

Políticas públicas e espaço urbano desigual: favela Jardim Maravilha (SP)

MÔNICA VIRGINIA DE SOUZA

Introdução

O PRESENTE artigo faz parte dos estudos preliminares desenvolvidos para a pesquisa promovida por Social Exclusion, Territories and Urban Policie: a comparasion between India and Brazil (Setup), coordenado pelo Centre d'Etudes de l'Inde et de l'Asie du Sud, em Paris, em parceria com o Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo (USP) e o Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania (Faci) da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Este trabalho, que apresentaremos em específico, faz parte dos estudos sobre favelas da cidade de São Paulo, tendo sido escolhida a favela Jardim Maravilha, localizada no distrito da Cidade Tiradentes, periferia do extremo leste da cidade de São Paulo. Um dos fatores que nos levaram à presente investigação foi o fato de esse distrito ser, em sua totalidade, produzido pelo Estado, por intermédio de conjuntos habitacionais da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP),¹ motivo que o elevou à categoria de maior conjunto habitacional da América Latina, considerando-se todos os percalços e problemas que esse tipo de programa de moradia social agrega no Brasil. Assim, este estudo traz dados teóricos e empíricos desenvolvidos a partir de trabalhos de campo, entrevistas com moradores e coleta de informações recentes junto à subprefeitura da região. Ressaltamos que a limitada presença de estudos específicos sobre o referido distrito, incluindo a implementação de programas sociais, de reabilitação e de reurbanização do espaço, bem como a burocracia para pesquisa de documentos junto à subprefeitura dificultaram, em muitos aspectos, o nosso trabalho. Assim, até o presente momento, esta pesquisa, ainda em andamento, não traz resultados precisos sobre a constituição da favela, as relações sociais entre os moradores e o governo local: a subprefeitura. O que procuramos destacar aqui é a problemática local, envolvendo a produção do espaço, políticas públicas e o estabelecimento da favela Jardim Maravilha. No que concerne à totalidade deste trabalho, nossa intenção é buscar elementos que nos permitam analisar, refletir e avançar nas questões que envolvem a problemática da constituição da favela: atores sociais, construção do espaço e forma de aplicação das políticas públicas. Num primeiro momento, optamos

pela contextualização histórica que traz a Cohab-SP, pois acreditamos não ser possível desassociá-la da favela Jardim Maravilha em razão das peculiaridades que envolvem a constituição desse distrito. Estima-se que nessa favela vivam seis mil moradores, em situação precária, parte deles com futuro incerto em razão dos projetos de melhoramentos urbanísticos que fazem parte do Plano Regional Estratégico (PRE) que prevê a remoção das famílias que habitam locais próximos a córregos e ruas que serão abertas e/ou ampliadas.

Aspectos da política habitacional segregativa na cidade de São Paulo

Se considerarmos que chegamos ao século XXI com um índice populacional maior nas áreas urbanas do que nas áreas rurais, salvo poucas exceções, poderemos reproduzir o que muitos pesquisadores sobre cidades dizem: “O mundo urbanizou-se”. Em 1950, tínhamos 86 cidades com mais de um milhão de habitantes. Cerca de 50 anos mais tarde, temos em média 400 cidades e a expectativa do surgimento de mais 150 cidades, até 2015. O fenômeno do crescimento urbano atingiu todos os continentes. Algumas cidades tornaram-se megacidades, a exemplo de Rio de Janeiro, São Paulo, Mumbai e Nova Delhi, adensando-se surpreendentemente desde a metade do século XX, como mostram os índices de crescimento.²

Tabela 1 – Crescimento populacional (em milhões de habitantes)

Cidades/ população		1950	2004
Rio de Janeiro		3,0	11,9
São Paulo		2,4	19,9
Mumbai		2,9	19,1
Nova Delhi		1,4	11,9

Fonte: Davis (2006, p.15).

Na tabela, a década de 1950 aparece como parâmetro de comparação do crescimento populacional dessas grandes cidades em praticamente meio século, e não como período exato do crescimento das cidades. No Brasil, os anos 1950 marcam um período de grande expansão industrial, especialmente em São Paulo, Região Sudeste, a mais importante do país do ponto de vista econômico e populacional. Entretanto, estudos³ mostraram que em 1930 a cidade de São Paulo, antes mesmo de ser considerada uma das maiores do país, além de uma importante potência industrial, já podia ser considerada uma metrópole. Nesse período, ocorria a expansão urbana da cidade e a ocupação do solo nas áreas suburbanas, nas regiões Norte, Sul, Leste e Oeste, estabelecendo assim um padrão irregular de uso do solo, situação essa agravada, por um lado, pela carência de leis urbanísticas voltadas ao ordenamento de tais áreas, que começavam a perder

sua função rural para adquirir uma função urbana; e, por outro, pela especulação imobiliária promovida por grileiros e donos de sítios e fazendas, profissionais do segmento imobiliário e proprietários de terras que contratavam escritórios especializados no assunto para projetar vilas e bairros, com o intuito de vender casas à população de baixa renda. Isso sem contar as ocupações espontâneas de terrenos por parte da população mais pobre. Todas essas formas de ocupação, sem respaldo técnico e falta de políticas públicas adequadas, agregadas ao adensamento populacional, condições precárias das habitações, falta de infraestrutura urbana e assistência social governamental, transporte público deficiente, localização distante dos postos de trabalho, além de outras carências, contribuíram para que o subúrbio, antes com características rurais, passasse a ser designado “periferia”, ou seja: um local distante, contendo localidades segregadas.

Os níveis de segregação e pauperização das periferias das grandes cidades brasileiras foram agravados na década de 1960, mais precisamente no ano de 1964, quando os militares tomaram o poder e instituíram o regime ditatorial no país. Nesse momento, as contradições sociais são potencializadas a partir da acumulação do capital, do agravamento do nível de pobreza dos trabalhadores assalariados, do crescimento urbano desordenado, do aumento populacional, do declínio da qualidade de vida, do rebaixamento salarial, entre outras perdas, resultando em ocupações irregulares nas áreas periféricas. Esse quadro de contradições arrastou-se ao longo de todo o governo militar (de 1964 a 1985). Na década de 1970, as condições de moradia da população estratificada agravavam-se a cada dia, criando enorme demanda por habitação.

Na metrópole paulistana, a quantidade de moradores de favelas aumentou abruptamente nesse período, passando de 117 mil, em 1973, para 490 mil habitantes em 1978. Em 1975, havia 1,8 milhão de indivíduos morando em habitações precárias (favelas, cortiços, casas autoconstruídas). Enquanto isso, as práticas especulativas do solo não deixaram de ocorrer tanto por parte do setor privado quanto pelos setores públicos, que estocaram terras nas áreas periféricas à espera de valorização. Nesse período, o quadro de “espoliação urbana”⁴ já estava estabelecido nas periferias. Simultaneamente, realizava-se a implementação de políticas públicas setoriais nos eixos centrais, resultando na valorização dos imóveis dos bairros beneficiados por tais melhorias. Com isso, a população mais pobre ia sendo expulsa para os bairros mais distantes da cidade.

Além dessa discriminação na distribuição das melhorias urbanas entre as classes mais abastadas e os estratos de baixa renda, pelo governo, outras esferas, como rebaixamento salarial, aumento do custo de vida, e falta de investimentos nos setores da habitação, saúde e educação, potencializaram os níveis de pobreza, incitando a ocupação irregular que, passo a passo, desenhou sobre os espaços longínquos da cidade um padrão de ocupação predatório, especulativo e segregado.

O histórico da carência de políticas sociourbanas voltadas para a população de baixa renda arrastou-se durante décadas, ao longo do século XX, criando



Fotos Cortesia da Aurora

Moradores do Jardim Maravilha se veem obrigados a andar por ruas de terra esburacadas.



O esgoto a céu aberto traz mau cheiro e risco à saúde dos moradores do Jardim Maravilha.

um cenário caótico e demandas de toda natureza (saúde, educação, moradia, saneamento básico, infraestrutura, trabalho etc.), paralelamente ao adensamento populacional nas grandes cidades. Assim, na tentativa de baixar o déficit por moradia, a Cohab-SP criou, em 1965, um programa habitacional direcionado para a população de menor renda, constituindo-se como o principal órgão público de provisão de moradia de São Paulo, assumindo, desse modo, o papel de promotora da expansão urbana, agindo como parceladora do solo da metrópole paulistana, além de destruidora dos recursos naturais de algumas áreas dentro dos limites e locais de preservação ambiental, por designá-las à construção de conjuntos de moradias populares.

Breve histórico da atuação da Cohab-SP na região leste da capital e dos planos regionais

Embora tenha sido criada em 1965, a Cohab-SP⁵ não realizou obras no setor habitacional por praticamente uma década (1965 a 1976/1979), mas adquiriu, nesse intervalo, até o ano de 1982, enorme quantidade de terras, sendo a maioria nas periferias da região leste da cidade, totalizando, até 1981, 93% do estoque de áreas, segundo os estudos de Cantero (2004, p.25). Entre os distritos da região com maior quantidade de terras de propriedade da Cohab-SP estão Itaquera e Guaianazes, ambos localizados nas bordas do município, sendo este último detentor de 99,4% das áreas acumuladas até agosto de 2002. Nesse mesmo ano, ocorre a emancipação de um de seus maiores bairros no ano de 2001 em distrito: a Cidade Tiradentes, compreendendo uma área de 15 quilômetros quadrados – que antes pertencia à antiga Fazenda Santa Etelvina, próxima aos municípios de Ferraz de Vasconcelos e Suzano.

Na década de 1970, o governo municipal de São Paulo deu início à construção de inúmeros conjuntos habitacionais populares em terras da Cohab-SP espalhadas nas periferias, transformando algumas delas em verdadeiras “Cidades-Cohabs”.

Entre os aspectos que caracterizavam esses conjuntos – além da localização, do tamanho reduzido dos apartamentos para abrigar famílias numerosas, vindas de todas as regiões da metrópole –, destacam-se a arquitetura pobre das fachadas, a qualidade inferior do material construtivo, o baixo investimento em infraestrutura urbana, os equipamentos coletivos, as áreas verdes e de lazer, repetindo indubitavelmente a mesma lógica de ocupação dos locais mais distantes dos centros da cidade, aspecto muito peculiar e presente na implantação de inúmeras vilas e bairros loteados por empresas privadas ou ocupados espontaneamente durante todo o processo de constituição das periferias. Isso quer dizer que as necessidades básicas urbanas (asfalto, calçamento, transporte público, sistema de água e esgoto, implantação de escolas, creches, postos de saúde etc.) chegavam (e ainda chegam) posteriormente à ocupação habitacional das bordas do município, reproduzindo um cenário incompatível com as necessidades dos moradores, ampliando as desigualdades sociais entre os espaços das cidades.

No ano de 1975, a Cohab-SP inaugura o Conjunto Habitacional Prestes Maia, construído sobre uma grande faixa de vegetação da Mata Atlântica, substituindo a antiga paisagem de uma importante floresta nativa por um cenário tomado por milhares de unidades habitacionais. Nesse período, as moradias populares construídas pela Cohab-SP “invadiram” bairros de outros distritos distantes da região leste, como Itaquera, Artur Alvim, Guaianazes (em glebas, de onde surgiu a Cidade Tiradentes) e Sapobemba, transformando a região em um dos principais locais de provisões de conjuntos de moradias populares do governo municipal. No entanto, a quantidade de unidades habitacionais não supriu a demanda agravada, dia após dia, a partir das inúmeras crises socioeconômicas que acometiam o país – estimulando a proliferação de ocupações irregulares e favelas em terrenos públicos e privados das periferias da região metropolitana.

Em 1988, a Cohab-SP reunia cerca de 36 milhões de metros quadrados, com um agravante: a falta de condições para implantação de unidades habitacionais em locais cuja declividade não permite aproveitamento adequado. Isso sem contar os processos judiciais do Ministério Público contra a Cohab-SP, por suas práticas passíveis de punições jurídicas que contribuíram para a depredação e o desmatamento do patrimônio natural do Estado, integrante de uma faixa remanescente da Mata Atlântica localizada na região leste, onde se situam os conjuntos habitacionais da Cohab na Cidade Tiradentes.

Somente nesse distrito, há centenas de metros quadrados de terras com restrições de uso: altas declividades, processos erosivos e vegetação arbórea nativa – parte da área da Mata Atlântica que deveria ser preservada (Cantero, 2004). Por conta da ocupação indevida do solo, mais de 60% dessas terras declaradas áreas de preservação permanente estão condenadas pelo processo de erosão –, gerando terrenos ociosos, favoráveis à ocupação ilegal pela população mais pobre, produzindo inevitavelmente inúmeras favelas, a exemplo do que ocorre na Cidade Tiradentes, considerado o maior conjunto de habitação popular construído na América Latina.

As tabelas 2 e 3 trazem o número aproximado dos habitantes da Cidade Tiradentes, incluindo moradores dos conjuntos habitacionais e das ocupações irregulares (isoladas e agrupadas), mostrando que, enquanto o município de São Paulo seguia reduzindo seus percentuais na taxa de crescimento populacional, o distrito da Cidade Tiradentes chegou ao ano 2000 superando os índices de crescimento da capital na marca dos 200 mil habitantes (estimados para esse ano), continuando depois a subir, ultrapassando 350 mil habitantes em 2007, conforme os dados da subprefeitura local.

Nesse panorama urbanístico de segregação e desigualdade social, como parcela da constituição das periferias do município de São Paulo, encontramos outras tentativas, por parte dos governos, de amenizar o quadro de carências da população que, durante as décadas de 1970 e 1980, especialmente, se organizou em movimentos sociais populares para reivindicar direitos como moradia, saúde,

educação, melhores condições de vida e o fim do regime militar. Esses protestos se somaram aos muitos outros fatores que contribuíram para a queda do regime ditatorial, em 1985, esboçando um novo horizonte e tendências favoráveis, em vários setores. No âmbito das políticas públicas, isso possibilitou um melhor “atendimento” das demandas sociais, propiciando a elaboração de leis favoráveis à reconstrução da cidadania, avanços nos diálogos entre governo e sociedade civil, “união de ideias” entre alguns governos locais e a população. No contexto da luta pela redemocratização do país e das conquistas impulsionadas pelos movimentos sociais (Hellmann, 1995), destacamos a Constituição Federal de 1988 – que, dentre outras funções, surge como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, no qual “a função social da propriedade tem como princípio atender as *exigências* fundamentais de ordenação da Cidade”. A Constituição de 1988 criou o Estatuto da Cidade – como regulamentador dos diversos instrumentos de política urbana vinculados ao Plano Diretor (PD), uma lei necessária ao aprimoramento e à aplicação de políticas urbanísticas dos municípios com mais de 20 mil habitantes. Em casos específicos, como o município de São Paulo, com mais de 10 mil habitantes, a implementação dessa lei requereu maiores esforços, bem como a necessidade de criação do Plano Regional Estratégico (PRE), elaborado por meio de

metodologia participativa, a partir das necessidades existentes no território de cada Subprefeitura, considerando as necessidades da população local, respeitando os aspectos físicos, sócio-culturais, econômicos e ambientais segundo as diretrizes propostas no PDE do Município a partir de seus elementos estruturadores: rede estrutural hídrica, rede viária estrutural, rede estrutural de transporte coletivo público, rede estrutural de eixos e pólos de centralidades, habitação, equipamentos sociais, áreas verdes, espaços públicos, espaço de comércio e de serviços e indústrias.⁶

Tabela 2 – Crescimento populacional – unidades territoriais e população

	1980/1991	1996/2000
Município de São Paulo	8.493.229/9.646.185	9.839.436/10.434.252
Distrito da Cidade Tiradentes	8.603/96.281	162.653/190.657

Fonte: IBGE, Censos demográficos: 1980, 1991, 2000 e Contagem da população 1996 – Elaboração: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (Sempla) – Departamento de Informações (Deinfo).

Dentro das recomendações do Estatuto da Cidade e do PD, o processo de elaboração das políticas de desenvolvimento local, a partir do PRE, deveria ser realizado pelas subprefeituras e demais órgãos municipais, instituições competentes, com o apoio técnico de empresas, e ainda por meio de amplos processos de discussão com a sociedade civil e seus representantes. No entanto, nas etapas desse processo, que envolviam oficinas para elaboração do quadro si-



Foto Cortesia da Aurora

Cidade Tiradentes: crescimento desordenado, ocupação devastadora do solo e de mananciais.

tuacional, visando à identificação dos principais problemas, houve falhas⁷ no que diz respeito à participação dos cidadãos em algumas subprefeituras, dificultando posteriormente a compreensão sobre todo o processo interventivo, limitando o entendimento e o diálogo das famílias com a subprefeitura sobre eventuais remoções de moradias das áreas assinaladas para algum tipo de interferência urbana, como é o caso de um trecho da favela Jardim Maravilha.

Tabela 3 – Taxa de crescimento populacional

	1980/1991	1996/2000
Município de São Paulo	1,16/0,40	1,48/0,88
Distrito da Cidade Tiradentes	24,55/11,06	4,05/7,89

Fonte: IBGE, Censos demográficos: 1980, 1991, 2000 e Contagem da população 1996 – Elaboração: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (Sempla) – Departamento de Informações (Deinfo)

A exclusão da população desse tipo de debate político nos dá a sensação de retroceder nas ideias democráticas e no ideal de cidades mais justas e igualitárias; fere os objetivos do Estatuto da Cidade na sua proposta de desenvolver e expandir as cidades de maneira mais abrangente: aproximando cidade e cidadãos,

diminuindo as contradições sociais que figuram como entrave ao desenvolvimento do país, desde sua constituição. Dentre as práticas desiguais de produção da cidade pelos governos, está a produção dos conjuntos habitacionais de má qualidade para a população de baixa renda, a *especulação imobiliária pública* e leis urbanísticas que durante um século, praticamente, fomentaram e reforçaram a segregação e desigualdade social, criando ambientes distintos, uma paisagem heterogênea, mesclando porções legais e ilegais⁸ numa mesma cidade. O distrito da Cidade Tiradentes é um exemplo do tipo de segregação socioespacial produzido pelo Estado. Aqui destacamos a área da favela Jardim Maravilha para tratar do tema da exclusão, como parte do trabalho que vem sendo desenvolvido no projeto do Setup, como destacamos inicialmente. A seguir, mostraremos uma parte dos estudos realizados no local.

Favela Jardim Maravilha: uma porção informal dentro da Cidade Tiradentes

A Cidade Tiradentes é um distrito que retém grande porção de terras disponíveis, dentro do município de São Paulo. Contudo, a maior parte delas não se encontra disponível para construção, por pertencer à Área de Preservação Ambiental Estadual (APA). Mesmo assim, as poucas áreas que restam estão sendo ocupadas irregularmente, pouco a pouco, pela população. Os técnicos da área de planejamento urbano da subprefeitura estimam que um total de 25% dos terrenos de propriedade da Cohab-SP estejam ocupados por loteamentos irregulares, e que outros 5% sejam favelas – valor proporcional ao número de habitações horizontais de 30%. Contudo, os técnicos admitem, não há funcionários suficientes para fiscalizar todo o distrito e impedir novas ocupações ilegais.

Dentre as favelas catalogadas pela subprefeitura encontra-se o Jardim Maravilha, a maior da Cidade Tiradentes, com aproximadamente seis mil famílias – mas o número pode ser muito superior, uma vez que não existem dados censitários precisos sobre o número de moradores. “Apenas a Sabesp (Companhia de Saneamento Básico de São Paulo) pode fornecer, com mais segurança, uma estimativa mais acertada do número de moradores dessa favela, porque fez há pouco tempo um levantamento para saber a quantidade de habitantes, com a finalidade de instalar o medidor de água”, diz um arquiteto, funcionário da subprefeitura.

Há controvérsias sobre o início do processo de ocupação da favela; a visão dos técnicos difere da dos antigos e mesmo da dos novos moradores. O senso comum não está na data e sim no período de maior ocupação. A favela Jardim Maravilha é extensa, começa na Avenida Naylor de Oliveira (perto do terminal de ônibus) e termina no bairro Barro Branco. Talvez por isso seja difícil precisar o ano em que se deu a ocupação, mas certamente o período de maior adensamento foi entre 1990-1992, quando se iniciaram as obras do Mutirão Autogestionário no Barro Branco, na gleba conhecida como Sítio Conceição, mesma área dessa favela. Nesse período, amigos e parentes das famílias participantes

do mutirão começaram a ocupar a favela Jardim Maravilha, diz um funcionário da subprefeitura, morador desse distrito. Já uma família proprietária de um depósito de *ferro velho*, que diz morar num terreno na entrada da favela, desde 1987/1988, afirma que muito antes de sua chegada existiam moradores nesse trecho da Naylor de Oliveira. Tanto que os três terrenos que essa família possui foram comprados de um desses moradores.

Nessa época, a Cidade Tiradentes já sofria o estigma de lugar isolado e perigoso; o tráfico de drogas “dominava” a região, que era “terra de ninguém”, diz Rose, filha do proprietário do terreno e dona do ferro velho. No início, houve resistência por parte dela e do único irmão, Toni,⁹ em deixar o bairro onde residiam, no extremo leste, para morar em outro, menos consolidado e sem nenhuma segurança:

É, antigamente o Sítio Conceição era muito perigoso, mas eu lembro que eu vendia peixe com ele também, eu era molequinho pequeno, mas saía também com ele pra vender, de vez em quando. É, eu era moleque, né, gostava de estar com o pai e tudo... É, aqui era perigoso não entrava carro de entrega, nem nada. O único carro que entrava lá mesmo era... carro, não, a carroça do meu pai que entrava lá pra vender o peixe, lá. Daí chegava com a arma na minha cabeça lá, o traficante. Aí falava assim: “ô, peixeiro, se você não dá um peixe pra mim, eu vou matar o seu filho”. Aí botava a arma na minha cabeça, assim... era um lugar onde você vive terrível, né? Aqui também já foi muito perigoso! Hoje em dia não é. Hoje em dia pode entrar carro, o ano passado (2004) já entrou perua de entrega das Casas Bahia...

A trajetória de vida da família de Rose e Toni coincide com a de muitos moradores das periferias de grandes cidades – migrar para áreas mais pobres, depois da perda do emprego pelo chefe da família, como foi o caso do pai de Rose, demitido de uma grande empresa automobilística da região do ABC, obrigado a garantir sua sobrevivência e a da família empregando métodos ilegais de moradia e trabalho. A presença do tráfico de drogas não parece ser um problema para a maioria dos moradores por nós entrevistados para este trabalho. Desde que duas facções rivais entraram em acordo, dividindo as zonas de atuação, as mortes diminuíram consideravelmente na favela, diz uma moradora e ex-agente comunitária do posto de saúde local. Dados estatísticos dos órgãos institucionais da prefeitura municipal, de outras esferas como Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como de outras instituições e organizações (universidades, ONG etc.), trouxeram dados baseados no Censo de 2000, que informa que a taxa de mortalidade por homicídio diminuiu consideravelmente no distrito da Cidade Tiradentes. Porém, considerando-se os baixos investimentos por parte do governo no setor das políticas públicas (educação, trabalho, saúde e lazer), fica difícil, para os moradores, avaliar com precisão de quem é o “mérito” pela queda nos índices de violência local: do governo ou do tráfico?

É, contudo, sabido que a presença do tráfico dentro da favela, e em muitas outras áreas do distrito, coíbe a organização dos moradores em prol de me-

lhorias locais. Nenhum projeto, nenhuma decisão pode ser tomada sem o conhecimento e o consentimento do “chefe da boca” do tráfico. “Dá para fazer alguma coisa pela favela no sentido de melhorá-la, mas, por outro lado, o que falta mesmo é organização dos moradores e o apoio da subprefeitura”, diz a ex-agente. É nítido, assim, o descontentamento dos moradores no que concerne ao desempenho da subprefeitura em relação à formulação e implementação de programas sociais e projetos urbanísticos.

Notoriamente, há descompasso de diálogo entre o poder público local e os moradores; muitos deles não têm conhecimento das propostas do PRE para a favela Jardim Maravilha. E os que têm conhecem muito pouco sobre as mudanças. Isso resulta na insegurança daqueles que desconhecem se terão ou não de deixar o local nos próximos dias, meses, não sabendo nem mesmo para onde ir, caso a remoção ocorra por conta das obras previstas no PD. Nessa situação de incerteza encontra-se a família de Rose, moradora da Naylor de Oliveira – avenida que será ampliada e reestruturada, segundo o projeto previsto no PRE: “Desde o ano de 2003, há rumores que sairemos daqui. Eu não consigo dormir, pensando que poderemos perder tudo o que construímos (sobrado grande projetado para abrigar todos os membros da família e o depósito onde trabalham) em um dia”, comenta, angustiada. “Eu já fui inúmeras vezes à subprefeitura para me informar sobre as obras. Tenho dúvidas se teremos que deixar o local, nem sei para onde iremos, caso isso aconteça. A impressão que tenho é que eles não querem falar”, completa.

O certo é que haverá intervenções junto à Avenida Naylor de Oliveira, remoções de famílias que residem em locais de risco, construção de um projeto chamado Fundo de Vale e proposta para reurbanização da favela Jardim Maravilha. Contudo, ante a revisão do PRE e de todo o processo que envolve a aprovação das obras, além da falta de diálogo entre as secretarias e subprefeitura, nem mesmo os técnicos souberam precisar em que situação está o andamento das obras para o local, e muito menos para onde serão encaminhadas as famílias ou até mesmo quantas dessas sofrerão a remoção.

A falta de entendimento entre poder público local e os moradores é evidente, e amplia a distância entre ambos. Percebemos o estado de intimidação que a presença dos técnicos da subprefeitura traz aos moradores da favela, no momento em que estivemos juntos na pesquisa de campo. A pergunta dos moradores foi pontual: “O que vocês estão fazendo aqui? Tem a ver com a nossa saída do local?”. A desconfiança estava ancorada na falta de informações sobre as mudanças iminentes. Sabemos que, até o momento, não houve nenhum convite da subprefeitura dirigido aos moradores para discutir as intervenções e o impacto que o PRE causará na favela. A postura da subprefeitura é altamente excludente em relação à participação dos moradores no processo de reestruturação de alguns trechos na favela prevista no PRE e outras propostas urbanísticas, que surgiram posteriormente (como o plano desenvolvido pelo escritório Usina,

pedido pela prefeitura na gestão anterior, 2001/2004). Contudo, percebemos que as propostas de desenvolvimento social e urbano estão totalmente desarticuladas sob o ponto de vista da participação popular. Embora haja inúmeras ONG espalhadas pela região, em nenhum momento sentimos reconhecimento da legitimidade das práticas dessas organizações, ou qualquer sinal de gratidão por parte dos moradores da favela ou da subprefeitura, resultando num grande distanciamento das diretrizes do Estatuto da Cidade, que prevê a elaboração de projetos de desenvolvimento social e urbano, debatido e elaborado em parceria entre o governo e a sociedade civil. Em vez de consolidação, *vulnerabilidade* é a palavra que pode traduzir as condições socioespaciais em que vivem os habitantes da favela Jardim Maravilha; e as linhas sutis entre a formalidade e a informalidade, legalidade e ilegalidade se diluem no espaço da Cidade Tiradentes, fortalecendo e legitimando outras práticas, seja do narcotráfico, seja de várias tendências religiosas.

Notas

- 1 A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) é um dos principais instrumentos de execução da política habitacional da cidade de São Paulo. Exerce o papel de agente do Sistema Financeiro de Habitação e sua abrangência é a Região Metropolitana. A Cohab foi criada pela Lei n.6.738, de 16 de novembro de 1965, durante o governo militar, como uma sociedade anônima de economia mista, cuja principal acionária é a prefeitura municipal de São Paulo, detentora de 99% das ações preferenciais. Seus órgãos deliberativos são a Assembleia Geral, o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal, o Conselho Técnico e sua diretoria. A Cohab desenvolve programas habitacionais e promove a construção de novas unidades com recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação e de convênios com agentes financeiros, como a Caixa Econômica Federal, outras entidades governamentais e iniciativa privada. Tem, ainda, como uma de suas atribuições, a aquisição e comercialização de terrenos e glebas com a finalidade de provisão de moradia para a população de baixa renda
- 2 Cf. tabela produzida por Davis (2006, p.13-5); a partir dos dados do UN – Habitat Urban Indicators Database, 2002; Thomas Brinkhoff, *The Principal Agglomerations of the World*, disponível em: <<http://www.citypopulation.de/World.html>>. No Brasil, o *boom* da industrialização no país, e sobretudo no Estado de São Paulo, estabelecido como grande centro industrial brasileiro, atraiu enorme contingente de migrantes do Nordeste do país para trabalhar na construção da cidade e nas indústrias, especialmente.
- 3 A década de 1940 foi um marco importante de renovações urbanísticas nas principais cidades brasileiras caracterizadas por embelezamento dos centros, implantação de planos de avenidas e requalificação das áreas, construção de arranha-céus, restauração dos edifícios, entre outros benefícios. Concomitantemente à “reforma urbana” das áreas centrais das grandes cidades, a ausência de política e planejamento urbanos adequados nos setores suburbanos, ou atrelados às crises econômicas, ampliou ainda mais o quadro de contradições socioterritoriais ainda mais, já prejudicadas pelas crises econômicas e pelo regime da ditadura militar, a partir de 1964. Para saber mais, ver Bomtempo (1971), Langenbuch (1971), Azevedo (1945), Rolnik (2000), Somekh (1997), entre outros.

- 4 Lúcio Kowarick (2000) definiu como “o somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, e que aguçam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho”.
- 5 A produção de conjuntos de habitação social em São Paulo e no Brasil se inicia no final de 1930, realizada por várias instituições, nas mais variadas esferas de governo, fomentadas pelo Banco Nacional de Habitação e Sistema Financeiro de Habitação (BNH/SFH). Em São Paulo, as primeiras experiências se deram por intermédio do Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP), responsável pela construção de uma série de conjuntos na cidade de São Paulo entre 1937 e 1964. As produções do IAP foram marcadas por um certo padrão de qualidade, eram destinadas aos funcionários públicos e não localizadas nas periferias (cf. Bonduki, 1999). Em 1982, o BNH/SFH entrou em crise, junto com a Cohab-SP, que passou a receber recursos do Fundo Municipal de Habitação com repasses de verbas da Caixa Econômica Federal. No ano de 1987, a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), órgão do governo estadual, ficou responsável pela maior parte da produção de habitação social da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), em mais de 200 terrenos públicos e privados (cf. Nogueira, 2006).
- 6 *Site* oficial da prefeitura municipal de São Paulo: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>, consultar “Sempla”; acesso em 18 de março de 2009.
- 7 As falhas ocorreram em algumas subprefeituras que não contavam com a participação efetiva da sociedade civil na elaboração dos planos e das propostas para o local, o que resultou em equívocos na produção e, conseqüentemente, em conflitos entre a subprefeitura e os moradores, pelo fato de esses desconhecerem os projetos e seus objetivos para a região.
- 8 Em 1989 foi eleita, por voto direto e pelas *mãos* dos movimentos sociais, Luiza Erundina (nessa época ainda filiada ao Partido dos Trabalhadores – PT), para assumir a prefeitura da cidade de São Paulo. Durante sua gestão (1989-1992), foi criada uma proposta para o setor da habitação social requerida pelos movimentos de moradia organizados da cidade de São Paulo, que passaram a reivindicar um programa amplo que garantisse o direito à terra e à cidadania. A elaboração desse programa de habitação se deu por intermédio do Funaps Comunitário, da superintendência de Habitação Popular (Habi)/Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab) da prefeitura municipal de São Paulo. Esse programa teve como modelo a experiência uruguaia de construção de conjuntos, autogerida pelos futuros moradores. O Mutirão Autogestionário ressaltou a experiência de parceria entre poder público, movimentos sociais e técnicos de diversas áreas (arquitetos, engenheiros, sociólogos, advogados, geógrafos e outros) trabalhando na implementação desse projeto, que tinha como objetivo combater a exclusão social, reforçar o diálogo entre governo e população e melhorar a qualidade de vida dos moradores. O número de unidades habitacionais produzidas foi de, aproximadamente, de 12 mil unidades, entre 1989 e 1995, segundo dados do levantamento de obras da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase). A maioria dos conjuntos habitacionais foi construída nas periferias mais longínquas da cidade, aproveitando os terrenos públicos disponíveis. Problemas como localização, acessibilidade, mobilidade, infraestrutura urbana, transporte público, construção de edifícios públicos (creches, escolas, postos de saúde e policiais), além da metodologia construtiva, bem como o desgaste físico e vulnerabilidade social, foram questionados, gerando debates

sobre a eficiência do programa. O ponto comum a favor do Mutirão foi a qualidade arquitetônica dos projetos.

9 Os nomes Rose e Toni são fictícios.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, A. *Subúrbios orientais de São Paulo*. São Paulo, 1945. Tese do concurso à cadeira de Geografia do Brasil. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

BOMTEMPI, S. *O bairro de São Miguel Paulista: a aldeia de São Miguel do Ururai na história de São Paulo*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1971.

BONDUKI, N. G. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 2.ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

CALDEIRA, T. P. do R. *Cidade dos muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, Editora 34, 2000.

CANTERO, J. A. *A questão da qualidade arquitetônica dimensional e do custo no planejamento habitacional de interesse social: produção da Cohab-SP na década de 1990*. São Paulo, 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

COSTA, H. *Novas periferias metropolitanas – a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2006.

DAVIS, M. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. 14.ed. São Paulo: Loyola, 2005.

HELLMANN, M. *Movimentos sociais e democracia no Brasil: sem a gente não tem jeito*. São Paulo: Marco Zero, 1995.

KOWARICK, L. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.

LANGENBUCH, J. R. *A estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1971.

MARQUES, E.; TORRES, H. *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Senac, 2005.

MARTINS, J. S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

NAKANO, A. K. *Quatro Cohab's da zona leste de São Paulo; território, poder e segregação*. São Paulo, 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura Urbanismo, Universidade de São Paulo.

NOGUEIRA, A. P. Desvendando o habitar no espaço periférico: conjuntos de habitação social em Sapopemba, São Paulo. In: _____. *Geografia das metrópoles*. São Paulo: Contexto, 2006.

RIBEIRO, L. C. de Q. *O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, Observatório Ippur, URFJ – Fase, 2000.

ROLNIK, R. *São Paulo: Leste-Oeste, reestruturação urbana da metrópole paulistana: análise de territórios em transição*. Campinas: Puccamp, Instituto Pólis, 2000. CD-ROM.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2002.

SLOMIANSKY, A. *A Cidade Tiradentes: a abordagem do projeto público na construção da cidade* – conjuntos habitacionais de interesse social da Cohab (1965/1999). São Paulo, 2002. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

SOMEKH, N. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo: Studio Nobel, Edusp, 1997.

TELLES, V.; CABANES, R. *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo: Humanitas, 2006.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Studio Nobel, 2005.

RESUMO – Este trabalho tem como objetivo apresentar parte dos estudos que vêm sendo desenvolvidos sobre as intervenções das políticas públicas municipais nas periferias da cidade de São Paulo. Nesse contexto, em específico, trataremos do caso da favela Jardim Maravilha, localizada no distrito da Cidade Tiradentes, no extremo leste do município, por apresentar situações peculiares – a começar pelo enorme contingente de moradores, cerca de 350 mil (segundo dados da subprefeitura local), vivendo em conjuntos habitacionais (Cohab) construídos pelo governo municipal, favelas ou ocupações irregulares em terrenos ociosos.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas, Espaço urbano, Desigualdade, Favela.

ABSTRACT – The present work aims to introduce part of the studies that are being developed on the interventions of municipal public policies on the outskirts of São Paulo City. In this context, specifically, we will deal with the case of favela Jardim Maravilha, located in the district of Cidade Tiradentes, on the city's far east, which presents peculiar situations – at first for the immense contingent of residents, around 350,000 (according to the Local City Hall Department), living in housing projects (Cohab), built by the municipal government, slums or irregular occupations in inactive lands.

KEYWORDS: Public policies, Urban space, Inequality, Slum.

Mônica Virginia de Souza é arquiteta urbanista, mestre em Teoria e História de Arquitetura pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, doutoranda da EESC-USP e pesquisadora do Setup. @ – monica.vs@uol.com.br

Recebido em 18.5.2009 e aceito em 2.6.2009.