



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO NO CONTEXTO DAS URBANIZAÇÕES
DE FAVELA EM SÃO PAULO

Ana Gabriela Akaishi (FAU-USP) - ana.akaishi@gmail.com
Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo na FAU-USP

Camila Saraiva (UFRJ) - lacamisaraiva@gmail.com
Doutoranda no IPPUR-UFRJ

Luciana Coube Cardoso (Sciences Po Paris) - luciana.cardoso@sciencespo.fr
Mestranda

Patricia Cezario Silva (UFABC) - patriciacezario.br@gmail.com
Professora Adjunta na Universidade Federal do ABC



O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO NO CONTEXTO DAS URBANIZAÇÕES DE FAVELA EM SÃO PAULO

Resumo: O presente artigo apresenta a análise das ações de urbanização em quarenta favelas localizadas no município de São Paulo que tiveram aporte de recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento, nas modalidades Urbanização de Assentamentos Precários e Saneamento Integrado, desde 2007. Esta análise se insere no histórico das ações de urbanização de favelas implementada pela Prefeitura Municipal desde a década de 1950. Mais do que uma análise de como foram gastos os recursos do PAC, interessa-nos analisar o impacto destes recursos para as intervenções em favela em São Paulo que já vinham ocorrendo antes do repasse destes recursos federais.

Palavras-chave: Urbanização de favelas, PAC-UAP, Política Habitacional

Sessão Temática 1 - Projeto, Processo, Superação de Limitações

1. INTRODUÇÃO

No presente artigo são analisadas as ações de urbanização em quarenta favelas localizadas no município de São Paulo que tiveram aporte de recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento, nas modalidades Urbanização de Assentamentos Precários e Saneamento Integrado, desde 2007. Ao total, foram analisados 16 contratos, que somam cerca de 2 bilhões de reais¹.

Mais do que uma análise de como foram gastos os recursos do PAC, interessa-nos analisar a relevância destes recursos para as intervenções em favela em São Paulo, as quais como veremos, já vinham ocorrendo antes do repasse destes recursos federais. Para fins desta análise, além das modalidades já citadas, foi considerada a modalidade Provisão Habitacional quando associada diretamente à solução habitacional para moradores de favelas. Os contratos

¹Os dados e as análises presentes neste artigo fazem parte de Projeto de Pesquisa em desenvolvimento intitulado “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC - Urbanização de favelas - município de São Paulo”.



do PAC implementados no território do município de São Paulo foram firmados entre Ministério das Cidades e a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Secretaria de Habitação - Sehab, ou com o Governo do Estado, através da Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano - CDHU.

Vale destacar que as análises aqui apresentadas são baseadas num primeiro esforço de reunião e sistematização de dados sobre as urbanizações de favelas com recursos do PAC em São Paulo. O fato de muitos dados dos contratos executados pela Sehab estarem organizados entre diferentes empresas gerenciadoras de projetos e obras, assim como gerenciadoras de trabalho social, dificultou em parte a sistematização. Já no caso da CDHU, a existência da Gerência de Análise de Investimentos, vinculada à Superintendência de Projetos Metropolitanos, Recuperação Urbana e Demandas Especiais, que coordena todos os contratos que recebem aporte de recursos federais, facilitou consideravelmente o levantamento de dados.

O presente artigo é composto de três seções além desta introdução e das considerações finais que as sucedem. Na primeira seção, apresenta-se estimativas gerais dos assentamentos no município de São Paulo e um breve histórico das intervenções em assentamentos precários, dando especial ênfase às ações de urbanização dos assentamentos sob responsabilidade do município. O principal objetivo desta seção é apresentar um retrato do território e do quadro institucional existente em São Paulo no momento em que se inicia o PAC. A segunda seção traz a caracterização das urbanizações do PAC, apresentando uma análise a partir da natureza e do tipo de intervenção, bem como dos investimentos realizados. A terceira seção apresenta os componentes das intervenções físicas nos assentamentos e trata das remoções, remanejamentos e reassentamentos.

1. Ações em Assentamentos Precários em São Paulo

No início dos anos 2000, estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID), em parceria com a Sehab indicou que as favelas cresciam e abrigavam cerca de 11,2% da população total do município, isto é, 1.160.597 pessoas (Saraiva e Marques, 2005). A atualização deste estudo, a partir dos dados do Censo demográfico 2010 e da revisão dos perímetros das favelas, indicou manutenção do percentual de pessoas vivendo em favelas, cerca de 11,6% da população total, o equivalente a 1.307.152 pessoas distribuídas em 2.098



favelas(Sehab/PMSP e CEM/CEPID, 2016). O mesmo estudo indicou que além dos cerca de 10% do total de domicílios em favelas, São Paulo possui atualmente cerca de 14% de seus domicílios em loteamentos irregulares de baixa renda, o que significa que quase um terço dos domicílios do município estão em situação de precariedade urbana, principalmente no que diz respeito a esgotamento sanitário.

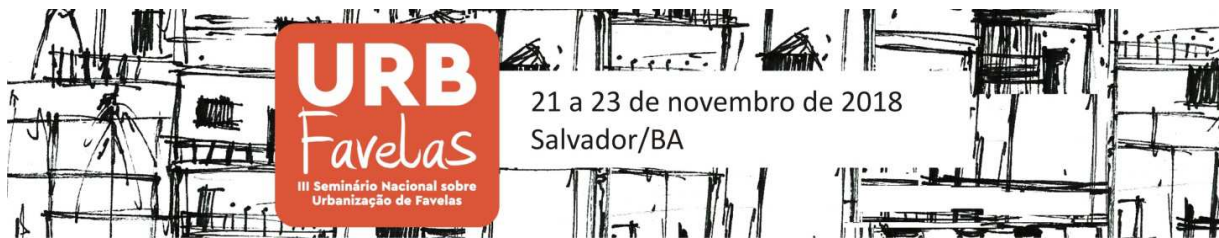
A ação pública sobre as favelas em São Paulo remonta aos anos 1950 e nascem de uma postura relacionada ao desfavelamento e ao assistencialismo, no final dos anos 1970 (BUENO, 2000). Nos anos 1980 e 1990, o ideário de consolidação e urbanização das favelas vai gradualmente se construindo, Finalmente nos anos 2000, as favelas e outros assentamentos precários, passam a ser alvo de ações que visam sua consolidação física e jurídica, bem como sua integração ao território da cidade. O objetivo desta seção é destacar as estruturas institucionais que contribuíram historicamente para a construção de políticas de urbanização de favelas no município de São Paulo.

1.1 Do Bem-Estar à Habitação: ações de melhorias em favelas

Desde o final da década de 1970 e até o final da década de 1980, apesar de prevalecer uma postura de remoção frente ao problema colocado pelas favelas, foram criadas algumas estruturas institucionais, em certa medida, como resposta à pressão das comunidades eclesiais de base e movimentos populares, que acabaram por contribuir para a consolidação das favelas no território e que, portanto, merecem ser destacadas.

A primeira delas é a criação em 1977, durante a gestão de Olavo Setúbal (1975-1979), da Coordenadoria de Bem-Estar Social (COBES) subordinada à Secretaria das Administrações Regionais, no âmbito da qual ocorrem os primeiros investimentos em favelas: compra de terrenos de favelas em áreas particulares ameaçadas de despejo e execução de melhorias² através de mutirão (BUENO, 2000). Ainda mais importante, foi a criação ao final desta gestão, em 1979, do FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (subordinado à COBES), o qual permitiu uma atuação do município mais autônoma em relação ao governo federal (BUENO, 2000)

²Pinguelas, redes de drenagem e escadarias, por exemplo.



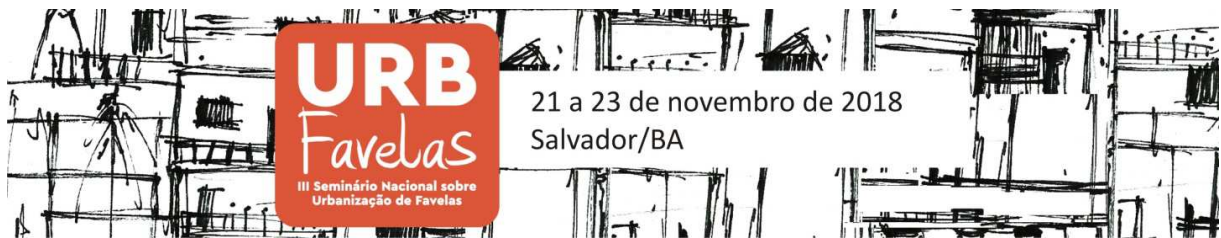
Dois anos depois, já durante a gestão de Reynaldo de Barros (1979-1982) foi criado o programa PROFAVELA, com dotação orçamentária no âmbito do FUNAPS, o qual contemplava a execução de infraestrutura e a provisão de unidades habitacionais e equipamentos nas favelas (BUENO, 2000). No Plano Habitacional do Município de São Paulo elaborado em 1984, as favelas foram então tratadas como uma questão de habitação, corroborando com a postura geral da gestão de Mário Covas (1983-1985) na direção da urbanização e regularização das favelas (via Concessão do Direito Real de Uso Onerosa), ainda que em caráter experimental.

A gestão seguinte de Jânio Quadros (1986-1988) encerra este período de avanços significativos de forma drástica, com a promulgação da Lei das Operações Interligadas no início da sua gestão, conhecida como “lei do desfavelamento”, a qual permitia a modificação de índices e características de uso e ocupação do solo de modo a favorecer empreendedores imobiliários, que em troca, ficariam obrigados a construir habitações sociais para os moradores removidos de favelas³. Por meio do Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias de Fundo de Vale, criado em 1987 com financiamento do BID, outras ações de remoções de favelas foram viabilizadas. Ainda que num contexto de retrocesso e conservadorismo, para fins dos objetivos desta seção, vale destacar a transferência da coordenação da política de favelas, da SEBES para a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), através da criação nesta da Superintendência de Habitação Popular (HABI). Tal medida consolidava a ideia das favelas como uma questão de habitação.

1.2 Urbanização de favelas: ganhando escala entre ações pioneiras e distorções

A década de 1990 marca a construção de programas de urbanização de favelas em maior escala quando comparados com as iniciativas experimentais das décadas anteriores. Apesar da escala, tais intervenções nem sempre foram guiadas pelo princípio de consolidação integral das favelas e melhoria das condições habitacionais e urbanas do assentamento como um todo.

³Esta lei foi declarada inconstitucional apenas em 2001, antes disso, durante as gestões Maluf e Pitta, foi utilizada para captação de recursos no âmbito do Programa Cingapura.



A gestão de Luiza Erundina (1989-1992) teve por objetivo promover a consolidação física e jurídica das favelas existentes, com forte participação de seus moradores, e avançou em relação às gestões anteriores com relação à escala da ação. Como parte integrante do plano habitacional, o programa de urbanização de favelas previa ações em 71 favelas no total (D'ALESSANDRO, 1999). Para lidar com a ampliação da escala e a pauta da participação popular, foram assinados convênios com assessorias técnicas multidisciplinares e entidades de prestação de serviços jurídicos, além disto o número de escritórios regionais de HABI foi ampliado. A nova estrutura organizacional demandou a ampliação dos quadros de HABI, por meio da contratação de empresas prestadoras de mão de obra e de serviços (D'ALESSANDRO, 1999).

De grande relevância para a análise do PAC, que será feita na próxima seção, é o histórico das intervenções em favelas relacionadas ao Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga. Segundo França (2009), a SABESP, desde 1989, negociava, junto ao Banco Mundial, financiamento para melhoria do sistema de abastecimento da região metropolitana. Em 1992, foi assinado contrato de financiamento para a sua execução, entre o Governo do Estado e o Banco Mundial, envolvendo ações da SABESP, CDHU, Governo do Estado e Prefeitura de São Paulo. Inicialmente previsto para durar cinco anos (1993 a 1997), o financiamento acabou sendo estendido até o ano 2000, e teve seu montante inicial de US\$ 262 milhões reajustado para 322 milhões de dólares (FRANÇA, 2000).

Na gestão seguinte de Paulo Maluf (1992-1996), tanto as estruturas descentralizadas quanto o modelo de intervenção de favelas foram descartados. Nesta gestão, assim como na de Celso Pitta (1997-2000), a iniciativa priorizada foi o Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização (PROVER), conhecido como Cingapura, o qual contou, a partir de 1996, com recursos do BID. O projeto consistia na substituição das moradias existentes por unidades habitacionais novas, construídas em conjuntos verticalizados nas próprias favelas, para venda financiada à parte da população das favelas sob intervenção. Tais conjuntos, caracterizado pela padronização, foram concentrados em áreas de grande visibilidade, junto a avenidas com grande fluxo, muitas vezes em terrenos com problemas de contaminação e fundiários (FERREIRA, 2017).

É preciso destacar, entretanto, que, mesmo sob um governo conservador, as políticas para favelas não se baseavam à simples remoção de seus moradores. A adoção desse tipo de



postura pode estar relacionada com a ação continuada dos movimentos sociais, a inércia das iniciativas públicas desenvolvidas nas gestões anteriores e as diretrizes dos financiamentos obtidos junto à organismos internacionais.

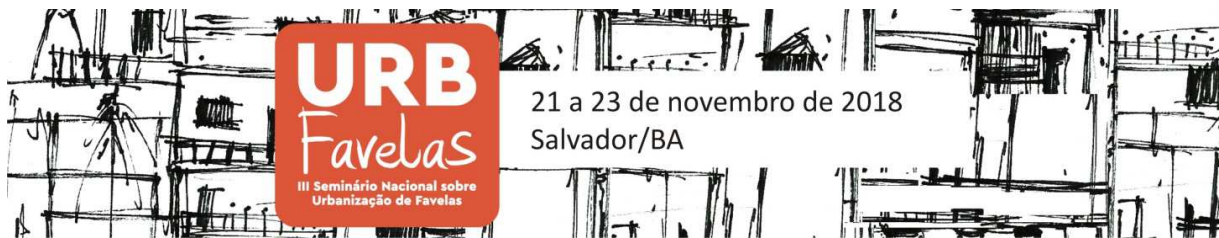
1.3 Consolidação da prática de urbanização de favelas: antecedentes diretos ao PAC UAP

Na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), houve um esforço em se recuperar o planejamento das ações em favelas e as diretrizes de projeto de urbanização da gestão Luiza Erundina. Esta gestão avançou no mapeamento das favelas e aprovação das ZEIS e na segurança da posse dos moradores de favelas. No âmbito do programa Bairro Legal, foram pensadas ações de urbanização e integração das favelas à cidade, assim como ações de regularização fundiária; estas resultaram na emissão de títulos de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia em 160 favelas em áreas públicas (Lei 13.514/2003). Foi também dada continuidade às ações do Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga, o qual passou a englobar também ações na bacia da represa Billings, sendo renomeado Programa Mananciais.

Ao final desta gestão, haviam sido realizados estudos e contratados os projetos executivos de urbanização de dezesseis favelas com recursos remanescentes do BID no âmbito do Programa PROVER. Porém, os recursos pleiteados junto ao Ministério das Cidades para licitação e contratação das obras somente seriam liberados em 2005. As grandes favelas, Paraisópolis, Heliópolis e São Francisco, que como veremos na próxima seção serão beneficiadas com recursos do PAC-UAP, estavam entre as favelas que tiveram projetos de urbanização realizados.

Nas gestões seguintes, de José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012), com a ex-coordenadora da primeira fase do Programa Guarapiranga à frente da Superintendência de Habitação Popular (HABI), os projetos assumidos na gestão anterior teriam continuidade, buscando consolidar a urbanização de favelas como uma política pública contínua (FRANÇA, 2009). Nesta direção, foi firmado, em 2006, um convênio com a CDHU para receber repasse de recursos da ordem de R\$400 milhões para viabilizar o Programa de Urbanização de Favelas (PMSP/SEHAB, 2008).

Também foi dada continuidade ao convênio com a Aliança das Cidades, iniciado na gestão anterior, para desenvolvimento do Sistema de Informações para a Habitação Social



(HABISP). Em 2010, por meio de Concurso Nacional de Projetos (Renova SP), contratou-se levantamentos e projetos para 209 assentamentos, divididos em vinte e dois Perímetros de Ação Integrada.

2. A caracterização do PAC-UAP em São Paulo

Uma característica marcante da atuação do PAC em São Paulo foi sua utilização para viabilizar urbanizações de favelas que já vinham sendo desenvolvidas, tanto pela Sehab como pela CDHU. Segundo entrevistas realizadas com técnicos da Sehab, o grande diferencial do PAC em São Paulo foi que todas as obras já estavam licitadas.

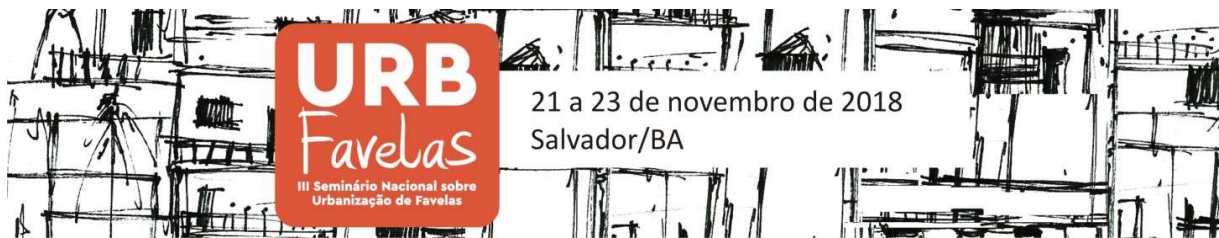
Como citado anteriormente, os contratos no âmbito do PAC abrangem intervenções em quarenta assentamentos precários, sendo que destes, vinte e seis, ou seja, mais da metade está em área de proteção aos mananciais das represas Guarapiranga e Billings⁴. O Programa Mananciais está dividido em três fases: na primeira fase (1994-1997) foram realizadas intervenções em 140 áreas, na segunda (2008-2012) foram beneficiadas 83 áreas e na terceira (2013-2019) estão previstas intervenções em 63 áreas. Assim, os recursos do PAC contribuíram para a viabilização da fase 2 deste Programa. A fase 3 deveria receber recursos do PAC-2, mas teve seu contrato cancelado pelo Ministério das Cidades⁵.

Além do Programa Mananciais, os recursos do PAC viabilizaram intervenções que já tinham projetos de saneamento integrado desenvolvidos no âmbito do PAT-PROSANEAR, este é o caso dos assentamentos Jardim Nazaré, Guarani/Boa Esperança, Jardins Irene II, Rosas e Parque Fernanda I, Tiro ao Pombo e Cidade Azul.

Outro conjunto de assentamentos é formado pelas favelas de grande porte do município, consideradas como 'complexos' de favelas: Heliópolis, Paraisópolis e São

⁴Dos dezesseis contratos considerados no presente artigo, onze foram entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da SEHAB, sendo seis na modalidade Urbanização (Paraisópolis- fase 1 e 2, Heliópolis, Jardim São Francisco- rodoanel e fase 2, Sapé) e cinco na modalidade Saneamento Integrado (Jardim Nazaré, Jardim Guarani/Boa Esperança, Jardins Irene II, Rosas e Parque Fernanda, Tiro ao Pombo e Cidade Azul). Com a CDHU, sob gestão do governo do Estado, foram firmados cinco contratos, sendo três na modalidade Urbanização (Chácara Bela Vista, Billings/Guarapiranga, Paraisópolis-provisão), um na modalidade Saneamento Integrado (Pantanal) e um na modalidade Provisão Habitacional (Brasilândia). Foram excluídos do escopo desta análise os contratos cancelados, a exemplo do contrato referente à segunda fase da urbanização das favelas em Billings e Guarapiranga. Também não foram considerados os contratos na modalidade provisão habitacional cuja demanda atendida não foi oriunda de remoções em favelas.

⁵Este último porém foi cancelado pelo Ministério das Cidades devido ao não cumprimento das cláusulas suspensivas.



Francisco, com 15.939, 20.832 e 7.913 domicílios⁶, respectivamente. Tais assentamentos, que já vinham recebendo obras de melhorias desde os anos 1980, tornaram-se prioridade da agenda de urbanizações de favelas do município a partir da gestão Marta Suplicy. Também neste conjunto está o assentamento Pantanal, atual bairro União de Vila Nova, com aproximadamente oito mil domicílios, no qual a CDHU já vinha intervindo no desde 1997.

As favelas Chácara Bela Vista e Brasilândia (ou favela do Conjunto Habitacional CDHU Brasilândia), por sua vez, resultaram de ocupações irregulares e precárias das áreas livres e entorno de conjuntos habitacionais promovidos pela própria CDHU. Por fim, a favela do Sapé, apesar de já ter sido titulada no âmbito do Programa Bairro Legal, durante a gestão de Marta Suplicy, era a única que não possuía um projeto pronto quando do início do PAC-UAP em 2007.

Assim, dos dezesseis contratos aqui considerados, treze foram assinados no âmbito do PAC-1, ainda em 2007, à exceção do contrato para urbanização da favela Sapé, assinado em 2009. No âmbito do PAC-2 foram assinados outros dois contratos em 2011, referentes à segunda fase de urbanização de favelas maiores e complexas, Paraisópolis e São Francisco..

2.1 Caracterização das Intervenções

Para a leitura de um quadro geral da intenção da intervenção pretendida com tais recursos, as intervenções foram classificadas por natureza: Urbanização Integral, Urbanização Parcial, Eliminação de Risco e Provisão Habitacional⁷.

De modo geral, considerou-se *Urbanização Integral* a intervenção cujo planejamento foi a urbanização de todo o assentamento, inclusive o reassentamento de famílias quando necessário. Como *Urbanização Parcial* foram consideradas as intervenções cuja intenção foi a complementação de urbanizações anteriores, ou aquelas restritas a alguns setores de uma favela ou uma intervenção pontual. A categoria *Eliminação de Risco* foi utilizada para o caso de intervenção voltada prioritariamente para solução de situações de risco. E, por fim, a

⁶Dados referentes aos Planos de Trabalho de 2007

⁷Tais categorias foram definidas no âmbito de pesquisa mais ampla sobre o PAC-UAP nacional envolvendo outros municípios e regiões metropolitanas.



categoria *Provisão Habitacional* foi utilizada quando a intervenção se restringiu apenas à implantação de conjunto habitacional.

A tabela 1 sintetiza os assentamentos que receberam recursos do PAC, segundo o agente executor/proponente da intervenção, especifica o valor do investimento total (composto pelo repasse federal somado à contrapartida do agente executor) e a natureza da intervenção.

Tabela 1 - Intervenções em assentamentos precários com recursos do PAC-UAP segundo valores de investimento, proponente e natureza, Município de São Paulo.

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

* Inclui o investimento para urbanização de 26 assentamentos e o investimento em provisão executada por meio de convênio com a CDHU

** Não inclui recurso dos empreendimentos Espanha e América do Sul

Nota: Vale destacar que buscou-se apresentar as informações por assentamento e não por operação financeira (contrato ou termo de compromisso), para permitir a compreensão da intervenção no território. Entretanto, o fato dos agentes executores possuírem informações organizadas por operação financeira, dificultou em muito a realização dessa tarefa, uma vez que uma operação pode canalizar recursos para mais de um assentamento, da mesma forma que um único assentamento pode receber recursos por meio de mais de uma operação.



Fonte: Tabulação das autoras com base nos Quadros de Composição do Investimento (QCI) fornecidos pela SEHAB.

Com relação à distribuição espacial dos assentamentos precários com intervenção do PAC-UAP, o mapa evidencia que não há um padrão espacial na distribuição destes recursos à exceção dos recursos canalizados pelo Programa Mananciais. Os quarenta assentamentos precários que receberam recursos que correspondem a cerca de 1% do total de 3.657 assentamentos precários do município. Em termos territoriais, os assentamentos que receberam recursos totalizam cerca de 16.657.296 m², e correspondem a 10% da área total ocupada pelos assentamentos precários, isto é 164.214.480 m²⁸.

A análise das intervenções por natureza, de certo modo, relaciona-se com o histórico de ações anteriores nos assentamentos. Os assentamentos que tiveram Urbanização Integral são aqueles que já haviam sido alvo de projeto de saneamento integrado no âmbito do PAT-PROSANEAR, à exceção da favela do Sapé.

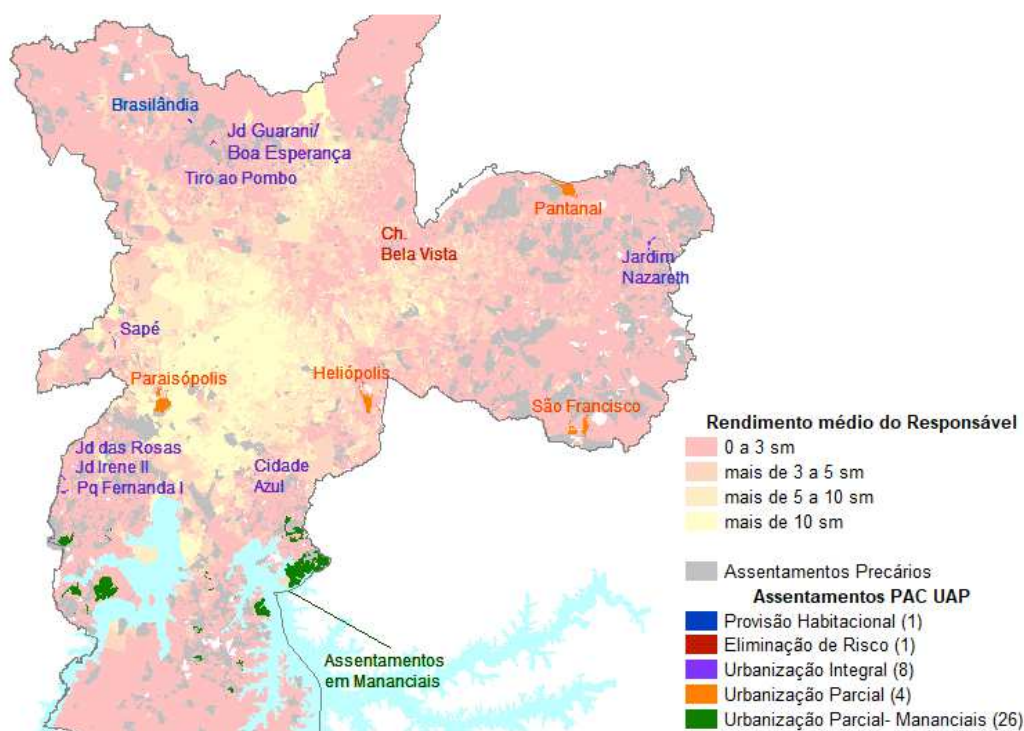
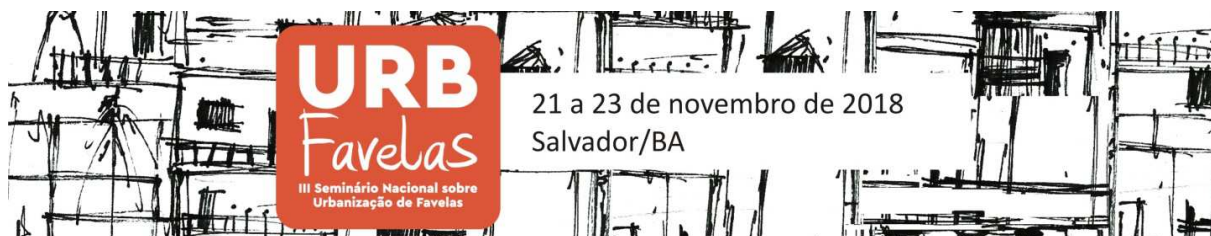
Os assentamentos com Urbanização Parcial pelo PAC-UAP correspondem às favelas de grande porte que já haviam sido alvo de ações no passado, inclusive todos os assentamentos na área de proteção aos mananciais⁹.

O único assentamento enquadrado como eliminação de risco foi Chácara Bela Vista, uma vez que a justificativa para remoção completa do assentamento foi a contaminação do solo. Por fim, Brasilândia foi considerada como provisão habitacional para reassentamento de parte das famílias removidas da favela que se formou nos em meio aos conjuntos habitacionais da CDHU.

Mapa 1 - Assentamentos que receberam recursos segundo a natureza da intervenção, Município de São Paulo, 2018.

⁸Em termos populacionais, o percentual de pessoas beneficiadas direta ou indiretamente pelas intervenções certamente é mais significativo, embora difícil de precisar, uma vez que favelas de grande porte receberam investimentos e que algumas intervenções, como veremos, contemplaram obras de infraestrutura que beneficiam o entorno.

⁹De acordo com os documentos da SEHAB, foi possível observar que, de um lado, a fase 2 do Programa Mananciais (parcialmente executada com recursos do PAC-1) contemplou 22 assentamentos que já haviam sido urbanizados parcialmente, e de outro que, do total de 26 assentamentos que receberam recursos do PAC-1, 13 foram urbanizados parcialmente, sendo que 9 destes deverão ter a urbanização complementada na fase 3 do Programa Mananciais, atualmente com escassos recursos, dado o cancelamento do contrato.

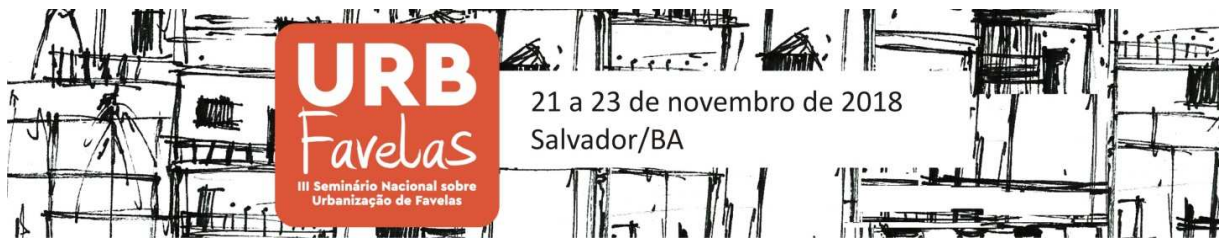


Fonte: Elaboração própria a partir de bases cartográficas GEOSAMPA/HABITASAMPA.

A partir da análise das intervenções por natureza, definiu-se também a classificação por tipo de intervenção baseado no modelo de reassentamento das famílias. Nas ações cujo objeto principal da intervenção foi a urbanização, foram considerados três categorias para análise: (i) urbanização com construção de UHs dentro do próprio assentamento; (ii) urbanização com construção de UHs no próprio assentamento e com reassentamento de parte da população removida em outro local e (iii) Urbanização com solução parcial de atendimento às famílias (sem reposição de moradia para todas as famílias).

Nas ações cujo objeto principal é a execução de provisão habitacional, as intervenções foram divididas também em dois tipos: (i) Remoção total do núcleo e assentamento da população em outro local; (ii) Provisão Habitacional para reassentamento de famílias removidas de outras favelas.

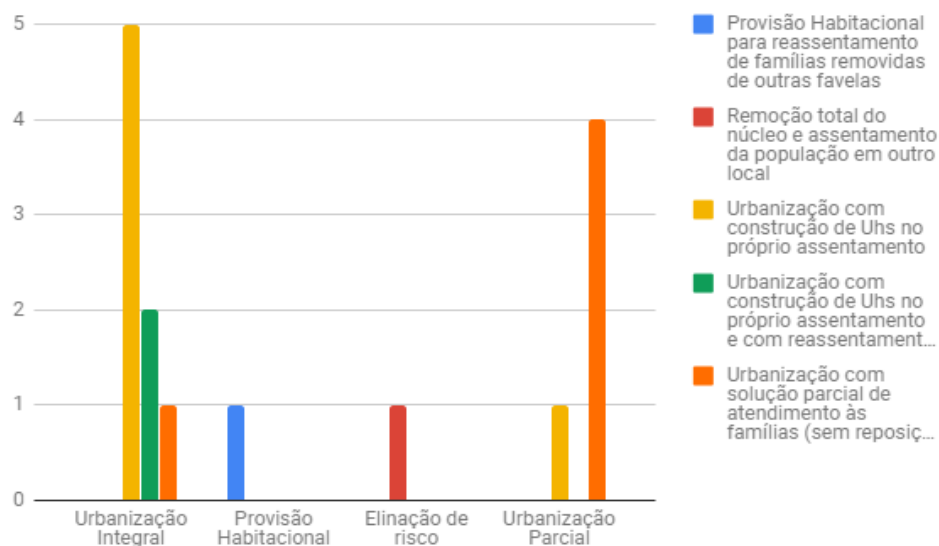
A pesquisa indicou que na cidade de São Paulo se destacam as intervenções no âmbito do PAC do tipo *Urbanização com construção de UHs somente no próprio assentamento*, representando 40% das intervenções (6). A maioria dos assentamentos que tiveram construção de UHs apenas dentro do próprio território teve urbanização completa e um histórico de



planejamento para a intervenção, porém, trata-se de assentamentos menores, portanto, mais simples de intervir. Na sequência, as ações do tipo *Urbanização com solução parcial de atendimento às famílias (sem reposição de moradia para todas as famílias)* ocorre em 33,3% das intervenções. As intervenções que não conseguiram atender toda a população de famílias removidas ocorreram, em sua maioria, em grandes complexos ou em programas complexos, como é o caso de Mananciais, que além de ter o envolvimento de diversos agentes, até mesmo outras Prefeituras, está submetido à leis específicas de proteção dos mananciais.

As soluções que envolvem também reassentamento das famílias, representam juntas 13,3%, estando divididas entre *Urbanização com construção de UHs no próprio assentamento e com reassentamento de parte da população removida em outro local* (6,7%); *Provisão Habitacional para reassentamento de famílias removidas de outras favelas* (6,7%); e *Remoção total do núcleo e assentamento da população em outro local*.

Gráfico 1 – Relação entre a Natureza e Tipo de intervenção nos assentamentos



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico 1, ao cruzar as categorias de *natureza* da intervenção com as de *tipo da intervenção*, revela, em alguma medida, como a intenção inicial da intervenção apresenta



correlação com a forma preponderante de reassentamento das famílias da mesma. Ou seja, a maior parte das urbanizações consideradas integrais tiveram urbanização com construção de UHs no próprio assentamento; enquanto a maior parte das urbanizações consideradas parciais tiveram urbanização com solução parcial de atendimento às famílias. Sem perder de vista a diferença em termos de complexidade de um aglomerado de favelas conurbadas para uma pequena favela, essa observação nos faz questionar o papel do planejamento integrador em urbanização de favela. Vale ressaltar que, apesar do gráfico mostrar que a maioria das intervenções foram consideradas integrais, o que de fato é verdade, essa informação oculta a relevância, em termos financeiros e populacionais, das urbanizações consideradas parciais. Vale destacar que tais categorias retratam o planejamento da intervenção e portanto serão confrontadas e problematizadas na seção deste artigo que analisa os resultados das intervenções.

2.2. Análise institucional e financeira

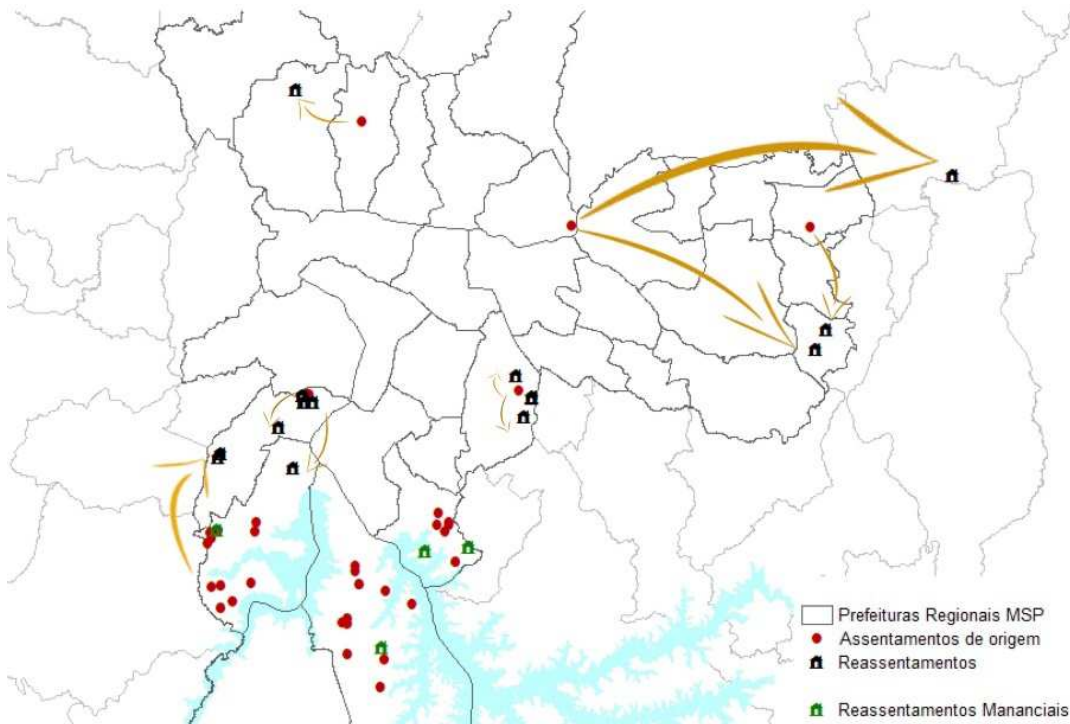
O investimento total do PAC destinado a urbanizar assentamentos precários no município de São Paulo, até maio de 2018, foi de aproximadamente 2 bilhões de reais, sem incluir os recursos canalizados para produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), necessário para viabilizar o reassentamento das famílias oriundas das urbanizações. A análise dos investimentos por assentamento, como é possível ver na tabela 1, permite observar que a maioria das intervenções (9) tem valores totais até R\$ 50 milhões, 5 contratos entre R\$ 100 a R\$500 milhões e um contrato acima de R\$ 500 milhões, que é o de Mananciais, que se destaca muito dos outros em montante de recursos. Não por coincidência, esses são os maiores assentamentos ou complexos, por isso o alto investimento. São também esses assentamentos que recebem urbanização parcial, mesmo com um montante maior de recurso. Desse montante, metade corresponde a repasses do governo federal e contrapartidas do município e do Governo do Estado.

Em São Paulo, o PAC financiou também ações exclusivamente de provisão habitacional com objetivo de atender demandas de reassentamento de famílias removidas em ações de urbanização de favelas. Segundo dados do MCidades de 2018, há três operações financeiras desta natureza no município, que se referem à construção de conjuntos



habitacionais destinados ao reassentamento de famílias removidas de Paraisópolis, Billings-Guarapiranga e Brasilândia.

Mapa 2 – Reassentamentos habitacionais, Município de São Paulo, 2018.



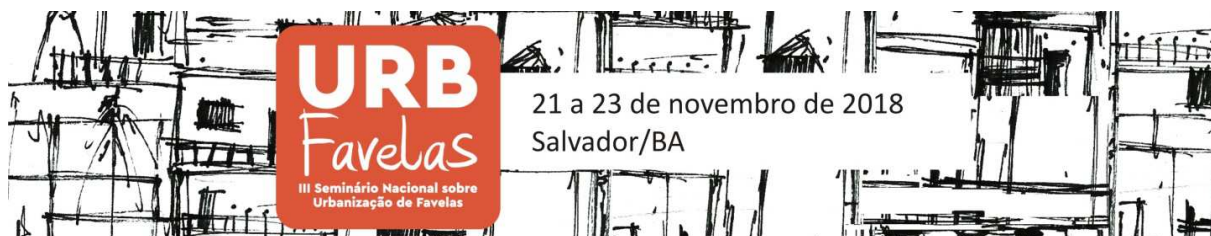
Fonte: Elaboração própria a partir de bases cartográficas GEOSAMPA/HABITASAMPA.

3. Análise das intervenções físicas em favelas

3.1 Componentes das intervenções

Dos quarenta assentamentos precários que contaram com aporte de recursos do PAC, vinte e quatro deles tiveram obras concluídas, tendo sido considerados urbanizados, e dezesseis tiveram urbanização parcial ou apresentam obras em andamento ou paralisadas.

Do total de recursos aplicados nessas urbanizações, 81% foram distribuídos entre habitação e infraestrutura. Itens relacionados a habitação somaram 41,5% do total de recursos, e infraestrutura, 39,5%.



Os valores investidos em infraestrutura variam bastante entre os assentamentos. Por exemplo, canalização de córrego e equipamentos públicos apresentam valores mais diversos porque são especificidades de alguns assentamentos. Já rede de esgoto, abastecimento de água são valores mais estáveis que não variam tanto de um assentamento para o outro.

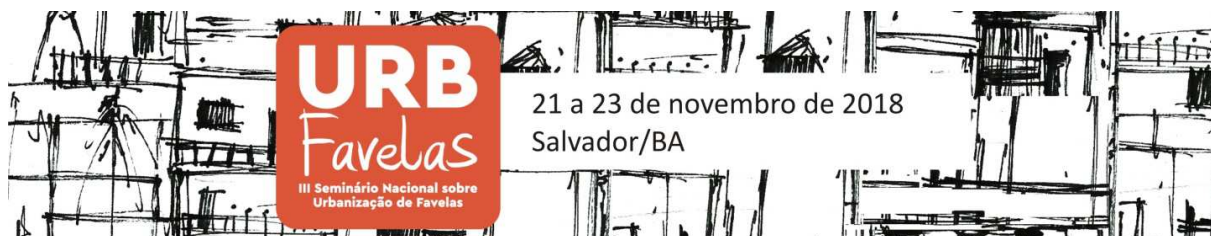
Tabela 2 - Composição dos investimentos por itens

ITENS DE COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO	VALOR	% do TOTAL
A: Infraestrutura (Itens do QCI: Abastecimento de água, esgotamento sanitário, microdrenagem, ligações domiciliares e iluminação pública, resíduos sólidos, pavimentação e obras viárias, terraplenagem, obras geotécnicas, recuperação ambiental, serviços preliminares, redes de gás e urbanização)	R\$ 811.038.274,74	39,63%
B: Habitação (Itens do QCI: demolições, produção de UHs, aquisição/desapropriação do terreno, melhorias habitacionais, instalações hidráulico-sanitárias, e alojamento provisório/despesas com aluguel)	R\$ 853.000.786,87	41,68%
C: Equipamentos Comunitários	R\$ 36.943.580,01	1,81%
D: Obras Emblemáticas (Itens do QCI: Obras de arte de engenharia, sistemas de macrodrenagem, estação de tratamento de água e esgoto)	R\$ 184.762.381,18	9,03%
E: Serviços (Itens do QCI: Equipe de apoio, administração local, trabalho social, regularização fundiária, projetos, assistência técnica, fechamento da área, telefonia)	R\$ 156.335.997,97	7,64%
TOTAL	R\$ 2.046.503.179,95	100,00%

Fonte: Elaboração própria com dados dos Quadros de Composição de Investimentos fornecidos pela SEHAB/ PMSP. Maio/ 2018.

A análise do item produção de unidades habitacionais demonstra que o custo de produção de UHs é muito variável em cada contrato, de R\$ 15mil a R\$ 120 mil por UH nos preços da época. Se convertemos esses valores para o preço atual, com base no INCC de Fevereiro de 2018, temos uma unidade custando mais de R\$160 mil no Assentamento Sapé. As unidades mais onerosas ficam em Sapé, Heliópolis, Mananciais e São Francisco, enquanto as menos onerosas foram todas da CDHU¹⁰, Brasilândia, Chácara Bela Vista e Pantanal.

¹⁰Foi excluído do quadro de investimento da CDHU o preço do terreno, o que pode ser um dos fatores que mais contribui para o baixo valor da unidade.



3.2 Remoção, remanejamento e reassentamento

A distribuição dos investimentos nas urbanizações revela uma importante concentração de recursos na provisão de novas unidades habitacionais. Foram ao total 14.126 unidades habitacionais produzidas pelo município e pela CDHU, sendo 5.657 no interior dos assentamentos urbanizados, e 8.469 unidades em conjuntos produzidos para reassentamento em outros locais.

O modelo de urbanização aplicado pelo programa municipal de urbanização de favelas, no período em que os recursos do PAC foram utilizados, foi apoiado na remoção de trechos dos assentamentos que concentravam precariedade e na construção de unidades habitacionais para remanejamento e/ ou reassentamento¹¹ das famílias removidas.

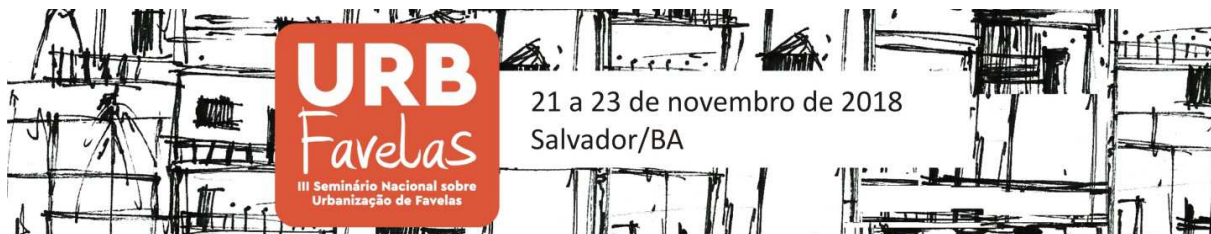
Uma característica a se destacar na implantação do PAC na cidade São Paulo foi o descompasso entre o número de remoções necessário para implantar as obras de urbanização propostas e a capacidade de provisão habitacional a tempo de acolher as famílias removidas, seja no próprio assentamento ou em empreendimentos externos. Isso levou a um número muito grande de famílias inseridas em programas de auxílio aluguel.

A Tabela 3, a seguir, apresenta o número de unidades habitacionais produzidas no interior do assentamento urbanizado, o número de unidades habitacionais produzidas em conjuntos para reassentamento, o total de unidades habitacionais produzidas e as famílias que não foram atendidas com unidades habitacionais novas, e que estavam recebendo em auxílio aluguel em junho de 2018.

Tabela 3 - Produção de novas unidades habitacionais e famílias em auxílio aluguel****

Assentamento urbanizado	UHs produzidas no assentamento urbanizado	UHs para reassentamento*	Total de Uhs produzidas	Famílias inseridas no programa auxílio aluguel
-------------------------	---	--------------------------	-------------------------	--

¹¹ Consideramos remanejamento os casos em que famílias foram removidas foram atendidas com unidades habitacionais produzidas no interior do próprio assentamento urbanizado, e reassentamento os casos em que foram atendidas com unidades habitacionais produzidas em outros locais fora do assentamento de origem.



Tiro ao Pombo	224	0	224	0
Jardim Guarani/ Boa Esperança	108	57	165	0
Jardim das Rosas	200	0	200	32
Pq Fernanda	348	0	348	8
Jd Irene II	160	0	160	24
Jardim Nazareth III	126	14	140	0
Cidade Azul	222	0	222	0
São Francisco	1036	0	1036	1250
Paraisópolis	958	942	1900	3812
Heliópolis	832	1328	2160	1044
Sapé	462	0	462	964
Mananciais	189	5928	6117	2584***
Pantanal	564	0	564	0
Brasilândia	224	0	224	0
Chácara Bela Vista	0	200	200	s/i **
TOTAL	5653	8469	14122	9.718

* As unidades de reassentamento não foram necessariamente construídas com recurso do PAC, pode ter sido produção própria da SEHAB ou da CDHU, convênio com SEHAB-CDHU ou ainda PMCMV.

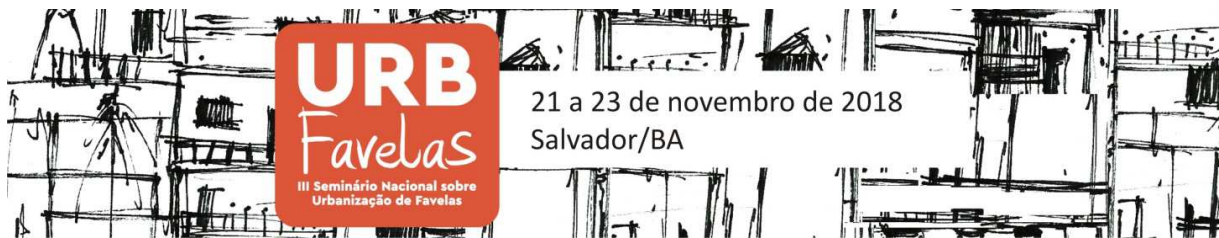
** Não obtivemos o número de famílias pendentes de atendimento habitacional provenientes da remoção do assentamento Chácara Bela Vista, executada pela CDHU.

*** Há mais de 2.584 famílias recebendo auxílio aluguel em decorrência das obras de urbanização nos assentamentos em Mananciais. As famílias removidas e que se encontram em Auxílio Aluguel da Bacia Billings serão atendidas integralmente no empreendimento Espanha (previsão de entrega até o segundo semestre de 2018), portanto, o déficit do PAC Mananciais será apenas o relativo à Bacia da Guarapiranga (1.499 famílias).

Fonte: Elaboração própria com dados coletados junto a PMSP/ SEHAB e CDHU.

Não há um número oficial de famílias removidas para as urbanizações de todos os assentamentos aqui tratados. Houve ainda dificuldade em apurar os dados sobre famílias atendidas por meio de indenizações. É conhecido que esta modalidade de atendimento habitacional foi utilizada em muitas urbanizações, porém foi confirmado seu uso em apenas três assentamentos: Cidade Azul, Heliópolis e Paraisópolis, assim como em diferentes assentamentos inseridos em Mananciais.

Em geral, os projetos do PAC em São Paulo iniciaram suas obras com número de moradores cadastrados defasados em relação à população que de fato residia no assentamento.



Essa defasagem tanto implicou produção de um número menor de novas unidades habitacionais em relação ao necessário, como elevou o número de remoções imprevistas, o que conseqüentemente levou a grande incremento do número de famílias inseridas no programa de auxílio aluguel.

Especialmente nas urbanizações de assentamentos inseridos em grandes complexos, o auxílio aluguel tem sido utilizado não somente durante a espera por uma nova unidade habitacional, mas também para casos em que não existe previsão, projeto ou obra em andamento de nova unidade para reassentamento. Conforme dados demonstrados acima, aproximadamente 10 mil famílias estão nessa condição atualmente no município de São Paulo. Esse número representa aproximadamente $\frac{1}{3}$ do total de famílias em auxílio aluguel no município.

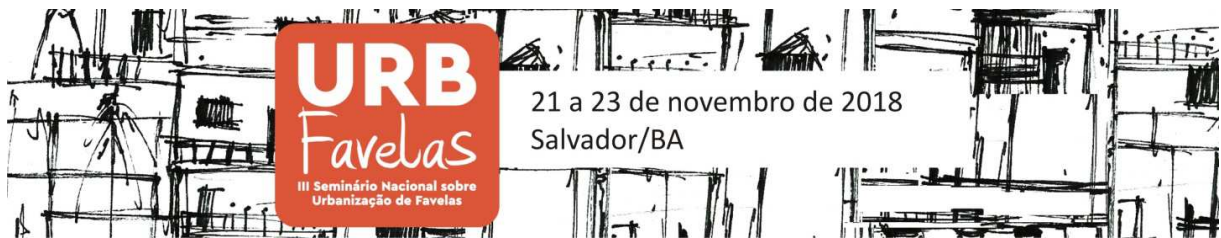
Todas as intervenções pesquisadas tiveram alteração do escopo inicial previsto, especialmente nos assentamentos inseridos em grandes complexos. Itens como canalização de córregos, implantação de parques lineares, obras de consolidação geotécnica e novas unidades habitacionais, seja por alteração no escopo do projeto, ou por cortes nos recursos.

Nenhum Termo de Compromisso em São Paulo está 100% concluído. Todos têm pendências de regularização fundiária¹². Apenas Heliópolis e Paraisópolis (CDHU) as obras estão em andamento. No caso desses 2 assentamentos, cujas intervenções são complexas houveram muitas alterações que foram supressão de itens no contrato, principalmente ligados aos serviços de urbanização. No caso de Paraisópolis, alguns itens migraram para o PAC-2, que foi cancelado. A exclusão destes itens deveu-se à problemas ligados a desapropriação de terrenos que não foram efetivadas ou áreas em que as famílias foram removidas para abertura de frente de obras, mas a obra não ocorreu e houve reocupação de novas famílias no local, que inviabilizou a retomada da obra.

Considerações finais

“O PAC foi um acelerador, mas muita coisa a gente já vinha fazendo com as nossas próprias pernas” (Entrevista com técnico 1 da prefeitura, maio 2018).

¹²Nenhuma das urbanizações concluiu a ação de regularização fundiária. Segundo técnicos da Prefeitura, regularização fundiária não foi uma preocupação durante a elaboração dos projetos, o que dificultou o trabalho a posteriori.



“PAC era um dinheiro bom e novo, dava não só pra melhorar saneamento mas também pra urbanizar, substituir unidades em risco, construir novas unidades” (Entrevista com técnico 2 da prefeitura, maio 2018).

Uma particularidade que merece ser destacada na atuação do PAC em São Paulo é seu caráter de garantir continuidade aos programas de urbanização de favelas que já vinham sendo executados pelo município e pelo governo do estado, por meio da CDHU, desde a década de 1990. O modelo de intervenção predominante também foi mantido: remoção de trechos mais precários dos assentamentos e construção de unidades novas para a população removida. Exceção neste contexto foi a urbanização do Pantanal, assentamento integralmente urbanizado, operacionalizado majoritariamente com recursos da CDHU.

Dentre os quarenta assentamentos a que foram destinados recursos do PAC¹³ treze deles tiveram projetos elaborados anteriormente no âmbito do Programa PAT-ProSanear, caracterizado por alto nível de exigência, o que representou uma chance maior de avanço na direção da integralidade dos projetos de urbanização.

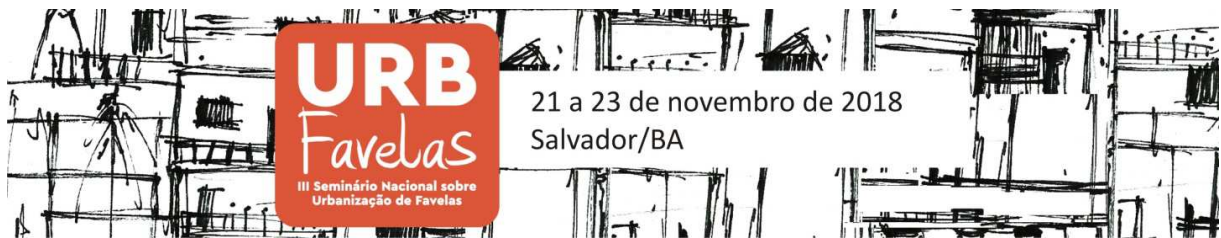
Os assentamentos com características de grandes complexos: Heliópolis, Paraisópolis e São Francisco foram apenas parcialmente urbanizados, evidenciando o longo tempo e a vultuosidade dos recursos necessários para urbanizações mais complexas. Vale destacar que o Pantanal foi urbanizado ao longo de quase 10 anos ininterruptamente beneficiado pela continuidade de um mesmo grupo político e diretivo na CDHU, o que não aconteceu no âmbito do município.

Desta maneira, diferentemente do que afirma Ferreira (2017: 94), percebe-se que o aumento significativo de recursos oriundos de programas federais não “alterou sobremaneira a forma como são feitas as intervenções em assentamentos precários”, além de não ter retirado do município “sua autonomia constitucional sobre ações nos territórios urbanos”.

Pelo menos seis¹⁴ dos assentamentos no universo do PAC já haviam passado por processo de regularização fundiária no âmbito do Programa Bairro Legal, com emissão de Concessões de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM, e Concessões de Direito Real de Uso – CDRU. Três desses assentamentos estão inseridos em grandes complexos. Os outros três assentamentos são menores, e ao contrário do restante dos assentamentos urbanizados, em

¹³As exceções são a favela do Sapé, que foi inserida no Programa Municipal de Urbanização de Favelas em 2009, e todos os assentamentos incluídos no Programa de Recuperação dos Mananciais, que mantiveram a gestão com ênfase no saneamento.

¹⁴Heliópolis, São Francisco, Paraisópolis, Cidade Azul, Tiro ao Pombo e Guarani.

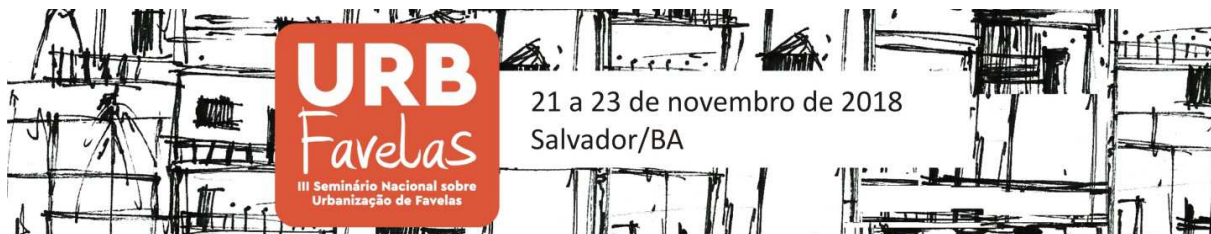


seus processos de urbanização todas as famílias removidas foram devidamente reassentadas, e não há famílias inseridas no programa de auxílio aluguel. Pretende-se que essa constatação seja objeto de investigação futura.

Por fim, o olhar mais acurado e aprofundado sobre os dados do PAC no município de São Paulo nos permite compreender melhor a complexidade das intervenções, suas potencialidades e limitações, entender as mudanças ocorridas comparativamente com as intervenções anteriores ao PAC, contribuir e avançar nesta agenda de debates em torno do tema da urbanização de favelas. Não se pretendeu esgotar as análises do PAC em São Paulo, mas sim somar-se a outros estudos que busquem a atualização das discussões das urbanizações neste contexto específico da incorporação de recursos federais significativos por meio do PAC.

Referências Bibliográficas

- BUENO, L. M. M. Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- D’ALESSANDRO, M. L. Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo no período 1989-1992. 1999. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 1999.
- FERREIRA, P.E.B. O Filé e a Sobra: As Favelas no caminho do capital imobiliário. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- FRANÇA, E. Favelas em São Paulo (1980-2008): das propostas de desfavelamento aos projetos de urbanização: a experiência do Programa Guarapiranga. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.
- MARQUES, E; SARAIVA, C. As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In: Marques, E.; Torres. H.G. (orgs.) São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade. São Paulo: Editora do Senac, 267-296, 2005.
- PMSP, SEHAB/HABI. Favelas em São Paulo. São Paulo, 1989.
- PMSP. Superintendência de Habitação Popular. Normas para projetos de urbanização de favelas (São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1992), mimeo,
- PMSP. Superintendência de Habitação Popular. Manual de procedimentos para medição e pagamento de obras de urbanização de favelas (São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1992a), mimeo.
- PMSP/SEHAB. Urbanização de Favela: A experiência de São Paulo, 2008.
- PMSP/SEHAB e CEM/CEPID, 2016. Relatório 2: Estimativas Relativas à Precariedade Habitacional e ao Déficit Habitacional no Município de São Paulo. Disponível em: <http://web.flch.usp.br/centrodametropole/1289>. Acessado em 16/06/2018.



SAMORA, P. R. . Os desafios da política de urbanização de favelas em São Paulo: uma revisão crítica do programa Bairro Legal (2001-2004) e das ações posteriores. In: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. III ENANPARQ: Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo (Brasil): Universidade Presbiteriana Mackenzie e PUC Campinas, 2014.

ZUQUIM, M. L. Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?. In: II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. II ENANPARQ: Teorias e práticas na arquitetura e na cidade contemporâneas: complexidade, mobilidade, memória e sustentabilidade. Natal (Brasil): Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012.