

# A ATUAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DE AÇÕES DE RECUPERAÇÃO URBANA (SARU) NO ÂMBITO DA GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (CDHU) NO ITAIM PAULISTA, SÃO PAULO

*LA ACTUACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE ACCIONES DE RECUPERACIÓN URBANA (SARU) EN EL MARCO DE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (CDHU) EN EL ITAIM PAULISTA, SÃO PAULO*

*THE PERFORMANCE OF THE SUPERINTENDENCE OF URBAN RECOVERY ACTIONS (SARU) IN THE FRAMEWORK OF HOUSING POLICY MANAGEMENT OF COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (CDHU) IN THE ITAIM PAULISTA, SÃO PAULO*

**ALMEIDA, ENEIDA DE**

*Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Universidade São Judas Tadeu, E-mail: [eneida.almeida@uol.com.br](mailto:eneida.almeida@uol.com.br)*

**ANDRADE, GABRIELY CHRISTINY LIMA**

*\*Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Universidade São Judas Tadeu, E-mail: [gabrielychristiny@outlook.com](mailto:gabrielychristiny@outlook.com)*

## RESUMO

A dinâmica socioespacial das favelas está intimamente ligada ao processo de expansão urbana espraiada, caracterizado pela supervalorização de regiões centrais urbanizadas, em contraposição às áreas periféricas marcadas pela disparidade na distribuição de renda, no acesso a serviços de infraestrutura e a equipamentos socioculturais. Além dessas carências generalizadas, esses territórios apresentam sérios problemas ambientais, condições precárias de moradia, enquanto reflexo de ocupações irregulares e clandestinas. Ao planejamento e à gestão da cidade cabe enfrentar o desafio de ofertar a esses moradores condições salubres e dignas de moradia através de políticas públicas sociais. Este texto, produzido como parte de pesquisa de mestrado, tem por objetivo documentar a gestão da política habitacional produzida pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) no empreendimento São Miguel E - Encosta Norte, situado no distrito Itaim Paulista, na Zona Leste da cidade de São Paulo, em paralelo ao Trabalho Social (TS) realizado no âmbito da Superintendência de Ações de Recuperação Urbana (SARU), em áreas de ocupação irregular, como a da Favela Tijuco Preto, contígua ao referido empreendimento, enquanto formas distintas e complementares de atuação dos programas habitacionais públicos nessa região. O estudo se apoia em uma revisão bibliográfica de autores de reconhecida relevância na reflexão acerca das políticas habitacionais e da própria SARU, valendo-se da documentação da trajetória da CDHU, tendo em vista contribuir para um acúmulo de experiências de gestão compartilhada que se municiem das relações sociais e do modos do habitar cotidiano, com vistas a reformular os modos de planejar e projetar a habitação.

**PALAVRAS-CHAVE:** políticas habitacionais; ocupação irregular; movimentos sociais.

## RESUMEN

La dinámica socioespacial de las favelas está estrechamente ligada al proceso de expansión urbana, caracterizado por la sobrevaloración de las regiones urbanizadas centrales, frente a las zonas periféricas marcadas por la disparidad en la distribución de los ingresos, el acceso a los servicios de infraestructura y los equipamientos socioculturales. Además de estas carencias generalizadas, estos territorios tienen graves problemas medioambientales, condiciones precarias de vivienda, como reflejo de ocupaciones irregulares y clandestinas. La planificación y la gestión de la ciudad deben afrontar el reto de proporcionar a estos residentes unas condiciones de vivienda saludables y dignas a través de políticas públicas sociales. Este texto, producido como parte de un proyecto de investigación de maestría, tiene como objetivo documentar la gestión de la política habitacional producida por la Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) en la urbanización São Miguel E - Encosta Norte, ubicado en el distrito de Itaim Paulista, Zona Este de la ciudad de São Paulo (Brasil), en paralelo al Trabajo Social (TS) realizado en el marco de la Superintendencia de Acciones de Recuperación Urbana (SARU), en áreas de ocupación irregular, como la favela de Tijuco Preto, adyacente al emprendimiento, como formas de actuación distintas y complementarias de los programas públicos de vivienda en esta región. El estudio se basa en una revisión bibliográfica de autores de reconocida relevancia en la reflexión sobre las políticas de vivienda y sobre el propio SARU, haciendo uso de la documentación de la trayectoria del CDHU, con el fin de contribuir a un cúmulo de experiencias de gestión compartida que toman municiones de las relaciones sociales y de las formas de vida cotidiana, con vistas a reformular las formas de planificar y diseñar la vivienda.

**PALAVRAS CLAVE:** políticas de vivienda; ocupación irregular; movimientos sociales.

## ABSTRACT

The socio-spatial dynamics of the favelas is closely linked to the process of sprawling urban expansion, characterized by the overvaluation of urbanized central regions, as opposed to peripheral areas marked by disparity in income distribution, access to infrastructure services and socio-cultural facilities. Besides these generalized shortages, these territories have serious environmental problems, precarious housing conditions, as a reflection of irregular and clandestine occupations.



REVISTA  
**PROJETAR**

Projeto e Percepção do Ambiente  
v.7, n.3, setembro de 2022

*City planning and management must face the challenge of providing these residents with healthy and dignified housing conditions through social public policies. This text, produced as part of a master's research, aims to document the management of housing policy produced by the Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) in the São Miguel E - Encosta Norte development, located in the Itaim Paulista district, East Side of the city of São Paulo (Brazil), in parallel to the Social Work (ST) carried out within the scope of the Superintendence of Urban Recovery Actions (SARU), in areas of irregular occupation, such as Favela Tijuco Preto, adjacent to the enterprise, as distinct and complementary forms of action of the public housing programs in this region. The study is based on a bibliographic review of authors of recognized relevance in the reflection on housing policies and on SARU itself, making use of the documentation of the trajectory of CDHU, with a view to contributing to an accumulation of experiences of shared management that take advantage of social relations and of the ways of daily living, with a view to reformulate the ways of planning and designing housing.*

**KEY WORDS:** housing policies; irregular occupations; social movements.

Recebido em: 02/02/2022

Aceito em: 15/08/2022

## 1 INTRODUÇÃO

O espaço urbano é resultado de uma distribuição desigual das camadas sociais no solo urbano, o que se reflete na segregação socioespacial como uma das características mais marcantes do processo de urbanização no Brasil. Nesse processo, tanto a terra urbana quanto a habitação transformam-se em mercadoria, consolidando as desigualdades socioeconômicas, na medida em que, por um lado, são favorecidos os grupos que se beneficiam das lógicas de mercado, e por outro, as iniciativas e instrumentos do planejamento tradicional mostram-se insuficientes para atender às demandas das periferias que clamam pelo direito à cidade.

A compreensão acerca do fenômeno de expansão da cidade e da produção do espaço urbano tem o interesse de compreender o processo de disputa a que está sujeita a cidade, buscando reconhecer seus reflexos na produção habitacional, relacionando as ações da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) aos processos de ocupação de áreas residuais situadas à margem dos programas implantados, nos quais atuam as equipes da Superintendência de Ações de recuperação Urbana (SARU), nas atividades designadas como Trabalho Social (TS), com o propósito de ancorar as propostas de reurbanização de territórios irregulares em ações participativas e compartilhadas com lideranças dos movimentos sociais locais.

Este artigo trata especificamente do programa de moradia desenvolvido pela CDHU situado na Zona Leste de São Paulo, o São Miguel Paulista E - Encosta Norte, localizado no distrito do Itaim Paulista, procurando abordar a tensão gerada por pressão dos movimentos sociais que atuam nas áreas de assentamento irregular, dedicando atenção especial ao caso da Favela do Tijuco Preto, localizada às margens do empreendimento de iniciativa pública<sup>1</sup>.

O desenvolvimento do artigo está estruturado em três partes: a primeira procura traçar um panorama geral das questões que envolvem a moradia social e os assentamentos precários em áreas periféricas; a segunda relata as diferentes fases de implantação do programa promovido pela CDHU na gleba do conjunto habitacional São Miguel E - Encosta Norte; e a terceira aborda o fenômeno de expansão das ocupações irregulares, considerando a Favela do Tijuco Preto, como área representativa de uma dinâmica socioespacial intimamente ligada ao processo de ocupação irregular na área limdeira ao empreendimento derivado das políticas públicas, reportando-se às iniciativas da SARU de regularização dos assentamentos irregulares. A favela, ao se encontrar em uma área de risco, ocupando uma área à margem do Córrego Tijuco Preto, em típica situação de pobreza, ao lado do empreendimento da CDHU, evidencia uma condição oposta e complementar àquela resultante da implantação de moradias novas. Desperta o interesse de indagar a respeito dos processos participativos, tendo em vista a adoção de políticas públicas de reurbanização de áreas precárias aderentes às dinâmicas cotidianas e às realidades sociais presentes no lugar.

O estudo é parte da dissertação de mestrado desenvolvida por Gabriely C. Lima Andrade (2022) no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Judas Tadeu (PGAUR-USJT), e apoiou-se inicialmente na publicação *CDHU 50 anos* (TRANI; GUSSONI, 2016), como base de entendimento do processo de planejamento institucional da CDHU ao longo do tempo. A investigação teve um recorte de análise no empreendimento São Miguel Paulista E - Encosta Norte, implantado no bairro do Itaim Paulista<sup>2</sup>.

A revisão bibliográfica compreendeu, ainda, a consulta a outros autores que pudessem contribuir, de um lado, para uma melhor compreensão sobre a produção pública de habitação social, de outro, para explorar iniciativas de regularização de ocupações informais ditadas pela necessidade de moradia, cada qual com um enfoque específico. Dentre eles destacam-se: Maricato (2000; 2003) e Denaldi (2003), que analisam as contradições das políticas de urbanização; Pasternak (2010) concentra-se nos processos de segregação, em combinação com as ações do estado; Pulhez e Rezende (2013) atentam aos modos de urbanização de

favelas; Maricato (2015) renova as críticas acerca da escassez de investimentos públicos e privados em alternativas de habitação nos territórios periféricos que incluam infraestrutura e serviços urbanos; Marques (2016) interessa-se pelas ações dos movimentos sociais e relações de sociabilidade presentes na Favela Tijuco Preto, e Souza (2002) dedica-se ao papel dos movimentos sociais para a democratização das cidades; por fim, Oliveira (2018) contribui para a compreensão da dinâmica de atuação da SARU nos assentamentos irregulares, em complementação às atividades de elaboração e execução dos projetos de novas moradias.

Em concomitância com a revisão bibliográfica, foram realizadas algumas visitas a campo e contato iniciais com lideranças locais, os quais, no entanto, foram limitados pelas restrições impostas pela pandemia de COVID-19, motivo pelo qual não foi possível aprofundar a aproximação com o território, etapa que se pretende realizar em futuros estudos. Nessa perspectiva, os resultados da pesquisa na fase atual priorizaram a revisão bibliográfica e a documentação acerca da gestão pública da implantação de moradias realizada no âmbito da CDHU no recorte espacial acima mencionado, em paralelo ao enfrentamento da regularização fundiária e reurbanização de uma favela situada nas margens do empreendimento, por meio da análise e reflexão crítica acerca dos procedimentos metodológicos da SARU, em diálogo com as reivindicações de movimentos sociais de setores não incluídos nas políticas de moradia social.

## 2 ENQUADRAMENTO DA TEMÁTICA

As cidades brasileiras, de modo geral, em seus diferentes estágios de ocupação e expansão, são caracterizadas pelo contraste acentuado entre as áreas centrais e os territórios periféricos, o que permite constatar as incontornáveis limitações do planejamento urbano tradicional, em especial, no que diz respeito às políticas públicas de habitação social.

Em São Paulo, como em outras metrópoles, os planos estratégicos continuam priorizando a locação de investimentos em áreas centrais e em projetos do interesse de grupos específicos, independentemente da alternância das gestões administrativas. Um dos resultados mais evidentes desse processo vertical de deliberações é a consolidação de territórios de negligência social, relacionados à escassez de recursos e de serviços de infraestrutura, associados à difusão dos assentamentos irregulares, ditados por soluções emergenciais.

É precisamente pelo fato de a segregação socioespacial mostrar-se como um dos aspectos mais persistentes do fenômeno urbano contemporâneo, que interessa ao presente trabalho investigar o processo de produção habitacional promovido no âmbito da CDHU, em paralelo às ocupações irregulares de áreas remanescentes lindeiras, junto às margens de cursos d'água, em que se previa a implantação de Parques Lineares, como é o caso da área da Favela Tijuco Preto. O objetivo do estudo é compreender, por um lado, como se deu a dinâmica da gestão da Companhia na produção de moradias, por outro, como lidou com a ocupação irregular, por meio do reconhecimento e análise dos procedimentos metodológicos para a regularização fundiária desse território, considerando a ação desenvolvida pelos técnicos sociais no âmbito da SARU.

Vários autores dedicaram-se à compreensão da expansão urbana e da produção do espaço urbano periférico como resultado de uma distribuição desigual das camadas sociais no solo urbano. Como explica Maricato (2003), na fase de crescimento experimentada a partir da segunda metade do século 20 persistiu um desequilíbrio brutal no processo de disputa a que esteve sujeita a cidade entre aqueles possuíam poder de decisão e os que se situavam em posição de desvantagem. Os baixos salários de amplas parcelas de trabalhadores os excluíram do mercado imobiliário privado, obrigando-os a se adaptarem à favela como forma de moradia. Nesse contexto, tanto a terra quanto a moradia converteram-se em mercadoria, consolidando as desigualdades socioespaciais, segundo as quais certos grupos se beneficiaram das lógicas de mercado, enquanto iniciativas e instrumentos do planejamento tradicional estatal mostraram-se insuficientes para corrigir as distorções existentes.

A produção do ambiente construído e, em especial o ambiente urbano, escancara a simbiose entre modernização e desenvolvimento do atraso. Padrões modernistas detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, códigos de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é regra (MARICATO, 2003, p. 153).

Em texto anterior, a autora já havia correlacionado o avanço da cidade informal ao colapso do planejamento urbano estatal, em coincidência com importantes mudanças relacionadas à internacionalização das relações mundiais, que colocavam em xeque fundamentos e bases territoriais nacionais do Estado moderno, fortaleciam uma estrutura internacional de poder responsável pelo desmonte

do *welfare state*, ao mesmo tempo em que asseguraram maior liberdade às forças de mercado (MARICATO, 2000). A pesquisadora ainda observa que esse fenômeno acentuou a crise no controle racional e centralizado dos sistemas sociais, aprofundando ainda mais a disparidade entre países ricos e pobres, juntamente com o avanço de uma onda neoliberal que se propagou ao longo dos anos 1980-90. Antes mesmo dessas transformações de ordem política, econômica e ideológica, assinala que a matriz modernista-funcionalista já era objeto de um intenso questionamento, na medida em que, segundo a autora, o arcabouço técnico-corporativo e a própria burocracia ligada à aprovação de projetos não passavam de um subproduto que se alimentava da defesa de seu micropoder.

Referindo-se a esse contexto, Maricato remete-se a uma frase cunhada por Francisco de Oliveira como integrante da banca do concurso para Professora Titular da FAUUSP ao qual ela concorria em 1999: fazendo menção ao ensaio de Roberto Schwarz, escrito em 1973, ao interpretar a sociedade brasileira e o pensamento dominante naqueles anos, evidenciando nítidas contradições entre discurso e práxis que atravessavam os campos político, econômico e social, Oliveira valeu-se dessa compreensão para sintetizar o conteúdo de sua aula, em que abordava a distância entre o discurso e a prática na experiência do planejamento urbano no Brasil, especificamente em São Paulo; de acordo com ele, o discurso oficial se pautava pelos direitos universais, pela igualdade e isonomia prevista pela Constituição de 1988, enquanto em sua prática prevalecia o favorecimento aos interesses do capital imobiliário, por intermédio da primazia dos expedientes de valorização imobiliária. O aspecto central que permeia essa análise é o fato de que o arcabouço legal não condiz com a produção e reprodução do espaço urbano, portanto, não se aplica à cidade real. Assim experimentamos, por um lado, no campo conceitual “ideias fora do lugar”, por outro, no campo real “o lugar fora das ideias” (MARICATO, 2000, p. 122).

Rosana Denaldi (2003) informa que, no início dos anos 2000, quinze milhões de famílias habitavam em locais indignos no país, sendo que em São Paulo os números chegavam a dois milhões, e esses locais assumiam proporções crescentes nas periferias das metrópoles, excedendo a taxa de crescimento das capitais dos municípios, enfatizando o processo de periferização. Segundo a autora, nesse contexto, emergia uma parcela de cidade desprezada pelo poder público, que evidenciava os problemas sanitários e sociais existentes nas bordas dos núcleos urbanos. Essas ocupações continuam sendo constituídas por casas pequenas criadas por um processo de autoconstrução, em geral implantadas em situações insalubres, em áreas de risco, à beira de córregos, sem ventilação e iluminação adequadas, com muitos moradores ocupando um pequeno espaço, em suma, em condições inadequadas de qualidade de vida. Em concordância com Maricato, Denaldi aponta que, embora houvesse nos anos 1970-80 uma grande demanda por moradia, em contrapartida, a implementação de habitações sociais por parte das administrações públicas era insuficiente. Desse modo, a limitação da ação do Estado fez com que as populações desassistidas se estabelecessem em locais desprezados por agentes do mercado imobiliário, com escassez de recursos de infraestrutura. Esse fenômeno ocorria (e ainda ocorre) como consequência da renda fundiária urbana ditada pelo mercado imobiliário, responsável pela divisão socioespacial, segundo a qual as classes de maior renda se implantam em terras melhor localizadas, dotadas de melhor infraestrutura e, portanto, mais valorizadas, enquanto as classes mais baixa renda, não têm outra alternativa senão se instalar nas áreas de menor valor fundiário, ou mesmo recorrer à ocupação de territórios irregulares.

Essa urbanização desigual, ‘oculta’ aos olhos das políticas públicas, excluída do contexto urbano regular, tornou-se elemento de forte pressão popular pelo direito à moradia desde o final dos anos 1970, passando a constituir uma conquista civilizatória da União dos Movimentos de Moradia (UMM), por ocasião da redação da Constituição de 1988, que estabeleceu o dever do poder público municipal de promover habitação digna a todos os cidadãos (DENALDI, 2003). A autora prossegue esclarecendo que, além dos programas de promoção de novas moradias, as intervenções nas favelas passaram a ser obrigatoriedade dos governos municipais, em atendimento à legislação, por intermédio de programas de urbanização e regularização fundiária, para prover melhoria das condições de habitabilidade, saneamento e infraestrutura. Entretanto, pondera que essa ação é insuficiente diante da extensão do problema, ao mesmo tempo em que a produção habitacional promovida pelo poder público não inibiu o processo de segregação, ao implantar os projetos habitacionais sociais longe das áreas de grandes infraestruturas, com uma urbanização precária, de baixo custo.

A seguir são descritas as distintas etapas do processo de urbanização implantadas pela CDHU, com atenção especial ao bairro do Itaim Paulista, considerando as diversas formas de produção das moradias e do espaço urbano.

### 3. ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DA CDHU NA ÁREA DO ITAIM PAULISTA

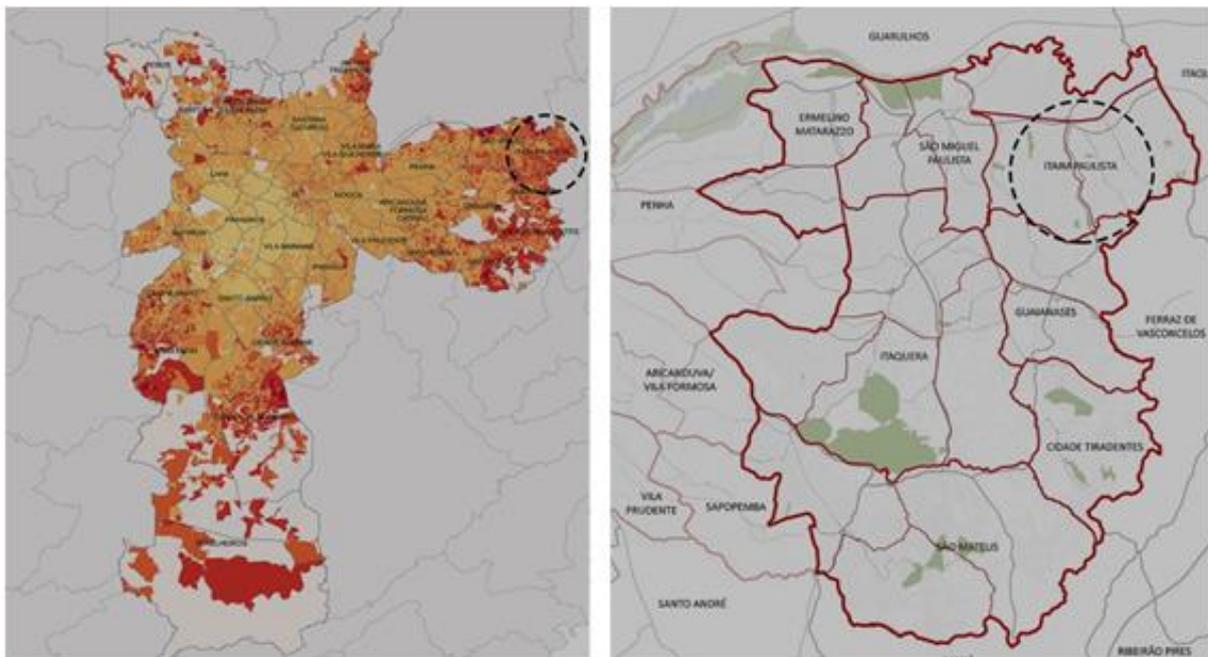
A origem da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) esteve vinculada aos primeiros financiamentos de projetos habitacionais, com a parceria com o Banco Nacional de Habitação (BNH), sob a responsabilidade da antiga Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), criada em 1949, tendo em vista o desenvolvimento dos programas habitacionais no estado de São Paulo. Antes de receber a denominação de CDHU, em 1989, recebeu as designações de CODESPAULO e CDH.

Ao longo dos anos 1980, um notável crescimento das demandas de associações de moradia integrantes de favelas e assentamentos precários provocou uma ampla revisão do modelo de funcionamento da CDHU. A persistência dessa complexa conjuntura durante a década seguinte determinou uma maior aplicação de recursos na Região Metropolitana de São Paulo, tendo como ponto de partida a formação de uma parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), que passou a prestar uma consultoria para aperfeiçoar a qualidade da gestão da Companhia, por meio da reestruturação dos fluxos de trabalhos da empresa, em três eixos principais: o atendimento às solicitações da população, cada vez mais pautadas pelas associações de moradia; o apoio aos trabalhos técnicos (vistoria de terrenos, verificação de projetos e acompanhamento de obras); o apoio administrativo e logístico à ação regional. Nesse período,

(...) ganharam importância novas modalidades de ação que passaram a incluir, com peso muito mais expressivo, os mutirões associativos na metrópole paulistana, a autoconstrução organizada na forma de ajuda-mútua no interior do estado, assim como um novo impulso às ações em favelas e cortiços (TRANI; GUSSONI, 2016, p. 238).

Na área de estudo – Itaim Paulista –, situada na extremidade da Zona Leste de São Paulo, a antiga Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH, atual CDHU) propôs implantar uma série de projetos descentralizados e participativos inaugurando o sistema de mutirão, após mobilização do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra Leste 1, criado em 1987 e formalizado em 2003, onde havia extensas áreas distribuídas em lotes públicos e privados, ocupados pelos movimentos de moradia, em condições precárias de habitabilidade. De 1989 a 2010 foram implantadas nove fases neste empreendimento, que continua em andamento (Figura 1).

Figura 1: O primeiro e o segundo mapa (ambos sem escala), cuja indicação do Norte coincide com o topo da página, identificam respectivamente o município de São Paulo e a sub-região da Zona Leste, com a localização do bairro do Itaim Paulista.



(Os tons mais escuros correspondem às áreas mais vulneráveis).

Fonte: Prefeitura de São Paulo<sup>3</sup>.

Conforme o relato da trajetória da Companhia apresentado na publicação comemorativa dos seus 50 anos de atividade (TRANI; GUSSONI, 2016), desde o início dos anos 1980, as famílias assentadas em áreas irregulares reivindicavam, por intermédio dos movimentos sociais organizados, ações necessárias para promover salubridade nas habitações, além da rede de infraestrutura de água, luz, saneamento básico, e equipamentos de saúde e educação. Dessa forma, com o apoio do Programa Municipal de Habitação (PMH), criado em 1984, estabeleceu-se o Programa de Assentamento da Região Metropolitana, por meio de uma parceria do estado com as prefeituras, que doavam os terrenos, instalavam as infraestruturas indispensáveis, e selecionavam as famílias carentes a serem atendidas pelo programa, com renda de um a três salários.

O programa teve início durante o governo de Franco Montoro (1983-1987), contando com a coparticipação das administrações municipais, de arquitetos, técnicos sociais e moradores, para definirem as diretrizes iniciais. Cada local de atuação tinha sua peculiaridade, e o corpo técnico do PMH dialogava com os moradores para discutir sobre o desenvolvimento dos projetos. Esse procedimento constituía um modo prático para viabilizar o acesso à moradia com baixo custo de produção, utilizando a mão de obra dos próprios moradores. Não obstante suas limitações, mostrava-se um processo democrático e participativo estabelecido entre técnicos do serviço social, arquitetos da Companhia, e os habitantes locais.

Para atender a essa demanda de grande espectro político e regional, a CDH desenvolveu o programa SH1, absorvendo o inicialmente designado Programa de Assentamento na região Metropolitana. Para a gestão desse cadastro, a CDH criou o Conselho de Habitação Popular, com o objetivo de incluir a participação das lideranças dos movimentos organizados nas decisões sobre a destinação dos empreendimentos previstos (TRANI; GUSSONI, 2016, p. 122).

O foco principal dos programas da Zona Leste era atender à demanda de uma área que estava atravessando um intenso processo de crescimento demográfico, tornando-se um eixo de expansão da região metropolitana. Conseqüentemente, a Companhia influenciou a expansão territorial periférica, por implantar as habitações longe das áreas centrais, desconectadas do núcleo urbano, afastando a população mais pobre das áreas centrais melhor atendidas nos serviços básicos de infraestrutura (Figura 2).

Figura 2: Área do empreendimento São Miguel E situado no Distrito de Itaim Paulista (mapa e foto aérea sem escala, com a indicação do Norte coincidente com o topo da página).



Fonte: Gestão Urbana, Prefeitura de São Paulo e CDHU, 2016, p. 154 (editada pelo autor)<sup>4</sup>.

O empreendimento da Encosta Norte, na região de São Miguel Paulista, teve origem com a desapropriação pelo Governo do Estado de uma antiga fazenda de gado improdutivo, no início os anos 1980. A fase inicial foi dedicada à avaliação do terreno, considerando se deveria ser desapropriado e quais eram os investimentos necessários. Após as avaliações sobre a viabilidade da gleba escolhida, foi emitido o Decreto

de Interesse Social (DIS), delimitando a área de intervenção. O PMH, em atividade de 1984 a 1993, em parceria com as Prefeituras Municipais, implementava as infraestruturas demandadas pelo local, enquanto a CDH projetava determinado número de unidades habitacionais para as famílias cadastradas. A prefeitura municipal aprovava as propostas de projeto e se responsabilizava pelos serviços de manutenção das vias, coleta de lixo e iluminação.

A segunda etapa de implantação ocorreu no mandato do governador Orestes Quércia (1987-1991), com o objetivo de execução em massa das habitações, pelo modo de Empreitada Global, em substituição ao processo de mutirão. O poder público adquiriu grandes glebas e desapropriou grandes ocupações para a implantação das unidades habitacionais. Durante o processo, o governo Quércia rompeu o contato com a população, desenvolvendo os projetos e a execução de modo convencional, por meio da contratação de empreiteiras.

As casas do modo empreitada eram térreas, geminadas, dispostas em renque (paredes de bloco de concreto e cobertura com telhas de barro, sem laje de cobertura) de áreas entre 37 e 42m<sup>2</sup>, uma tipologia de baixo custo, tendo em vista o aumento da produtividade. Observa-se que não se adotava uma estrutura adequada para a ampliação, gerando problemas estruturais e de salubridade, por não disporem de luz natural adequada, nem abastecimento de esgoto.

A alteração do sistema de mutirão para a produção em massa fez com que a Companhia ampliasse a escala de atendimento, produzindo projetos em grandes glebas constituídos em diferentes fases, com variabilidade, conforme a demanda do momento, evidenciando a distinção entre as tipologias das casas enfileiradas e os edifícios verticais (Figura 3).

Figura 3: Implantação do empreendimento Encosta Norte em que se distinguem as duas tipologias básicas: casas geminadas e edifícios verticais (sem escala).



Fonte: TRANI; GUSSONI, 2016, p. 154 (Acervo CDHU)<sup>5</sup>.

A terceira etapa correspondeu ao mandato do governador Luiz Antônio Fleury Filho (1991-1995), quando se deu a implantação do programa de mutirão autogerido pela União dos Movimentos de Moradia (UMM). Conforme relato reportado na publicação *CDHU 50 anos* (2016), houve continuidade da empreitada global, porém foi dada maior autonomia e subsídio aos líderes comunitários. A obra era administrada desde a aquisição do terreno, passando pela contratação de arquitetos para o projeto, e gestão da verba da obra.

No período do governo de Mário Covas (1995 a 2001) iniciou-se a quarta fase, em que houve uma pressão na própria CDHU por mudanças no programa de empreitada global em grandes glebas. Os técnicos argumentavam que os terrenos eram muito acidentados, o que dificultava o parcelamento das áreas, ocasionando inúmeras 'sobras' de áreas. Além disso, embora a proteção de áreas ambientais existentes devesse seguir as normas da Secretaria Verde do Meio Ambiente (SVMA), sua execução era de responsabilidade dos técnicos da Companhia. Não havendo previsão de instalação de qualquer infraestrutura, acabava se verificando o abandono das áreas comuns.

Ainda na gestão de Covas retomou-se o sistema de mutirão, adaptando a iniciativa de Fleury, ao novo Programa Paulista de Mutirão. Nessa conjuntura, a parceria com a UMM foi substituída pela parceria com construtoras privadas, responsáveis por executar a obra desde a terraplanagem, incluindo a fundação e as estruturas verticais, em sistema de aço ou pré-moldados, sob supervisão do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) da Universidade de São Paulo, deixando somente a finalização das vedações e acabamentos essenciais para execução pelo mutirão de moradores. O projeto correspondia a um modelo-padrão e deveria ter o credenciamento do Programa de Qualidade da Construção Habitacional do Estado de São Paulo (QUALIHAB), assegurando que a estrutura e os materiais atendiam às normas de desempenho.

Durante as várias fases de produção das moradias, ocorreram ocupações irregulares nas bordas do empreendimento São Miguel E, em áreas remanescentes não regularizadas, identificadas inicialmente como áreas destinadas à implantação de Parques Lineares, conforme relata Nagano (2018), também indicadas como 'áreas invadidas', que necessitavam ser incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Caberia à CDHU regularizar essas áreas, com levantamento dos locais em risco, prever a remoção das moradias instaladas em locais vulneráveis, oferecendo o subsídio do aluguel social durante o processo de reurbanização. Embora previsse obras de urbanização de favelas, essa iniciativa não foi implantada.

Uma das áreas ocupadas ao redor do empreendimento da CDHU é justamente a Favela Tijuco Preto, situada em Área de Proteção Ambiental (APP), ao lado do córrego de mesmo nome. O córrego faz parte da rede estrutural hídrica ambiental do Itaim Paulista, localizado geograficamente na Bacia Hidrográfica do Alto do Tietê, subdividida em seis sub-bacias, cujas áreas entre rios definem cinco microrregiões locais. São eles: Córrego Itaquera-Itaqueruna, Córrego Água Vermelha, Ribeirão Lajeado, Córrego Itaim, Córrego Tijuco Preto e Córrego Três Pontes. Esses seis rios, que subdividem as microrregiões, geraram uma ocupação do território sem integração com o meio natural, ignorando os cursos d'água, tornando-os barreiras físicas, elementos que fragmentaram a malha urbana. É nesse cenário que se estabelece a favela Tijuco Preto (Figura 4).

Figura 4: Mapa em que os cursos dos córregos do Itaim Paulista comparecem com a indicação de previsão de implantação de



Parques Lineares (sem escala). O Córrego do Tijuco Preto é o situado ao extremo leste.

Fonte: Geosampa, 2021 (editada pelo autor)<sup>6</sup>.

#### 4 A FAVELA TIJUCO PRETO E SUA RELAÇÃO COM OS EMPREENDIMENTOS DA CDHU

Uma favela sem condições mínimas de habitabilidade não é fenômeno raro nas periferias da região metropolitana de São Paulo, e isso se deve ao fato de ser uma das únicas alternativas para muitas famílias de baixa renda. A Favela Tijuco Preto corresponde a um desses territórios marginalizados localizados no extremo da Zona Leste de São Paulo, às margens das áreas urbanizadas pela CDHU.

Retomando Denaldi (2003), percebe-se que as origens do processo de periferização em São Paulo, ocorreu nas décadas de 1970 e 1980, e foi intensificado nos anos 1990, em que saltou de 95% de área periférica, entre 1980 a 1991, para 262%, com incremento espacial e populacional nos anos 1991 e 1996, período em que essas áreas de ocupação irregular cresceram mais rapidamente que o núcleo urbano da capital.

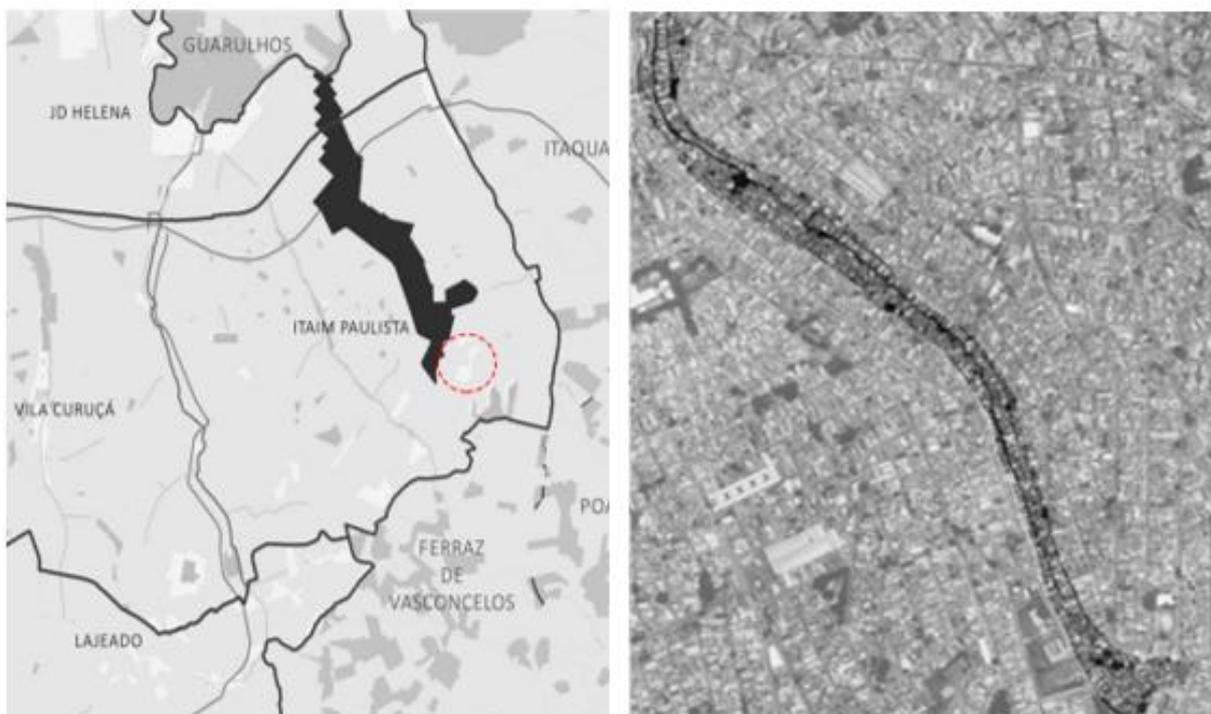
Susana Pasternak (2010) confirma esse registro ao descrever a transformação do parcelamento do solo urbano no espaço intrametropolitano de São Paulo, entre os anos 1970 e 2000, constituída por um fenômeno expansão por anéis de loteamentos irregulares, que se expandiam do centro para a periferia, com ênfase particular nos anos 1990. Como relata a autora, esses loteamentos clandestinos não obtiveram aprovação por parte do poder público, evidenciando a contraditória distinção entre conceitos jurídicos urbanísticos e a realidade dos loteamentos clandestinos, em geral, promovidos por loteadores inescrupulosos que comercializam suas terras à margem da legislação, criando áreas de loteamentos irregulares, de ocupações graduais, muitas vezes programadas.

Nesse estudo, Pasternak também sublinha a situação de precariedade subordinada à condição de ilegalidade dos loteamentos, percebida pelos moradores como exclusão da cidade legal, exigindo esforços de financiamento público para que se concretizassem as iniciativas de regularização e saneamento. Assinala o círculo vicioso que se estabelece quando a obtenção de financiamento está vinculada ao loteamento regular.

Outro aspecto crítico, indicado por Pasternak, está associado aos problemas ambientais, principalmente nas áreas lindeiras aos córregos, como é o caso da favela do Tijuco Preto. Nesse caso específico, é possível afirmar que essa situação precária foi esquecida pelas autoridades públicas, dado que o local, inicialmente ocupado no final dos anos 1960, identificado como área de risco nas primeiras etapas de atuação da CDHU nesse território, previsto como área de implantação de Parque Linear, segundo as diretrizes do Plano Diretor em 2014, foi deixado à margem dos projetos de urbanização implantados naquele local.

O assentamento à beira da nascente do córrego, identificado inicialmente como Favela Jacata, era formado por palafitas, (MARQUES, 2012). Desde a origem da ocupação, entre os bairros do Itaim Paulista, o Camargo Novo e o Encosta Norte, precisamente à beira do Córrego Tijuco Preto e entre duas Avenidas, a população esteve sujeita às inundações e deslizamentos de terras. (Figura 5).

Figura 5: Identificação do Córrego Tijuco Preto, com a ocupação da favela em sua área lindeira, uma área de risco, ao lado do empreendimento São Miguel-E, localizado como Favela Tijuco Preto.



Fonte: Geosampa, 2021 (editadas pelo autor)<sup>7</sup>.

Marques (2012), ao tratar da Favela Tijuco Preto, discorre sobre uma realidade de violência urbana, evidenciada pelas relações existentes entre grupos ligados ao Primeiro Comando da Capital (PCC) e as seitas religiosas neopentecostais. O autor sinaliza que a precariedade combina vulnerabilidade ambiental e altos índices de violência, enfatizando a falta de alternativas dessas famílias, sujeitas, frequentemente, à dominação de grupos ligados a atividades ilícitas.

Ainda segundo Marques, a favela foi composta, na origem, por moradores migrantes que buscaram melhores condições de vida em São Paulo, atraídos pelas indústrias da capital, identificando-os como moradores com baixa escolarização, obrigados a interromper os estudos para ingressar precocemente no ciclo produtivo. O autor busca retratar essa realidade, sob a ótica dos próprios moradores da Favela Tijuco Preto, analisando a participação das igrejas pentecostais nas relações cotidianas, tanto nas declaradas ações de conversão de integrantes do PCC ao pentecostalismo, quanto na dinâmica ambígua entre a religião e o crime.

Diante das tensões e disparidades tanto externas quanto internas, segundo as quais as populações pobres ora são apontadas como vítimas da violência, ora como agentes do fenômeno, sujeitas às arbitrariedades das forças policiais, somadas às carências socioculturais, o que se observa é a influência marcante das igrejas e dos bares a constituir a trama das redes de sociabilidade.

Como se pôde confirmar nas primeiras visitas a campo, a própria comunidade da favela, com o apoio da Associação da Favela Tijuco Preto, cria eventos para atrair as crianças e os moradores às atividades de lazer, como o futebol solidário, ou a arrecadação de alimentos para doação, além de promover ações de reinserção de jovens que passaram pelo Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (Fundação Casa/ FEBEM), instalado na área. Essas ações de proteção e segurança que procuram se contrapor à violência do tráfico, de modo a fortalecer as relações sociais, por meio da solidariedade entre os moradores, foram observadas de perto em algumas visitas realizadas durante o desenvolvimento da pesquisa.

Por outro lado, os técnicos da Companhia informaram, em conversas informais realizadas durante o desenvolvimento da pesquisa, a pretensão de urbanizar os loteamentos ilegais constituídos em locais de risco, como o da Favela Tijuco Preto, porém essa intervenção tem sido postergada. Não foi esclarecido, nessas conversas, se houve moradores dessa área incluídos nos programas da CDHU, em algum momento das várias negociações e cadastramentos ocorridos desde as primeiras negociações realizadas nas décadas de 1980. Fato é que a ocupação irregular da favela persiste até os dias atuais.

A política habitacional tem persistido, de modo geral, na implantação de conjuntos padronizados, em locais periféricos, intensificando o processo de segregação e espraiamento, aumentando os custos para instalação de infraestrutura, desconsiderando o tempo de deslocamento dos moradores para áreas com concentração de empregos, reproduzindo os modelos de urbanização excludentes.

Maricato (2015) observa que permanece inalterada a problemática habitacional, pois continuam a ser propostas, tanto pelo poder público, quanto pelos setores privados, alternativas de habitação carentes de infraestrutura e de serviços urbanos fundamentais.

## 5 A URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Pulhez e Rezende (2013) tratam da política de urbanização de favelas, com o objetivo de integrá-las ao espaço urbano submetido à regularização fundiária, de forma a assegurar os direitos urbanos, em concomitância ao direito à moradia, avaliando potencialidades e dificuldades dessas iniciativas.

Segundo as autoras, o poder público municipal deveria contratar arquitetos para projetar habitações com características distintas dos modelos padronizados, possibilitando que essas propostas atualizassem os modelos mais convencionais de conjuntos habitacionais, com diversificação tipológica, em ações mais conectadas com o tecido físico e social existente. Afirmam que ainda carece de maior discussão a situação singular da realidade de cada favela, com a participação dos moradores e a garantia da permanência da população no local, tendo em vista a diminuição das remoções.

Os programas de urbanização de favelas, nos dias atuais, prosseguem as autoras, deveriam atuar de forma a reconhecer os espaços pobres existentes na cidade, não como um assentamento a ser erradicado, distanciando-se de ações de higienismo autoritário e preconceituoso tão recorrentes no passado.

Políticas públicas municipais imbuídas dessas novas posturas mostram-se indispensáveis em assentamentos ilegais, para garantir melhoria da qualidade de vida das populações de mais baixa renda. Com essa perspectiva crítica são questionados certos investimentos promovidos por grandes empresas e que reproduzem processos de gentrificação, mostrando-se incompatíveis com a produção de resultados democráticos.

A contribuição de Souza (2002), por sua vez, refere-se à importância da participação de atores sociais em processos participativos, descentralizados, como estratégia fundamental de assegurar uma cidade mais justa e democrática. Essa premissa baseia-se na constatação de que as populações de áreas periféricas vivenciam situações específicas e são praticamente excluídas dos processos de decisão vigentes no planejamento urbano. Assim, assinala o autor, a única forma de terem seus pleitos contemplados, está condicionada à chance de participarem ativamente das disputas e negociações. Somente essa condição poderia reverter, ou ao menos minimizar, os efeitos das desigualdades socioeconômicas e da segregação espacial incessantemente reproduzidos nos processos de expansão das cidades brasileiras.

### **A Superintendência de Ações de Recuperação Urbana – SARU**

A persistência dos assentamentos precários em áreas próximas àquelas em que foram implantados os programas de habitação da CDHU, em suas diversas fases de execução, conduziu à criação da Superintendência de Ações de Recuperação Urbana (SARU), dentro da própria estrutura administrativa da Companhia, com o objetivo de desenvolver procedimentos metodológicos ligados ao que se denominou Trabalho Social (TS), considerado indispensável para atuar junto à urbanização de favelas, em contato direto com a população e a liderança dos movimentos sociais.

O relato sobre as várias etapas de implementação dessas iniciativas, e os procedimentos adotados, foi baseado na consulta à dissertação de mestrado de Mariana Costa Silveira (2018). Em 2000, segundo esse relato, no final do quinto período da CDHU, durante a gestão de Mário Covas, a SARU consolidou-se com o objetivo de integrar a CDHU às necessidades socio comunitárias das favelas próximas aos locais de atuação. Foram propostas ações emergenciais complexas, com vistas a mitigar as condições vulneráveis das habitações, além de identificar quais seriam removidas e recolocadas. Essas experiências assumiram um caráter político, associado à pressão exercida pelos movimentos sociais, alterando o caráter estritamente administrativo da Companhia que, de início, se concentrava em quantificar a demanda habitacional, organizar os sorteios, controlar a inadimplência e orientar a organização condominial.

A SARU buscou criar uma metodologia para a CDHU atuar na área de urbanização de favelas, com base no desenvolvimento de um Trabalho Social (TS), cujo principal objetivo era criar ações alternativas e complementares às de remoção e de erradicação de favelas.

Esse Trabalho Social tirou proveito de uma experiência anterior, realizada no início dos anos 1980, quando foi criado o Departamento de Favelas (DF), coordenado pelo arquiteto José Fábio Z. Calazans – demitido em 1987, na gestão de Orestes Quércia – que, junto com uma equipe formada por arquitetos urbanistas, sociólogos, psicólogos e economistas, realizou os primeiros diagnósticos e a proposição de melhorias, a partir de reuniões entre os técnicos da CDHU e as lideranças locais.

O diálogo instaurado entre a equipe técnica e representantes dos movimentos sociais era fundamental para fazer a triagem, permitindo reconhecer os moradores da favela, e definir quem deveria receber o benefício da habitação social, e, a seguir, discutir acerca do projeto executivo. A interlocução com a população exigia habilidade e transparência por parte dos agentes públicos, e deveria ainda contar com a liderança dos moradores, para legitimar a escolha dos moradores a serem removidos e reassentados.

Pode-se afirmar que outra consequência do processo de interação entre a equipe da SARU e os moradores foi a ampliação do conhecimento técnico, à medida em que a sensibilidade de ouvir o próximo, passou a ser mais um suporte ao processo de projeto. Nesse contexto urbano complexo, a concretização do projeto de urbanização deveria conciliar os critérios detraídos da experiência consolidada nas políticas públicas, com as demandas da população, além de incorporar a interpretação sensível da realidade local.

Nesse sentido, o Trabalho Social obedecia a uma série de procedimentos metodológicos: no início, havia uma conversa para a negociação com as famílias que seriam realocadas, já analisadas as condições das edificações, como também a situação econômica da família; a seguir realizava-se o Atendimento Individual Programado (AIP) em que se registravam os dados dos moradores, e se detalhava as condições de habitação. O interesse principal era identificar os cenários de heterogeneidade no perfil das famílias, especialmente aquelas que apresentavam maiores índices de vulnerabilidade.

Num segundo momento, ocorria uma eleição feita pelos técnicos do Trabalho Social (TS) em conjunto com moradores. A eleição selecionava um representante por quadra para se tornar o líder comunitário, com a incumbência de participar das discussões do projeto urbanístico. Após a escolha, os técnicos, em contato com os moradores, iniciavam a promoção de um curso para formação de Agentes Comunitários de Urbanização (ACU). O curso tinha a duração de seis meses e pretendia ‘ensinar’ aos líderes alguns princípios mais gerais de convivência cidadã, de direitos adquiridos, incluindo noções de direito à cidade, moradia digna, cidadania, processo de urbanização, questões de interesse da comunidade; portanto, além

de questões técnicas, dedicava-se à abordagem de temas que abrangessem o cotidiano e a situação de convivência da população. Convém assinalar o caráter de instrução e transferência de conhecimento entre as equipes técnicas e a população, aspecto que, nos dias atuais, é objeto de questionamentos, por reproduzirem formas tradicionais de comunicação, que subestimam as trocas de saberes horizontais.

Numa terceira fase, após a formação do Núcleo Operacional de Urbanização (NOU), projetos sociais foram desenvolvidos pela comunidade, e acompanhados por sociólogos e comunicadores voltados a projetos artísticos, intervenções artísticas, além de outros eventos locais, como sessões de cinema e disputas de *hip hop*, que tinham a finalidade de arrecadação solidária. Assim, os moradores adquiriram maior consciência sobre a existência do Trabalho Social e a equipe social pôde conhecer melhor as dinâmicas de vizinhança da favela. Essas atividades já apresentaram avanços consideráveis em relação às primeiras iniciativas, no sentido de estabelecer um diálogo mais afinado com os modos de vida e de expressão da população, distanciando-se dos procedimentos tradicionais estabelecidos “de cima para baixo” (Figura 6).

Figura 6: Intervenções artísticas promovidas pela SARU. Figura 7: Intervenções artísticas promovidas pela SARU.



Fonte: Silveira, 2018, p. 265 (Acervo CDHU).

Conforme Silveira (2018), os técnicos em contato com os moradores que seriam removidos, tinham a responsabilidade de amenizar o impacto do reassentamento, convencer as famílias de que a melhor opção seria retirarem-se da área de risco e serem realocadas em local mais seguro. O reassentamento fazia parte do conjunto de etapas para se ter a unidade habitacional e adquirir o direito à moradia digna.

Embora os técnicos tentassem amenizar as dificuldades, procurando adequar o reassentamento conforme a necessidade de cada perfil familiar, escutando atentamente cada caso particular, para diminuir a rejeição à remoção, era inegável a contradição entre a remoção e o direito à moradia. Como meio de se superar esse impasse, a análise de cada perfil familiar deveria fortalecer as motivações da remoção. Era, portanto, destinada a buscar soluções alternativas às famílias em condições mais vulneráveis, dando prioridade ao reassentamento de pessoas com deficiência e para os casos de violência doméstica.

Os técnicos que atuavam na implementação do projeto de urbanização da favela e que designavam cada proposta habitacional para determinado perfil do morador, criavam um modo de sistematizar e padronizar as informações dos moradores, de modo a subsidiar os critérios de remoção, e decidir como cada família poderia ser reassentada. Cabia a eles a responsabilidade pelo registro de informações da maneira mais coerente possível com cada situação. Já os técnicos sociais analisavam a realidade local de modo direto, por meio de vistorias nos terrenos e nas edificações em geral, de assinalar as situações de risco, e indicar problemas específicos que deveriam ser discutidos tanto com a equipe de Projetos e Obras da SARU/CDHU, responsável pelo desenvolvimento dos projetos habitacionais, quanto com os gestores do projeto urbanístico.

O último grupo de técnicos era aquele que viabilizava as ações do Trabalho Social executando as atividades em campo, por meio da coordenação da equipe técnica social, acompanhando toda articulação entre as fases de planejamento, reassentamento, projetos, obras, atentos às dificuldades e necessidades de cada área, além de se ocuparem da logística das vistorias e averiguação de casos mais complexos. Eram esses técnicos que articulavam as atividades de gestão tanto no território, quanto no escritório, identificando situações em que havia a necessidade de adaptação nas dinâmicas de projeto, quando as visitas a campo acusavam situações mais complexas. Essa adaptação do escopo das políticas projetuais, conforme necessidades particulares criava uma abertura a novas propostas.

Como informa Silveira (2018), a CDHU trabalhava com as dinâmicas de alto escalão nas decisões administrativas que concediam apoio, por meio da burocracia de médio escalão, aos núcleos dedicados ao

TS, legitimando sua ação, em função do conhecimento que propiciavam das dinâmicas existentes em campo.

A metodologia da SARU foi aprimorada conforme exigia o contexto de projeto de urbanização. Não havia um escopo preestabelecido para cada projeto social, eram as experiências dos técnicos do TS no território que determinavam formas de trabalhos específicos para a área, adaptando-as a seus contextos, valorizando as questões sociais para a intervenção no local e tendo como base a organização comunitária, como a melhor alternativa para alcançar avanços na política pública. Por meio dos cursos formativos dirigidos aos líderes comunitários, a equipe da Superintendência criava diferentes estratégias pedagógicas com o intuito de favorecer a instância participativa que propiciaria a discussão do projeto urbanístico. Dessa maneira, os líderes conquistariam maior autonomia e poder de influência sobre a comunidade e sobre o projeto, reinventando a prática, e fortalecendo a organização comunitária, de modo a administrar os conflitos internos e repassar as informações da favela para a SARU.

Ainda conforme relatado por Silveira, a SARU foi criada com a finalidade de mudar o padrão conservador dos programas propostos pelo alto escalão, ainda muito carregado de preconceitos com os projetos de urbanização de favelas, que dificultavam o avanço no desenvolvimento de uma política habitacional de qualidade às famílias mais pobres. No entanto, se deparava com obstáculos tanto pela morosidade no processo de execução do projeto, quanto pelas mudanças de gestão governamental, que alteravam as prioridades, não cumprindo plenamente o compromisso do poder público em relação às demandas negociadas com a população.

Na medida em que o contato com a população local foi limitado em virtude das restrições ligadas à pandemia do COVID-19, o relato da experiência da SARU concentrou-se na documentação do processo desenvolvido no âmbito da administração pública, como o relato da pesquisa de Silveira (2018). Futuramente, pretende-se dar continuidade a esses estudos, a partir de acordos (em andamento) para a celebração de convênios com a Subprefeitura do Itaim Paulista, com o propósito de compreender qual foi a percepção das lideranças comunitárias a respeito de todo o trabalho realizado.

## 6 CONCLUSÃO

A pesquisa, centrada nas políticas habitacionais promovidas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), na região da Zona Leste de São Paulo, divide a atenção com as ocupações irregulares, com especial atenção à Favela Tijuco Preto, instalada nas encostas do córrego, junto a um dos limites do Programa Habitacional São Miguel Paulista E. Procurou compreender como se deram as várias fases de implementação das políticas públicas de habitação social, em paralelo com as mobilizações por acesso à moradia digna, considerando a urgência em se reduzir as desigualdades socioespaciais que persistem na produção do espaço urbano das áreas periféricas.

Com base nas referências aqui mencionadas, percebeu-se que o desenho da política da CDHU foi marcado por descontinuidades sucessivas, simultâneas às trocas de governo, não destoando substancialmente das práticas dominantes, ao prever soluções arquitetônicas padronizadas e, principalmente, ao excluir a área ocupada pela Tijuco Preto das diferentes fases da implantação de seus programas. Essa ocupação já estava lá, ainda que em forma embrionária, há aproximadamente duas décadas, quando se iniciaram as obras do empreendimento São Miguel E, em 1989. Apesar de identificada como uma área remanescente a ser regularizada, tendo sido prevista a implantação de Parques Lineares ao longo das margens dos cursos d'água existentes naquela localidade, essa iniciativa prosperou parcialmente apenas junto às margens do Córrego Itaim. Como observa Nagano (2018), os principais empecilhos para o avanço dessas iniciativas de recuperação ambiental foram: a defasagem entre a definição e a execução das políticas públicas setoriais, os custos envolvidos nas obras de drenagem, limpeza e remoção das habitações em condições de risco, que deveriam necessariamente ser acompanhadas pelo remanejamento em novos programas. Esse processo normalmente exige tempos longos, o que provoca, muitas vezes, desistências por parte das famílias, que acabam voltando ao assentamento irregular, quando se encerram os auxílios financeiros antes da alocação definitiva em outro local.

Ao atentar aos mecanismos relacionados aos processos participativos, emergem as dificuldades de concretização das arenas participativas, a despeito do acúmulo metodológico da equipe social da SARU e da atuação colaborativa das lideranças comunitárias. Os obstáculos podem ser atribuídos a inúmeros fatores. Do lado do poder público, é possível identificar entre os principais impasses: a descontinuidade na implementação dos programas; a própria dinâmica da governança política, pautada por princípios fortemente arraigados às práticas profissionais dos arquitetos e urbanistas, ainda muito calcados nos preceitos racionalistas-funcionalistas, ligados a uma visão técnica desenraizada, pretensamente objetiva, centrada na organização espacial, que relega a plano secundário a realidade social; a trajetória

conservadora da administração pública, submetida à reprodução de relações de poder estruturalmente assimétricas, contraditórias, conflituosas, segundo as quais a palavra final não é a da parcela mais pobre, embora seja a parcela mais numerosa da população.

Do lado das lideranças comunitárias, uma das maiores dificuldades é a heterogeneidade dos grupos que compõem a trama de relações do território, representando diferentes interesses, que exigem muita discussão e negociação para se chegar a acordos comuns; não se pode desconsiderar a presença incontornável dos agentes do crime organizado, que exercem formas de pressão ilegítimas, ilegais, ao mesmo tempo, intensas, encobertas pelo medo, envolvidas pela violência e pelo tabu que impedem de debatê-las abertamente.

A atuação das lideranças dos movimentos sociais tem o condão de romper, em certa medida, com as amarras da engrenagem governamental, e podem alterar, nem que seja minimamente os fluxos da burocracia estatal, exigindo que os funcionários da Companhia busquem novos caminhos, que incluam suas reivindicações nas negociações, considerando os distintos grupos que compõem a trama de relações no território, entre os quais, habitantes, comerciantes, associações da sociedade civil, grupos religiosos, e de alguma forma tentem minimizar ou contornar a presença do crime organizado, para alcançar algum avanço significativo na defesa dos direitos coletivos.

A urbanização das áreas de assentamento irregular deve necessariamente se inserir de forma integrada, por meio de ações articuladas e inclusivas entre a arquitetura proposta e o território existente, contando com a participação da população residente, incorporada ao processo de discussão e decisão, abarcando as questões ambientais, ao mesmo tempo em que se preservam as relações sociais e identitárias. Essa não é uma tarefa simples, que exige a construção contínua de pactos coletivos.

A criação da SARU provocou uma expectativa de que a participação popular, por intermédio das associações de bairros, dos movimentos sociais, pudesse assegurar formas concretas de transformação do espaço urbano para o cidadão, na contramão de uma visão conservadora de planejamento, pretensamente técnica, apartada do território e das suas reais necessidades.

Embora as experiências realizadas durante a atuação das equipes ligadas ao Trabalho Social tenham contribuído para um maior controle social sobre o espaço urbano, além de propiciar uma maior autonomia e conscientização política, fazendo com que os cidadãos tomassem parte das decisões, sentindo-se, em alguma medida, responsável pelos resultados, alguns dos obstáculos aqui mencionados impediram que os avanços fossem capazes de transformar de forma mais incisiva os modos de produção do espaço urbano. Assim, persiste o desafio de insistir na exploração das brechas criadas por processos de gestão compartilhada que rompam com a hierarquia da desigualdade, com a relação antagônica centro-periferia, e com a inércia dos mecanismos institucionais, de modo a fortalecer dinâmicas locais de sociabilidade e solidariedade, em tensão e complementariedade aos princípios e práticas hegemônicos na gestão das políticas públicas.

## AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa para o desenvolvimento da pesquisa de mestrado, e ao Instituto Anima pelo apoio às pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Judas Tadeu (PGAUR-USJT).

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, G. C. L. *A relação entre a atuação da CDHU e a ocupação da Favela Tijuco Preto no Itaim Paulista, em São Paulo*. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade São Judas Tadeu (PGAUR-USJT), 2022.
- DENALDI, R. *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (PPGAU-FAU-USP), 2003.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. (Coleção Zero à esquerda). Petrópolis, Vozes, 2000.
- MARICATO, E. Metrôpole, legislação e desigualdade. In: *Estudos Avançados* 17 (48), 2003, p. 151-17.
- MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão popular, 2015.

- MARQUES, E; SARAIVA, C. As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In: MARQUES, E.; TORRES, H. (Org.), *São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: Senac, 2005.
- MARQUES, V. A. A favela do Tijuco Preto, o PCC e a simbiose com o pentecostalismo. In: *História Agora - Revista de História do Tempo Presente*, v. 1, ed. 13, E. M. de A. Maranhão Fº (Org). Dossiê Religiões e Religiosidades no Tempo Presente 3. 2012. Disponível em: <[https://www.academia.edu/5111971/A\\_FAVELA\\_DO\\_TIJUCO\\_PRETO\\_O\\_PCC\\_E\\_A\\_SIMBIOSE\\_COM#:~:text=A%20simbiose%20A%20transi%C3%A7%C3%A3o%20entre,character%C3%ADstica%20t%C3%ADpica%20do%20Tijuco%20Preto.&text=%C3%89%20juntamente%20aqui%20que%20o,uma%20coexist%C3%Aancia%20pac%C3%ADfica%20e%20duradoura.](https://www.academia.edu/5111971/A_FAVELA_DO_TIJUCO_PRETO_O_PCC_E_A_SIMBIOSE_COM#:~:text=A%20simbiose%20A%20transi%C3%A7%C3%A3o%20entre,character%C3%ADstica%20t%C3%ADpica%20do%20Tijuco%20Preto.&text=%C3%89%20juntamente%20aqui%20que%20o,uma%20coexist%C3%Aancia%20pac%C3%ADfica%20e%20duradoura.)>. Acesso em: 12 de junho de 2021.
- NAGANO, W. T. *A experiência paulistana na implantação dos Parques Lineares: estudo do Parque Linear Itaim*. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (PPGAU-FAU-USP), 2018.
- TRANI, E; GUSSONI, M de L. B. (Org.). *CDHU 50 anos: promovendo a habitação social do Estado de São Paulo*. São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2016.
- PASTERNAK, S. Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo: Uma Avaliação Espacial Urbanística. *Planejamento e Políticas públicas*, [S. l.], n. 34, 2021.
- PULHEZ, M. M.; REZENDE, H. D. de. *Muita arquitetura, alguma política: considerações sobre novas e velhas práticas nas urbanizações de favelas em São Paulo – Brasil*. In: *Anais 2º Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono: Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento*, Lisboa, 2013.
- SILVEIRA, M. C. *Mobilizando redes e construindo arenas participativas: o trabalho social nas políticas de urbanização de favelas da CDHU*. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), 2018.
- SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

## NOTAS

- <sup>1</sup>Este artigo complementa a abordagem de um texto submetido ao 10º Projotar, Lisboa 2021, com a introdução da discussão acerca da atuação da SARU (Superintendência de Ações de Recuperação Urbana) na mediação de conflitos e na regularização de assentamentos precários, no âmbito da atuação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional de Urbano (CDHU)
- <sup>2</sup>Trata-se da publicação comemorativa dos 50 anos de história da atividade da CDHU, intitulada CDHU 50 anos, dedicada à Habitação Social no Estado de São Paulo, organizada por Eduardo Trani e Maria de Lourdes B. Gussoni, produzida entre os anos 2014 e 2016, reúne a documentação de centenas de projetos realizados desde os anos 1960 até meados da década de 2010, divididos em sete períodos, que representam diferentes fases de existência do órgão. Disponível em: [https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37069/CDHU50A\\_espelho.pdf/94c959a8-c240-998e-e85e-9c2801f77aaf](https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37069/CDHU50A_espelho.pdf/94c959a8-c240-998e-e85e-9c2801f77aaf), acesso em 29 de janeiro de 2021.
- <sup>3</sup> Disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/observatorio\\_socioassistencial/mapas/index.php?p=2012](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_socioassistencial/mapas/index.php?p=2012), acesso em 14 de agosto de 2021.
- <sup>4</sup> Gestão Urbana, Prefeitura de São Paulo. Disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/planos-regionais/arquivos/>. Acesso em 27 de agosto de 2021. CDHU, 2016. Disponível em: [https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37069/CDHU50A\\_espelho.pdf/94c959a8-c240-998e-e85e-9c2801f77aaf](https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37069/CDHU50A_espelho.pdf/94c959a8-c240-998e-e85e-9c2801f77aaf). Acesso em 29 de janeiro de 2021.
- <sup>5</sup> Disponível em: [https://cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37069/CDHU+50A\\_por\\_p%C3%A1gina.pdf/04eb05a8-18e3-495d-8ae5-6abe46f12faa](https://cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37069/CDHU+50A_por_p%C3%A1gina.pdf/04eb05a8-18e3-495d-8ae5-6abe46f12faa), acesso em 20 de novembro de 2020.
- <sup>6</sup>Disponível em: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx), acesso em 25 de julho de 2021.
- <sup>7</sup>Disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/planos-regionais/arquivos/>, acesso em 27 de agosto de 2012

NOTA DO EDITOR (\*): O conteúdo do artigo e as imagens nele publicadas são de responsabilidade do(s) autor(es).