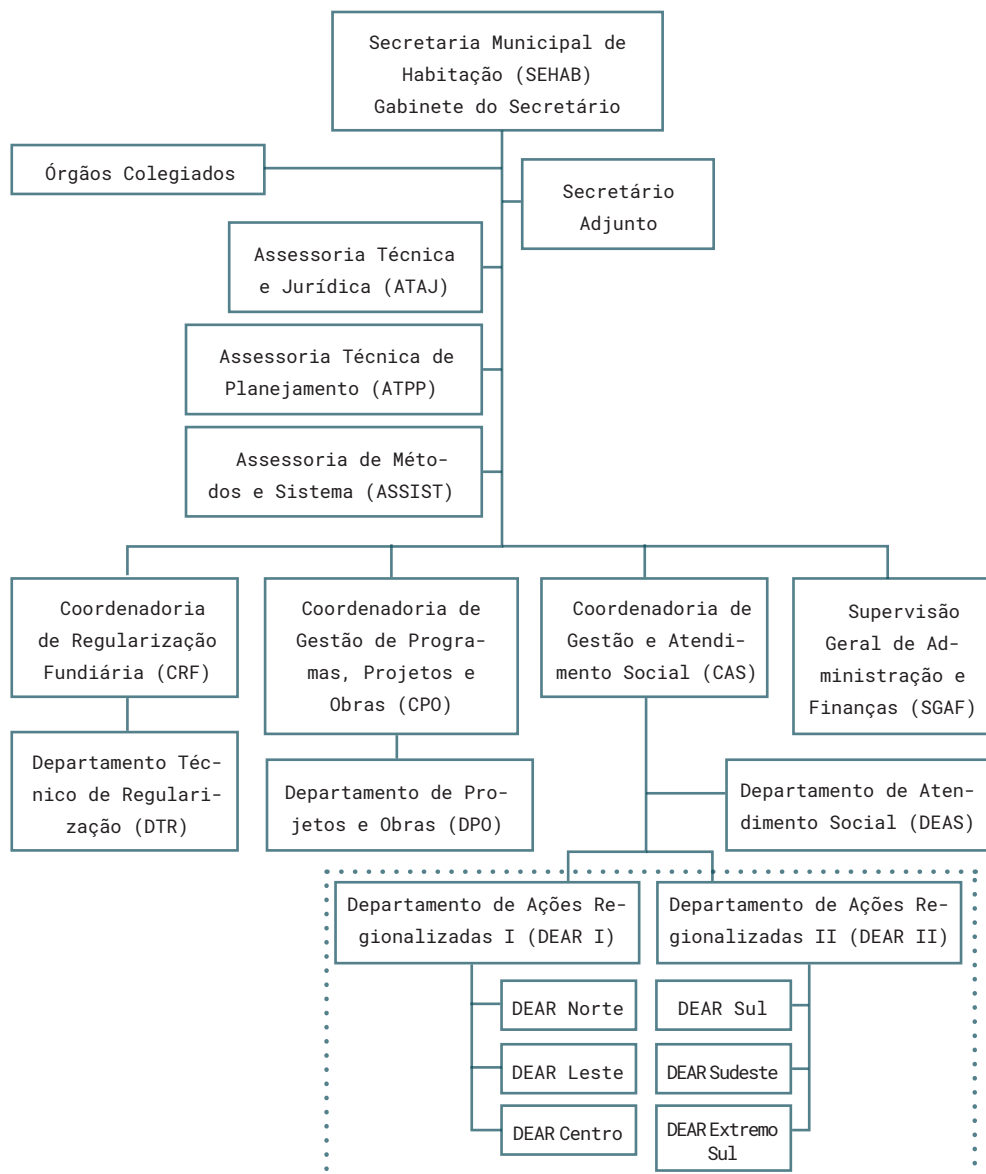
## Anexos

### Anexo 1 - Estrutura SEHAB 2009



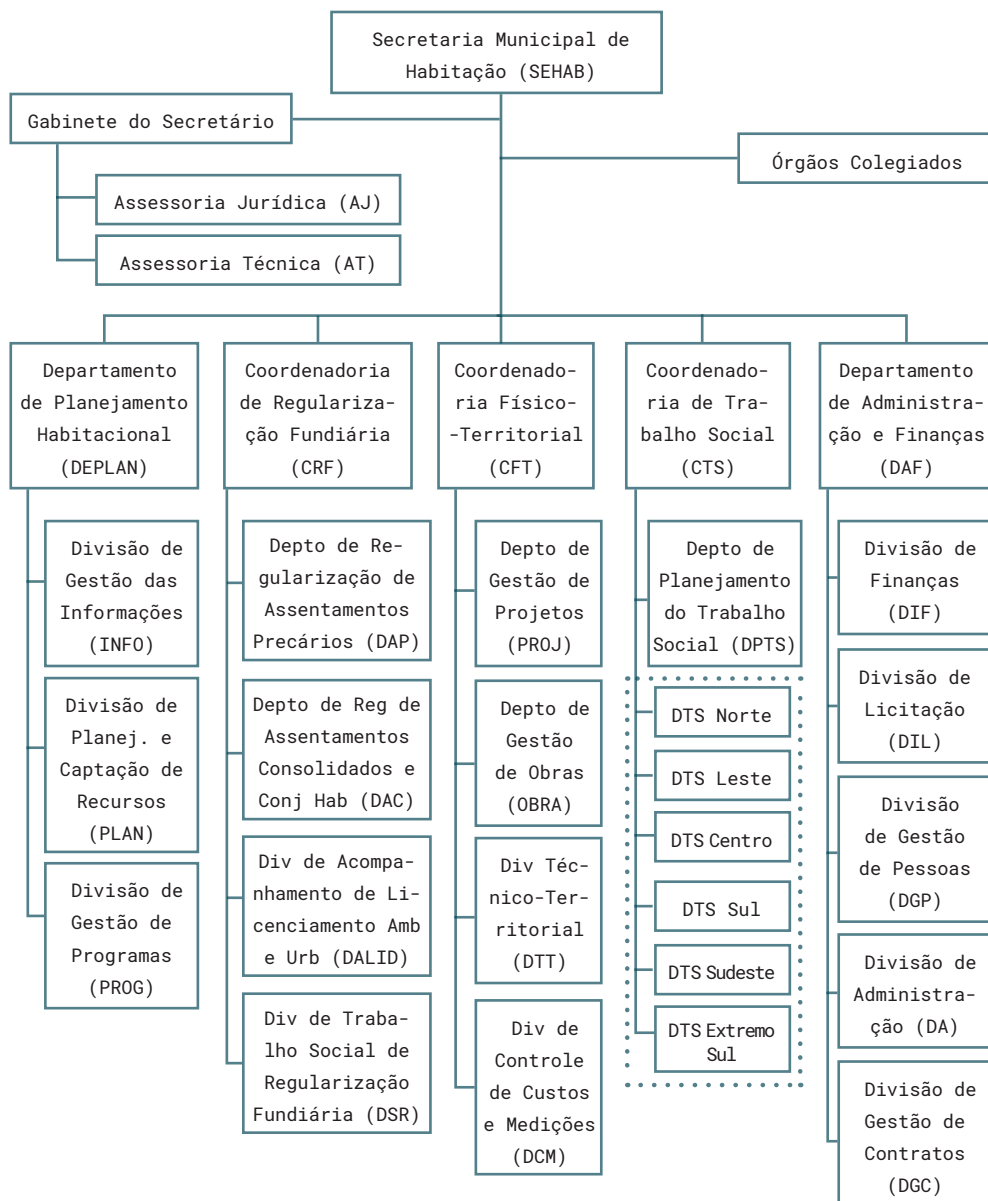
Fonte: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/organizacao/estrutura/>>

## Anexo 2 - Estrutura SEHAB 2012



Fonte: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/ListaPortalSEHAB230315.pdf>>

## Anexo 3 - Estrutura SEHAB 2017



Fonte: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/organizacao/>>