

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM SÃO PAULO

uma experiência de recuperação ambiental

EXPEDIENTE

Prefeitura do Município de São Paulo:
Luiza Erundina de Sousa
Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano:
Erminia Maricato
Superintendente de Habitação Popular:
Nabil Bonduki
Grupo Executivo de Urbanização de Favelas:
Laura M. M. Bueno

"Urbanização de Favelas em São Paulo — Uma
Experiência de Recuperação Ambiental" foi
produzido pela equipe do Geu-Favelas, com apoio
da Assessoria de Imprensa da Sehab.

Laura M. M. Bueno
Durval Dias Jr.
Eduardo César Marques
Marco Fialho

Projeto Gráfico: Fúlvia Ducca
Fotos: Bureau de Projetos e Consultoria Ltda.
Robson Martins
Composição e Arte: Forja Editora

1989/1992

APRESENTAÇÃO

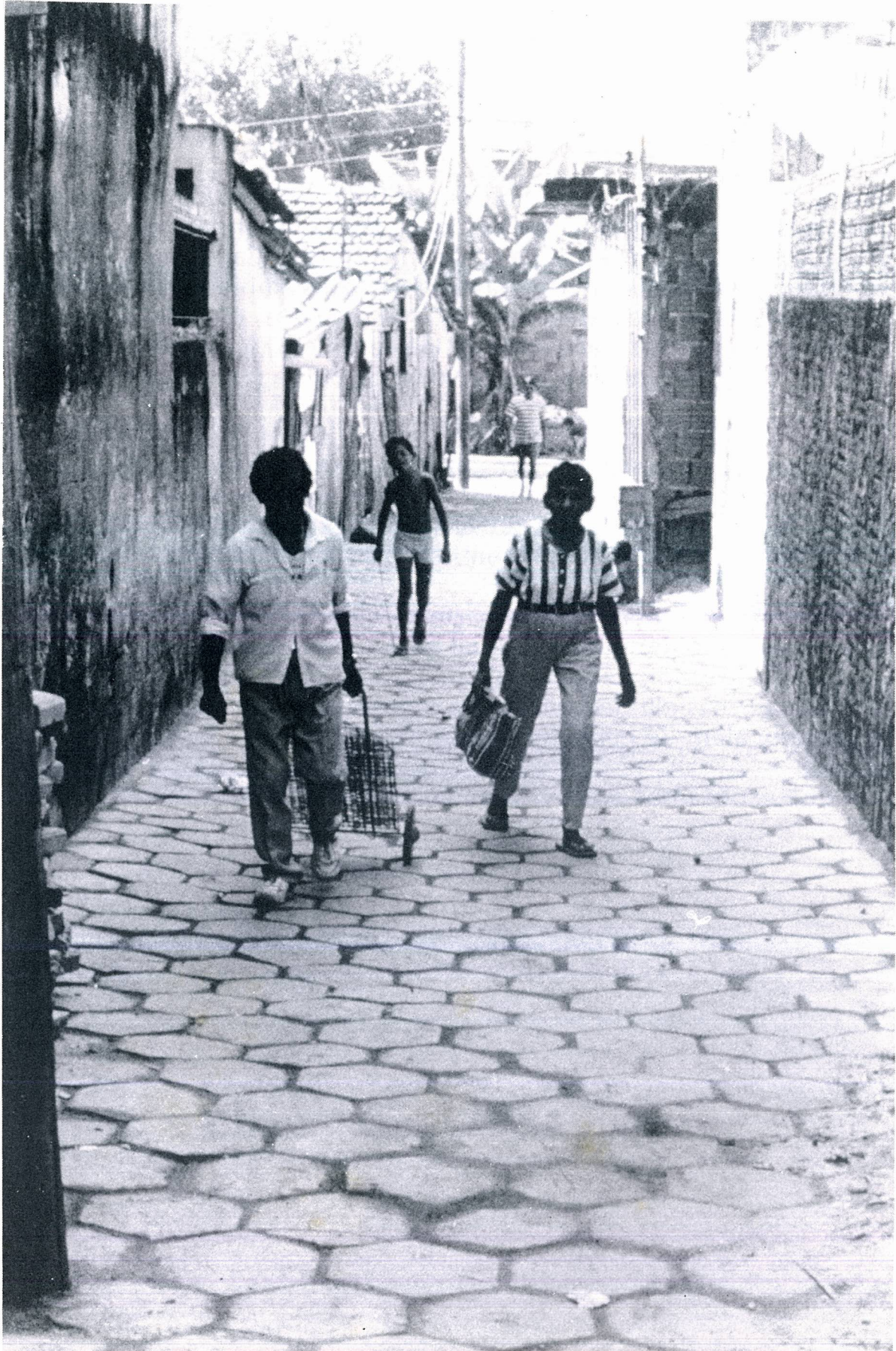
Longe de significar a consolidação de uma situação de miséria e predação ambiental, a urbanização de favelas é um ato de defesa da vida humana e da qualidade do meio físico. Cada situação exige um tratamento específico, dadas as condições ambientais resultantes da ocupação de cada área, sem muitos recursos, última opção para quem não tem mais para onde ir. Há casos em que a remoção se impõe. Pelo risco de vida que envolve ou pela agressão aos recursos não renováveis.

A solução dos problemas apresentados pelas favelas, manifestação mais aguda da crise habitacional no Brasil urbano, exige muita sensibilidade por parte dos governantes, exige também muita competência técnica e compromisso com a democracia.

As favelas constituem apenas parte da cidade ilegal que, durante muitos anos, foi ignorada. A atual gestão da Prefeitura de São Paulo está longe de ser pioneira na implantação do Programa de Urbanização de Favelas, mas ela deu uma nova dimensão técnica, ambiental para o mesmo, além de considerá-lo prioritário.

É o que explicamos aqui, resumidamente.

ERMÍNIA MARICATO
*Secretária da Habitação e Desenvolvimento Urbano
do Município de São Paulo.*



URBANIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE

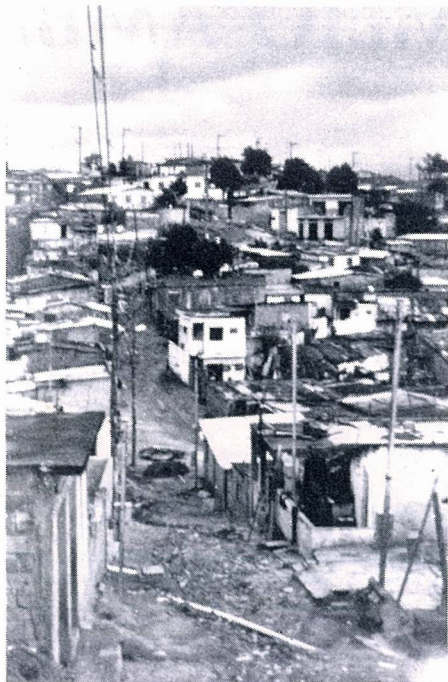


*Favela Vila Operária – Butantã (Sul)
após as obras de urbanização*

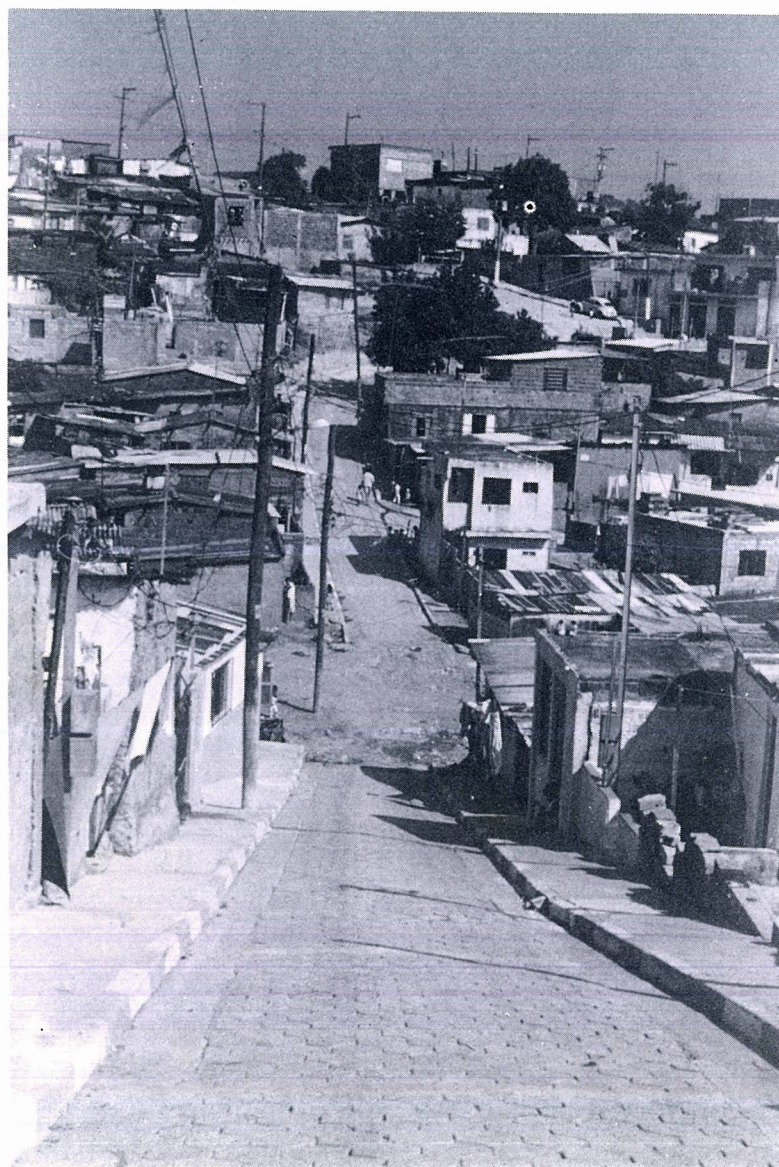
Apresentamos aqui o Programa de Urbanização de Favelas. A Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo está procurando ampliar o direito à habitação e à cidade em consonância com a defesa da qualidade do ambiente urbano. Isto implica tomar como objetivo de ação a cidade real e não apenas a cidade legal ou formal.

Esta intervenção tem por objetivo a incorporação das áreas faveladas paulistanas à malha urbana, de forma a melhorar as condições de vida e saúde da sua população, contribuindo decisivamente para a recuperação da qualidade ambiental da cidade.

Acreditamos que a recuperação de áreas urbanas degradadas é a única solução viável para a melhoria das condições ambientais e de vida nas grandes metrópoles do terceiro mundo. É necessário, portanto, observar a questão do meio ambiente de forma a não perder de vista os conflitos advindos da produção do urbano, e de onde possamos entender as relações qualidade de vida/saúde/pobreza em toda a sua complexidade. Assim, a execução de infra-estrutura em áreas já habitadas é um processo que não se esgota com obras convencionais, mas passa pela utilização de novas técnicas e intensa participação popular. É com estas convicções que trabalhamos neste Programa.



*Favela Nossa Senhora Aparecida
São Miguel Paulista (Leste)
antes da urbanização*



*Favela
Nossa Senhora Aparecida
São Miguel Paulista (Leste)
durante a urbanização*

O PROGRAMA



*Favela Nossa Senhora Aparecida — São Miguel Paulista (Leste)
após a urbanização*

A cidade de São Paulo tem crescido a taxas que variam de 6% a 3% ao ano desde 1950. Em 1973 São Paulo tinha aproximadamente 6,6 milhões de habitantes, e em 1990, 9,5 milhões.

Esse crescimento deveu-se maciçamente à migração proveniente do campo, de regiões mais pobres do Brasil.

O assentamento residencial dessa imensa massa de migrantes variou no tempo, mas sempre se fez de forma ilegal ou clandestina. No começo do século, os operários urbanos, a maioria dos quais veio da Europa, habitaram os chamados cortiços: cômodos dispostos em fila com banheiros e tanques coletivos, onde cada família se amontoava num cômodo.

A partir dos anos quarenta, outra forma predominante de moradia veio somar-se aos cortiços: o loteamento clandestino, que se estendeu por toda a periferia da cidade, ocupando extensas áreas sem qualquer infra-estrutura de água, esgoto, pavimentação, iluminação ou drenagem.

As condições de habitação em São Paulo apresentam hoje um quadro dramático:
1 milhão de habitantes em favelas
3 milhões de habitantes em cortiços
3 milhões de habitantes em loteamentos irregulares, clandestinos e ocupações de terra.

Contrariamente à maioria das grandes cidades brasileiras, São Paulo não apresentava no início da década de 70, uma porcentagem muito grande da população morando em favelas. Foi nessa década, com o declínio dos loteamentos populares, que surgiram mais da metade das favelas, que passaram a marcar a paisagem de São Paulo. Nesse mesmo período ocorre um grande crescimento dos cortiços.

Assim, inúmeros terrenos vazios espalhados pela malha urbana vão sendo invadidos espontaneamente, configurando até 1987, cerca de 1600 favelas onde morava 8% da população do município daquele ano.

Taxas geométricas de crescimento anual da população municipal e da população favelada (em porcentagem)

Período	Taxas geométricas de crescimento anual	
	População municipal	População favelada
1973 - 1975	4,44 ⁽¹⁾	22,75 ⁽³⁾
1975 - 1979	3,15 ⁽¹⁾	22,79 ⁽⁴⁾
1979 - 1985	3,14 ⁽²⁾	12,42 ⁽⁵⁾
1985 - 1987	2,55 ⁽²⁾	13,64 ⁽⁶⁾

Apud, Evolução e Mudança das Favelas Paulistanas, Vêras, Maura e Tashner, Suzana. 1. Espaço e Debates n.º 31.

1. FIBGE - Censos Demográficos de 1970 e 1980.

2. Estimativas da Fundação Seade.

3. Cadastro de Favelas 73 e 75

4. Estimativa da Cogep, publicada em Kowarick e Ant (1981).

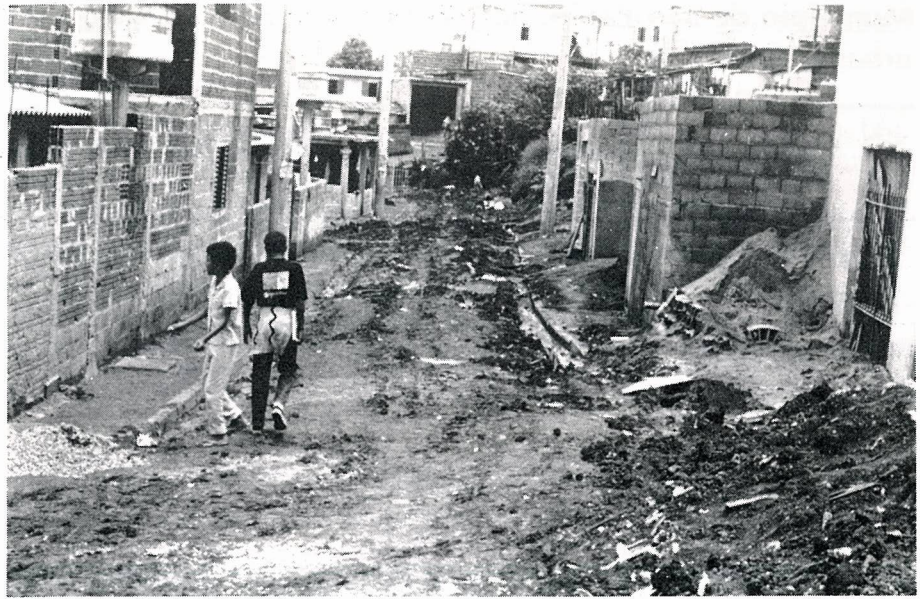
5. Estimativa baseada na Eletropaulo (12/85), pesquisa de campo de 1980 e taxa de subestimação de 5%.

6. Cadastro de Favelas, 1987.

As favelas se caracterizam por ocupar áreas não compradas, públicas ou privadas, sobre as quais os próprios moradores edificam casas precárias. A ilegalidade das favelas, portanto, é determinada pela condição de acesso à terra: 65% se encontram em terras públicas, 18% em propriedades particulares e 9% das favelas estão em terrenos mistos.

Esses terrenos, geralmente, são vedados à construção pelos códigos legais — beira de córrego, alta declividade, ou doados pelos loteadores para compor as áreas verdes do loteamento, que quase sempre correspondem às partes da gleba menos propícias à edificação.

Os rios e córregos transformaram-se em canais de esgoto e de lixo. A área impermeabilizada de São Paulo é tão grande, que as enchentes se repetem a cada chuva, sendo as favelas as primeiras vítimas.



*Favela Heliópolis – Ipiranga (Sudeste)
durante a urbanização*



*Favela Heliópolis — Ipiranga (Sudeste)
após a urbanização*

Município de São Paulo, por divisão regional. Situação das favelas na trama urbana, 1987*.

	Norte	Sul	Leste	Sudeste	Centro	Total	
						NA	%
Favelas à margem de córregos	119	373	153	135	03	783	49,3
Favelas sujeitas a enchentes	87	218	95	104	08	512	32,2
Terrenos com declividade acentuada	106	252	33	70	05	466	29,3
Terrenos com presença de erosão acentuada	71	184	65	63	02	385	24,2
Terrenos situados sobre lixão aterro sanitário	10	05	02	10	03	30	0,9

*Como indicador deve ser visto isoladamente. A percentagem de cada indicador foi calculada sobre o total de favelas do município de São Paulo.

Apud, *Evolução e Mudança das Favelas Paulistas, Vêras, Maura e Tashner, Suzana. 1. Espaço e Debates n.º 31.*

Assim, a maioria das favelas localiza-se hoje nos interstícios da mancha urbana intermediária e periférica, sendo, ao mesmo tempo, causa e vítima da deterioração ambiental de São Paulo.

Quase 100% da população de São Paulo é servida por rede de água, mas com índice de regularidade de atendimento de 67% nas zonas Leste e Sul. Nas favelas 92% dos barracos tem água, mas com grande número de "empréstimos" de ligação, o que piora o atendimento.

Apenas 65% da população de São Paulo é beneficiada por rede de esgoto, sendo 18% desse esgoto tratado. Nas favelas, a maioria das redes foi construída pelos moradores e 56% dos barracos lança o esgoto a céu aberto.

A coleta domiciliar de lixo do município, feita por caminhões, tem cobertura praticamente total das ruas. Como a maioria das favelas tem estreitas vielas, torna-se difícil, quando não fisicamente impossível, ter acesso a esse serviço público. Entretanto, a consolidação das favelas de São Paulo (76% delas com ocupação iniciada há mais de 20 anos) destaca: 62% dos domicílios de alvenaria e 70,5% deles com banheiro individual interno e 75% com chuveiro elétrico, bem como pelas inúmeras associações de favelados resistindo a remoções e lutando por melhorias.

Para enfrentar esse quadro, ao invés de desconhecê-lo e minimizá-lo, a SEHAB está implantando desde 1989 um Programa de Urbanização de Favelas, visando regularização fundiária e a implantação de obras de infra-estrutura urbana.

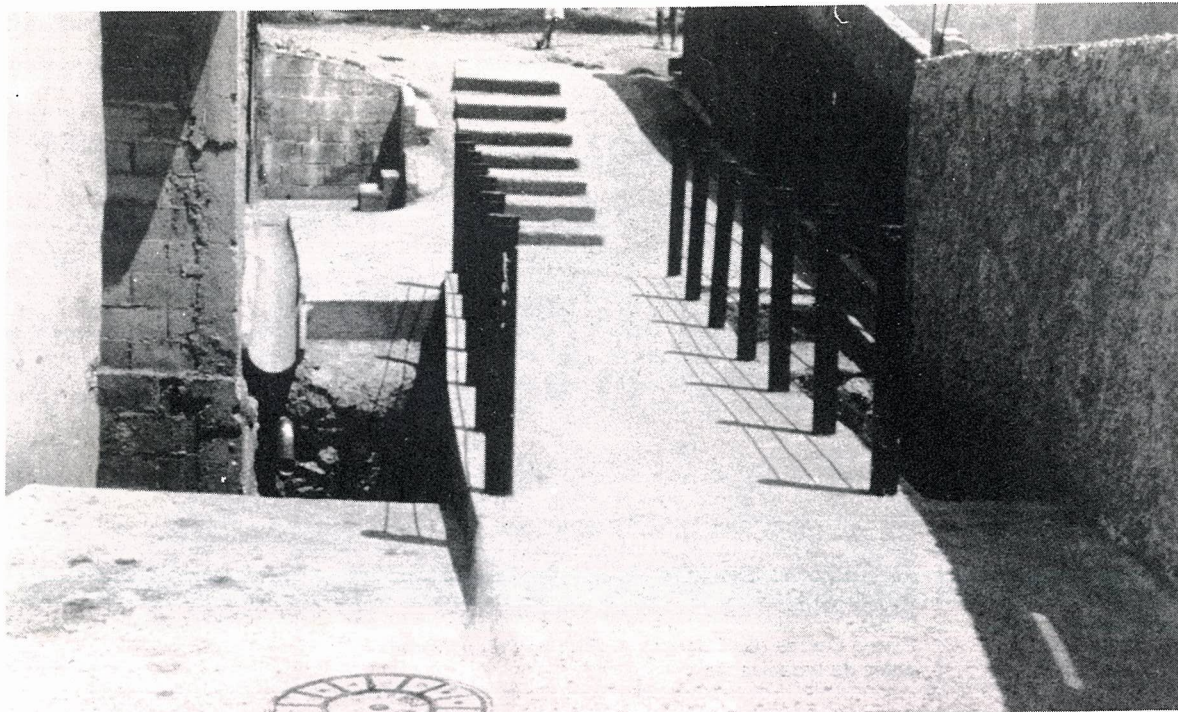
As favelas em áreas particulares, por impedimentos legais, ainda tem recebido apenas assessoria jurídica para lutar pela regularização na Justiça, ou diretamente em negociações com o proprietário.



*Favela Cidade das Crianças — Pirituba/Perus (Norte)
antes da urbanização*



*Favela Cidade das Crianças — Pirituba/Perus (Norte)
após da urbanização*



Favela Jardim Consórcio – Santo Amaro

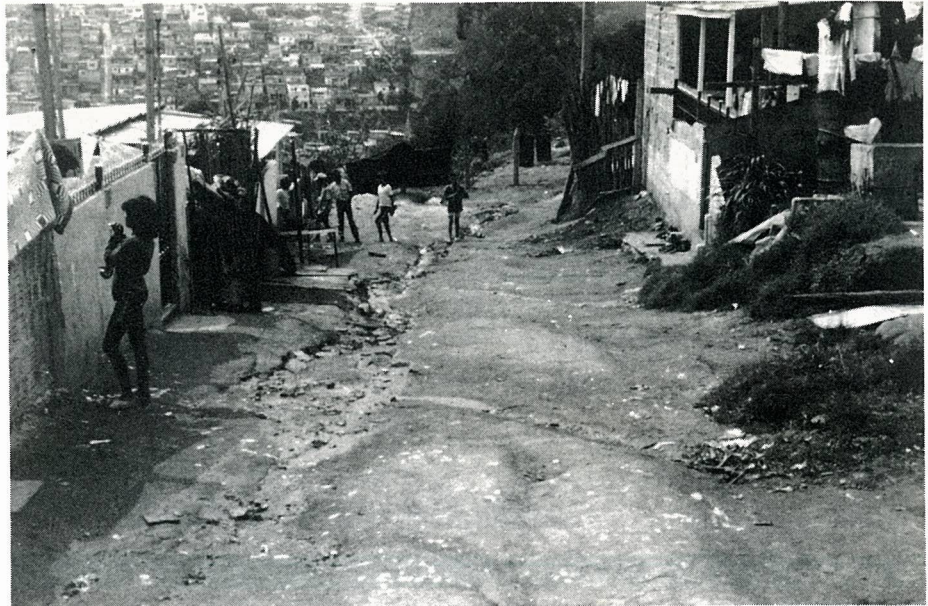
Quanto às favelas em terrenos municipais, foram selecionadas 138 favelas, que integram um projeto de lei em tramitação na Câmara Municipal, que consiste na concessão de direito real de uso por 90 anos, para uso habitacional dos atuais moradores. Esse processo envolve atualmente 26.000 famílias.

A partir de 1990 foram e estão sendo atendidas 26.000 famílias em 50 favelas, por obras de reparcelamento, água, esgoto, drenagem, contenções, abertura de acessos, pavimentação, etc. Há obras executadas por empreiteiras, pela Prefeitura e em mutirão. Ao mesmo tempo, 3.500 famílias em 70 favelas, executam ou estão executando pequenas melhorias, também em mutirão. Esse programa pressupõe grande organização e participação da comunidade, já que as obras interferem no cotidiano dos moradores. Assim, a HABI promove inúmeras ações com a comunidade, para garantir a compreensão e a aprovação dos moradores de cada etapa do projeto e da obra, esclarecendo-se a sua necessidade para a melhoria das condições habitacionais e ambientais da favela e seu entorno. Trata-se também de discutir e esclarecer o uso e a conservação das obras realizadas na favela, para que estas não se deteriorem devido ao mau uso por parte dos moradores.

Ao se promover a urbanização, dá-se início a mudanças sociais e nas condições físicas concretas do assentamento, que levarão, indubitavelmente, à melhora das condições de vida da população aí existente. São processos desencadeados pela participação ativa da população durante toda a urbanização, pela fixação definitiva e posse da terra, e por melhores condições de habitabilidade em face da adequação física.

Esse processo tem resultado no desenvolvimento de responsabilidade coletiva e consciência de cidadania, numa perspectiva de respeito ao ambiente e interação com o meio urbano, gerando um impacto benéfico que vai além da área demarcada como favela.

No entorno mais próximo, esse impacto diz respeito à integração da favela à estrutura da cidade e à multiplicação dos efeitos do saneamento para toda a micro bacia hidrográfica.



*Favela Cidade das Crianças — Pirituba/Perus (Norte)
antes da urbanização*



*Favela Cidade das Crianças — Pirituba/Perus (Norte)
após a urbanização*



*Favela Vila Libanesa — Penha (Leste)
antes da urbanização*



*Favela Vila Libanesa — Penha (Leste)
depois da urbanização.*

A OPERACIONALIZAÇÃO

A priorização das favelas atendidas se dá através dos critérios de mobilização popular e conseqüentes indicações pelos Fóruns Regionais existentes e Conselhos Populares em implantação conjuntamente às análises e pareceres técnicos atestando as possibilidades e as condições reais de intervenção.

Para o desenvolvimento das propostas de urbanização em favelas é necessário um processo de integração e capacitação dos moradores através dos vários estágios de gerenciamento e execução das obras. Assim, cada etapa decisiva do projeto é aprovada em reuniões com os moradores, que devem formar também uma comissão de representantes ou associação para acompanhar as obras dia a dia.

É fundamental caracterizar a urbanização de favelas como um processo, que necessariamente, se dá em etapas, de acordo com as condições de caráter jurídico, físico e social de organização e participação dos moradores.

Transformar a favela em um núcleo plenamente urbanizado integrado à malha urbana é um desafio que está se efetivando através de um processo de intervenções interligadas da população e da municipalidade através das diversas secretarias.

A metodologia de intervenção e execução de obras dá-se pela ação de 3 sub-programas de atendimento à população:

- a) Obras por Empreiteira;
- b) FUNAPS - Urbanização (Obras de Infra-estrutura, executadas por mutirão);
- c) FUNAPS - FAVELA (Unidades Habitacionais em favela, executadas por mutirão);
- d) Obras de melhoria (pequenas obras realizadas em mutirão).

As obras por empreiteira são aquelas baseadas nas diretrizes urbanísticas para favelas, desenvolvidos pela Superintendência de Habitação Popular (HABI) junto às suas Regionais, sendo a maioria, obras de grande porte onde há dificuldade técnica elevada, como contenções de encostas, canalização de córregos, infra-estrutura de água e esgoto, entre outras.

O convênio FUNAPS-Urbanização (URBANACOM) permite às associações organizadas de moradores de favelas o gerenciamento das verbas para contratação de uma Assessoria Técnica, compra de materiais e execução das obras de infra-estrutura, desde esgotos até paisagismo, em regime de mutirão.

Para atender à demanda de moradias resultante dos processos de urbanização, onde freqüentemente são necessárias remoções de casas e barracos, o Convênio FUNAPS-FAVELA atende esta faixa da população permitindo o gerenciamento dos processos de compra e execução das Unidades Habitacionais através de mutirão com Assessoria de Habi-Regional.

Como alternativa para pequenos reparos e melhorias a população de favelas conta ainda com um Programa de Melhorias.

A intenção primordial de todos estes programas é a integração física e social da favela ao tecido urbano, através da conscientização do direito à cidadania. Junto à idéia de cidadania desenvolvem-se as noções de saúde, educação, cultura, esportes, etc. criando condições para uma ação intersecretarial através do trabalho social.

Os programas de Educação Sanitária e Coleta de Lixo são exemplos da atuação do trabalho social implementado pela HABI. Através do processo de trabalho coletivo e de educação desenvolvem-se os primeiros reflexos de respeito ao urbano e ao ambiente.

Muito mais do que um processo de execução de obras, a urbanização das favelas é um processo educativo. Ao dar condições de execução destas obras de melhoria, mostra-se à população de favelas um novo horizonte e uma nova perspectiva traçada pelo valor e capacidade do trabalho coletivo.



Favela Vila Bela – Vila Prudente (Sudeste)
reunião de moradores para discussão do processo de urbanização



*Favela Rubilene — Santo Amaro (Sul)
aspecto de viela urbanizada*



Favela Vila Bela — Vila Prudente (Sudeste)



*Favela Nossa Senhora Aparecida
São Miguel Paulista (Leste)
antes do processo de urbanização*



*Favela Nossa Senhora Aparecida — São Miguel Paulista (Leste)
durante o processo de urbanização*

A ABRANGÊNCIA

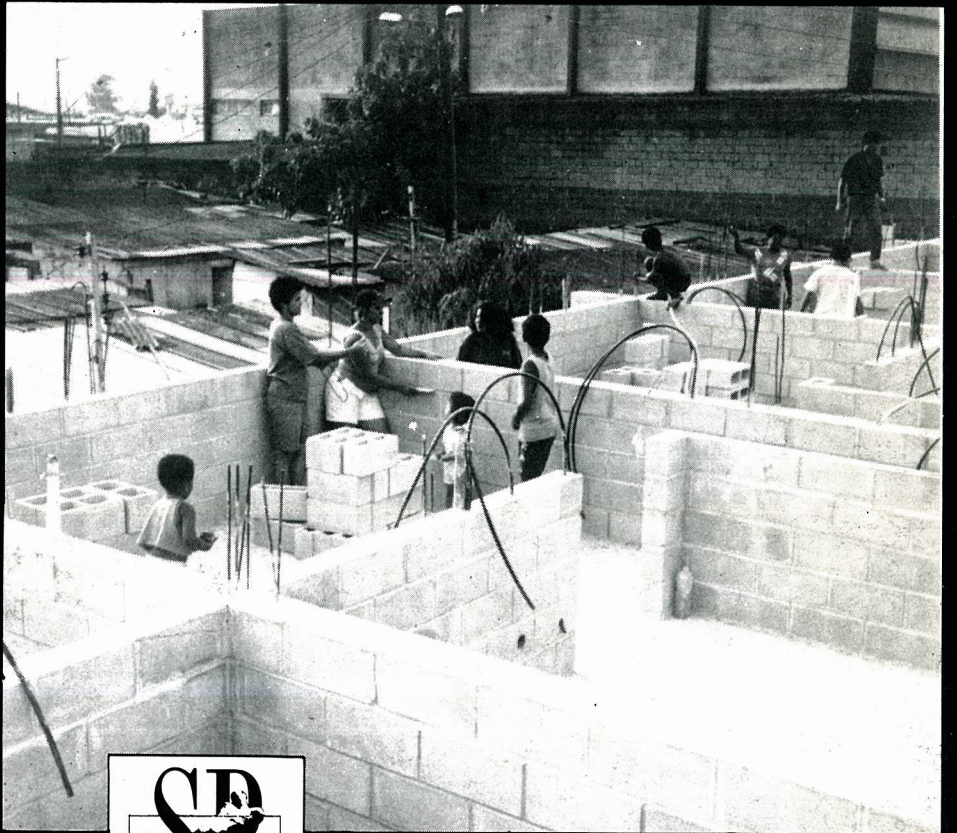
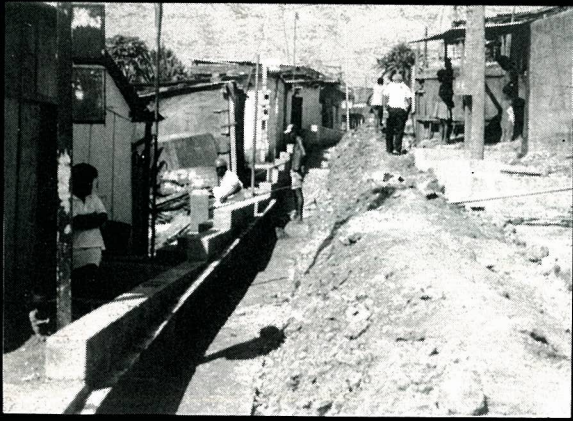
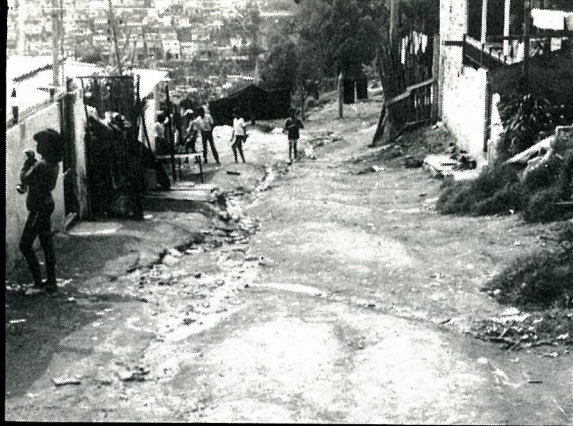


*Favela Nossa Senhora Aparecida — São Miguel Paulista (Leste)
após a urbanização*

A utilização de outras soluções para a questão das favelas, tanto em São Paulo, como nas outras metrópoles brasileiras, envolve um volume de recursos extremamente alto. Estimamos em dez mil dólares o custo de remoção de uma família. A remoção de toda a população favelada da cidade custaria cerca de 2 bilhões de dólares. A urbanização de todas as favelas custaria pouco menos que 280 milhões de dólares. Considerando o tamanho do problema da favelização em São Paulo, o Programa se apresenta como a única solução viável sob o ponto de vista econômico.

Admitindo a continuidade de atendimento ao ritmo atual, a urbanização das favelas do município levaria oito anos, considerando a população favelada estabilizada em seus níveis presentes.

Sob o aspecto social, a urbanização significa a consolidação da população em seu atual local de moradia, e o seu acesso aos benefícios da urbanização. O processo participativo de elaboração e desenvolvimento do projeto, e todo o trabalho social realizado, contribuem de forma decisiva para a melhoria das condições do seu ambiente e da sua saúde, passos importantes na conquista da cidadania.



Prefeitura do Município de São Paulo
Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano
Superintendência de Habitação Popular
Grupo Executivo de Urbanização de Favelas