

CIRAS Discussion Paper No. 70

Urbanization, Urban Modernization and Housing in Brazil

Políticas e Produção Habitacional durante o Governo Municipal de Jânio Quadros (1986-1988)

Andrea Yuri FLORES URUSHIMA

ブラジルにおける都市化、都市現代化と住宅 — ジャニオ・クアドロス市政期(1986~1988年)に実施された住宅供給を事例として



Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University



CIRAS Discussion Paper No. 70

Urbanization, Urban Modernization and Housing in Brazil

**Políticas e Produção Habitacional durante o Governo
Municipal de Jânio Quadros (1986-1988)**

Andrea Yuri FLORES URUSHIMA



Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University

*Cover Photo: Tais Jamra Tsukumo

CIRAS Discussion Paper No.70

Andrea Yuri FLORES URUSHIMA

Urbanization, Urban Modernization and Housing in Brazil:

Políticas e Produção Habitacional durante o
Governo Municipal de Jânio Quadros (1986-1988)

©Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University
46 Shimoadachi-cho, Yoshida Sakyo-ku, Kyoto-shi,
Kyoto, 606-8501, Japan

TEL: +81-75-753-7302

FAX: +81-75-753-9602

March, 2017

Contents

PREFACE / 序文.....	4
-------------------	---

PART I

INTRODUCTION TO URBANIZATION AND HOUSING POLICIES IN BRAZIL	13
--	----

I.1 The Urban Transition in Brazil	13
--	----

I.2 Urbanization and the National Housing Problem	15
---	----

I.3 National Policies' Changing Views And Sao Paulo Local Government Practices	18
---	----

Bibliography (Part I)	20
-----------------------------	----

PART II

POLÍTICAS E PRODUÇÃO HABITACIONAL DURANTE A GESTÃO MUNICIPAL DE JÂNIO QUADROS (1986-1988)	22
--	----

II.1 ANTECEDENTES	22
-------------------------	----

II.1.1 A eleição de Jânio Quadros	22
---	----

II.1.2 São Paulo em contexto durante a posse de Jânio Quadros	24
---	----

II.2 AÇÕES OFICIAIS NO CAMPO HABITACIONAL	26
---	----

II.2.1 Atuação de COHAB	26
-------------------------------	----

II.2.2 Criação e produção de HABI	27
---	----

II.2.3 Regulamentação de moradia econômica	29
--	----

II.2.4 Regulamentação das Operações Interligadas	30
--	----

II.2.5 Desfavelamento	33
-----------------------------	----

II.2.6 Algumas Considerações	34
------------------------------------	----

II. 3 ESTUDO DE CASO	35
----------------------------	----

II.3.1 Conjunto Adventista	36
----------------------------------	----

II.3.2 Projeto Protótipo Modelar	38
--	----

II.3.3 Pesquisa De Campo	41
--------------------------------	----

II.3.4 Considerações Finais	51
-----------------------------------	----

Binliografia (Part II)	53
------------------------------	----

PREFACE

This volume is composed of two parts: an introduction to urbanization, urban change and housing policies in Brazil, since the modern period, and the detailed discussion of a case study in municipal housing policies in Sao Paulo. The introduction combines the writings about the topics above prepared in two different moments of reflection: in 2003 as part of the assignments required in order to complete the master program at Kyoto University, and from 2010, when a collaboration with the megacities' themed research project began to be negotiated. The second part of this volume will show the partial results of a larger project developed in Brazil with the aim of collecting data about subsidized housing in Sao Paulo city. The focus of this part is the housing policies and projects implemented during the municipal administration of Janio da Silva Quadros (1986-1988) in Sao Paulo city. The data collected here was first used to complement a database of images about public housing, developed by the Laboratory of research about urbanization, architecture and preservation (LAP) at the Department of history of the Faculty of Architecture and Urban Planning of the University of Sao Paulo (FAU-USP). This research financed by the Sao Paulo Research Foundation (FAPESP) aimed at a systematic indexing of the Brazilian housing production of social interest. It included the analysis of the political performance of that municipal administration in terms of urban renovation, including slum clearance, and the performance of other governmental bodies, such as the Brazilian low-income housing authority (COHAB), in the construction of residential complexes. Janio Quadro's administration had as peculiar policy the program of Interdependent Transactions for Slum Removal in Sao Paulo. The collection of data focused on the case study of a prototype project named "Projeto Modelar", an experimental project of minimal housing units that foresaw in their original design further extension to be realized by dwellers themselves. This research analysed the data collected from fieldwork in a project of suburban development proposed within the above-mentioned housing program in the Adventista neighbourhood. For the construction of the minimal housing units, prefabricated parts would be produced in industrial scale and set by large construction firms. The research included interviews with dwellers in order to evaluate how they have intervened in their houses and their levels of satisfaction.

■ Past and recent research concerns under scrutiny: an urban modernization contest

The reflection about urbanization in Brazil, included in the introduction of this volume, evolved in parallel to a research about the models and theories that lay behind the shaping of urban and regional spaces in Japan. In 2003, in order to complete the Master Program at the Kyoto University, Graduate School of Human and Environmental Studies, I have attended the course ministered by prof. Funo Shūji about megacities. In that occasion I have written about urban modernization in Brazil as a first opportunity to think about these topics in Japan.

In 2010, a second opportunity emerged from a talk about the megacities' project coordinated by prof. Muramatsu Shin in the Research Institute for Humanity and Nature (RIHN). In that occasion, we have met together with the JICA invited fellow from Brazil, Tais Tsukumo, who came from Tokyo, met the members of the megacities' project, and discussed with them about Sao Paulo city. Unfortunately, for varied reasons, the collaboration witnessed meager progress until some years later, the Kyoto University assistant professor Yamada Kyota sought collaboration with the analysis of Sao Paulo city. I was then unable to entirely dedicate to that but Tais Tsukumo, who was living back in Sao Paulo, agreed to remotely collaborate with this project, joined an online meeting at RIHN, and prepared the first drafts in Portuguese. I have intermediated the discussion about the paper structure, supported the English trans-

序文

本書は、第Ⅰ部「近代以降のブラジルの急速な都市化・都市変容に関連する住宅政策概論」および第Ⅱ部「サンパウロ市における住宅政策の事例研究」の2部構成をとっている。

第Ⅰ部は、上記のテーマについて、2003年に京都大学での修士課程修了の学位を得る際に作成した論考と、2010年にメガシティをテーマとする研究プロジェクトに協力した際に作成した論考とを合わせて再構成したものである。

本書の第Ⅱ部では、サンパウロ市の住宅補助に関するデータを収集する目的で、ブラジルで行われた大規模な研究プロジェクトの成果の一部を示している。ここでは、サンパウロ市のジャニオ・ダ・シルヴァ・クアドロス(1986-1988)政権時に行われた住宅政策および住宅建設に焦点を当てた。

本研究で収集したデータは当初、サンパウロ大学建築都市計画学部歴史学科の都市化および建築保存学研究所で開発した市営住宅の画像データベースの補完に使用されていた。サンパウロ研究振興財団の支援を受けた本研究は、ブラジルの公共住宅政策の体系的な評価を目的として、スラム排除を含む都市再生や、ブラジルの住宅供給公団(COHAB)が行った宅地開発など、当時の政府と地方の行政機関による政治的業績の分析を含んでいた。

クアドロス市長は独自の政策として「オペラソイス・インテルリガダス」という官民共同でスラムを排除するプログラムを行っていたことが知られる。本研究では、クアドロス市長のプログラムに基づいて建設されたアジベンティスタ近郊の新しい住宅街を調査し、データを収集して分析を行った。

データ収集の結果、「プロジェクト・モデル」という試行プロジェクトに注目することとなった。この最小限の住宅ユニットを単位とした試行プロジェクトは、住人自身が自ら計画して、既存の住宅を拡大するプロジェクトである。最小限の住宅ユニットは建設会社によって建設され、住人が最初に建設されたユニットにどのような介入を行い、どう評価したのかなどについて、ヒアリング調査を実施した。

■都市の近代化をめぐる論争

—過去から近年までの詳細な調査から

本書の第Ⅰ部に収録しているブラジルにおける都市化についての考察は、日本の都市空間と地方空間の形成の背景にあるモデルや理論についての研究と並行して進めてきた。2003年に、京都大学大学院人間・環境学研究所修士課程を修了するために、私は布野修司教授が主宰するメガシティについての講座に参加した。その際に私は、サンパウロ市も含むブラジルにおける都市の近代化に関するレポートを作成した。これが私が日本でこうしたテーマについて考える最初の機会となった。

2010年には、二度目の機会が訪れた。それは総合地球環境学研究所(地球研:RIHN)の村松伸教授が中心となったメガシティに関するプロジェクトでの議論から生じたものだった。その際に、国際協力機構(JICA)によって日本に招聘されていたブラジル出身の特別研究員であるタイス・ツクモ(Tais Tsukumo)氏が京都を訪れ、メガシティ・プロジェクトのメンバーと会い、サンパウロ市について議論をした。このときサンパウロ市を事例研究の一つとしてメガシティ・プロジェクトに組み入れることについて議論が交わされたが、残念ながら、この共同研究は諸般の事情で実現できなかった。

しかし数年後に、京都大学の山田協太助教がサンパウロ市の事例研究の分析とメガシティ・プロジェクトとの連携を模索し始めた。当時、私自身はこの共同研究に積極的に関与することができなかったが、すでにサンパウロに戻っていたタイス・ツクモ氏がブラジルにいなながらこのメガシティ・プロジェクトと連携することに同意してくれ、地球研でのオンライン会議にも加わり、最初の提出文書の草案をポルトガル語で作成してくれた。

私は仲介者として提出文書を構成するための議論を補助し、提出文書の英語への翻訳や、最終的な提出に向けての文書の編集においても仲介役を務めた。最終的にこの文書は「Dwelt environment types of Sao Paulo city: Guidelines for a dwelt environment genealogy」というタイトルで発表された(Tsukumo and Urushima 2014)。この文書は、

lation process and the final edition of the text, entitled “Dwelt environment types of Sao Paulo city ¹⁾. That text forms the basis for the Japanese version, to which final edition I have also collaborated, that was prepared by prof. Fukami Naoko and Yamada Kyota and is published in the book «Evolution and Diversity of Megacities²⁾).

At that time I was mostly involved in the research about the urban planning history and theory in Japan. However, from that collaboration it became clear that my theoretical inquiries developed over an accumulation of experience from projects I have participated in Brazil before coming to Japan. Those projects dealt with themes as varied as the analysis of municipal housing policies of social interest³⁾ or tenement formation in central areas⁴⁾, historical town renovation in areas of environmental conservation⁵⁾, and rural settlement planning⁶⁾ These projects allowed me to engage in fieldwork direct observation of the intimate linkage between peripheral expansion, central business degradation at core cities, decadence of historical towns outside main cities, and the interactions between rural and urban areas change. The demographic extreme concentration in Sao Paulo city, aligned with peripheral expansion and slum growth, occurred in parallel to decay in rural and historical towns.

One of the above-cited projects addressed these questions with the proposition of a sustainable plan for historical town revitalization. This plan was hired by the Santo Andre municipality, part of the greater Sao Paulo metropolitan region, where areas of the primeval Atlantic Forest are still preserved. The plan aimed at the renovation of the Paranapiacaba village built in 1867 during the construction of the first railway line in Brazil. The village was a company town built by a private British company in order to support the maintenance of the railway connecting Brazil’s most important harbor of Santos to Sao Paulo city. The company designed the village, brought in the construction materials from England and built the entire village in the midst of a dense tropical forest. The village and its natural surroundings

- 1 Tsukumo, T. J. and A. Flores Urushima. 2014. Dwelt environment types of Sao Paulo city: Guidelines for a dwelt environment genealogy. In *Zenkyū toshi zenshi kenkyūkai hōkokusho: Jūkyō kankyō ruikai kara megashitī no gurōbaruna renkan to dōtai wo toraeru* [Global cities history research group report: Capturing the enchainment and dynamic of megacities from typologies of the dwelt environment], ed. Fukami N., Yamada K., Uchiyama Y. (Kyoto: Research Institute for Humanity and Nature RIHN), Research Project: Megacities and the Global Environment, pp.50-63. 深見奈緒子、山田協太、内山倫太 (編) [全球都市全史研究会報告書] 京都: 総合地球環境学研究所
- 2 Tsukumo, T. J., N. Fukami and A. Flores Urushima. 2016. 18 Megashichī San Pauro idō suru chūshin, kūdōka suru kyū shigai, kōgai ni hirogaru ni kyokuka [Compendium of 18 megacities - Sao Paulo: Urban core migration, old city center decadence, multi-polarization of peripheral expansion] . In *Megashichī 2: Megashichī no shinka to tayōsei* [Megacities 2: Evolution and Diversity of Megacities], ed. S. Muramatsu, N. Fukami, K. Yamada, and Y. Uchiyama. Tokyo: Tokyo Daigaku Shuppankai [18メガシティ総覧 サンパウロ: 移動する中心、空洞化する旧市街、郊外に広がる多極化] 村松伸・深見奈緒子・山田協太・内山倫太編 [メガシティ2 メガシティの進化と多様性] 東京大学出版会
- 3 In 1997-1998, Fieldwork research based on interviews, photography and collection of data about experimental project for a municipal housing program - Projeto Modelar, Conjunto Adventista. Database creation funded by FAPESP (Soban Tanaka 2003), Soban Tanaka, M. 2003. “Acervo de Habitacao Popular Heterodoxa [Database of Unorthodox Social Housing]”. In C. T. Formoso and A. Ito, *Coletânea HABITARE 2: Inovação, Gestão da Qualidade & Produtividade e Disseminação do Conhecimento na Construção Habitacional* [HABITARE Collection 2: Innovation, Quality and Productivity Management and Dissemination of Knowledge in Housing Construction]. ANTAC.
- 4 In 1999, fieldwork research with interviews, photography, audio and video recording, and collection of data about the tenement formation of 83 families occupying a 11 story building in Sao Paulo city centre. Collaboration between USP and Politecnico di Torino (Teixeira dos Santos et. Al. 2002), TeixeiraDosSantos, A. L. et. Al. 2002. *Laboratorio de Projeto Integrado e Participativo para Requalificacao de Cortico* [Workshop of participatory and integrated project for the requalification of tenement housing – slums]. FAUUSP.
- 5 In 1999, quantitative and qualitative research about the Paranapiacaba village with socioeconomical characterization of permanent and temporary population; land use and occupation, among others. Funded by the Santo Andre municipal government (Meyer and Gronstein 1999, 2000; LUME FAUUSP 2002), Prosperi Meyer, R. M. and M. D. Grostein. 1999. *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Vila de Paranapiacaba. Etapa I. Levantamento Volume I e Volume II* [Plan of Sustainable Development for the Paranapiacaba Village. First Phase Survey. Vol. I and Vol. II]. Laboratório de Urbanismo da Metrópole LUME-FAUUSP/ FUPAM/ Prefeitura Municipal de Santo André (Contrato FUPAM 039/99) Meyer, R. M. P. and M. D. Grostein. 2000. *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Vila de Paranapiacaba. Etapa II. Produto Final* [Plan of Sustainable Development for the Paranapiacaba Village. Second Phase. Final Report]. Laboratório de Urbanismo da Metrópole LUME-FAUUSP/ FUPAM/ Prefeitura Municipal de Santo André (Contrato FUPAM 039/99), LUME-FAUUSP. 2002. *CD ROM : Plano de Desenvolvimento Sustentável da Vila deParanapiacaba* [Plan of Sustainable Development for the Paranapiacaba Village]. Laboratório de Urbanismo da Metrópole LUME-FAUUSP
- 6 Flores Urushima, A. 2000, “Projeto de agrovila para assentamento Carlos Lamarca MST [ブラジルにおける土地を持たない農民による運動。カルロス・ラムラカ入植地への提案]、サンパウロ大学建築都市計画学部・卒業論文

深見奈緒子教授と山田協太助教によって作成された日本語版の原稿の基礎としての役割を果たし、私はこの原稿の編集にも加わった(Tsukumo, Fukami and Urushima 2016)。その後、この原稿は『メガシティ2 メガシティの進化と多様性』(東京大学出版会、2016)に収録された。

当時、私は日本で都市計画の歴史と理論に関する研究に主として取り組んでいた。しかし、この共同研究を通じて明らかになってきたことがある。それは、私の理論的関心事は、私が日本にやって来る前にブラジルで参加したいいくつかのプロジェクトから得た知識の蓄積を通して形成してきたものだというのである。

ブラジル時代に参加していたこれらのプロジェクトでは多種多様なテーマが扱われていた。たとえば、社会的関心の高い市行政による住宅政策¹⁾、都市の中心部における共同住宅での居住構成²⁾、環境保全地区での歴史的集落の再生³⁾、農村部への入植計画⁴⁾などである。これらのプロジェクトに参加し実地調査することによって、私は中核都市における周辺部への都市膨張と、都心部でのビジネスの衰退および中核都市の外部に位置する歴史的集落の衰退との間にある密接な関係を観察することができた。また、農村部と都市部の変化の相互作用も目にすることができた。サンパウロ市における極度の人口集中とそれに伴う周辺地域への都市膨張やスラム街の増加と時を同じくして、豊かな緑に囲まれていた歴史的村落が崩壊し始めていた。

このような問題に対処するため、上述のプロジェクトの一つでは、歴史的集落の再活性化を目指した持続可能な再生計画が提案された。この計画案はサンパウロ大都市圏を構成する地方自治体の一つであるサントアンドレ市の行政機関によって採用さ

れた。ここにはアトランティックフォレストの原生林の一部が大西洋沿岸に現存している。この計画はブラジル初の鉄道の建設期間中(1867年)に作られたパラナピアカバ村の再生を目指したものであった。この集落は、ブラジルで最も重要な港町であるサントス市とサンパウロ市とを結ぶ鉄道の維持管理を支える目的で、イギリスの民間企業によって設立された社宅街の一つであった。この企業はこの集落を設計し、建築資材をイギリスから取り寄せ、鬱蒼としたブラジルの熱帯林の真ん中に集落をまるごと一つ作りあげたのである。

現在、この村と周辺の手つかずの自然は、自然保護地区に囲まれた歴史的価値を有する遺産として保存されている。しかしながら、歴史的遺産の保護に関する法令と自然保護に関する法令とが重なり合って適用されることで、この村を現代的ニーズに機能的に適應させることを妨げ、ひいては、それが社会的沈滞や経済的沈滞の原因ともなっていた。サンパウロ大学の都市計画研究所によって練り上げられた上述の再生計画では、これらの問題に対処するために現状の詳細な分析が行われ、アクセス手段の改善、有形遺産価値の向上、観光業務への適應などが提案された(Meyer and Gronstein 2000, 1999; LUME FAUUSP 2002)。

ブラジルでの多様なプロジェクトで扱われた問題点のなかには、人々を近代都市へと惹きつける文化的価値観という論点もあり、当時私たちが提案した様々な計画においては、この論点についても熱心な議論が交わされた。私たちは、現代の都会における生活様式が、感覚的にも精神的にも肉体的にも人間を自然環境から大きく乖離させているという事実について議論した。現代住宅では水は蛇口をひねれば流れだし、電気はスイッチを入れれば通じる。同様に、ごみや下水は人々の日常生活から魔法のように消えてなくなる。この目に見えない自然のサイクルとの相互関係のなかで、都会の住人は都市と自然とが密接に関連しているという現実から遠ざけられている傾向が強い。

私たちの計画では、このような問題の解決に取り組む方法として、日常生活と環境との密接な関係性を人々に伝えることを重視した提言を行った。私たちはまた、現代的な生活様式と自然との間に存在す

- 1) 写真やビデオ撮影と居住者のインタビュー等による「プロジェクト・モデル」の調査(1997~1998年)。サンパウロ研究振興財団FAPESPの資金を受け、サンパウロ市営住宅の画像データベースのために実施(Soban Tanaka 2003)。
- 2) 1999年に、子供を含む83家庭(250人前後)が11階建ての空ビルに不法定住した日常生活の写真・ビデオの撮影記録と居住者の聞き取り等の調査。サンパウロ大学とトリノ工科大学による共同研究(Teixeira Dos Santos, et. al. 2002)。
- 3) サントアンドレ市の資金援助を受けて、パラナピアカバ村の量的・質的データの双方を収集した。たとえば住民と流動人口の社会経済的な情報と土地利用のデータなど(Meyer and Gronstein 1999, 2000; LUME FAUUSP 2002)。
- 4) (Flores Urushima, A. 2000)

are nowadays preserved as a historical heritage surrounded by areas of natural conservation. The overlapping of historical and natural conservation laws obstructed the functional adaptation of the village to contemporary needs, which resulted in social and economic stagnation. The plan elaborated at the Laboratory for Metropolitan Urbanism of the Sao Paulo University addressed these problems with a detailed diagnosis of existing conditions, the proposal of improvement for accessibility and the material heritage, and adapt to tourism activities (Meyer and Gronstein 2000, 1999; LUME FAUUSP 2002).

Among the issues treated there, the cultural values that attracted people to modern cities was also enthusiastically discussed with colleagues in varied plans we have proposed during that time. We discussed the fact that the modern urban way of living has created a huge sensorial, physical and mental separation between humans and natural environments. In modern houses, the water or the electricity mysteriously appear from taps and switches, as well as, garbage and sewage disposal magically disappears from people's everyday life. Within this hidden interaction with natural cycles, urban dwellers are most prone to suffer an alienation from the reality of the intimate relationship between cities and natural environments. In our plans we addressed these questions with propositions that emphasized education about the intimate linkage between everyday life and the environment. We proposed the creation of spatial systems that were pedagogic and self-explanatory in order to educate people about the everyday connections that existed between nature and modern ways of living⁷⁾. These plans received international prizes due to our emphasis on the relevance of rethinking the fundamental 'models' of living in our contemporary society, specially, the sharpen separation between nature and culture.

Another heated topic that emerged then was rather the metropolitan urban concentration was inevitable and if rural areas could offer similar levels of comfort of cities. This topic became relevant when civil society groups began to defend that the rural areas offered better living conditions than impoverished urban areas. These groups, the Homeless Workers Movement (MTST) and the Landless Workers Movement (MST), collaborated in the search for solutions for the precarious living conditions in cities during late 1990s in São Paulo metropolitan region. They advocated that rural areas would offer better living environments, especially for families with children, and advocated that the rural living offered a healthier and more honest type of work based on the self-sustained production of food for one's everyday consumption. They argued that in rural areas, it would be possible to keep the community members away from the illegal and dangerous type of activities, such as drug dealing, which are common in Brazil's large cities.

Effectively, this observation exposed a fundamental discussion about the historical development of cities as centres of material accumulation, raising the complex issue of inequality in regional development. There was, however, a lack of consensus about the topic because some members of these groups considered that precarious urban living was sometimes more convenient than living in rural areas. They affirmed that it was more difficult to live in direct interaction with nature than living as an urban homeless⁸⁾. For example, one member of that community who used to be a homeless in Sao Paulo city, engaged in the activities of these groups in order to gain the right to cultivate lands outside the Sao Paulo urban area. Together with another 60 families he successfully gained the right to cultivate 883,3ha⁹⁾ in the Itapetininga region. From the Brazilian Institute for Colonization and Agrarian Reform (INCRA),

7 These propositions received awards at the 1999 Latin American Competition for Sustainable and Bioclimatic Design, organized by the Brazilian Association of Built Environment Technology (ANTAC 1999; Rosa 2000); and at the 2000 Congress on Environmental Design, organized by Yonsei University sponsored by the Korean Ministry of Construction and Transportation (Flores Urushima et. al. 2000, 2001; ABCP 2000; Anjos 2000, 2000a; PiniWeb 2000).

8 This debate was documented through interviews with families coming from urban peripheries and slums, which were settled in rural areas, during my fieldwork research prepared for the BArch Thesis (TFG), entitled "Projeto de agrovila para assentamento Carlos Lamarca MST [A Rural Village Plan for the Carlos Lamarca Settlement of the MST] [ブラジルにおける土地を持たない農民による運動。カルロス・ラムラカ入植地への提案]、サンパウロ大学建築都市計画学部・卒業論文

9 TFG

る日常的な関連性を人々に説明するために、教育的でしかも明解な空間システムを作り上げることを提言した⁵⁾。これらの計画では、現代社会におけるいくつかの基本的な生活“モデル”について再検討すること、特に自然と文化との間に存在する著しい乖離という観点から再検討することの今日的意義を重視した。こうしたことが認められて、これらの計画に国際的な賞が授与された。

当時提起され白熱した議論を呼んだもう一つのテーマは、「大都市への人口集中は不可避なものなのか」そして「農村地域は都市と同様なレベルの快適さを提供することができるのか」というものであった。農村地域は貧窮化した都市部よりも好ましい生活状況を提供していると複数の市民社会団体が主張し始めたときに、このテーマは今日的意義を持つようになった。ホームレス労働者運動(MTST)ならびにランドレス(土地を持たない)労働者運動(MST)と呼ばれるこれらの団体は、1990年代後半にサンパウロ大都市圏での不安定な生活状況に対する解決策を求めて連帯した。彼らは、特に子供のいる家族については、農村地域のほうが好ましい生活環境を提供してくれ、また毎日消費する食料を自立的に生産することができるため、より健全でより確実な仕事を与えてくれると主張した。彼らはまた、農村で生活することによって、ブラジルの大都市ではよく見られる麻薬取引といったような不法で危険な活動から住民を遠ざけることができると主張した。

このような主張がきっかけとなって、物質的集積の中心地としての都市の歴史的な発展に関して根本的な議論が巻き起こり、地域開発においては地域間で不平等が認められるという複雑な問題が提起された。しかし、上述の市民社会団体も一枚岩ではなく、このような問題に関してメンバー全員の意見が一致していたわけではなかった。メンバーのなかには不安定な都市生活のほうが農村部での生活よ

りも便利で快適な場合もあると考える者もいた。彼らは、農村部で自然との直接的な関わりの中で生活するほうが都会でホームレスとして生活するよりも困難だと断言した⁶⁾。

たとえば、以前サンパウロ市でホームレスとして暮らしていた一人のメンバーは、サンパウロの外にある土地を耕作する権利を得るために、これらの団体の活動に従事した。そして彼は他の60世帯の家族と一緒に、首尾よくイタペティニンガ地域の8833ヘクタールの土地を耕作する権利を得た。彼はブラジル入植・農地改革協会(INCRA)から最初の経済的支援を受け、それを元手に質素な家を建てて、農機具と種子を購入し農業を始めた。

しかし、都会でのホームレス生活に比べて生活状況は物質的には向上したが、彼は家族もおらず一人で暮らしていたため、孤立しているように感じた。ホームレスだったときには、いつでも街中をぶらつきながら自分と同様の境遇の人と会って話をするのができたし、時には公共の社会福祉救護施設で宿泊する機会もあった。時間を持って余したときには市内のある地区から別の地区へと自由に移動しながら、さまざまな場所を訪れることもできた。田舎の入植地では自分の家を持つようになり6ヘクタールの土地を自由に耕作して自身の食料用や市場での販売用として作物を栽培することができたにもかかわらず、社会から極度に隔てられた生活をしてきた。彼は農村部のこの集落に入植することは自分の生活を向上させるよい機会だと見なしていたが、自分が入植地での厳しい生活状況や孤立感に耐えてゆくことができるのだろうかと不安に感じるようになった。

この事例によって、ある疑問が提起された。それは、正規の経済発展過程から締め出された人々にとってさえ、最終的には都会のほうがむしろ快適で魅力的なライフスタイルを提供してくれるのではないかという疑問であった。都市の内外での人間の生活にとって必要なものを理解するには、現行の公共政策と公共政策の欠陥に関心を払うだけでなく、人々を都市へと惹きつけている生活様式や“モデル”、さらには文化的要因にも注目する必要がある。

5) 上記の提案は持続可能とバイオクライマティックデザインと関連するテーマの国際学生設計優秀賞を受賞した。Latin American Competition for Sustainable and Bioclimatic Design, organized by the Brazilian Association of Built Environment Technology (ANTAC 1999; Rosa 2000); and at the 2000 Congress on Environmental Design, organized by Yonsei University sponsored by the Korean Ministry of Construction and Transportation (Flores Urushima et. al. 2000, 2001; ABCP 2000; Anjos 2000, 2000a; PiniWeb 2000)

6) この話題は、スラムから農村部に移住した家庭のヒアリング時にしばしば議論された(Flores Urushima, A. 2000)。

an initial financial support allowed him to build a modest house, to buy equipment and seeds, and to begin a plantation. Compared to his previous life as an urban homeless, his material living conditions improved, but he felt isolated since he was living alone without a family. Before, as a homeless, he could always meet and talk to other people like himself in his strolls around the city; he had sometimes opportunity to sleep in public social welfare shelters; or whenever he was bored he could visit varied places by freely moving from one part of the city to another. In the rural settlement he became owner of a house and was able to freely cultivate six hectares of land and produce food for himself or to sell in markets, but his social life was extremely severed. He considered his entrance in this rural settlement as an opportunity to improve his life, but he was insecure about his own capacity to stand the isolation and the severe conditions of that lifestyle. Inside that community this example, raised the question of rather cities may eventually offer a comfortable and appealing lifestyle even for those excluded from formal economic processes. The living styles, 'models', and cultural factors that attract people to cities, as well as, public policies or the lack thereof deserve attention in order to understand the human living needs inside and outside cities. Human living needs, from a comprehensive viewpoint, should inform a critical assessment of urban and regional policies, which also include housing policies, for the actual ongoing urbanization.

While this volume focuses on the discussion about the past urbanization processes and housing policies in Brazil, it is important to emphasize that cities embody the future of the global environment, since half of the world population is now living in cities, and urbanization is expected to increase. Nowadays, it is possible to recognize a renewal in people's conceptions of material prosperity and doing more with less, which leads to a reevaluation of the role of everyday life for thinking sustainable cities. The concentration of population and investments in large cities is characteristic of countries undergoing economic growth and commonly results in regional inequality and the unsustainable expansion of metropolitan areas and megacities. This pattern of urban expansion is readily recognizable when we look at urban change in countries like Japan, where cities have concentrated people since urbanization progressed during the Postwar reconstruction efforts, the economic growth led urban transition, and under the Postwar new articulation of national-regional-municipal interests in planning capacity, which followed by a gradual strength of the municipal autonomy, participative planning and machizukuri. Nowadays, Japan's low birth-rate society continues to concentrate in metropolitan areas while rural areas are decaying. Some of the planning policies' models behind the huge transformations of cities and regions in Postwar Japan have been similarly implemented in Brazil. Japan and Brazil followed different urban development paths that concurrently developed with similar magnitude at an earlier moment, during the second half of the twentieth century. These two countries occupy, in relation to each other, the farthest geographical locations between any two regions of the world. Still, some features of urban systems in both regions were established during the same period between 1960s and 1970s, under conditions of fast and huge rural-urban migration flows, industrialization, economic growth and uncontrolled land use change. During this period were shaped major institutional and spatial features of each country's «contemporary urban system». This process occurred concurrently at the farthest corners of the globe, with different outcomes.

This volume aims to instigate exchange of information about urbanization and housing policies between Brazil and Japan. This volume is part of a work in progress that aims at clarifying adequate topics and methodologies for comparing urbanization and urban modernization in Brazil, Japan and other regions. We hope that this effort will serve to support the debate about the future transformation in cities and regions across the world, through the creation of new channels of information exchange: an ultimately farthest exchange channel that has still to be developed across the Pacific Ocean.

人間の生活のさまざまな要求を包括的な視点から理解することは、現実に行進している都市化に対処するための住宅政策を含む都市政策ならびに地方政策を批判的に評価するという作業の土台となるにちがいない。

本書は、ブラジルにおけるこれまでの都市化の過程と住宅政策についての議論に焦点を当てているが、都市というものが地球全体の環境の将来を具現化していることを強調しておくことは重要である。なぜなら、全世界の人口の半分は今や都市に住んでおり、しかも都市化はさらに進行すると予想されているからである。最近になって認識され始めたことだが、物質的繁栄についての人々の考え方に変化が見られ、より少ないものでより多くのことを行うという考え方が出始めている。このような変化は持続可能な都市に関する考察において、日常生活の役割を考え直す動きへとつながっている。

大都市への人口と投資の集中は経済成長の途上にある国に見られる特徴であり、通常は地域開発において見られる地方間での不平等と都市圏やメガシティの持続不可能な拡大という結果に終わる。このようなパターンの都市拡大は、たとえば日本のような国における都市の変化について考察すれば容易に認識できる。この国では、戦後の復興に向けた取り組みの時期における都市化の進行以来ずっと都市への人口集中が続いている。復興後は、1960年代の経済成長主導の都市変遷の時代、都市計画における国・地方・地方自治体間の利害の新たな統合の時代、地方自治体の自治権の漸進的な増大の時代、住民参加型の都市計画とまちづくりの時代と続くが、今日の低出生率の時代においてもなお大都市圏への人口流入と農村部の衰退は続いている。

戦後の日本において都市と地方の大きな変遷の背景にあった計画政策のモデルのうちのいくつかは、ブラジルでも同様に実行されてきた。日本とブラジルでは20世紀後半の早い時期には同時並行的に同様の規模で都市開発が進行したが、両者は異なる道をたどった。この二国は、世界の他のどの二国よりも地理的に離れた位置関係にある。にもかかわらず、この二国の都市システムのいくつかの重要な特徴は、農村部から都市部への急速で大きな移住の流れ、工業化、経済成長、土地利用の変化という状

況下で、1960年代から1970年代にかけての同時期に形成された。それぞれの国の“現代の都市システム”の主要な制度的特徴と空間的特徴は、この時期に形成されたものなのである。その形成過程は地球儀で見れば真反対に位置する二国で同時期に進行したが、生じた結果は異なるものであった。

本書は、日本とブラジルとの間における都市化や住宅政策に関する情報交換と協同研究を呼びかけることを目標としている。また本書は、ブラジルや日本やその他の地域における都市化と都市の近代化を比較するための適切なテーマと方法論の明確化を目指して現在執筆中の著作の一部を構成するものでもある。私たちは、情報交換の新しいルート——まだ確立されていない最も離れた国どうしを太平洋をまたいで結びつける情報交換ルート——を作り出すことによって、この取り組みが世界中のさまざまな都市や地域の今後の変容に関する議論を支援するのに役立つことを願っている。

謝辞

私の研究活動を支援いただいている皆様および本書を構成する研究に協力いただいたすべての方がたに御礼を申し上げたい。まず、フィールドワークによるデータ収集と、本書に含まれるデータの分析におけるMarta Soban Tanaka教授やプロジェクトのメンバー——Ana Paula Bruno、Paulo Emilio Buarque、Catherine Gallois、André Carrascoの指導と助言に、あらためて深謝の意を表したい。

振り返ってみると、村松先生と深見先生の承認のもと山田助教によってなされた呼びかけは、Tais Tsukumo氏とのコラボレーションを再開する絶好の機会を提供してくれた。サンパウロ大学の学部生時代にTsukumo氏と、飛行船のように浮遊する可動式の大学の校舎をデザインすることや、公共住宅と建築家の社会的な役割を議論したり、コンクリートブロックの3階建ての家を設計する際に熱く語りあったことを思い出す。Tsukumo氏は近年サンパウロ市の住宅事務局の勤務になって多忙にもかかわらず、本書の内容に関して積極的にコメントいただいた。この場を借りて感謝を申しあげる。

■ Acknowledgments

I would like to express my gratitude to all the people that supported the activities and research framing the contents of this volume. First of all, to the supervision and support from prof. Marta Soban Tanaka during the fieldwork collection and analysis of data on the case study included here, and to the other members in that project: Ana Paula Bruno, Paulo Emílio Buarque, Catherine Gallois and André Carasco. Looking back, the invitation from my colleague Yamada Kyota, under the approval from prof. Muramatsu and prof. Fukami, offered me a great opportunity to restart collaboration with Tais Tsukumo. She has been a cherished friend with whom during my student period at the Faculty of Architecture and Urban Planning of Sao Paulo University, I had the opportunity to engage in passionate discussions for the design of a movable university floating over the skies of Sao Paulo city; in debates about social housing, Marxism and the social role of architects; and in the design and construction of a concrete block house of 120m² in Campinas city. Although, Tais is extremely busy working at the Sao Paulo Municipal Housing Bureau, she has kindly accepted to contribute to this volume, to which I would like to acknowledge my words of deep gratefulness.

INTRODUCTION TO URBANIZATION AND HOUSING POLICIES IN BRAZIL¹⁾

I.1 The Urban Transition in Brazil

The total population in Brazil is estimated to reach 207 million inhabitants in 2017, according to the projections by the Brazilian Institute of Geography and Statistics-IBGE. In 2010, according to the National Demographic Census 84% of the total population lived in cities.

Since the 16th century, after Portuguese colonization, towns and cities have independently developed in faraway areas of the large territory without connections between them, mostly located in coastal areas. The urbanization of Brazil, however, is a phenomenon that steadily progressed from the end of the 19th century. Until then the geographic distribution of cities, villages and towns formed what the Brazilian geographer Milton Santos has described as “a large archipelago of subspaces that evolved following each one's own logic, mostly oriented towards its relationship with the exterior world (SANTOS 1993, 22)”. Inside each of these subspaces, dynamic centers that organized the internal spatial logic of each subspace developed to become main cities. This logic has been dismantled by the industrialization of Sao Paulo city that stimulated a process of unification of markets affecting the entire organization of the Brazilian territory (TSUKUMO and FLORES URUSHIMA 2014; TSUKUMO, FUKAMI and FLORES URUSHIMA 2016).

For Santos, market and space, or otherwise saying, market and territory are synonyms. From the point of view of the role of main large cities within the Brazilian territory there were four important moments of transformation in the relationship between markets and territory. The first, when urban Brazil was an archipelago described above, and the main cities controlled only a fraction of the territory under their influence zone which lasted until mid-19th century. In a second moment, the effort to integrate markets and enlarge the zone of influence through regional integration was limited to the Southeast and South areas of the territory, and lasted until the 1930s. In the third moment when has occurred the formation of the national unified market until the 1970s. After which followed a fourth moment, which witnessed the adjustment of varied hierarchies and unequal regional articulations, negotiated between powerful national and international enterprises with governmental support (SANTOS 1993, 85). For Milton Santos, however, Sao Paulo has since late 19th century concentrated the power to influence the entire organization of the territory, in the beginning as an “industrial metropolis” and in a second moment as a “transactional metropolis” articulating the complex national urban system.

The Brazilian national urban system was articulated through inequalities in the processes of modernization from inside and outside cities since the first initiative for controlling the private possession of lands which was a result of the promulgation of the 1850 Land Law (Law n. 610). The intimate relationship between socio-economic transformations in rural areas and their impact to cities became, however, explicit with the large technological modernization of agricultural means of production that occurred during the 1950s. Until the 1950s, the relationship between landowners and rural workers was maintained within a patriarchal regime based on exchanging patronage after slavery was abolished in 1888. Impoverished rural workers lacked ownership of lands but had sufficient means of subsistence through relations of complicity, connivance and closeness to landowners.

“In the (rural) working relations money exchange was minor. The possibility of cultivating the landowners’ land that rural workers had in order to assure their own subsistence and that of their

1) I would like to express my gratitude to the careful reading of this text by Tais Jamra Tsukumo who suggested revisions and the addition of literature.

families, and the possibility to dwell in the landowners' owned facilities generated a peculiar type of poverty... The poor world of the 'Hick' (*Caipira*) and the 'Backlands' Man' (*Sertanejo*) was a world of abundance (Text written by the sociologist Jose de Souza Martins, cited in STEDILE, 1997)."

The 19th century early industrialization process generated at a worldwide scale the need for internal consumption markets of industrial products. The great majority of the Brazilian rural population could not fulfil the role of becoming potential consumers since money transactions were absent from the previous exchanging system, and this population lacked any means of production in order to initiate an activity based on money exchanges. In some countries of Europe, North America and Asia, the conflict between the needs from an emerging industrial and merchant bourgeoisie and the well-established national oligarchies has led to a land reform which, "opened up the path for the development of productive forces in these countries, through the creation of a large internal market and capitalist advances that came about with the democratic ownership of land (STEDILE, 1997)." This process, however, has not occurred in Brazil, where the industrial and merchant elites joined forces with oligarchs in order to establish the political mechanisms of modernization of the country, which within a long-term view resulted in the concentration of land ownership, increase in incentives for large scale export production, intensive mechanization of agriculture and use of chemicals. In parallel to this, occurred also a modernization of working relations through the establishment of money exchange contracts that included also the protection of workers' welfare, including the welfare of rural workers. This process generated a rupture with established patriarchal systems: rural workers were expelled from the lands and houses where they lived through favour exchanges, and landowners began to employ rural workers only in seasonal periods in order to avoid expenses with permanent working contracts. This generated a rural proletarianization, where an impoverished population began to live in urban peripheries and work temporarily in rural activities, at the origin of the apparition of "*Bóia-Fria*" as these workers became known since the 1960s. At the same time, a large quantity of unprepared workforce reached cities, and supported in the expansion of slums, informal settlements, tenements and other precarious types of living conditions, as there were no housing alternatives for them. The complexity of urban problems in Brazil are intimately linked to the advance of capitalism and the technological modernization of rural areas, and an export oriented agricultural policy at national level. Since the 1960s, the resulting urbanization processes occurred in a fast and unplanned pace, and led to the worsening of the quality of life in urban areas, due to a lack of timely response in cities to the fast population growth, specially, in large cities (BRUNA, 1976).

Cities were the focus of progress, modernization and income concentration, attracting a population that suffered with the lack of work and living conditions in rural areas. The Brazilian population, mostly rural, since the 1960s period began to migrate in large numbers to modern capitalist cities, and this population was obliged to adapt to an urban lifestyle in precarious conditions of cities unprepared to expand (SANTOS, 1988). This migrating population represented an impoverished and inexperienced workforce unable to support in generating consumption and new means of production in cities (BRUNA, 1976). The insertion of this population in cities occurred through the 'tertiary sector', which different from other countries, was created by an impoverished population by themselves: "(...) largely, these are small retailers and street vendors, domestic servants, transitory and non-specialized services, and several kinds of disguised idleness (CASTELLS, 1973)."

By this way, cities in Brazil under fast processes of expansion were unable to assimilate into their own local economic systems a large quantity of population composed of "...uprooted rural masses and the inhabitants of small cities that flee from misery and unemployment. The result is a disarticulation of the urban network, where the hierarchy of agglomerations lacks a logic based on technical division of activities, but the resulting profile is instead a result from shocks from social and economic crisis (CASTELLS, 1973)."

Another consequence from this type of urbanization will be the formation of a dismantled and curtailed urban tissue where large metropolitan regions will mostly grow and concentrate income, and political and economic decision making power. This type of urban expansion is a result of the combination of an absence of public policies aiming at tight control of urban expansion in large cities, altogether with local and national policies that contributed to reinforce an expansion pattern based on low cost peripheral expansion. The absence of regional policies to support the growth and development of small and medium sized cities has led to the concentration of growth in large cities and the subsequent appearance of slums, tenement formation, inequality of demographic distribution, inappropriate land use patterns, lack of infrastructure and civic facilities for education and health, increase of cost and decrease in efficiency of commercial and supply services, in conclusion, the general deterioration of life in large cities (BRUNA, 1976). In parallel, several local and national policies supported in establishing a pattern of peripheral low cost expansion. This is the case, for example, of policies that gave priority to expansion of road networks and transportation based on individual automobile or buses instead of trains, due to the fact that road networks installation allows for a fast expansion of less cost when compared to railroad track installation (MAUTNER 1999, 248). The fast expansion of cities and the problems associated with them arose with the huge transformations associated with the Brazilian urban transition.

As a matter of fact, between 1940 and 1980, in terms of place of residence of the Brazilian population an inversion has occurred. In 1940 the national urbanization rate in Brazil was 26,35%, in 1980 this rate reached 68,86%. During those forty years, the total population of the country tripled and the urban population has manifold by seven and a half (SANTOS 1993, 29). During that period, the Brazilian society became mainly urban from 11 million people (1940) to more than 80 million people (1980) living in cities.

■ I.2 Urbanization and the National Housing Problem

During the mid-1960s, in order to solve the problems of urban expansion several new national plans and programs were engendered. Created in 1965, the Brazilian National Housing Bank (BNH) and the National Financing System (SFH) initially had the objective to channel resources, into implementing housing programs, from the national savings and the Severance Indemnity Fund for Employees (FGTS), a special fund designated for workers. Later, during the 1970s these became the most important mechanisms for urban policy in Brazil, at the same time that the housing question became a central focus of attention in the debate about public policies. Housing and construction works began to be strategically used in order to regulate the Brazilian economy. The construction industry was expected to create jobs for the great quota of unprepared workforce, with an expected increase of income, and subsequently, of consumption. Moreover, this policy also aimed at the provision of housing to respond to the high demand from a homeless population or from a population living in inadequate housing conditions.

Effectively, the BNH faced difficulties in implementing programs for financing public housing. On one hand, it was due to the extremely low income of the target population that was unable to respond to the varying interests and monetary adjustments of the financing programs. On the other hand, the bank had to respond to pressing requirements from the construction industry, real estate developers and other financing agencies engaged in the developmental projects of the national government. Summed to that the fact that the slumping economy in the beginning of the 1980s witnessed a rising inflation and the source of revenues decline from the national savings and the FGTS. The economic crisis hit the construction industry and the real estate market, that led to the subsequent dismantlement of the BNH and the SFH in 1986²⁾.

2) Janio Quadros took office in the municipal government during mid 1980s, in a moment when the BNH was dismantled and the new orientation to public policies on housing issues was transitioning from conservative approaches to experimental and renewing actions and programs.

“The housing policy in Brazil is characterized by a strong interventionist State, through the SFH (...) that supported in the creation of a network of private developers, the strengthening of real estate markets and the construction industry, and that allowed a vigorous dynamism in housing provision specially targeting the medium and high social classes. The absence of State interventions towards the great majority of the low-income population defined, however, the other side of the national housing policies: of the illegality, of the squatter settlements, of the irregular constructions, of land invasions, of slums, of tenements, of the overwork on self-construction, of the housing congestion, of the promiscuity, of the insalubrity, among others (MARICATO, 1987)”

At first, the resources from the FGTS and the national savings were allocated to be used in the housing sector. However, during the 22 years of existence of this system, the investments varied from sanitation related projects, urban planning, transportation, support to the construction industry, the creation of new economic clusters, urban renovation and so on. The SFH participated in more than 50% of the civil construction sector ventures in 1976. The BNH, in fact, turned into the greater funding source of civil construction in Brazil and centralized the production of urban facilities and infrastructure, a function that was traditionally controlled by municipal governments. Because the BNH was a second line bank operating with funds raised at high costs, it was unable to attend to the demands of the population with incomes between 0 and 5 minimum salaries. This population, however, represented the greatest number of the housing demand. Finally, the greatest part of the BNH investments were not used for housing and the largest part of the three million housing produced during the 20 years of the SFH did not respond to the needs of the target population at the origin of the creation of this system (FINEP, 1988)

The severe economic recession also has stimulated the growth of precarious, illegal and irregular types of housing which were the solution to the housing problem of the population excluded from the official housing policies. Between 1970 and 1980 the number of population living in slums (*favelas*) increased at a rate of 45% per year. According to the urbanist and housing specialist Suzana Pasternak Taschner, this rate was ten times higher than the rates of the total population growth in the Sao Paulo Metropolitan Region in 1978 (POLIS, 1994). These numbers show that the “alternative” forms of housing provision, which through time had been established as permanent housing, are in fact constitutive of the urban expansion of Brazilian cities. Several authors argue that the complex system of economic relations

Note about the urban modernization in Brazil

One feature of the Brazilian urbanization was that European cities’ modernization greatly informed the transformation of cities in Brazil. The city as a symbol of modernization was an idea that gained relevance in this primordially rural country during the early process of industrialization and expansion of markets in the late nineteenth century. Similar to what happened in other industrializing countries of the same period, the main large cities became the locus of development where the basic technical infrastructure began to be installed. For instance, Rio de Janeiro, Recife, Santos, Sao Paulo, Manaus and Salvador

received the first installation of drain, water supply and sewage systems. In these cities and also in Fortaleza, Belem and Porto Alegre, urban transportation, electricity and gas services have also been installed. These services were mainly installed and administrated by English companies and foreign investments, with a special mention to the railway system installation in the country. In that early moment, the great majority of interventions aimed pragmatic and sanitarian purposes and lacked the ideological purpose of engraving in cities an image of modernity. Moreover, these interventions lacked any intention of a total reconfiguration of

encompassed in the processes of housing provision is at the origin of the apparition of several forms of irregular, illegal and informal housing, since the formal systems of housing provision lack provisions for incorporating the low-income population (VALLADARES, 1980). In the case of Sao Paulo city, the low-income population has settled in the urban peripheries which had expanded following the horizontal and scattered expansion pattern of urban growth. This population, expelled from central areas where most of the infrastructure and urban facilities are installed, has found in the trilogy “periphery-illegality and own house” the solution for their own situation, generating a process of uncontrolled peripheral expansion which is costly for the municipality responsible for providing urban infrastructure for faraway areas (BONDUKI, 1998). This horizontal and scattered urban expansion, once again reinforced by the BNH financed projects of housing complexes’ construction in peripheral areas, is well described by the urbanist Carlos Nelson Ferreira dos Santos in (VALLADARES, 1980).

Official housing programs needed revision because 70% of the population in Brazil received between one and four minimum salaries, and were unable to respond to the legal and financial requirements of official housing provision programs (SANTOS, 1988). Moreover, the conventional interpretation of slums and other “alternative” housing solutions as illegitimate and unacceptable was challenged since estimates of the total amount of housing irregularly built accounted for about 44% and 60% of the total housing production in Sao Paulo between 1980 and 1991 (SILVA and CASTRO, 1997). According to the document that discusses previous national housing policies, the difficulties to respond to the low-income families were mentioned as: lack of flexibility in the financing contracts; inefficiency of administrative processes; excessive quantity of documents required; unavailability of income proof since several of the families received their income from informal transactions; old legislation that obliged costly administrative procedures; use of inadequate technologies for the construction of housing complexes which were unnecessarily expensive (ORTEGA, 1997).

At the national level, in light of the discussion above that preceded the dissolution of the BNH and SFH in late 1980s, new housing programs and financing systems began to be envisaged. New types of highly subsidized financing systems were discussed in parallel to new projects that included mechanisms for volunteer work and self-construction of houses, altogether with a general revision of the legislation that reduced the requirements for the regularization of clandestine land division and occupation, in order

physical spaces. On the opposite, they aimed at the consolidation of the existing physical organization of cities.

Interventions on the physical structure of cities pressed by ideological orientation took place during the beginning of the twentieth century with different characteristics according to the varied needs of each city. The desire to deny colonial urban structures and the search for new symbols of an independent country motivated many of the early attempts of urban modernization in that period, as exemplified in the case of Belo Horizonte city, located in Minas Gerais state. Before the creation of Minas Gerais state, the capital city of the province was Ouro Preto (Black Gold, when translated in English). The latter was the centre

of gold production during the colonial period, and is until nowadays famous for its richly ornamented churches and the characteristic urban form of the city shaped after the influence of baroque ideas and aesthetics incorporated from Europe. After the proclamation of the Republic in 1889, when the term “State” began to be officially adopted, an entirely new modern city was planned and built in order to shelter the administrative functions of the modern governmental headquarter of Minas Gerais state. This city was planned and built following the orientation of a team headed by Aarão Reis (1853-1936), engineer from the Polytechnic School of Rio de Janeiro. In similar way, in order to modify the colonial features of Rio de Janeiro city, the Major of that time Francisco Pereira

to approximate the official regulation to the real needs and conditions of inhabitants. The new urban policy framework included the urbanization of existing slums, as well as measures for the consolidation of existing land uses and the permanence of slum dwellers. In the case of the self-help construction processes (*mutirão*), which was the most common way of building houses in peripheral urban areas, this process began to be systematically adopted in public-private collaborations inside building sites.

■ I.3 National Policies' Changing Views And Sao Paulo Local Government Practices

This new official attitude towards the informal processes of city making began to be incorporated within the municipal governments projects and programs of urban development. In the period that preceded the case study discussed in this volume, during the municipal government of Mario Covas (1983-1985), new housing policies have been experimented. Against the previous experiences of large housing complexes built in peripheral areas by the state housing company COHAB, the Covas municipal government promoted the construction of small and medium scale housing complexes located in areas close to well-consolidated and more centralized neighborhoods. During this period, the Covas municipal government experimented with new processes of participation that aimed at the integration of several sectors of the society, including community, governmental institutions, private developers and political parties. These collaborative initiatives aimed at supporting the community with material, legal, administrative and technical support. Thus, one of the principal priorities of this municipal government was the acquisition of lands in areas where a clear demand for housing existed, in a trial to increase the density of land occupation in the intermediary urban ring between the center and peripheral neighborhoods, with the construction of new housing complexes, urbanization and urban improvement of shantytowns and the regularization of precarious allotments (PMSP/SEMPA, 1987).

Mario Covas was nominated Mayor by the former Governor and was expected to rule from 1983-1987. However, in 1985 with the end of 21 years of authoritarian rule, Brazil has finally returned to democracy. Consequently, the housing policies of Covas municipal government discontinued and the call for the direct election of Sao Paulo Mayor candidates led Janio Quadros to take office in 1986. Janio Quadros, ex-president of Brazil in the early 1960s, used to be a social conservative with ambiguous political

Note about the urban modernization in Brazil

Passos (1836-1913), in 1904, initiated a large urban intervention. Directly influenced by the Haussman Plan for Paris, new road axes were created with a unified design of the facades facing the new avenues, implantation of public parks, and the remodeling of the colonial urban network of streets. With a discourse of "physical sanitation" and "beauty pursuit" these interventions supported in eradicating epidemics that infested the city during the 19th century, banished the poor population from strategic areas for urban expansion and furnished the city with an architectural modern aesthetic, that aimed at showing the modern identity of the capital city of the country.

A second genre of early modern urban interventions is exemplified in the series of

plans developed by Saturnino de Brito (1864-1929), known as the founder of the sanitary engineering of Brazil. Although his educational background was in hydraulic engineer, his plans demonstrated a concept of the built environment, as an integrated system of physical, social and technical matter. One example is the 1903 plan for Campos city in Rio de Janeiro State. This plan included an integrated diagnostic of the sanitary-technical questions of water supply, drain and sewage systems; with land occupation concerns about constructive systems, solar provision and orientation, and circulation; besides a general policy about public housing, buildings and spaces. A second reference is the plan that he elaborated between 1905 and 1910 for the

attitudes. As President, Quadros received the Indonesian president Sukarno in Brasilia, and awarded Ernesto ‘Che’ Guevara with Brazil’s highest honour of the Order of the Southern Cross. Quadros election as Sao Paulo Mayor countered the poll of voter’s intentions and contradicted the media evaluation of his candidacy as an “outdated” representation in the new democratic context. Indeed, Janio Quadros candidacy received large support from the most conservative groups of the elite society of Sao Paulo city. Quadros took office with housing policies that began by cutting funds for the previous projects of self-help construction and slum urbanization. His new housing programs included slum clearance and the transference of slum dwellers to housing complexes located in the periphery of the city, with actions that echoed the early orientation of the centralized planning orchestrated by the BNH and the old idea that:

“Slums were ‘ailments’ of the city, dens of debauchery. Slum dwellers were marginal groups of ‘lumpen’ (...) against which the solution was: eradication of the existing urban fabric and reinstallation of slum dwellers into housing complexes (TASCHNER 1998).” A point of view that denied the innovative interpretations and visions for city making which had evolved during the 20 years of existence of the BNH, and which also supported in the dismantlement of the entire national housing system.

In this model of urbanization, a nucleus which concentrates public modern infrastructure and urban facilities tends to generate further peripheral urban expansion due to the large socio-economical inequality and the lack of control in land markets. The installation of a housing complex built by the COHAB near irregular peripheral allotments leads to the installation of electricity, water and sewage systems, and the construction of schools, kindergartens and hospitals in the area. This process generated a rise of land prices in the housing complexes’ nearby areas, and subsequent, consolidation of irregular allotments into permanent occupation of the land. Moreover, the rise in land prices expels the poorest population into farther peripheral areas away from the vicinities of housing complexes, extending infinitely the limits of cities (SANTOS, in VALLADARES, 1980). At the time when Quadros was elected Mayor, had already initiated a debate that emphasized the need to develop the housing sector with improvement of legislation, empowering of local actors, increased technical training and modernization of housing construction systems and processes. The policies of this period tended to dismiss previous attempts of slum urbanization, attempted to reinforce efforts towards technological modernization of the housing

sanitation and expansion of Santos city - the main port city of Brazil, an important center for the import and export of coffee in Sao Paulo State. With the same integrated approach of Campos Plan this plan contained an integrated vision of the city, following the ideas of the Austrian architect and city planning theoretician Camillo Sitte (1843-1903). Saturnino de Brito's analysis and propositions greatly influenced the development of modern urban planning as a profession in Brazil.

Another group of important modernizing interventions took place in the city of Sao Paulo. This was a period of dynamic economic and physical growth brought by the exportation of coffee and attracted the interest of English companies to invest money in the first ambitious

speculative operation done in South America. In 1912, in London, was constituted The City of Sao Paulo Improvements and Freehold Company with the objective of creating districts of high standards for the enriching coffee bourgeoisie through the plotting of large distant areas on the south and west of the city, areas which were still unoccupied and primordially rural. For the elaboration of the urban plan, were hired the English architects and town planners Raymond Unwin (1863-1940) and Richard Barry Parker (1867-1947), both involved in the project of creation of Letchworth a planned town inspired by the garden-cities’ ideas of Ebenezer Howard. Among the interventions, two projects are remarkable and worth to be mentioned: the Jardim America and the City Lapa districts,

construction in the provision of both large scale complexes and individual houses, and incorporated the practice of self-help for the extension of embryo minimal houses as part of official housing programs. The following sections will discuss in detail the housing programs of this municipal government, and analyse the effectiveness of these programs with the feedback from the dwellers from selected case studies described as follows.

■ Bibliography (Part I)

- BONDUKI, N. G. *Origens da habitação social no Brasil. O caso de São Paulo 1930-1954*. FAPESP, São Paulo, 1998
- BRUNA, P. *Arquitetura, industrialização e desenvolvimento*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1976
- CASTELLS, M. *Imperialismo y urbanización em América Latina*. Barcelona, G.Gili, 1973
- FINEP. *Habitação popular: Inventário da ação governamental. Complementação 1984/1986 (Vol.2)*. Rio de Janeiro, FINEP, 1988
- IBGE. *Censo demográfico: características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro, IBGE, 2010
- MARICATO, E. T. *Política habitacional no regime militar- do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis, Vozes, 1987
- MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira da expansão do capital. In: Deak, C. and Shiffer, S. (orgs) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Fupam EDUSP, 1999
- ORTEGA, E. M. *Política de habitação: os desafios do país e as ações do Governo Federal*. Secretaria de Políticas Urbanas – SEPURB – Ministério do Planejamento e Orçamento. Mimeo, 1997
- PMSP – SEMPLA. *Plano habitacional do município de São Paulo 1983-1987*. São Paulo, PMSP, 1987
- PÓLIS. *Apartheid Urbano e Políticas Sociais para as favelas (No.15)*. São Paulo, Instituto Polis, 1994
- SANTOS, C. N. *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói, EDUFF, 1988

Note about the urban modernization in Brazil

which plans were elaborated between 1917 and 1919. It was a long term operation where the first dwellers' occupation began at end of the 1920s, after that, the final consolidation of the entire neighborhood developed in later stage. Because of the quality of the urban design and the strict legal control over plots' use, both districts resisted to transformations for more than 70 years and maintain until nowadays the formal and landscape quality resulting from the application of some of Howard's ideas.

Those interventions aimed at the creation and/or expansion of the original urban centers and after mid-1920s, other interventions progressed, aiming at the renovation of existing urban areas of the cities. In 1927, the French architect and urbanist Donat-Alfred

Agache (1875-1979), produced a long report which contained his opinion about the best urbanistic orientations to improve Rio de Janeiro city, besides other smaller proposals and advisory reports on cities such as Porto Alegre, Belo Horizonte, Vitoria, Campos, Cabo frio, Araruama, Petropolis, and Sao Joao da Barra. Similarly, in Sao Paulo city by the end of the 1920s, the engineer and architect Francisco Prestes Maia (1896-1965), published the "Plano de Avenidas"(Plan of Avenues, in English), a large plan which contained detailed analysis and propositions for circulation systems but also some guidance to general urbanistic matters. Sao Paulo and Rio de Janeiro became the reference of modernization that served as a model for several other growing cities in the

- SANTOS, M. *A urbanização no Brasil*. São Paulo, HUCITEC, 1993
- SILVA, H. M.; CASTRO, C. M. A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo. In: *Habitação: como ampliar o mercado*. São Paulo, Lincoln Institute of Land Policy and Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos-FAU USP, 1997
- STÉDILE, J. P. (org.). *A Reforma Agrária e a luta do MST*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997
- TASCHNER, S.P. *Favelas e Cortiços do Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas* (Cadernos de Pesquisa do LAP n° 18), São Paulo, LAP, 1998
- TSUKUMO, T. J.; FLORES URUSHIMA, A. Dwelt environment types of Sao Paulo city: Guidelines for a dwelt environment genealogy. In: *Zenkyū toshi zenshi kenkyūkai hōkokusho: Jūkyō kankyō ruikei kara megashitī no gurōbaruna renkan to dōtai wo toraeru* [Global cities history research group report: Capturing the enchainment and dynamic of megacities from typologies of the dwelt environment], ed. Fukami N., Yamada K., Uchiyama Y. Kyoto, Research Institute for Humanity and Nature RIHN (Research Project: Megacities and the Global Environment), 2014, pp.50-63
- TSUKUMO, T. J.; FUKAMI, N. and A. FLORES URUSHIMA. 2016. 18 Megashichī San Paulo idō suru chūshin, kūdōka suru kyū shigai, kōgai ni hirogaru ni kyokuka [Compendium of 18 megacities - Sao Paulo: Urban core migration, old city center decadence, multipolarization of peripheral expansion]. In: *Megashichī 2: Megashichī no shinka to tayōsei* [Megacities 2: Evolution and Diversity of Megacities], ed. S. Muramatsu, N. Fukami, K. Yamada, and Y. Uchiyama. Tokyo, Tokyo Daigaku Shuppankai, 2016
- VALLADARES, L. *Habitação em questão*, Rio de Janeiro, Zahar, 1980

interior of Brazil.

The two initial decades of the 20th century in Brazil were a period of huge transformations of Brazilian cities with high rates of population growth in the main capital cities of many states of the country and consequent demand for housing and urban services. The prosperity brought by the coffee exportation, introduced new patterns of consumption, and the obsolete structure of cities, mainly developed during colonial period, were not still prepared for those transformations. Despite the lack of a coherent strategy for occupation and ordination of the territory for the country as a whole, some fundamental features of those punctual interventions were commonly recurrent: ideological repertory ruling urban interventions,

and urbanism evolving as a discipline and an instrument of modernization.

PART II

POLÍTICAS E PRODUÇÃO HABITACIONAL DURANTE A GESTÃO MUNICIPAL DE JÂNIO QUADROS (1986-1988)

II.1 ANTECEDENTES

II.1.1 A eleição de Jânio Quadros

A década de 80 é marcada por um processo de abertura política e democratização de fundamental importância para a história do Brasil. A grave crise econômica e recessão do período levou à revisão da maior parte dos mecanismos políticos e econômicos que ordenavam a nação. É assim que em novembro de 1982, ocorreu a primeira eleição por voto direto passados vinte anos desde de a última eleição para governador do Estado. Na maioria dos estados vencem os partidos recém-formados de oposição comprometidos com programas de mudança anunciados durante as campanhas eleitorais. Em São Paulo, Franco Montoro é eleito Governador do Estado.

Em 1984 surge um personagem importante em todo este processo de abertura política por que passa o país: é o povo, que em multidão invade as ruas a favor das “diretas já”. Em 1985, Tancredo Neves, o primeiro presidente civil, que depois de 21 anos de ditadura, sobe ao poder através de indicação do órgão colegiado. No entanto, é com tristeza que o povo vê as promessas de mudança serem comprometidas pela morte do novo presidente. Em seguida toma posse o vice-presidente José Sarney, iniciando uma fase da história, conhecida como Nova República, com seu slogan “Tudo pelo social”.

Em novembro de 1985, é a vez de prefeitura municipais deixarem de ser áreas de segurança nacional. Esboça-se no país uma configuração partidária que encaminha para visões políticas mais liberais e de renovação. Dos 201 municípios, o PMDB ganha as eleições em 127, saindo vitorioso em 19 das 22 capitais; o PT e o PDT crescem e se firmam como partidos nacionais (FINEP,1988).

Mas isto não é o que acontece em São Paulo. Depois de acirrada disputa entre Fernando Henrique Cardoso, do PMDB, Jânio Quadros, ex-presidente e ex-prefeito de São Paulo coligado ao PTB e PFL ganha a eleição municipal. “Só é possível explicar este retrocesso político, pela forte autoridade pessoal de cunho populista que o candidato tinha frente a certas camadas da população paulistana (FSP,24/11/1985).”

Quando comparadas as propostas para o programa de governo dos candidatos a posição mais conservadora do programa de Jânio Quadros fica evidente. Fernando Henrique, em seu programa de governo, mostra uma preocupação social com a assistência ao menor e auxílio à população de baixa renda. Numa visão global, o programa contém diretrizes genéricas, que variam com a preocupação em gerar mais empregos e capital para a cidade, melhorar a segurança desta, e recuperar a qualidade de vida urbana, incluindo a melhoria da habitação e dos transportes (TAB. 1).

Eduardo Suplicy tem em seu programa a preocupação de aumentar a participação política da população, melhorar a educação com novas propostas educacionais, intervir junto à população de baixa renda, além de buscar alternativas para a produção habitacional com a criação de um Fundo Especial para a mesma. Seu discurso mais ‘radical’ deixa claro o comprometimento com o popular, busca soluções de efeito a longo prazo, com a melhora de qualidade de vida da população de rendas menores para resolver os problemas da cidade (TAB. 1).

Jânio Quadros, por sua vez, busca soluções pontuais e paliativas a alguns problemas da cidade, prioritariamente selecionados frente às necessidades da época: como por exemplo resolver o problema do transporte público através da construção de um ‘monorail’ e de tróleibus, formas ultrapassadas de transporte que apesar de serem supostamente mais baratas, implicam numa relação custo-benefício inferior

**■TAB.1 PRIORIDADES DOS PROGRAMAS DOS CANDIDATOS
A GESTÃO MUNICIPAL DURANTE A CAMPANHA ELEITORAL DE 1985**

Fernando Henrique Cardoso (PMDB)	
1	Atrair novas indústrias (não poluentes) e incentivar a implantação de atividades no setor de serviços em São Paulo.
2	Ampliar a assistência à criança carente, criando o Fundo de Assistência ao Menor, para o qual seriam alocados recursos orçamentários da Prefeitura; dobrar o número de crianças atendidas pelas creches e distribuir um litro de leite todos os dias a todas crianças de até um ano.
3	Efetuar convênio com o Estado para melhor distribuição do policiamento na cidade; usar funcionários civis para o policiamento de trânsito, liberando os policiais militares para outras funções.
4	Distribuir uma cesta básica de alimentos (com até dez produtos) a preços reduzidos para as famílias de baixa renda
5	Recuperar o meio ambiente e a qualidade de vida em São Paulo (dentro desta proposta, constam a transformação do Campo de Marte, na Zona Norte da cidade, em parque público; a melhoria dos transportes e de habitação e extensão de linha de metrô até o bairro de Tucuruvi, na Zona Norte)
Jânio Quadros (PTB-PFL)	
1	Criar a guarda municipal, com contingente inicial de nove mil homens e mil mulheres, fardados em azul-marinho.
2	Canalizar 350 e 400 km de córregos, entre os estimados mil km de córregos a céu aberto ainda existentes na cidade.
3	Construir o “monorail” (que o candidato dizia ser mais barato que o metrô), interligando estações de metrô e terminais rodoviários descentralizados. Acelerar o programa de tróleibus e acabar com o déficit operacional da CMTC.
4	Instituir um programa de “desfavelização”, construindo habitações populares com elementos pré-moldados.
5	Promover um plano de interligação das escolas municipais, da creche ao primário. Construir novas escolas primárias, em número não especificado.
Eduardo Suplicy (PT)	
1	Eleição Direta dos administradores regionais e criação de conselhos populares nos bairros, também eleitos pelo voto direto.
2	Dar à CMTC o monopólio do transporte por ônibus, não renovando os contratos de concessão com as empresas particulares
3	Formar um estoque de terrenos para a construção de casas para as famílias de baixa renda e criar um Fundo de Habitação Popular, com recursos destinados à construção de casas para serem alugadas pela Prefeitura a preços baixos.
4	Integração dos diferentes sistemas educacionais ligados à administração municipal, articulando-os com propostas e experiências de educação popular. Substituição “radical” dos métodos e técnicas educacionais por outros “mais coerentes” com as realidades e valores dos trabalhadores.
5	Desenvolver um programa de emergência contra fome para assistir a população mais pobre e reforçar os programas de merenda escolar.

Fonte: Folha de São Paulo - 15/11/1985

ao do metrô (TAB. 1). Além destas, suas propostas no campo habitacional se remetem às discussões das décadas de 60 e 70: como o uso do pré-fabricado e a noção da favela como uma chaga da cidade que deve ser eliminada. Estas propostas tendem a ignorar a mudança na maneira de interpretar o significado de favela da época: naquele momento favelas passavam a ser entendidas como inevitável parte do processo de produção da cidade. Esta nova interpretação estimulava a busca de formas alternativas para a melhoria das condições de vida em favelas. Entre outras, passaram a ser incorporadas práticas de reurbanização das mesmas, o que em alguns casos era mais vantajoso para a população moradora e menos oneroso para o Estado a longo prazo pois diminuiu o processo de periferização da cidade impedindo a realocação da população em áreas cada vez mais distantes. Durante a década de 80, várias propostas e tentativas de intervenção urbana e provisão de moradia passaram a ser revisadas.

O começo da década de 80 marca um momento quando São Paulo começou a passar por um processo de forte crise econômica. Some-se a isto o fato das condições precárias da vida urbana terem se acirrado a partir da década de 70. O resultado foi um descontentamento generalizado da população expresso “*pelos tumultos, saques a lojas e supermercados, manifestações contra o arrocho salarial e alta do custo de vida, e depreciações de ônibus que ocorreram nas grandes cidades em setembro de 1983* (FINEP, 1988).”

Em tentativas de melhorar a situação de vida da população mais pobre e assim, diminuir o caos da cida-

de, a gestão municipal de Mário Covas (1983-1985), que antecede a gestão em estudo, foi um período de abertura às classes populares, que passaram a se organizar para conquistar espaço político e para requisitar meios de suprir suas necessidades básicas. O início desta gestão foi marcado por inúmeras invasões de terras urbanas de propriedades públicas e particulares. Houve um aumento nas invasões organizadas de terras gerando focos de tensão social, que foram intensificados pelas ações judiciais de reintegração de posse aos proprietários de terras invadidas.

Jânio Quadros tomou posse “*apoiado por forças conservadoras e amplos setores da classe média, temerosos da crescente violência urbana e atribuindo-a parcialmente a “concessões” feitas às camadas populares* (TASCHNER, 1997).”

“*As mesmas promessas, o mesmo estilo populista, o mesmo símbolo levaram-no em 1985 de volta ao cargo* (FSP, 17/11/1985).” - referindo-se ao símbolo da vassoura em sua gestão municipal anterior de 1954. Para ele, a cidade de São Paulo continuava com os mesmos problemas do passado, e guardadas as proporções o mesmo volume de recursos para resolver deficiências que se agravaram. O novo prefeito não se preocupou em ter um programa por uma razão simples: “*Eu sou o programa* (FSP, 17/11/1985).” Seu programa informal inclui a retomada de velhos bondes, a implantação do monotrilho, com paralisação das obras do metrô e a transferência da Empresa Estadual da Companhia do Metrô, para a Prefeitura.

II.1.2 São Paulo em contexto durante a posse de Jânio Quadros

São Paulo em 1985, já é uma metrópole cujo crescimento horizontal atingiu os limites naturais que poderiam bloquear seu crescimento: os mananciais ao sul, e a Serra da Cantareira ao norte, sem limites para o leste e oeste. Esta expansão se deu, basicamente pelo crescimento de periferias ocupadas por auto-construção, ocupada por população de baixa renda, ou conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional da Habitação BNH.

A situação na periferia contrasta com o fato de que aumentou a construção de apartamentos de alto luxo e as os condomínios fechados, também conhecidos como “ilhas de paraíso” (ESP, 17/11/1985). Segundo Lúcio Kowarick o “milagre brasileiro” aumentou a riqueza de São Paulo na década de 70, mas também gerou um aumento na desigualdade de distribuição da renda entre a população. O reflexo disto, foi o crescimento de periferias com enormes vazios urbanos a fins especulativos, que representaram um investimento da ordem de 16 bilhões de dólares em serviços públicos ociosos. Em contraposição houve um processo de verticalização dos bairros mais nobres com altas densidades e consequente sobrecarga de uso da infraestrutura urbana já instalada (KOWARICK, in ESP, 17/11/1985).

Na gestão anterior de Mário Covas¹⁾, São Paulo chegou em 1985 com uma taxa de 13% de desemprego, e a cidade continuou a crescer com carência nas áreas sociais, havendo necessidade de intervenção intensa por parte das Secretarias Sociais (Educação, Saúde, Cultura, Família e Bem Estar Social). Covas preferiu manter os serviços instalados nos bairros centrais, e priorizou novas intervenções nas periferias. A Secretaria da Família e Bem Estar Social - FASES em conjunto com a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB e a Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA propuseram o Plano Habitacional do Município de São Paulo, efetivando grande parte de sua atuação através do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal FUNAPS, criado em 1979, e

1) Parte dos dados referentes à Gestão Municipal de Mário Covas foram retirados do Relatório de Iniciação Científica sobre a gestão, realizado por Ana Paula Bruno, integrante do Grupo de Pesquisa do LAP-FAU USP, durante o processo de elaboração do relatório final em 1999.

TAB.2 OBRAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM EXECUÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM 1985

Obras	Prazo previsto de entrega	Situação de Recursos
620 unidades no Conjunto Colégio Adventista*	Junho/86	BNH
113 unidades no Conjunto Parque Fernanda*	Janeiro/86	BNH
200 unidades no Conjunto Jardim Educandário*	Junho/86	BNH
107 unidades no Conjunto Itaim Paulista*	Junho/86	BNH
169 unidades no Conjunto Nossa Senhora da Penha*	Março/86	BNH
667 unidades no Conjunto Nazaré*	Setembro/86	BNH
253 unidades no Conjunto Vila Nova Cachoeirinha*	Dezembro/86	BNH
179 casas no Jardim São Paulo 2	Abril/86	BNH
252 unidades no Conjunto Sítio Conceição*	Fevereiro/86	BNH
TOTAL	2560 unidades	

*lotes e material para construção por mutirão.

Fonte: ESP, dezembro de 1985

TAB.3 OBRAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM LICITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM 1985

	Prazo previsto de entrega	Situação de Recursos
1020 apartamentos no Conjunto Adventista	Janeiro/87	BNH
360 apartamentos no Conjunto Parque Fernanda	Dezembro/86	BNH
1480 apartamentos no Conjunto Jardim Educandário	Janeiro/87	BNH
900 apartamentos no Conjunto Cintra Godinho	Janeiro/87	BNH
200 embriões no Conjunto Antártica	Novembro/86	BNH
900 unidades no Conjunto Inácio Monteiro*	Setembro/87	BNH
955 unidades no Conjunto São Francisco*	Setembro/87	BNH
250 embriões no Conjunto Sítio Conceição	Outubro/86	BNH
TOTAL	6065 unidades	

*lotes e material para construção por mutirão

Fonte: ESP, dezembro de 1985

reestruturado em 1983 para funcionar como um mecanismo de financiamento próprio, flexível e acessível às faixas de mais baixa renda (GOMIDE e TANAKA,1998). O prefeito Covas também deixou um saldo de 2560 unidades de Habitação de Interesse Social em execução, sendo a maior parte, ou seja 93% do total, em processo de construção por mutirão, além de 6065 unidades em processo de licitação.

O Plano-Diretor de 1988 desenvolvido pela Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo – SEMPLA, durante o mandato do Prefeito Jânio Quadros, mais próximo em forma a um relatório de gestão uma vez que foi publicado ao fim do mandato, e foi aprovado por decurso de prazo, mostra que no período de 1986-1988 mais de 54 mil unidades habitacionais foram concluídas (PMSP/SEMPA, 1988). Neste total estão incluídas as unidades habitacionais de interesse social administradas pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo- COHAB, e pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB. De acordo com os dados da COHAB e SEHAB, a gestão de Jânio Quadros teria produzido um total de 9335 novas unidades via COHAB, e um total de 11895 unidades entregues à população carente, o restante das unidades, ou cerca de 78% da produção total foi construída e financiada via diferente órgãos e programas municipais.

A gestão anterior foi responsável por produzir 50.000 unidades através dos órgãos responsáveis pela habitação da época (FT, 31/11/1985) em proporções globais compatíveis com a gestão de Jânio Quadros. No entanto, vale lembrar que em 1985 mais de 6000 unidades estavam em processo de licitação no momento em que se iniciou a nova gestão. Ou seja, grande parte da produção habitacional de interesse social do período foi resultado de projetos e programas iniciados em gestão anterior, como será analisado mais adiante (TAB. 2, 3).

II.2 AÇÕES OFICIAIS NO CAMPO HABITACIONAL

No campo habitacional as primeiras propostas feitas pelo prefeito constam de itens como diminuição do funcionalismo público através da reestruturação da COHAB, extinção de FASES, uma das secretarias mais solicitadas durante a gestão Covas por atuar diretamente onde o problema social é mais grave, e da EMURB. Segundo o prefeito isto seria indispensável para diminuir gastos do orçamento com a folha de pagamento desses funcionários. Estas propostas foram muito criticadas na época, pois significavam uma diminuição da capacidade governamental de atender a escala de necessidades que a cidade requisitava. No decorrer de sua gestão a FASES foi extinta e reformulada como uma nova secretaria, a Secretaria Municipal do Bem Estar Social SEBES. A nova secretaria perdeu as funções relacionadas a questões de habitação subnormal, passando estas a serem geridas pela Superintendência de Habitação Popular HABI, enquanto a EMURB não chegou a ser extinta. Jânio Quadros iniciou oficialmente sua gestão assinando o decreto n.21882 de 23/01/1986, baixo o qual a COHAB passa a ser diretamente controlada pelo gabinete do Prefeito.

■ II.2.1 Atuação da COHAB

A COHAB é uma empresa municipal de capital misto (privado e público) que administra a produção de unidades habitacionais do município voltada às famílias de porte médio/baixo, através de financiamento da Caixa Econômica Federal - CEF, com contratação de empresas privadas na construção das casas. Neste período, esteve trabalhando na provisão de moradias às famílias de 3 a 5 salários mínimos, que se inscrevessem junto aos balcões de atendimento. Esta faixa de renda foi definida pela dificuldade que as famílias de renda menor tinham para se adequar ao sistema de pagamento financiado pela CEF. Vale apontar que as dificuldades financeiras existiam mesmo dentro da faixa definida, o que resultou em um programa voltado principalmente ao atendimento em sua maioria à população próxima dos 5 salários mínimos.

Além disso, a COHAB ficou encarregada de produzir parte das unidades habitacionais para famílias retiradas de favelas do município em acordos com a SEHAB e com a HABI, com verbas provenientes do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal FUNAPS, dentro do programa de desfavelamento da Prefeitura de São Paulo. A COHAB durante esta gestão optou por produzir conjuntos habitacionais de grandes dimensões em intervenções de larga escala, a partir da ocupação de áreas afastadas e desligadas da trama urbana, contribuindo para a extensão da mancha urbana e o aumento de custos de gestão (TAB. 4).

Esta política locacional e que dá prioridade a construção de grandes conjuntos, iniciada nos anos 70, acarretaram problemas à cidade e à própria empresa. Até o início desta gestão, a COHAB já possuía 7 glebas na Zona Leste da cidade (Itaquera e Guaianazes) adquiridas a preços baixos, em áreas extremamente afastadas, muitas delas localizadas em Zona Rural, sem urbanização próxima ou acessibilidade. As dificuldades da localização periférica, foram agravadas, como no caso da área de Santa Etelvina, pela topografia acidentada que exigiu enormes cortes, aterros, muros de arrimo e consolidações, além de destruição das matas naturais que cobriam a área (PMSP-SEMPA, 1988).

“Hoje com esses conjuntos parcialmente edificados, verifica-se o elevado custo direto de sua implantação e o elevado custo indireto decorrente da extensão da rede de infraestrutura, muito além da área já urbanizada de São Paulo. Seu eventual efeito polarizador acentuará a periferização da população, o aumento do custo de transporte e a quantidade de vazios, que tornam ociosas as redes de infraestrutura. A socialização destes custos escamoteia o fato de ter havido um grave equívoco na adoção

TAB. 4 RELAÇÃO DE UNIDADES CONCLUÍDAS PELA COHAB ENTRE 1986 e 1988

Conjunto	Apartamento	Casa	Total de unidades	Recursos
Jardim Antártica	—	200	200	FUNAPS
Adventista	1880	888	2768	CEF /FUNAPS
Inácio Monteiro	784	196	980	CEF /FUNAPS
Santos Dumont	192	—	192	CEF
Cintra Gordinho	720	—	720	CEF
Sítio Conceição	160	502	662	CEF
Jardim Educandário	1184	—	1184	CEF
Jardim Sapopemba	544	—	544	CEF
Parque Fernanda	304	—	304	CEF
Itaquera	262	—	262	CEF /COHAB
São Nicolau	—	411	411	COHAB
Heliópolis	1152	251	1403	COHAB
TOTAIS	7182	2448	9630	
ÁREA CONSTRUÍDA (TOTAL)	833.007m2			

Fonte: PMSB COHAB, 1998

destas localizações extremamente periféricas, ao invés de se optar pelo preenchimento de vazios, com conjuntos menores, no anel intermediário e nas áreas mais próximas ao anel periférico (PMSB-SEM-PLA, 1988)."

II.2.2 Criação e produção da HABI

Depois de criar mecanismos para subordinar a COHAB à coordenação direta de seu gabinete, o prefeito reorganizou a estrutura SEHAB criando a HABI por considerar que a demanda habitacional no município, no que se refere às camadas menos favorecidas, situa-se em níveis muito elevados com tendência a aumentar. Some-se a isso o fato desta *“carência intervir no conjunto da vida urbana de forma pulverizada no município como um todo, necessitando uma mobilização simultânea e integrada de várias formas de intervenção e participação da população beneficiada, além de uma intervenção mais ágil e precisa por ação descentralizada (Legislação Municipal 1986).”*

A HABI, então, é criada pelo decreto municipal n. 22.284, de 9 de junho de 1986, com objetivo de:

- garantir subsídios técnicos que permitam a formulação de política, diretrizes e prioridades da ação da Secretaria, na área de atendimento à população moradora em habitação subnormal;
- elaborar planos, programas e projetos, assim como realizar estudos e pesquisas que possibilitem uma atuação programática flexível, de acordo com as necessidades regionais;
- articular o Programa de Habitação Popular em órgãos públicos e privados e demais segmentos representativos da comunidade ligados à problemática da habitação subnormal;
- elaborar e executar o Orçamento Programa da Unidade;
- coordenar tecnicamente as ações da Secretaria no que se refere à execução do Programa de Habitação Popular assim como os relacionados a atuação do FUNAPS;
- elaborar normas e padrões que subsidiem a execução e a supervisão das atividades do Programa de Habitação Popular;
- manter cadastro de habitações subnormais;
- formalizar convênios e contratos na área de sua competência;

TAB. 5 DEMONSTRATIVO DA EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DO FUNAPS -1986 a 1988

Receitas	1986/US\$	1987/US\$	1988/US\$
Orçamentária	2.038.077,80	11.105.715,77	6.156.699,82
Suplementação	0,00	0,00	0,00
Operações Interligadas	0,00	0,00	9.000.000,00
Outros Recursos	984.077,10	6.108.039,67	16.584.227,02
Total	3.022.154,90	17.213.755,44	31.740.926,84

Fonte: GOMIDE e TANAKA, 1998

- dar apoio técnico, jurídico e físico construtivo no atendimento habitacional;
- autorizar a concessão de subsídios financeiros;
- normatizar e sistematizar a concessão de subsídios e financiamentos para atendimento à população moradora em habitação subnormal;
- oferecer apoio técnico, administrativo e operacional ao funcionamento do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – FUNAPS

Embora coubesse à SEHAB oferecer o apoio necessário ao bom funcionamento de HABI, na prática, isto não ocorreu até o fim do período em estudo, ficando a Superintendência como um apêndice da Secretaria. Para funcionar, a HABI teve que contar com recursos provenientes do FUNAPS, destinado à promover o atendimento habitacional da população de renda equivalente a até 4 salários mínimos, moradora em habitações subnormais no município (TAB. 5). Neste período o FUNAPS teve grande autonomia, ficando responsável por administrar os recursos provenientes das Operações Interligadas e desempenhando o papel de uma autarquia. Desta forma, o Fundo adquiriu em seu próprio nome, terras em 16 áreas da cidade, para atender aos programas habitacionais de HABI (GOMIDE e TANAKA, 1998).

A constituição de HABI foi o primeiro passo para a efetivação do programa de desfavelamento, planejado por Jânio Quadros desde sua posse. A HABI manteve a estrutura anterior de equipes trabalhando por administrações regionais, se tornou mais autônoma e passou a gerenciar a verba do FUNAPS. Seus serviços dirigiam-se principalmente à população pobre moradora em assentamentos críticos da cidade (favelas, cortiços e moradias precárias da periferia), propiciando habitações de interesse social através de formas alternativas e subsidiadas de atendimento e prestando serviços de assistência técnica nos aspectos jurídicos e físico-construtivos. A atuação deste órgão passou a se concentrar prioritariamente junto a população moradora em favela, atendendo no período entre 1986 e 1988, a cerca de 11.700 famílias nos programas de “Provisão de Terra e Moradia”, “Urbanização de Favelas” e “Melhoria de Favelas”:

- Provisão de terras e moradia: prover habitações para as famílias que apresentam situação de risco de vida, despejo, obras públicas ou desadensamento programado, através de planos de financiamentos do FUNAPS, adequados às reais condições de endividamento da população demandatária.
- Urbanização em favelas: intervenção técnica em favelas que apresentam condições físicas, ambientais, sociais e jurídicas favoráveis à regularização da ocupação da área onde estão implantadas, mediante adoção de instrumentos legais. Possibilita a fixação da população no próprio local da favela, bem como inserção gradativa do aglomerado no tecido urbano. A urbanização de favelas envolve o parcelamento do solo, a implantação de infra-estrutura, o financiamento de material de construção para as unidades habitacionais, a regularização de acessos e vias internas.
- Melhoria em favelas: redução da precariedade de condições de vida da população moradora em favelas, através da implantação de serviços de infra-estrutura coletiva mínima, de drenagem e escoamento de água, e infra-estrutura domiciliar dando melhoria às condições de habitabilidade da população.

Mantém, ainda, a atividade de atendimento habitacional, que concede à população auxílio financeiro para soluções de problemas emergenciais e execução de serviços de melhoria nas favelas, passíveis de serem realizados pelos próprios moradores (HABI, 1986).

A HABI realizou, ainda, o Censo das Favelas do Município de São Paulo (1987) que registrou, em um primeiro momento de seu levantamento, todas as favelas assentadas no Município de São Paulo apresentando a localização, o número de domicílios, as características físicas, espaciais e urbanísticas do conjunto, os serviços e equipamentos urbanos presentes e as formas organizacionais da população moradora; em um segundo momento através de uma pesquisa amostral procurou-se conhecer as características da unidade domiciliar (moradia) quanto à estrutura física e condições de habitabilidade.

Alguns pontos do censo merecem ser destacados pois apontam mudança fundamental sobre o conceito do que são favelas e das características físicas de favelas. Em contraste com o conceito de que a favela é um núcleo urbano transitório e precário, localizado em terrenos invadidos sem serviços urbanos, os dados do Censo de 1987 já apontam um índice de 50,46% do total de domicílios existentes, construídos em alvenaria. Isto abala o conceito inicial de moradia temporária e aponta para o caráter permanente do tipo de construção que compõe favelas.

Estas mudanças no uso dos materiais para a construção das casas continuou evoluindo: em 1980, 2,4% destas eram de alvenaria, em 1987, tem-se que 50,5% das casas têm paredes externas em tijolo ou bloco de concreto, e em 1991 praticamente 75% é construído em material durável. Além disso, o percentual de domicílios com piso de terra batida desceu de 46,3% em 1973 para 7,4% em 1987; a área construída por domicílio cresceu em média de 16,2m² em 1973 para 28,9m² em 1987; e a superfície por habitante aumentou de 3,9m²/hab em 1973 para 5,7m²/hab em 1987 (TASCHNER, 1997).

O segundo aspecto importante é o crescimento do fenômeno favela. Desde o Cadastro de Favelas de 1973 para o Censo de Favelas de 1987 houve um incremento da população como um todo de 59,89%, ao mesmo tempo a população favelada cresceu em 1039,86%, resultando num total de 818.872 habitantes. Este total na época representava uma população semelhante à população de Campinas, e quase duas vezes maior do que a população da cidade de Santos, Sorocaba, ou São José dos Campos (PMSP-SEHAB, 1987).

Segundo pesquisa da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas FIPE (1993), 49,9% das famílias entrevistadas, declarou sua chegada à favela entre 1987 e 1993. Algumas razões dadas para isto vem da dificuldade para a manutenção da moradia anterior e a melhoria na oferta de serviços públicos e condições de vida na favela. Consequentemente, é possível verificar que a renda da população favelada vem aumentando. Até 1980 não havia na favela famílias com renda superior a 5 salários mínimos, sendo que 48,3% das famílias recebiam até 2 salários mínimos. Em 1987, 28,2% das famílias tinham renda de até 2 salários mínimos e 24,1 possuíam renda maior do que 5 salários mínimos. Em 1993, as famílias com renda maior de 5 salários mínimos chegavam a 34,6%. Isto significa que a favela tem se consolidado como solução habitacional e que o mercado imobiliário tem se tornado mais restritivo (TASCHNER, 1990).

■ II.2.3 Regulamentação de moradia econômica

Em setembro de 1986 foi oficialmente promulgada a lei municipal 10.105 que define moradia econômica como sendo a residência unifamiliar, destinada exclusivamente à residência do interessado, que não possua estrutura especial e cuja área não seja superior a 80m². Mais tarde foi promulgado o decreto n. 25.246 de 4 de janeiro de 1988 onde ficou esclarecido que estrutura especial é a edificação com mais de

um pavimento, excluída aquela que em razão do desnível do terreno resulte num único pavimento abaixo do térreo, e cuja área não exceda a 1/3 da área total estabelecida acima (Legislação Municipal, 1986).

Esta lei é importante por assumir uma legislação específica sobre a regulamentação de moradias consideradas populares ou econômicas. Suas concessões se restringem a famílias com renda mensal menor ou igual a 5 salários mínimos e que não possuam outros imóveis na cidade. Provê condições para que estas sejam construídas com isenção do pagamento de Taxa de Licença para Obras, Construção, Arruamentos e Loteamentos, do Imposto sobre serviço de qualquer natureza, bem como quaisquer preço de serviços de cunho administrativos. Garante o fornecimento gratuito pela Prefeitura de: projeto arquitetônico; projeto de instalação hidráulica e elétrica; estimativa de quantidade de material; célere tramitação e licenciamento final. Além de aceitação de documentação simplificada. Representa claramente uma mudança de pensamento em termos de ação junto a população de menor renda, assumindo que os padrões de qualidade para construção de moradia deveriam ser revisitados e que estas formas populares são responsáveis, também, pela construção de grandes áreas da cidade.

■ II.2.4 Regulamentação das Operações Interligadas

Em dezembro de 1986, foi aprovada a primeira versão, ainda muito simplificada, da proposta de Operação Interligada. As operações interligadas constituíam um mecanismo criado pela lei nº 10.209, de 09/12/86, que permitiu modificações nos índices e características de uso e ocupação do solo em terrenos de propriedade de iniciativa privada em troca de doação à prefeitura de um certo número de habitações de interesse social²⁾ para a população moradora em favelas.

Segundo este programa haveria duas possibilidades para a participação da iniciativa privada: para proprietários particulares de terrenos ocupados por favelas ou núcleos; ou para atender os casos de favelas localizadas em áreas de domínio público, neste caso a chamada seria feita por edital público.

a) Formas de intervenção por Operação Interligada

Segundo a Lei nº 10.209, de dezembro de 1986, os núcleos e favelas que permitem este tipo de intervenção seriam aqueles cadastrados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, no Censo de 1980. Posteriormente, foi aprovado como complemento da lei pelo decreto nº 26.913 de setembro de 1988, a definição de favelas como aquelas cadastradas pelo Censo de Favelas elaborado pela SEHAB em 1987, cabendo ao FUNAPS especificar os núcleos e o número de famílias a serem removidos. Ficou ainda definido que cabe ao interessado a apresentação de propostas contendo as modificações de índices, características de uso e ocupação do solo para os terrenos de sua propriedade. A operação tem prosseguimento uma vez aprovada pela Comissão Normativa da Legislação Urbanística - CNLU que deveria apreciar e aprovar a Operação, sob a fiscalização da SEMPLA (D.O .M., 24/12/1992).

O interessado poderia contratar junto a FUNAPS e a COHAB, a construção das unidades habitacionais, além das obras de infra-estrutura, restando ao interessado arcar com os custos dos mesmos e do terreno. Neste caso a prefeitura, através de cadastramento feito pela FUNAPS, especifica as favelas e o número de famílias a serem removidas e a COHAB irá assegurar a produção das unidades em quantidade e condições técnicas necessárias para a remoção da totalidade das favelas instaladas nas áreas públicas especificadas pelo Edital.

2) As HIS - habitação de interesse social, também chamadas de habitação popular, são aquelas reservadas às populações de baixa renda que tem dificuldade em conseguir uma moradia dentro do mercado imobiliário formal. Costumam ser produzidas com a intervenção do poder público, quer seja na administração de recursos, quer seja na produção das mesmas (KFOURI, 1996). É aquela subsidiada direta ou indiretamente pelo poder público e distribuída à população de baixo poder aquisitivo (GOMIDE e TANAKA, 1998). É habitação de interesse social, partindo do princípio de que objetiva a melhoria das condições de vida urbana de toda a sociedade com recursos públicos.

O decreto autoriza ao FUNAPS o recebimento em doação de recursos provenientes da operação para promover a transferência de unidades habitacionais a população moradora em favela, mediante a venda, concessão de uso, locação ou outras formas convenientes de acordo com a situação, a exceção de doações.

Este decreto atribuiu a CNLU a responsabilidade de julgar a capacidade ambiental de absorver o impacto urbanístico decorrente da modificação de índices e características de uso e ocupação do solo e da eventual sobrecarga da infra-estrutura urbana, particularmente a do sistema viário. Estabeleceu, ainda, que o valor da contrapartida para a produção de Habitações de Interesse Social, nunca poderia ser inferior a 50% do valor atribuído ao benefício concedido.

b) Análise Urbanística

Cada Operação Interligada deveria ser analisada no seu contexto urbano local e do bairro em que está localizada, no momento em que foi solicitada. Em seguida, o imóvel seria analisado quanto ao seu aproveitamento em face da atual legislação de uso e ocupação do solo, sendo estas comparadas com as solicitações do interessado.

Durante a gestão estudada, as solicitações de mudanças urbanísticas, de um modo geral, foram dos seguintes tipos:

- *aumento dos coeficientes de aproveitamento para determinado uso, em zona específica*
- *permissão de uso não aceito na legislação, na zona em que se localiza o imóvel*
- *ampliação da taxa de ocupação, geralmente para uso comercial*
- *liberação de gabarito de altura para edificação, associada ao aumento de coeficiente*
- *diminuição dos recuos obrigatórios*
- *remembramento de lotes pertencentes ao Corredor de Uso Especial com lotes da zona lindeira*
- *isenção do círculo de lazer no caso de conjuntos residenciais (D.O.M.,24/12/1992).*

Segundo as solicitações, seria avaliado o impacto do empreendimento pretendido na quadra em que está localizado, nas quadras da vizinhança ou no setor fiscal em que está localizado, sob observação de características do sistema viário adjacente, condições de tráfego e disponibilidade de transporte público, além do estudo sobre a existência e a qualidade dos serviços de infra-estrutura como água, esgoto, drenagem, energia, telefone entre outros. Ao fim, seria analisado o eventual impacto dos benefícios solicitados sobre a vizinhança imediata em relação aos aspectos mencionados anteriormente, e também quanto às condições de insolação e aeração da paisagem urbana. Uma vez a análise concluída e aprovada, inicia-se o processo de negociação com a SEHAB sobre a produção de Habitações de Interesse Social, sendo regularizadas as modificações previstas após o término da construção das HIS propostas.

A partir de 1989 com a posse do novo Governo do Município, o mecanismo das Operações Interligadas foi revisto e complementado, criando critérios para a aprovação de propostas, e salvaguardas para a aplicação de mudanças de índices urbanísticos.

Dentre os novos critérios estabelecidos vale destacar que a aprovação de propostas levaria em consideração:

- O respeito às zonas de uso exclusivas ou predominantemente residenciais.

TAB. 6 PROPOSTAS PROTOCOLADAS POR GESTÃO DE 1988 A 1995

Gestão	Período de Duração	Nº de propostas
Jânio Quadros	01/02/88 a 30/10/88	63

Fonte: PMSP - SEMPLA, 1988

TAB. 7 PROPOSTAS COM TERMO DE COMPROMISSO (T. C.) E COM CONTRAPARTIDA APROVADA POR DESPACHO DA CNLU

ANO	Etapa	nº de propostas consolidadas	Valor da Contrapartida (em Us\$)	Área adicional concedida m2 (1)	nº de HIS obtidas (2)	Relação m2/HIS (1) I (2)
1988	T.C.	5	3.740.721,10	117.529,54	900	130,59

Fonte: PMSP /SEMPLA³⁾, 1988

- A proteção às áreas de mananciais ou de transição do urbano para o rural
- A manutenção do caráter de vizinhança
- O cuidado para evitar a saturação da capacidade viária, a deterioração do meio ambiente e do patrimônio histórico
- A garantia de condições mínimas de segurança, higiene e conforto das edificações.

Os novos critérios possibilitaram maior elaboração do mecanismo, determinando com mais clareza as exigências para o funcionamento do mesmo, gerando menor impacto urbanístico na cidade. Efetivamente o mecanismo continua sendo elaborado e reformulado variando sua formulação segundo cada prefeitura.

c) Padrões das habitações e custos

Entre as muitas opções possíveis, adotou-se de início como padrão de referência, unidades habitacionais do tipo embrião com área de 21m², ampliável, em lote de entre 68~ 100m², adotados pela SEHAB e COHAB.

d) Favelas com prioridade de atendimento

As favelas escolhidas poderiam estar localizadas no terreno do interessado em realizar a operação ou aquelas localizadas em áreas de domínio público. Neste último caso seriam escolhidas prioritariamente as favelas ou núcleos localizados em áreas planejadas para receber intervenção pública, tais como retificação de córregos, abertura de vias etc; aquelas localizadas em áreas que apresentam risco de vida para os moradores com enchentes ou desmoronamentos, entre outros; e aquelas em processo de urbanização que requerem habitações complementares.

Como a lei de operações interligadas foi promulgada durante esta gestão, o número de empreendimentos acabou sendo pequeno e se iniciou a partir de 1988, quando da aprovação por decurso de prazo da lei de 1986. Não podemos deixar de apontar que este tipo de associação entre a Prefeitura e as Empresas Privadas tinha sido pensada desde gestões anteriores, constando do Plano Diretor de 1985/2000 de Mário Covas a necessidade de ligação entre a iniciativa privada e a pública (TAB. 6).

É preciso, entretanto, ressaltar que a lei não definia restrições que regulamentassem as alterações no zoneamento urbano ficando a cargo do CNLU total liberdade sobre a aprovação dos projetos (TAB. 7). A proporcionalidade dos benefícios trazidos a cidade eram bastante díspares. Este é o caso de “proprietários de uma área de 6000m² junto a uma favela, que aprovaram na Prefeitura a operação para construir 17.971m² nesta área contra 4800m² a que tinham direito pela legislação vigente, ou seja, ganharam o direito de edificar no local 2,7 vezes mais e em troca doaram recursos ao FUNAPS para edificação de 57 casas populares⁴⁾. Cada moradia oferecida pelo particular equivalia a possibilidade de construir um

3) O recurso captado seria passado a FUNAPS que administraria a produção das HIS, e só depois de prontas seria dada a liberação para a construção requisitada.

4) Dados coletados pelas autoras in Jornal O Estado de São Paulo, 16/08/88, pag 13

TAB.8 PROJETOS CONCLUÍDOS COM RECURSOS DO FUNAPS ENTRE 1986-1988

Região	Provisão de moradia		Urbanização de favela		Melhorias		TOTAL	
	nº projetos	nº famílias	nº projetos	nº famílias	nº projetos	nº famílias	nº projetos	nº famílias
Norte	4	291	1	51	7	1074	12	1416
Sul	8	272	4	99	12	2810	23	3181
Leste	19	1451	1	55	2	170	22	1676
Sudeste	4	181	1	11	1	500	6	692
Centro	1	70	—	—	1	16	2	86
TOTAL	36	2265	7	216	23	4570	85	7051

Fonte: PMSP/SEHAB, 1988

excedente de 231m2.” (GOMIDE e TANAKA, 1998)

Este mesmo tipo de análise pode ser feito sobre os empreendimentos aprovados ao final da gestão, segundo tabela acima. Para as propostas fechadas acima foram concedidos 117.529,54m2 em área adicional de construção no terreno dos interessados. A relação entre a área adicional concedida (117.529,54m2) e o número de unidades de Habitação de Interesse Social construídas (900) é de 130,59m2 por unidade de HIS (embriões com área média de 21m2). Adotando-se para a venda de apartamentos de alto padrão nas regiões do Jardim Paulista e Morumbi (maior concentração das Operações Interligadas) o valor de mercado atual de US\$2000/m2 (Folha de São Paulo, 18/01/98) tem-se um saldo de contrapartida para os empreendedores de US\$ 234.000.000 no total.

A habitação construída pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo-CDH, com padrões construtivos superiores ao padrão do Projeto Modelar, tem custo médio de US\$250/m2. Assim para uma unidade de 21m2 teria um valor total de construção de US\$5250/unidade. Somando-se a este valor, o custo de terreno chega-se a um valor aproximado de US\$9250/unidade final.

Mesmo com valores superestimados para a produção das HIS, verifica-se que os recursos advindos das Operações Interligadas analisadas (US\$234.000.000) poderiam construir 24.000 unidades habitacionais ao invés das 900 construídas.

Pode-se concluir que as Operações Interligadas são importantes à gestão da cidade, pois são uma forma eficiente e inovadora de captação de recursos privados. A dificuldade está em determinar mecanismos justos de sua atuação, requisitando qualidade de construção, e números proporcionais de unidades construídas.

■ II.2.5 Desfavelamento

A tabela 8 acima mostra que a provisão de moradias recebeu prioridade neste período. Segundo consta, 83,7% do total de 43 empreendimentos foi realizado no programa de provisão de moradias, sendo grande parte dos projetos construídos em terras adquiridas pela administração anterior (especialmente em 1985, na zona leste). Vale apontar o número reduzido de projetos executados de urbanização de favelas, em contraste com as ações de melhorias em favelas. A maior parte das ações para melhorias de favelas se deu na zona sul (61,5%), que é, também, a área com maior número de ocupações irregulares representando 48,36% de domicílios em favelas do município (PMSP- SEHAB, 1987).

Isto pode ser explicado pela priorização dada aos projetos de desfavelamento. A HABI compra casas da COHAB com pagamento à vista, e cobre os custos com infraestrutura, terraplanagem, projetos e administração, para depois financiar à população de mais baixa renda, com prioridade aos favelados.

A autoconstrução bem difundida na gestão anterior, em forma de mutirões foi substituída pelas em-

preiteiras indicadas por HABI, contratadas inicialmente pelos próprios mutuários, com recursos da FUNAPS, e mais tarde pela escolha por uma Comissão Permanente constituída para este fim. As empresas contratadas assumiam a execução da infra-estrutura e a construção de unidades habitacionais, tentando dinamizar a provisão de moradia, assim como a urbanização de favelas. Desta forma cessou a participação direta da população no processo de construção de moradias com o afastamento do trabalho dos movimentos sociais.

Na gestão anterior, pela pressão dos movimentos organizados que lutavam para conseguir melhores condições de moradia, Mário Covas se viu forçado a atender algumas das reivindicações dos favelados, entre elas a tentativa de legalização sobre a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) - que garante a posse de terra aos favelados por uso durante um determinado período, sendo o terreno restituído à prefeitura depois de terminado o contrato (PÓLIS, 1994). Ao entrar, Jânio arquiva o projeto do CDRU, rompe todas as relações estabelecidas com os Movimentos Populares e aumenta os vínculos com as empreiteiras pelo programa de desfavelamento, deslocando a população favelada das áreas centrais e valorizadas para conjuntos habitacionais distantes dos locais de moradia anteriores e, conseqüentemente das relações sociais e de trabalho já estabelecidas.

A maior parte das favelas foram retiradas de áreas pertencentes a malha urbana mais consolidada, conseqüentemente áreas bem providas com infra-estrutura e de maior valor da terra. As famílias foram mandadas para áreas concentradas de habitação popular, distantes de equipamentos sociais e infra-estrutura, distribuídas principalmente pela zona sul e leste mais periféricas, para conjuntos construídos pela COHAB.

As famílias escolhidas para morar nos conjuntos provinham de favelas e ocupações em áreas públicas ou privadas com prioridade de remoção. Segundo dados oficiais, teriam prioridade de remoção aquelas localizadas em áreas de risco, áreas de mananciais ou em áreas onde houvesse a necessidade de renovação urbana. No entanto em vários casos, as favelas foram removidas simplesmente por se localizarem em terrenos cujo valor de ocupação de solo fossem altos, e que pelo simples fato delas estarem ali, geravam uma queda de valor nas áreas do entorno e do próprio terreno.

■ II.2.6 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Algumas considerações sobre a ação da COHAB e SEHAB, principais órgãos ligados à questão habitacional desta gestão, valem ser destacadas aqui.

Jânio recebeu 8.625 unidades em execução e em licitação, ver tabelas 2 e 3 (pág. 25). Se comparadas com as 9.630 unidades (Tabela 4, pág. 27) produzidas pela COHAB durante o período em estudo, somados à produção em provisão de moradias da SEHAB, de 2.265 unidades (Tabela 8, pág. 33), num total de 11.895 unidades, as obras deixadas por Mário Covas representam cerca de 72,5% do total de unidades construídas no período estudado. Considerando a possibilidade de todas as obras em licitação terem sido aprovadas e construídas, resta um total de 27,5% de obras iniciadas e terminadas durante a gestão de Jânio Quadros, resultando em 3.270 unidades. Se desconsiderarmos as obras em licitação tem-se que 21,5% das unidades concluídas no período, haviam sido deixadas como herança da gestão anterior, restando um total de 9.335 unidades iniciadas e terminadas nesta gestão (TAB. 9).

Outras conclusões se referem ao Censo de Favelas, ao Desfavelamento e as Operações Interligadas. O que surpreende nos dados do Censo, é o fato de apesar deste apontar as mudanças na estrutura das favelas, e afirmar a permanência das mesmas como solução de moradia, ainda assim, o programa habitacional desta gestão tenha mantido o desfavelamento como base de sua atuação. Isto evidencia, que

TAB. 9 UNIDADES HABITACIONAIS CONSTRUÍDAS PELA COHAB E FINANCIADAS PELO FUNAPS – ATÉ OUTUBRO DE 1988

PROJETO	unidades habitacionais ocupadas	origem das famílias
Jardim São Paulo	179	Favela Formigueiro
Adventistas	805	Parque Americano/Cortiço Assembléia (734 fam.)
Jardim Antártica	200	---
Inácio Monteiro	362	Favela Tatuapé (45 fam.)
Jardim Antártica	200	Campo Limpo (45 fam.)
Inácio Monteiro São Nicolau	362 421	Jaceguai (28 fam.)
		Vila São João (73 fam.)
		Tendal da Lapa (15 fam.)
		Igreja N ^a S ^a .do Carmo (3 fam.)
		Favela Jacques Calfat (45 fam.)
		Vila Zatt (31 fam.)
		Outros (áreas de risco ou de plantão) (82 fam.)
		Rua Tolstói (132 fam.)
		Córrego da Móoca (59 fam.)
São Nicolau Sítio Conceição	421 502	Águas Espreadas (29 fam.)
		Juscelino Kubitschek (177 fam.)
		Outros (24 fam.)
		Juscelino Kubitschek (41 fam.)
		Córrego da Móoca (17 fam.)
Sítio Conceição Total	502 2469	Favela do Amor (42 fam.)
		Rua Manhufe (33 fam.)
		Rua Tolstói (38 fam.)
		Córrego Diniz (28 fam.)
		Córrego Tiquatira (156 fam.)
		Outros (147 fam.)

Fonte: PMSP- SEHAB, 1988

o desfavelamento não contém preocupações sociais e não é uma tentativa de solucionar o problema da situação precária de vida da população carente. Ao observar o mapa das favelas removidas dos bairros centrais e valorizados, compreende-se que, em realidade o que norteou este programa foram os valores de mercado e a especulação imobiliária, já comprovada pela análise feita sobre os ganhos dos proprietários de terrenos que requisitaram projetos de Operação Interligada.

Comprovadas as razões que nortearam o programa habitacional desta gestão, passa-se a análise do que ocorreu com as famílias removidas pelo desfavelamento.

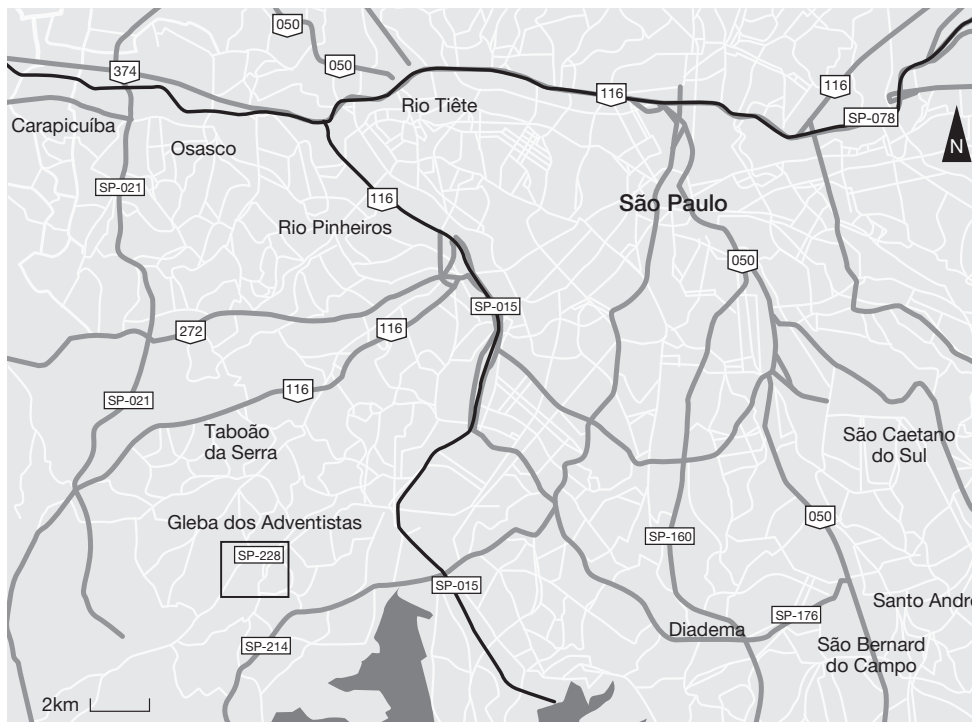
II.3 ESTUDO DE CASOS

II.3.1 Conjunto Adventista

À época da gestão de Jânio Quadros o município estava dividido em regiões, subdivididas em Administrações Regionais - AR. A região Sul engloba as ARs de Butantã, Santo Amaro e Campo Limpo, nesta última se localiza o conjunto Adventista onde está situado o Projeto Protótipo Modelar (MAPA 1).

“Hoje, Campo Limpo se caracteriza como ‘bairro dormitório’, com predomínio de assentamento de população de baixa renda, em áreas cuja estrutura urbana é marcada pela baixa complexidade funcional (predomínio residencial, com comércio local e poucas indústrias), e por um sistema viário desarticulado e descontínuo, dada a acidentada topografia do sítio (PMSP-SEMPA, 1987).”

A ocupação da região é marcada por loteamentos mal executados e favelas sobre terrenos íngremes



MAPA 1 Localização da Gleba dos Adventistas

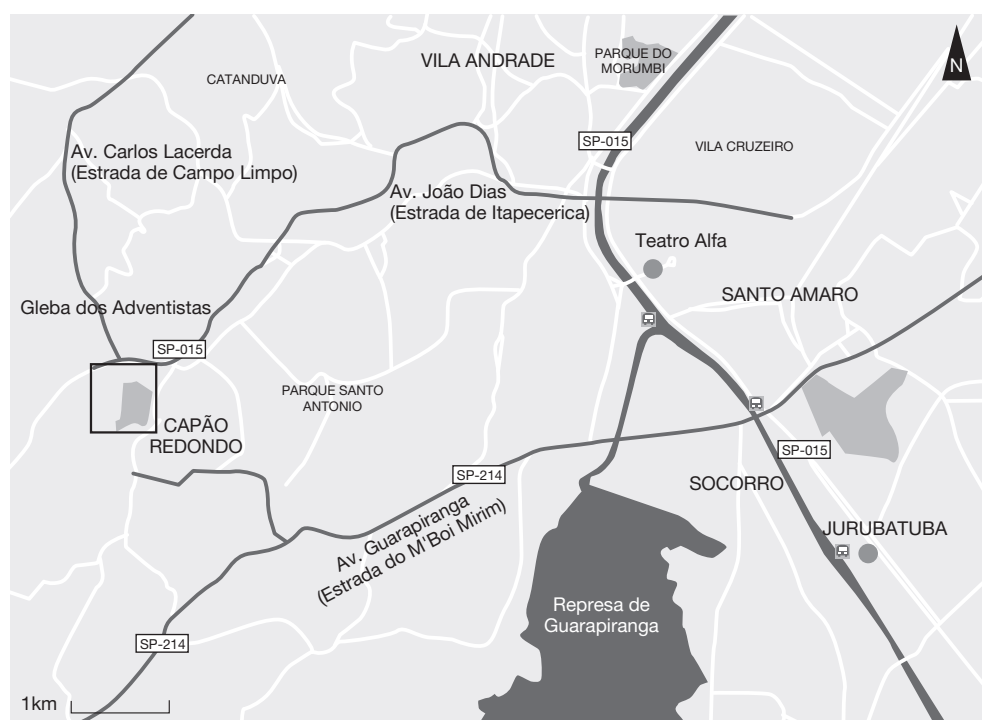
e solos pouco resistentes, que acabam causando erosão e deslizamento, conseqüentemente pondo em risco a vida da população, e contribuindo no assoreamento dos leitos dos córregos e transbordamento de suas águas.

Uma das principais características da região de Campo Limpo é a existência de uma estrutura urbana descontínua e ausência de um pólo centralizador de comércio e serviços. Esse fator decorre da ocupação não homogênea da região, por loteamentos residenciais destinados à população de baixa renda. Implica em vazios urbanos e descontinuidade da malha viária que torna a articulação de toda a área dependente das três principais vias de acesso à mesma: Estrada de Itapeperica, Estrada do M'Boi Mirim e Estrada de Campo Limpo (MAPA 2).

Desta forma se estruturam áreas caracterizadas como bolsões residenciais com acesso principal pela estrada e difícil ligação entre os mesmos. Para atender aos bolsões residenciais foram se instalando pontos comerciais e de serviços ao longo dessas vias principais, resultando na formação de subcentros regionais com características de locais de tráfego intenso e centros de compras da população moradora na região.

Esta ocupação "planejada" pode ser explicada pelo processo de crescimento das áreas próximas (a região de Santo Amaro) e a existência de Parques Industriais que acabaram por se consolidar como pólos de emprego industrial na Metrópole.

Com o processo de urbanização, houve a necessidade de se criar, para o município, uma estrutura urbana menos centrada com novos pólos financeiros e comerciais. A malha urbana mais consolidada do município expulsava parte da população enquanto a zona sul com seus subcentros em formação atraía grande contingente populacional, que buscavam áreas em processo de consolidação e com disponibilidade de terra urbana a baixo custo. A Zona Sul possuía área rural imensa próxima a pólos industriais (Jurubatuba e Osasco) e comerciais (Largo 13 de maio) muito importantes. *"O intenso crescimento econômico da região, acompanhado por um adensamento populacional com altíssimas taxas de expansão, deu a Santo Amaro um perfil sócio-econômico e urbanístico que lhe é peculiar, devido a seus contrastes*



MAPA2 MAPA DA ZONA SUL COM A MARCAÇÃO DAS VIAS PRINCIPAIS E A LOCALIZAÇÃO DA GLEBA DO ADVENTISTA EM CINZA

TAB.10 DISTRIBUIÇÃO DAS FAVELAS E SEUS DOMICÍLIOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, POR DIVISÃO TÉCNICA REGIONAL DE ATENDIMENTO HABITACIONAL- 1987

Divisão técnica regional de atendimento habitacional	Favela		Domicílios em favelas	
	N.A	Porcentagem sobre o total	N.A	Porcentagem sobre o total
Norte	303	19,01	24571	16,33
Sul	739	46,37	72783	48,36
Leste	199	12,48	23060	15,32
Sudeste	326	20,45	28601	19,01
Centro	27	1,69	1482	0,98
TOTAL	1594	100	150497	100

Fonte: PMSP SEHAB, 1988

e à gravidade de alguns problemas que afetam a população de baixa renda (PMSP SEMPLA, 1987).”

Exatamente por abranger numa mesma região, diferentes usos, serviços e classes sociais, é uma área de ótimas condições de acessibilidade e serviços urbanos. Conseqüentemente, teve um crescimento gerado principalmente por parte da população de renda baixa. Campo Limpo, por exemplo, cresceu 72% entre 1972 e 1980, enquanto o crescimento médio do município foi de 32%, foi também nesse período que as favelas cresceram surpreendentemente numa taxa de 1600%.

A região sul é a que concentra maior parte de aglomerados irregulares. Geralmente estão situados em áreas municipais de uso comum, e muitas ocupam as áreas de mananciais, trazendo sérios riscos ao sistema metropolitano de abastecimento de água.

Segundo o Censo de 1987, 48,36% da população total favelada do município de São Paulo estava concentrada na zona sul da cidade, distribuída em 739 favelas (TAB. 10).

Nesta região, entre Santo Amaro e Campo Limpo, duas únicas grandes áreas vazias de propriedade pública estavam alocadas. Uma de menor dimensão chamada Jardim Rebouças e a gleba do Adventista,

desapropriada do Colégio Adventista em 1984 durante gestão de Mário Covas, por pressão popular, onde foi implantado o Projeto Protótipo Modelar, objeto de análise deste trabalho.

Os principais problemas da região sul foram avaliados no Plano para Cinco Regiões Administrativas do Município de São Paulo - PRA (PMSP-SEMPA, 1987). No quadro de resumo dos mesmos devo destacar o Setor 6 (onde está situado o Adventista) que abrange o Parque Fernanda, Jardim Maracá, Capão Redondo e Jardim do Colégio. Este quadro foi apresentado à comunidade de Campo Limpo, para avaliação quanto a relação entre os problemas encontrados pelos técnicos, em comparação com a realidade cotidiana, donde se tira as colocações a seguir.

Campo Limpo como um todo tem problemas de carência de habitação para a população de baixa renda e ausência de condições adequadas de segurança pública. O setor em específico sofre invasões de áreas públicas e particulares por favelas e ocupações residenciais irregulares em áreas sujeitas a erosão e enchentes. Tem pontos críticos de segurança e conflitos de tráfego, além de carência de rede de esgotos, pré-escolas, pavimentação e ausência completa de centros culturais e desportivos municipais.

■ II.3.2 Projeto Protótipo Modelar

As HIS- Habitações de Interesse Social, segundo decreto municipal de São Paulo nº 17.810 de 4 de fevereiro de 1982 podem ser do tipo:

- Casas: edificações residenciais de interesse social, unifamiliares correspondendo a uma unidade por edificação;
- Casas Geminadas: edificações residenciais de interesse social, unifamiliares, correspondendo a mais de uma unidade por edificação, justaposta ou não, com acesso direto e independente ao logradouro;
- Apartamentos: edificações residenciais de interesse social, multifamiliares, correspondendo a mais de uma unidade residencial por edificação ou integrante de conjuntos habitacionais, agrupados verticalmente.
- Conjuntos Habitacionais de Interesse Social: agrupamentos de grande quantidade de unidades residenciais obrigados a possuir espaços de utilização comum, destinados ao lazer (correspondendo, no mínimo a 6m² por habitação e nunca inferior a 200m²) e à instalação de equipamentos sociais (correspondendo, no mínimo a 4m² por habitação e nunca inferior a 200m²).

Dentre estas definições, nos diferentes tipos de casa, encontra-se uma tipologia conhecida como casa evolutiva tipo embrião composta de uma sala-quarto, cozinha e banheiro, resultando em área mínima de 25m² e reduzido programa de necessidades que viabilizam o acesso às famílias de rendas menores do que 3 salários mínimos. Este tipo de edificação foi muito utilizado no programa PROMORAR do BNH no início da década de 80. Os embriões eram geralmente construídos no fundo dos lotes, concebidos como edículas a serem complementadas com construção na parte anterior do terreno. Em geral os embriões vinham com projeto de ampliação e, muitas vezes cartilha explicativa dos procedimentos construtivos para a ampliação, muitas vezes com acompanhamento de equipes técnicas. O embrião expressa uma saída à dificuldade financeira que as famílias de baixa renda tem, ao assumir a responsabilidade do pagamento mensal de parcelas de financiamentos. O embrião evolutivo se apropria de uma prática comum na periferia- a auto-construção resultando em ganho efetivo sob alguns aspectos:

- a prefeitura deixa de construir um produto final que deva atender a todas as necessidades e instabilidades financeiras de cada família, podendo definir onde estes moradores devem construir suas casas.



FIG.1 FOTO DE IMPLANTAÇÃO DE EMBRIÕES DO PROJETO MODELAR

- o morador recebe um terreno regularizado, além de uma célula que lhe dará abrigo temporário enquanto sua casa está em processo de construção, diminuindo parte de seus custos e possibilitando o investimento a longo prazo segundo as possibilidades financeiras de cada família.

O Projeto Protótipo Modelar, estudo de caso desta pesquisa, foi baseado no modelo desenvolvido à época do PROMORAR. É composto de embriões ampliáveis com área de 18m² ou de 24m² em lotes que variam de 68 a 100m² de acordo com o tamanho da família. O projeto adotou sistema construtivo com peças pré-moldadas, visando a implantação de produção rápida. Buscou a redução do custo da unidade habitacional com redução de área construída, ausência de acabamento e construção por processo industrial.

Este projeto se insere em um programa mais amplo chamado Projeto Modelar, criado pela COHAB, que pretendia iniciar a construção de unidades habitacionais pela utilização de sistemas construtivos industrializados, em todo o Estado de São Paulo, numa tentativa de impulsionar um parque fabril voltado à construção civil (FIG. 1).

A idéia era tornar a construção mais rápida, mais racional, que implica na diminuição do emprego de mão de obra especializada, e mais econômica devido à fabricação em série. Para tanto era preciso formular um “meta-projeto” a partir de componentes e elementos construtivos passíveis de serem estocados, removíveis, substituíveis e intercambiáveis entre si, dentro de uma liberdade de concepção e produção do projeto de moradia. O resultado deveria ser um objeto arquitetônico e construtivo que cumprisse a função abrigo, ao desempenho técnico e as restrições econômicas e de ordem legal (PMSP COHAB, 1987).

O Projeto Protótipo Modelar foi escolhido pela sua importância estratégica dentro da política habitacional do período. O desfavelamento foi o enfoque principal desta gestão frente a intervenção em favelas e as Operações Interligadas foram o meio político e econômico para efetivá-lo. Dessa forma foi estabelecida uma lógica de efetivação que se inicia com a implantação do Projeto-Protótipo Modelar e vai até a elaboração mais apurada de procedimentos referentes às Operações Interligadas (Decreto Municipal nº 26.913 de 16/09/88)

É também importante pela região em que foi implantado (Adventistas), que tem características muito próprias de urbanização. Teve o intuito de provar à sociedade que havia formas industrializadas de produzir a casa com muita praticidade e num período de tempo bem curto: todas as unidades construídas não levaram mais de dois meses para ficarem prontas.

Em 1986 é implantado o Projeto-Protótipo Modelar, em forma de canteiro experimental onde 29 empreiteiras, mais o Centro Acadêmico do Mackenzie foram chamados a implantar dois embriões cada um, um de 18m² e outro de 24m², com o sistema construtivo que achasse conveniente, dentro do limite de custo máximo de Cz\$ 42.000, equivalente a Cz\$ 1.000 por m² (1 dólar equivalia a Cz\$ 13,84; por-

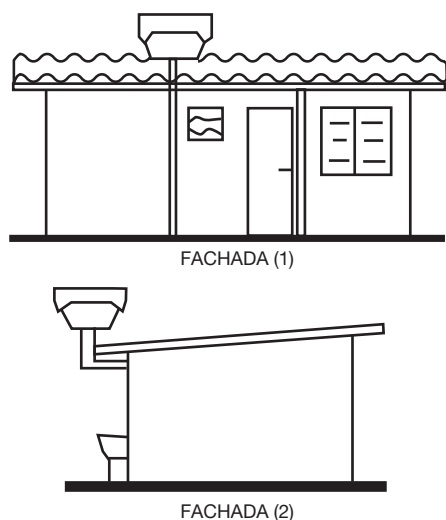


FIG.2 FACHADAS LONGITUDINAL E TRANSVERSAL DO EMBRIÃO DE 24M2

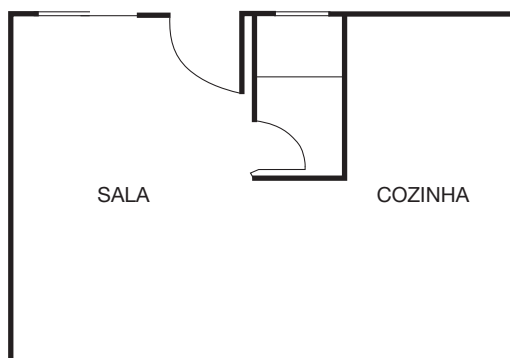


FIG.3 PLANTA DO EMBRIÃO DE 24M2

tanto, tem-se o limite de custo máximo de Us\$ 3.035 e Us\$ 72 /m²) (FIG. 2, 3). Dentre estes protótipos foram escolhidos os sistemas construtivos mais baratos, rápidos e práticos que pudessem oferecer casas de boa qualidade à população em pouco tempo de construção. A partir desse canteiro experimental a prefeitura conseguiu definir valores de custo e tempo de execução que serviriam de base de negociação para os projetos de Operações Interligadas. Assim, as casas tipo MOD passaram a ser implantadas em diversos bairros do Município (TAB. 11, 12).

Observa-se que a construção das mesmas se iniciou entre abril e maio de 1986, muito antes de haver regulamentação para as Operações Interligadas, e foi um dos primeiros conjuntos a serem ocupados por famílias removidas de favela, demonstrando um planejamento prévio das intervenções. As casas construídas pelo projeto não tinham caráter experimental, uma vez que deveriam ter seu desempenho comprovado, isto é servir à moradia de uma família, no caso, as famílias removidas da favela Cidade Jardim.

Alguns problemas como a exiguidade da área dos embriões, mais a localização periférica em que foram construídos, forma encontrada pela prefeitura para baratear sua produção, e a remoção obrigatória das favelas levam a questionar, a validade do programa, que se mostrou pouco eficiente para o que se propunha.

Efetivamente, a proposta de remoção obrigatória das favelas foi recebida com resistência por parte dos moradores de favelas. Ao saber das primeiras resoluções de encaminhamento do projeto de lei das Operações Interligadas, a população favelada e encortçada, através de Associações de Favelas de São Paulo, entre elas o Movimento Unificado de Favelas e Cortiços-MUF, reagiu em desacordo. Defendiam a manutenção das famílias nos terrenos que fossem municipais e a “cessão de direito real de uso” de 90 anos, que vinha sendo discutido na gestão de Mário Covas.

No entanto, sem dar ouvidos aos movimentos organizados a prefeitura manteve seu programa de desfavelamento e no fim de novembro de 1986, a Favela Cidade Jardim começou a ser removida liberando a área para a construção de uma praça. As primeiras tentativas de remoção da população da área, situada ao lado da Ponte Cidade Jardim, foram mal recebidas com pedras e resistência dos moradores. Para convencê-los, as famílias foram levadas a conhecer o Conjunto Habitacional dos Adventistas, para onde seriam transferidos. Muitos voltaram insatisfeitos e decepcionados com o tamanho reduzido das unidades e a distância dos locais de trabalho e se negaram a sair de seus barracos. Segundo o Presidente da comunidade dos moradores, Joaquim Satilo da Silva o terreno da Favela Cidade Jardim tinha 8 mil m² e “daria para construir casas maiores que as da COHAB”(ESP, 1986). Apesar da resistência, os favelados

TAB.11 CONJUNTOS COM IMPLANTAÇÃO DE CASAS TIPO MODELAR EM SÃO PAULO ENTRE 1986-1988

Conjunto	Nº de casas	Firma	Sistema Construtivo	Data de início	Data de término	Recurso
Inácio Monteiro	196	Celta	Pré-moldado	01/10/86	15/12/87	FUNAPS
Adventistas	458	Sequência	Pilares pré-moldados / Fechamento em alvenaria	01/12/86	15/01/86	FUNAPS
Adventistas	370	Itapuã	IHL-Forma deslizante de metal	01/12/86	15/05/88	FUNAPS
Heliópolis	219	Artur Azevedo	Pré-moldado	01/12/86	22/05/88	COHAB
Conceição	502	Betumarco	S/informação	01/03/87	15/03/88	CEF
São Nicolau	411	Goes Cohabita	S/informação	01/06/87	30/08/88	COHAB
Heliópolis	32	Artur Azevedo	Pré-moldado	01/07/87	21/12/88	COHAB
TOTAL	2188					

Fonte: (PMSP COHAB, 1988)

TAB.12 EMPREITEIRAS ENCARGADAS DA EXECUÇÃO DO PROJETO PROTÓTIPO MODELAR

Construtora	Data de início	Data de Término	Construtora	Data de início	Data de Término
Reago	07/04/86	06/06/86	Schahin Cury	06/05/86	05/07/86
Construcap	06/05/86	05/07/86	VEPLAN	06/05/86	05/07/86
Gil Marques SCI	06/05/86	05/07/86	Engesan	06/05/86	05/07/86
Mackenzie	06/05/86	05/07/86	Master Incosa	06/05/86	05/07/86
Enterpa	06/05/86	05/07/86	H. Guedes	06/05/86	05/07/86
Geva	06/05/86	05/07/86	Itapuã	06/05/86	05/07/86
Oxford	06/05/86	05/07/86	Engecenter	06/05/86	05/07/86
B.H.M.	06/05/86	05/07/86	Elage	06/05/86	05/07/86
Araújo	06/05/86	05/07/86	GTO	06/05/86	05/07/86
Badra	06/05/86	05/07/86	Cavo	06/05/86	05/07/86
Costa Previato	19/05/86	18/07/86	Lagoinha	20/05/86	20/07/86
Betumarco	26/05/86	05/07/86	Mendes Júnior	02/06/86	01/08/86
Azevedo	30/06/86	30/08/86	ERG	30/06/86	28/08/86
Goes Cohabita	30/08/86	30/06/86	Down-Tec	13/08/86	13/10/86

Fonte: PMSP COHAB, 1988

não conseguiram se manter na área, principalmente depois que um incêndio destruiu parte dos barracos, obrigando as famílias a se mudarem por questões de segurança.

II.3.3 Pesquisa De Campo

Para realizar a pesquisa in loco foi desenvolvido e aplicado um questionário pelo grupo de pesquisadores de iniciação científica do LAP, laboratório de pesquisa, que estuda as políticas, programas e projetos das recentes prefeituras municipais de São Paulo, além da participação de um pesquisador cujo tema foca sobre os sistemas construtivos. Este mesmo tipo de questionário foi aplicado em outros conjuntos que fossem representativos para a análise de cada Gestão Municipal.

Este questionário constava de informações gerais sobre a casa; avaliação sócio-econômica das famílias e grau de satisfação em relação a casa; caracterização físico construtiva das casas com plantas baixas dos embriões para anotação de mudanças e ampliações. As informações depois de tabuladas trouxeram algumas conclusões importantes.

O Projeto Modelar tem 60 casas, duas unidades (uma de 18m² e outra 24m²) construídas por uma empreiteira diferente. Foi admitida uma amostra de 50%, para avaliação de pelo menos um protótipo de



MAPA3 GERAL DO CONJUNTO

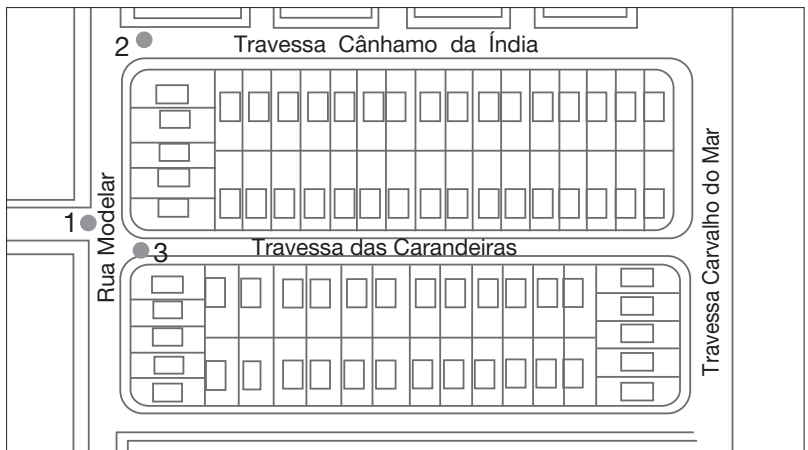
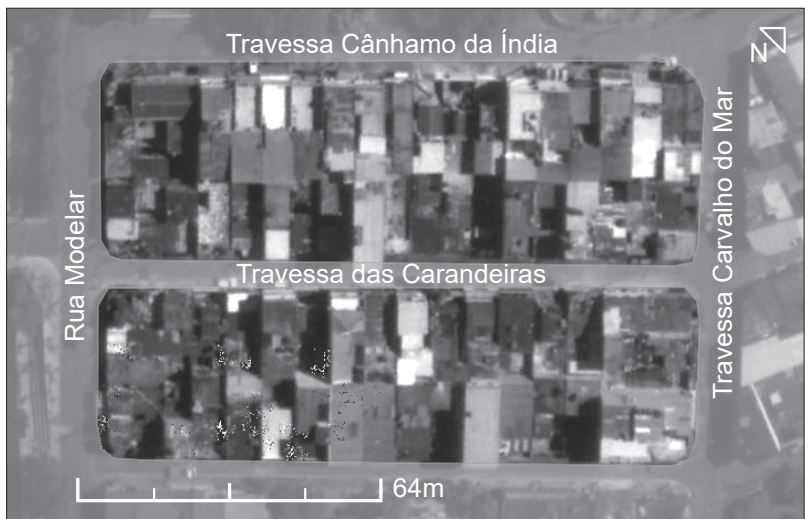


FIG. 4 IMPLANTAÇÃO ORIGINAL DE CASAS NOS LOTES (DESENHO ABAIXO) E ATUAL OCUPAÇÃO DOS LOTES (IMAGEM DE SATÉLITE ACIMA) DE DOIS QUARTEIROS PESQUISADOS

cada construtora, o que resultou em número de 30 casas a serem pesquisadas. Em verdade apenas 27 casas (45%) foram pesquisadas, pois não houve condições de pesquisar um protótipo de cada construtora, uma vez que parte das famílias não estavam ou não podiam atender. Assim os dados referentes a comparações dos diferentes sistemas construtivos não serão analisados (MAPA 3; FIG.4).

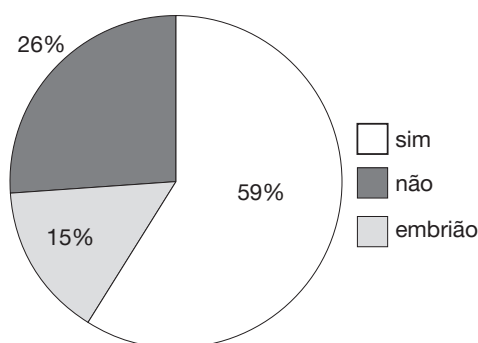


GRÁFICO 1 – AMPLIOU

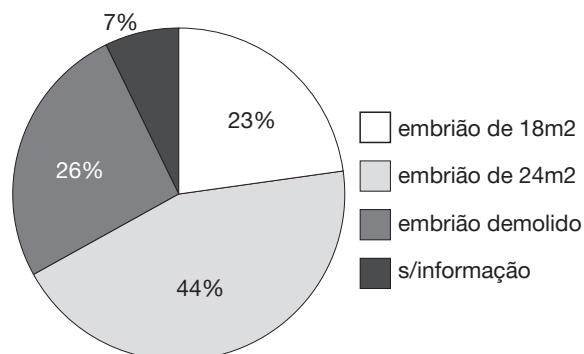


GRÁFICO 2 – TIPO DE CASA

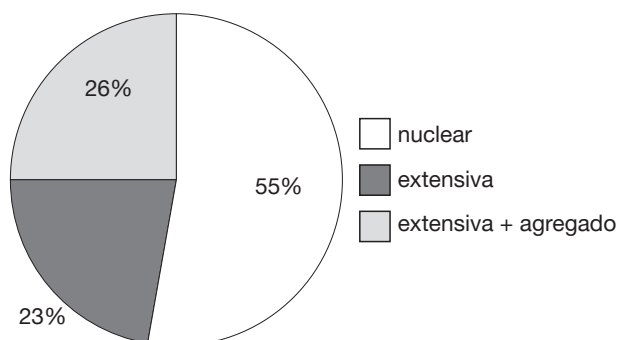


GRÁFICO 3 – TIPO DE FAMÍLIA

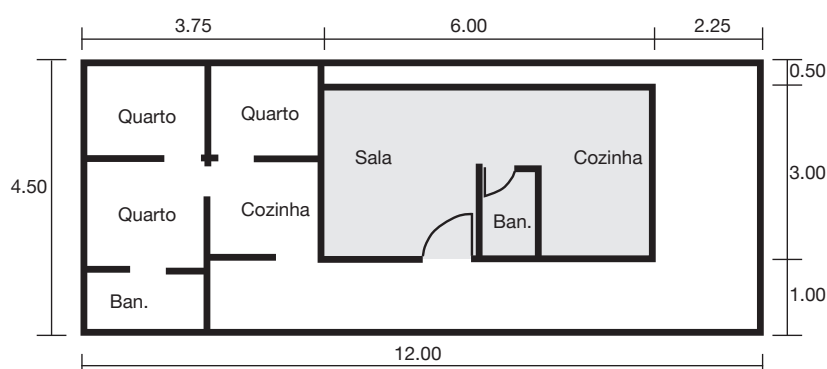


FIG. 5 PLANTA BAIXA DA CASA DE MAURÍLIO

Foram pesquisadas 32 famílias moradoras em 27 casas, representando mais de uma família moradora no mesmo lote. Das famílias pesquisadas, 26% demoliram o embrião original, a maioria foram embriões de 18m², 59% ampliou seu embrião e 15% das famílias até a data da pesquisa não tinham ampliado a construção (GRÁFICO 1, 2).

As famílias de periferia tendem a formar núcleos que vão ampliando ao longo do tempo. A incidência de famílias extensivas chega quase a equivaler as de formação nuclear (49% para as primeiras e 55% para as segundas). É comum que as famílias de mais baixa renda dêem abrigo a agregados que não possuam uma casa (GRÁFICO 3).

Para ilustrar este aumento no número de famílias extensiva, cito o caso da pesquisa 4, onde há duas casas no mesmo lote: a do embrião, onde moram Maurílio e suas irmãs, um sobrinho e uma adolescente que eles criam; na ampliação dos fundos moram a sobrinha com marido e filho pequeno, além da comadre com filha vindas da Paraíba. É um caso de família extensiva com agregados compondo um total de 7 adultos e 3 crianças pequenas. A área do embrião é de 18m² que somados à ampliação de 15,87m² dá um total de 33,87m² (FIG. 5).

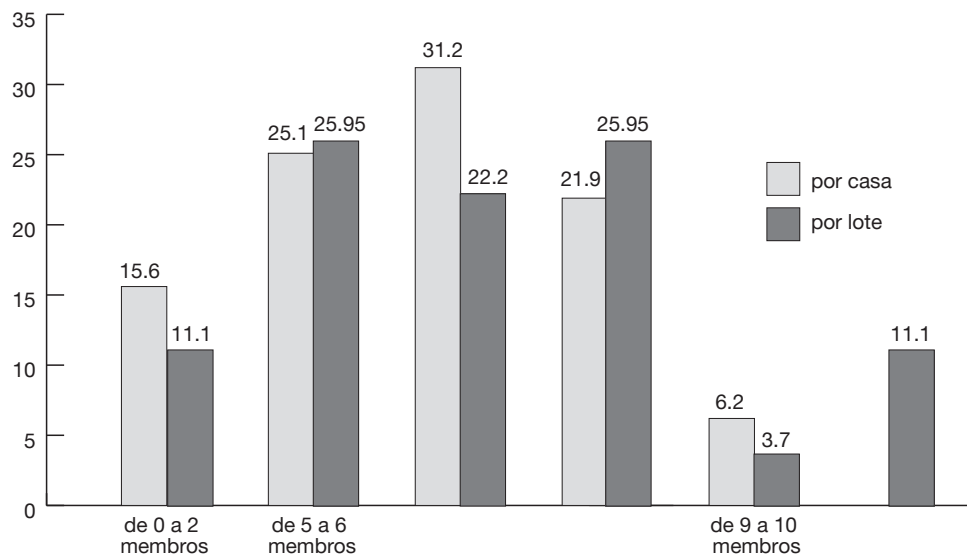


GRÁFICO 4- Nº DE MEMBROS

TAB. 14 FAVELAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: EVOLUÇÃO DAS CONDIÇÕES DE OCUPAÇÃO DO DOMICÍLIO

Indicador	1973	1980	1987
1. Pessoas/domicílios (média)	4,90	5,46	5,42
2. Domicílios com mais de uma família convivente (percentual)	0,10%	1,80%	3,61%
3. Área construída por domicílio (média)	16,63m ²	23,59m ²	28,96m ²
4. Superfície por habitante (média)	3,90m ² /hab	4,57m ² /hab	5,70m ² /hab
5. Domicílios com mais de uma pessoa por cômodo (em percentual)	12,5%	11,0%	24,4%
6. Domicílios com cômodo único (em perc.)	52,2%	30,9%	23,2%

Fonte: TASCHNER, 1992; Censo de Favelas, 1987

A maioria das famílias tem menos de 7 membros e 42% do total, menos de 4 membros. Não há nenhuma família com mais de 10 membros, no entanto quando avaliamos a ocupação do lote podemos encontrar 11% de casos com mais de 10 membros (GRÁFICO 4).

Segundo (TASCHNER, 1990), o tamanho médio da família está diminuindo em São Paulo. A família média do conjunto ficou em 5,12 membros por família, valor superior à média de famílias moradoras em favelas, segundo dados da FIPE (1993), de 4 membros resultando 60,5% do total.

Em contrapartida, têm aumentado o número de pessoas conviventes nos domicílios em favela, expresso nos números de famílias extensivas e no aumento de membros por família, como uma estratégia de sobrevivência. Ainda que o conjunto não seja uma favela, uma parcela representativa de moradores são proveniente de favelas (55%) e com rendas baixas, de até 5 salários mínimos (27%).

Este número elevado de membros por casa ou família está relacionado com a necessidade de diminuir custos. Com mais pessoas morando, há um aumento no número de pessoas ativas, gerando renda para a manutenção da casa; há, também, um aumento na área destas e no número de cômodos.

Para avaliar o que este aumento no número de membros significa podemos utilizar um indicador de densidade domiciliar aproximado. Ainda que existam ressalvas para este método de avaliação, que deveria variar conforme os grupos sociais, culturais e por países, o padrão considerado é de 4m²/ pessoa/ cômodo (TASCHNER, 1991) (TAB. 14).

As áreas por cômodo dos embriões estudados do Projeto Protótipo Modelar tem:

- em unidades de 18m², área de sala de 7,84m² e de cozinha de 5,32m², restando um total de 4,84m²

entre banheiro e circulação dos cômodos.

- em unidades de 24m², área de sala de 10,64m², e 7,22m² para a cozinha, restando um total de 6,14m² entre circulação e banheiro.

Segundo o dado padrão para o embrião de 18m², tomando-se como referencia a área de dormir, abriga em uma sala 1,96 membros. No caso da casa de 24m² tem-se 2,66 membros para a sala. Se considerarmos um número médio de moradores por residência, de 5,12 membros, para o embrião original com 2 cômodos, em quaisquer dos casos, o valor extrapola o padrão sugerido por (TASCHNER, 1991).

Segundo o Código de Obras do Município a área mínima coberta de uma casa é de 22m², e na legislação estadual (Lei 1561/1951 Código Sanitário) este valor sobe para 26m². Enquanto proposta de embrião evolutivo, que já contém um planejamento prévio de ampliação, pode-se considerar que as normas estão sendo previstas, no entanto tem-se um total de 15% de famílias que não ampliaram suas casas, tornando-se o embrião a moradia permanente.

No caso destes últimos, o embrião de 18m² é totalmente inadequado, quer seja pelo padrão mínimo de ocupação por membros, quer seja pelo código de obras. Efetivamente poderia abrigar um casal que não tem filhos, priorizando a função de dormir. A sala do embrião tem cerca de 8m². Uma cama de casal pequena ocupa 3,42m², resta 4,58m² para a circulação e outras funções, tais como, estar/ TV, estudar, costurar, passar roupa etc. A área da cozinha (5,32m²) é suficiente para abrigar fogão, pia, geladeira, armário e circulação. Mais do que isso e quaisquer outras funções tornam o ambiente inutilizável.

Para os embriões que receberam ampliação, representando 59% dos casos, tem-se as seguintes análises: para um embrião que já tenha sido ampliado apenas horizontalmente, com um ganho de cerca de 10 a 20m² (2 a 5 pessoas por cômodo) tem-se um total entre 3,96 e 6,96 membros para a casa de 18m²; 4,66 e 7,66 membros para a de 24m². Para as famílias com uma renda um pouco maior, existe a possibilidade de ampliação no segundo andar da parte térrea ampliada, vale lembrar que a estrutura original do embrião não permite a construção de segundo andar, com um ganho em área de cerca de 20 a 40m² (5 a 10 pessoas/ cômodo), considerando o valor mínimo de 4m² por cômodo.

Observe que em realidade a família acaba construindo outra casa no lote que pode ter a mesma área do embrião ou até 2 vezes a área original. Vale ressaltar que em grande parte, os casos de ampliação se destinavam ao abrigo dos filhos que se casaram e passaram a constituir família em separado, podendo ser considerada outra casa.

O maior ganho do embrião, segundo esta análise, será o subsidio da terra e de um abrigo temporário, que possibilite a adaptação permanente para as famílias de baixa renda. Conta com a intervenção do morador ao longo dos anos e sua possibilidade de investimento na casa. Efetivamente os 15% que não ampliaram suas casas, devem ter uma condição de renda muito baixa o que não permitiu a ampliação e nem sua mudança do conjunto para outras localidades.

O fato de que 59% das famílias fez ampliação de suas casas e 26% das famílias demoliram os embriões e construíram novas casas (maioria dos casos era embrião de 18m²), comprova que os embriões são pequenos para abrigar a família que expande e atender suas necessidades mínimas de abrigo (FIG. 6). Além dos quase 60% de famílias com mais de 5 membros. Comprova, também a capacidade de investimento mínimo das famílias: considerando que 52% das famílias vieram da Favela Cidade Jardim (ver gráfico 5) e tirando os 15% que não ampliaram por dificuldade de renda, temos que 37% conseguiu juntar o necessário para a ampliação da casa.

Para analisar o desempenho de projeto e físico-construtivo dos embriões foram consideradas algumas

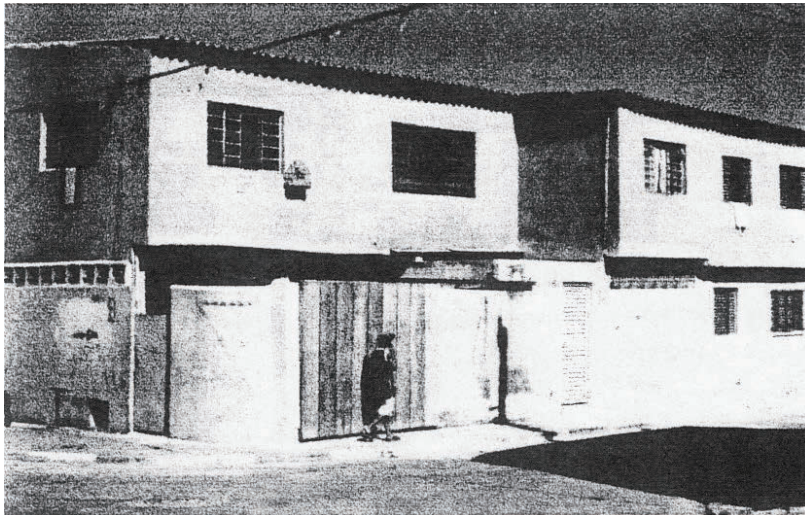


FIG.6 NO LUGAR DO EMBRIÃO DEMOLIDO FORAM CONSTRUIDOS DOIS PAVIMENTOS OCUPANDO TODO O TERRENO

informações essenciais que constam no Manual de tipologias de projeto e de racionalização de intervenções por Ajuda-Mútua, elaborado pelo IPT, acerca da construção de Habitações Evolutivas (embriões): o projeto do núcleo inicial deve ser pensado em função da construção por etapas e portanto ser flexível para receber as mudanças que cada família fará segundo sua capacidade e necessidades.

Para tanto, seria necessário que o projeto considere o programa de necessidades das famílias; o dimensionamento dos ambientes e da habitação; o dimensionamento e forma de ocupação dos lotes; e as tipologias de evolução das moradias. No entanto é preciso ressaltar a dificuldade de trabalhar bem com todas estas variáveis, incluindo, o custo dos investimentos e a impossibilidade de retorno do dinheiro investido.

Dentro destes itens alguns destacam-se para a comparação com o Projeto Protótipo Modelar. Segundo estudos do IPT, algumas tendências gerais relativas ao uso da moradia, caracterizando os ambientes segundo as atividades básicas do cotidiano, foram definidas. Desta forma o dimensionamento dos ambientes deveria ser definido em função das atividades neles realizadas, dos equipamentos e mobiliários necessários para realizá-las, aliadas ao tempo de permanência por ambiente.

Mesmo que o núcleo inicial não incluía todos os ambientes descritos no manual, em espaços maiores acaba sendo mais fácil a subdivisão com móveis a nível provisório, orientando que o projeto do embrião seja pensado com o menor número possível de divisão de cômodos. A experiência tem mostrado que o subdimensionamento dos ambientes do núcleo inicial leva a demolições não previstas em projeto, resultando em desperdício de materiais e riscos à segurança das casas e, conseqüentemente dos moradores. Pesquisas realizadas pelo IPT demonstram significativa ocorrência de casos de ampliação de ambientes do núcleo inicial, principalmente em salas e cozinhas, chegando-se a valores padrões de 11 a 15m² para as salas e de 9 a 11m² para as cozinhas.

Na tabela 15 estão descritas as áreas úteis recomendadas para a habitação baseadas nas mesmas pesquisas anteriormente citadas.

No caso dos embriões Modelar a área da sala varia de 7,84m² para um e 10,64 para o outro, 5,32 e 7,22m² para a cozinha, valores inferiores aos sugeridos em referências acima descritas. Na tabela estas diferenças ficam ainda mais claras, ao observar que o maior embrião Modelar ainda tem áreas menores do que o recomendado, e que o de 18m² se aproxima de uma composição sala-banheiro (TAB.15).

Pelo tamanho dos lotes, a ampliação é impossível. Com um recuo mínimo frontal de 2m, pressupondo

TAB. 15 ÁREAS ÚTEIS RECOMENDADAS PARA A HABITAÇÃO (M2)*

Tipo de ambiente	nº de quartos 0	1	2	3
Sala**	12 a 14	12 a 14	12 a 14	12 a 14
Cozinha***	10 a 12	10 a 12	10 a 12	10 a 12
Banheiro	2,5 a 3 24,5 a 29	2,5 a 3	2,5 a 3	2,5 a 3
Quarto 1		9 a 11 33,5 a 40	9 a 11	9 a 11
Quarto 2			8a9 41,5 a 49	8 a 9
Quarto 3				8 a 9 49,5 a 58

* quando houver previsão para quatro dormitórios, recomenda-se a construção de um segundo banheiro

**a área estimada inclui circulação entre dois ambientes ou entre duas portas

***área estimada para atividades de preparar e consumir as refeições

Fonte: IPT, 1986

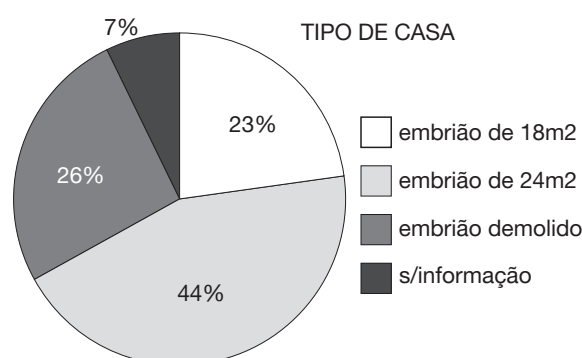


GRÁFICO 5- TIPO DE CASA

que a família não terá veículos⁵⁾, e um recuo mínimo lateral de 50cm, insuficiente até para a circulação de uma pessoa, a implantação do embrião original no lote já se encontra fora dos indicadores mínimos de conforto ambiental.

As ampliações que tem sido feita são de um cômodo na frente, dois atrás e um segundo pavimento sobre a parte de trás, que resulta num ganho de área variando entre 60 a 85m², e somado a área do embrião pode chegar a mais de 100m², valores altos quando comparados com a tabela de áreas mínimas. Não se pode esquecer, no entanto que isto representa uma ocupação densa do terreno com qualidade térmica, ambiental e de iluminação questionáveis.

Outro ponto importante deve ser ressaltado: os embriões não têm estrutura para a ampliação vertical. Para que isto pudesse ocorrer seria necessário um reforço estrutural nas fundações e paredes, além de construção de uma segunda laje, tornando-se mais vantajoso a demolição do mesmo para conseguir uma casa de acordo com as necessidades da população, que foi o que efetivamente ocorreu com 26% das casas pesquisadas (GRÁFICO 5). Isto porque a estrutura da casa não suporta ampliação vertical. Para ocupar o lote todo (media de 6x15m) com um segundo pavimento foi preciso demolir o embrião. Resultando num total de, aproximadamente 180m² de área construída.

Em alguns casos nem mesmo a ampliação horizontal foi possível. Alguns moradores deram queixas acerca do material utilizado na construção dos mesmos que não permitia qualquer reforma, é o caso significativo de uma casa construída com placas de concreto de alto desempenho utilizadas para vedação, que não podia sequer receber pregos para quadros e que para quebrá-la, os moradores tiveram enorme dificuldade. O caso contrário, é o modelo construído em madeira que além de frágil para a ampliação

5) O que não é verdade, segundo a pesquisa 22% dos moradores possuem veículo.

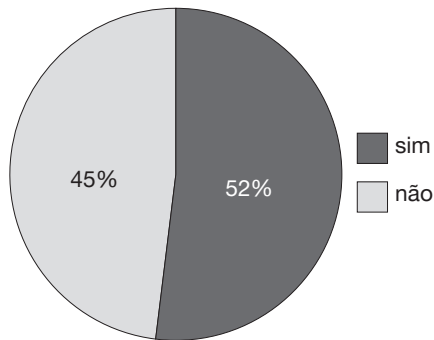


GRÁFICO 6 - MORAVA NA FAVELA CIDADE JARDIM

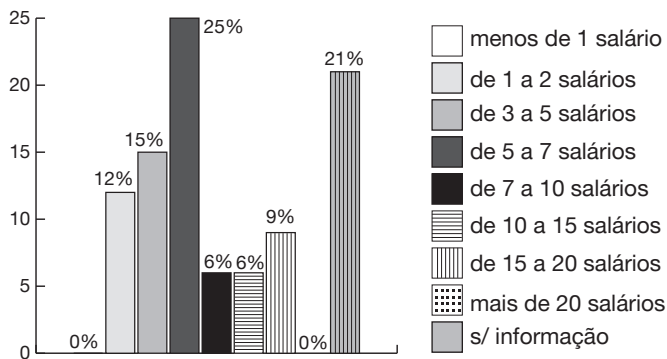


GRÁFICO 7 - RENDA FAMILIAR

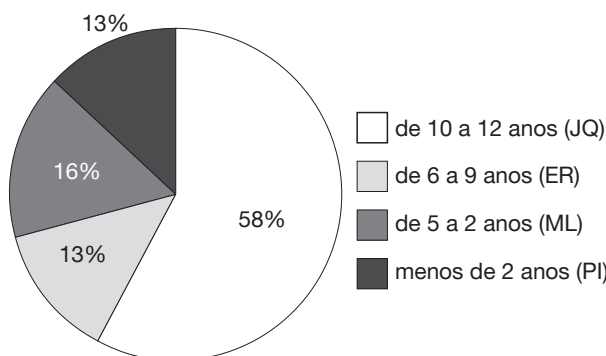


GRÁFICO 8- TEMPO DE OCUPAÇÃO

vertical, também não inspirava segurança a seus moradores.

É importante notar que 52% dos moradores do conjunto vieram da Favela Cidade Jardim. Segundo jornais da época o conjunto teria sido todo ocupado por moradores da favela, dessa forma temos que 48% dos antigos moradores mudaram do conjunto, alugando (6%), vendendo (32%) ou mesmo cedendo suas casas (6%) (GRÁFICO 6). Alguns motivos para essa dissidência de quase metade dos moradores pode ser relacionado à dificuldade de manter a casa, pagamento de contas de água, luz e esgotos, ou a prestação da mesma, requerendo uma renda mensal mínima que nem todos deviam ter. Observando o gráfico de renda familiar obtém-se o dado de que a maior parte das famílias que estão, hoje, no conjunto recebe de 5 a 7 salários mínimos e que não há nenhuma família na faixa de 0 a 1 salário mínimos. Isto pode comprovar a dissidência das famílias em busca de outras formas de moradia de acordo com sua situação de renda. As famílias objetivadas pelos programas da COHAB na época (até 5 salários mínimos), representam 27% do total que, no momento da pesquisa ocupa o conjunto. Isto explica porque a grande maioria dos moradores conseguiu reformar suas casas ou construir casas novas, pois mesmo a longo prazo, uma renda mensal de até 5 salários mínimos deve dificultar a possibilidade de reformar as casas (GRÁFICO 7).

Observe que 58% dos moradores estão no conjunto faz 10 ou 12 anos. Isso leva a questionar se todas as pessoas que vieram para o conjunto na época do Jânio eram da Favela Cidade Jardim, pois há 6% de diferença entre os dados (GRÁFICO 8). Outra hipótese é a de que os moradores se mudaram logo após receberem a casa.

Quanto a moradia anterior sabe-se que 32% dos moradores não eram proprietários, em comparação com os dados atuais de apenas 16% não proprietários. Note-se como a propriedade, atualmente se tornou importante. Os próprios moradores citaram a alegria de ter sua casa própria, e de não estarem obrigados a pagar o aluguel. A exceção dos antigos moradores da Favela Cidade Jardim, a maioria dos novos moradores são provenientes da Zona Sul, de casas e apartamentos e apenas 3% das famílias vem

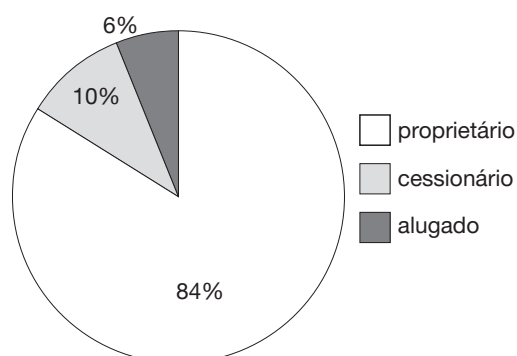


GRÁFICO 9- VÍNCULO DE PROPRIEDADE DA ATUAL MORADIA

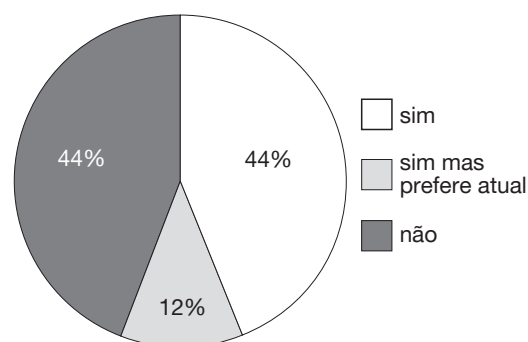


GRÁFICO 10- MORADORES DA FAVELA QUE ESTAVAM SATISFEITOS COM A MORADIA ANTERIOR

de barracos em favelas.

Em números totais, 55% dos atuais moradores vieram de barracos em favelas. Nas favelas a idéia de alugar barracos é muito mal visto por grande parte dos favelados, que preferem a compra de barracos (TASCHNER, 1990). Assim, podemos considerar que estes 55% vindos da favela eram proprietários anteriormente. Comparando com os proprietários de moradias anteriores (68%) resta uma diferença de 13% de proprietários de outras tipologias da cidade. Pode-se concluir que a maior parte dos atuais moradores teriam vindo de condições de aluguel e irregularidade que trazem a reflexão sobre alguns aspectos importantes. O primeiro se refere a ideologia da casa própria, muito discutida por alguns autores como (BONDUKI, 1998), e que hoje se mostra de uma importância concreta, muito além do plano ideológico. Afinal, a casa confere status, facilita as relações econômicas, abre as portas a empréstimos e aos créditos, e constitui um investimento eficaz de defesa contra a inflação (TASCHNER, 1990).

O fato de 45% dos moradores não terem vindo de favelas (somados os números de cessionários, de aluguel e proprietário de outro tipo de moradia que não o barraco) tanto pode mostrar que o conjunto não está adequado à moradores de favela, quanto indicar uma pauperização geral da população.

No primeiro caso, tanto se refere à falta de condições para manter um salário fixo que possa cobrir o pagamento de contas que uma moradia legalizada tem, quanto a melhoria qualitativa que tem ocorrido nas favelas ultimamente: a área construída aumentou de 16,2m² em 1973 para 28,9m² (ou seja, barracos maiores do que o embrião de 24m²) em 1987.

No último caso, isto ocorre porque a proporção de casas alugadas nas áreas periféricas sempre foi menor que nos anéis centrais e intermediários, devido ao alto custo da casa própria nessas áreas bem providas de infra-estrutura urbana. Uma vez que não há mais condições de manter o aluguel nessas áreas, resta para algumas famílias a opção casa própria na periferia. No entanto, esta última análise só pode ser aplicada a 16% dos casos incluídos entre os 45% analisados, já que 29% desta população veio da Zona Sul (GRÁFICO 9).

Para averiguar alguns depoimentos recolhidos por jornais da época, onde a maioria teria preferido ficar na favela, avaliamos o grau de satisfação do morador da favela com sua casa anterior. Destes 44% diziam estar satisfeito com a moradia anterior e 44% diziam não estar, hoje 100% estão satisfeitos com a casa (GRÁFICO 10). Alguns argumentos para isso é de que a casa é própria e que o bairro não é uma favela, além da casa ser boa e ter espaço para construir. As famílias gostam de sua casa, se apropriam do espaço, ampliando segundo sua necessidade e percebem a diferença de se morar numa favela, tanto no status social quanto na qualidade espacial.

A maioria dos moradores entrevistados está satisfeito com o bairro (65%) (GRÁFICO 11). Os princi-

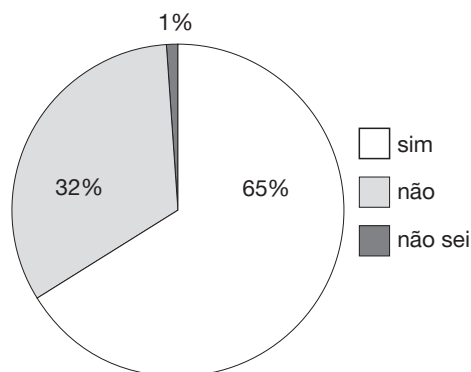


GRÁFICO 11- GOSTA DO BAIRRO

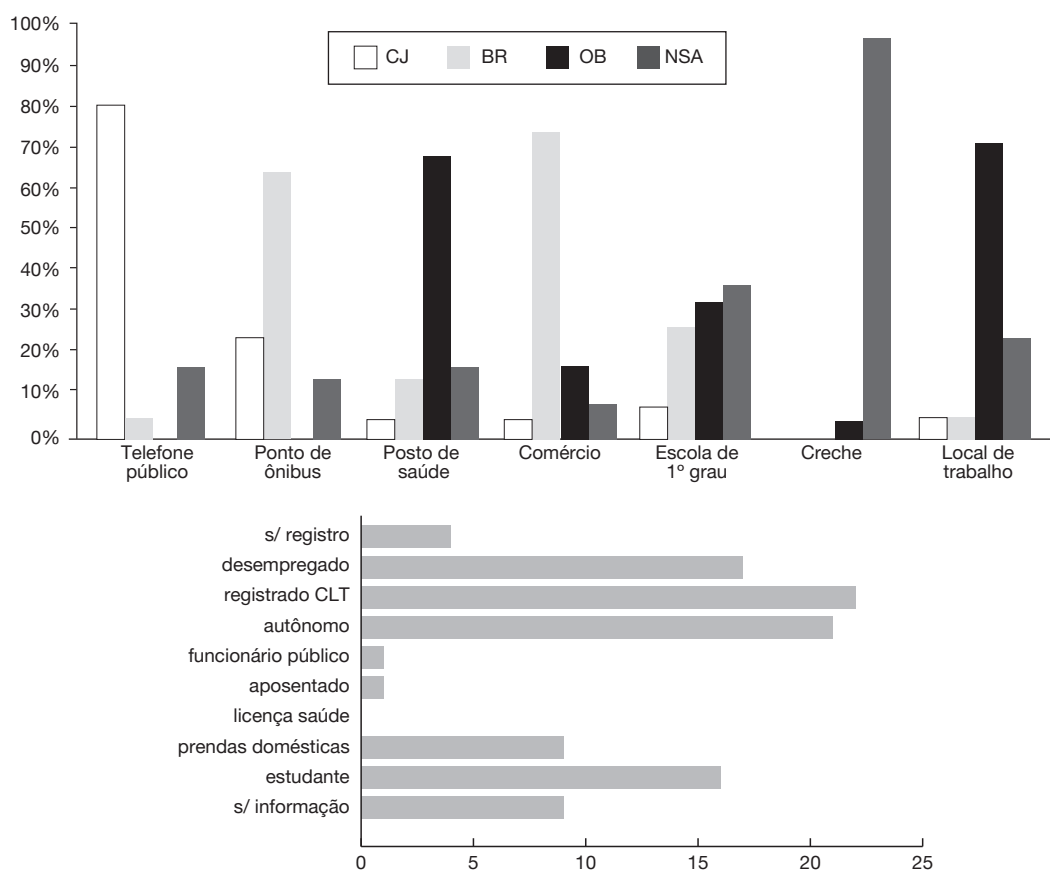


GRÁFICO 12- LOCALIZAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS URBANOS (acima)/ SITUAÇÃO EMPREGATÍCIA (abaixo)

país motivos para isso são que o bairro é sossegado, tem tudo de necessário e pelo fato dos moradores terem muitos amigos. Os que responderam que não gostam, na maioria, afirmaram que é um bairro violento. Algumas pessoas nos informaram que a região é também conhecida como Capão Redondo, local de altos índices de violência urbana.

O fato do bairro ter boa infra-estrutura urbana pode ser averiguado, em parte, pelo gráfico de localização dos equipamentos urbanos. Quase a metade dos moradores está satisfeito com os equipamentos urbanos da região. O bairro conta com bom suprimento de comércio e pontos de ônibus, que apesar de estarem localizados em outro bairro está muito próximo. O local de trabalho acabou ficando distante, a maioria tem de trabalhar em outro bairro (GRÁFICO 12, 14). Dois dados interessantes para análise foram identificados. O primeiro, foi a creche, pouco utilizada pelas famílias, e o segundo, a escola cujo uso é quase equivalente no conjunto e fora dele. O primeiro caso demonstra que a maioria das famílias com filhos pequenos preferem cuidar dos mesmos em casa. Isto está representado nos 9% dedicado às

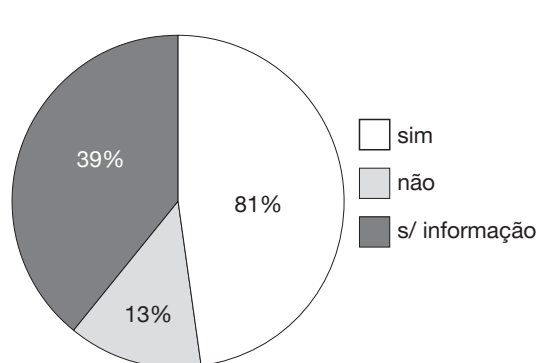


GRÁFICO 13- GOSTA DO CONJUNTO

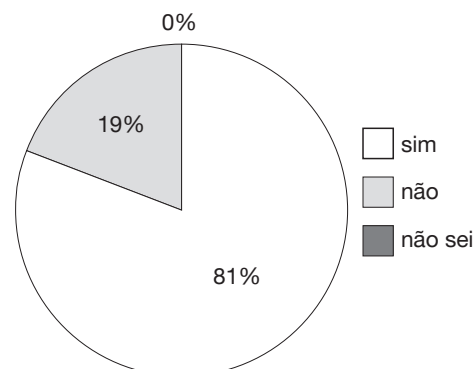


GRÁFICO 14- ESTÁ SATISFEITO COM ESTES EQUIPAMENTOS

prendas domésticas (no gráfico acima sobre Situação Empregatícia). O segundo pode mostrar a dificuldade que as famílias têm de conseguir vagas na Escola Pública do bairro (observe que 72% dos menores de 14 anos frequentam escola e 97% dos que frequentam usam escola pública)

Hoje o conjunto está completamente modificado. Quase todas as casas tem muros, portões e coberturas na parte anterior do lote que dificultam a visualização do embrião original. Muitas casas tiveram ampliação do segundo pavimento que ocupou toda a projeção do terreno. O conjunto tem uma aparência geral similar a qualquer outro conjunto de periferia ocupada por autoconstrução.

Todas as ruas são pavimentadas com guia e sarjeta e, segundo opinião pessoal dos pesquisadores, as condições da rua (calçadas quebradas ou não, rua arborizada etc) eram de boas para razoáveis; já a manutenção das áreas públicas (limpeza das ruas, lixo nas portas etc) variou de ruim para razoável; e o uso das áreas públicas (crianças brincando, grades e portões agressivos, roupas no varal etc) deu em média razoável. Comparando estes dados com o grau de satisfação dos moradores com o conjunto, vê-se que há uma qualidade urbana do espaço (GRÁFICO 14).

O bairro é grande e heterogêneo nas suas tipologias, que variam de prédios da COHAB de 5 andares a casas geminadas com tijolo de barro construídas por mutirão. O grupo de pesquisa visitou o conjunto num domingo e pudemos observar um dia que a comunidade estava presente vivenciando o bairro: havia feira livre na rua Modelar, junto ao conjunto pesquisado, com muitas pessoas circulando e as ruas laterais tomadas de carros e caminhões; não muito distante, num grande descampado onde os homens jogavam futebol, havia, também grande número de pessoas entre platéia e jogadores em aquecimento. No fim da tarde depois que a feira se foi, algumas pessoas se juntaram para enfeitar a rua com bandeirolas, pois era época de copa do mundo.

■ II.3.4 Considerações Finais (Part II)

A Gestão Municipal do Prefeito Jânio Quadros teve como marca de intervenção, as ações de desfavelamento e a provisão de moradias através de empreiteiras utilizando sistemas construtivos pré-moldados que dinamizassem o processo de produção da casa. Desta forma foi montada uma estratégia de intervenção que se inicia com projetos pilotos experimentais, que serviria para coletar informações necessárias à efetivação das Operações Interligadas. O Projeto Protótipo Modelar e o Canteiro Experimental do Conjunto Heliópolis são resultado desta primeira iniciativa, a partir destes poderia ser calculado o custo e o tempo necessário à produção de cada unidade, base de negociação para as Operações Interligadas.

O Projeto Modelar como canteiro experimental de unidades protótipos por suas próprias características deveria ter tido avaliações periódicas sobre o desempenho construtivo e uso das habitações pelos seus moradores para reformulações no programa e políticas com o objetivo de permitir a reprodução desta

política em maior escala. No entanto, as avaliações não foram realizadas e os embriões foram implantados a partir do primeiro projeto em diversos bairros do município.

No momento da pesquisa, onze anos após a alocação dos primeiros moradores, pôde-se tirar dados importantes sobre as condições atuais das famílias e as modificações realizadas sobre o embrião original.

A casa tradicional de bloco de concreto e cobertura em cimento-amianto, foi a escolha utilizada em larga escala no bairro e em outros bairros: quer seja pelas Operações Interligadas, ou pela ação dos mecanismos de governo envolvidos com a questão. Isto pode demonstrar, em parte, que o Projeto Protótipo Modelar foi uma tentativa de conciliação com os empresários das indústrias de construção e não um real interesse pelo desenvolvimento de um parque fabril, uma vez que não houve análise e busca de aperfeiçoamento dos materiais testados, e a escolha do sistema construtivo continuou sendo o tradicional.

A produção habitacional do período (1986-1988) em comparação com a gestão anterior (1983-1988) produziu cerca de 76,2% a mais de habitações de interesse social. As casas produzidas na gestão de Jânio Quadros, em sua maior parte foi construída para o programa de desfavelamento, insatisfatório para grande parte da população favelada que preferia permanecer na mesma área onde estava localizado o barraco anterior. Esta preferência estava expressa nas requisições do MUF a favor da Concessão do Direito Real de Uso das áreas invadidas, a maioria de propriedade municipal, numa tentativa de acelerar e facilitar as negociações com a prefeitura. No gráfico de satisfação com a moradia anterior (Gráfico 9), 44% diziam estar satisfeitos com a moradia anterior e 12%, diziam estar satisfeitos com a moradia anterior apesar de preferirem a atual. Se considerarmos que a maioria dos atuais moradores vieram de favelas, os números acima indicam a possibilidade de grande parte estar satisfeita com a moradia anterior em barracos.

A análise do estudo de caso abriu algumas questões, tal como o desempenho do embrião enquanto projeto flexível com possibilidade de ampliação e adequação das famílias ao conjunto, e desempenho técnico dos sistemas construtivos.

A idéia do embrião é bem aceita pela população. Em estudo levado pelo Governo do Estado de Pernambuco sobre as principais necessidades da família frente à moradia constam os itens de flexibilidade de ampliação da moradia, aspiração à cidade jardim e inexistência de áreas comuns e ônus condominiais, características que discursam a favor da casa em lugar do apartamento (SEHARE, 1981). O embrião é a casa, mais precária, dos sonhos da população. A ampliação e reforma da mesma, faz com que a pessoa se aproprie do lugar, e de alguma maneira legitime sua posse, por isso 97% dos moradores do Modelar estavam satisfeitos com sua moradia.

O embrião original se mostrou pequeno na maioria das vezes, levando a um superpovoamento das áreas e tornando a intervenção seja por reforma, ampliação ou mesmo demolição do mesmo, indispensável. Vale ressaltar que a maioria das intervenções tenha sido feita com métodos construtivos tradicionais, ao mesmo tempo que as unidades escolhidas pela prefeitura, para serem implantadas em outros bairros acabaram sendo as pré-moldadas em cimento, ou seja, bloco de cimento, com poucas variações no sistema (TAB.11, p.43). Os sistemas construtivos mais inovadores acabaram sendo questionados pela própria população. O fato de que 20% dos moradores demoliu seu respectivo embrião, pode significar ineficiência projetual ou mesmo um desagrado com o sistema construtivo utilizado em sua construção. As unidades construídas em madeira não satisfizeram seus moradores, que descrevem a madeira como um material inaquecido para uma moradia permanente; assim como as casas de placa de concreto que dificultavam a reforma da casa. O conjunto em sua totalidade acabou se modificando, tomando a aparência de bairro de periferia auto-construído.

Cada família adequou sua casa às necessidades cotidianas, que inicialmente se afirmam pela demarcação territorial dos limites entre o público e o privado. A casa é o abrigo que deve proteger a família e os bens, surgindo a necessidade de construção de muros, grades e/ou coberturas na parte anterior do embrião, para guardar o veículo, proteger a entrada dos usuários da casa e guardar outros bens que não cabem dentro da moradia.

A cidade tem vida própria, cada cidadão dá sua contribuição para gerar este organismo. A diferença imediata desta paisagem frente aos grandes conjuntos de prédios da COHAB ou do CDHU, está na rigidez e na monotonia dos mesmos, por seu projeto simplista que se apropria superficialmente do conceito de racionalismo e permitem pouca intervenção fruto da dinâmica relação entre o usuário e a cidade, apesar de suprirem a necessidade de abrigo e terem vantagens em termos do custo com infra-estrutura ao aumentar as densidades de ocupação do solo. Neste sentido a relação casa/apartamento representará o embate entre a necessidade individual/social, usuário /produtor e coletivo/individual (SEHARE, 1981).

Quanto à população que teria ocupado originalmente o embrião, 48% das famílias vindas da Favela Cidade Jardim se mudou, ou seja quase a metade acabou buscando outras alternativas de moradia. Cerca de 50% dos atuais moradores tem renda familiar acima de 5 salários mínimos, acima dos valores determinados pela COHAB no atendimento de moradia social, e explicado, pela necessidade de renda mensal fixa, um fator que acaba selecionando os moradores do local, e expulsando as famílias sem condições de manter um fixo mensal. Isto pode significar que a favela mudou de endereço, as famílias que saíram do Modelar podem ter se mudado para outras favelas, continuando na situação de irregularidade como forma de sobrevivência.

Esta pesquisa em conjunto com as desenvolvidas sobre outras gestões de prefeitura são uma contribuição para a busca de novas soluções para a questão habitacional. O questionamento acadêmico, a sistematização do conhecimento, tendo como instrumento a história e a memória trouxeram a questão habitacional sob ampla discussão sobre as questões sociais, que desde a década de 30, e até hoje participam no desenvolvimento de propostas para a melhoria das condições de vida urbana de nossas cidades. Quando se trata de uma das maiores cidades do mundo, com suas características específicas de urbanização, num contexto histórico de um país em vias de desenvolvimento com diferenças sociais marcantes, a questão habitacional ganha ainda mais relevância.

■ Bibliografia Consultada (Part II)

- ARINY, R., *Avaliação de um sistema construtivo em solocimento. Uma proposta de Habitação de Interesse Social* (Dissertação de Mestrado). São Paulo, FAUUSP, 1994
- SILVA, H. M.B.; CASTRO, C. M. P. *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*. São Paulo, LABHAB FAUUSP, 1997
- BLAY, E. *Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo*. São Paulo, Nobel, 1985
- BOLAFFI, G. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In VALLADARES, L. *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- BONDUKI, N. G. *Origens da habitação Social no Brasil. O caso de São Paulo 1930-1954*. São Paulo, FAPESP, 1998
- BONDUKI, N.G *A crise da habitação e a luta por moradia em São Paulo*. In KOWARICK, L. (org.) *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. São Paulo, Paz e Terra, 1988
- BRUNA, P. *Arquitetura, industrialização e desenvolvimento*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1976.
- BUENO, L. M. *Métodos de ação planejada em favelas*. São Paulo, FAU PUCAMP, 1995

- CALDANA, V. L. *Planejamento Urbano: urna reflexão sobre seus processos de elaboração*. São Paulo, FAUUSP
- CINTRA, L. C. *Novo Padrão de Financiamento da infra-estrutura e privatização em São Paulo*. São Paulo, FUN-DAP, 1997
- COLEÇÃO DOSSIÊS *Plano Diretor Município de São Paulo, Desfavelamento e operações interligadas de São Paulo 1986-1988* (Solo criado 5/ Volume XV)
- ESPAÇOS e DEBATES. *Movimentos Sociais urbanos na década de 80: mudanças na teoria e na prática* (Ano 10), São Paulo, 1984
- ESP. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18/11/85, 4/11/86, 27/11/86, 08/03/87, 17/11/86
- FINEP. *Habitação Popular- Inventário da ação governamental* (Vol.1). Rio de Janeiro, 1985
- *Habitação Popular- Inventário da ação governamental, – Complementação 1984/1986* (Vol.2). Rio de Janeiro, 1988
- FSP Folha do Estado de São Paulo, São Paulo, 24/11/85 10/08/86, 14/08/86, 17/08/86, 20/08/86, 03/11/86, 27/11/86, 28/11/86, 16/09/86, 09/02/87
- GOMIDE, R. M. e TANAKA, M. M. *A política de habitação heterodoxa de habitação popular, operacionalizada em São Paulo, através do FUNAPS* (Cadernos de Pesquisa do LAP nº 22). São Paulo, LAP FAUUSP, 1998
- JT Jornal da Tarde, São Paulo, 20/05/86, 27/11/86, 21/01/87
- KFOURI, A. C. *Pré-fabricação, verticalização e habitação popular no canteiro de obras da habitação*. São Paulo, FAUUSP, 1996
- IPT. *Manual de orientação para construção por ajuda-mútua*. São Paulo, IPT, 1986
- Legislação Federal- Dec.No 4380, 5/08/64
- Legislação Municipal- Dec. No 14025, 19/11/76, Dec. No 14451, 24/03/77, Dec. 16656, 15/03/80 Decreto no 17810, 4/02/82, Dec 21882 23/01/86, Lei No 10074, 9/05/86, Lei No 10105, 2/09/86, Lei No 10209, 9/12/86, Dec. 23212, 16/12/86, Dec. 25246, 4/01/88
- MARICATO, E. T. *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis, Vozes, 1987
- MARQUES, E. O. *Política de habitação: os desafios do país e as ações do Governo Federal*. São Paulo, MPO- SPU, 20.08.97
- PÓLIS. *Apartheid Urbano e Políticas Sociais para as favelas* (nº15). São Paulo, 1994,
- PMSP- COHAB. *Contrato Particular de Empreitada*. São Paulo, PMSP, 1986
- *Cadastro da Produção da COHAB de 1986 a 1988*. São Paulo, 1998
- *Projeto Modelar*, São Paulo,
- PMSP - SEHAB *Histórico de HABI*, São Paulo, 1996
- *Censo das Favelas do Município de São Paulo*, São Paulo, 1987
- *Atuação da HABI durante o triênio de 1986 a 1988*, São Paulo, outubro 1988
- PMSP - SEMPLA *Plano Diretor do Município de São Paulo*, São Paulo, 1988
- *Plano Diretor 1985/2000*, São Paulo, 1985
- *Plano Habitacional do Município de São Paulo 1983-1987*, São Paulo, 1987
- *Programa Direito à Moradia*. São Paulo, D. O .M., 23/03/1986
- *PRA - Plano para cinco regiões do Município de São Paulo*. São Paulo, 1987
- *São Paulo - Crise e mudança*, São Paulo, 1989
- REIS, N. G. *Notas sobre o Urbanismo no Brasil/ Segunda parte: séculos XIX e XX* (Cadernos de Pesquisa do LAP nº 9). São Paulo, LAP FAUUSP, 1995
- *Apropriação do solo urbano e política habitacional* (Cadernos de Pesquisa do LAP nº 14). São Paulo, LAP FAUUSP 1996
- *Urbanização e Planejamento no Brasil- 1960/1983* (Cadernos de Pesquisa do LAP nº 11). São Paulo, LAP FAUUSP, 1996

- RIBEIRO, L. C. e PECHMAN, R. M. *O que é a questão da moradia*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983
- ROLNIK, R. *As operações interligadas*. São Paulo, D. O .M., 24/12/94
- SAMPAIO, M. R. *Habitação Popular nos anos 80: Inventário da Produção Acadêmica* (Sinopses 14, Dezembro). São Paulo, FAU-USP, 1990
- SANTOS, C. N. *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói, EDUFF, 1988
- SANTOS, M. *O espaço dividido*. Rio de Janeiro, F. Alves, 1979
- SEHARE. *Manual do projeto de habitação popular: Parâmetros para elaboração e avaliação*. São Paulo, 1981
- TASCHNER, S. P. *Diagnóstico e desafios da habitação no Brasil* (Sinopses 15, Junho), São Paulo, FAUUSP, 1991
- *Evolução e mudanças das favelas paulistanas* (Espaços e Debates 31). São Paulo, NERU, 1990
- *Favelas e Cortiços do Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas* (Cadernos de Pesquisa do LAP n° 18). São Paulo, LAP FAUUSP, 1998
- *Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas*. São Paulo, 1997
- *Compreendendo a cidade informal*. In: *Evento Preparatório Da Conferência Habitat II. Seminário internacional, os desafios da cidade informal, trajetos para a integração dos assentamentos peri-urbanos*. Belo Horizonte, Ed. Cidade, 1995.
- VALLADARES, L. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980
- WILDERODE, D. J. *Desregulamentação Urbana- Operações interligadas*. São Paulo FAUUSP, 1994

CIRAS Discussion Paper No. 70

Andrea Yuri FLORES URUSHIMA 著

Urbanization, Urban Modernization and Housing in Brazil

Políticas e Produção Habitacional durante o
Governo Municipal de Jânio Quadros (1986-1988)

発行 2017年3月

発行者 京都大学東南アジア地域研究研究所
京都市左京区吉田下阿達町46 〒606-8501
電話: 075-753-7302 FAX: 075-753-9602