



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Sociais
Departamento de Sociologia

**DIREITO À MORADIA:
PRÁTICAS E LEGITIMIDADES NUMA SOCIEDADE DESIGUAL**

Autor: Márcio Alexandre Barbosa Lima

Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Brasília, 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

TESE DE DOUTORADO

DIREITO À MORADIA:
PRÁTICAS E LEGITIMIDADES NUMA SOCIEDADE DESIGUAL

Autor: Márcio Alexandre Barbosa Lima

Banca:

Profª. Doutora Maria Francisca Pinheiro Coelho (SOL/UnB)

Prof. Doutor Brasilmar Ferreira Nunes (SOL/UnB)

Prof. Doutor Luis Roberto Cardoso de Oliveira (DAN/UnB)

Prof. Doutor Marcelo Carvalho Rosa (SOL/UnB)

Prof. Doutor Felipe Berocan Veiga (UFF)

Brasília, setembro de 2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Serviço de Documentação da Biblioteca da Universidade de Brasília

Lima, Márcio Alexandre Barbosa
Direito à moradia: práticas e legitimidades numa sociedade desigual
Orientadora: Maria Francisca Pinheiro Coelho. Brasília, 2013.
239 p. Tese (Doutorado)—Universidade de Brasília, 2013.
1.favela 2.moradia 3.negociação 4.regularização 5.fundiária
6.urbanização.
CDD

Autor: LIMA, Márcio Alexandre Barbosa

Título: Direito à moradia: práticas e legitimidades numa sociedade desigual

Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Área de concentração: Sociologia Política

Brasília, 4 de setembro de 2013

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Sociais
Departamento de Sociologia

Orientadora: Maria Francisca Pinheiro Coelho

À minha mãe, Irece.

AGRADECIMENTOS

Ainda está por se fazer a etnografia dos agradecimentos em teses e dissertações. É neste momento que as linhas de pesquisas e as amizades se misturam, revelando a posição do autor no contexto da sua disciplina.

Mais do que isso, o término de uma tese de doutorado também representa o último estágio a caminho da autonomia e da liberdade do pesquisador, uma espécie de maioridade intelectual. Para se chegar neste momento, muitos foram os mestres que cravaram suas marcas no pensamento daquele que encerra este ciclo. Por isso, agradeço aos meus professores de graduação, mestrado e doutorado. Foi o diálogo com cada um deles que permitiu a elaboração desta tese.

Não poderia deixar de agradecer aos meus entrevistados, meus amigos de Paraisópolis e especialmente a Ana Maria Santana, assistente social que me levou à favela e incentivou esta pesquisa. Foram vários os amigos que fiz em Paraisópolis ao longo destes 10 anos. Agradeço a Elisângela Nascimento, Joildo dos Santos, Agapito Fernando Alencar, Magali Cristina, Ana Paula Barbosa, Wagner Alencar, José Rolim, Betânia Mendonça, Cristina Dias, Jaci, Regiane, Fabiano, Regina, Rosani, a toda equipe de assistentes sociais que trabalhou no projeto, aos representantes das ONGs locais, aos servidores da secretaria municipal de Habitação e todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a elaboração deste trabalho.

Sou imensamente grato à professora Maria Francisca Pinheiro Coelho e ao professor Luís Roberto Cardoso de Oliveira pelas discussões, observações e liberdade de pesquisa. Sem o constante diálogo com seus trabalhos as questões aqui formuladas certamente seguiriam outros caminhos.

Da mesma forma agradeço ao professor James Holston e à professora Teresa Caldeira, que me receberam gentilmente em Berkeley durante meu estágio de doutorado e contribuíram significativamente com seus trabalhos para as conclusões aqui apresentadas. Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de pesquisa e à equipe de técnicos da Universidade de Brasília e da Universidade da Califórnia.

Ao amigo Murilo Rossi agradeço pelas dezenas de hospedagens em São Paulo e pela alegria do reencontro.

Por fim, agradeço Livinha, meu amor e minha bússola nos momentos mais felizes e também nos mais difíceis. Meu amor por você é incondicional.

Esta tese é dedicada à minha mãe, Irece, e por meio dela a todas as mulheres de Paraisópolis.

RESUMO

LIMA, Márcio Alexandre Barbosa. **Direito à moradia: práticas e legitimidades numa sociedade desigual**. 2013. 260 p. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

O projeto de Urbanização do Complexo de Favelas de Paraisópolis foi o primeiro projeto de urbanização executado na cidade de São Paulo após a aprovação do Estatuto da Cidade. O trabalho aqui proposto trata das estratégias de negociação praticadas entre os moradores removidos de suas casas para a implementação das obras previstas no projeto de urbanização da favela, com o objetivo de acompanhar os princípios e valores envolvidos e que constroem o sentido de justiça entre esses moradores.

Abordar os processos de negociação entre os removidos e a Prefeitura, por meio das assistentes sociais, englobou uma análise mais ampla, a partir da qual discutimos a relação entre sociedade civil e Estado. As chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são um instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade, que permite a delimitação e destinação de determinadas áreas do município para abrigar moradia popular. Cada ZEIS possui um Conselho Gestor paritário e responsável por aprovar os projetos de urbanização e para determinar normas especiais de uso, ocupação, parcelamento do solo e edificação para áreas já ocupadas por moradias. Durante a pesquisa, tornou-se impossível dissociar a prática dos moradores da existência deste espaço de resolução de conflitos institucionalizado.

Isso porque a pesquisa revelou que as estratégias utilizadas por esses moradores estão diretamente vinculadas aos processos participativos existentes e criados pelo Plano Diretor da cidade de São Paulo e pelo Estatuto da Cidade e à descrença desses moradores com este espaço como forma de mediação entre os moradores removidos e o poder público.

Inicialmente, a pesquisa focou no conflito gerado a partir do processo de remoção dos moradores e nas estratégias e justificativas utilizadas por eles durante as negociações

face a face. Buscou, então, construir, a partir das entrevistas e do trabalho de campo na área, os elementos que permitiam elaborar uma noção de justiça e equidade entre esses moradores e como essa noção se afastava da forma/norma como estavam sendo atendidos pela Prefeitura.

Com a possibilidade de sair com um “cheque despejo” no valor de R\$5 mil ou com um novo apartamento, tudo dependendo de uma negociação e dos critérios da Prefeitura, esses moradores buscaram formas de conquistar esse seu direito, baseados em valores comuns como o uso social da terra. Porém, como o projeto de urbanização da favela começou em 2004, já existem moradores nos apartamentos construídos no âmbito do projeto de urbanização. Ao acompanhar este momento de pós-ocupação, foi possível perceber que o processo de substituição dos moradores por outros, com maior poder aquisitivo, nem sempre ex-moradores da favela, tem ocorrido de forma rápida, tanto no condomínio entregue em 2009 quanto nos edifícios construídos em Paraisópolis recentemente, entregues aos moradores.

Com os resultados observados no longo prazo, novas questões teóricas surgiram, pois todo o processo de urbanização foi marcado pela participação democrática, pela atuação das associações de moradores e pelo voto. Democraticamente esses moradores estão sendo sutilmente retirados da área onde moravam.

O fato de todo o processo ter se estabelecido em critérios democráticos não necessariamente implicou trazer resultados socialmente bons, positivos ou cumulativos. Assim como as operações urbanas foram uma apropriação do poder econômico sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, o trabalho demonstra que as ZEIS também puderam ser apropriadas, mas por caminhos diversos. A avenida construída e as valorizações das áreas que resultarão desse processo, longe de serem apropriadas pelos moradores, servirão mais aos empreendedores para a valorização imobiliária.

Com um espaço institucional construído e deliberativo, com uma sociedade civil organizada e atuante, assistimos à reprodução democrática do velho processo de expulsão dos moradores removidos para a construção de uma obra pública.

Palavras-chave: favela; moradia; negociação; regularização fundiária; urbanização.

ABSTRACT:

The urbanization project of Paraisópolis Slum was the first project executed in the city of São Paulo after the approval of the Statute of the City. The negotiation strategies used by the residents removed from their houses for the urbanization of the slum are presented. The aim of this work was to follow the principles and values involved during this process as well as the establishment of senses of justice among (the) residents.

The negotiation process established between the removed residents and the municipal government, carried out by social workers, was a starting point to discuss the relationship between civil society and state. The so called Special Zones of Social Interest (ZEIS) is an instrument created by the Statute of the City, which allows the definition and allocation of certain areas of the city to accommodate popular housing. Each ZEIS has a Managing Council responsible for approving the projects of urbanization and determining special rules for its use, occupation, land subdivision and construction of areas already occupied by housing. During the development of this work, it became impossible to separate the practice of the residents and the existence of this institutional space for conflict resolution. The research showed that the strategies used by the residents are directly linked to the participatory processes created by the Master Plan of the city of São Paulo and the Statute of the City and also to the disbelief of the residents with the ZEIS as a form of mediation between removed residents and municipal government.

Initially, the research focused on the conflict generated from the removal process of residents and the strategies and reasons used by them during the face-to-face negotiations. Interviews and fieldwork within the area sought to identify the elements that allowed the elaboration of a sense of justice and equity by the residents and how this sense of justice moved away from the norm/rules that were being attended by the city government.

With the possibility to come out with a "eviction check" in the amount of R\$ 5.000 or a new apartment, depending on the negotiation and the criteria of the public power, the residents seek ways to gain this right, based on common values such as the social use of the land. However, as the urbanization project began in 2004, there are already residents in apartments built. Following the post-occupation, it was revealed that the process of replacement by residents with greater purchasing power, not always ex-slum residents, had

quickly occurred, both in the buildings handed over in 2009 and also in the buildings handed over recently.

With the results observed in the long term, new theoretical questions have arisen because the whole process of urbanization was marked by democratic participation, the action of neighborhood associations and by the vote. These residents are being democratically removed from where they lived.

The fact that the whole process has been established on democratic criteria did not necessarily mean good (positive or cumulative) social outcomes. As well as urban operations were an appropriation of economic power of the instruments of the Statute of the City, the ZEIS were also appropriated but in different ways. The built of an avenue and the valorization of the areas after urbanization, far from being appropriated by residents, will serve the purposes of entrepreneurs and real estate valuation.

With an institutional and deliberative space built with an active and organized civil society, we witness the reproduction of the old process of expulsion of the residents removed for public constructions.

RÉSUMÉ:

Le projet d'Urbanisation du Complexe de Bidonvilles de Paraisópolis a été premier projet d'urbanisation exécuté dans la ville de São Paulo après l'approbation du Statut de la Ville. Le travail ici proposé traite des stratégies de négociation pratiquées entre les habitants enlevés de leurs maisons pour la mise en oeuvre des oeuvres prévues au projet d'urbanisation du bidonville, avec l'objectif d'accompagner les principes et les valeurs engagés et qui construisent le sens de justice entre ces habitants.

Aborder les processus de négociation entre la enlevés et Préfecture, au moyen des assistantes sociales, a englobé une analyse plus suffisante, à partir de laquelle nous discutons la relation entre société civile et État. Les appelées Zones Spéciales d'Intérêt Social (ZEIS) sont un instrument prévu par le Statut de la Ville, qui permet la délimitation et la destination de certains secteurs de la ville pour abriter logement populaire. Chaque ZEIS possède un Conseil Gérant paritaire et responsable approuver les projets d'urbanisation et pour déterminer des normes spéciales d'utilisation, de l'occupation, de la parcelamento du sol et de la construction pour secteurs já occupés par des logements. Pendant la recherche, s'est devenu impossible dissocier pratique des habitants et l'existence de cet espace de résolution de conflits institutionnalisé.

Cela parce que la recherche a révélé que les stratégies utilisées par ces habitants directement sont attachées aux procédures participatives existantes et créé par le Plan Directeur de la ville de São Paulo et par le Statut de la Ville et l'incroyance de ces habitants avec cet espace mange forme médiation entre les habitants enlevés et le pouvoir public.

Initialement, la recherche a focalisé le conflit produit à partir processus de déplacement des habitants et dans les stratégies et justifications utilisées par elles pendant les négociations face-a-face. Il a cherché, alors, construire, à partir des entrevues et du travail de champ dans le secteur, les éléments qui permettaient d'élaborer une notion de justice et une équité entre ces habitants et comme cette notion s'éloignait de la forme/norme comme ils étaient faits attention par la Préfecture.

Avec la possibilité de sortir avec un « chèque déversement » dans la valeur de R\$ 5 mille ou avec un nouvel appartement, tout en dépendant d'une négociation et des critères de la Préfecture, ces habitants ont cherché des formes de conquérir celui-là leur droit, basés

sur des valeurs communes comme l'utilisation sociale de la terre. Néanmoins, comme le projet d'urbanisation du bidonville a commencé en 2004, déjà existent vivants dans les appartements construits dans le contexte du projet d'urbanisation. Accompagner ce moment de pós-ocupação, ce a été possible de percevoir que le processus de substitution des habitants par autres, avec plus grand pouvoir acquisitif, pas toujours ex-moradores du bidonville, s'est produit de forme rapide, de telle façon dans le condominium livré en 2009 combien dans les bâtiments construits dans Paraisópolis, récemment, livrés aux habitants.

Avec les résultats observés dans un long délai, de nouvelles questions théoriques sont apparues, donc tout le processus d'urbanisation a été marqué par la participation démocratique, par la performance des associations d'habitants et par le vote. Démocratiquement ces habitants sont subtilement enlevés du secteur ils où vivaient.

Le costume de tout le processus avoir si établi dans des critères démocratiques a non nécessairement impliqué d'apporter résultats socialement bons, positifs ou cumulatifs. Ainsi que les opérations ils urbaines ont été une appropriation du pouvoir économique sur les instruments du Statut de la Ville, le travail démontre que le ZEIS aussi ont pu être appropriés, mais par des chemins divers. L'avenue construite et les évaluations des secteurs qui résulteront de ce processus, loin de être appropriés par les habitants, serviront plus aux entrepreneurs pour l'évaluation immobilier.

Avec un espace institutionnel construit et délibératoire, avec une société civile organisée et opérante, nous assistons à la reproduction démocratique du vieux processus d'expulsion des habitants enlevés pour la construction d'une oeuvre publique.

Palavras-chave: Favela. Moradia. Negociação. Regularização fundiária. Urbanização.

Lista de figuras

Fotografias

Foto 1 – Rua Rudolf Lutz em 1974	109
Foto 2 – Córrego do Antonico	129
Foto 3 – Inundação na área do Grotinho antes das obras	136
Foto 4 – Assembleia na Favela do Porto Seguro	151

Ilustrações

Ilustração 1 Anúncio de venda de casas a prestações	101
Ilustração 2 – Principais acessos e intervenções previstas	130
Ilustração 3 – Sistema de tráfego proposto pela CET	131
Ilustração 4 – As novas moradias	148
Ilustração 5 – Frente de obras	161

Mapas

Mapa 1 – Localização de Paraisópolis na cidade de São Paulo	34
Mapa 2 – Favelas da cidade de São Paulo	99
Mapa 3– Foto aérea da região em 1940	104
Mapa 4– Foto aérea da região em 1968	105
Mapa 5– Foto aérea da região em 1977	105
Mapa 6 – Foto aérea da região em 1987	115
Mapa 7 – Foto aérea da favela de Paraisópolis em 2004	124
Mapa 8 – Vista panorâmica em 2009	127
Mapa 9 – Traçado das ruas de Paraisópolis	127
Mapa 10 – Divisão setorial	134
Mapa 11 – Mapa de intervenções	139
Mapa 12 – Tipos de vias	142
Mapa 13 – A avenida	143

Lista de abreviaturas e siglas

Abap	Associação dos Moradores do Morumbi (Abap)
AMA	Assistência Médica Ambulatorial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
Caps	Centro de Apoio Psicossocial
CBPO	Companhia Brasileira de Projetos e Obras
CDHU -SP	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEI	Centro de Educação Infantil
Cepacs	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CEU	Centro de Educação Unificada
CMTC	Companhia Municipal de Transporte Coletivo
Cohab-SP	Companhia Metropolitana de Habitação
Cobes	Coordenadoria de Bem-Estar Social
Emurb	Empresa Municipal de Urbanização
Etec	Escola Técnica
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
Fundef	Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental
Funaps	Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação
Subnormal	
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ipea	Instituto de Pesquisa e Estudos Aplicados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IR	Imposto de Renda

Limpurb	Departamento de Limpeza Urbana
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
MSM	Movimento dos Sem Moradia
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCC	Primeiro Comando da Capital
PIB	Produto Interno Bruto
PMH	Plano Municipal de Habitação
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
Sabesp	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAPB	Sociedade Amigos do Bairro de Paraisópolis
SAS	Secretaria da Assistência Social
Sehab	Secretaria de Habitação da Prefeitura de São Paulo
Seme	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação
Sempla	Secretaria Municipal de Planejamento
Siurb	Secretaria de Infraestrutura Urbana
SJ	Secretaria de Negócios Jurídicos
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SFH	Sistema Financeiro Habitacional
SUS	Sistema Único de Saúde
USP	Universidade de São Paulo
UnB	Universidade de Brasília
UBS	Unidade Básica de Saúde
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

Apresentação	19
1 – Introdução	22
1.1 Um olhar para trás	22
1.2 C de Conservadorismo?	25
1.3 Os processos de negociação: removidos x Prefeitura	30
2 – Cidadania, identidade e igualdade	35
2.1 A chegada à favela	42
2.2 O primeiro contato, a primeira negociação	45
2.3 Identidade e reconhecimento de direitos	50
2.4 Política da diferença: direito ou favor	57
2.5 Uma diferente igualdade	63
3 – A legislação fundiária e habitacional do Brasil e suas consequências para a moradia popular	70
3.1 Dependência e lealdade	72
3.2 Nova geografia	75
3.3 Água fria no caldeirão	78
3.4 Legalizando o ilegal	83
3.5 A expansão periférica contínua	90
3.6 O Plano Diretor e a Zona Especial de Interesse Social	93
4 – Do loteamento irregular à favela: a legislação urbana da cidade de São Paulo e o surgimento de Paraisópolis	100
4.1 Por dentro de Paraisópolis	124
4.1.1 As entradas	126
4.1.2 O trânsito	130

4.1.3 O comércio	132
4.1.4 A periferia da favela	134
4.2 O projeto de Urbanização	138
4.2.1 As obras	141
4.2.2 As escadarias	144
4.2.3 Outras ações	145
5 – O início do projeto	147
5.1 Momento primeiro	148
5.2 As assembleias	149
5.3 O cadastramento	154
5.4 O início das obras	157
5.5 As negociações	160
5.6 As negociações na primeira fase de remoção	164
5.6.1 Os casos	165
5.6.1.1 O caso da mãe e da filha	165
5.6.1.2 O caso da mãe de oito filhos e um apartamento	168
5.6.1.3 O certo e o errado	169
5.6.1.4 O caso do buraco na parede	170
5.7 Momento segundo. Negociações seguem novos critérios	175
5.7.1 As negociações no setor 63 do Grotão	182
5.7.1.1 O caso da líder comunitária	183
5.7.1.2 O caso da laranja	185
5.8 Momento terceiro. Casa nova, velhos problemas	186
5.9 A pós-ocupação e a venda dos apartamentos	191
6 – Analisando as negociações	197
6.1 Direito como formas e funções	201
6.2 Os primeiros debates sobre a abordagem normativa ou processual	202
6.3 Agência, processos e estratégias	203

6.4 Práticas e legitimidades	206
7 A urbanização da favela de Paraisópolis e o novo marco legal do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor	210
7.1 As forças políticas de Paraisópolis	214
7.1.2 A Associação de Moradores	214
7.1.3 O Fórum Multientidades	219
7.1.4 O PCC	222
7.2 As reuniões do Conselho e as forças	224
7.3 Democracia, participação e práticas políticas	228
Conclusão	237

Apresentação

Este trabalho trata de direito e reconhecimento e, para isso, analisa o projeto de urbanização e regularização fundiária do complexo de Favelas de Paraisópolis, zona oeste de São Paulo, considerada a mais populosa favela da cidade de São Paulo e a oitava maior do Brasil, de acordo com Censo 2010 – Aglomerados Subnormais (IBGE, 2010). Em 2004, havia acabado de terminar meu mestrado e trabalhava numa organização não governamental vinculada ao movimento de moradia da cidade de São Paulo, mas que pagava meu salário mês sim e dois, três meses não.

Quando fui convidado a trabalhar neste projeto de urbanização de favela, confesso, internamente resisti à proposta, mas, com contas básicas a pagar como qualquer cidadão, não estava em condições de escolher a quem vender minha força de trabalho. Fui para a favela com certa desconfiança, pois sabia que esses projetos de urbanização envolviam a retirada de moradores de suas casas e, muitas vezes, com o uso da força. Lá estava eu trabalhando como um agente do Estado.

Aos poucos essa sensação foi alternando entre a esperança e a incredulidade. O receio se manteve e, talvez, ao final deste trabalho, meu instinto comprove que estava certo. A experiência de conviver e acompanhar as mudanças que ocorreram na favela, no entanto, foi importante, afinal, foram quase 10 anos de acompanhamento de um projeto de urbanização da segunda maior favela da cidade de São Paulo e que ainda está longe de terminar.

Foi numa segunda-feira de manhã que encontrei outros colegas e, de carona, fomos do Butantã para Paraisópolis. Para chegar lá, você, obrigatoriamente, tem de transitar por dentro do Morumbi, um dos bairros mais ricos da cidade. O Morumbi foi um dos bairros pioneiros na construção de muros de seis, sete metros de altura, com mansões gigantescas nas quais moram artistas, políticos e milionários.

É verdade que o bairro já não tem a exclusividade do seu começo, nos anos 1960, mas conserva suas ruas vazias, as entradas dos imóveis protegidos por seguranças,

guaritas, policiamento móvel privado e muitas, muitas câmeras nas ruas e nos acessos às casas. Nas ruas, caminhando, apenas os empregados das casas grandes.

Por isso, talvez, o estranhamento tenha sido maior do que o esperado. Saindo da avenida Giovanni Gronchi, entramos na rua Dr. Laerte Setubal, com a sensação de estarmos em outra cidade, em outro lugar. A primeira diferença era a quantidade de pessoas andando pelas ruas, crianças brincando em frente a suas casas e músicas tocadas muito alto logo pela manhã. Mastruz com Leite, Aviões do Forró, Calipso e Calcinha Preta eram as bandas preferidas. Além da música e das pessoas pelas ruas, havia muitos pássaros em gaiolas na porta das casas, com senhores sentados e tomando sol ao lado deles. Bares cheios, mesas de sinuca, mesas de ferro na entrada, clientes no balcão, água e sabão no piso e muita gente indo e vindo.

A mudança de ambiente começava pelo cimento na rua, no lugar do asfalto como pavimento, mas também pela enorme ladeira que dava acesso à favela e pelo tamanho das casas e das cores das suas fachadas. Agora não havia mais muros e seguranças, mas pessoas nas ruas e casas de alvenaria, muitas delas com os tijolos à vista. Pela manhã, uma multidão saindo da favela e, ao final do dia, voltando para suas residências.

Na hora do almoço, os cheiros revelavam outros aspectos da vida da comunidade. Temperos nordestinos, feijão com coentro e frango frito temperado com cominho. Paraisópolis é uma comunidade basicamente formada por migrantes nordestinos e esta característica é percebida logo na chegada, pelo olfato, pela audição ou pela visão.

Meu trabalho começava cedo e se resumia a reunir as pessoas que fariam o cadastramento das casas e que distribuiriam os convites para as reuniões. Havia acabado de defender minha dissertação de mestrado, que tratava do uso da mentira e relacionava seu uso a relações de poder e dominação. Parecia que o trabalho na favela seria um momento interessante para refletir sobre os resultados daquela pesquisa e, de fato, os processos de negociação dentro da favela foram momentos privilegiados para esse estudo.

Os moradores nem sempre revelavam aquilo que era esperado saber e isto abrangia o ato de cadastrar as casas dos moradores à organização das reuniões em determinadas áreas do local. Mas, aos poucos, e esta pesquisa vai demonstrar, a forma de abordar aquele

tema começou a mudar, revelando que o uso da mentira estava muito mais relacionado a seu uso como instrumento de negociação do que como uma forma de resistência.

Nunca havia entrado numa favela tão grande. Comparada com a São Remo, que frequentava, construída por funcionários da Universidade de São Paulo (USP) e sua vizinha, Paraisópolis parecia uma cidade. Os muros da USP, que a separavam da São Remo, poderiam ter se inspirado nos muros dos imóveis que fazem fronteira com Paraisópolis. Segregada física e socialmente, Paraisópolis tem também uma forte relação com seus vizinhos ricos. Quase um terço da força de trabalho ativa de Paraisópolis trabalha nas redondezas da favela. São porteiros, babás, cozinheiras, motoristas, seguranças, carpinteiros, mas também balconistas, faxineiros, carregadores, garçons e tantos outros profissionais necessários para manter a boa qualidade de vida dos moradores do Morumbi.

Nas entrevistas realizadas, diversos moradores falavam de seus patrões e empregos, e também das mudanças nas relações entre eles ao longo dos anos. O fato é que sem Paraisópolis o Morumbi ficaria prejudicado sem seus trabalhadores baratos, pois, afinal, por muito tempo, a reprodução daquela força de trabalho não necessitava incluir nos pagamentos obrigações como contas de água, de luz ou aluguel na favela e assim, ter um, dois ou três empregados dentro de casa era possível a um custo financeiro bastante favorável aos patrões.

Aos poucos a favela foi mudando.

1 Introdução

1.1 Um olhar para trás

Para tratarmos do tema desta pesquisa, é fundamental observarmos as mudanças que ocorreram no País nos últimos dez anos, pois houve uma nítida melhoria nas condições de vida de boa parte da população brasileira e isso tem se refletido em diversos campos da vida social, principalmente dentro da favela.

Entre os anos de 1980 e 1990, o Brasil viveu um dos seus piores momentos, com consideráveis índices de desemprego e violência, além de uma elevada inflação, ocasionando uma deterioração das condições de vida da população mais pobre e o consequente crescimento das favelas.

Se nos anos anteriores, durante a ditadura, o País vivera um processo de crescimento econômico e ampliação da desigualdade social, nesse período a economia do País ficou estagnada e a desigualdade se manteve. O projeto de industrialização nacional foi abandonado em consequência da financeirização da economia brasileira, com taxas de juros exorbitantes, que interessavam apenas ao mercado financeiro. Com isso, não só o desemprego se aprofundou, como também a própria dívida pública, corrigida pelas altas taxas de juros. Privatizações do patrimônio público foram a marca do período e os recursos arrecadados retornavam ao mercado financeiro por meio do pagamento da dívida e da manutenção da banda cambial. Desregulação, privatização, liberalização e desemprego definiram este período brasileiro.

A consequência imediata foi o endividamento externo, com enormes recursos destinados ao pagamento do serviço da dívida, com contenção da demanda interna, estímulo à exportação de produtos primários e privatização de empresas públicas, além do aumento da carga tributária.

Foram duas décadas com manutenção da desigualdade social. O índice de Gini, que em 1978 era de 0,59, em 1989 chegou a 0,64. Em 1998, atingiu 0,60. Nos anos 1990, o desemprego explodiu e como resultado milhares de trabalhadores passaram a viver de atividades com salários menores e informais (POCHMANN, 2010). Desta forma, jovens

não ingressavam no mercado de trabalho, porque não havia emprego, e chefes de família eram demitidos, em decorrência da reestruturação produtiva do País.

Contudo ou em consequência disso tudo, alguns gastos sociais aumentaram. O Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado, responsabilidades entre estados e municípios foram descentralizadas, a Previdência Social incorporou trabalhadores antes excluídos e, já nos anos 1990, o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental (Fundef) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação foram aprovados.

A taxa de analfabetismo entre pessoas com mais de 15 anos, que, nos anos de 1980, era de 25%, chegou, nos 2000, aos 12,9% e, ao mesmo tempo, os anos médios de escolaridade subiram de 3,9 para 6,2. Também houve um aumento na quantidade de jovens no ensino superior, decorrente da abertura de vagas no setor privado: de 8,2% dos jovens entre 18 e 24 anos, nos anos 1980, para 9,9, em 1990.

A grande alteração ocorreu no controle da inflação por meio do Plano Real, que garantiu uma significativa melhora nas condições de vida da população, fazendo com que o índice de Gini praticamente se mantivesse no mesmo patamar ao longo desses anos.

Mas esse quadro se alterou profundamente a partir dos anos 2000. Um ex-metalúrgico de São Bernardo, Luiz Inácio Lula da Silva, fundador da maior central sindical e do maior partido de esquerda do País, um dos grandes protagonistas da abertura democrática nos anos 70 e 80, foi eleito presidente da República.

Em seu primeiro mandato, a política dos superávits financeiros continuou, os congelamentos no orçamento federal também, mas algumas políticas sociais, focadas na população mais pobre, passaram a surtir efeitos imediatos. Programas como o Bolsa Família, que destina uma renda mensal para famílias em situação de vulnerabilidade social, seguidos aumentos no valor do salário mínimo e outros programas como o Universidade para Todos, que destinava vagas gratuitas no ensino superior privado para estudantes de baixa renda, criaram um novo patamar de políticas sociais no País, ao lado do crescimento do emprego e da renda.

O maior destaque, no entanto, é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de retomada dos investimentos em infraestrutura e que na sua primeira versão destinou recursos para urbanização de favelas e ao Programa Minha Casa Minha Vida, que financia

casas com subsídios governamentais para a população mais pobre.

O PAC foi lançado em 2007, último ano do primeiro mandato do presidente Lula, com orçamento de R\$502 bilhões, dos quais mais de R\$106 bilhões foram destinados à habitação, sendo R\$11 bilhões destinados à urbanização de favelas e R\$44 bilhões para a construção de novas moradias.

Ao lado dos processos de urbanização de favelas, o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida trouxe outras repercussões para a habitação, assim como alterações no mercado financeiro ligado ao setor. A primeira alteração se deu com a abertura de capital de empresas do setor imobiliário na Bolsa, que captaram mais de US \$20 bilhões (MARICATO, 2010).

Este aumento de recursos aliado a mudanças na legislação, que permitiram agilidade às empresas para a retomada de imóveis em casos de não pagamento do financiamento e que também possibilitaram às empresas receberem o montante financiado mesmo em casos de ações de contestação na Justiça, movimentaram o mercado de moradias em todo o País e em todas as classes sociais.

Em 2007, início das atividades do programa, 195 mil novas moradias foram financiadas. Em 2012, foram outras 453 mil moradias em todo o Brasil. Os valores do financiamento em 2007 giravam em torno de R\$18 milhões, e em 2012 esse valor alcançava R\$82 milhões.

Parte destes valores chegou a Paraisópolis. Do total de recursos investidos, considerando a construção dos apartamentos, equipamentos urbanos e a avenida Perimetral, R\$600 milhões foram destinados a Paraisópolis, dos quais R\$ 260 milhões vieram do governo federal, R\$210 milhões do municipal e o restante veio do estadual. Com estes recursos, um Centro de Educação Unificada (CEU), uma Escola Técnica (Etec), uma Assistência Médica Ambulatorial (AMA) 24 horas, uma Unidade Básica de Saúde (UBS), um Centro de Apoio Psicossocial (Caps), além do Centro de Educação Infantil (CEI), foram construídos. Na área da habitação, até 2011, 1.400 apartamentos do total de 3.540 previstos foram entregues.

Mais crédito para financiamento, maior facilidade para contratar e retomar imóveis e subsídios governamentais para casas construídas dentro do programa Minha Casa Minha

Vida fizeram com que o mercado de habitação tivesse um salto significativo, o que permitiu gerar muitos empregos e moradias em meio à crise internacional de 2008.

Todavia, segundo Maricato (2010), dentro do Programa Minha Casa Minha Vida, enquanto 40% das unidades se destinaram a famílias com renda de até três salários mínimos e cuja faixa de renda possui um déficit habitacional de 90%, para famílias com renda entre seis e dez salários mínimos foram destinadas 25% das unidades, apesar de esta faixa de renda possuir um déficit habitacional de 2,4%, tendência observada desde os tempos da ditadura militar (SACHS, 1999).

No segundo mandato do presidente Lula, ocorreram significativas transformações na política econômica – como a ampliação do agronegócio, a fusão e a internacionalização de grandes empresas, com aportes financeiros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a ameaça aos territórios indígenas, com a construção de hidrelétricas –, aliadas ao crescimento econômico, à diminuição da desigualdade e do desemprego. Essas mudanças também se refletiram no perfil social da população brasileira. Com crescimento econômico, diminuição da desigualdade e emprego disponível, novos atores passaram a ser identificados, muitos deles moradores da favela.

1.2 C de Conservadorismo?

Essa nova conjuntura econômica trouxe diversas alterações na composição social do País, que merecem ser observadas à medida que trouxeram implicações ao trabalho aqui apresentado. As políticas sociais implementadas desde 2003 foram intensificadas e a redução da pobreza, do desemprego e da desigualdade social, aprofundadas.

Enquanto em 1998 41,7% da população brasileira estavam classificados na faixa da pobreza, com um índice de Gini de 0,62, em 2008 essa porcentagem foi reduzida a 25,3% da população e a desigualdade social diminuiu, com um índice de Gini de 0,54. Essas mudanças também se refletiram na mortalidade infantil, que era de 50,8 crianças por mil

nascidos em 1988 e foi reduzida para 19,3 crianças por mil nascidos, uma queda de 62% na mortalidade infantil.

Ao lado da redução da pobreza, a quantidade de pessoas empregadas cresceu significativamente, chegando-se em 2012 a apenas 5,5% da população economicamente ativa desempregada. Em 2003, início do governo Lula, a taxa de desemprego era de 12,4% em todo o País. Houve aumento do emprego e maior registro de formalização de trabalho, a qual alcançou 49,2% dos trabalhadores.

Além do aumento no nível de emprego, da quantidade de carteira assinada e da redução na mortalidade infantil, a população teve um ganho no rendimento médio, que passou de R\$1.252 em 2003 para R\$1.490 em 2010, um aumento de 19%.

O salário mínimo real (salário mínimo nominal, descontada a inflação do último mês, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC) também teve crescimento significativo, saindo de R\$394 em 2003 para chegar em R\$625 em 2012. Essas transformações tiveram impacto no Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do País, que cresceu significativamente nos últimos anos. Em 2004 o PIB *per capita* era de US \$8.075, e em 2012 chegou a US\$11.127. Mais interessante ainda é observar que o crescimento do rendimento não está diretamente relacionado com o crescimento do PIB. De acordo com Neri (2010), de 2003 a 2009, a taxa de crescimento do PIB *per capita* foi em média de 2,88% ao ano, sendo superada em 1,83 pontos percentuais ao ano pela renda *per capita* medida pela Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD), de 4,71% ao ano.

Além dessas melhoras nos indicadores, a escolaridade média da população brasileira aumentou de 5,1 anos, em 1988, para 7,4 anos, em 2008, além de ter havido um crescimento do número de jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior para 12% da população nesta faixa etária.

Todas essas alterações tiveram enorme impacto na vida social do País, mas também no aumento do preço das terras e dos imóveis. Por outro lado, não significaram o fim da pobreza e da miséria, representando um avanço cuja perenidade ainda depende de outras transformações no campo econômico e dos valores sociais.

Nas Ciências Sociais, essas transformações trouxeram um novo debate, principalmente após a divulgação, às vésperas da eleição presidencial, do relatório da Fundação Getúlio Vargas, chamado “A Nova Classe Média: O Lado Brillhante dos Pobres” (2008), baseado em dados das Pesquisas Nacionais de Amostra Domiciliar (PNADs), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A partir daí um amplo debate a respeito dessa chamada classe média teve início. Quem eram, como votavam, onde viviam, o que consumiam foram algumas das perguntas que perpassaram o debate. Fazia muito sentido discutir quem afinal era essa “nova classe média”. Para este trabalho, também. Afinal, parte dela vive nas favelas do País. Além disso, outra característica salientada por alguns autores é sua relação com o conservadorismo na política, e isso irá nos interessar ao fim deste trabalho. Segundo Neri (2009, p. 5), para determinar essa nova classe média,

Calculamos a renda domiciliar per capita do trabalho e depois a expressamos em termos equivalentes de renda domiciliar total das fontes. A faixa C central está compreendida entre os R\$1.064 e os R\$4.561 a preços de hoje na grande São Paulo. A nossa classe C está compreendida entre os imediatamente acima dos 50% mais pobres e os 10% mais ricos na virada do século.

Tomando como inspiração Thomas Fridman para definir o que ele chama de classe média, Neri define-a como

[...] aquela que tem um plano bem definido de ascensão social para o futuro. Esta fábrica de realizações de sonhos individuais é o motor fundamental para a conquista da riqueza das nações. O combustível é o anseio de subir na vida, já o lubrificante seria o ambiente de trabalho e negócios. (2009, p. 6).

Ou seja, além do elemento econômico propriamente dito, a nova classe média possui valores distintos, como a ascensão social a partir de sonhos individuais. Mas até aqui as análises focaram em assuntos relacionados ao consumo e à renda para descrever esta “nova” classe social.

A análise de Neri baseia-se em dados econômicos e revela que 50% da população brasileira encontram-se nesta faixa de renda estabelecida como classe C. Sua composição

revela que são milhões de brasileiros que ascenderam das classes D e E, entre 2003 e 2009, 29 milhões de pessoas, totalizando 95 milhões de brasileiros incluídos na classe C. Além de representar a metade do País, esse grupo representa 46% do poder de compra da população.

Não foi por acaso, portanto, que as Ciências Sociais passaram a refletir profundamente a respeito desse novo grupo. Da mesma forma, o mercado de consumo também passou a interessar-se, nasceram institutos de pesquisa especializados em explicar o que, por que e como consome a nova classe social. É bem verdade que a pesquisa revelou se tratar de uma melhora nas condições salariais e no nível de emprego da classe trabalhadora nacional; mas seu potencial político passou a ser destacado, como veremos a seguir.

Contudo, um dos efeitos imediatos da melhoria das condições de vida desse segmento social foi o aumento do preço da terra e das moradias, principalmente em áreas antes degradadas e desvalorizadas, pela violência ou pela falta de infraestrutura. Para se ter uma ideia das transformações, uma reportagem publicada no jornal Folha de São Paulo informava que o preço do metro quadrado comercial para aluguel em Paraisópolis chegava a R\$125 por mês, em 2011, enquanto na rua Oscar Freire, comercial de lojas de grife da elite paulistana, o preço do metro quadrado do aluguel variava entre R\$100 e R\$200 por mês. Nos aluguéis de imóveis residenciais as alterações também foram significativas, havendo um forte aumento no valor do aluguel das residências, como veremos mais tarde (FOLHA, 26 nov. 2011).

A melhoria salarial também se revela no aumento do consumo dos moradores, e sintoma desse aumento foi a chegada, a Paraisópolis, de empresas, como Casas Bahia, TIM, Oi, e de bancos, como Santander, Bradesco e do Brasil. Mas como nem tudo é só alegria, apenas 0,45% dos jovens entre 18 e 24 anos de Paraisópolis frequentavam o ensino superior e apenas 20% dos jovens, o ensino médio em 2000. Essas porcentagens se alteraram, mas, ainda, permanecem bem abaixo da média da cidade de São Paulo.

O fato é que essa nova classe média passou a ocupar as páginas de jornais, as novelas, os programas de auditório e as rádios de todo o País. O povão estava e ainda continua na moda!

Nas Ciências Sociais, de ralé passaram para batalhadores (SOUZA, 2012), criaram o lulismo (SINGER, 2012) e ainda participaram do consentimento passivo da classe trabalhadora com relação ao modo de regulação da hegemonia lulista (BRAGA, 2012). O debate sobre ser ou não uma nova classe social continua e, de certa forma, o trabalho aqui apresentado traz alguns elementos para esta reflexão.

O pensamento conservador da classe média tradicional vê sua condição social como fruto da sua posição individual, do seu trabalho, e há uma ausência de solidariedade característica com aqueles que não conseguiram ou conseguem alcançar a mesma condição que a sua. Todavia, encontramos sinais dessas mesmas características entre essa “nova classe média”. Uma mudança de comportamento entre aqueles que, no passado, construíram a luta coletiva pelo direito à moradia entre a população mais pobre da nação. Neste sentido, deixar de se referir a Paraisópolis como uma favela, e intitulá-la como um bairro, ao lado da valorização excessiva desse novo patamar de consumo entre seus moradores, tem revelado tendências de identificação que somente a longo prazo poderemos confirmar. Assim, o uso do termo favela, no lugar do termo comunidade ou bairro, atualmente utilizado pelas entidades de representação dos moradores para se referir a Paraisópolis, possui um sentido político que evita escamotear uma relação social construída historicamente. A substituição da palavra favela pela palavra bairro é sintomática da mudança de mentalidade e um equívoco, pois o principal elemento, a propriedade da terra, não foi efetivado e é basilar para que Paraisópolis seja um bairro legalizado de classe média.

Procurou-se nesta tese utilizar uma linguagem acessível para o entendimento da maior quantidade de pessoas possível. Evidentemente que o diálogo estabelecido é com a comunidade acadêmica, todavia, ao tratar de moradia, direito e reconhecimento, baseado em trabalho de campo, entrevistas e leituras teóricas sobre os temas propostos, não poderia deixar de considerar os moradores de Paraisópolis como leitores e interlocutores privilegiados deste trabalho. Por isso, o texto buscou ser claro, direto e com conceitos inteligíveis para quem não está acostumado com os jargões das Ciências Sociais.

1.3 Os processos de negociação: removidos x Prefeitura

O trabalho aqui proposto trata das estratégias de negociação praticadas entre os moradores removidos de suas casas para a implementação das obras previstas no projeto de urbanização da favela, com o objetivo de acompanhar os princípios e valores envolvidos e que constroem o sentido de justiça entre esses moradores.

Abordar os processos de negociação entre os removidos e a Prefeitura, por meio das assistentes sociais contratadas pelas empresas vencedoras da licitação, englobou uma análise mais ampla, a partir da qual discutimos a relação entre sociedade civil e Estado. Isso porque a pesquisa revelou que as estratégias utilizadas por esses moradores estão diretamente vinculadas aos processos participativos existentes e criados pelo Plano Diretor da Cidade de São Paulo e pelo Estatuto da Cidade e à descrença desses processos como espaços de mediação para os moradores removidos. O projeto de Urbanização do Complexo de Favelas de Paraisópolis foi o primeiro projeto de urbanização executado no município de São Paulo após a aprovação do Estatuto da Cidade.

As chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são um instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade, que permite a delimitação e destinação de determinadas áreas do município para abrigar moradia popular. Cada ZEIS possui um Conselho Gestor responsável por aprovar os projetos de urbanização e determinar normas especiais de uso, ocupação, parcelamento do solo e edificação para áreas já ocupadas por moradias. Durante a pesquisa, tornou-se impossível dissociar a prática dos moradores da existência deste espaço de resolução de conflitos institucionalizado.

Inicialmente, a pesquisa focou no conflito gerado a partir do processo de remoção dos moradores e nas estratégias e justificativas utilizadas por eles durante as negociações face a face. Buscava, então, identificar, a partir das entrevistas e do trabalho de campo na área, os elementos que permitiam elaborar uma noção de justiça e equidade entre esses moradores e como essa noção se afastava da forma/norma como estavam sendo atendidos pela Prefeitura.

Com a possibilidade de sair com um cheque de R\$5 mil ou um novo apartamento, tudo dependendo de uma negociação e dos critérios da Prefeitura, esses moradores buscaram formas de conquistar esse seu direito, baseados em valores comuns, como o uso social da terra.

Neste sentido, durante as entrevistas, o fato de morarem na favela há diversos anos e de serem identificados socialmente como favelados os colocava no direito de receber o que consideravam justo, o apartamento da Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab-SP) ou da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU-SP), mesmo que financiado.

Quando ocorreu uma alteração nos critérios de atendimento, essa relação se alterou significativamente, pois havia apenas a possibilidade de o morador ser indenizado pela área construída e/ou receber o aluguel social até o término da construção dos apartamentos. Em seguida, bastava financiar o novo apartamento. Não era mais necessário acionar todos os elementos morais que justificassem seu direito à moradia, porque todos os moradores estavam sendo atendidos por ambos os critérios.

Além disso, esses novos critérios abriam a possibilidade de mais de um morador de um mesmo imóvel financiar outro apartamento. Também eliminavam limites quantitativos de famílias para serem atendidas com o aluguel social, pois a dinâmica da obra exigia rapidez na remoção. Com isso, esse sentido de equidade e justiça buscado pelos moradores passou a ser equacionado nas negociações que identifiquei como o segundo momento das remoções, a partir do qual absolutamente todos os removidos eram encaminhados para receber o aluguel social e o posterior financiamento. Aparentemente, estavam satisfeitos com isso, na maioria das vezes. Porém, como o projeto de urbanização da favela começou em 2004, já existiam moradores nos apartamentos construídos fora da área e, recentemente, nos apartamentos construídos dentro da favela. Ao acompanhar este momento de pós-ocupação, foi possível perceber que o processo de substituição dos moradores por outros, com maior poder aquisitivo, nem sempre ex-moradores da favela, tem ocorrido de forma rápida, tanto no condomínio entregue em 2009 quanto nos edifícios construídos em Paraisópolis recentemente, entregues aos moradores. Com isso, enquanto nas negociações entre moradores e Prefeitura a questão da equidade e da justiça aparecia

resolvida de maneira satisfatória, numa análise mais ampla e histórica, percebeu-se que os moradores removidos da favela estão sendo também retirados desses condomínios, muitas vezes mudando-se para favelas mais distantes ou voltando para Paraisópolis e para a ilegalidade.

Com os resultados observados no longo prazo, novas questões teóricas surgiram, pois todo o processo de urbanização foi marcado pela participação democrática, pela atuação das associações de moradores e pelo voto. Democraticamente esses moradores estão sendo sutilmente retirados da área onde moravam, acreditando que estão melhorando de vida. O resultado é muito parecido com o que Valladares (1980) relatou 35 anos atrás, no livro “Passa-se uma casa”. Porém, agora, tudo ocorre dentro da democracia, dos princípios participativos e da efetiva participação da sociedade organizada dentro da favela.

Neste sentido, pensar esse processo a partir do conceito de democracia disjuntiva (CALDEIRA, 1999) respondeu parte das inquietações que a situação apresentava. O fato de todo o processo ter se estabelecido em critérios democráticos não necessariamente implicou trazer resultados socialmente bons, positivos ou cumulativos. Assim como as operações urbanas foram uma apropriação do poder econômico sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, acredito que as ZEIS também puderam ser apropriadas, mas por caminhos diversos. A avenida construída e as valorizações das áreas que resultarão desse processo, longe de serem apropriadas pelos moradores, servirão mais aos empreendedores da área e para a valorização imobiliária.

Os próprios apartamentos construídos parecem seguir esse caminho de valorização e retirada dos antigos moradores. Mas, desta vez, a remoção não seguiu os padrões iniciados na ditadura, como a violência e a expulsão, foram alcançados resultados de maneira democrática e participativa.

Sintomático desse novo momento é o fato de que o projeto, além de se constituir dentro do novo marco legal, foi iniciado pelo governo de Marta Suplicy, recebeu recursos do PAC e foi executado pela Prefeitura municipal administrada pela oposição ao governo federal.

Algumas conclusões teóricas foram construídas e, para uma melhor compreensão do conjunto do trabalho, as antecipo nesta apresentação. A primeira delas trata da questão da igualdade. A política da diferença, a partir dos casos observados e das justificativas apresentadas pelos moradores, cria uma identidade ou um reconhecimento substantivo do outro de uma forma dependente, como um favor. Apesar de reconhecido um direito, esse reconhecimento se dá de forma subalterna, ora como favor/dádiva, ora como reconhecimento de uma desigualdade intrínseca.

Para Cardoso de Oliveira (2009), *“um tratamento com consideração vai depender da habilidade e ou oportunidade do ator para transmitir o que tenho chamado de referência substantiva a sua característica de pessoa moral, ou uma identidade valorizável, a qual funcionaria como um índice de dignidade”*, contudo, os valores que são acionados para estabelecer essa referência substantiva, a partir dos casos estudados, são muitas vezes negativos e reforçam a desigualdade e a dependência. O sentido de justo, assim, passa por um reconhecimento da diferença e da dependência.

A conclusão é a de que apesar dos avanços da democracia, com a incorporação de todas as classes em processos de democracia participativa, como é o caso do Conselho Gestor e dos princípios do Estatuto da Cidade, esses espaços de participação não são suficientes pelo simples fato de existirem, nem se traduzem de imediato em direitos ou políticas de participação e distribuição do poder entre os mais pobres.

Apesar dos avanços observados no País durante os últimos anos, e o projeto de urbanização de Paraisópolis se inclui como um avanço, essa melhoria nas condições de vida da população não significou uma internalização de direitos civis de forma universal, considerando a moradia como um destes direitos.

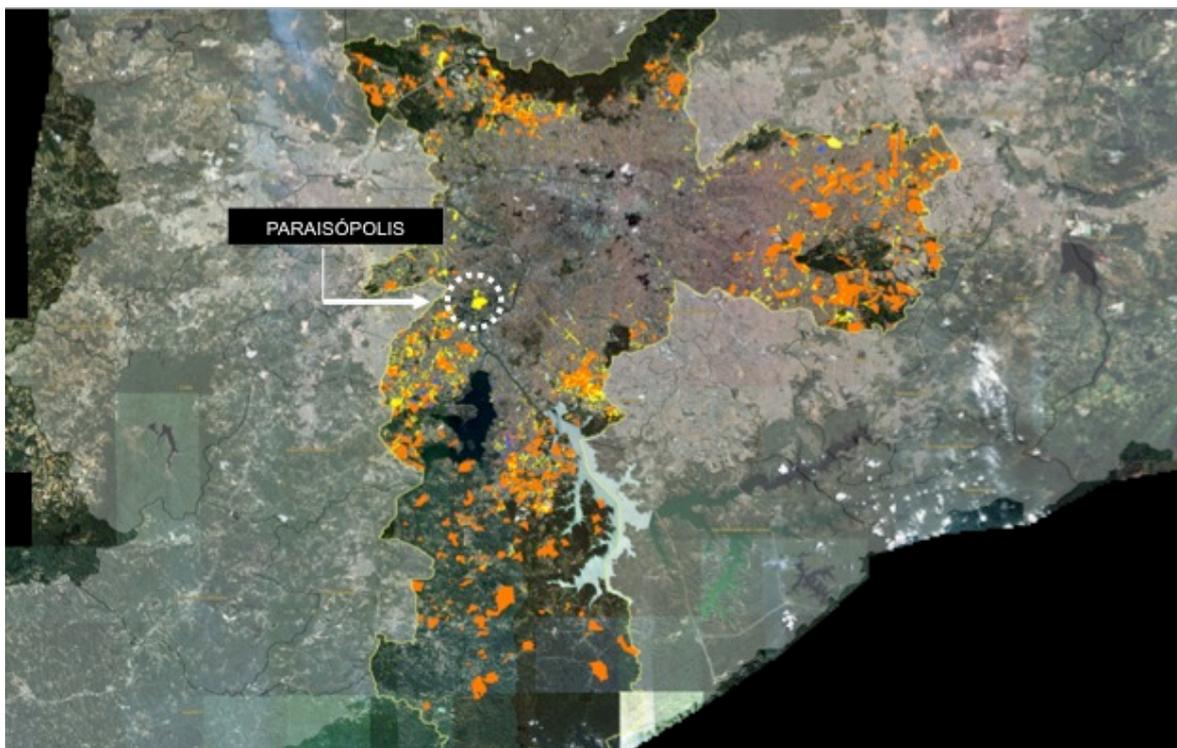
Apesar dos espaços democráticos, os resultados da pesquisa mostram a reprodução da desigualdade à medida que esses moradores removidos de suas casas e “contemplados” com o financiamento dos apartamentos novos retornam para a ilegalidade e, desta vez, a partir de um processo democrático participativo. Ao mesmo tempo, e em relação direta com a afirmação anterior, tem-se que os representantes desses moradores, ao que parece, ao manifestarem seu interesse em identificar-se como classe média, acabaram rompendo vínculos de solidariedade com os moradores mais pobres, não os defendendo de forma

apropriada nos espaços de participação e nos momentos mais críticos, o que nos levou a refletir sobre o sentido das alterações no quadro social anteriormente esboçadas e discutidas pelos autores aqui apresentados.

A comparação entre as práticas dos movimentos sociais organizados da década de 1980, quando Paraisópolis registrou suas primeiras remoções, e as práticas no momento presente revela uma alteração de rumos e perspectivas. O direito à moradia continua presente nos discursos, mas sua efetividade se dá apenas entre aqueles que podem pagar suas dívidas.

Para se efetivar a interpretação sobre a função social da propriedade presente na Constituição, assim como a moradia como um direito humano universal, ao que parece, não dependemos da melhoria nas condições de consumo, mas da internalização do direito à moradia para todas as pessoas. Esse é o desafio!

Mapa 1 – Localização de Paraisópolis na cidade de São Paulo



Fonte: Sehab (s/d)

2 Cidadania, identidade e igualdade

*Numa vasta extensão
Onde não há plantação
Nem ninguém morando lá
Cada pobre que passa por ali
Só pensa em construir seu lar*

*E quando o primeiro começa
Os outros depressa procuram marcar
Seu pedacinho de terra pra morar
E assim a região
Sofre modificação
Fica sendo chamada de a nova aquarela*

*E é aí que o lugar
Então passa a se chamar favela*

Padeirinho/Jorge Pessanha

Morar na cidade de São Paulo para muitos não é fácil. No censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 113 mil famílias foram registradas como moradoras de áreas de risco. Mais de 720 mil famílias vivem em casas com materiais não resistentes, improvisadas e/ou com mais de uma família sob o mesmo teto. Somadas, representam o déficit habitacional registrado pela pesquisa. Mas a falta de moradia digna não significa não ter onde habitar, apenas morar sem dignidade, em condições, muitas vezes, desumanas.

Em setembro de 2010, a Prefeitura Municipal de São Paulo apresentou um Plano Municipal de Habitação (PMH), prevendo a necessidade, até 2024, da existência de 740 mil novas moradias, a um custo de R\$58 bilhões ao longo dos próximos 11 anos⁽¹⁾.

Reconhecido como problema a ser enfrentado pelo Estado, ele se agrava quando observada sua espacialidade. Segundo Bonduki (2000), na década de 1990, mais da metade dos distritos da cidade de São Paulo que possuíam equipamentos urbanos e empregos tiveram uma redução no seu número de habitantes. Enquanto isso, a periferia da cidade recebeu mais de 200 mil novos moradores. Cidade Tiradentes, por exemplo, onde estão localizados inúmeros conjuntos habitacionais construídos pelos poderes municipal e estadual ao longo dos anos, teve um acréscimo demográfico de 2.114%. Ao mesmo tempo,

¹ Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20101207/not_imp650406,0.php>. Acesso em: 16 fev. 2011.

o Censo 2010 indicou a existência de cerca de 290 mil imóveis vazios na cidade²). Ou seja, a cidade de São Paulo continua se expandindo dentro de um padrão excludente que a caracteriza historicamente, com os mais pobres nas periferias.

Além da desigual distribuição espacial, segundo o Governo Federal, esse déficit habitacional se concentra na população pobre. Cerca de 95,9% do déficit habitacional urbano do Brasil estão localizados entre as famílias com renda de até 5 salários mínimos (CIDADES, 2009). A moradia, considerada um direito humano desde 1948, ainda é uma carência para muitos na cidade de São Paulo e em todo o País.

Contudo, e devido aos avanços da luta pela cidadania nas últimas décadas, prevalece a ideia da moradia como um direito de todos, questão que o Brasil tem buscado enfrentar com o objetivo de eliminar o déficit ou pelo menos reduzir suas implicações negativas. Aqui, historicamente é o seu uso, sua função social, que dá legitimidade à ocupação de espaços para habitação; seja na compreensão do senso comum, seja na prática dos movimentos sociais, nos dispositivos da Constituição Federal ou mesmo na história da política internacional sobre as nossas fronteiras, o uso foi um fator determinante.

Apesar disso, entre as alternativas dadas pelos governantes aos pobres no Brasil, tem-se a de viver irregularmente em terras alheias, de favor, em cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos e em favelas. Falamos, portanto, de um problema histórico nacional. O Brasil, segundo um ditado, era e em certa medida ainda é um país com gente sem terra e terra sem gente!

Foi a partir de uma emenda popular, feita por meio da coleta de assinaturas entre os cidadãos, que se consolidou um capítulo sobre o uso do solo urbano na Constituinte de 1988, cujo princípio da usucapião consagrou o legítimo uso da terra.

Em 2001, 13 anos depois de promulgada a Constituição Federal, a Lei 10.257 instituiu o Estatuto da Cidade, regulamentando artigos constitucionais e estabelecendo as normas de ordem pública e interesse social para *“regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”*. Além de definir os princípios da função social da terra e criar instrumentos legais para sua execução, o Estatuto da Cidade transferiu para os planos diretores dos

² Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20101207/not_imp650404,0.php>. Acesso em: 16 fev. 2011.

municípios a definição sobre quando a propriedade urbana cumpriria sua função social. O Estatuto da Cidade também estabeleceu que as metas e os objetivos do Plano Diretor do Município deveriam vir amparados na participação popular sobre as decisões.

Na cidade de São Paulo, em setembro de 2002, foi aprovado, pela Câmara dos Vereadores, o novo Plano Diretor Estratégico. Para Bonduki (2000), algumas novidades podem ser apontadas na Lei n. 13.430, de 13 de setembro de 2002:

[...] a possibilidade de utilização dos novos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade para fazer valer a função social da propriedade, obter contrapartidas pelo uso mais intenso do solo urbano e regularização a habitação informal; a noção de que a participação da sociedade e de suas entidades representativas é elemento angular do processo de planejamento, rompendo a tradição autoritária que sempre o caracterizou. (p. 30).

Dentre os instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade e implementados pelo Plano Diretor Estratégico, destaca-se a criação das chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo estabeleceu que as “*Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP*”. Além disso, o plano buscou incorporar a chamada cidade clandestina à cidade legal, estendendo o direito à cidade e à cidadania, associando o desenvolvimento urbano à gestão participativa, estimulando a produção de Habitação de Interesse Social e a regularização fundiária.

Trata-se de um avanço significativo quando observado numa perspectiva histórica, pois, além de reafirmar o direito à moradia, esta nova legislação incentiva e prioriza formas de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas pelo poder público, tratando diferenciadamente aqueles que se encontram à margem do direito à moradia digna. Diferentemente dos outros conselhos municipais que possuem um caráter apenas consultivo, os conselhos gestores das Zonas Especiais de Interesse Social possuem um caráter deliberativo, reforçando esta característica democrática e participativa.

Todos os projetos de intervenção em áreas de ZEIS devem ser aprovados e acompanhados pelo respectivo Conselho Gestor.

No artigo 174 do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, foi estabelecido que conselhos gestores compostos por representantes dos moradores (atuais ou futuros) e do Poder Executivo deverão ser constituídos em todas as ZEIS. Esses integrantes participarão de todas as etapas de elaboração do Plano de Urbanização, de sua aprovação e implementação. Ampliando a participação da sociedade, o plano ainda prevê que os proprietários de lotes ou glebas e as entidades representativas dos moradores de ZEIS poderão apresentar propostas ao Poder Executivo.

Como se vê, do processo Constituinte à criação do Conselho Gestor de ZEIS, novos mecanismos de participação social foram implementados, o que significa um novo momento na história da cidadania do Brasil. Contudo, ao observarmos a efetividade desses espaços públicos de debate e as ações praticadas pelo Poder Público no que se refere à população pobre, percebemos que o caminho não é linear e cumulativo, mas repleto de idas e vindas.

É possível estabelecer uma relação entre a existência quase formal desses espaços públicos com as práticas dos moradores de periferias e favelas da cidade de São Paulo? Em que medida esses conselhos representaram uma significativa alteração no padrão excludente de desenvolvimento da cidade? Essas são algumas questões que nortearam esta pesquisa, apesar de não serem seu objetivo inicial.

Desde a década de 1960, as Ciências Sociais têm dado grande importância aos problemas de moradia do País. O que se percebe é uma grande preocupação em relação ao processo de conquista da moradia, devido à espoliação urbana aí envolvida, e ao como a população pobre brasileira tem buscado conquistar seu direito à cidade, considerado como direito ao acesso a transporte público, iluminação, água tratada, asfalto e, principalmente, legalização de suas casas.

São os movimentos e lutas pelo direito à moradia que têm garantido esta maior participação e força política da sociedade nesses fóruns de decisão e que têm conquistado melhorias em diversas áreas urbanas. A quantidade de pessoas que, hoje e ontem, vivem em favelas nas grandes capitais do País lotaria praças e avenidas. Pode superar, em

número, o quantitativo de pessoas que, organizadas, agem coletivamente na busca desse direito.

É verdade que, mesmo nas favelas, existem associações de moradores, comunidades eclesiais de base, entidades envolvidas nessa luta, mas há também certa idealização desta participação, um modelo ideal de morador participativo previsto na legislação recente, mas que nem sempre se encontra nesses fóruns e espaços de participação.

O trabalho proposto não tinha como objetivo inicial o exame do movimento social organizado e atuante em busca de moradias, mas procurava compreender práticas individuais que almejavam o mesmo fim das práticas coletivas e dos movimentos sociais ligados à luta por moradia. Neste trabalho, os conflitos existentes foram observados a partir das concepções de direitos que orientavam a prática dos moradores em uma favela na cidade de São Paulo que faz parte de um programa de urbanização e regularização fundiária nas bases do Estatuto da Cidade.

As grandes lutas por direitos foram e são retratadas e analisadas em inúmeras teses e dissertações a respeito das conquistas sociais duradouras e coletivas dos trabalhadores, dos sindicalizados, dos sem-terra e dos estudantes. Mas pouco se escreveu sobre aqueles que não participam e não lutam de maneira coletiva, mas lutam a seu modo. Menos ainda se buscou discutir sobre as bases e os princípios que orientavam suas ações ou ainda sobre as relações entre suas práticas e as insuficiências desses novos espaços de participação democrática.

Possivelmente, uma visão mais ortodoxa sobre a cidadania e a luta por direitos poderia encontrar aqui práticas condenáveis de negociação e de busca por direitos, interpretando tais ações como buscas por privilégios. Todavia, não se tratava de fazer julgamentos éticos e morais a respeito dessas ações dos moradores, mas, sim, tentar entender, nessas práticas, os princípios que orientavam sua ação. Neste sentido, o trabalho buscava conhecer algumas das formas utilizadas para se conquistar uma moradia, suas justificativas, seus discursos e a relação destes com as concepções de justo e de direito, na perspectiva do agente.

O objetivo da pesquisa foi compreender os fundamentos legitimadores de práticas como as de um morador que, descontente com a indenização recebida pela Prefeitura

devido à remoção de sua casa para a abertura de uma rua ou canalização de um córrego, divide-a em duas, justamente para receber mais um atendimento, que considerava justo como indenização. O limite entre o privilégio e o direito muitas vezes não ficava claro e apenas compreendendo o significado das concepções vigentes de igualdade e equidade desses atores foi possível situar seu sentido de justiça e igualdade, partilhado pelo agente e pela comunidade à sua volta, e ao mesmo tempo poder refletir sobre suas implicações para a construção da cidadania no Brasil.

Foi possível, por meio dos relatos que aqui serão apresentados, entender tais ações a partir de um senso de justiça próprio, no qual relações de desigualdade entre os cidadãos geram legitimações num processo de negociação entre o poder público e o morador da favela.

A articulação entre direito, (des)igualdades e justiça levantou questões importantes para se pensar o conceito de cidadania e suas práticas no Brasil. Ao mesmo tempo, revelou os limites de se analisar tais relações a partir exclusivamente dos processos de negociação de remoção dos moradores envolvidos nesse projeto de regularização e urbanização, pois, enquanto pudemos constatar equidade na decisão final das negociações entre moradores e Prefeitura, no longo prazo, assistimos ao que chamo de reprodução democrática do processo de remoção, que, historicamente, caracterizou os processos de urbanização e regularização fundiárias de favelas no Brasil.

Foram quase 10 anos acompanhando o projeto de urbanização e regularização fundiária do complexo de favelas de Paraisópolis, na zona oeste da cidade, considerado o projeto piloto de aplicação dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade na cidade de São Paulo e numa das maiores favelas do Brasil.

Seus resultados, aqui analisados, demonstram avanços que os novos instrumentos de regularização fundiária e de urbanização representaram, mas também, e principalmente, as limitações e consequências de sua aplicação.

Durante todo este período, três prefeitos passaram e um novo acaba de chegar. Ainda não é possível identificar as mudanças de concepções advindas da nova administração, porém, as ações implementadas durante a administração da prefeita Marta Suplicy tiveram continuidade durante a gestão dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab, além de

significativos aportes de recursos financeiros encaminhados pelo Ministério das Cidades durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Da mesma forma, a composição política de apoio ao governo federal em Brasília se reproduziu no começo da administração do prefeito Fernando Haddad, com a Secretaria de Habitação do município sendo dirigida pelo indicado político do Partido Progressista, mesmo partido do ex-prefeito Paulo Maluf.

Por isso, apesar das diferenças ideológicas contidas em cada um deles, o projeto de urbanização e regularização fundiária do complexo de favelas de Paraisópolis nunca foi alterado substancialmente se considerarmos o Plano de Urbanização aprovado no Conselho Gestor da ZEIS em 2005 ou o Plano Diretor da Cidade de São Paulo, assim como o projeto não foi abandonado ao longo destes anos, podendo ser considerado um projeto de Estado, independente de partidos e ideologias.

De toda forma, enfocamos os discursos sobre direitos e suas relações com igualdade e equidade entre os moradores removidos de suas casas para a execução deste projeto, buscando entender suas práticas e os princípios de justiça que os orientaram e, neste sentido, as trocas de comando da administração não representaram grandes implicações para a pesquisa.

Porém, como dissemos na apresentação, ao longo do processo algumas alterações nas formas de atendimento a esses moradores ocorreram e colocaram novas questões à pesquisa. Atualmente, já existem apartamentos financiados entregues aos moradores removidos anteriormente e alguns desses moradores até mesmo já os deixaram. Se algumas questões que direcionaram a pesquisa foram respondidas e superadas, novas surgiram a partir deste processo. Ficaram claros, de um lado, os limites da análise focada nas interações face a face e sua relação com problemas de equidade e, de outro, a importância de considerar a ideia de equanimidade e sua relação com a cidadania ao longo do tempo.

O fato de os moradores saírem aparentemente satisfeitos com o resultado do processo de negociação das remoções, sendo atendidos em suas reivindicações, é suficiente para discutirmos cidadania e direitos na cidade de São Paulo? Ou assistimos a um processo de reprodução da exclusão social, agora com características democráticas e participativas? O direito à cidade se resume ao financiamento de um apartamento no local ou devemos

estender e dar outra substância a esse direito? Reconhecer um direito é suficiente para efetivá-lo?

2.1 A chegada à favela

Meu primeiro contato com o problema da moradia na cidade de São Paulo ocorreu em função de atividades profissionais que desenvolvia em parceria com os trabalhadores do Movimento dos Sem Moradia (MSM) da capital, que congregava militantes nas periferias da cidade por meio de reuniões, manifestações e da organização coletiva. Seus participantes eram, na maioria, os moradores da periferia, trabalhadores que viviam de aluguel ou de favor na casa de algum parente. Em comum, tinham o desejo de possuir sua própria casa. Durante os dias da semana, trabalhavam em construções, restaurantes e lojas, como pedreiros, vendedores, ambulantes, copeiros, garçons e metalúrgicos, entre outras profissões. Nos fins de semana, participavam de reuniões na Associação do Movimento dos Sem Moradia (MSM), onde sua presença era obrigatória. Nesses encontros, recebiam instruções e informações a respeito das lutas em desenvolvimento.

Quando a Prefeitura de São Paulo passou a ser administrada pelo Partido dos Trabalhadores, em 2001, a prefeita Marta Suplicy estabeleceu um programa de crédito às cooperativas ligadas a esse movimento social. Com os recursos enviados diretamente às associações e cooperativas, os trabalhadores iniciaram mutirões de construção das casas próprias ou retomaram obras iniciadas na administração da prefeita Luiza Erundina, interrompidas por falta de repasses financeiros por parte dos prefeitos seguintes.

Em alguns casos, essas parcerias ocorriam a partir de ocupações de terras e prédios abandonados. Em outros, a partir de doação de terrenos da Prefeitura. Essas cooperativas contratavam escritórios de arquitetura, nos quais havia, por razões contratuais entre a Prefeitura e as cooperativas, um setor específico para tratar das questões sociais durante a execução das obras das novas habitações.

Num desses projetos, na Cidade Tiradentes, localizada na zona leste do município, fui trabalhar como sociólogo durante a construção dos apartamentos. O que chamava a atenção naquele movimento eram sua disciplina e organização. Aqueles que não participavam de determinado número de reuniões ou manifestações eram retirados da lista de espera dos contemplados para a casa própria ou colocados no final da lista. Aqueles que faltavam durante a execução das obras eram obrigados a pagar multas e, em caso de reincidência, podiam até mesmo perder o direito de serem beneficiados ou terem que voltar para a fila de espera.

Assim, depois de trabalhar durante toda a semana, eram obrigados a construir suas casas aos sábados e domingos, o que me parecia uma superexploração de sua força de trabalho (OLIVEIRA, 2006). Durante o período em que trabalhei com o movimento, percebi que poucos militantes moravam nas favelas da cidade. Aquilo parecia contraditório, uma vez que a cidade possuía diversas favelas e seus moradores deveriam ser o público-alvo do movimento.

Questionando alguns militantes e dirigentes, descobri que os chamados favelados não “serviam” para o movimento. Eram acusados de acomodados, alienados e encostados. Desejavam tudo pronto, sem esforço ou luta. Mesmo após minhas considerações sobre o problema habitacional da cidade, os dirigentes afirmavam que experiências passadas demonstravam que os favelados não se adaptavam às regras do movimento, além de desejarem casas próximas aos locais onde já se encontravam, sem muito esforço. Essas acusações ou constatações me surpreenderam. Afinal, os favelados estavam na mesma condição daqueles outros militantes, exceto pelo fato de habitarem locais irregulares e não possuírem organização política.

O mecanismo de acesso à terra, entre os moradores das favelas, é normalmente realizado através de relações familiares e de amizade. Na maioria das vezes, a área onde a favela se estabelece é ocupada ao longo do tempo e de forma passiva, com alguns moradores chegando mais tarde, até que o conjunto de novas casas ou barracos forme uma favela, como na canção de Padeirinho e Jorge Pessanha.

Na favela estudada, era comum encontrarmos em uma mesma viela diversas casas cujos moradores eram de uma mesma cidade do interior do Nordeste e/ou de uma mesma

família. Primeiro chega um morador e sua família, que mais tarde convida um parente ou amigo, que por sua vez chama outro. Todos dividem o espaço ocupado e, aos poucos, vai se formando um conjunto de casas naquele local. Os depoimentos aqui apresentados são exemplares de como isso ocorreu em Paraisópolis, a segunda maior favela da cidade de São Paulo.

O convívio com a periferia da cidade foi fundamental para trabalhar no projeto Favela Bairro, implementado pela Secretaria da Habitação do município de São Paulo, a partir de 2004, no qual, inicialmente, comecei trabalhando como sociólogo coordenador das atividades de coletas de dados do censo cadastral dos moradores. As atividades previstas no projeto Favela Bairro incluíam a elaboração de um censo demográfico entre os moradores de um complexo de favelas na região oeste da cidade, chamado complexo de favelas de Paraisópolis.

Deixar o movimento organizado e entrar na favela foi uma experiência marcante e permitiu refletir a respeito dos diversos mecanismos de luta por moradia numa metrópole como São Paulo. Portanto, o trabalho proposto envolveu moradores excluídos de direitos básicos e, ao mesmo tempo, discriminados por todos: movimento social, Poder Público e vizinhos ricos do entorno, do Morumbi e até mesmo dos vizinhos “ricos” do Centro da favela. Tratava-se de pessoas que não tiveram acesso a bens básicos essenciais à sobrevivência, possivelmente vistas, e se vendo muitas vezes, como não portadoras de direitos. Com isso, a pesquisa buscou identificar as estratégias empreendidas pelos moradores da favela de Paraisópolis, região sul da cidade de São Paulo, para a conquista e/ou manutenção do seu direito à moradia, sua relação com a cidadania e identidade social e a partir de quais valores esses moradores buscavam legitimar suas práticas.

O ponto de partida foi o atendimento aos moradores removidos de suas casas devido às obras de urbanização na área, realizadas pela Secretaria de Habitação da Prefeitura de São Paulo (Sehab). A partir daí, surgiu a necessidade de relacionar essas práticas com os espaços de participação e deliberação, que, em tese, deveriam fazer a mediação entre os moradores e o poder público durante o processo de remoção desses moradores.

Dessa forma, buscou-se relacionar os processos de negociação de identidades entre esses moradores em sua relação com o Poder Público, as entidades que participam do Conselho Gestor da ZEIS de Paraisópolis e os proprietários das áreas ocupadas, observando como essas representações de favelados são construídas, como se relacionam com tais práticas e como variam em função das condições em que são acionadas.

A melhor maneira para refletir a respeito das estratégias utilizadas para garantia de seus direitos, daqueles que vivem nas piores condições de vida na favela – como os moradores da beira do córrego e das áreas de risco de desabamento ou aqueles removidos para a pavimentação da nova avenida – foi acompanhar os processos de negociação para a desapropriação de suas moradias, empreendidos no local em função de obras em execução na favela.

2.2 O primeiro contato, a primeira negociação

Como dissemos, buscamos compreender as estratégias de conquista de direitos daqueles que não se organizam coletivamente e que supomos serem as principais vítimas da urbanização da favela, pois sequer possuem recursos para contratar um advogado ou organização política para agir coletivamente. Trabalhamos com a perspectiva de que se trata de estratégias de negociação de direitos numa sociedade desigual, cujo espaço público existe, mas cuja efetividade como espaço de negociação é insuficiente e, neste sentido, buscamos entender as bases desta insuficiência.

O que se observa é que a forma de atendimento aos moradores afetados pelo empreendimento urbanístico tem uma forte relação com a identidade de favelado.

O fato de ser favelado tem desqualificado o indivíduo da condição de habitante urbano, pois retira-lhe a possibilidade de exercício de uma defesa que se processa em torno da questão da moradia. Ocupante de terra alheia, o favelado passa a ser definido por sua situação de ilegalidade e sobre ela desaba o império draconiano dos direitos fundamentais da sociedade, centrados na propriedade privada, cuja contrapartida necessária é a anulação de suas prerrogativas enquanto morador. Assim, nem neste aspecto mínimo o favelado tem aparecido

enquanto cidadão urbano, surgindo, aos olhos da sociedade, centrados na propriedade privada, como um usurpador que pode ser destituído sem a possibilidade de defesa, pois contra ele paira o reino da legalidade em que se assenta o direito de expulsá-lo. (KOWARICK, 1979, p. 91).

A condição de ilegalidade dos moradores, muitas vezes, afeta diretamente sua condição de participação nas negociações e esse morador sabe da sua situação, da forma como é visto pelo Poder Público no que se refere aos seus direitos, e sua prática de negociação reflete essa condição.

A relação entre identidade e luta por direitos numa sociedade desigual pode ser demonstrada com o caso a seguir, vivenciado pelo pesquisador no começo do projeto de urbanização.

A grande dificuldade da empresa vencedora da licitação da Prefeitura para a realização do censo, produto prévio para a elaboração do projeto básico das construções que se realizariam no local, era encontrar pessoas dispostas a entrar nas vielas e entrevistar um morador em cada casa ou barraco do local. Assim, fui trabalhar como interlocutor entre os moradores da favela e a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), responsável pela licitação e fiscalização das futuras obras. Esta atividade me proporcionou a oportunidade de conhecer toda a favela. Durante a semana, participávamos de atividades vinculadas à parte social do empreendimento, divulgávamos as reuniões sobre futuras remoções de famílias e execução de obras em áreas definidas e, nos fins de semana, fazíamos as reuniões com esses moradores.

Foi numa dessas reuniões que conheci Paulo (nome fictício), um morador da beira do esgoto da região do Grotinho, a mais carente área de Paraisópolis. Em um desses encontros com os moradores que seriam removidos para a realização de obras de canalização do esgoto, Paulo fez diversas intervenções após nossa explanação. Sua competência em dialogar, a partir de nossos pressupostos e daquela situação, fez com que a equipe técnica propusesse seu nome como representante da área para as oficinas de trabalho que seriam desenvolvidas futuramente.

Morando na beira do esgoto, Paulo vivia em condições insalubres, com crianças pequenas, e já havia perdido dois filhos com hepatite. Após a reunião, passou a visitar a

equipe no espaço alugado para o projeto na favela, solicitou mapas, relatou histórias, reclamou das suas condições e buscou nossa amizade e afinidade.

A mensagem destinada aos moradores era a de que todos tinham direito à moradia e aqueles que tivessem suas casas demolidas seriam atendidos com aluguel social, indenização ou financiamento de apartamentos da Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab-SP) ou da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU-SP). Naquele momento era importante explicar e convencer de que não haveria remoção com destino a alojamentos, pois todos seriam removidos somente quando houvesse definição de novo local para viver. Era um compromisso da Prefeitura. Dentre os principais objetivos estava o “empoderamento” dos moradores sobre o projeto e a criação dos espaços de participação criados pelo Plano Diretor e pelo Estatuto da Cidade, recém-aprovado pelo Congresso Nacional.

Na primeira oportunidade em que a Prefeitura ofereceu indenização pelos barracos que seriam destruídos, Paulo foi um dos primeiros a receber o dinheiro. Tratava-se de um barraco de madeira construído ao lado do esgoto da área e em condições bastante precárias.

Durante os encontros, Paulo afirmara que mudaria da região. Mas assim que recebeu a indenização pelo barraco que seria destruído em função das obras, seu comportamento mudou. Deixou de nos visitar e passou a nos receber atrás da porta de sua casa, com conversas curtas e secas.

Na desmontagem das casas de madeira, os funcionários da Prefeitura derrubavam e deixavam os materiais no próprio local, ao lado e em cima do esgoto aberto, sob o argumento de que tal atitude evitaria a construção de novos barracos.

Era novembro, mês de chuvas na região, a Subprefeitura foi notificada a respeito das casas derrubadas, do lixo produzido e do provável entupimento dos esgotos. Apesar de avisado preventivamente, o subsecretário da Administração Regional, responsável pela retirada, nada fez com relação aos moradores ou ao entulho. Assim, as chuvas vieram e o esgoto entupiu, alcançando níveis críticos e invadindo casas antes não atingidas pelas enchentes. Após noticiário televisivo, a Subprefeitura apareceu no local.

O encontro entre os membros da Subprefeitura e os moradores não ocorreu como imaginávamos a partir dos encontros e falas de Paulo. De cidadão possuidor de direitos,

Paulo adotou outra postura, assim que o funcionário o questionou sobre sua permanência no local. Enquanto que para o pesquisador Paulo justificava sua permanência alegando que a indenização era pouca, que não sairia do local com tão pouco pois morava ali há muito tempo, para os funcionários da Subprefeitura seu discurso foi no sentido de se vitimizar e pedir ajuda, apresentando-se como coitado, com filhos e sem lugar para ficar.

Não se tratava mais de ter direito a um atendimento digno, mas de pedir ajuda, de obter condescendência para ficar. A postura reivindicativa foi substituída pela de subjugado, pedinte de favores. Ou seja, diante dos técnicos da Prefeitura, Paulo elaborou um discurso de acordo com as falas dos técnicos e, diante da Subprefeitura, um discurso em consonância com as falas do representante da instituição.

No momento da situação, nós, que representávamos a Secretaria de Habitação (Sehab), ficamos indignados com a atitude da Subprefeitura. Nossa conversa com o subprefeito foi agressiva, enquanto as verdadeiras vítimas daquela situação assistiam caladas ou entravam para suas casas. Só percebemos o que estava ocorrendo quando o subprefeito questionou a permanência de Paulo no local e, em seguida, perguntou o nome de cada um de nós, numa tentativa de intimidação. De repente, aquilo que era, minutos antes, motivo de indignação e revolta, tornou-se uma manifestação de submissão e conformismo, só rompida por aqueles que não haviam sido afetados diretamente, mas que compartilhavam daquela revolta.

Não só desta vez, mas em outras oportunidades, os moradores, frequentemente, diziam que eles não valiam nada aos olhos da Prefeitura, que favelado era sempre tratado com descaso, e faziam outras afirmações nas quais admitiam indiretamente que seus direitos (e sua dignidade) não eram respeitados pelo poder público e pela sociedade.

Após a intimidação e firmação do compromisso com a limpeza do local, o subprefeito retirou-se com sua comitiva; e nós, alguns dias depois, fomos chamados a prestar explicações na Secretaria de Habitação do município.

Paulo, por sua vez, mora na mesma área, num apartamento construído pela Prefeitura, apesar de ter recebido a indenização e se comprometido a ir embora da favela. Ou seja, seu objetivo foi alcançado, quer seja fazendo-se combativo, quer de submisso.

Naquele dia, a chegada do subprefeito ao local foi cerimoniosa. Diversos carros enfileirados, portas se abrindo e homens descendo com ares de polícia. Os que não estavam de óculos escuros permaneceram com um semblante sério, intimidador. Os séquitos do subprefeito faziam as cenas de cortesia próprias às autoridades, adulando, estendendo os braços para direcionar sua caminhada na área. O clima entre os moradores também se alterou com a chegada do titular da pasta. Como nós, da Sehab, estávamos sempre presentes, não surpreendíamos os moradores como o fez a chegada da comitiva. Certamente, estávamos diante de um rito, no sentido de termos, naquele instante, “um momento privilegiado para se penetrar no coração cultural de uma sociedade, na sua ideologia e no seu sistema de valores” (DAMATTA, 1997).

Sem dúvida, aquele momento atualizou a ordem de autoridade e permitiu situar quem era quem, como uma reatualização das consciências. No momento em que o subprefeito perguntou nossos nomes, experimentamos o rito do “você sabe com quem está falando?” velado, mas com o mesmo significado. Era uma autoridade ameaçada tentando se impor sem ameaçar diretamente, apenas perguntando nossos nomes. Sabíamos das consequências daquela pergunta. Haveria uma reclamação aos nossos superiores assim que ele voltasse à Subprefeitura, como de fato ocorreu. Naquele momento, o “cala a boca” do subprefeito acionou uma nova ordem de grandeza e Paulo percebeu isso muito rapidamente.

Neste sentido, suas justificativas se alteraram. Desejava que o acordo que estabelecera com o poder público fosse alterado. Alterado porque ele estava numa situação particular, com filhos, sem casa e desempregado, buscando sensibilizar os funcionários da Subprefeitura. O pedido era para não se aplicar a regra geral à sua situação.

Da mesma forma como buscou criar um elo de identidade e afinidade com a equipe da Sehab, a partir da imagem que ele construiu do grupo, em função dos discursos realizados nas reuniões, Paulo buscou construir uma empatia com o subprefeito, a partir dos critérios de identificação que deveriam ser acionados com aquele interlocutor. A referência substantiva de sua identidade alterou-se radicalmente. Se, por um lado, a hierarquia funcionou para fazer valer a lei, à medida que o subprefeito nos intimidou com

seu cargo e poder, por outro, a lei foi anulada quando o subprefeito parou de se preocupar com Paulo e, mais tarde, não criou obstáculos à sua nova moradia.

Paulo estava muito consciente das relações de força existentes naquele momento e manipulou sua identidade com o objetivo de permanecer no local. Essa situação possibilitou uma margem de manobra aos representantes da Subprefeitura, pois criou uma espécie de aliança política velada entre eles, baseada na cumplicidade recíproca, à medida que Paulo não os acusava de nada e, ao contrário, pedia sua ajuda. Com isso, os representantes da Subprefeitura sentiram-se à vontade para nos cobrar explicações e reverter a situação criada.

Assim, para obter a interpretação desejada, Paulo pôde manipular suas impressões e controlar sua própria reação à ação das outras pessoas, baseado na manipulação de sua própria identidade diante de cada interlocutor. Se para nós aquilo parecia uma traição, uma enganação daquilo que já havíamos vivenciado conjuntamente, para Paulo era uma questão de sobrevivência e moradia.

Neste caso foi possível avaliar como se articulam as noções de direito, identidade e cidadania. Como entender as atitudes de Paulo à luz dos conceitos de igualdade e cidadania? Baseado em quais justificativas e valores ele agiu neste momento e nas negociações anteriores? É possível reconstruir este conflito a partir das concepções que orientaram a ação de Paulo? Existe alguma relação entre as estratégias de Paulo e a efetividade da existência de espaços públicos de mediação das negociações?

2.3 Identidade e reconhecimento de direitos

Atualmente, a Teoria do Reconhecimento tem ganhado destaque, à medida que coloca o problema em termos mais amplos do que a simples necessidade econômica ou material como o combustível dos processos de conflito social na sociedade contemporânea.

Axel Honneth (2003), em *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*, apresenta algumas pistas para se pensar as motivações que levam à

criação de movimentos sociais que lutam por aquilo que consideram seus direitos. Sua proposta se constrói a partir de duas vertentes. Uma filosófica, construída a partir da ideia “original” de Hegel, e outra constituída a partir da proposta da psicologia social de George Mead. O autor resgata a ideia de Hegel de que a identidade surge do processo interativo e conflitivo entre os sujeitos. A luta entre os sujeitos pelo reconhecimento constitui o social e a moral da sociedade e permite a individualização e liberdade dos indivíduos.

Utilizando o trabalho de Hegel (2006), ele observa que não se trata mais de uma luta pela autopreservação ou pelo poder entre os indivíduos, mas do reconhecimento da individualidade, que se expressa na esfera do amor, do direito e da solidariedade.

Com o trabalho de Mead (1993), Honneth estabelece os elementos empíricos desta proposta até aqui filosófica, pois Mead reafirma que a identidade dos sujeitos se constitui a partir de um processo intersubjetivo entre os participantes. Honneth considera essa discussão primordial aos seus propósitos de fundar uma Teoria do Reconhecimento e avança nessas formulações ao resgatar Mead, para reafirmar a ideia de que os sujeitos devem sua identidade a uma experiência empírica e de reconhecimento intersubjetivo.

A formação do Eu prático está ligada à pressuposição do reconhecimento recíproco entre dois sujeitos: só quando dois indivíduos se veem confirmados em sua autonomia por seu respectivo defronte, eles podem chegar de maneira completa a uma compreensão de si mesmos como um Eu autonomamente agente e individuado. (HONNETH, 2003, p. 120).

Portanto, o processo de construção da identidade depende da existência de um interlocutor e só é possível adquirir a consciência desta identidade num processo de objetificação de si próprio nesta interação. A consciência de si só ocorre quando o sujeito está em condições de desencadear em si próprio a mesma reação que causaria em seu defronte. Como a identidade fica atrelada à experiência do reconhecimento intersubjetivo, o sujeito só tem consciência de sua subjetividade na condição de objeto, quando apreende sua própria identidade na perspectiva do outro.

O conceito de “Me”, criado por Mead, é a exemplificação desta ideia de objetificação do sujeito, como uma imagem dele próprio na perspectiva do outro, incorporando as normas sociais do grupo. Para Mead, o processo de socialização

desenvolve no sujeito esta capacidade de enxergar-se pelos olhos do grupo, incorporando os aspectos normativos. Com o conceito de “outro” generalizado, Mead demonstra como a criança, ao passar da fase do *play* para a do *game*, torna-se capaz de entender as expectativas que o grupo tem em relação a ela e, ao mesmo tempo, afirmar suas expectativas em relação ao próprio grupo.

Assim, a criança sabe o que esperam dela e o que ela pode esperar do grupo no qual se encontra. Para Honneth, esta é a base para o pleno desenvolvimento da identidade do indivíduo e, por isso, faz sentido empregar para esta relação intersubjetiva entre a criança e o grupo o conceito de reconhecimento. Em nosso exemplo, devemos observar as bases substantivas sobre as quais este reconhecimento se estabeleceu em cada um dos momentos.

Mas o processo de construção da identidade não se resume a uma consciência de si na perspectiva do outro. O conceito de “Eu”, dentro do quadro explicativo de Mead, aparece como a instância criativa com a qual o sujeito reage às obrigações sociais. O Eu se contrapõe ao Me e, segundo o autor, só se dá a conhecer ao pesquisador através do comportamento desviante das normas exigidas. Para Mead, o conflito entre o Me e o Eu é o que gera o desenvolvimento moral da sociedade e do indivíduo. As forças que geram o movimento de reconhecimento são representadas pelo Eu e não pelo Me.

As três esferas de reconhecimento propostas por Hegel são retomadas por Honneth, para demonstrar que, em todas elas, há uma relação entre a dependência e a autonomia dos sujeitos com relação aos outros, e as pesquisas de Winnicott a respeito da relação entre mãe e filho no processo de desenvolvimento da criança demonstram como esta relação de dependência e autonomia se constrói, formulando as bases analíticas para as três esferas.

No processo de reconhecimento do direito, a ideia da universalização dos direitos proporciona ao sujeito a liberdade para agir, ao mesmo tempo que ele sabe que sua dignidade e a dos outros estão garantidas. Não só a liberdade individual é possível como o sujeito tem a certeza de que ela é reconhecida por todos os indivíduos. Isto gera o autorrespeito e coloca em evidência a relação entre a universalização do direito e o conflito com o tratamento diferenciado.

No processo de reconhecimento da solidariedade, a relação entre autonomia e dependência adquire novos elementos, pois se dá em bases de reconhecimento das

qualidades do sujeito em termos de contribuição ao grupo social ao qual está vinculado. São suas contribuições individuais que garantem a estima do grupo, o reconhecimento de suas qualidades e o conseqüente prestígio, gerando autoestima. Esse processo de internalização do reconhecimento por parte dos outros exige uma renovação constante e coloca importantes questões para esta pesquisa uma vez que grupos estigmatizados, como os moradores da favela, têm nesta esfera um diferencial negativo, pois são considerados criminosos e invasores da propriedade alheia.

Para Honneth, a luta pelo reconhecimento surge a partir de experiências de desrespeito nestas duas esferas: a do direito e a da solidariedade. Uma ação desrespeitosa que lesa um ou mais indivíduos em uma ou mais esferas propulsiona ações de indignação que podem transformar essas experiências individuais de desrespeito em ações coletivas.

Assim, o protesto ou a resistência não seriam o resultado de problemas econômicos, mas de uma lesão nessas esferas que modificaram o consenso intersubjetivo existente. Ao fundamentar sua proposta, Honneth retoma os trabalhos de E. P. Thompson (2010) e Barrington Moore (1987) para demonstrar que as pessoas se engajam em movimentos porque se sentem ameaçadas pelas modificações políticas do momento que ferem o consenso intersubjetivo existente, gerando um desrespeito social. Ao mesmo tempo, os conflitos por reconhecimento, quando admitidos, são retomados a partir de novas necessidades, fortalecendo um processo de progresso moral na sociedade. O avanço da cidadania civil, da liberdade individual, foi a base para a cidadania política, que garantiu a participação e o direito de votar e de ser votado. Por sua vez, foi fundamental para a luta por garantias de bem-estar social na sociedade europeia, como exposto por Marshall (1967).

Assim, da mesma forma que um desrespeito leva a um processo de luta por reconhecimento, é possível pensar a cidadania como uma luta pela inclusão de novas temáticas na agenda da sociedade. Então, é importante analisar qual é o consenso intersubjetivo existente nas relações entre moradores da favela e o restante da sociedade.

Seguindo Hegel, um pedaço de terra para morar ou plantar traz implicações para a identidade dos sujeitos ocupantes, pois, para viver em paz, o ocupante tem de ser reconhecido por seus contemporâneos como portador deste direito.

A reconstrução do contrato social a partir da eticidade formada intersubjetivamente dá ao conflito entre os homens uma nova dimensão, segundo Honneth. Ser reconhecido pelos outros como portador de direitos possibilita ao sujeito se reencontrar consigo mesmo e, ao mesmo tempo, poder aumentar a percepção sobre suas particularidades, especificidades e, graças a isso, fazer emergir novas fontes de sua identidade que podem ser novamente reconhecidas pelos seus contemporâneos (HONNETH, 2003, p. 63).

Esse processo de reconhecimento é exemplificado por Hegel (op. cit.) por meio de, justamente, uma invasão de terras. O invasor de um território ocupado por uma família ignora a existência de seus ocupantes enquanto que a expectativa normativa dos moradores pressupõe o inverso, ou seja, que o outro tenha uma consideração positiva a seu respeito.

Numa invasão de terras já ocupadas por pessoas, há uma desconsideração do sujeito invadido e do acordo subjetivo implícito por Hegel. A invasão não é apenas de sua posse, mas fere o sujeito como pessoa. Então, o reconhecimento da propriedade da terra é essencial para o desenvolvimento do respeito mútuo e o desenvolvimento da cidadania e sua ausência pode ter consequências no pleno desenvolvimento da própria personalidade dos indivíduos (apud HONNETH, 2003, p. 87).

A experiência de ser favelado e de apreender as expectativas da sociedade com relação a si próprio e suas próprias expectativas com relação à sociedade traz importantes elementos para se pensar as experiências de desrespeito e as formas de (re)agir em relação a ela. Compreender o consenso intersubjetivamente existente é fundamental para poder interpretar suas práticas, assim como a forma de consideração estabelecida, a substância moral desse reconhecimento.

Seguindo outro caminho, Charles Taylor (1993) também articula os conceitos de solidariedade e de direito e sua relação com o conceito de identidade. Isso porque, segundo o autor, a atual política coloca uma nova exigência ao Estado e à sociedade, que trata do reconhecimento de demandas advindas de grupos minoritários dentro de uma sociedade mais ampla.

Num debate entre versões que entendem a cidadania como um conceito igualitário e universal e aqueles que, como ele, a entendem como vinculada ao reconhecimento de diferenças, Taylor afirma que a identidade de grupos e indivíduos é formada pela sua

existência ou inexistência ou, ainda, pelo reconhecimento incorreto desta identidade. E, assim, o não reconhecimento ou o reconhecimento incorreto seriam interpretados por esses grupos como uma forma de desrespeito. A base empírica de seu trabalho é a relação estabelecida entre os francófonos do Québec e o restante anglófono do Canadá.

Esta discussão possui diversas convergências com a teoria de Honneth. A principal delas, para nosso interesse, é a do reconhecimento do caráter dialógico do processo de construção da identidade. Para o autor, duas características do mundo moderno marcam este novo paradigma da cidadania e a entrada da temática do reconhecimento no interior das sociedades.

Uma delas é o ideal de autenticidade dos indivíduos. Passando por Rousseau e dialogando com maior ênfase com Herder, Taylor demonstra que o surgimento do ideal de autenticidade contribuiu fortemente para a importância da dimensão do reconhecimento no debate contemporâneo. Herder afirmava que cada pessoa ou grupo possuía uma maneira de ser original e que deveriam cultivar sua singularidade. Os indivíduos, assim como as coletividades, só se tornam verdadeiros agentes humanos, capazes de se definirem e se autocultivarem, quando adquirem linguagens, e este processo, mais uma vez, possui uma dimensão dialógica à medida que os seres humanos não apreendem uma linguagem num diálogo consigo mesmo, mas através de outros indivíduos significativos.

Assim, nossa identidade é formada por um elemento interno, íntimo, mas em diálogo com outros, que possuem relevância em nossas vidas, os outros significativos de Mead. Mas apenas o diálogo interno com relação aos outros significativos não é suficiente, pois todos os indivíduos negociam abertamente suas identidades com os grupos ao seu redor.

Diferentemente do que ocorria no passado, quando as identidades eram estabelecidas e havia pouco espaço para alterações, na modernidade, há a possibilidade de operar este caráter dialógico da construção da identidade, do reconhecimento, da mesma forma que se abre a possibilidade para que este reconhecimento não ocorra, gerando potencialmente um desrespeito, uma agressão.

Esta relação coloca como problema a articulação entre a ideia de cidadania e direitos universais, que desconsidera as diferenças e uniformiza a todos como cidadãos,

com o princípio de autenticidade, à medida que este exige o reconhecimento da particularidade da identidade de cada grupo ou cidadão.

Essa tensão irá se repetir com outra característica do mundo moderno, a da transformação da ideia de honra na de dignidade. Enquanto a honra remete a relações hierárquicas e de tratamento diferenciado para aquele que a possui, a dignidade se caracteriza pela ideia de universalidade e igualitarismo. Todos os seres humanos possuem dignidade e esta característica não depende de sexo, de renda ou de idade.

Taylor mais uma vez coloca a tensão entre a ideia de tratamento uniforme e não diferenciado com a exigência de fazermos distinções baseadas em características diferenciais. De um lado, o universalismo e o princípio de que todos são iguais e, de outro, o princípio de que todos devem ser reconhecidos em suas diferenças. “Enquanto a política da dignidade universal lutava por formas de não discriminação, [...] a política da diferença define a não discriminação como uma exigência que nos leva a fazer dessas distinções a base do tratamento diferencial.” (1993: 52).

Esta tensão vai se refletir na relação entre os quebequenses e os moradores do restante do Canadá, pois enquanto os primeiros exigem tratamento diferenciado com vistas a proteger e garantir a preservação de sua cultura, o restante do Canadá se pautará por uma postura de caráter igualitário universal.

A partir do trabalho de Dworkin (1977), Taylor afirma que as sociedades podem ser divididas em dois tipos de empenho moral: uma na qual todos têm opiniões sobre o fim da vida, o que constitui uma boa vida, que ele denomina de substantiva; e outra, denominada processual, na qual nos esforçamos no sentido de tratarmos a todos de forma igual, independentemente de nossos objetivos.

Nesta relação, Taylor acaba por defender que se tenha como um objetivo substantivo da sociedade a sobrevivência e a prosperidade de outros grupos minoritários, como no caso dos quebequenses francófonos. Um tipo de sociedade organizada em torno de uma definição de boa vida, mas que se distingue pela forma como trata suas minorias, pelos direitos que concede a elas e aos outros membros.

Segundo Taylor, uma sociedade pode ser liberal, com objetivos, desde que o principal destes seja o de respeitar a diversidade. A sobrevivência cultural passa a ser o

objetivo legítimo dentro desta sociedade e a promulgação de direitos diferenciais também, porquanto reconhece o valor desta cultura, e não a partir dos pressupostos da cultura hegemônica local, mas de uma fusão de horizontes. Taylor recoloca a discussão sobre solidariedade e justiça em novos termos, à medida que, assim como Honneth, busca demonstrar como o reconhecimento das diferenças é um elemento-chave na constituição da cidadania e da dignidade.

Ambos os autores tratam da importância da identidade e do seu reconhecimento, assim como dos problemas decorrentes do não reconhecimento ou do reconhecimento incorreto dessas identidades. Da mesma forma, os autores estão dialogando com teorias sobre a cidadania, que acreditam que igualdade e uniformidade possuem o mesmo significado e que a separação ou o tratamento diferenciado de igualdades implicaria desrespeito à cidadania.

Esta tensão entre a ideia de cidadania igualitária, que não reconhece as diferenças, em oposição à ideia de uma cidadania que respeita a diferença e a diversidade possui características próprias em cada sociedade.

Por isso, assim como o respeito à diferença pode ser entendido como um privilégio em alguns casos, o não reconhecimento da mesma diferença pode ser entendido como um desrespeito a direitos básicos, como a dignidade, em outros. Contudo, apenas o trabalho etnográfico é capaz de observar o consenso intersubjetivo existente e as divergências constitutivas nestes processos.

2.4 Política da diferença: direito ou favor

Voltando ao caso de Paulo, e por meio dele a outros casos analisados neste trabalho, percebemos que os aspectos relativos à identidade e ao reconhecimento de direitos estão presentes dado que Paulo busca legitimar seu direito de permanecer em função da sua condição de favelado, pois o tratamento desigual que exige está diretamente relacionado a

essa sua condição. Todavia, o limite entre o direito e o privilégio só pode ser encontrado a partir de suas justificativas e da partilha ou não da mesma interpretação por parte dos outros presentes sobre sua legitimidade.

Contudo, Paulo, ao reconhecer sua desigualdade e diferença e buscar um tratamento diferenciado para alcançar o que considera justo – sua permanência na área –, o faz se apresentando como submisso, na condição de receptor de um favor por parte da Subprefeitura, e anteriormente o fez na condição de indignado, portador do direito de permanecer na área devido ao tempo de moradia. Isto nos leva a pensar as relações entre cidadania, direito e identidade, nas quais a questão da igualdade e do tratamento universal ou diferenciado é articulada e a partir dos valores morais do local e dos interlocutores do momento. Ora como favor, ora como direito, mas sempre a partir da condição de favelado, a relação entre direito e solidariedade foi acionada por Paulo.

Neste caso específico não foi possível reconstruir posteriormente essas legitimidades a partir dos atores presentes na situação. Todavia, Paulo hoje mora em um apartamento do projeto de urbanização e, da mesma forma que não houve nenhum tipo de acusação contra ele pelo fato de ter sido atendido por mais de uma vez pelos técnicos da Prefeitura, também não houve, por parte da Prefeitura, a negação de atendê-lo novamente.

Assim, a discussão sobre igualdade, identidade e cidadania ganha novos contornos, pois se no caso quebequense o direito a um tratamento diferenciado representou o respeito aos direitos, aqui esse mesmo tratamento diferenciado poderia ser interpretado como um tratamento desigual, no qual a dimensão substantiva da identidade do ator é acionada de uma forma negativa e dependente de um favor ou privilégio.

A discussão sobre o processo de constituição da cidadania no Brasil nos dá algumas pistas para tentar compreender essa relação. Isso porque entre nós a cidadania, desde o fim da escravidão, sempre incluiu a todos os brasileiros, apesar da distribuição de direitos sempre ter sido realizada de forma diferencial e seletiva (HOLSTON, 2008).

Deste modo, o trabalho de Holston oferece a oportunidade de reconstruirmos a discussão a partir do processo de formação nacional brasileiro. Justamente porque, segundo o autor, o argumento da diferença anteriormente exposto foi utilizado pela elite nacional com o sentido invertido. Em vez de garantir direitos devido a diferenças

substantivas entre os cidadãos, no caso brasileiro, a diferença sempre foi enfatizada para excluir as pessoas da cidadania plena a partir de critérios diferenciais e negando a uniformidade e indivisibilidade da cidadania.

O uso de diferenças substantivas para distribuir tratamento diferente entre os diversos tipos de cidadãos que se criaram ao longo da história fez com que Holston definisse a cidadania brasileira como uma cidadania inclusiva e desigual, legalizando privilégios e legitimando desigualdades.

Para chegar a estas conclusões, o autor observa que o processo de formação nacional do Brasil independente acompanhou de perto o que ocorria na França e nos Estados Unidos.

Nesses dois países, o processo de construção da cidadania se deparou com diversos problemas de inclusão e exclusão da participação de seus residentes, e este processo serviu como parâmetro para a consolidação da cidadania durante o nosso processo de independência. Tanto na França quanto nos Estados Unidos, a ideia de uma cidadania universal, única e individual que promulgava direitos iguais a todos veio acompanhada de processos conflituosos de lutas por inclusão, como guerras civis, revoluções, destituição da aristocracia e agitações decorrentes da luta pela aplicação de princípios universais e igualitários de cidadania para todos.

No Brasil, esses processos serviram para que o problema da igualdade fosse observado à luz dos interesses da elite nacional liderada pelo filho do rei e líder da independência. Aqui, não havia interesse em destituir as antigas estruturas sociais e políticas, ao mesmo tempo que o princípio de igualdade poderia gerar diversos conflitos, como ocorreria na Europa.

Com isso, o autor estabelece dois modelos de cidadania no Brasil, sendo a primeira baseada em diferenças sociais que legalizavam e produziam desigualdades, agora legitimadas, e outro modelo, universal de igualdade, gerado a partir das lutas sociais dos movimentos de moradia nos grandes centros urbanos do País a partir da década de 1970. Enquanto aceitávamos que todos os nascidos em solo brasileiro eram nacionais, cidadãos brasileiros, criávamos critérios de diferenciação de modo que o acesso a direitos da cidadania era distribuído desigualmente. Todos eram cidadãos, mas nem todos poderiam

votar ou ser eleitos. Da mesma forma, determinadas categorias sociais possuíam direitos especiais enquanto outras não.

Legitimando desigualdades através da legalização das diferenças, o processo de construção da cidadania nacional seguiu o caminho inverso do que ocorria naqueles outros dois países. Para Holston, enquanto começamos nossa construção nacional com voto permitido a todos os cidadãos brasileiros, aos poucos critérios de exclusão foram sendo criados, como renda, gênero, idade, religião, ocupação e educação, a ponto de, a cada geração, reduzirmos a proporção de cidadãos aptos a serem eleitores e eleitos. Ao mesmo tempo, na Europa e nos Estados Unidos, tais critérios de exclusão foram sendo desfeitos com base na premissa da igualdade jurídica e política de todos os cidadãos. Assim, ainda segundo Holston, enquanto aqui restringíamos a participação e evitávamos as convulsões sociais, nesses outros países, por meio de guerras civis, revoluções e contrarrevoluções, o direito à cidadania política foi sendo ampliado.

O autor destaca três elementos que contribuíram para que o processo nacional se desse desta forma. O primeiro era a enorme extensão do território nacional e a importância de definir nossas fronteiras com elementos nacionais. O segundo, o fato de o Estado não ser capaz de estar presente em todas essas áreas, fazendo com que houvesse uma forte dependência do Estado nacional com relação às elites locais. Por último, a composição racial brasileira colocava problemas de outra ordem, se comparados com os americanos ou os franceses.

Nossos escravos, por exemplo, quando libertos ou nascidos livres, puderam votar nas eleições de 1821, um ano antes da independência. Mesmo assim, para algumas coisas eram considerados incapazes e, para outras, eram proibidos. Essa forma de inclusão desigual criou profundas marcas em nossa formação social.

Some-se a isto o processo de libertação e alforria dos escravos não ter ocorrido através de uma guerra civil, mas, como explica Holston, dependendo do desejo dos próprios proprietários:

From the slave's perspective, therefore, the passage to freedom and citizenship required continued obedience, humility, and submission; from the master's, it

depended on the production of continued dependence and the generation of new kinds of dependents. (2008, p. 79).

A comparação das perspectivas dos chamados comunitaristas com a apresentada por Holston nos coloca diante de um grande desafio, pois se a cidadania sempre foi utilizada para excluir alguns e incluir outros, por outro lado, a forma de se obter o direito certamente envolve aspectos referentes à identidade e à solidariedade. No caso brasileiro, o aspecto da diferenciação foi utilizado de forma inversa ao ocorrido em Québec e isto nos coloca novas questões.

Ao longo da pesquisa pudemos realizar diversas entrevistas sobre os processos de negociação de remoção de moradores e que foram acompanhados de avaliações não apenas dos moradores removidos, mas de pessoas próximas a eles e também das assistentes sociais contratadas para negociar as remoções com os moradores. Esses diversos relatos permitiram avaliar o sentido de justiça que prevaleceu nos processos de remoção e os critérios que operaram nessa avaliação, relacionando tais práticas e princípios aos conceitos de cidadania e identidade.

A pesquisa focou prioritariamente as disputas em torno das esferas do direito e da solidariedade, consideradas por Honneth como aquelas que possuem uma dimensão pública e fornecem os elementos para a luta social, dado que, como argumentado, os aspectos relativos à identidade e cidadania estão diretamente ligados a ambas as questões.

Para tratarmos dos temas relacionados à esfera da solidariedade, alguns fatos ocorridos na área, durante o período estudado, forneceram alguns subsídios para a análise. Do incêndio no alojamento, em 2001, passando pelas críticas dos moradores do Morumbi à construção de passarelas de acesso da favela à avenida Giovanni Groncchi e terminando com a operação “Asfixia” da polícia militar dentro da favela, em 2009 – todos foram momentos importantes para se pensar não apenas o reconhecimento dos direitos desses moradores, mas também a forma como foram vistos e tratados pelo poder público. Mais recentemente, as denúncias sobre as formas utilizadas pela polícia para desmobilizar jovens em festas noturnas dentro da favela também foram consideradas reveladoras do desrespeito nesta esfera. Segundo denúncias do jornal *O Estado de S. Paulo*, os encontros de jovens nas ruas da favela nos fins de semana eram dispersados por meio de balas de

borracha e gás lacrimogêneo, num completo desrespeito aos direitos civis desses jovens. Situação que ocorreu por mais de quatro meses, sem nenhuma denúncia ou reclamação, até que uma jovem de 15 anos fosse atingida por uma das balas de borracha e perdesse sua visão.

A controvérsia sobre a construção de escadarias que ofereciam acesso rápido da favela ao asfalto da avenida Giovanni Gronchi corrobora a análise com mais elementos para se pensar as relações de estima e solidariedade do entorno do Morumbi com esses moradores. Diversos habitantes do Morumbi alegam que essas passarelas eram caminhos para que ladrões escapassem rapidamente da polícia em assaltos ocorridos na avenida Giovanni Gronchi, chegando a fechar tais passarelas com portões de ferro construídos pelos condomínios vizinhos à área.

O tratamento oferecido ao morador de Paraisópolis também pode ser observado nas matérias jornalísticas dos dois maiores jornais da cidade e a partir de entrevistas com moradores e dirigentes de organizações não governamentais (ONGs).

No que se refere à esfera dos direitos, a pesquisa realizou entrevistas com moradores removidos e com aqueles que conheceram outros nas mesmas condições, mas que consideraram que seu direito não foi inicialmente atendido e o buscaram, relatando as formas utilizadas para alcançá-lo.

Durante as entrevistas com moradores que foram removidos ou que conhecem pessoas na mesma situação, as perguntas buscaram conhecer as estratégias utilizadas ou conhecidas por eles no que se refere ao processo de negociação com a Prefeitura. Os entrevistados foram questionados sobre essas práticas e solicitados a emitir julgamento sobre elas.

Com relação aos outros entrevistados selecionados, as questões envolveram aspectos vinculados a questões de identidade e reconhecimento. Os problemas referentes à atuação das organizações não governamentais (ONGs) na área, os discursos sobre a construção das escadarias de acesso ao asfalto e sobre o incêndio no alojamento dos moradores anteriormente desalojados foram abordados, buscando compreender como esses entrevistados interpretam os problemas colocados, a ação da Prefeitura, das ONGs e dos moradores de Paraisópolis e do Morumbi.

2.5 Uma diferente igualdade

Os temas escolhidos para as entrevistas previstas neste projeto foram selecionados a partir da experiência prévia do pesquisador na área, enquanto trabalhava como sociólogo. A avaliação sobre as negociações e estratégias de atendimento por parte dos moradores trataram especificamente do direito à moradia, e a avaliação a respeito de questões de identidade e reconhecimento.

Nos relatos dos entrevistados, ficou claro que as justificativas de tais práticas basearam-se na necessidade de um tratamento diferenciado àqueles moradores. O que o morador entrevistado desejava era um tratamento diferenciado àqueles que, segundo sua ótica, necessitavam. E quando este tratamento diferenciado não ocorreu surgiram experiências de desrespeito e suas consequências na prática.

Se, para um observador distante, as estratégias apresentadas pelos moradores poderiam ser considerados desrespeitosos à sua noção de direito e cidadania, uma vez que o morador utiliza-se de instrumentos pouco convencionais e, muitas vezes, fraudulentos, isso decorre porque, provavelmente, há a noção de cidadania como equivalente a uniformidade, numa realidade na qual a desigualdade é vivida constantemente.

Assim, elas são importantes para se repensar o conceito de cidadania como equivalente a igualdade, considerando, inclusive, que nossa sociedade admite tratamentos assimétricos para determinados setores da sociedade (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1995).

A concepção de igualdade não pode ser feita a partir de um parâmetro único e universal [...], mas a partir de pesquisa empírica que leve em conta a pré-estrutura simbólica do mundo social, e que não deixe de articular, adequadamente, os princípios que orientam a ação dos atores com a análise das práticas onde o exercício dos respectivos direitos é considerado importante, e com o ponto de vista dos sujeitos sobre os direitos e a cidadania. (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2009, p. 14).

Para Cardoso de Oliveira (2009, 2013), DaMatta (1997) e outros autores, na sociedade brasileira sempre coexistiram dois princípios de igualdade, o da casa e o da rua:

o primeiro privilegia o relacionamento e a consideração à pessoa, enquanto o segundo, o tratamento igualitário, impessoal e universal.

Segundo Cardoso de Oliveira (1995), o desafio é promover o equilíbrio entre esses dois princípios de igualdade coexistentes, respeitando o universal e considerando o específico, pois, quando não há um equilíbrio entre esses dois princípios, temos um déficit de cidadania.

Se, em países como os Estados Unidos, a prevalência da impessoalidade e do tratamento universal gera déficits de cidadania justamente por não considerar as diferenças, sejam elas culturais ou sociais, no Brasil, o excessivo peso dado à dimensão da consideração leva a que a sociedade não reconheça direitos para aqueles que lhe são anônimos.

No caso de favelados, este problema é redimensionado, à medida que o morador de favela sequer é considerado humano para alguns setores da sociedade e, por isso, desconsiderar seus direitos é prática comum e absolutamente legítima, como no caso de obras de urbanização que servem para melhorar o trânsito da cidade de São Paulo ou no da dispersão dos jovens nas ruas da favela com bombas de gás lacrimogêneo e balas de borracha.

Como um espelho invertido, o morador percebe sua diferença, também, mas procura acioná-la de uma maneira positiva, legitimando suas práticas de conquista da casa própria. Assim, se por um lado a importância excessiva à dimensão relacional e de solidariedade traz dificuldades em reconhecer direitos para quem sequer é humano, por outro, direitos associados a identidades coletivas requerem um reconhecimento, uma consideração da dignidade dos demandantes, que, por sua vez, deve ser internalizada pela sociedade como um direito legítimo (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2009).

O que se depreende dos depoimentos que aqui serão apresentados é que os moradores demandam o reconhecimento de sua desigualdade e o tratamento diferenciado em função disto, e, muitas vezes, não o recebem. Por isso, o tratamento dado a todos os moradores, sem considerar suas histórias de vida e sua condição, é vivenciado muitas vezes como um desrespeito. Esses moradores desejam que o poder público reconheça suas diferenças, suas necessidades e, a partir disto, trate-os diferencialmente, mas, desta vez, de

maneira positiva e não como historicamente têm sido tratados. Devido ao aspecto relacional de nossa igualdade, contudo, o reconhecimento do morador depende de ele transmitir uma referência positiva e de identificação com outros atores para que possa ter este reconhecimento (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2002, p. 107). O que nos leva a perguntar sobre as formas como estes moradores buscam esse reconhecimento e esta internalização. O preconceito contra o favelado dificulta as possibilidades de identificação positiva e, como no caso de Paulo, esta identificação pode ser construída em termos de dependência e favor, legitimando desigualdades.

Muitas vezes, as condições de vida desses moradores inviabilizam uma ação coletiva, porquanto cada um luta, diariamente, pela sua sobrevivência; são pessoas que moram à beira de córregos, em áreas de risco, vivendo de bicos ou da mendicância, o que não quer dizer que sejam incapazes de lutar por direitos, à sua maneira, ou de reconhecer que os têm. Na verdade, provavelmente suas práticas incorporam a visão que a sociedade tem deles e, ao mesmo tempo, sua incapacidade de reivindicar coletivamente faz com que o direito se manifeste como um favor.

Apresentar a carteira de trabalho em batidas policiais, andar com roupas limpas, esconder o endereço de moradia na hora de pedir emprego são sintomas dessas práticas incorporadas. Telles (1993) discutindo relação entre pobreza e cidadania, afirma que há *“um padrão de sociabilidade que obsta a construção de um princípio de reciprocidade que confira ao outro o estatuto de sujeito de interesses válidos e direitos legítimos”*.

A esta concepção de cidadania, desvinculada das modernas noções de igualdade e projetada como tarefa exclusiva do Estado, corresponde uma sociedade na qual as relações sociais

[não são] [...] mediadas pelo reconhecimento de direitos e representação de interesses, de tal modo que se torne factível a construção de espaços públicos que confirmem legitimidade aos conflitos e nos quais a medida do justo e do injusto venha a ser objeto do debate e de uma permanente negociação. (TELLES, 1993, p.41).

Desta forma, segundo a autora, o problema não estaria no atraso ou na persistência de elementos do passado, mas no elemento definidor de uma modernidade incompleta, não realizada:

[...] no sentido da constituição de uma sociedade na qual homens e mulheres pudessem descobrir o sentido do espaço público como espaço no qual a igualdade e a justiça se realizam na prática democrática da permanente e reiterada negociação. (TELLES, 1993, p.41).

Ocorre que, no caso estudado, este espaço público existe e a negociação ocorre, mas em termos desiguais, com os moradores fragilizados pela condição de favelados e, ao mesmo tempo, com um poder público que muitas vezes não reconhece seus direitos da maneira desejada por parte dos moradores. O espaço existe e os agentes também. Contudo, veremos, a construção de uma referência positiva por parte dos moradores removidos nem sempre encontra respaldo entre os próprios moradores. Por isto, em vez de pensarmos em termos de incompletude, talvez seja mais interessante pensarmos a singularidade e a especificidade. Nossa modernidade e nossa democracia não seguem uma linha reta, progressiva e incompleta, mas sim caminhos tortuosos, com idas e vindas, avanços e retrocessos.

Os casos aqui narrados indicam os termos da negociação e as estratégias utilizadas. A falta de reconhecimento dos direitos ou do tratamento equânime geram tensões e conflitos entre participantes em posições hierárquicas diferentes. Dessa forma, o não reconhecimento da dignidade do morador implica não reconhecimento, por parte destes moradores, da legitimidade das ações do outro, poder público, num espiral de práticas contrárias umas às outras.

Talvez por isso, muitas vezes, a utilização de instrumentos fraudulentos para conquistar a moradia para si e/ou seus parentes é considerada legítima e correta, uma vez que seus direitos não são reconhecidos por aqueles que deveriam, assim como eles não reconhecem como legítimas as regras que os excluem.

Em diversas situações sociais a condição de favelado é colocada na interação com diversos agentes, e em cada uma delas o morador da favela agirá de determinada maneira e

em função da forma como se vê e é visto pelo interlocutor. Considerando o tratamento historicamente recebido por parte do poder público, muitos desses moradores lutam pelos seus direitos com as armas de que dispõem.

Como dito, durante quase 10 anos de acompanhamento do projeto de urbanização do complexo de favelas de Paraisópolis, observando o processo de negociação e remoção desses moradores, foi possível perceber que, a partir do momento em que os moradores estavam habitando os novos apartamentos e a Prefeitura havia alterado significativamente as propostas de atendimento aos moradores que seriam removidos, a negociação assumiu novos termos e o sentimento de indignação, ou mesmo de temor em ser removido, havia se alterado.

Durante o trabalho de campo realizado em 2011, quando acompanhei diversos processos de negociação para remoção de famílias das áreas, não foram poucos os casos nos quais os moradores aguardavam as assistentes sociais com certa expectativa positiva. Assim, veremos, o processo de negociação passou a formalizar acordos equânimes, considerados justos por parte dos moradores removidos. Contudo, apesar da aparente satisfação, já havia indícios de vendas dos apartamentos por parte dos primeiros removidos e de seu retorno à favela de Paraisópolis ou para favelas mais distantes. Do mesmo modo, se os acordos de remoção pareciam justos às partes, seus resultados a longo prazo colocam novos desafios à construção da cidadania plena entre esses moradores.

Todas essas questões foram levadas e debatidas no Conselho Gestor da ZEIS de Paraisópolis. Por isso, o argumento da inexistência de um espaço público legítimo para que tais questões pudessem ser equacionadas não encontra respaldo na realidade. Ou seja, as remoções foram aprovadas pelos membros do Conselho Gestor, assim como todas as ações de urbanização previstas no projeto enviado pela Prefeitura e aprovado em 2005. Estamos falando, portanto, de obras e remoções aprovadas e debatidas democraticamente entre a sociedade e os moradores da área, com a participação de representantes eleitos diretamente pelos moradores e com a participação de membros de entidades representativas dos moradores.

Os problemas aqui observados foram objeto de discussão no espaço público criado e com o poder deliberativo, mas não geraram uma oposição às obras, às remoções

realizadas e nem às denúncias de vendas de apartamentos por moradores. Da mesma forma, a quase ausência de ações de regularização fundiária das moradias não foi objeto de críticas ou ações de pressão por parte dos moradores eleitos como representantes no Conselho Gestor. Estas questões colocaram em pauta a necessidade de se pensar os aspectos de solidariedade e os limites da participação democrática no processo de construção da cidadania e sua relação com a identidade de favelado.

Acompanhando este processo de pós-ocupação foi possível perceber que o processo de substituição dos moradores por outros com maior poder aquisitivo, nem sempre ex-moradores da favela, tem ocorrido de forma rápida tanto no condomínio entregue em 2009 quanto nos edifícios construídos em Paraisópolis. Com isso, enquanto nas negociações entre moradores e a Prefeitura, a questão da equidade e da justiça aparece resolvida de maneira satisfatória, percebe-se que os moradores removidos da favela estão sendo também retirados desses condomínios, muitas vezes se mudando para favelas mais distantes ou voltando para Paraisópolis.

Os resultados observados no longo prazo colocaram novas questões, pois todo o processo de urbanização foi marcado pela participação democrática, pela atuação das associações de moradores e pelo voto. Da mesma forma, democraticamente, eles estão sendo retirados da área onde moravam, acreditando estarem melhorando de vida. Desta maneira, o desencontro entre a cidadania formal e a cidadania substantiva é realçado, assim como os limites da democracia em termos de participação e dos resultados visados anteriormente com as alterações na legislação fundiária. Será que, mais uma vez, o que era para produzir igualdade, cidadania e direito acabou gerando mais exclusão e desigualdade?

A avenida construída e a valorização das áreas que resultarão desse processo, longe de serem apropriadas pelos moradores, servirão mais para os empreendedores da área e para a valorização imobiliária. Os próprios apartamentos construídos parecem seguir o caminho da valorização e da retirada dos antigos moradores. Desta vez, a remoção não seguiu os padrões iniciados na ditadura, como a violência e a expulsão, mas foram alcançados resultados de maneira democrática e participativa.

Para discutirmos sobre as práticas dos moradores, sua relação com justiça, cidadania e identidade, faremos um percurso com o objetivo de resgatar os principais fatos

históricos e legislativos que representaram importantes momentos para o surgimento das favelas na cidade de São Paulo, assim como para o surgimento de uma nova legislação fundiária.

Assim, nos próximos capítulos, recupero as mudanças significativas na legislação brasileira referente ao uso da terra para fins de moradia, interpretando essas mudanças como uma tendência a beneficiar os mais desfavorecidos, mas que termina resultando na reprodução da desigualdade e da injustiça que buscava redimir.

Em seguida, reconstruo aspectos históricos e legais que levaram ao surgimento de Paraisópolis, baseado em depoimentos de antigos moradores, na legislação municipal e em reportagens jornalísticas produzidas nos anos 90 nos jornais Folha da Manhã, Folha de S.Paulo e O Estado de S. Paulo.

A partir deste recorte histórico, inicio o capítulo seguinte tratando dos aspectos físicos relacionados às obras de urbanização e regularização fundiária da área. Apresento o marco legal do projeto e as obras previstas e aprovadas, além dos procedimentos iniciais utilizados pela Prefeitura e por construtoras para a remoção dos moradores e execução das obras.

Em seguida, relato os processos de negociação e remoção dos moradores, além dos casos de pós-ocupação e, por fim, analiso os debates, as votações e a participação dos membros do Conselho Gestor de Paraisópolis ao longo desses anos, por meio dos registros em atas e da participação direta nas primeiras reuniões desta instância, evidenciando como os principais temas desta pesquisa foram tratados pelas forças políticas eleitas para o conselho.

3 – A legislação fundiária e habitacional do Brasil e suas consequências para a moradia popular

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 183, 1988

O presente capítulo tem o objetivo de recuperar os momentos históricos de mudanças significativas na legislação brasileira referentes ao uso da terra para fins de moradia. A tese aqui defendida é a de que, desde o descobrimento do Brasil até a promulgação da Constituição de 1988 e a do Estatuto da Cidade, uma legislação que aparentemente beneficiaria os mais desfavorecidos da sociedade foi criada, mas que acabou resultando na reprodução da desigualdade e da injustiça que buscava redimir.

A relação entre as intenções da lei e seus resultados aparece de forma efetiva quando o Estado brasileiro começa a considerar o problema da habitação das populações de baixa renda como um problema social e, com isso, passa a intervir diretamente, produzindo novas leis e fomentando a produção de moradias para esta faixa da população. Todavia, essa consideração foi resultado de disputas políticas no interior da sociedade brasileira e a ação do poder público refletiu essas disputas.

O problema da moradia, manifesto hoje na existência das favelas brasileiras e na expansão horizontal das cidades, em especial no município de São Paulo, é resultado de um processo histórico que merece ser destacado, dado que legitimidades constitutivas de nossa tradição foram retomadas quer seja num sentido positivo, como da legitimidade do uso, quer num sentido negativo, como da prática do favor.

Ao final deste trabalho questionaremos se os avanços que resultaram das lutas sociais travadas principalmente nas décadas de 70 e 80, das quais um dos principais resultados é a redação do Artigo 183 da Constituição Federal, foram efetivos no sentido de promover a justiça social; para isso, observaremos como essa nova legislação está sendo efetivamente implantada no município de São Paulo.

Quando aprovado o Estatuto da Cidade, o projeto de urbanização de Paraisópolis foi apresentado pela então prefeita de São Paulo como o primeiro e principal projeto de aplicação desta nova legislação no município. Assim, observando seus instrumentos e os resultados obtidos, poderemos refletir se os novos mecanismos legais criados com o processo de redemocratização do País com o objetivo de democratizar o acesso à moradia para populações de baixa renda têm obtido sucesso ou não e identificar quais têm sido os principais obstáculos enfrentados.

Um recuo histórico, porém, é fundamental para entendermos como políticas deliberadas pelo Estado brasileiro geraram um dos maiores problemas dos grandes centros urbanos, especialmente da cidade de São Paulo. Um primeiro momento refere-se à destinação de terras no período colonial até a promulgação da Lei de Terras, em 1850, em relação a qual se busca relacionar a concentração do poder político e as relações de trabalho existentes com a legislação em vigor. Com o fim da escravidão, os novos fluxos migratórios e o processo de urbanização da cidade de São Paulo, discutiam-se as opções de moradia existentes na cidade para a população pobre, livre, assalariada e as primeiras formas de intervenção do Estado. Considerando o Estado Novo e uma nova política habitacional, tendo o Estado como agente interventor, destacaremos como os novos fluxos de migrações internas e as políticas públicas destinadas à moradia colocaram a periferia e a favela na posição de destino certo aos trabalhadores do período.

O reconhecimento da moradia como uma questão social e de alcance do Estado, ainda no Estado Novo e, mais adiante, durante o período militar, contribuirá para o entendimento do nascimento das lutas sociais na periferia da cidade de São Paulo e, principalmente, para o do surgimento da favela como uma opção de moradia da população mais pobre. Como consequência dessas lutas e reivindicações, o capítulo termina analisando as consequências da participação política dos trabalhadores na definição da moradia como um direito social e a legislação posteriormente aprovada e em vigor nos dias de hoje. Esse apanhado histórico a partir do papel dos agentes sociais, da legislação e da forma como a questão da moradia foi tratada pelo Estado demonstrará alguns elementos que contribuíram para a formação das favelas paulistanas ao mesmo tempo que apresentará os princípios e pressupostos estabelecidos na nova legislação sobre moradia popular.

Estas questões serão fundamentais para se entender como um projeto de urbanização de uma das maiores favelas da cidade acabou se tornando um processo de reprodução da desigualdade e da segregação espacial do pobre favelado historicamente observado (VALLADARES, 1980) e, desta vez, de maneira democrática e participativa.

3.1 Dependência e lealdade

Quando Martin Afonso de Sousa chegou ao Brasil, em 1530, recebeu do Rei João III a autorização para distribuir terras aos donatários, criando o chamado sistema de sesmarias. Baseado nas Ordenações Manuelinas, de 1521, era obrigação desses donatários, brancos, católicos e proprietários de escravos, desbravar as terras, colonizar o território por meio do uso produtivo da terra e realizar a catequização dos índios gentios. Mesmo após a extinção do sistema de sesmarias, em 1822, a mera ocupação de terras era um mecanismo legitimador da posse e do uso das terras, o que foi alterado somente após 1850, com o registro paroquial dessas posses.

Na verdade, nesse período, o valor das terras era praticamente nulo. O critério da riqueza estava na quantidade de escravos que um proprietário possuía para trabalhar em suas terras. Isso porque o proprietário, quando comprava um escravo, comprava a capacidade deste de gerar uma riqueza, pois era o fruto do trabalho do escravo que entrava no sistema de trocas junto com o próprio escravo (MARTINS, 2010). A quantidade de terras ocupadas dependia, na verdade, da quantidade de escravos que o proprietário possuía para produzir nessas terras. Não bastava possuir grandes quantidades de terras sem ter quem as cultivasse.

Terra sem escravos não representava nada, enquanto escravos eram um bem precioso utilizado, inclusive, como garantia de hipotecas em bancos e para financistas. Na verdade, o comércio de escravos era o que mais importava na economia da época. Por isso, a proibição da escravização de indígenas, em 1757, representou a possibilidade de a Coroa

aumentar a arrecadação de tributos com o tráfico negreiro e não exatamente uma preocupação com os indígenas.

Esse sistema colonial de exportação, baseado na utilização de mão de obra escrava, só começou a ser desmontado quando o comércio de escravos entrou em conflito com o processo de industrialização europeu, na segunda metade do século XIX. Diante da necessidade de mercados consumidores e de uma concorrência desleal da escravidão, a Inglaterra, principal parceira econômica e política de Portugal e do Brasil, estabeleceu diversas proibições sobre o tráfico de escravos e, em 1850, decretou a autorização para a detenção de navios negreiros em alto mar, o que fez com que no Brasil o tráfico intercontinental cessasse.

O fim do tráfico internacional deu lugar a um tráfico interprovincial, no qual os escravos do Nordeste passaram a ser enviados para as novas fazendas de café no Sudeste brasileiro, onde o crescimento econômico avançava rapidamente. No Nordeste, esse tráfico interno fez com que os senhores de engenho passassem a utilizar seus agregados em tarefas antes executadas pelos escravos, além de aumentar suas rendas com o comércio interno de escravos.

Em termos econômicos, ao lado das atividades de exportação, mesclavam-se as atividades de subsistência dos seus moradores. O sistema mercantil do pacto colonial se expandiu com a utilização da mão de obra escrava, mas diversas atividades estavam associadas a um grupo de homens sem propriedade, os agregados dessas fazendas. Índios, mestiços, alforriados, homens livres e sem propriedades. O sistema colonial, ao impedir o surgimento de mercados internos nas colônias e produzir a sua total dependência com relação à metrópole, colocou esses homens livres na condição de dependência, uma vez que não eram escravos e nem trabalhadores assalariados (FRANCO, 1969).

Os agregados, homens livres sem posse alguma e que viviam nas redondezas dessas áreas, ora trabalhavam como tropeiros, ora como vendeiros e sitiantes ou simplesmente estavam na condição de moradores de terras alheias. Sua presença era útil como forma de assistência política e econômica aos proprietários. Esses moradores de favor, homens livres na ordem escravocrata, possuíam características sociais diversas e foram presença constante na história da colonização até o período de produção do café. Não apenas pelo

papel econômico marginal que ocupavam dentro do sistema colonial, mas principalmente pela sua condição social de moradores de favor em terras alheias. Eram destituídos de propriedade, mas não eram destituídos de sua posse. Sua origem é resultado da forma como se estabeleceu o sistema colonial e se originou a ocupação do solo. Como bem observou Carvalho Franco, se não foram obrigados ao trabalho forçado como os escravos, também não se tornaram trabalhadores assalariados.

Essa condição os colocou à margem do processo produtivo, a margem do trabalho, e a cada nova expansão da área agrícola, sua expulsão para novas áreas ocorria, tornando-os livres para serem empurrados cada vez mais longe dos centros sociais, quer fossem as fazendas, quer fossem as vilas. Essa marginalização fez com que sua situação de transitoriedade se tornasse uma constante na história da colonização. A submissão a um grande fazendeiro muitas vezes era a melhor forma de esse homem continuar existindo, trabalhando quando havia algum tipo de ocupação. Num reconhecimento social por parte dos senhores de terra semelhante ao atribuído ao escravo, nessa vida de favor, a dominação era experimentada pelo agregado como uma graça, um reconhecimento por parte do grande fazendeiro de que ele era gente e não escravo (SCHWARTZ, 2008). Além dos grandes proprietários, dos escravos e agregados, havia ainda outros sesmeiros de menor posse, dependentes diretos dos grandes proprietários e, de certa forma, seus clientes. Apesar de não serem grandes donos, tinham seu valor na hora de votar.

De uma forma geral, a ocupação produtiva de terras poderia legitimar sua posse e aqueles que não fossem capazes de produzir diretamente poderiam ser agregados de um poderoso local. Quando os processos de controle do poder passaram a ser definidos por meio do voto, esses agregados, sitiantes e moradores tiveram importância crucial como eleitores dos candidatos indicados pelos grandes proprietários, formando os chamados currais eleitorais.

Quando outorgada a Constituição de 1824, os grandes fazendeiros se utilizaram desse poder para garantir a manutenção do domínio político, baseado nas lealdades construídas a partir dessas relações de terras. Assim, dependência e lealdade marcaram a política e a habitação no período colonial nas fazendas brasileiras, bem como a tensão entre terras legais e ilegais.

3.2 Nova geografia

Com a Independência do Brasil, o regime de sesmarias foi extinto e nenhum substituto legal foi criado, tornando o uso da terra o principal legitimador da posse. Essa condição foi reafirmada com a publicação da Lei de Terras, em 1850. A partir dessa data, porém, passou a ser necessário registrar ou revalidar os títulos de sesmarias e as posses existentes. Mesmo os posseiros sem carta de sesmaria, muitos remanescentes da escravidão indígena tinham o direito de fazer o registro de suas posses, ainda que estivessem em terras de sesmeiros. Os grandes fazendeiros, todavia, em função dessas relações de dominação explicitadas, os levavam ao pároco local, onde deveriam ser feitos os novos registros, para que declarassem que as terras que ocupavam eram do grande proprietário e não deles próprios, reafirmando sua moradia de favor (MARTINS, op. cit.). Assim, apesar de a lei prever o direito à terra baseado na posse, as relações políticas de mando se sobrepujaram ao texto legal e a condição de dependência desses posseiros foi reafirmada.

Não bastasse a dominação e a expropriação do direito reconhecido, a partir dessa data, a Lei de Terras estabeleceu como crime a ocupação de áreas devolutas, prevendo o pagamento de multa e prisão por parte daqueles que as ocupassem irregularmente. Ou seja, na falta de uma posse, ou se morava de favor nas terras de algum grande proprietário ou ilegalmente em terras devolutas, com todas as consequências que esses tipos de moradia acarretam. Além disso, o registro da posse na paróquia requeria, obrigatoriamente, pagamento, o que fez com que muitos sequer procurassem legalizar suas posses. Por outro lado, registrar os limites exatos de uma grande propriedade poderia representar um risco no momento dos conflitos de terra, dado que as medidas exatas da propriedade já estavam registradas e o avanço sobre terras alheias poderia ser contestado. Desta forma, nem o pequeno posseiro e nem o grande proprietário se viram interessados no registro paroquial.

A publicação da lei veio acompanhada de um forte debate no parlamento brasileiro, referente à substituição da mão de obra nas fazendas, especialmente entre os cafeicultores, principal produto de exportação nacional naquele momento. O tráfico de escravos havia encerrado e os escravos remanescentes do tráfico interno estavam em processo de extinção.

Assim, a agenda política do parlamento debatia, no período, a substituição da mão de obra para as fazendas de café.

A discussão era sobre como realizar o processo de substituição dos escravos por novos trabalhadores e sobre como sujeitá-los ao trabalho nas fazendas. Era consenso entre a elite da época que a utilização dos ex-escravos não seria suficiente e produtiva, uma vez que estes não se adaptariam ao trabalho livre. Além disso, havia o debate em torno do embranquecimento da sociedade, numa tentativa de eliminar os vícios representados pelo negro, como a preguiça e a apatia. A substituição da mão de obra escrava pela europeia trazia diversas consequências para as fazendas de café, pois substituiria a escravidão pelo assalariamento. Isso representava um grande problema, pois, na condição de assalariado, o trabalhador é livre para deixar seu trabalho, assim como pode ser demitido. O problema é que não se tratava simplesmente de apenas substituir um pelo outro. As plantações de café não eram colhidas mensalmente, como o pagamento dos salários. Havia a necessidade de uma maior disposição de tempo do trabalhador no interior das fazendas, pois, entre abrir um novo roçado e colher o café plantado, alguns meses ou anos poderiam ser gastos e o abandono do emprego por parte dos novos trabalhadores poderia comprometer toda a plantação e o investimento realizado (MARTINS, op. cit.).

Assim, mais uma vez, a moradia e a dependência – agora do novo imigrante – foram fundamentais para subordinar o trabalhador, seja através da proibição de acesso à terra, por meio da Lei de Terras, e seu consequente encarecimento, seja através do endividamento desses novos imigrantes, seja, até, por meio de um sistema de parceria e colonato. O importante era manter o novo empregado máximo de tempo possível na fazenda de modo a não comprometer a colheita do café.

Interessa observar aqui como o preço foi fundamental para negar o acesso à terra por parte dos novos imigrantes. Enquanto o escravo havia se libertado do trabalho forçado, o novo imigrante só trazia a sua força de trabalho para o Brasil. Caso ele a utilizasse de forma autônoma, numa área de sua propriedade, as motivações econômicas que os trouxeram ao Brasil não seriam alcançadas. Por isso, negar o acesso à terra a esses imigrantes era uma tarefa consciente por parte da elite nacional. Nos debates, ainda em 1842, assim escreveu o Conselho de Estado:

Um dos benefícios da providência que a Seção tem a honra de propor a Vossa Majestade Imperial é tornar mais custosa a aquisição de terras... Como a profusão em datas de terras tem, mais que em outras causas, contribuído para a dificuldades que hoje se sente de obter trabalhadores livres é seu parecer que d'ora em diante sejam as terras vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se, conseqüentemente, a sua aquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário (apud MARTINS, ano, p. 124).

Além de cercear o acesso à terra e, conseqüentemente, submeter os novos imigrantes ao trabalho nas fazendas de café, a Lei de Terras, ao estabelecer apenas os mecanismos de compra e venda, criou um mercado e, também, a grilagem de terras. Como as demarcações das áreas nunca foram claras, havia um enorme espaço para manipulação e fraudes.

A propriedade da terra também substituiu o escravo no momento de busca de crédito, por parte dos fazendeiros, em bancos e com financistas. Assim, os recursos dos fazendeiros, antes destinados ao mercador de escravos, passaram a ser dirigidas aos grileiros e aos vendedores de terras. Da mesma forma, o valor das terras não mais era contabilizado em número de braços em cada fazenda, mas sim pela quantidade de cafezais existentes.

A transformação da terra em propriedade privada, desvinculando-a do seu uso, trouxe conseqüências para diversas áreas da vida social. A principal delas foi a deslegitimação e a criminalização daqueles que apenas possuíam a posse, sem possuir a propriedade. Grileiros e grandes proprietários se utilizaram da lei e dos cartórios de registro de imóveis para expulsar posseiros e adquirir novas terras de forma fraudulenta. Enquanto havia uma fronteira livre a ser ocupada os moradores mais pobres foram levados a áreas mais distantes; quando isso se tornou inviável, grandes conflitos de terra passaram a ocupar as páginas dos jornais brasileiros, ontem e ainda hoje.

Outra conseqüência imediata da nova legislação foi a precisa demarcação dos limites das propriedades de terras, gerando uma nova geografia do território, inclusive o urbano. Se no período da escravidão os negros viviam no interior das propriedades dos

seus senhores, com a chegada de novos imigrantes a ocupação da cidade começou a sofrer grandes alterações, havendo uma clara separação entre os moradores das cidades.

3.3 Água fria no caldeirão

Entre 1880 e 1914, a quantidade de imigrantes que chegou ao Brasil cresceu consideravelmente. Muitos deles vieram diretamente para as cidades trabalhar em pequenas indústrias e no comércio. Na cidade de São Paulo, em 1890, do total de 64.934 habitantes, 14.303 eram estrangeiros. Três anos depois, dos 120.755 habitantes da cidade, os estrangeiros já representavam 71.468. Essa gente toda foi morar em casas de aluguel, cortiços, pensionatos e outras formas de habitação coletiva existentes na cidade. Questões sanitárias e sociais, porém, passaram a preocupar os políticos e a elite local, e o Estado pela primeira vez, interveio diretamente em assuntos referentes à moradia nas cidades. Com a epidemia de febre amarela de 1893, essa preocupação aumentou e passou a interessar cada vez mais a separação dos grupos sociais no território da cidade.

O Estado passou a interferir diretamente nos cortiços do centro da cidade de São Paulo. Diante dessa explosão demográfica, a quantidade de cortiços cresceu significativamente. Santa Efigênia, por exemplo, possuía em 1890 cerca de 14 mil habitantes, e esse número já passava dos 40 mil habitantes em 1893 (ROLNIK, 1997). Assim, quartos de aluguel, sobrados convertidos em cortiços, cômodos de casas transformados em moradias e cortiços em pátios construídos passaram a ser a principal forma de moradia desses imigrantes, ao lado de vilas operárias, apoiadas pelo poder público por meio de isenções fiscais. Na cidade de São Paulo, em 1920, apenas 19% dos moradores eram proprietários de suas casas (BONDUKI, 1994).

Muitos desses cortiços foram construídos pelos próprios imigrantes, que poupavam recursos e construíam espaços para alugar, primeiro no seu próprio imóvel e mais tarde em imóveis destinados exclusivamente ao aluguel para os outros novos imigrantes que chegavam. Segundo Rolnik (op. cit.), os cortiços permitiam um grande aproveitamento do

solo e eram produções de baixo custo, porquanto utilizavam materiais de baixa qualidade e uma intensa ocupação do solo. Além disso, eles eram altamente lucrativos e seguros. Para se ter uma ideia, em 1912, uma casa de 35m² era alugada a 60\$00 enquanto um cômodo no cortiço era alugado por 20\$00. Além de lucrativo e seguro, não havia uma legislação que limitasse ou regulasse essas construções.

Só mais tarde o Código Sanitário proibiu os cortiços no centro da cidade e o Código de Posturas Municipais tentou regulamentar suas construções determinando as metragens mínimas permitidas, além dos locais onde poderiam ser construídos. Apesar disso, segundo Rolnik (op. cit.), no período, mais de 70% das novas construções da cidade de São Paulo foram realizadas à margem das determinações do Código de Posturas Municipais. E essas irregularidades estavam distribuídas espacialmente de maneira desigual, sendo as áreas destinadas aos moradores mais pobres os locais onde mais se construiu sem observação à legislação em vigor.

Os cortiços eram vistos como lugar perigosos em termos não apenas sanitários, mas também morais. A moradia coletiva e as péssimas condições eram aventadas como causas da promiscuidade e da vadiagem:

[...] indivíduos que vivem na miséria e abrigados aos pares, em cubículos escuros e respirando gases mefíticos, que exalam de seus próprios corpos não asseados, perdem de uma vez os princípios da moral e atiram-se cegos ao crime e ao roubo de forma a perderem sua liberdade ou a ganharem por essa forma meios de realimentarem ou dormirem melhor. [...] A população italiana calculada em 70 mil almas, só na capital composta na sua maior parte de indivíduos recém chegados e de operários paupérrimos, é um fato grave perante a higiene do estado. Basta, como nos tem inúmeras vezes acontecido, penetrar em habitação aglomerada de italianos para se depreender desde logo que o menos preceito de higiene e moral, que é a base do edifício social, ali não existe. (VEIGA, 1894 apud BONDUKI, 2004, p. 30).

Diversas leis foram aprovadas na Câmara Municipal da Cidade de São Paulo com o objetivo de acabar com os cortiços ou ao menos trazer condições “dignas” de habitabilidade. Em 1898, uma delas determinou que todos os cortiços deveriam ser demolidos e outra passou a isentar de impostos empreendimentos de vilas operárias destinadas à população trabalhadora. Algumas dessas vilas operárias foram construídas por empresas que tinham interesse em manter seus funcionários próximos ao local do trabalho,

devido à natureza da empresa, como no caso de fornos de alta temperatura (BLAY, 1985). Outros investidores privados também construíram vilas operárias, uma vez que eram um empreendimento seguro e com isenção de impostos. Mas a quantidade de vilas construídas não foi significativa a ponto de substituir os cortiços da cidade.

O fato é que o investimento em moradias de aluguel era bastante lucrativo e a intervenção estatal, apesar de legitimar-se no sanitarismo e na moralidade, acabou por gerir os espaços sociais na cidade, separando os bairros destinados aos mais abastados dos destinados aos novos imigrantes, e, para isso, utilizou a legislação. Como observou Bonduki (op cit.), em momento algum o Estado considerou que as péssimas condições de vida dos moradores dos cortiços resultava de seus baixos salários e da pobreza na qual viviam. Apesar dessa postura, ganhos marginais foram obtidos por esses moradores, pois obras de saneamento foram feitas nessas regiões, como a ampliação da distribuição de água e a drenagem das áreas de várzea, local de construção de muitos cortiços.

Ao lado dos cortiços criados na região de várzea dos rios Tamandateí e Tietê, onde era permitido construir sem a necessidade de observação das regras estabelecidas no Código de Posturas Municipais, locais de moradia em bairros exclusivos e relativamente separados destinados à elite local passaram a ser construídos.

O primeiro bairro a ser empreendido foi o Campos Elísios, em 1879. Em seguida, Higienópolis foi criado, em 1890. A avenida Paulista foi aberta em 1891 e, mais tarde, em 1911, os Jardins. A criação desses bairros revela como os interesses imobiliários estavam diretamente vinculados à política e aos negócios (ROLNIK, op cit.). Também é interessante observar como esses bairros foram sendo construídos em direção ao oeste da cidade, subindo o espigão da Paulista e descendo até o rio Pinheiros. Hoje, atravessam até a região do Morumbi (VILLAÇA, 1998).

Nessa época, os serviços de energia, iluminação, transporte, telefonia e gás eram executados por empresas privadas que detinham contratos com o poder público. Segundo Rolnik, muitas vezes os próprios políticos eram sócios de algumas dessas empresas, que possuíam permissão para a desapropriação de áreas com o objetivo de implantar seus sistemas de serviço. Assim, interesses imobiliários, políticos e serviços públicos se misturavam no processo de urbanização da cidade. Na maioria das vezes, os interesses

empresariais dessas companhias é que determinavam a implantação dos serviços, de modo que nem sempre, ou quase nunca, o interesse público era o princípio de sua atuação.

A relação entre empresas prestadoras de serviços, políticos e empreendedores imobiliários caracterizará o desenvolvimento da cidade, separando uma área com toda a infraestrutura destinada aos mais ricos e um subúrbio, sem infraestrutura, adensado e superpovoado, aos mais pobres.

A construção de vilas operárias e casas para trabalhadores também era um negócio rentável. Os empreendedores podiam obter grandes lucros criando bairros exclusivos, mas também aumentando a densidade e a intensidade da ocupação de determinadas áreas. Se houvesse a implantação de todos os equipamentos, como energia, bondes e água, esses loteamentos podiam se sobrevalorizar rapidamente.

Com isso, os bairros ricos foram delimitados ao centro da cidade e as áreas suburbanas, como Barra Funda, Brás, Santa Efigênia e Bexiga, à população mais pobre da cidade. Nestas, os cortiços, retirados da região central, podiam ser construídos e as exigências e o controle da legislação eram mais brandas ou inexistentes. Nascia assim o padrão centro-periferia/legal-ilegal que viria a marcar o desenvolvimento da cidade de São Paulo até os dias de hoje. Mais tarde, essa separação seria acrescida de um novo aspecto, que deixaria sempre espaços vazios entre o centro e os novos loteamentos, de modo que, com a chegada de equipamentos urbanos nas áreas mais distantes, esses vazios urbanos se valorizariam automaticamente.

Em 1920, o Código de Posturas Municipais foi revisto e quatro áreas distintas foram criadas: o perímetro central, o urbano, o suburbano e a zona rural. A legislação era bastante exigente quando se tratava de construir nas primeiras áreas. Quando se tratava das rurais e suburbanas, praticamente não havia limites.

Nesse período, a cidade já se expandia horizontalmente e a opção pela casa própria autoconstruída era uma realidade incipiente. Os limites dessa expansão, contudo, eram determinados pelas linhas do bonde elétrico e não pela existência de infraestrutura instalada. Em 1923, diante do crescimento da cidade, a Prefeitura proibiu a abertura de novas ruas, determinando que os interessados deveriam encaminhar ao poder público as diretrizes viárias do loteamento da área de interesse e, após aprovação, deveriam

encaminhar o plano de loteamento, com curvas de níveis, discriminando os espaços livres, o escoamento das águas pluviais, descrevendo as áreas destinadas à construção de equipamentos públicos e definindo o lote mínimo em 300m², com dez metros de frente (ROLNIK, op cit.).

Essa proposta foi bastante criticada pelos empreendedores e, em meio à discussão, encontrou-se um meio termo. As ruas oficiais deveriam seguir essas determinações, mas seria permitida aos empreendedores a abertura de ruas em loteamentos particulares, sem seguir essas determinações urbanísticas e sob sua responsabilidade exclusiva. Ou seja, era permitido descumprir a legislação urbanística em vigor para loteamentos privados e sem infraestrutura, desde que não houvesse envolvimento do poder público com a sua implantação. Essa postura foi determinante para a expansão da periferia da cidade de São Paulo e o loteamento de Paraisópolis provavelmente se encaixou nessas condições.

Havia ainda uma limitação representada pelos bondes. Como a cidade se expandia horizontalmente e as linhas não alcançavam todas essas novas áreas, a chegada dos ônibus proporcionou uma expansão ainda maior. As condições para a expansão quase ilimitada da periferia paulistana estavam criadas. Em 1914, a cidade de São Paulo possuía 3.760 hectares de área ocupada, com uma densidade de 110 habitantes por hectare. Em 1930, a área ocupada da cidade era de 17.653 hectares, com uma densidade demográfica de 47 habitantes por hectare (BONDUKI, op cit.).

O problema é que São Paulo era uma cidade de estrangeiros, de migrantes europeus que para cá vieram e se estabeleceram. Contudo, essa grande quantidade de pessoas, muitas trabalhando em fábricas, formando um incipiente operariado, não era ouvida ou atendida em seus interesses, muito menos tinha direito ao voto.

A cidade de São Paulo, em 1917, teve sua primeira greve geral. Em 1924, os jovens tenentes se rebelaram contra o governo central e a cidade de São Paulo foi bombardeada pelo governo federal. Novas ideias e classes sociais estavam se consolidando, fazendo com que a invisibilidade com que os mais pobres eram tratados pelo poder público e pelas empresas desaparecesse. Nesse período, só votavam cidadãos brasileiros e alfabetizados, o que deixava boa parte da cidade de São Paulo de fora do processo democrático eleitoral. Cada vez mais as pressões por mudanças aumentavam, grupos anarquistas surgiam, frentes

de boicote aos aluguéis cresciam com o apoio do Partido Comunista do Brasil e a cidade já vivia como um caldeirão prestes a explodir. Por isso, expandir a periferia de maneira ilegal aparentemente colocava um pouco de água fria neste caldeirão.

3.4 Legalizando o ilegal

Nessas condições, a presença do imigrante estrangeiro já não era desejada, e com a crise das exportações de café definitivamente o europeu passou a ser substituído por trabalhadores nacionais. Na verdade, a crise do café e suas consequências no campo da industrialização fizeram com que São Paulo acelerasse seu processo de crescimento urbano. Novas indústrias foram criadas, muitas delas com os recursos da cafeicultura, e a cidade continuou a crescer. Em 1940, cerca de 70% dos domicílios eram alugados, o que mostra ter havido pouca alteração na área habitacional, sendo a moradia de aluguel uma constante, apesar do crescimento da periferia da cidade.

Nesse momento, o Estado, que até então interviera com o objetivo de garantir as condições sanitárias e morais que considerava fundamentais para a população de baixa renda, passou a encarar a habitação sob uma nova perspectiva. Essa mudança de posicionamento do Estado com relação à moradia está diretamente relacionada à situação política criada com o populismo, à conjuntura econômica do período e à presença dos movimentos sociais. Desta vez, foi o discurso de proteção aos menos favorecidos que acabou por produzir novas consequências para seus endereçados.

É nesse período, e em função de algumas das políticas desenvolvidas pelo Estado, que surgem as primeiras favelas na cidade de São Paulo. Além disso, o processo de expansão horizontal da cidade se difunde ainda mais e a autoconstrução da casa própria passa a ser uma meta para a maioria dos trabalhadores que aqui chegavam.

O período populista que se inicia com a chegada ao poder de Getúlio Vargas, em 1930, caracteriza-se por uma situação singular na história do País. Os cafeicultores, que se beneficiaram das políticas de proteção ao café durante a crise de 1929, não mais

dominavam hegemonicamente os espaços de poder, dado que novos grupos, como os industriais e a própria classe média, passavam a ocupar cada vez mais espaços. É verdade que a origem comum dos cafeicultores e industriais permitiu o estabelecimento de um convívio pacífico e, por fim, fez com que não tivéssemos um processo revolucionário burguês nos moldes do que ocorria na Europa (WEFFORT, 1980; FERNANDES, 1987). Sem nenhum grupo podendo apresentar-se e ser aceito como o representante de todos, aos poucos, o Estado brasileiro passou a exercer este papel, principalmente na figura de Vargas. O “pai dos pobres” também era ironizado por seus opositores como a “mãe dos ricos”. Essa situação política e conjuntural fez com que ele garantisse e legitimasse seu poder através de sua relação direta com a população. Nascia o período populista da história brasileira.

Getúlio Vargas foi talvez o primeiro presidente a pensar a moradia como um problema social no qual o Estado deveria intervir diretamente, quer seja produzindo moradias, quer seja regulando a produção delas. A partir desse momento, a habitação passou a ser uma questão social diferenciada. Aquela visão liberal do passado, segundo a qual a casa era uma propriedade e que deveria funcionar de acordo com as regras do mercado, foi aos poucos questionada e o Estado interferiu diretamente no conceito de propriedade. A produção de moradias como um empreendimento rentista foi obstaculizada pelo poder público, que não só criou uma legislação contrária a esses interesses, como passou a produzir, ele próprio, moradias para os trabalhadores.

Vargas criou diversos mecanismos de apoio à habitação popular, dos quais destacamos os Institutos de Aposentadoria e Pensões, os IAPs, e a Lei do Inquilinato, de 1942, reeditada diversas vezes e alterada até 1964. A política pública na área de habitação desse período se caracterizou pela intervenção do Estado nas relações entre proprietários e inquilinos, na construção de moradias para trabalhadores e na legitimação de loteamentos ilegais nas periferias da cidade.

Se a intenção era proteger os mais desprotegidos, o resultado de tais políticas foi o aumento dos despejos, o surgimento das favelas e a expansão da periferia da cidade de São Paulo. Todavia, foi uma resposta às demandas sociais acumuladas no período. Antes do período getulista, algumas categorias de trabalhadores possuíam um sistema autônomo de

previdência desvinculado do Estado, mas, ainda em 1923, surgiram as primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), que passaram a controlar esses fundos e a ter a presença estatal na sua direção.

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), segmentados por categorias profissionais, foram criados por Getúlio em substituição às Caixas de Aposentadoria. Seu objetivo principal era gerir os recursos depositados pelos trabalhadores de cada uma dessas categorias como uma forma de seguridade social. Apesar de ser esta a principal meta dos fundos, eles passaram a ser utilizados como forma de investimento do Estado brasileiro, inclusive no setor de moradias. Como o aluguel sempre foi um investimento seguro, a construção de imóveis com essa finalidade passou a ser executada pelos IAPs, que alugavam suas propriedades, gerando um recurso novo obtido com os aluguéis. Era, ao mesmo tempo, um programa de capitalização e um programa habitacional, pois construía-se novos imóveis com essa destinação.

A produção de moradias por meio dos IAPs não supriu a demanda de moradias do Brasil. De acordo com Bonduki (op. cit.), a grande contribuição desses projetos está no aspecto arquitetônico e ideológico de suas construções, uma vez que, pela primeira vez, a produção de moradia passou a ser feita em grande escala, e não mais tendo como referência a casa tradicional, passou a racionalizar os traços e uniformizar as construções em unidades e prédios. Prédios de apartamentos com diversos andares, com capacidade de atender diversas famílias, passaram a ser construídos e novas tecnologias de construções passaram a ser aplicadas. Essas novas construções estavam sendo erguidas dentro de uma perspectiva modernista, baseada no princípio de transformar a sociedade por meio da arquitetura ou tendo a arquitetura como um instrumento de transformação social (HOLSTON, 1993). A ideia era a de que essas novas moradias contribuiriam para a produção de um novo modo de viver, dentro de uma perspectiva ideológica mais ampla. Assim, a verticalização das moradias passou a ser aplicada e o conceito de habitação foi ampliado, incorporando diversos outros equipamentos sociais nesta nova conceituação. Além das casas, escolas, clubes, comércios e outros espaços de convívio social passaram a promover uma verdadeira transformação nas formas de morar.

Se a quantidade de moradias construídas não teve grandes impactos na demanda das grandes cidades, ao menos contribuiu para se pensar em novos padrões de construção popular, mais tarde, nos anos 1960, incorporados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

Quando o governo instituiu a Lei n. 4598/42, a Lei do Inquilinato, congelando os aluguéis dos imóveis segundo os valores praticados no ano anterior, sob a alegação de que precisava proteger os trabalhadores dos constantes aumentos, a produção de moradia com fins rentistas passou a ser um péssimo negócio. Diante da grande quantidade de novos imigrantes que chegavam à cidade de São Paulo à procura de trabalho e considerando os impactos da Segunda Guerra Mundial, o congelamento dos aluguéis era justificado como forma de proteger o trabalhador da ganância dos proprietários, o que soava muito bem aos ouvidos das massas.

Com inflação e custo de vida dos trabalhadores crescentes, a Lei do Inquilinato foi apresentada como temporária devido ao cenário internacional. Após repetidas reedições da lei, os proprietários foram descobrindo que ela viera para ficar. A conjuntura da época ajuda a entender os resultados que o documento legal alcançou. São Paulo possuía em 1940 cerca de 1,3 milhão de habitantes, dos quais mais de 70% viviam em casas alugadas (BONDUKI, op. cit.).

Os que possuíam casas para alugar se viram numa situação complicada, dado que os valores do aluguel de suas residências eram corroídos mês a mês com a inflação. A corrosão desses recursos passou a ser compensada com estratégias, como a cobrança de luvas, a venda forçada de móveis e outros utensílios para casa, numa tentativa de recuperar parte do dinheiro que se perdia com a inflação. Quando isso passou a não funcionar, alguns proprietários passaram a ameaçar seus inquilinos e essas ameaças de despejo forçado foram duramente reprimidas pelo governo, transformando-se em crime contra a segurança.

A cada nova reedição da lei, novos elementos eram acrescentados ou retirados do texto legal de modo a controlar as pressões que surgiam. O processo migratório para a cidade de São Paulo e a valorização dos imóveis no centro da cidade, decorrente do Plano de Avenidas, não cresciam na mesma proporção que a quantidade de moradias para aluguel, já que este havia se tornado um péssimo investimento. Com os aluguéis

congelados, a situação transformou o investimento em casas de aluguel inseguro e pouco rentável.

Segundo Bonduki (op. cit.), entre 1945 e 1946, cerca de 7.700 despejos ocorreram na cidade de São Paulo pelos mais diversos motivos. Contudo, como observa o autor, diante das obras na região central, muitos desses despejos ocorreram em cortiços, o que aumentava significativamente a quantidade de pessoas sem casa para morar. As ações de despejo prejudicaram aqueles que não conseguiram se proteger com a nova legislação. Da mesma forma, criou-se um mercado advocatório de estratégias de expulsão de antigos inquilinos.

Se os antigos moradores se beneficiavam com a nova lei, que garantia o não comprometimento do rendimento familiar, os novos imigrantes não mais conseguiam moradias dignas com o salário que recebiam. Sem imóveis para alugar, sem estímulo para a construção de moradias de aluguel e com um crescimento populacional vertiginoso, o déficit habitacional da cidade de São Paulo começou a se agravar.

Para o autor, além dos novos imigrantes e dos despejados, aqueles que tinham apenas o aluguel de casas como fonte de renda foram os quem mais perderam com a lei. Por outro lado, os empregadores que passaram a considerar os baixos valores de aluguel na composição do salário dos trabalhadores se beneficiaram das alterações.

Em 1947, a Prefeitura criou a Companhia Municipal de Transporte Coletivo (CMTC), que tinha como concorrência as linhas privadas, muitas vezes aliadas dos empreendedores dos novos loteamentos clandestinos. As condições para que a cidade começasse a se expandir, mais uma vez em direção à periferia, estavam criadas.

Os novos moradores que chegavam e aqueles que eram despejados tinham como opções a moradia em favelas próximas de seus locais de trabalho ou a compra de lotes de terra na periferia da cidade, na qual, com a ajuda de parentes e amigos, construía suas próprias casas nos fins de semana. Com isso, a provisão de moradia passou a ser uma responsabilidade dos próprios trabalhadores. Numa medida reduzida, o Estado também produzia casas, contudo, para aqueles que possuíam carteira de trabalho assinada e faziam parte de categorias profissionais organizadas. Era um direito exclusivo de trabalhadores registrados em profissões reconhecidas pelo Estado.

A ideia de as pessoas construírem sua própria casa por meio do seu trabalho estava de acordo com a ideologia varguista. Se, por um lado, a casa própria representava a ascensão social do trabalhador por meio do seu trabalho, ela também representava uma diminuição dos custos para as indústrias e empresas, à medida em que não pressionava o valor dos salários dos trabalhadores. O projeto da casa própria, unifamiliar e através do trabalho aparecia ao trabalhador como um motivo de orgulho e uma conquista a ser empreendida, cujo alcance representava o símbolo máximo de sua ascensão e sua incorporação ao modo de vida urbano. Ao mesmo tempo, ao produzir sua própria moradia, por meio de um sistema de produção familiar e de relações pessoais, o trabalhador barateava o custo da mão de obra das empresas (OLIVEIRA, 2003).

Se a intenção da lei era proteger o trabalhador da ganância dos proprietários de imóveis, suas consequências foram muito maiores. Além de reduzido o mercado de casas de aluguel e expandida a periferia, diversos moradores preferiram continuar morando perto dos seus locais de trabalho e as primeiras favelas surgiram na cidade de São Paulo. Entre 1942 e 1945, diversos terrenos público próximos ao centro e às indústrias passaram a ser lentamente ocupados por barracos, principalmente nas várzeas dos rios Tietê e Tamanduateí.

Em 1946, véspera das eleições municipais, a cidade assistiu à primeira remoção de moradores de favela no município. A Baixa do Penteado, próxima à avenida do Estado e criada em 1942, foi desalojada e seus moradores encaminhados para abrigos provisórios na mesma área. Assim, a política de colocar favelados em abrigos provisórios teve início e facilitou a retirada de moradores de áreas valorizadas, ao transferi-los para outros lugares.

Em 1957, a cidade possuía 141 núcleos de favelas, com 8,5 mil barracos e mais de 50 mil pessoas. Numa pesquisa da Prefeitura, o perfil socioeconômico desses moradores pouco diferia daquele do restante dos trabalhadores da cidade. Na favela do Penteado, 13% das famílias tinham renda menor do que um salário mínimo, 40% viviam com renda entre um e dois salários mínimos e 33% dessas famílias possuíam renda superior a cinco salários mínimos (BONDUKI, op. cit., p. 264).

As favelas cresceram e, aparentemente, eram a primeira moradia dos que chegavam à cidade. Muitos, assim que constituíam uma poupança, logo buscavam terrenos na

periferia da cidade e iniciavam a construção de sua casa. Quanto mais distante do centro eram os terrenos, mais baratos eram seus valores. Entre o centro e a nova margem periférica, havia cada mais espaços vazios em busca da valorização decorrente da futura instalação de equipamentos públicos.

Até os anos 1970, a casa autoconstruída na periferia foi a principal forma de moradia da população mais empobrecida da cidade de São Paulo. Os loteamentos irregulares e sem infraestrutura eram baratos. Sem gastos públicos iniciais com água, luz ou esgoto. Bastava um ponto de ônibus para o local se tornar habitável. Não havia registros na Prefeitura, não existia necessidade de cumprimento da legislação urbana e, se exigida, grupos empresariais do ramo faziam pressão para barrar a regulação.

Como afirmado, os loteadores que abrissem ruas em suas propriedades não precisariam solicitar permissão do poder público, que ficava desobrigado de investir em infraestrutura nessas propriedades de particulares. Quando esta situação ficou caótica, o Estado tentou regular e uma das principais ações neste sentido foi anistiar os loteamentos irregulares. Em 1930, novos loteamentos sem autorização foram proibidos. Em 1932, uma comissão foi criada para avaliar os casos nos quais era possível legalizar. Em 1936, a Prefeitura promoveu ampla anistia urbana de lotes irregulares, por meio do Ato n. 1.123/36. Este fato será importante para entendermos as irregularidades fundiárias de Paraisópolis, cujo loteamento inicial poderia ter sido anistiado diferentes vezes.

A moradia havia se tornado um problema e diversos grupos já se organizavam para exigir o que era a obrigação do Estado: energia, água, saneamento e transporte. Partidos políticos e igreja, ao lado dos moradores, passaram a atuar nessas áreas e diversos movimentos sociais de direito à moradia foram se organizando e conquistando direitos cidadãos.

Assim, legalizando o ilegal, repassando o custo da moradia ao trabalhador, reduzindo o custo da força de trabalho e redirecionando o capital antes utilizado no mercado de casas de aluguel para outras áreas do crescimento, o Estado brasileiro interveio diretamente na produção das moradias e da propriedade, quer fazendo vistas grossas às irregularidades, que barateavam o custo da casa própria, quer proibindo os reajustes do aluguel.

Se a intenção era proteger o trabalhador, os resultados foram muito mais amplos e discutíveis. A casa própria, autoconstruída, tornou-se uma possibilidade concreta na periferia. As horas no trânsito, os custos da construção e a insegurança do empreendimento devem ser considerados para que se possa avaliar em que medida a atuação do Estado favoreceu ou penalizou o trabalhador e a população em geral.

3.5 A expansão periférica continua

O congelamento dos aluguéis perdurou até 1964, ano do golpe militar, e foi seguido pela criação do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), o que demonstra que o problema da moradia necessitava de uma resposta imediata e o Estado estava atento à questão.

Antes dos militares, ainda no governo Dutra, a Fundação Casa Popular foi criada para construir moradias populares destinadas à população de baixa renda. Contudo, o modelo proposto funcionou durante pouco tempo e construiu muito poucas moradias.

A proposta do BNH era financiar a moradia popular; durante mais de 21 anos, o BNH criou mais de 4,4 milhões de casas, sendo a Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab-SP) a entidade executora dessas moradias em toda a região metropolitana. De acordo com a lei n. 4.380/64, o objetivo de tais medidas era estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição, em regime de propriedade, das habitações, particularmente para as camadas da população com a mais baixa renda”

Mais de 90 mil unidades foram construídas ao longo dos anos na região metropolitana, atendendo cerca de 400 mil habitantes. O funcionamento do crédito habitacional baseava-se na poupança, no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e no pagamento dos empréstimos realizados e indexados à inflação. Para entendermos seu funcionamento e seus resultados, é fundamental lembrarmos que o processo de crescimento do País no período foi acompanhado por índices inflacionários crescentes e por extrema concentração da renda.

Para se ter uma ideia, enquanto em 1960 10% dos mais ricos do Brasil concentravam 39,6% de toda a renda nacional, em 1980, 30 anos depois, esses mesmos 10% mais ricos concentravam 47,7% de toda a renda nacional. De outro lado, enquanto em 1960, 50% da população detinham 17,4% da renda, em 1980 essa mesma população concentrava apenas 14% da renda nacional. Ou seja, em três décadas, os ricos ficaram mais ricos e os pobres, mais pobres (SACHS, 1999).

Foram anos de intensa industrialização e a população urbana aumentou significativamente. Os fluxos migratórios das regiões Norte e Nordeste para o Sudeste foram intensificados, criando assim uma conjuntura de aumento demográfico com imigração aliada ao esgotamento das opções de moradia na periferia da cidade, cada vez mais ocupada. Essa conjuntura de forte crescimento econômico foi interrompida com a crise dos anos 1980, que aumentou o desemprego e teve consequências no financiamento das moradias e no aumento do número de pessoas morando em favelas.

Com o aumento do desemprego, aumentaram os saques do FGTS e diminuiu a quantidade de recursos nas poupanças que sustentavam o financiamento do SFH. A inflação acabava por dismantelar o modelo de financiamento criado pelo período militar, à medida que os saldos devedores aumentavam significativamente, pois estavam atrelados à correção pela inflação. Em 1985, o BNH possuía tantas dívidas que acabou fechado pelo novo governo e suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal.

Mas aquilo que era financiado com os recursos dos trabalhadores não se concretizou em moradia para os trabalhadores, como se havia imaginado. A população com renda inferior a três salários mínimos foi excluída do modelo de financiamento praticado. Segundo Sachs (op. cit.), apenas 13% das moradias financiadas pelo BNH foram destinadas à população com renda familiar inferior a cinco salários mínimos. Em vez de financiar moradias para os mais pobres, a política de habitação do período militar acabou por promover o financiamento de moradia para a classe média, com o agravante de utilizar os depósitos obrigatórios do FGTS, recolhidos na folha de pagamento dos trabalhadores.

Com a crise econômica dos anos 80, o modelo de financiamento do SFH entrou em decadência, não atendeu à população de baixa renda, que continuou tendo de encontrar seus próprios caminhos para morar. Não bastasse isso, os preços dos terrenos passaram a se

valorizar cada vez mais, enquanto o poder de compra dos trabalhadores diminuiu. Nesse período, dois terços dos trabalhadores viviam com menos de dois salários mínimos e quase 30% da população vivia com menos de um. Com lotes caros na periferia e sem financiamento para morar, as favelas na cidade de São Paulo se tornavam cada vez mais uma opção de moradia.

Segundo Taschner (1993), em 1980, cerca de 7% da população da cidade de São Paulo vivia em favelas. Para a Prefeitura, essa porcentagem era de 4,9. Os números variam. Contudo, em 1971, segundo a Prefeitura do município, havia 163 favelas com 8.552 barracos e 41 mil habitantes. Em 1980, o número de favelas era, para a Prefeitura, de 1.086, com 91.419 barracos e mais de 414.572 habitantes, o que revela um crescimento constante.

Essas favelas surgidas nos anos 1970 ocupavam áreas privadas e não eram resultado de ocupações organizadas por movimentos sociais. Ao contrário, eram ocupações desenvolvidas ao longo dos anos de forma desorganizada e passiva. Em 1970 55% das favelas estavam localizadas em terrenos particulares e dez anos depois 41% delas estavam em terrenos públicos, sendo que 69% destas tinham menos de cinco anos de existência (SACHS, 1999, p. 87)

Mais uma vez, com o objetivo assumido pelo Estado de promover a moradia da população de baixa renda, financiada com recursos dos trabalhadores, o que se viu foi a reprodução do que ocorrera anteriormente. O que foi apresentado para beneficiar os moradores mais pobres acabou por atender à classe média do País, aprofundando o problema. Em 1985, depois de implementado o Plano Cruzado, o governo federal encerrou as atividades do BNH.

Em nenhum momento o BNH e o Estado enfrentaram a expansão da periferia e o encarecimento dos custos de transporte dos trabalhadores e de instalação de infraestrutura em áreas espalhadas da cidade, muitas vezes ilegais ou irregulares. Ao contrário, com o BNH, ocorreu uma expansão da quantidade de moradias construídas justamente em áreas periféricas desvalorizadas, mantendo entre elas e o centro da cidade espaços vazios com fins de especulação imobiliária.

Outra vez o problema fundiário não foi enfrentado e a expansão periférica continuou. Segundo dados da Secretária de Habitação do município, enquanto em 1980 haviam 763 favelas na cidade, em 1987 elas chegaram a 1.592. Segundo dados do Labhab/FAU, em 1980 cerca de 22% da população da cidade de São Paulo vivia favelas (MARICATO, 2001)

3.6 O Plano Diretor e a Zona Especial de Interesse Social

Essa situação foi objeto de contestação por parte daqueles que moravam na condição de ilegalidade nas periferias sem infraestrutura na cidade de São Paulo. Diversos movimentos de moradia surgiram e muitas das conquistas existentes hoje decorrem diretamente da luta reivindicativa desses movimentos sociais. Na verdade, boa parte das ações do poder público respondem reivindicações dos moradores da cidade de São Paulo.

Com a retomada da democracia, significativas mudanças nos assuntos referentes à moradia ocorreram. O processo Constituinte de 1985 trouxe diversos avanços e a nova Constituição representou um novo momento da história do País. Foi com mobilização social, com participação ativa dos movimentos sociais, especialmente do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), que se conseguiu coletar mais de 250 mil assinaturas para a apresentação de uma emenda popular à Constituição, resultando num capítulo sobre Política Urbana, composto de dois parágrafos fundamentais.

É bom lembrar que, desde 1934, as constituições brasileiras definiam que a propriedade deveria cumprir sua função social. Na Constituição de 1934, o Art. 113, parágrafo 17, referia: *“É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização.”*

Na Constituição de 1934, o Art. 122, parágrafo 14, substituiu o conceito de interesse social ou coletivo pelo de utilidade pública e afirma que a Constituição deve assegurar:

“[...]o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”. Já no Art. 141 da Constituição de 1946, os dois conceitos se misturam e o texto diz que a Constituição assegurará o direito à propriedade *“[...] salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.”*

Na Constituição de 1967, o Art. 150 assegura o direito à propriedade, *“salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º”*, que, por sua vez, trata da propriedade rural. Nesse momento, a tensão no campo fez com que o Estado interviesse no sentido de apaziguar as lutas sociais, utilizando a lei nas situações que lhe conviesse. Todavia, o mesmo parágrafo 157 da Constituição de 1967 afirma ser a justiça social a finalidade da ordem econômica, e o inciso terceiro ressalta que a propriedade tem de cumprir sua função social.

Por isso, a função social da propriedade já era um princípio existente em constituições anteriores e o Art. 182 da Constituição de 1988 inovou quando colocou o município como o executor da política urbana por meio do Plano Diretor. Uma inovação à medida que as forças políticas locais é que definiriam, em planos diretores municipais, o sentido da função social da propriedade.

Se por um lado explicitou que o entendimento sobre o significado da função social da propriedade deve ser estabelecido em cada plano diretor municipal, por outro, a Constituição criou condições para que o poder público exigisse dos proprietários de terras a utilização adequada da sua propriedade, sob a pena de ter seu imóvel taxado progressivamente com o passar do tempo e, mais tarde, desapropriado ou compulsoriamente parcelado e preenchido por edificações.

Desta forma, texto é mais abrangente ao criar instrumentos legais para que os municípios promovessem a utilização adequada das propriedades. Ao determinar, no entanto, que a função social da propriedade deveria ser estabelecida em cada Plano Diretor, deixou margens para que tudo, ou nada, pudesse ocorrer, uma vez que isso dependeria das forças políticas atuantes em cada município.

Além desse artigo, a Constituição de 1988 legalizou o que era praticado desde os tempos da colônia no meio urbano, mas, principalmente, na área rural. Agora, “[...] *aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*” Apesar disso, determinou que terras públicas não poderiam ser adquiridas por meio do usucapião. Só mais tarde foi dada uma resposta ao problema dos imóveis públicos, com o estabelecimento do conceito de concessão do direito real de uso e da concessão de uso especial para fins de moradia, uma solução para ocupações em áreas públicas.

Assim, a nova Constituição fez com que as disputas políticas sobre o significado da função social da propriedade fossem travadas nas cidades e, ao mesmo tempo, criou instrumentos para que os municípios pudessem exercer seu poder de regulação do uso do solo. Da mesma forma, ao determinar os quesitos para o usucapião, como o prazo de cinco anos sem oposição, o tamanho do lote e a função de moradia, a Constituição criou as condições para que uma enorme massa de pessoas pudesse ter suas moradias regularizadas, principalmente nas favelas brasileiras. Os avanços foram consideráveis, se observados sob uma perspectiva histórica. Quando alguns municípios administrados por forças políticas favoráveis à intervenção do poder público, com objetivos redistributivos e regulatórios, porém, passaram a utilizar os novos instrumentos, como foram os casos das cidades de Porto Alegre e São Paulo, o Supremo Tribunal Federal não aceitou essas iniciativas como legais, afirmando faltar lei federal para dar legitimidade a propostas como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo. Além disso, apesar de o texto legal apresentar o usucapião urbano como possibilidade, antigos problemas advindos do Código Civil e do Código de Processo Civil não permitiram que as ações de usucapião urbano prosperassem como esperado (FERNANDES, 2002). Primeiro, porque o Código Civil tratava da propriedade de maneira absoluta, apesar de a Constituição referendar sua função social. Ademais, o Código de Processo Civil exigia a citação dos confrontantes e réus, além da intimação da União, dos estados e municípios. Além disso, era obrigatória a apresentação de um mapa da área a ser objeto de usucapião, com a localização precisa do

imóvel objeto da ação, e todas as transações imobiliárias dependiam da identificação dos proprietários e da situação jurídica da propriedade. Em casos em que há uma grande quantidade de proprietários, como áreas ocupadas por favelas, há uma enorme dificuldade processual, porque o Código de Processo Civil determina que a citação dos réus deve ser pessoal, somente iniciando-se o trâmite da ação após a citação de todos. Os prazos de resposta da União, de estados e de municípios prolongavam ainda mais o trâmite processual (CARDOSO, 2002).

Também contribuiu para inviabilizar ações neste sentido o fato de, nos cartórios, a localização dos imóveis não estar atualizada ou em conformidade com a realidade e os proprietários não poderem ser identificados quando, por exemplo, o imóvel já é objeto de inventário. Essas foram algumas das dificuldades jurídicas enfrentadas logo após a promulgação da Constituição de 1988. Diante de tais impedimentos e da necessidade de elaboração de uma lei federal complementar, um novo projeto foi elaborado, inicialmente no Senado e, em seguida, encaminhado à Câmara dos Deputados. Aprovado 11 anos depois, tornou-se a Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade.

A nova lei regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e trouxe novo fôlego para o processo de regularização fundiária no País. Seu texto reapresenta alguns instrumentos de execução da política urbana, como o Plano Diretor, e acrescenta outros de cunhos tributários e financeiros, jurídicos e políticos. Dentre eles, destacamos a instituição de zonas especiais de interesse social; a concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial para fins de moradia; o usucapião especial de imóvel urbano; o direito de superfície; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; a regularização fundiária; a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e os grupos sociais menos favorecidos; o referendo popular e o plebiscito; a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; a legitimação de posse; e a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária. Estes três últimos instrumentos foram acrescentadas à legislação específica em 2009.

Segundo especialistas da área (RIBEIRO, 2002; BONDUKI, 2000), o Estatuto da Cidade possui um caráter redistributivo, dado que oferece instrumentos para que o município possa capturar parte da renda gerada pela expansão urbana, por meio do IPTU

progressivo ou a da concessão onerosa de uso, e utilizá-la em benefício daqueles que se encontram em situação de desigualdade no acesso aos bens públicos.

O Estatuto da Cidade permite ainda que o município possa prover novos serviços habitacionais direta ou indiretamente, por meio da regularização fundiária, da urbanização de favelas, do usucapião especial e da concessão especial de uso para fins de moradia. Além disso, o marco regulatório continua presente, pois o estatuto submete o uso e a ocupação do solo aos imperativos dos interesses coletivos. Com isso, a nova lei incorporou as demandas dos movimentos sociais e tornou-se um instrumento de combate ao modelo excludente de desenvolvimento das cidades. Não bastasse promover essas possibilidades, trouxe um caráter participativo para a gestão municipal. É prevista a participação popular na formulação, na execução e no acompanhamento das políticas urbanas. E quando existem recursos financeiros, o controle social é previsto por meio da participação popular. No que se refere ao usucapião, a nova lei estabelece a possibilidade de ações coletivas, por meio de entidades ou grupos, e considera o período de permanência no imóvel do morador anterior ao atual no imóvel na contagem do tempo, determinando rito sumário aos processos de usucapião e justiça gratuita aos mais pobres.

No que se refere ao lote, a lei estabeleceu a possibilidade de frações ideais em relação ao conjunto da área objeto de usucapião em vez da delimitação clara do lote a ser desapropriado. Também passou a obrigar os cartórios a dar fé pública às sentenças declaratórias de usucapião, concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso. Assim, a própria decisão do tribunal pode ser levada para registro no cartório de registro. Essas mudanças proporcionaram uma nova dinâmica ao regulamentar os artigos constitucionais que trataram da política urbana e estabeleceram o usucapião urbano e a gestão democrática da cidade.

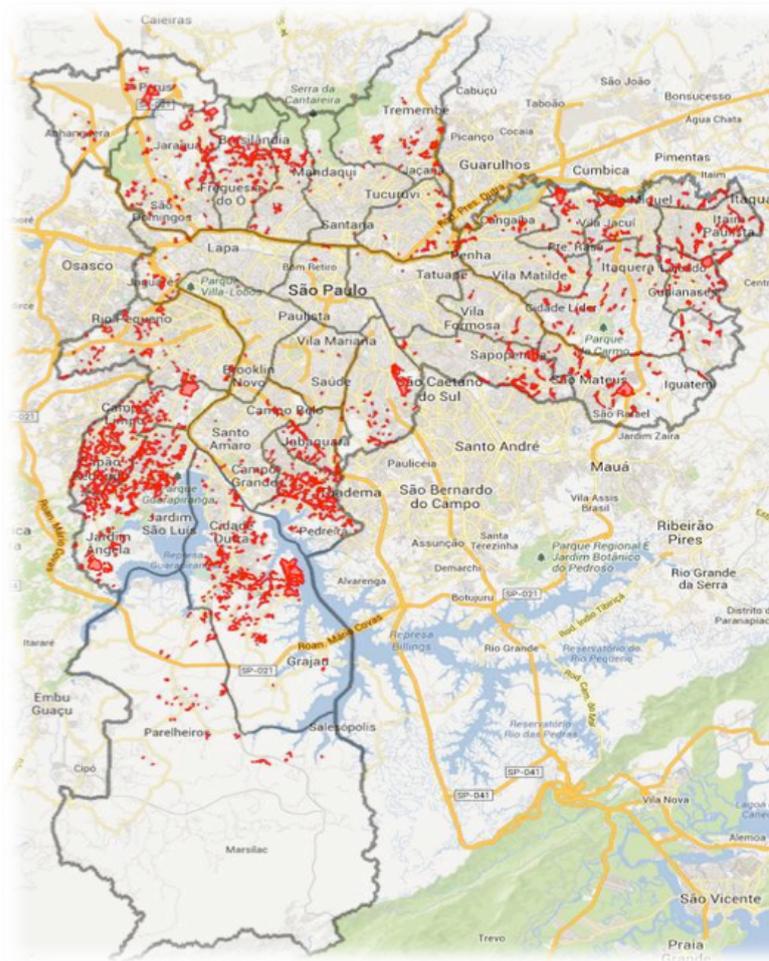
É verdade que muitas atribuições foram destinadas ao Plano Diretor e, com isso, o processo de regularização fundiária e legalização das terras continuou necessitando de mais leis e decretos para ser efetivados. A cidade de São Paulo, após audiências públicas, debates e seminários, discutiu e aprovou, em 2002, o Plano Diretor da Cidade de São Paulo.

Paraisópolis foi considerada uma Zona Especial de Interesse Social. Essa categorização no zoneamento da área trouxe mudanças significativas e as principais delas eram a possibilidade da regularização fundiária da área e ações do poder público relacionadas à infraestrutura, apesar das irregularidades na ocupação do espaço.

Por si só, essas medidas, aparentemente, seriam suficientes para implementar um novo padrão de desenvolvimento urbano e ocupação do solo, cumprindo sua função social e, principalmente, colocando a população como protagonista do processo por meio da participação no Conselho Gestor de cada ZEIS. Passados dez anos do início do processo na favela de Paraisópolis é possível verificar se os avanços prometidos ocorreram ou se tais mudanças na legislação não passaram de letra morta.

O trabalho etnográfico e o acompanhamento das ações do poder público e dos principais agentes do local permitiram chegar a algumas conclusões a partir de um marco teórico sobre justiça e cidadania. Assim, o próximo capítulo tratará do surgimento do loteamento de Paraisópolis e de algumas das causas determinantes para que tal loteamento se tornasse a segunda maior favela da cidade de São Paulo. A análise da legislação, dos agentes e da atuação do poder público ao longo dos anos permite compreender melhor as práticas dos moradores e sua relação com as instâncias deliberativas democráticas criadas no processo de urbanização e regularização fundiária.

Mapa 2 – Favelas da cidade de São Paulo (pontos vermelhos)



Fonte: Schab/2013

4 Do loteamento irregular à favela: a legislação urbana da cidade de São Paulo e o surgimento de Paraisópolis

O anúncio do mais novo empreendimento imobiliário da cidade de São Paulo foi publicado na primeira página do jornal Folha da Noite no dia 20 de maio de 1922. Republicado todos os meses até novembro daquele ano, seu texto informava:

Americanópolis e Paraisópolis.
Entre Jabaquara e Santo Amaro, 5º desvio, bonde Santo Amaro a poucos minutos.
5500 lotes de terreno para vender a prestações mensais de 20\$000, com vantagens excepcionais para os compradores dos primeiros 1000 lotes de cada bairro. Terreno alto, saudável com nascentes de água e ótima vista. O comprador pode tomar conta do terreno logo com a primeira prestação.
Informações diretamente com o proprietário, à rua Libero Badaró, 81 – salas 15 e 16 – 2º andar. Tel. Cont., 1974, São Paulo.

O último anúncio ocupou duas páginas inteiras do diário. O título da propaganda oferecia casas e terrenos a prestações e logo abaixo informava que as obras teriam início em janeiro de 1923, ou seja, dali a três meses. Dois grupos de 50 casas eram previstos, um em Paraisópolis e outro em Americanópolis, com previsão de entrega em dois anos. Na propaganda, quatro modelos de casas com plantas baixas ainda foram apresentados, sendo a mais cara no valor de 16:000\$000 e a mais barata, 6:000\$000, *“uma casa que convém à classe operária, e pode ser adquirida em condições vantajosas”*. As casas ofertadas em ambos os empreendimentos em breve poderiam ser encontradas, segundo o anúncio, nos outros empreendimentos do proprietário, nas vilas Oriental e São Pedro. Além das plantas e fachada das casas, o texto informava aos interessados que deveriam fazer suas reservas por escrito até dezembro daquele ano e que as vendas seriam por ordem de chegada, sendo aceitos pedidos de construção de casas de madeira, nos *“modelos da Europa e América do Norte”*. Em destaque, o texto dizia:

Ter uma casa é a aspiração de Todos – Ter uma casa é ter um lar feliz.

Como?

Preferindo comprar o terreno em Paraisópolis ou Americanópolis, bairros salubérrimos mais altos que a Avenida Paulista e que custam uma ninharia! Tem ótimas nascentes de água superiores a todas as vizinhas e já analisadas.

Americanópolis, ao que tudo indica, está localizado entre as Avenidas Cupece e Avenida Yervant Kissajikian, na região de Santo Amaro/Jabaquara, e o empreendimento de Paraisópolis foi lançado do outro lado do rio Pinheiros, numa época em que não havia a ponte João Dias e nem a do Morumbi, importantes conexões entre o outro lado do rio e o centro da cidade. A localização, os valores das casas e o texto indicam não se tratar de um empreendimento imobiliário para pessoas ricas. Além de ofertar casas a prestações, os anúncios faziam referências a residências em outros bairros, com prestações menores do que as anunciadas para Paraisópolis. O loteador da área era Afonso de Oliveira Santos.

Ilustração 1 – Anúncio de venda de casas a prestações

CASAS E TERRENOS A PRESTAÇÕES

EM DIVISÃO DO PRECISO ANO ter todo o conteúdo de este grande livro com as AMERICANÓPOLIS, e outras em PARAI-
SÓPOLIS, as casas serão construídas dentro de dois meses

TER UMA CASA É A ASPIRAÇÃO DE TODOS — TER UMA CASA É TER UM LAR FELIZ?

TER UMA CASA É TER UM LAR FELIZ?

AVISO

DR. AFFONSO DE O. SANTOS
Rua Libero Badur N.º 21 — 2.ª andar — SAO PAULO, SP, P.
Telefones: Central, 2534 — 540 PAZ

Fonte: Sehab (s/d)

Passados dois anos do primeiro anúncio, outra página inteira, no mesmo diário, oferecia terrenos a prestações em diversos empreendimentos: Vila Oriental, Americanópolis, Indianópolis, Santo Amaro, Vila São Pedro, Jardim das Acácias, Vila da Saúde e Paraisópolis. O anúncio informa que “*são 15.000 lotes de terrenos ao alcance de todos – os melhores, os mais seccos, os mais altos, os mais salúbres e os mais baratos*”. O lote em Paraisópolis custava 1:000\$000 e poderia ser adquirido em 36 prestações de 25\$000, com uma entrada de 100\$000.

Somente 30 anos depois do lançamento do empreendimento imobiliário, em 1952, é que encontramos anúncios de venda de lotes em Paraisópolis, por Armênio S. Machado, na décima oitava rua, onde atualmente é a rua João Avelino Pinho Melão, no Porto Seguro. No ano seguinte, a Predial de Luca S. A. oferecia diversos lotes de 10m x 50m em Paraisópolis, sem especificar o local, por Cr\$40.000,00.

A partir de então, não há mais anúncios de venda de lotes e terrenos em Paraisópolis. O proprietário do empreendimento, Afonso de Oliveira Santos, publicou no jornal *O Estado de S. Paulo*, em 1956, um alerta informando que diversos compradores de seus lotes estavam sendo procurados por terceiros e que eles não deveriam entregar os documentos dos imóveis a outras pessoas senão para o próprio proprietário. Em 1961, no mesmo jornal, já se tem notícia de que Afonso de Oliveira Santos entrara na justiça e obtivera decisão judicial para retirar “intrusos” que invadiram algumas de suas propriedades. Ele também convidava os proprietários com escrituras definitivas outorgadas por ele a entrarem em contato, principalmente aqueles que ainda não haviam tomado posse do terreno. Ele ainda convocou os proprietários que compraram seus lotes por meio da Companhia União Mútua, entre os anos de 1920 e 1925, a comparecerem em seu escritório, pois “*grileiros e outros a eles aliados estão invadindo a referida área*”. As bases do quiproquó jurídico e social para o surgimento da favela de Paraisópolis, a segunda maior favela da cidade de São Paulo, estavam lançadas.

Na década de 1960, a região do Morumbi já se tornara bastante atrativa. Além das grandes mansões construídas em ruas urbanizadas, havia o Palácio dos Bandeirantes, sede administrativa do Governo do Estado de São Paulo, o Estádio do São Paulo Esporte Clube, além dos mais caros hospitais da cidade, como o Albert Einstein.

O projeto urbanístico do bairro, construído pelo engenheiro Oscar Americano e um dos fundadores da Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO), seguia o modelo do bairro-jardim, já aplicado no outro lado do rio, na região dos Jardins, no empreendimento criado pela *City of São Paulo Improvements and Freehold Land Company Limited*. Nessa época de crescimento, o loteamento de Paraisópolis destoava do restante da área justamente por sua espacialização ortogonal.

Na década de 1920, a moradia já havia se tornado um problema para o poder público na cidade de São Paulo. Enquanto se tentava eliminar os cortiços no centro da cidade, por meio de uma legislação limitadora, nas áreas de subúrbio as regras de construção eram mais flexíveis e mesmo assim não eram respeitadas. Além disso, o rápido crescimento demográfico que a cidade vivia foi solucionado com a expansão horizontal da cidade. Essa situação levou à ocupação das áreas rurais com a construção de moradias para a classe trabalhadora, principalmente com a extensão dos bondes. No anúncio do empreendimento de Paraisópolis, o quinto desvio do bonde de Santo Amaro era uma referência aos interessados.

Ainda em 1900, a cidade aprovou uma lei que estabelecia prescrições para a construção das casas para operários, delimitando o perímetro urbano para essas construções, nos modelos de vilas operárias, inclusive isentando-as de impostos. Em 1923, outra lei municipal estabeleceu as regras para a abertura de loteamento na cidade, estabelecendo que qualquer empreendimento deveria apresentar à Prefeitura um plano de loteamento, definindo o arruamento, os espaços livres, o nivelamento das vias, a doação de áreas para o poder público, 20% para as vias, 5%, 7% ou 10% para espaços livres, lotes mínimos de 300 metros, frente mínima de dez metros e vias locais com de oito a 12 metros de largura. O loteamento de Paraisópolis já não se enquadrava nessas condições, pois não havia previsão de espaço destinado ao poder público, as inclinações das ruas eram excessivas e a largura também não respeitava o marco legal. Tudo indicava se tratar de um loteamento particular, numa área rural.

Como vimos, uma brecha na lei permitia que, além das vias oficiais, ruas particulares fossem abertas e permanecessem sob domínio e responsabilidade privados e que não precisassem seguir qualquer delimitação urbanística. Se para o centro da cidade

havia uma lei detalhada, para as áreas rurais, como era o caso de Paraisópolis na década de 1920, havia um espaço aberto onde tudo poderia ocorrer.

Mapa 3 – Vista aérea da região em 1940



Fonte: Sehab (2013)

Os problemas fundiários da área já estavam estabelecidos em 1960, quando Afonso de Oliveira Santos publicou o anúncio alertando os compradores de seus lotes sobre a atuação de grileiros na área. Em 1971, o então prefeito da cidade de São Paulo, Figueiredo Ferraz, publicou um decreto declarando Paraisópolis como área de utilidade pública e congelando todas as construções da área (Decreto n. 9.719, de 25.11.1971, folha 2).

Mapa 4 – Vista aérea da região em 1968



Fonte: Sehab (2013)

As motivações que levaram o prefeito a agir dessa maneira não estão claras, mas os acontecimentos anteriores já indicavam que o empreendimento imobiliário não obtivera

Mapa 5 – Vista aérea da região em 1977



Fonte: Sehab (s/d)

sucesso e ações de grilagem estavam ocorrendo no local. Pelas imagens aéreas existentes do período, pode-se observar que a favela já estava estabelecida. Não apenas estabelecida, mas com dimensões significativas para a época.

Para se ter uma ideia de suas dimensões, cinco anos após o congelamento da área, o governo do estado de São Paulo publicou um edital de licitação para a construção de cinco salas de aula em Paraisópolis. Mais tarde denominada Homero dos Santos Forte, a escola foi inaugurada em 1978.

Em 1974, na rua Rudolf Lutz, os lotes com acesso às vias, completamente ocupados por casas de madeira, e os terrenos com cercas podiam ser vistos. No alto dos morros, poucas casas haviam sido construídas. Com o fim da política migratória para atrair estrangeiros em substituição à mão de obra escrava, ainda na década de 1920, a cidade de São Paulo assistiu a um processo migratório nacional, principalmente a partir da Região Nordeste.

Com o processo de industrialização das décadas seguintes, a cidade cresceu enormemente. Em 1940 a cidade possuía 1.326.261 habitantes e 40 anos depois, em 1980, eram 8.493.226 habitantes. Preservando os espaços da elite, a periferia da cidade também cresceu. No começo era limitada pelas linhas do bonde, mas depois, com a chegada dos ônibus movidos a diesel, a periferia pôde se expandir de forma quase ilimitada.

Os debates nos jornais, à época da publicação do Decreto de congelamento da área de Paraisópolis, são significativos dessa expansão, pois revelam uma preocupação com o desaparecimento das áreas verdes na cidade. Ao que parece, o congelamento da área pela administração municipal foi uma tentativa de preservar algumas dessas áreas na região do Morumbi.

Em 1973, o prefeito Miguel Colassuono publicou novo decreto, o de n. 10.766, lançando o Plano de Reflorestamento Urbano e descongelando Paraisópolis e outras áreas da cidade. A meta era criar um milhão de metros quadrados de área verde, 53 minibusques, e plantar mais de 100 mil árvores, com apoio da iniciativa privada. A justificativa da Prefeitura durante a apresentação do documento legal foi a de que o município não possuía recursos financeiros suficientes para pagar pelas áreas passíveis de desapropriação no

decreto anterior e, por isso, buscava a iniciativa privada para garantir a preservação da área. Permitia também a construção sob condições estabelecidas no novo decreto.

Os proprietários que se comprometessem a manter, conservar ou ampliar as áreas verdes de seus terrenos poderiam construir, respeitando o limite de 10% da área verde até 25% do total do lote, e, assim, o dinheiro que seria utilizado para essas desapropriações poderia ser destinado a outras áreas da administração.

Na semana seguinte à publicação do novo decreto, a Prefeitura convocou uma reunião com os proprietários dos terrenos congelados em 1971 e todos compareceram ao encontro, com exceção dos de Paraisópolis. Segundo reportagem da F de S.Paulo de 12 de dezembro de 1973,

Os proprietários da maior área das oito áreas em questão, a de Paraisópolis, não compareceram à reunião, porque não se sabe verdadeiramente quem é o dono, já que a questão está na justiça, segundo informaram ontem algumas fontes da Prefeitura.

A atitude de prefeito Colassuono, de descongelar essa e outras áreas verdes da cidade, foi bastante criticada por associações de moradores e arquitetos. Diante de tais críticas, o prefeito criou uma comissão de avaliação das propostas de construção, numa tentativa de apaziguar as reclamações. Mas em maio do ano seguinte 520 associações de bairro e o Conselho Coordenador das Sociedades Amigos de Bairros, Vilas e Cidades encaminharam à Prefeitura um documento solicitando a revogação do Decreto n. 10.766, de 7 de dezembro de 1973. O debate sobre a falta de áreas verdes na cidade se estendeu ao longo dos anos e Paraisópolis continuou “congelada”, à espera de uma solução.

Miguel Colassuono também havia aprovado uma lei de zoneamento, mas em sua proposta quase um quarto da cidade foi classificado como área de uso especial (Z-8), o que limitava seu uso. Somente ao fim de sua gestão ele encaminhou uma nova regulamentação para essas áreas. A proposta também desagradou parte do empresariado industrial, devido às suas limitações. Com o novo prefeito, Olavo Egydio Setúbal, a lei de zoneamento (Lei n. 8001) voltou a ser discutida na Câmara de Vereadores da cidade.

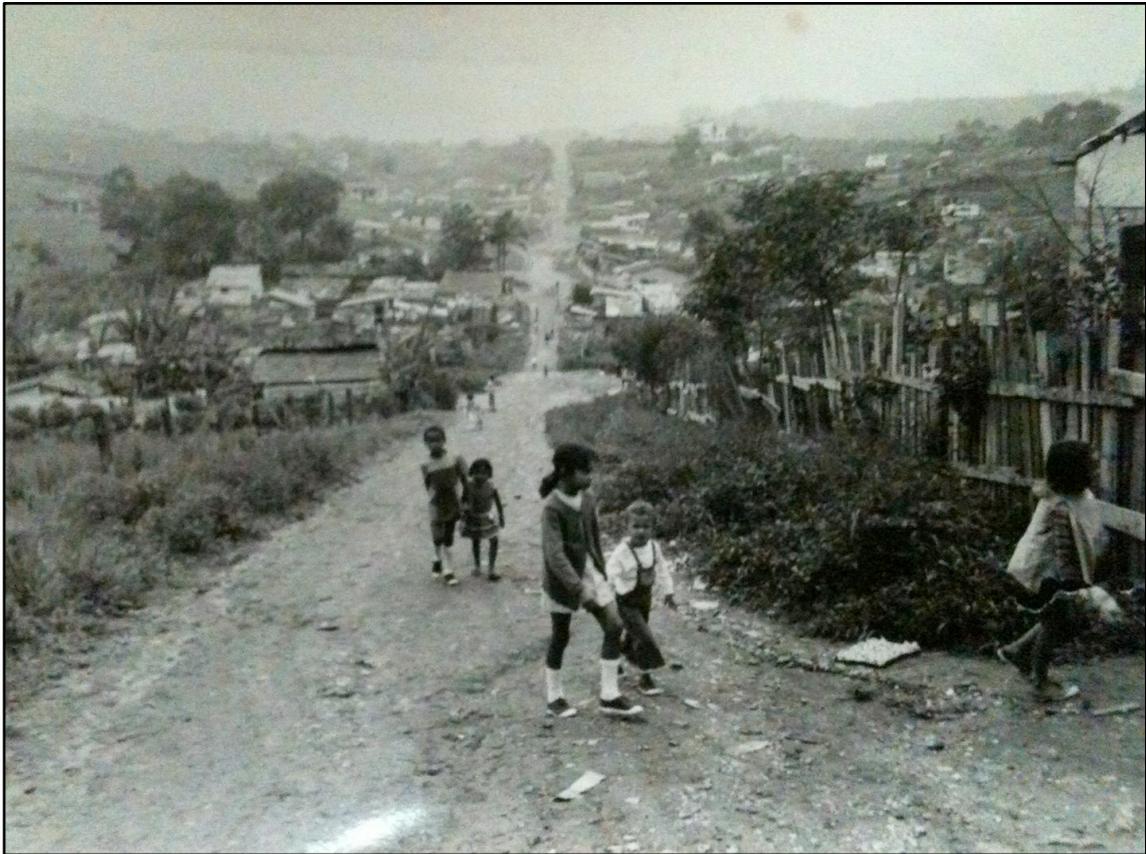
Diante do descontentamento dos proprietários e empresários do setor industrial, Setúbal encaminhou uma nova proposta de regulamentação dessas Zonas Especiais (Z-8), criando dez novas categorias para essas áreas. Nessa proposta, a Prefeitura se propôs a desapropriar cerca de 850 hectares nas regiões de Aricanduva, Alto de Pinheiros, Casa Verde, Parque Edu Chaves, Iguatemi, Vila Matilde, Vila Prudente, Sapopemba, Itaim, Vila dos Remédios e Paraisópolis. No texto de justificativa, Paraisópolis

É o perímetro que engloba áreas de situação pouco definida. Está parcialmente ocupada por edificações variadas, desde residências até favelas, remanescendo, todavia, de amplos espaços vazios. Desde 67 vem a Prefeitura estudando a possibilidade de desenvolver projetos especiais para aquela área, tendo sido proposta sua declaração de utilidade pública, mas que ainda não se efetivou. Propõe-se agora que este perímetro fique sobre o controle da COGEP. Esse perímetro localiza-se na confluência da rua Albuquerque Lins com a Petrópolis e adjacências.

Com a aprovação da Lei n. 8.328, de 2 de dezembro de 1975, Paraisópolis tornou-se uma Zona Especial Z8-029. Mas essa nova classificação da área não beneficiou os supostos proprietários, que, em junho do ano seguinte, encaminharam ao prefeito uma solicitação de alteração da área.

A resposta só veio dois anos depois, em 1977, com a retomada da discussão sobre as Z-8, que representavam então apenas 5% das terras do total estabelecido em 1975 nessa categoria, e agora divididas em três grupos: o primeiro, das áreas das marginais; o segundo, junto às áreas das represas; e o terceiro, os bairros de Bela Vista, Luz, Heliópolis e Paraisópolis.

Foto 1 – Rua Rudolf Lutz



Fonte: arquivo Maria Betânia Ferreira Mendonça (1974)

A lei n. 8.769, proposta pelo prefeito, foi aprovada em agosto de 1978 e estabeleceu para Paraisópolis seu primeiro plano de urbanização. O plano de urbanização foi aprovado sem que existisse de fato. Segundo as notícias da época, haveria um prazo de cinco anos para o início das obras no local. O artigo 4º da lei refere:

Art. 4º - Fica aprovada a execução de Plano de Reurbanização no 29º subdistrito - Santo Amaro, na área circunscrita pelo perímetro da Z8-029, descrito no Quadro 8C, anexo, e assinalado no mapa anexo nº 221-11-0395, abrangendo o total de 155 ha (cento e cinquenta e cinco hectares), compreendendo traçado viário adequado às condições topográficas e parcelamento do solo de acordo com a legislação vigente, podendo o detalhamento do Plano incluir a implantação de equipamentos comunitários e de usos institucionais.

Mais uma vez, no corpo da matéria que tratou do envio do projeto de lei, agora aprovado, Paraisópolis é apresentada da seguinte forma: “Paraisópolis é o nome de um loteamento clandestino, próximo ao Portal do Morumbi, que será parcialmente desapropriado e urbanizado pela Emurb. [...] com ruas excessivamente íngremes e sérios problemas de documentação.”

Em outra matéria, agora com a lei aprovada, Paraisópolis é retratada da seguinte maneira:

Loteamentos Clandestinos. Com o objetivo de solucionar problemas de arruamento inadequados e de loteamentos clandestinos agravados com litígios de propriedade e recente formação de favelas, originou-se a proposta de criação da Zona Especial Z8-029 de Paraisópolis, região do Morumbi.

Como se pode observar a partir de matérias publicadas pelos jornais *Folha da Noite* e *Folha de S.Paulo*, a área permaneceu congelada desde 1971 e a proposta de descongelamento do prefeito Miguel Colassuono não trouxe mudanças significativas, como a construção de novas residências. Com isso, a aprovação da nova lei em 1978 apenas reforçou a situação na qual a área já se encontrava, adicionando um projeto de reurbanização, o primeiro deles, que nunca saiu do papel.

É bom lembrar que em 1932, por meio do Ato n. 304/32, uma comissão para avaliar os casos nos quais era possível legalizar loteamentos irregulares foi criada e, em 1936, a Prefeitura promoveu ampla anistia urbana de lotes irregulares (Ato n. 1.123/36). Mas em nenhum desses momentos Paraisópolis foi beneficiada, o que nos leva a pensar que outras irregularidades impediram sua legalização por meio da anistia. Ao que tudo indica, a propriedade da terra nunca foi esclarecida perante o poder público.

A manifestação mais esclarecedora sobre a situação dessas terras foi apresentada numa coluna semanal do leitor do jornal *Folha de S.Paulo*, intitulada a Cidade é Sua, na qual cidadãos apresentavam suas queixas e, em alguns casos, os agentes públicos encaminhavam respostas à solicitação, à reclamação ou ao elogio do cidadão. Aqui, um proprietário, Antonio Paiva Ribeiro, morador da rua Emboabas, 126, o Brooklin, encaminhou carta ao jornal com o título: “Uma consulta ao Prefeito Setúbal”. Ele escreve sem nunca ter obtido uma resposta da administração municipal:

Gostaria de obter uma resposta do Prefeito Olavo Setubal para o caso que passo a expor. Em 1971 adquiri um terreno em Paraisópolis e, para minha surpresa, meses depois, a área foi declarada de “utilidade pública”.

Estamos em 1978 e nada foi feito no local e eu não posso construir ou vender o terreno. Entretanto, estou pagando os impostos, que estão praticamente dobrando a cada ano.

O terreno está localizado na quadra 91, 24 e 25. Quero saber da possibilidade da liberação do mesmo para que eu possa utilizá-lo já que a Prefeitura não o faz.

A situação desse morador pode ser ampliada para outras pessoas que compraram terrenos na área ou tiveram parentes que o fizeram. Ao que tudo indica, muitos proprietários não tomaram posse dos terrenos nos anos 1920 e, passados mais de 50 anos, seus herdeiros também não o fizeram. Ao mesmo tempo, grileiros passaram a atuar na área com o intuito de se apropriar irregularmente das terras e um grande contingente de pessoas lá se estabeleceu.

Como no resto da cidade, os impedimentos legais criados a partir de 1970 tornaram a área, longe da fiscalização e com baixo valor imobiliário, um espaço para que os mais pobres pudessem se estabelecer sem ter de arcar com os custos da moradia, muitas vezes em terras já ocupadas por parentes e amigos.

A partir da leitura dessas leis e decretos, percebe-se que Paraisópolis nasceu como um loteamento irregular ou clandestino, não respeitando a lei de zoneamento da época, as regras de arruamento, de destinação de espaços públicos e de preservação de áreas verdes. Mais do que isso, as prometidas casas construídas dentro de dois anos, conforme anunciava o empreendedor do loteamento, nunca ficaram prontas.

Com problemas de titularidade e após a publicação do decreto, com o valor imobiliário diminuído, sem o interesse dos antigos proprietários e de novos empreendedores imobiliários, Paraisópolis torna-se uma área propícia à população de baixa renda.

É possível imaginar a situação dos compradores dos primeiros lotes do empreendimento. O plano era pagar a nova casa em 36 parcelas. Mas 24 meses após lançado o empreendimento ainda não havia casas. Mais algumas décadas e o imóvel era congelado pelo poder público e ocupado por moradores de baixa renda. Além disso, o

empreendimento localizava-se literalmente no meio do mato. Sem a existência da ponte João Dias ou da ponte do Morumbi, os proprietários tinham grandes dificuldades para chegar aos imóveis. Certamente esse conjunto de fatores contribuiu para que muitos desistissem do empreendimento. Os que decidiram continuar pagando as prestações acabaram tornando-se proprietários, mas colocaram caseiros para cuidar do local.

O próprio congelamento da área e a declaração de utilidade pública, em 1971, são indicativos de que havia problemas na documentação dos lotes, como informam as reportagens nos jornais. E isso se confirma com a ausência de proprietários na reunião convocada pela Prefeitura em 1973.

A situação fundiária de Paraisópolis ganhou um novo capítulo na década de 1980. Com o adensamento populacional, o congelamento e a manutenção da classificação como Z8-029, os proprietários e supostos donos da área fundaram a Sociedade Amigos do Bairro de Paraisópolis (SABP).

Em 30 de novembro de 1980, a comissão organizadora da SABP publicou um edital convidando os proprietários para uma assembleia geral da sociedade, na alameda Barros, 376, *“quase esquina com a Avenida Angélica”*. Informes, aprovação do estatuto, eleição da diretoria, discussão e elaboração de um abaixo assinado dirigido ao poder público, *“reivindicando o descongelamento do bairro, revogação da atual lei de zoneamento (Z8-029) e designação de Paraisópolis como Zona 2 ou 3 para fins de ocupação do solo”* estavam na pauta da reunião. No dia seguinte à assembleia, já havia notícias no jornal informando que um assessor do prefeito Reinaldo de Barros estivera presente e se comprometera a entregar o abaixo-assinado nas mãos do prefeito.

Além da mudança da classificação do zoneamento, os moradores ainda pediram que a Prefeitura estudasse a revogação do Decreto de 1971, que declarou a área de utilidade pública para fins de desapropriação. No final do texto do abaixo-assinado, os moradores afirmavam que, com a aprovação das medidas solicitadas, o valor da terra triplicaria. Além disso, o documento denunciava a atuação de grileiros que se aproveitaram do decreto de utilidade pública para cercar os lotes e vendê-los a outras pessoas. A assembleia elegeu 22 membros para a diretoria e Luke Shahini foi eleito presidente da SABP.

À reportagem que tratou do abaixo-assinado, o presidente da SABP afirmou que naquele momento a favela tinha cerca de 2.000 moradores. Disse que *“essas famílias foram trazidas por grileiros que, com isso, extorquiam dinheiro dos proprietários para a remoção dos favelados e que, na verdade, apenas eram levados para outro local”*. Segundo ele, esses grileiros atuavam fazendo chantagens e falsificando documentos para se apoderarem dos terrenos. Ele afirmou, ainda, sem citar os nomes, que alguns desses grileiros eram “pessoas importantes”.

Segundo o presidente da associação, o problema do Decreto de 1973, que descongelava a área, era o fato de os lotes medirem 10m x 50m e a norma exigir recuos de dez metros e ocupação máxima de 25% do terreno, o que somente era possível se três lotes fossem unidos. Ainda assim, a área construída seria de 37m², o que impedia qualquer edificação. Técnicos da Prefeitura, no entanto, afirmaram que o loteamento não possuía espaços destinados a áreas verdes e equipamentos públicos, mas que a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) chegara a propor aos proprietários que eles comprassem glebas próximas ao local para o atendimento dessa exigência legal, mas não obtivera resposta dos proprietários.

Sem sucesso na tentativa de alterar a lei de zoneamento e revogar o decreto que declarara a área como de utilidade pública, os proprietários partiram para uma nova estratégia, dessa vez propondo um plano de reurbanização da favela.

As articulações para garantir a propriedade não ocorreram ao acaso. Um ano antes da assembleia de criação da SABP, o então prefeito Olavo Setubal havia criado o Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal (Funaps), administrado pela Coordenadoria de Bem-Estar Social (Cobes). A missão do fundo era acabar com as favelas de São Paulo, ajudando financeiramente seus moradores na aquisição da casa própria ou na compra de um terreno. Até então, quando necessitava remover uma favela para construir uma obra pública, a Prefeitura transferia seus moradores para outra favela mais próxima, adensando ainda mais o local, ou apresentava como alternativa ao morador a opção de receber uma quantia de dinheiro para voltar à cidade de origem.

Numa reportagem sobre a criação do Funaps, um funcionário da Prefeitura informou que as novas medidas seriam aplicadas em Paraisópolis em função de algumas

obras públicas previstas para a região e que a Prefeitura poderia fornecer material de construção para quem possuísse terreno e quisesse construir uma residência.

A nova proposta da SABP, portanto, indica que a existência dos moradores na área já havia se tornado um obstáculo para aqueles que se diziam proprietários das terras e a atuação do poder público indicava que uma nova política de atendimento aos moradores seria implantada. A existência da escola estadual Homero dos Santos Fortes, inaugurada em 1978, cinco anos antes, também mostra que a população naquela área já estava consolidada e que qualquer proposta de regularização da área deveria contar com a existência desses moradores. Não era mais possível negar sua existência. Para se ter uma ideia da quantidade de pessoas que habitavam a região, um relatório apresentado pela Secretaria de Saúde sobre a vacinação contra a poliomielite na capital, aplicada em crianças com mais de 3 anos, em setembro de 1978, informa que em Paraisópolis mais de 900 crianças haviam sido vacinadas.

A proposta de reurbanização da SABP, portanto, estava em sintonia com essa realidade. Basicamente, ela repetia a reivindicação do descongelamento da área e adicionava, como proposta, desapropriação das áreas griladas, construção de um condomínio dos verdadeiros proprietários e, com o dinheiro da revenda dos lotes desapropriados, construção de moradias populares destinadas aos antigos moradores.

Segundo o agora ex-presidente da SABP, o valor dos lotes triplicaria com o descongelamento. *“Com a revenda da área desapropriada, por um valor muito superior, haveria recursos para a construção de pequenos apartamentos para os atuais favelados”*, declarou o ex-presidente e atual corretor de imóveis.

Já os problemas de arruamento das vias seriam resolvidos com o remanejamento dos lotes para a construção do condomínio dos proprietários, que doariam parte das suas áreas para a regularização. O presidente da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) recebeu a proposta e disse que *“o problema jurídico desses lotes é bastante complexo e não se pode fazer nada enquanto não se solucionar a grilagem”*.

Uma nova versão sobre a origem da favela no loteamento surge na mesma reportagem. Segundo o ex-presidente da SABP, o bairro fora loteado em 1921 e vendido até 1926, principalmente para fazendeiros do interior do estado *“que pretendiam fazer*

algum investimento na Capital”. Como não havia a ponte do Morumbi, a travessia do rio Pinheiros

Mapa 6 – Vista aérea da região em 1987



Fonte: Sehab (s/d)

tinha de ser feita de balsa e por isso ninguém se animara a construir na área. Nessa versão, o proprietário e loteador da área é Luiz Pereira de Queiroz, que resolvera arrendar as terras para agricultores, com o objetivo de impedir que outras pessoas se apossassem delas. Os problemas surgem dessa decisão, porque alguns arrendatários passaram a se dizer posseiros e começaram a requerer usucapião das áreas que ocupavam. Com isso, somente nos anos 1960 os herdeiros dos antigos proprietários voltaram a se interessar pela área, às voltas com inventários. Eles não puderam tomar posse de suas terras, mas os grileiros o fizeram.

Segundo o ex-presidente da SABP, a situação legal daquela área era tão complicada que até a área do reservatório de água da Sabesp, na avenida Giovanni Gronchi, com 3 mil m², foi grilada e hipotecada ao banco Bradesco em 1975, como garantia de um empréstimo

à empresa Comércio e Extração de Areia Angola Ltda. Quando o banco foi executar a hipoteca, descobriu que o local era o reservatório de água do bairro.

Não foram apenas os proprietários que passaram a se articular para defender suas terras. A partir dos anos 1980, os moradores de Paraisópolis começaram a ser ameaçados com processos de reintegração de posse e também começaram a se organizar. Em 1984, os efetivos habitantes da área criaram a União dos Moradores de Paraisópolis. Segundo uma das fundadoras da associação, eles foram surpreendidos quando foram registrar a instituição no cartório local e descobriram que já havia uma associação com este nome, a SABP.

Antes de explicar as motivações que os levaram a criar a Associação de Moradores de Paraisópolis, é importante conhecer a versão destes a respeito do surgimento da favela. Para isso, os depoimentos de uma das fundadoras, Maria Betânia Ferreira Mendonça, e do ex-presidente da associação e atual vereador da cidade de São Paulo José Rolim são fundamentais. Ambos chegaram a Paraisópolis na década de 1970. Ela chegou em 1976 e ele, em 1979. Foram morar na casa de parentes que já se encontravam na área. Segundo Rolim:

[...] aqui foi fundado por paulista e japonês, mas é quem toma conta é baiano e pernambucano, entendeu? Aí é o que mais tem aqui. Do Nordeste vinha para São Paulo, para Paraisópolis. [...] Aí vim para a casa desse primo, fiquei uns três meses, eu cheguei no dia 1º de janeiro de 1979, e depois de dois meses eu já tinha onde morar, já tinha arrumado emprego, na quarta feira eu já estava trabalhando.

[...] Eu sei dos paulistas que a Cervejaria Antártica jogava cevada aqui e que essa cevada, os japonês colocavam no chão pra adubar a terra para repolho. Japonês e paulista, isso lá em 47. Tá fazendo 65 anos. Então tá fazendo 68 anos Paraisópolis, eles chegaram em 46 e o primeiro pernambucano chegou em 47 e eu sei porque é tio meu, era João Caboclo.

Já Betânia chegou a Paraisópolis e rapidamente se envolveu nas atividades da igreja católica da região. Na rua Rudolf Lutz, próxima de sua residência, ainda funciona a creche fundada pela igreja nos anos 1970. Desde sua chegada, ela engajou-se na Pastoral da Juventude e até hoje participa ativamente das atividades.

Eu não sei dizer assim ao pé da letra, mas a informação que eu tenho de moradores mais antigos é que isso aqui era uma fazenda, cuja casa da fazenda é o [hoje] polo cultural, na av. Morumbi. Ali era a casa do fazendeiro e toda essa área aqui era fazenda. Ai... eu sei que houve um loteamento, foi dividido entre os filhos herdeiros, só que nunca tomaram posse e deixaram a terra aqui e essa terra começou a ser ocupada por pessoas, ela não foi uma terra invadida, não foi uma invasão. Paraisópolis foi uma ocupação passiva. Aos poucos veio um pessoal que eram uns japoneses, fizeram uma chácara, lá embaixo tinha um homem que criava porco, tinha um chiqueiro, chamava chiqueirão.

Quando eu vim para cá tinha muito mato e aí você pegava um parente e falava: olha, vem aqui e você constrói um barraquinho aqui e não tinha venda, ninguém vendia nada... o pessoal foi chegando e ocupando. O loteamento é de 1920, e na década de 50 já começou ter vinda de gente para cá.

José Rolim é um dos poucos a afirmar que Paraisópolis foi um empreendimento de Afonso de Oliveira Santos. Segundo ele, o loteamento não obteve sucesso devido à falta de meios de transporte para a região, o que fez com que os proprietários abandonassem suas terras.

[...] a Giovanni era estrada de terra, tinha que cruzar [o rio Pinheiros] de barco, o cara chegava aqui e o carro atolava na Giovanni Gronchi, um horror, aí abandonaram. Sabe quem pegou? Os próprios caras das imobiliárias daqui que venderam, inclusive aquela área ali todinha lá foi grilada pela Silva Porto, pela imobiliária Silva Porto [...]

Ele se tornou presidente da Associação de Moradores de Paraisópolis em 1986, na época que o então governador Paulo Maluf anunciou a construção de uma avenida na Pasquale Gallup, paralela à avenida Giovanni Gronchi, cortando a favela ao meio. Esses relatos sobre a grilagem e sobre a forma de ocupação passiva dos terrenos por parte dos moradores são recorrentes em outros depoimentos. Em Paraisópolis, encontramos diversas vielas constituídas por moradores de uma mesma cidade ou região do Nordeste, assim como diversas famílias com relações de parentesco entre si numa mesma viela.

O caso de José Rolim é emblemático dessa situação. Quando chegou a Paraisópolis, já possuía parentes na área. Segundo ele, quando estava substituindo sua casa de madeira por uma de alvenaria, capangas de um grileiro derrubaram as paredes que haviam sido erguidas. Diante dessa situação, o pedreiro não quis continuar o serviço e Rolim teve de procurar outra pessoa para o trabalho. Assim que a parede foi erguida novamente, Zé

Rolim e seus parentes passaram a noite em vigília, armados, à espera dos capangas, que não apareceram.

Na verdade, ao que parece, havia de fato algumas pessoas ou imobiliárias que se apropriavam das terras dos moradores de maneira ilegal. Segundo Betânia, alguns processos de reintegração de posse foram os responsáveis pelo início da organização entre os moradores para a criação da associação. Essa união acabou resultando em outras benfeitorias na área.

Isso assim, numa sexta-feira à noite, chovia muito aí veio polícia, derrubou barracos, foi um caos, caos mesmo. Aí eu trabalhava na creche nessa época e a gente foi até a TV Bandeirantes buscar uma cobertura, mas no fim as pessoas terminaram saindo, demoliram tudo.

Daí a gente começou a pensar em se organizar porque tinha que ter organização, porque até então ninguém sabia quem era o dono [...] e montamos uma comissão. Logo em seguida teve outra reintegração, aqui do lado do Loro, de lado do mercado e foi outra reintegração que correu meio à revelia, porque antes o pessoal sempre achou que isso aqui era da Prefeitura e por ser da Prefeitura o pessoal ficava acomodado.

A Associação de Moradores de Paraisópolis, além de buscar na justiça a garantia de permanência na área, passou a orientar os moradores a não assinar documentos encaminhados por outras pessoas e a comunicar imediatamente à entidade sobre o recebimento de intimações da justiça.

Porque o que acontecia: as pessoas chegavam aqui e construíam e aí digamos que você [grileiro], com toda a sua “boa intenção”, com conhecimento da situação, chegava na minha casa e falava: "Olha, esse terreno aqui é meu. Você assina aqui esse papel, você vai morar o tempo necessário aqui e eu não vou te incomodar, qualquer coisa eu converso com você." E as pessoas assinavam. E essa assinatura estava passando para você [grileiro] a posse do meu terreno. Então, com o passar do tempo, você [grileiro] ia para a justiça e pedia a reintegração e a posse do terreno, como se fosse seu e você morasse. [...] até então a gente não sabia.

Esse processo de transferência de posse ocorria através das esporádicas aparições de grileiros, mas também quando os moradores necessitavam de melhorias como água e energia elétrica. Para tê-las, os moradores procuravam alguns “doutores” da área. Do favor

dos doutores para a instalação de água e energia elétrica, esses moradores rapidamente começaram a reivindicar direitos diretamente ao poder público.

Tudo quando eu cheguei aqui, quando eu cheguei aqui as pessoas falavam "ah, eu fui pedir luz e fui lá no escritório do Sr. Anésio", "fui pedir lá no escritório do Dr. fulano" e até então a gente não sabia. Quando surgiu a reintegração é que a gente foi ver que a coisa estava avançada. Então, nós orientamos, orientamos as pessoas, formamos a associação e fomos lutar pelos nossos direitos. A primeira coisa que a gente fez foi fazer uma série de abaixo-assinados para o poder público, pedir melhoria para cá. Então, foram feitos dez abaixo-assinados na época, quando o Mario Covas era prefeito, nós fomos até o gabinete do prefeito, saímos daqui uns 12 ônibus lotado, mais carros pequenos, acho que uns 15 ônibus, e fomos até o gabinete entregar e fazer nossas reivindicações.

A grilagem consistia em fazer o morador transferir a posse do imóvel em troca de benfeitorias na área. Todavia, sem informar ao morador que o documento que ele acabava de assinar transferia a posse para outra pessoa:

Você queria um poste de luz, luz não tinha aqui, mas vinham uns postes assim, uma rede que vinha clandestinamente, aí um vinha o cidadão [grileiro] pedia para a Eletropaulo, né?! Era a Light na época e isso foi dando posse para moradores que não eram daqui. Quando a gente começou a se organizar, aí a luta foi boa, porque a gente começou a descobrir quem eram essas pessoas. Eram pessoas que tinham imobiliárias aqui, né, tinha um senhor chamado Luke Shahini, Antonio Carlos Lembo, Anésio Lara Campos. [...] ele [grileiro] dá o "direito" de uma pessoa colocar um poste, uma luz naquele terreno quando o terreno não é dele, e com isso ele pega a posse das pessoas para depois entrar na justiça e requerer o terreno.

Assim, ao lado dos processos de reintegração de posse, da Sociedade Amigos do Bairro de Paraisópolis (SABP), os moradores se organizaram, fundaram sua própria entidade de representação e começaram a reivindicar melhorias para a área. Agindo no campo jurídico e político, segundo Betânia, essas ações inibiram as atividades dos grileiros e, ao mesmo tempo, trouxeram diversas conquistas para a região. Primeiro, veio a energia elétrica. Depois, vieram a água e o transporte público.

[...] Ele [prefeito Mário Covas] recebeu uma comissão e depois nós tivemos outro problema com a Sabesp, ela veio fazer as ligações de água, só que ela só fazia nas ruas, dentro de viela ela não entrava, porque era particular, e nós

tivemos outra audiência com o prefeito pra que ele assumisse essa responsabilidade, se acontecesse alguma coisa.

Em agosto de 1985, o governo do Estado de São Paulo publicou um informe publicitário no jornal *Folha de S.Paulo* comunicando que mais de 20 mil moradores de Paraisópolis foram beneficiados com abastecimento de água e com tarifas sociais mais baixas do que o valor normal.

Depois da eletricidade, do abastecimento de água e do aumento de linhas de transporte coletivo para a área, Paraisópolis continuou se consolidando e se organizando, principalmente quando propostas de construção de avenidas no interior da favela ameaçavam a casa dos moradores. Foi a partir de uma dessas ameaças que Rolim passou a fazer parte da Associação de Moradores. Sua casa e a de outras pessoas estavam ameaçadas pela nova avenida proposta pelo então prefeito Paulo Maluf e ele passou a liderar o movimento de resistência à avenida.

José Rolim ainda relatou o caso de um ex-delegado, morador da região, que, utilizando do mesmo expediente fraudulento de outros grileiros, conseguiu retirar algumas famílias da área por meio de reintegrações de posse. Na justiça, alegava que precisava do terreno para construir sua residência. Betânia também se referiu ao ex-delegado e lembrou que, depois de ter retirado os moradores, ele vendeu o terreno para outro comerciante de Paraisópolis.

Segundo Rolim, quando esse ex-delegado tentou remover o Manoel Palácio, ele resolveu fazer o enfrentamento direto com o suposto proprietário.

Aí eu fui, porque aí ele foi lá para baixo para querer tirar o Antonio Palácio, que era cozinheiro do Palácio [dos Bandeirantes] e esse cara morava há mais de 40 anos no Paraisópolis. Eu não fui atrás do procurador não, procurei ele [ex-delegado] e disse: “o senhor entenda como o senhor quiser. Você mora aqui e tá ameaçando a pessoa daqui”. Aí ele parou de fazer isso.

Mas o emaranhado jurídico da área permaneceu e, em 1987, o prefeito Jânio Quadros lançou o Plano de Desfavelamento da cidade, ao mesmo tempo que mandou um novo projeto de lei para a Câmara Municipal alterando o zoneamento de Paraisópolis. O projeto enviado era mais complexo e, além de permitir o adensamento populacional em

Paraisópolis e outras regiões, retirava da Câmara Municipal o poder de legislar sobre o zoneamento da cidade, transferindo a competência para o Executivo.

A proposta foi encaminhada à Câmara Municipal no final de junho de 1987, mas três meses depois a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou um projeto de lei modificando a Lei Orgânica dos Municípios, determinando a obrigatoriedade de aprovação por dois terços nas câmaras municipais de propostas de alteração do Plano Diretor de cada município. Essa nova lei inviabilizou a proposta de descongelamento da área, uma vez que o prefeito não possuía maioria absoluta na Câmara Municipal da cidade para aprovar seu projeto de lei.

Além dessas ações propostas pelo então prefeito Jânio Quadros, sua administração foi responsável pela elaboração de um censo municipal sobre as favelas da cidade de São Paulo, que demonstrou que, entre 1973 e 1987, enquanto a população da cidade cresceu 59,89%, passando de pouco mais de 6.600.693 habitantes para 10.554.107, a população moradora de favelas aumentou de 71.840 habitantes, em 1973, para 818.872 habitantes em 1987. Isso representava 7,76% da população da cidade de São Paulo da época, sendo que já nesse período mais de 50% das residências eram de alvenaria.

Com o projeto de desfavelamento da cidade, a Prefeitura se negou a fazer qualquer tipo de investimento público em áreas de favela. Ao mesmo tempo, passou a incentivar ações da iniciativa privada nessas áreas. Segundo o projeto, em troca de autorização para construir além dos limites estabelecidos nas normas de zoneamento de uma determinada área, os interessados ofereceriam à Prefeitura, em contrapartida, a construção de casas para os moradores das favelas ou o recurso financeiro para que a Prefeitura o fizesse, operação rejeitada pela Câmara Municipal.

Apesar disso, uma empresa se apresentou como proprietária de terrenos no Morumbi e propôs construir seis edifícios na área em troca da construção de 65 casas de 30m² cada. Em maio de 1988, o jornal Folha S.Paulo anunciou a proposta encaminhada à Prefeitura, mas não esclareceu se houve a aprovação. Na reportagem, a então presidente da Associação dos Moradores, Betânia, afirma que a proposta de remoção não tinha o apoio dos moradores, que queriam a urbanização da favela.

Depois disso, em 1994, quando Paulo Maluf era prefeito, ele sugeriu a criação de um projeto Cingapura e a abertura de uma avenida na favela. Ambos os projetos foram rejeitados pelos moradores de Paraisópolis. As questões fundiárias dali voltaram a ser notícia um dia após a promulgação do Estatuto da Cidade. O jornal *Folha de S.Paulo* publicou uma matéria contendo entrevista do secretário de habitação da cidade, na qual ele afirmava que Paraisópolis seria a primeira favela da cidade a se beneficiar da nova lei.

Já incluída no Plano Diretor da Cidade e na Lei de Zoneamento, a Prefeitura agora se preparava para elaborar novos decretos para urbanizar e fazer a regularização fundiária da favela. O secretário falou sobre a necessidade de estudos técnicos para a elaboração de uma lei referente à operação urbana consorciada em Paraisópolis. A operação permitiria a venda de potencial construtivo para regularizar e urbanizar a área, e os empresários, mesmo sem terem terras invadidas, poderiam construir acima do limite da lei, sendo o recurso arrecadado utilizado na urbanização da favela.

Segundo o secretário de Habitação, Paulo Teixeira, no caso dos loteamentos, a ideia da Prefeitura era oferecer apoio jurídico para que os moradores pudessem ir à Justiça lutar pela concessão da área por usucapião, como previa a nova lei sancionada. Passados dois anos, em 19 de fevereiro de 2003, a então prefeita Marta Suplicy publicou o Decreto n. 42.871, que atribuía à Secretaria Municipal de Habitação a responsabilidade pela elaboração e implementação do Plano de Urbanização do Complexo Paraisópolis. O documento legal também permitia a assinatura de convênios entre a Prefeitura, faculdades e outras entidades para prestar assessoria jurídica aos moradores interessados em apresentar ações de usucapião na área.

Não se sabia o quanto e nem quando começariam as obras, mas a assinatura de ambos os decretos ocorreu em Paraisópolis, com a presença da prefeita Marta Suplicy e do ministro das cidades, Olívio Dutra. Estavam lançadas as primeiras ações do projeto de urbanização do complexo de favelas de Paraisópolis, mais tarde chamado de “Projeto Favela Bairro”.

Uma semana antes desse evento, a Prefeitura havia divulgado um estudo sobre as favelas da cidade e, de acordo com o levantamento, 14% das favelas se encontravam em áreas cujo proprietário era desconhecido. Segundo o levantamento, entre 1991 e 2000, 464

novas favelas na cidade surgiram. Somadas às já existentes, totalizavam 2.018 favelas, com mais de 1,15 milhão pessoas.

Os caminhos percorridos entre a aprovação do Estatuto da Cidade e a execução das obras e ações de regularização fundiária de Paraisópolis serão objeto do próximo capítulo. Contudo, devemos realçar que, desde a década de 1990, o problema do trânsito na região do Morumbi já ocupava as páginas dos jornais e era apresentado, junto com a violência, como a principal causa de desvalorização imobiliária da região. Veremos, também, que o Plano de Urbanização, mais tarde aprovado no próprio Conselho Gestor de ZEIS, associou o projeto de urbanização da favela com a construção de uma grande avenida para desafogar o trânsito já congestionado do Morumbi.

Numa série de reportagens sobre o bairro, publicadas pela *Folha de S.Paulo* no caderno Imóveis em 2009, a futura avenida Perimetral é retratada como uma solução ao problema de congestionamento da avenida Giovanni Gronchi e lança uma dúvida quanto à valorização dos terrenos do entorno. “*A melhora do tráfego criará outro nó na questão: as possíveis valorizações – ou desvalorizações – do metro quadrado nas áreas próximas ao trajeto da nova avenida.*” Segundo a matéria, caso não houvesse uma alteração no zoneamento da área, as casas seriam desvalorizadas devido ao grande fluxo de carros e ao barulho intenso da nova avenida. Por isso, mais uma vez, os proprietários reivindicavam a alteração da lei de zoneamento da área. Como visto anteriormente, a mudança na lei de zoneamento e a retirada dos moradores são constantes discussões na região.

Agora, contudo, essa disputa se faz em novos patamares legais e conjunturais, o que aparentemente favoreceria os moradores. A questão que fica é a seguinte: como uma avenida tantas vezes rechaçada pela comunidade local obteve a aprovação e está sendo construída? Para responder à pergunta, é fundamental entender o processo de construção desse projeto de urbanização, o papel dos agentes políticos e como tudo isso se relaciona com o processo de remoção dos moradores para a construção da nova avenida.

Mapa 7 – Vista aérea da favela de Paraisópolis em 2004



Fonte: Sehab (s/d)

4.1 Por dentro de Paraisópolis

Localizada na região sudoeste da cidade de São Paulo, Paraisópolis ocupa uma área de 882.740m², ao lado leste da avenida Giovanni Gronchi, uma das principais da região. No outro lado, há ainda outras duas favelas: a do Porto Seguro e a do Jardim Colombo. Juntas, as três representam 995.693m² de áreas privadas ocupadas por moradores de baixa renda, formando o Complexo de Favelas do Paraisópolis. Esta se diferencia das outras favelas por estar localizada numa das regiões mais ricas da cidade de São Paulo, o bairro do Morumbi.

Em 2007, segundo cadastro realizado pela Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), havia 55.590 pessoas morando nessas três áreas, o que representava aproximadamente 16.285 famílias e 20.832 imóveis, sendo a maior quantidade em Paraisópolis, com 45.694 pessoas e mais de 17 mil imóveis.

Do total desses imóveis, 14,9% não eram residenciais, mas sim comércios, igrejas, associações e entidades, creches e escolas. A densidade demográfica da região era de

590,43 habitantes por hectare. Entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1980, a região teve um crescimento populacional considerável, conforme se pode ver nas imagens aéreas da região aqui retratadas. Não por acaso é também o período no qual os moradores do Morumbi passam a construir cada vez mais casas e condomínios fechados, acessíveis apenas a seus moradores e convidados.

O relevo da área de Paraisópolis é acidentado, com ruas extremamente íngremes, dois córregos e um platô quase plano, primeira área asfaltada pelos moradores e ocupada atualmente com o comércio na região. Justamente por isso é chamado de Centro de Paraisópolis.

O perímetro da rua Pasquale Gallupi, entre as ruas Melchior Giola e das Jangadas, pode ser considerado como o marco zero da região. É lá que se concentra boa parte do comércio, ponto de partida de algumas linhas de transporte coletivo, de onde saem muitas vans e onde é possível comprar de tudo – material de construção, pão, leite, remédios industrializados e caseiros –, e até conversar com um vereador da cidade. Lá também se pode apostar no jogo do bicho ou fazer um empréstimo. Trata-se da região mais alta da favela.

Seguindo no sentido sul, subindo e descendo a rua Pasquale Gallupi, chegamos às áreas mais pobres da favela, conhecidas como Grotinho e Grotão, acessíveis, antes das obras de urbanização, somente por meio de estreitas vielas. Atualmente, há uma escadaria na área que facilita o acesso. Quando ocorriam chuvas, a enxurrada d'água de toda a parte de cima da favela descia e muitas casas eram inundadas no Grotinho e no Grotão. Ambas as áreas são chamadas pelos engenheiros e arquitetos da Prefeitura como fundo de vales, são áreas de alto risco geotécnico, vítimas de enchentes, desmoronamentos e também de incêndios. Devido à alta concentração de casas e à falta de rede elétrica oficial, a região é frequentemente atingida por incêndios. Em 2002, mais de 300 famílias foram vitimadas em um. Recentemente, em setembro de 2012, outras cinco casas pegaram fogo na região do Grotinho. Notícias sobre incêndios nessas duas áreas são uma constante.

Além dessas duas regiões, principal foco de análise desta pesquisa, há ainda os córregos do Brejo e do Antonico. Partindo do perímetro central e seguindo pela rua Melchior Giola, no sentido leste, descendo a rua Iratinga pela esquerda, chegamos à região

do Brejo, onde se localiza um dos córregos da favela de Paraisópolis. O maior e mais importante córrego é o do Antonico, porque ele atravessa a favela de sul a norte, entre a rua Ricardo Alvenarus, na área sul, e a rua Dr. Francisco Tomaz de Carvalho, no lado norte.

Não é possível encontrar exatamente o local de início do córrego, porque toda essa região é tomada por casas, muitas delas construídas sobre ele. Somente nos trechos de ruas oficiais asfaltadas é possível ver que corre um córrego embaixo das casas.

Essas áreas possuem tamanhos e ocupações diversas. A chamada sub-bacia do Antonico é a mais extensa, possui uma área de 56ha. Já na região do Brejo, sua sub-bacia tem 46,66ha, mas nem toda ela ocupada por casas. Enquanto isso, as menores, como a sub-bacia do Grotão, com 17,45ha, e a sub-bacia do Grotinho, com área de 15,15ha, são as mais densamente povoadas. Mais importante do que o tamanho de cada sub-bacia é o componente de área ocupada por casas e barracos.

Além dos elementos topográficos, dos córregos e esgotos, objeto de intervenção do poder público, as entradas da favela marcam a diferença com relação às áreas que a circundam, pois são completamente distintas do restante do bairro, marcando claramente a diferença entre estar no Morumbi e estar na favela.

4.1.1 As entradas

O perímetro da favela tem como limites a avenida Giovanni Gronchi, ao lado oeste, a rua Silveira Sampaio, a leste, a rua Francisco Tomas de Carvalho, ao norte, e a rua Dr. José Augusto de Sousa e Pinto, ao sul. Tudo isso antes da urbanização, pois ao final das obras a avenida Perimetral representará o limite da favela no lado leste, ficando a favela limitada a leste e a oeste por duas grandes avenidas.

e a rua Ernest Renan, duas importantes vias de acesso à favela, e a rua Jeremy Benthan, rua perpendicular que dá continuação à rua Dr. Francisco Tomas de Carvalho, conhecida como ladeirão, devido à grande declividade. Segundo a polícia e os moradores, ali ocorre a grande quantidade de assaltos e sequestros-relâmpago aos motoristas que trafegam na área e necessariamente precisam parar no semáforo de acesso à avenida Giovanni Gronchi. Nos horários de pico, há uma grande fila de carros tentando atravessar ou acessar a avenida. Como a Giovanni Gronchi possui um maior fluxo de veículos, o tempo de espera dos carros nessa rua é maior. Com altos muros de um lado e a favela de outro, assaltantes dão preferência a esta via, além de a outros locais de semáforo na própria avenida Giovanni Gronchi.

No lado nordeste, ou na região do Brejo de Paraisópolis, o entroncamento entre as ruas General João Pereira de Oliveira e Viriato Correa forma outro ponto de acesso, área na qual diversas remoções foram feitas para canalização do córrego em 2007. Parte da avenida Perimetral passa por ali.

Um pouco mais a leste na Viriato Correia encontramos a rua Silveira Sampaio, na qual os imóveis ao lado leste, de propriedades privadas com altos muros, identificam o final da favela.

Voltando para a avenida Giovanni Gronchi, que cria o limite oeste de Paraisópolis, e caminhando no sentido sul da avenida, depois da rua Dr. Francisco Tomas de Carvalho, a rua do ladeirão, temos outras grandes entradas, as ruas José Marioto Ferreira e Manoel Antonio Pinto. Nesta, é possível trafegar com automóveis, pois se trata de uma escadaria.

A entrada de acesso seguinte é a mais famosa de todas, a rua Afonso dos Santos, onde se localiza o prédio em formato de parafuso, retratada em fotografias distribuídas pelo mundo como o sinal mais evidente de nossa desigualdade.

Seguindo em frente pela avenida Giovanni Gronchi encontramos uma das ruas mais utilizadas pelos pedestres, carros, ônibus e caminhões para entrar e sair de Paraisópolis: é a rua Laerte Setúbal, ponto final de uma das linhas de transporte coletivo que atravessam Paraisópolis. Seguindo pela rua Laerte Setúbal, próximo à rua Dr. José Augusto de Sousa e Pinto, encontramos outro ponto final de ônibus.

Ao lado sul de Paraisópolis, o final da favela era delimitado pela rua Dr. José Augusto de Sousa e Pinto e todos os acessos a partir da avenida Giovanni Gronchi são altas declividades, com grande dificuldade para entrar e sair, tanto de carro como caminhando.

Na região do Morumbi, Paraisópolis é a única área cujas ruas foram dispostas de forma ortogonal. Nessas ruas ortogonais existentes do outro lado da avenida Giovanni Gronchi, encontramos as outras duas favelas, do Jardim Colombo e do Porto Seguro. Juntas, as três formam o loteamento irregular criado por Afonso de Oliveira Santos em 1922.

Como vias de acesso que atravessam Paraisópolis por dentro, de um ponto ao outro, temos as ruas Pasquale Gallup e Ernest Renan no sentido norte-sul e as ruas Rudolf Lotze, Herbert Spencer e Melchior Giola no eixo leste-oeste. Além desses acessos, o pedestre pode utilizar as duas escadarias que dão acesso à avenida Giovanni Gronchi, localizadas nas ruas Manoel Antonio Pinto e na interseção da rua das Jangadas com a Laerte Setúbal. É por meio dessas vias e escadarias que os pedestres de Paraisópolis podem acessar a avenida Giovanni Gronchi.

Foto 2 – Córrego do Antonico

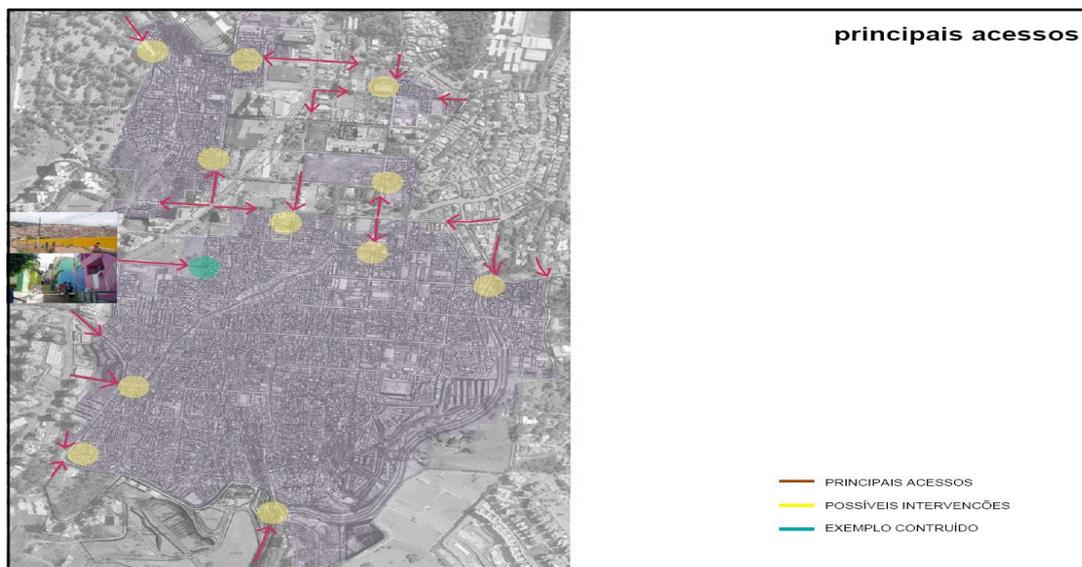


Fonte: Sedab. (s/d)

4.1.2 O trânsito

O transporte e a circulação de automóveis no interior da favela são complicados, apesar dos esforços do poder público no sentido de organizar um fluxo de trânsito regular, tarefa que fazia parte do plano de urbanização aprovado. Nos dias em que estive hospedado na casa de um dos moradores, no beco da rua das Jangadas, foi possível observar que, apesar

Ilustração 2 – Principais acessos e intervenções previstas



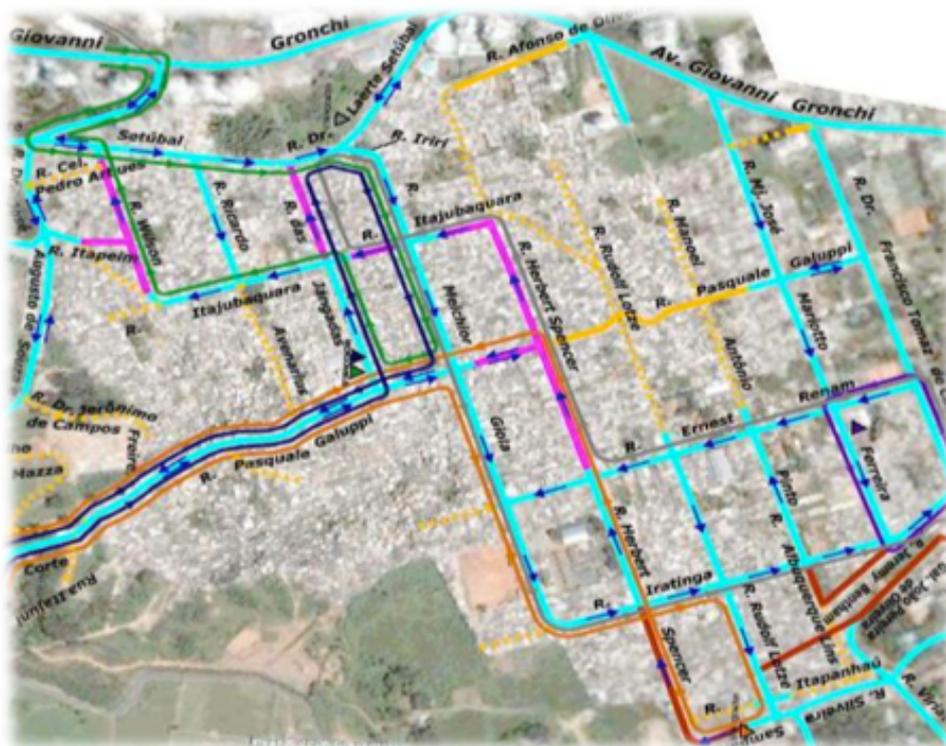
Fonte: Sehab (s/d)

da existência de diversas linhas de ônibus, uma delas muito próxima de onde eu estava acomodado, a linha Paraisópolis-Pinheiros, a quantidade de veículos é insuficiente para transportar com qualidade a grande quantidade de moradores que saem para o trabalho todos os dias pela manhã.

Quatro linhas de ônibus atravessam Paraisópolis em diversos sentidos: a Pinheiros (7040-10), a Santo Amaro (746P-10), a Campo Belo (746K-10) e a Terminal Princesa

Isabel (6412-10), na Rua José Marioto Ferreira. Além disso, outras oito linhas transitam na avenida Giovanni Gronchi.

Ilustração 3 – Sistema de tráfego proposto pela CET



Fonte: Sehab (s/d)

A imensa fila todas as manhãs no ponto inicial da Paraisópolis-Pinheiros, na rua Laerte Setúbal, se repete em outras paradas de ônibus da área. Quem mora do lado oeste de Paraisópolis e necessita acessar uma das vias de saída da região, a avenida Morumbi, deve buscar transporte público na avenida Giovanni Gronchi, ou necessitará atravessar toda a favela por dentro, o que levará bastante tempo – nem tanto por causa da quantidade de paradas de ônibus ou semáforos, mas, principalmente, por causa do trânsito interno da área, com ruas estreitas e automóveis estacionados em ambos os lados.

Como muitos moradores trabalham no entorno da favela, no Morumbi, a linha Pinheiros é bastante utilizada, porque atravessa diversos pontos dentro do bairro. Além disso, a linha Pinheiros leva os passageiros ao metrô e ao outro lado do rio Pinheiros.

Devido às dificuldades de mobilidade dos automóveis no interior de Paraisópolis, as linhas de transporte público funcionam com vans, veículos coletivos de menor porte, com mais agilidade em espaços estreitos. A linha Pinheiros-Paraisópolis atravessa toda a área pela rua Melchior Giola, cruza o Centro e vira à esquerda, ao final da rua Iratinga. Da rua Iratinga chega até a avenida Morumbi, um das principais vias coletoras da região, atravessando o rio Pinheiros pela ponte Engenheiro Roberto Rossi Zuccolo.

Esse trajeto pela manhã leva em torno de 50 minutos, dos quais mais da metade dentro de Paraisópolis. A situação mais comum nesse trajeto é o impasse entre os carros, motos e ônibus nos dois sentidos da rua. Além disso, quando o veículo chega ao cruzamento da Pasquale Gallup com a Melchior Giola, o trecho já está praticamente congestionado. Ali, no Centro, ainda é possível utilizar outras linhas de ônibus, como a Campo Belo. Por isso, boa parte dos moradores prefere utilizar as linhas de ônibus que atravessam a avenida Giovanni Gronchi, pois há uma maior quantidade de linhas e de veículos nos horários de pico.

Diante deste quadro, uma das prioridades das obras de urbanização era justamente melhorar as condições de acesso à avenida Giovanni Gronchi e organizar o trânsito no interior da favela. Assim, houve a melhoria da escadaria da Manoel Antonio Pinto e da passarela de entrada da Laerte Setúbal, próxima à rua das Jangadas. As duas obras foram motivos de acusações contra os moradores de Paraisópolis por parte dos seus vizinhos do Morumbi, que identificavam essas escadarias como rotas de fuga dos criminosos.

Com relação ao sistema viário da favela, a Prefeitura estabeleceu rotas de trânsito, hoje seguidas apenas pelo transporte coletivo. Num conflito de 2009, diversas placas de sinalização foram destruídas e não foram recolocadas pela Prefeitura. Da mesma forma, a disciplina do trânsito, por meio de fiscalização, jamais foi aplicada e a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) praticamente inexistente na área.

4.1.3 O comércio

Na região central de Paraisópolis, é possível comprar boa parte das necessidades de consumo de uma residência. Entre as ruas das Jangadas e a Melchior Giola, e entre a Pasquale Gallupi e a Iriri, há uma predominância de lojas comerciais. São padarias, açougues, supermercados, sacolões de frutas e verduras, farmácias, lojas de roupas, de sapatos, de celulares, de CDs e *video games*. Há, também, comércio de móveis novos e usados, de materiais para construção, óticas, lava-rápido de automóveis, sorveterias, igrejas, lojas de produtos para animais de estimação, oculistas, dentistas, cabeleireiros, manicures, pedicuros, lotéricas, *lan houses*, pizzarias, restaurantes bares. Trata-se de um verdadeiro centro comercial. Além disso, um pouco mais à frente, na Melchior Giola, há uma Unidade Básica de Saúde, uma escola pública, uma biblioteca, a Associação de Moradores e o único campo de futebol da área.

No período da manhã e, principalmente, depois das 18h, as ruas ficam tomadas de pedestres, que disputam o pouco espaço com carros, motos e vans, que circulam nos dois sentidos das vias.

Alguns comerciantes colocam aparelhos sonoros na frente das lojas e o som se mistura com o barulho dos motores. Na esquina da Melchior Giola com a Pasquale Gallupi, há um vendedor de churrasco, ao lado do ponto de parada do ônibus. No local, diversas pessoas se encontram para comer e conversar, aumentando ainda mais a dificuldade para transitar nessa área em horários de pico. Para quem já esteve em pequenas cidades do Nordeste do País, Paraisópolis parece uma extensão daquela região dentro da cidade de São Paulo.

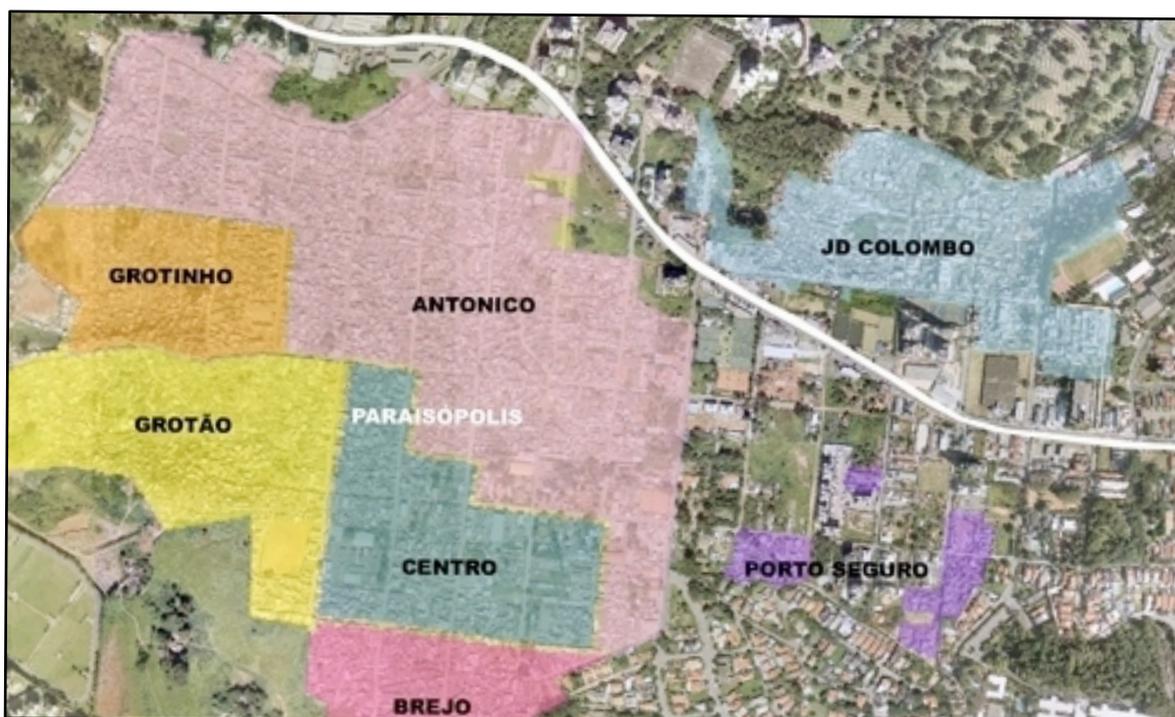
Nessa área do Centro, há diversos imóveis com dois e até com três andares. Normalmente, o térreo é utilizado como comércio e os demais andares, como moradia. Quase todas as casas são de alvenaria revestida, algumas com excelente acabamento. O ex-vereador e ex-presidente da Associação de Moradores de Paraisópolis possui uma loja de materiais de construção no principal trecho da Pasquale Gallupi; no andar logo acima da loja, ficam seu escritório político e sua residência.

Certamente é a região mais próspera do Paraisópolis, com, pelo menos, três linhas de ônibus, bancos e comércio. Na área, os moradores de toda a favela podem fazer suas compras. Um pouco mais distante, descendo três quadras, no sentido norte pela Ernest

Renan, o morador pode fazer compras numa grande rede de loja de móveis, as Casas Bahia. O trecho entre as ruas Iriri e Pasquale Gallupi é praticamente plano, apesar de estreito. Já no trecho entre a Pasquale Gallupi e a Laerte Setúbal há uma grande declividade, cuja parte mais baixa é justamente o córrego do Antonico. Quando o pedestre chega ao córrego, há uma subida. Lá, foi construída a passarela que leva à avenida Giovanni Gronchi. Assim como temos o espigão da avenida Paulista, Paraisópolis tem seu próprio espigão, o Centro, região mais rica e elevada da favela.

4.1.4 A periferia da favela

Mapa 10 – Divisão setorial



Fonte: Sehab (s/d)

O Grotinho e o Grotão, até 2006, representavam a região de maior risco de desmoronamentos, enchentes e incêndios. Com um alto adensamento populacional, era ali, à beira dos córregos, que se encontrava a população mais pobre de Paraisópolis. Além do difícil acesso e da alta declividade, era uma das poucas áreas onde boa parte das moradias

ainda fora construída com madeira. Durante as visitas na área, quando trabalhávamos para a empresa contratada pela Prefeitura, eu e outros colegas atravessávamos pequenas pontes de madeira construídas pelos moradores sobre o esgoto. O que mais impressionava, nesses momentos, era a quantidade de casas construídas com estacas de madeira, todas aparentemente muito frágeis.

As ligações elétricas formavam emaranhados de fios, ratos circulavam livremente e o lixo era descartado em qualquer lugar, dentro e fora do esgoto. Os moradores relatavam que toda a comida precisava ser guardada na geladeira, quando havia uma, pois os ratos atacavam durante as madrugadas e, até mesmo, à luz do dia.

Na região do Grotinho, havia ainda um depósito irregular de restos de material de construção, chamado de Praça é Nossa. No local, era comum encontrar, após os fins de semana, corpos de pessoas assassinadas e carros roubados abandonados. A região também foi palco de diversos incêndios iniciados devido à composição das casas, à densidade demográfica e à precariedade da rede elétrica. Nas conversas com os moradores, muitos afirmavam ter sido expulsos da região das Águas Espraiadas, nos anos 1990, e procurado alojamento na região do Grotinho e do Grotão.

Junto com o Brejo, o Grotinho e o Grotão são a periferia de Paraisópolis, não apenas no sentido geográfico mas também no social e no econômico. Pelo menos até 2007 era lá que se encontravam as pessoas mais pobres, mais desamparadas e que viviam nas piores condições de moradia da região. Essas observações de campo são atestadas pelos dados coletados durante o cadastramento das famílias nos anos de 2004 e 2005, pelas empresas contratadas pela Prefeitura Municipal da cidade de São Paulo para a realização deste cadastramento e posterior elaboração do projeto básico de urbanização das três favelas.

Dos 20.832 imóveis existentes em todo o complexo de favelas, apenas 9,63% pertenciam ao setor do Grotinho (2.009) e 15,21% estavam localizados na região do Grotão (3.173). A maior quantidade estava localizada na região do Antonico, 40,32% (8.415). Nessas estatísticas, as favelas do Porto Seguro e do Jardim Colombo, juntas, representavam quase 18% do total dos imóveis.

Enquanto 29,72% dos imóveis da região central e cerca de 20% dos do Antonico possuíam coleta de esgoto oficial, no Grotinho apenas 2,34% dos imóveis possuíam tal coleta, e no Grotão apenas 7,18%.

Com relação à rede elétrica, enquanto no Centro de Paraisópolis 31,11% dos imóveis estavam conectados à rede oficial, no Grotão esse índice era de 8,8%, e no Grotinho, de apenas 4,55%. Na região do Antonico havia 19,88% dos imóveis vinculados à rede elétrica oficial. Isso não significava que as outras residências não possuíssem energia elétrica, mas apenas que a instalação funcionava de modo clandestino.

Parte dos imóveis da rua Pasquale Gallupi foi classificada como pertencente à região do Grotão, o que explica alguns indicadores mais favoráveis desta região quando comparados com os da região do Grotinho. De acordo com informações do cadastro, apenas 4,32% (766) dos entrevistados relataram que em suas casas ocorriam enchentes e, certamente, essas moradias estavam localizadas nas regiões do Grotinho, Grotão e Brejo, principalmente.

Foto 3 – Inundação na área do Grotinho antes das obras



Fonte: Sehab (s/d)

Essas correlações podem ser estendidas para outros aspectos da vida social dos moradores, como os indicadores de renda, por exemplo. Comparada a renda média familiar entre os moradores do Grotinho, Grotão e Centro, observa-se que os de menor renda estão no Grotão, com uma média familiar de 2,4 salários mínimos, seguidos dos do Grotinho, com média familiar de 2,5 salários mínimos, enquanto que os moradores do Centro possuem uma renda média familiar de 2,9 salários mínimos.

Entre aqueles que declararam, no cadastro de maio de 2004, não possuir renda e ter uma renda menor de um salário mínimo da época, das 2009 residências do Grotinho, 11,6% estavam nessa condição. No Grotão, das 3173 residências cadastradas, 13,7% dos moradores se declararam com esta renda. Já na região do Centro, as famílias com renda menor de um salário mínimo representavam apenas 8,3%. No sentido inverso, ou seja, daquelas famílias que declararam possuir uma renda familiar maior que quatro salários mínimos, enquanto na Região do Centro elas representavam 21,9% das 1.880 moradias, na região do Grotinho e do Grotão, representavam 13,4% e 12,6% respectivamente.

Quando se estende essa relação até as famílias que declararam possuir rendimentos de até dois salários mínimos, na região do Grotinho havia 47,9% das famílias com este rendimento familiar, no Grotão 48,9%, enquanto que no Centro 37,9% das famílias viviam com até dois salários mínimos.

Como já indicamos anteriormente, os dados demonstram que os mais pobres se localizavam na região do Grotão e do Grotinho enquanto os moradores com melhores condições encontravam-se na região do Centro. Além disso, quando observamos a renda *per capita*, o quadro se mostra mais dramático, pois 68% dos moradores do Grotinho vivem com uma renda inferior a um salário mínimo, enquanto que 71,3% dos moradores do Grotão vivem com menos de um salário mínimo. Já no Centro, esse percentual cai para 61% e no Brejo para 61,4%. De uma maneira geral, no Grotinho e no Grotão se encontrava a população com menor renda, escolaridade e nível de emprego de toda a favela.

Além de mais pobres e das piores condições de moradia da favela, foram essas duas regiões as mais afetadas pelo projeto de urbanização. A maior parte das remoções de casas e de atendimento social aos removidos ocorreu entre pessoas do Grotinho e do Grotão, justamente entre aqueles que viviam nas piores condições da região.

Porém, para que essas ações ocorressem, um longo processo legal e político foi percorrido, com a participação de diversos setores da favela, como entidades não governamentais, Associação de Moradores e moradores do entorno da favela.

4.2 O Projeto de Urbanização

Como dissemos, o Projeto de Urbanização do Complexo de Favelas do Paraisópolis se insere dentro do novo marco legal estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Assim, também fez parte do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e de diversas outras leis e decretos publicados pelo poder público municipal. O projeto recebeu, inclusive, um significativo aporte de recursos do governo federal, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento e do Programa Minha Casa Minha Vida.

O período desta pesquisa perpassou três gestões administrativas municipais. Se não é um projeto de Estado, pelo menos é um projeto multipartidário. De Marta Suplicy (PT) a Fernando Haddad (PT), passando por José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (PSD), e de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) a Dilma Rousseff (PT), todos tiveram sua parcela de contribuição ao desenvolvimento do chamado Projeto de Urbanização do Complexo de Favelas de Paraisópolis.

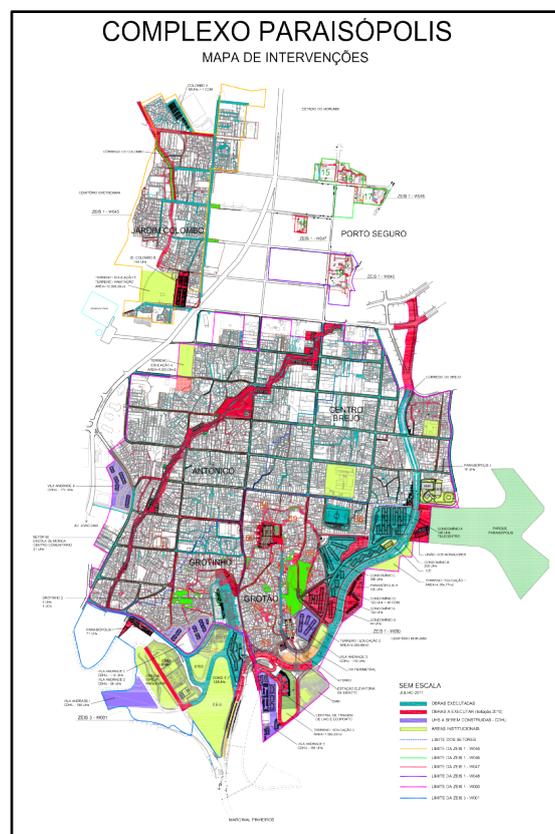
Não apenas Prefeitura e governo federal, mas também o governo do Estado de São Paulo, outro parceiro na construção de moradias e na legalização da rede hidráulica da área.

Depois de aprovado o Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, em 2001, a cidade de São Paulo aprovou seu novo Plano Diretor Estratégico, que classificou a área como uma Zona Especial de Interesse Social. Nos anos seguintes, outras importantes leis e decretos também foram aprovados. Em 2003, a prefeita de São Paulo, Marta Suplicy, publicou o Decreto n. 42.871, que atribuía à Secretaria Municipal de Habitação a responsabilidade pela elaboração e implementação do Plano de Urbanização do Complexo Paraisópolis, relativo às ZEIS 1-131, ZEIS 1-132, ZEIS 1-133, ZEIS 3-001 e ZEIS 3-002,

criadas no Plano Diretor aprovado anteriormente. A importância da participação da comunidade local na elaboração do referido Plano de Urbanização, além da permissão para que a Secretaria de Habitação (Sehab) contratasse empresas para a execução de serviços técnicos e de serviços de assessoria técnica, jurídica e social à população moradora das respectivas ZEIS, também é salientada neste Decreto.

Segundo o Decreto de regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social da cidade de São Paulo (n. 44.667), todos os planos de urbanização de ZEIS deveriam ser aprovados pelos respectivos Conselhos Gestores e pela Comissão de Análise de Empreendimentos Habitacionais (Caehis). Com isso, a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab) abriu licitação em 2004 e, em seguida, contratou as empresas vencedoras para a elaboração dos projetos básicos de urbanização da área. Outras duas licitações de obras ocorreram nos anos seguintes, após a aprovação do Plano de Urbanização pelo Conselho Gestor da ZEIS de Paraisópolis.

Mapa 11 – Mapa de intervenções



Fonte: Sehab (s/d)

A primeira etapa de obras iniciou com a publicação, em julho de 2005, do edital de licitação. Em junho de 2006, os contratos com as empresas vencedoras foram assinados. Os documentos previam:

- recuperação das áreas de risco nos setores Grotinho e Grotão;
- melhoria do campo de futebol Palmeirinha;
- implantação de infraestrutura no sistema viário Centro-Brejo;
- reforma da escadaria da Manoel Antonio Pinto;
- construção da escadaria na interseção entre as ruas das Jangadas e Laerte Setúbal;
- canalização do córrego do Brejo e implantação de redes de distribuição de água e de redes coletoras de esgoto.

No Jardim Colombo, estavam previstos:

- canalização do Córrego Colombo;
- melhoria da escadaria Antônio Júlio dos Santos;
- contenção de encostas em áreas de risco, além da construção de 56 unidades habitacionais.

A segunda etapa de obras teve início em março de 2008, com a assinatura do contrato entre a Prefeitura e o consórcio de empresas vencedor da licitação. Desta vez, com estimativa de remoção de 110 famílias da área, as obras previstas eram:

- execução de toda a urbanização das áreas ocupadas,
- abertura da Via Perimetral;
- canalização do córrego Antonico;
- construção de unidades habitacionais em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU-SP);
- abertura de viário e recuperação das áreas de risco;

- consolidação das vielas existentes e abertura de novas vielas com pavimentação, drenagem e implantação de rede de água e esgoto em parceria com a Empresa de Saneamento do Estado de São Paulo (Sabesp).

A comparação entre as obras executadas e as aprovadas no Plano de Urbanização ficou prejudicada, uma vez que o documento aprovado é bastante genérico e as obras executadas não necessitaram de aprovações posteriores do Conselho Gestor. Contudo, as obras de maior impacto social, e provavelmente de maior custo financeiro, foram as canalizações dos córregos e esgotos, pré-requisitos para a construção da avenida Perimetral, além da construção das unidades habitacionais.

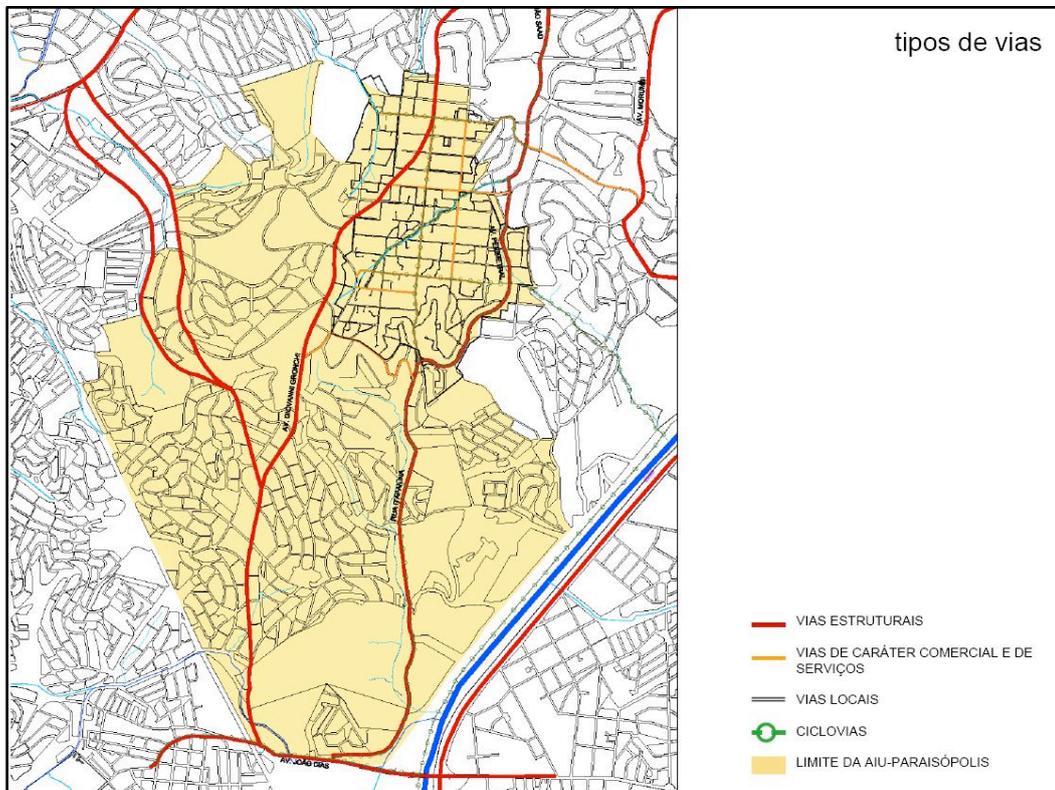
4.2.1 As obras

A maior parte das remoções de moradias na área de Paraisópolis até o final de 2011 ocorreu em decorrência da canalização do córrego do Brejo e da canalização ou reparo da rede de esgoto nas áreas do Grotinho e do Grotão. Ambas as obras só foram realizadas após a remoção de diversos moradores – não foi possível identificar a quantidade exata de moradores removidos. Até o momento, de um total de 3 mil unidades habitacionais previstas, 1.440 foram entregues. Além disso, já há preocupação com relação à quantidade de pessoas atendidas com o aluguel social e o número de imóveis em construção, uma vez que há mais pessoas do que imóveis disponíveis.

É importante frisar, todavia, que essas obras eram necessárias por dois motivos: elas deveriam retirar moradores de áreas insalubres e de risco, e sem elas seria impossível a abertura da avenida Perimetral.

As enchentes e muitos desmoronamentos de terras ocorriam nessas áreas e a ação do poder público seria de grande importância para proteger os habitantes da região. Ao que parece, a prioridade das remoções se deu em função da construção da avenida e não do risco de desmoronamento ou incêndios.

Mapa 12 – Tipos de vias



Fonte: Sedab (s/d)

O trajeto da avenida Perimetral atravessa as áreas do Grotinho e do Grotão e segue paralelamente à avenida Giovanni Gronchi pelo lado leste da favela, alcançando a área do Brejo. Sem as obras de canalização e saneamento da área não seria possível a pavimentação da nova avenida, o que nos leva a concluir que para resolver um problema o outro teve de ser solucionado. Não bastasse isso, apesar de se tratar de uma avenida, os recursos de sua construção – a maior e mais cara obra realizada – vieram da Secretaria de Habitação e não das Secretarias de Infraestrutura Urbana, Desenvolvimento Urbano, Planejamento ou Transportes. Durante todo esse período ficou claro que a construção de uma avenida paralela à avenida Giovanni Gronchi era uma das questões mais importantes do projeto. O estabelecimento de Paraisópolis como uma Área de Intervenção Urbana (AIU) na lei de zoneamento foi a maior indicação dessa importância.

A região do Morumbi aumentou significativamente nas últimas décadas e as vias de transporte não acompanharam este crescimento. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população do distrito de Vila Andrade, na qual se localiza Paraisópolis, teve um aumento populacional de 72,98% entre 1991 e 2000. A população saltou de 42.576 pessoas para 73.649, um crescimento bem maior do que a média de 8,17% da cidade para o mesmo período. Esse adensamento populacional não decorreu apenas do aumento do número de moradores de Paraisópolis, mas, principalmente, devido ao aumento do número de novos condomínios verticais na região.

Apesar disso, a região possui apenas a avenida Giovanni Gronchi como via principal de trânsito, que, por sua vez, se dirige às avenidas Morumbi ou João Dias, levando todos à Marginal Pinheiros. Isso acaba gerando enormes congestionamentos na região, agravados em dias de jogos no estádio do São Paulo Futebol Clube, quando diversos torcedores de toda a cidade se dirigem para a região.

Mapa 13 – A avenida



Fonte: Sehab (s/d)

Com isso, a construção de uma nova via de escoamento do trânsito tornou-se uma demanda constante dos moradores, atendida por meio do projeto de urbanização da favela de Paraisópolis. A nova avenida será paralela à Giovanni Gronchi e ambas darão acesso, ao sul, à avenida João Dias e à Marginal Pinheiros e, ao norte, à avenida Morumbi e a outro ponto da Marginal Pinheiros.

A diferença deste projeto em relação aos projetos anteriores de construção de uma nova avenida em Paraisópolis é significativa. Além de não atravessar o meio da favela, a atual avenida veio acompanhada de benfeitorias na área da infraestrutura. As casas removidas deram lugar à avenida e, para isso, diversas unidades habitacionais foram construídas para os moradores no próprio local. Ao lado das obras, diversos equipamentos sociais ausentes na favela foram edificadas. Assim, enquanto a avenida Giovanni Gronchi limita a expansão horizontal da favela no lado oeste, pelo leste, a nova pista terá seis faixas de rolamento, três em cada sentido, e um canteiro central entre elas, por onde passará o monotrilho da futura linha 17 (linha Ouro do metrô), que representará o novo limite de expansão da favela.

4.2.2 As escadarias

A reforma da escadaria da rua Manoel Antonio Pinto e a construção da escada na interseção entre as ruas das Jangadas e Laerte Setúbal foram outras duas obras executadas pela Prefeitura.

A favela possui algumas entradas pela avenida Giovanni Gronchi acessíveis apenas a pedestres. A escadaria da Manoel Antonio Pinto já existia antes das obras e a da rua Laerte Setúbal foi construída. Esta nova escadaria foi duramente criticada por alguns moradores do entorno, que a acusavam de ser um ponto de fuga de ladrões. Segundo os moradores, diversos assaltos eram realizados nos semáforos da avenida Giovanni Gronchi e os bandidos estavam fugindo pela nova passagem de pedestres.

A situação chegou ao limite quando os moradores do prédio vizinho à passarela colocaram um portão na parte de cima da passarela, próximo à avenida, e instalaram

iluminação na entrada. Um cartaz informando que a passarela permaneceria aberta durante o dia e seria fechada no período noturno foi fixado ali. Além disso, na parte mais baixa da passarela, na rua Laerte Setúbal, uma grande quantidade de entulho foi despejada com o propósito de dificultar a utilização daquela passagem.

O assunto foi pauta nas reuniões do Conselho Gestor, e o portão e o entulho foram retirados do local rapidamente. Mesmo assim, diversos moradores do Morumbi associavam o aumento do número de assaltos naquela área à abertura da passarela. Em entrevista com um morador e membro do Conselho de Segurança do Morumbi, essa explicação foi desenvolvida, e a solução encontrada pelo entrevistado era a instalação de uma unidade da Polícia Militar (PM) na avenida Dr. Tomas de Oliveira e o aumento do patrulhamento no local. Vale lembrar que a entrevista ocorreu após a rebelião e a realização, pela PM, da “Operação Asfixia”, em resposta à rebelião de 2009.

4.2.3 Outras ações

Além da construção da avenida Perimetral e da reforma e construção de escadarias, outra obra visível foi a reforma do campo do Palmeirinha, única área de lazer da favela, que passou a ter iluminação, grama sintética e vestiários. A criação de infraestrutura no sistema viário Centro-Brejo se resumiu à instalação de placas de trânsito, apenas respeitadas pelo transporte público, pois inexistem fiscalização e aplicação de multas por parte da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) em relação a eventuais motoristas que trafegam no sentido proibido das vias da favela.

Outras ações previstas no Plano Diretor do Complexo de Urbanização de Paraisópolis, elaborado pelos arquitetos Anália Amorim, Ciro Pirondi, Ruben Otero, Adda Ungaretti, Anna Gabriela Callejas e Camilla Dibacoor, eram alargamento das ruas comerciais (Pasquale Gallupi) e de ruas locais (Ernest Renan), construção de nove bicicletários, 18 estacionamentos com sistema de elevadores, quatro edifícios de estacionamentos, instalação de ciclovias, centro de triagem de resíduos sólidos e uma passagem subterrânea sob a avenida Perimetral. Porém, não foi possível saber se essas

propostas estavam incluídas no Plano de Urbanização aprovado pelo Conselho Gestor ou se foram apresentadas no dia da aprovação da proposta.

As melhorias no campo de futebol do Palmeirinha, anunciadas ainda na gestão da prefeita Marta Suplicy, só foram entregues em 2011.

5 O início do projeto

Para um melhor entendimento de todo o processo de elaboração e execução do chamado Projeto de Urbanização do Complexo de Favelas de Paraisópolis, convém estabelecer três períodos distintos, de modo a facilitar o entendimento do processo.

No primeiro momento, ainda na administração da prefeita Marta Suplicy, as bases do projeto foram estabelecidas, com a assinatura dos decretos para a elaboração do projeto de urbanização, da regularização fundiária e do posterior cadastramento das famílias. No segundo, já na administração José Serra, o primeiro pacote de obras foi lançado. No terceiro momento, com Gilberto Kassab na prefeitura, o segundo pacote de obras foi iniciado. Com as remoções que tiveram início no segundo momento, entre os dois pacotes de obras, houve significativa alteração nos critérios de atendimento aos moradores removidos.

Essas mudanças nas formas de atendimento dos moradores tiveram consequências para a pesquisa, dado que as questões relativas à equidade e justiça nos momentos de negociação foram modificadas, alterando os argumentos e as práticas dos moradores removidos. Assim, vamos descrever cada uma dessas etapas até o início da remoção das casas e a evolução das formas de atendimento aos moradores.

Ilustração 5 – As novas moradias



Fonte: Sedab (s/d)

5.1 Momento primeiro

As ações estabelecidas entre as empresas consorciadas e a Prefeitura com vistas à elaboração do plano de urbanização seguiram caminhos paralelos durante os anos de 2004 e 2005. De um lado, a elaboração de projetos urbanísticos e, de outro, a execução do chamado trabalho social. Este trabalho social, para o qual fui contratado como sociólogo, abrangia diversas ações, algumas diretamente relacionadas com a elaboração dos projetos urbanísticos, com o cadastramento de todos os moradores. Outras envolviam ainda identificação de lideranças e de entidades civis presentes e atuantes na área, realização de reuniões com moradores, entidades e representantes dos moradores, divulgação de atividades do trabalho de urbanização que seria executado, encontros com a população futuramente atingida pelas obras, projetos de geração de renda com os moradores e apresentação de diagnósticos à Secretaria de Habitação.

Todavia, a ação mais importante realizada nesta primeira etapa do projeto foi o processo de selagem e cadastramento das casas, realizado em parceria com a equipe envolvida na elaboração dos projetos urbanísticos. A identificação das casas por meio da selagem ocorreu conjuntamente com o cadastramento das famílias moradoras.

No que se refere ao projeto urbanístico, áreas de risco foram identificadas e diagnósticos sobre aspectos do relevo e da topografia, realizados. Estudos básicos para a realização do Projeto de Urbanização que seria aprovado posteriormente em cada Conselho Gestor de ZEIS também foram feitos. Em seguida, promoveu-se a licitação da primeira etapa do projeto, ocorrida em setembro de 2005. As obras foram iniciadas em 2006, já no governo do prefeito José Serra.

Dividindo a favela a partir das quatro sub-bacias e incluindo a região do Centro na sub-bacia do Antonico, as atividades da equipe social do projeto de urbanização seguiram as ações traçadas pela equipe responsável pela elaboração do projeto físico de urbanização.

5.2 As assembleias

Assim que o local onde as atividades da equipe responsável pelo projeto físico era definido, a equipe social começava a informar os moradores sobre as ações que ocorreriam na região onde moravam. A principal forma de esclarecimento e divulgação era por meio de grandes reuniões com os moradores. Nesses encontros, eles eram informados que em determinada área haveria a selagem dos imóveis, o cadastramento dos moradores e as futuras obras. Essas assembleias normalmente ocorriam num local próximo de suas residências, que comportasse muitos moradores. As reuniões contavam com uma grande presença, chegando a mais de 100 moradores de um único setor. Cada uma dessas regiões era subdividida em setores e, em cada setor, as casas eram numeradas individualmente, como descreveremos mais adiante.

Inicialmente, os moradores eram questionados sobre as condições de vida naquela área, como sobre a coleta de lixo, os espaços das vielas, o esgoto, a existência de doenças respiratórias, os modos de transporte de cargas e pessoas e o serviço dos correios. Assim,

iniciavam, eles próprios, o diagnóstico da área onde moravam, esclarecendo quais eram as principais reivindicações. Essas atividades eram importantes, porque havia uma diversidade de situações e de casos e apenas os moradores afetados naquela área seriam capazes de detectar com precisão quais eram os principais problemas. Estas informações eram obtidas com grande precisão nas reuniões com os moradores: incêndios e desmoronamentos no passado, existência ou não de pontos de coleta de lixo, locais de maior frequência de doenças, falta de creches, violência, problemas de mobilidade.

A partir de então, os moradores eram convidados a refletir sobre as formas de garantir melhores condições de vida naquela área. Durante essas conversas, ficava claro que os moradores tinham plena consciência das condições nas quais se encontravam, quais eram os principais problemas da área. Ao mesmo tempo, temiam a possibilidade de serem retirados de suas casas.

Era um processo de diálogo. Nele, os moradores reconheciam seus problemas, demonstravam seu interesse em encontrar uma solução, mas não acreditavam nas propostas do poder público. Tratava-se de um ano eleitoral e a descrença na seriedade das ações era constante nessas reuniões. Poucos acreditavam que aquelas propostas sairiam um dia do papel. Mesmo longe do período eleitoral oficial, muitos moradores acusavam aquelas ações de eleitoreiras, diziam que assim que a eleição passasse não haveria mais poder público na área e que tudo voltaria a ser como antes. Interessante observar que, mesmo havendo uma espécie de unanimidade no diagnóstico, a quantidade de pessoas que participava das reuniões era significativa.

Foto 4 – Assembleia na Favela do Porto Seguro



Fonte: Sehab (s/d)

Além disso, uma das assistentes sociais contratada pelas empresas responsáveis pela elaboração do projeto básico de urbanização havia trabalhado em Paraisópolis durante anos e possuía bastante credibilidade entre os moradores. Dona Ana, como era chamada, concordava com os comentários apresentados e fazia severas críticas à Prefeitura e ao poder público em geral. Demonstrava, também, sua preocupação com o que poderia ocorrer a partir do que já ocorrera no passado. Em algumas reuniões, era ela quem os alertava sobre os possíveis perigos. Em outras, perguntava aos moradores sobre quem se mudara para Paraisópolis após haver saído da região das Águas Espraiadas. Lembrava o preconceito contra os favelados, mas afirmava que, agora, o processo seria diferente, pois havia espaços de decisão com a participação dos moradores garantidos em lei, e que eles poderiam interferir e vetar determinadas ações propostas caso não interessassem à comunidade. A sinceridade e a honestidade de seu discurso, associada ao tempo de serviços

prestados na comunidade e os novos instrumentos de participação, davam ao projeto um pouco de credibilidade perante alguns moradores. Eles eram informados de outras mudanças na legislação, da existência do Estatuto da Cidade, da importância de Paraisópolis ter se tornado uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), da eleição para o Conselho Gestor e da participação dos moradores nas decisões sobre o projeto naquela região.

Além de informados sobre as alterações na legislação e as possíveis consequências para o problema da moradia, os moradores eram convidados a participar das reuniões do Conselho Gestor de Paraisópolis, órgão deliberativo existente em todas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e cujos membros haviam sido eleitos pela comunidade. Além disso, os principais problemas da área eram debatidos entre os moradores e os representantes do poder público durante as oficinas de trabalho.

Os moradores, mesmo descrentes da possibilidade de todas aquelas propostas ocorrerem, permaneciam presentes, mais pelo receio do que poderia acontecer com sua moradia do que por interesse nas obras futuras. O medo de serem removidos, como muitos já haviam sido ao longo de suas vidas, era o combustível que os levava às reuniões. Assim, as perguntas sempre giravam em torno de o que seria feito com os moradores que seriam retirados de suas casas. A ideia de que nenhum morador seria retirado sem ter para onde ir era sempre reforçada. A Prefeitura, nesse momento, já procurava adquirir imóveis legalizados na área para transferir os moradores removidos. Em todas as reuniões, era afirmado que ninguém seria removido para alojamentos, todos seriam atendidos com o aluguel social e poderiam procurar uma moradia em qualquer lugar de seu interesse, inclusive na própria favela.

O novo instrumento, chamado aluguel social, era bem-aceito pelos moradores. Eles questionavam apenas seu valor, tempo de duração e, principalmente, sobre a existência ou não de alojamento para os removidos. Ir para o alojamento era a pior das opções para essas pessoas.

A proposta de melhorar as condições de vida dos moradores, evitando ao máximo as remoções, a possibilidade de veto de projetos excludentes pelos moradores, o atendimento pelo aluguel social e a promessa de não haver alojamentos eram recebidos

com desconfiança, mas com certo alívio. Afinal, não seria mais através da violência e das remoções forçadas que os moradores seriam retirados de suas moradias.

Isso não quer dizer que não houvesse momentos de tensão. Moradores indignados com a ideia de perderem suas casas, principalmente quando eram de alvenaria e resultado de anos de trabalho, uma herança que deixariam para seus filhos, e com a qual, agora, a Prefeitura ameaçava acabar, eram os mais interessados e tensos nesses encontros.

Da mesma forma, a falta de prédios construídos alimentava a desconfiança dos moradores a respeito do futuro atendimento. Muitos perceberam que o aluguel social poderia se tornar um atendimento permanente e que a qualquer momento a Prefeitura poderia interromper os pagamentos, deixando todos sem ter onde morar. Da mesma forma, alguns já alertavam para o atraso das parcelas, com conhecimento adquirido a partir de conversas com outras pessoas que estavam vivendo em moradias com o aluguel social. Não sabiam ainda, naquele momento, do impacto que tal forma de atendimento causaria nos valores de aluguel das moradias em Paraisópolis.

Muitos ainda questionavam a falta de creche, de coleta de lixo e de outras ações imediatas que não dependiam diretamente das obras, mas que iriam trazer melhorias imediatas aos moradores. Dirigir ou representar o poder público nessas reuniões era um desafio. Em alguns casos, um perigo. Uma palavra ou um comentário mal interpretados poderiam incitar ameaças e mais desconfiança. Foi o que ocorreu numa reunião na região do Centro de Paraisópolis, quando um morador manifestou seu descontentamento pelo fato de não existir escola para sua filha. Ele foi informado de que aquele problema não seria objeto da reunião. A forma segundo a qual obteve resposta causou uma revolta coletiva e o apoio dos outros. A situação ficou muito próxima da agressão física e somente foi contornada quando dona Ana interveio e deu explicações mais convincentes aos moradores a respeito do problema da falta de vaga nas creches da região.

Assim, num misto de desconfiança, descrédito e alguma esperança e revolta, essas reuniões alertavam os moradores sobre as etapas seguintes do processo. Ficavam sabendo que um grupo de arquitetos e cadastradores visitaria sua moradia, e por isso precisavam estar com um documento de identificação em mãos no momento da visita.

Após essas reuniões, alguns moradores nos procuravam com dúvidas pessoais. Uma grande quantidade de dúvidas referia-se a pessoas que alugavam cômodos de suas casas para outros moradores ou moradores que possuíam diversas habitações de aluguel na área. Havia também pessoas que pagavam aluguel para outros moradores: a dúvida era a respeito de quem seria beneficiado com o atendimento, o inquilino ou o proprietário. Importante observar que havia casos nos quais o aluguel do quarto ou dos quartos representava a única renda fixa daquele morador, enquanto, em outros, havia comerciantes de imóveis ilegais especializados em construir e alugar moradias.

5.3 O cadastramento

Uma das primeiras atividades feitas ainda no ano de 2004 foi o cadastramento e mapeamento das casas e barracos de toda a favela. Com a previsão de realização de diagnósticos sobre as condições de moradia, de saúde, de emprego, de escolaridade, de acesso a bens e serviços, o cadastro dos moradores ocorreu em dois momentos distintos em decorrência do atraso ou da renovação do contrato da Prefeitura com as empresas contratadas para fazer os projetos básicos da urbanização.

Essa atividade visava trazer uma maior legibilidade sobre condições de vida e de moradia. Como o projeto previa diversas remoções em áreas de risco e na beira dos córregos, além da construção da nova avenida, saber a quantidade exata de pessoas que poderiam potencialmente ser removidas era importante para o cálculo do total de apartamentos que deveriam ser construídos.

A divisão espacial da favela em cinco grandes áreas, a saber, Centro, Brejo, Antonico, Grotão e Grotinho, seguiu as denominações criadas pelos próprios moradores, que convergiam a partir das sub-bacias da área.

Os arquitetos e engenheiros selecionavam, a partir daí, um determinado território de uma dessas grandes subdivisões da favela e estabeleciam dezenas de setores, identificando as casas numericamente. A setorialização numérica de cada uma dessas casas permitiu a

elaboração de mapas georreferenciados e o cruzamento de informações sobre diferentes temas.

Selecionado um setor, grupos de arquitetos entravam nas vielas e projetavam para os mapas a distribuição e o formato de cada imóvel, construindo assim um mapeamento físico de cada moradia, com a identificação de andares, portas de entrada das residências, comércios, vielas e becos.

Após a identificação física dos imóveis, vielas e ruas, cada morador recebia um selo adesivo colado à entrada de sua residência, seu comércio ou instituição. Esses adesivos eram coloridos e cada cor representava uma das subdivisões da favela, contendo a área, o setor e o número de cada um dos imóveis. A chamada selagem era o primeiro ato para a realização das entrevistas do cadastramento da favela.

Após a conclusão da selagem de um determinado setor por parte da equipe de arquitetos e engenheiros, outro grupo de pessoas, agora da equipe social, novamente visitava os imóveis, desta vez para entrevistar os moradores. Essas entrevistas levavam em torno de dez minutos, caso o pesquisador dominasse o formulário utilizado. Os questionários coletavam informações sobre uso do imóvel, número de cômodos, material construtivo utilizado, infraestrutura existente, lixo coletado, formas de ocupação da área, existência ou não de ações de usucapião e reintegração de posse, ocorrência de enchentes, participação social em entidades, composição familiar, renda, idade, sexo, escolaridade, situação de trabalho, saúde, e outras informações não utilizadas, apesar de coletadas. O questionário era amplo e necessitava, muitas vezes, de mais de um retorno do entrevistador ao imóvel.

Muitas perguntas só podiam ser respondidas por um morador chefe de família, nem sempre possível de ser encontrado na primeira visita ao imóvel. Muitos saíam cedo para o trabalho e não possuíam filhos. Outras vezes, os filhos não estavam em condições de responder a determinadas perguntas por falta de conhecimento. O fato é que uma mesma residência necessitava ser visitada mais de uma vez e, em alguns casos, era melhor conseguir um número de telefone para agendar uma visita ou esperar a volta do morador após o expediente. Com isso, o trabalho era demorado e cuidadoso, uma vez que tais informações seriam utilizadas posteriormente nos processos de remoção.

Algumas perguntas – se as paredes eram de alvenaria, se havia água e energia elétrica ou se a casa possuía garagem – eram de caráter técnico e não precisavam ser diretamente endereçadas ao morador.

O morador recebia uma cópia do selo adesivado à porta de sua casa ou seu comércio e era informado de que aquele adesivo era o comprovante de que ele e sua casa ou loja haviam sido cadastrados. Mesmo que se mudasse da residência, ou até se a vendesse, ele deveria levar o adesivo consigo para comprovar sua permanência na favela.

Nos fins de semana, essa atividade ganhava novo fôlego. Com diversas pessoas na casa, as entrevistas ocorriam em maior quantidade e muitos moradores aguardavam os entrevistadores já com os documentos nas mãos. As equipes de selagem das casas eram recebidas com muita desconfiança, principalmente por moradores que possuíam casas de aluguel. Quando perceberam que cada entrada de residência recebia um adesivo e que o morador que atendia a equipe era o responsável pelas informações do cadastro, muitos proprietários passaram a sabotar as atividades das equipes, retirando os adesivos das casas alugadas, não deixando que adesivos fossem colados ou recebendo eles próprios as equipes nas casas de aluguel, com o objetivo de receber o adesivo que comprovava a moradia.

Juntamente com essas ações de mapeamento, um jornal informativo foi produzido. Afixado nos imóveis comerciais e nos pontos de ônibus, continha informações básicas sobre o projeto e sobre assuntos relativos ao processo de urbanização, de interesse dos moradores. Um horário na programação da rádio comunitária local também era utilizado para informar sobre as reuniões e outras ações relacionadas à moradia na cidade.

Além disso, diversas reuniões foram realizadas com grupos de pessoas que trabalhavam coletando material reciclado. A proposta era constituir uma cooperativa de catadores, mas a atividade não logrou sucesso devido a diversos motivos. O principal deles foi a falta de interesse da administração pública em priorizar essas atividades de geração de renda.

5.4 O início das obras

Concluída a etapa inicial de diagnóstico e elaboração do projeto básico de urbanização do complexo de favelas de Paraisópolis, o plano foi aprovado no Conselho Gestor. Em seguida, o edital de obras foi publicado e o consórcio de empresas que iniciariam os trabalhos nas áreas, selecionado e contratado.

Neste momento, o pesquisador deixava de ser contratado pelas empresas. Por sua vez, estas também haviam encerrado seu contrato com a Prefeitura. Agora, um novo consórcio de empresas, uma nova equipe de trabalho social e um novo prefeito estavam à frente do projeto de urbanização. Essas mudanças ficaram evidentes quando o alojamento para moradores removidos das áreas do Grotinho e do Grotão começou a ser construído. Dois anos depois, um incêndio destruiu a edificação. O fogo resultou na morte de uma moradora e o fato causou grande revolta entre os moradores. Paralelamente às obras previstas nessa etapa, a parceria com o governo do Estado de São Paulo possibilitou que a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU-SP) construísse novas moradias no local e no Jardim São Luís, área próxima do terminal João Dias, mas relativamente distante de Paraisópolis. Assim, enquanto novas unidades habitacionais eram construídas, o processo de remoção das casas da região do Grotinho, do Grotão e de outras áreas teve início. Além dos moradores que ocupavam as margens dos córregos, cerca de 20 famílias também foram removidas, após um desmoronamento. Algumas famílias vítimas do desmoronamento foram encaminhadas para o alojamento, enquanto as outras, já previstas, para o aluguel social.

Nesse processo, a negociação entre moradores e empresa contratada pela Prefeitura foi tensa e foi neste momento que os moradores mais precisaram exercer seu poder de negociação e convencimento. Todavia, os dados disponíveis demonstram que, pelo menos no primeiro ano, esse poder de convencimento não foi suficiente.

Entre junho de 2006 e abril de 2007, primeiro ano das obras e o único com dados oficiais disponíveis sobre a remoção de famílias, 586 atendimentos diversos foram realizados em todo o Complexo de Paraisópolis. E esses atendimentos resultaram em 190

famílias levadas para apartamentos na região de Paraisópolis, Jardim Colombo e Jardim São Luís; 318 famílias que receberam a verba de apoio habitacional no valor de R\$4 mil (conhecida entre os moradores como cheque-despejo); 43 famílias que tiveram novas casas compradas pela Prefeitura; 29 famílias que receberam cartas de crédito; e seis famílias que trocaram os apartamentos construídos por casas dentro da área.

Neste período, 201 casos ocorreram no Grotinho. Aqui, houve a compra de 30 moradias na área, destinação do aluguel social para 68 famílias, troca do apartamento por outro imóvel dentro de Paraisópolis por três famílias. Além disso, 18 famílias foram para o alojamento e 82 receberam a verba de apoio habitacional.

No Grotão, 107 famílias foram atendidas: 92 famílias receberam verba de apoio habitacional, dois imóveis foram comprados, 13 famílias foram para o aluguel social e uma casa na área foi trocada por um apartamento.

Na região do Brejo, onde também ocorreram obras nesta primeira etapa, 72 famílias receberam verba de apoio habitacional, 51 famílias foram colocadas no aluguel social, dois imóveis foram comprados e duas famílias trocaram o apartamento por uma casa na área.

Só eram atendidos pela Prefeitura, aparentemente, casas e barracos devidamente cadastrados por meio da selagem. Havia diferentes possibilidades de atendimento para cada casa desapropriada, o que abria a possibilidade de negociação aos moradores. Eles poderiam sair do local com um cheque-despejo e até com uma promessa de financiamento de uma nova moradia no local. A casa que se encontrava em área de risco ou no caminho da nova avenida era demolida pelas empresas responsáveis pela obra e seus moradores poderiam receber um dos seguintes atendimentos:

1) verba de apoio habitacional de R\$4 mil oferecida ao morador para que buscasse uma nova moradia;

2) aluguel social mensal de até R\$400,00 pagos pela Prefeitura ao proprietário de um imóvel na região, por um período de até dois anos ou até o atendimento definitivo daquele morador desalojado;

3) carta de crédito de até R\$20 mil para que o morador desalojado pudesse comprar uma nova moradia;

- 4) compra de imóvel legal dentro da favela;
- 5) troca de casas entre moradores – no processo, chamado de xadrez, um morador cedia sua casa e passava a morar com o auxílio do aluguel social;
- 6) finalmente, atendimento definitivo por meio de um financiamento de apartamento da Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab-SP) ou da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU-SP), subsidiado pelo programa federal Minha Casa, Minha Vida.

Para atender os moradores em seu direito de moradia, a Prefeitura estabeleceu critérios uniformes, de modo a padronizar cada situação a um tipo de atendimento.

Segundo a Prefeitura, o que explicaria a grande quantidade de atendimentos com verba de apoio habitacional é que diversos novos domicílios foram construídos na área do Grotinho após o cadastramento. Ocorre que, inúmeras vezes, o que era oferecido pela Prefeitura não era considerado satisfatório pelo morador. Situação comum era a existência de casos nos quais a moradia abrigava diversos familiares. Nesses casos, o atendimento com um apartamento de 50 metros quadrados não era suficiente às necessidades da família ou para compensar os investimentos realizados na construção daquela residência que seria demolida.

Em outros, o morador não aceitava o critério de tempo mínimo necessário de moradia naquele local para ser atendido com o direito ao financiamento de uma nova unidade habitacional ou, o que era mais complicado, sua casa era o investimento de anos de trabalho e representava segurança no futuro. Assim, criado o espaço de negociação, o morador tratava diretamente com as assistentes sociais contratadas pelo consórcio de empresas vencedor da licitação, supervisionadas pela Prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Habitação.

O fato é que muitos poderiam buscar individualmente a Justiça, o que parece ter ocorrido em alguns casos de remoção, porém, a maioria das negociações para a desocupação do imóvel e o atendimento social era realizada entre o morador e a empresa, sem a mediação de outros interlocutores ou espaços de discussão.

O caso mais grave data de abril de 2009, quando a Prefeitura utilizou de decisão judicial para desapropriar um terreno vazio ao lado de uma área ocupada – a viela Passarinho –, alegando que os moradores haviam ocupado o local recentemente. Algumas famílias entraram na Justiça e conseguiram o direito de permanecer no local.

Não foi possível identificar o exato momento ou as circunstâncias que levaram as empresas e a Prefeitura a alterarem os tipos de atendimento oferecidos aos moradores, mas na segunda etapa das obras essas diversas opções foram reduzidas a apenas duas.

Em um primeiro momento, a margem de negociação e as possibilidades de atendimento eram diversas. Com isso, quando o morador não se enquadrava nos termos da padronização de atendimento proposta para aquele momento, sua situação o colocava na obrigação de negociar em condições desiguais.

Afinal, as obras já estavam iniciadas, a Prefeitura já havia determinado como cada caso típico deveria ser tratado e o morador negociava sobre essas determinações. Não ser enquadrado naquelas normas seletivas uniformizadas produzia um sentimento de indignação e gerava uma ação por parte desses moradores, que buscavam seu direito à moradia.

5.5 As negociações

O processo de remoção era iniciado com a presença da assistente social e da equipe física no local. Os engenheiros e arquitetos identificavam as casas que deveriam ser demolidas, faziam uma nova identificação com tinta *spray* na entrada do imóvel. Com a nova numeração, as assistentes sociais atualizavam, então, os dados cadastrais dos moradores de cada uma das casas. Com isso, era possível saber se o morador constava no primeiro cadastro, se já havia recebido algum tipo de atendimento ou se o imóvel havia sido construído após o primeiro cadastramento e selagem, em 2004. Nesse caso, o morador dificilmente receberia um atendimento maior do que a verba de apoio habitacional, o cheque-despejo.

A principal situação de conflito era entre o morador que estava na área há pouco tempo, e cuja família desejava um atendimento definitivo, e as assistentes sociais contratadas para auxiliar na remoção. Identificados os imóveis que seriam demolidos, os moradores participavam de uma reunião coletiva no canteiro de obras ou num local próximo de suas residências.

Segundo uma moradora que participou diretamente desse processo, como auxiliar de campo das assistentes sociais, tudo dependia do poder de força desses moradores. A relação entre a necessidade de abrir a frente de obras e a resistência do morador em sair do local definia as condições de algumas negociações. Ou seja, os moradores que resistiram a sair foram os que conseguiram melhores propostas para a remoção.

Em um caso exemplar, a moradora possuía uma casa com dois andares de alvenaria e acabamento, sendo o primeiro andar constituído por uma garagem de automóvel. A Prefeitura informou que o atendimento para a família seria o aluguel social e, posteriormente, o financiamento de um apartamento de 50 metros quadrados em construção na área. Moradora antiga, ela já possuía direito ao domínio do lote, nos termos do Art. 182 da Constituição Federal. Como tantos outros, ela também seria removida, mas não aceitou a oferta e passou a dizer que a garagem era, na verdade, um ponto de comércio e que, por isso, teria direito ao aluguel social, ao posterior financiamento do apartamento, mais ao atendimento de um novo ponto de comércio nos novos condomínios de apartamentos. Na primeira visita, o comércio não foi identificado na residência, mas, ao final da negociação, a Prefeitura e a

Ilustração 6 – Frente de obras



Fonte: Sehab (s/d)

moradora acordaram na aquisição de outro imóvel na área em vez de um financiamento de apartamento. Mais ainda, um ponto de comércio no novo condomínio foi cedido à mulher.

Segundo a entrevistada, a casa era de boa qualidade, havia muito morava no local e não seria justo ter de pagar por um novo apartamento, quando já tinha uma casa própria. Além disso, a moradora se negava a sair da sua residência sem o atendimento esperado. Suas reivindicações foram atendidas, segundo a entrevistada, porque a casa estava localizada numa área importante para a execução das obras e o atraso na remoção dessa moradia poderia comprometer todo calendário previsto, já que a moradora estava irredutível em sua decisão de não sair.

Num outro caso exemplar, a moradora possuía uma casa e um comércio em locais diferentes na mesma área. Ela já havia sido atendida pela Prefeitura, porém, depois do cadastramento de 2004, sua irmã construiu um novo andar em cima do comércio e, teoricamente, estava impedida de receber o atendimento definitivo, como o aluguel social e o financiamento do novo apartamento. A proprietária, que já havia sido atendida, não

permitiu que a Prefeitura demolisse o imóvel do comércio sem que sua irmã fosse atendida pelas assistentes sociais. Para essa outra moradora, que também trabalhou na frente de obras, o morador que oferecesse resistência à demolição acabava tendo mais força durante as negociações, mesmo quando restasse apenas sua casa na área e todas as outras já tivessem demolidas.

Em alguns casos, a Prefeitura entrou na Justiça para realizar o despejo, mas esse processo também atrasava o andamento das obras, o que melhorava as condições de negociação dos moradores. Na maioria dos casos, porém, o poder de negociação do morador era bastante reduzido. Como em situações na qual a casa começava a apresentar rachaduras devido à movimentação de terra pelas máquinas. Em situações como essas, a Prefeitura muitas vezes alegava risco de desmoronamento da casa e retirava o morador contra sua vontade.

O contato com os moradores do local continuou e possibilitou a realização de diversas entrevistas. Nesses relatos, eles contaram como se deu o processo de negociação. As entrevistas foram realizadas em diversos momentos, com diferentes moradores. Em todas, foi solicitado ao morador que relatasse o processo de negociação que presenciara ou do qual fizera parte.

Os relatos apresentados sobre a primeira etapa de obras e remoções, portanto, são de casos de negociação acompanhados por outros moradores entrevistados pelo pesquisador. Além do relato da negociação, era solicitado ao entrevistado que opinasse sobre o comportamento e as atitudes do morador no processo de negociação. As entrevistas ocorreram dessa maneira porque muitos moradores não aceitaram relatar seus próprios casos e suas estratégias para conseguir um atendimento que consideravam mais justo, como o direito à nova unidade habitacional. Isso também se repetiu nos casos de moradores que receberam o apartamento financiado e venderam-no logo em seguida.

Como tais práticas podem ser questionadas pelo poder público, os moradores, quando entrevistados, tiveram receio de relatar seus próprios casos. Assim, muitas entrevistas se referem a um terceiro morador, mas, em alguns casos, ocorre de o morador tratar de si próprio como se fosse uma terceira pessoa. Mais importantes do que a identificação do agente são a representação e a avaliação das práticas relatadas pelos

moradores. Por isso, não houve a necessidade de identificar os casos relatados em terceira pessoa e que, na verdade, se referem ao próprio entrevistado.

5.6 As negociações na primeira fase de remoção

Enquanto os relatos anteriormente apresentados demonstram a existência de margem de negociação – e que a primeira reação dos moradores era resistir ao processo de remoção, algumas vezes com sucesso –, os casos a seguir mostram como essas negociações ocorreram na maior parte das vezes.

É bom esclarecer que em nenhum momento os moradores receberam apoio jurídico para reivindicar o legítimo domínio do espaço onde moravam, da mesma forma que nem a Associação de Moradores e nem outros grupos políticos organizados se envolveram nesses processos de negociação. Assim, sem recursos e apoio político para tentarem negociar a remoção de sua casa, e sem condições financeiras e conhecimento para buscarem uma solução jurídica ou política, esses moradores tiveram de negociar nos termos propostos pela conjuntura na qual viviam naquele momento.

Assim, longe das manifestações, assembleias, reuniões do Conselho Gestor ou audiências em tribunais, esses moradores buscavam seus direitos num processo face a face com as representantes do poder público designadas para negociar com os habitantes da região.

Além da negociação direta com as assistentes sociais, os moradores ainda tiveram de enfrentar as condições físicas da área, com obras em andamento e comprometimento da estrutura física de suas casas, além das pressões exercidas – veladas e ilegais – pela construtora. Também é verdade que alguns desses moradores compareceram às reuniões do Conselho Gestor, mas não conseguiram canalizar sua demanda de maneira satisfatória, reforçando o sentido de ilegitimidade e irrelevância daquele espaço que seria de mediação.

5.6.1 Os casos

Os casos aqui narrados foram relatados por moradores de Paraisópolis em entrevistas realizadas pelo pesquisador ao longo desses anos. Alguns ocorreram no primeiro momento das obras e as situações relatadas variavam à medida que as formas de atendimento iam sendo modificadas.

5.6.1.1 O caso da mãe e da filha

A mãe morava na área do Grotinho, junto com o novo marido, a filha e o genro, em uma mesma casa. De acordo com a entrevistada, o esposo da filha da moradora sofrera um acidente e estava impossibilitado de trabalhar. Sua mãe, também moradora local, casada com o proprietário de outro barraco numa área de risco no Grotinho, sugeriu que a filha e o genro se mudassem para a área de risco na expectativa de receber o atendimento definitivo da Prefeitura.

A filha aceitou a proposta, mas temendo a possibilidade de desmoronamento continuou a morar em sua residência enquanto, deixando diversos pertences no local, simulava morar no barraco do seu padrasto. Como previsto, os barracos daquela área foram soterrados após um deslizamento e todos os moradores, inclusive a filha, foram encaminhados ao alojamento, na época, ainda em construção.

Ocorre que a Prefeitura, com os cadastros em mãos, não aceitava oferecer o atendimento definitivo à filha da moradora uma vez que ela não estava inicialmente cadastrada naquela residência. Diante da negativa, a filha permaneceu por mais de três anos no alojamento e só saiu quando uma moradora morreu em decorrência de um incêndio no alojamento, o que fez com que o alojamento fosse fechado e todos os moradores atendidos imediatamente.

Quando a entrevistada foi perguntada a respeito da atitude dessa moradora, afirmou que ela agira corretamente e elencou dois motivos:

Eu acho que é certo, eu faria a mesma coisa também. Que a falta de acesso das pessoas à casa própria é muito complicada, a gente tem CDHU, né, que a gente faz uma inscrição e demora 10, 12 anos sem nenhum retorno e pelo fato dela estar na área há 30 anos e nunca conseguiu, né, uma casa fora. Eu também faria a mesma coisa, eu não achei errado não.

Para completar a justificativa, a entrevistada ainda lembrou que a mãe da moradora atendida chegou a Paraisópolis nos anos 1980, fugindo de traficantes que ameaçaram um dos seus filhos na Cidade Tiradentes.

Ela chegou aqui nos anos 80, em São Paulo. Então, ela casou pela segunda vez, deixou dois filhos na Bahia, foi para São Paulo, ela foi morar lá na favela do Brooklin, que era na Águas Espraiadas, e aí ela se casou de novo e tal, teve dois filhos e depois ela mandou buscar os dois que estavam lá. Antes disso, ela veio sozinha, trabalhou em casa de família. Chegou a morar na rua, morou com uma mendiga, ela puxava carroça, catando material reciclado e os filhos dela mais velhos ela trouxe para ajudar, tinha oito anos. Ela colocava o menino em cima da carroça e catava material, depois uma senhora moradora lá tinha um barraquinho e ela morava junto com essa mulher. Aí as coisas foram melhorando, ela casou de novo, teve dois filhos, separou, o ex-marido dela morreu, e foi na época que o Maluf entrou.

A entrevistada afirmou que a moradora, mãe, quando morava numa favela do Brooklin fora de lá removida na época do prefeito Paulo Maluf, recebendo uma casa em Cidade Tiradentes, zona leste da cidade, além de algum dinheiro proporcional ao número de filhos que tinha. Para receber esses valores, distribuiu seus filhos entre outras moradoras da área e dividiu o dinheiro do atendimento com essas outras supostas mães de seus filhos. Já em Cidade Tiradentes, ela abandonou o novo apartamento, porque traficantes queriam matar um dos seus filhos e, com o dinheiro que tinha conseguido, comprou o barraco em Paraisópolis.

Ela foi, então, atendida pelo projeto de urbanização. Sua casa foi colocada à disposição da Prefeitura, no sistema de troca/xadrez, e ela foi morar numa casa alugada com recursos do aluguel social oferecido pela Prefeitura. Outra pessoa, que desejava

permanecer no local ao invés de se mudar para um apartamento da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU-SP), foi morar em sua casa. Até o término da construção do novo apartamento, ela passou a morar de aluguel social. Ela ficou, porém, doente e desistiu da troca e do financiamento do novo apartamento, receosa em não poder pagá-lo. Assim, não se mudou para o novo apartamento e continuou em Paraisópolis, mas teve de ir morar em outra casa, pois sua antiga habitação já estava ocupada.

Ela trabalhava com coleta de lixo, daqueles carrinho porta a porta, ela adoeceu da coluna e desistiu do apartamento, porque ela estava com receio de não poder pagar, de estar recebendo algum benefício do governo, era pouco, e ela falou que não tinha mais interesse no apartamento, então ela voltou com a Prefeitura e disse que queria a casa de volta. E aí a Prefeitura, abrindo a opção de avaliação das casas, estava comprando casas a partir de R\$20 mil dos moradores lá da área. Aí, então, ela foi lá e brigou que queria essa avaliação da casa dela e queria uma casa no valor igual à casa que ela tinha. Por fim, ela conseguiu uma troca.

Nesse caso, interessa observar que sua filha já estava casada, mas morava no mesmo imóvel da mãe antes de se mudar para o alojamento e ser atendida. Além disso, a mãe mudou de ideia sobre entrar num financiamento de apartamento quando adoeceu e acreditou que não poderia arcar com as dívidas do financiamento. A moradora poderia receber o apartamento e mais tarde vendê-lo, como alguns moradores já fazem. Porém, sabendo que não conseguiria pagar as mensalidades do financiamento, a moradora preferiu voltar para uma casa dentro da favela, de valor menor e em situação irregular em vez de posteriormente fazer a venda.

Assim, se no início a atitude da filha poderia ser considerada uma fraude, a sua experiência no alojamento aliada à decisão da mãe revelam que havia um direito em disputa, muito mais do que um interesse econômico por parte das moradoras.

5.6.1.2 O caso da mãe de oito filhos e um apartamento

Outra entrevistada relatou o caso de uma moradora, mãe de oito filhos, que já havia recebido diversos atendimentos em dinheiro, em momentos e favelas diferentes, ao longo de sua vida, mudando-se de barraco em barraco, sendo sempre atendida pela Prefeitura, pois ora estava em área de risco, ora defronte a obras. Segundo a entrevistada, a moradora conseguiu receber um atendimento definitivo para ela e outro, definitivo, para sua filha mais velha. Questionada sobre o duplo atendimento da moradora, a entrevistada justificou:

Eu acho mais do que justo receber, sabe por quê? É assim, eu acho justo porque agora ela vai ter mais [...] se ela não cuidar do que vai receber é problema dela. Ela pode até vender e comprar uma casa maior que dê realmente para ela o que ela precisa, porque ela tá invadindo área o tempo todo e você vê que ela não está disposta a ganhar dinheiro. Não é para ganhar dinheiro, porque com R\$5 mil você não faz nada. Então, eu acho muito justo. Se forem atender só o domicílio, eu não sei quantos filhos ela tem, mas são dez pessoas que tem: são oito filhos, mais o marido, mais a filha. São 11 pessoas e eu não tô contando nem os netos dela. Tinha que ser dividido mesmo, né?

Neste caso, a moradora estava recebendo mais de um atendimento em função da quantidade de moradores que habitavam a casa. No momento da entrevista, a situação estava sendo tratada como exceção, uma vez que a regra de atendimento em vigor estabelecia apenas um apartamento por família. Mais de um atendimento para a mesma família, a partir do critério do grande número de moradores na mesma família, não estava de acordo com as regras daquele momento. Essa regra causou tanto conflito que, algum tempo depois, a Prefeitura passou a tratar da maneira há pouco relatada todos os casos em que havia um excessivo número de moradores numa mesma casa, considerando o número de famílias nucleares ou a existência de filhos com mais de 18 anos.

5.6.1.3 O certo e o errado

A entrevistada que concordou com o duplo atendimento à mulher com muitos filhos ainda relatou casos de moradores que estavam reconstruindo os barracos em áreas já desalojadas pela Prefeitura, prática com a qual não concordava, pois, segundo ela, isso não era justo, uma vez que esses moradores estavam buscando receber um atendimento para alugar em seguida.

Segundo a entrevistada, que também era moradora, apenas uma situação justificaria tal prática: caso fosse para beneficiar algum parente ou alguém que estava precisando, mas jamais com o objetivo de alugar o novo apartamento, pois se estaria retirando uma habitação de quem precisava.

[...] Então, assim tá se montando, tá tentando se montar agora, se levantar: “bom, pelo menos se eu não conseguir emprego, se eu sair do emprego eu tenho, né [um apartamento], posso alugar, posso vender, posso...” Então, assim, só que eu não concordo com isso não, se fosse uma coisa assim, se fosse pelo menos, assim, por exemplo, para beneficiar parente que quer, que tá precisando, que quer sair, tá numa situação ruim... agora, ter um monte de apartamento assim tá tirando o lugar de outra pessoa, né? Que realmente tá precisando [...] porque ela assim não vai conseguir morar em todos os apartamentos, ela vai tirar de outra pessoa que poderia ter, que poderia não estar pagando um aluguel para ela, por exemplo, um apartamento deste aqui você pode cobrar R\$400 de aluguel.

A entrevistada concordava com o duplo atendimento de uma família, mesmo em desacordo com a regra estabelecida para todos pela Prefeitura e, ao mesmo tempo, discordava das tentativas de outros moradores de receber mais de um atendimento, como no caso descrito anteriormente por ela. O critério utilizado para o julgamento era o da necessidade e do uso do imóvel. Havia, ainda, uma condenação, tanto por parte dela como de outros moradores, daqueles que recebiam o atendimento e colocavam o novo imóvel para alugar em seguida.

Apesar de difíceis, as tentativas de burlar as regras estabelecidas pela Prefeitura são práticas comuns e constantes entre os moradores. Entre os sintomas da legitimidade de tais

práticas está o fato de haver poucas denúncias à Prefeitura sobre essas fraudes por parte dos outros moradores.

Aparentemente, os moradores aceitam que um beneficiário venda seu apartamento recém-financiado com os subsídios do governo, mas não admitem que alugue os apartamentos financiados. Dos poucos casos denunciados, a maioria tratava dessas questões.

5.6.1.4 O caso do buraco na parede

Outra situação bastante comum era os moradores criarem outros ambientes dentro da casa, com a intenção de simular a existência de outra residência no mesmo imóvel e, com isso, receber dois atendimentos para financiar dois apartamentos. Em uma das negociações acompanhadas diretamente, e já de acordo com novos critérios de atendimento, os moradores da residência haviam erguido uma parede no lugar de uma passagem para outro cômodo da casa e abriram uma saída do outro lado do quarto. Não havia pintura na parede erguida e as marcas da obra deixavam claro que ali havia sido uma passagem para o outro cômodo da habitação. Segundo os moradores, aquele outro espaço era a casa do filho mais velho, que acabara de se casar e, por isso, deveria receber outro atendimento.

Durante as negociações para retirada da família, a entrada obstruída foi reaberta e a família desistiu de reivindicar o atendimento para o filho, que, supostamente, vivia com a esposa no outro espaço. Como era contraditório, aparentemente, a família ter construído uma parede e em seguida tê-la destruído, perguntei aos moradores qual a razão do fato.

Segundo o relato da moradora, a intenção era que seu filho mais velho recebesse um outro atendimento pela Prefeitura. Contudo, a família havia desistido da intenção, pois o rapaz não tinha interesse em trabalhar. Mais tarde, uma das assistentes sociais informou que o filho da moradora, segundo relatos dos vizinhos, estava envolvido com drogas e, muitas vezes, ficava ausente da casa durante dias. Segundo ela, provavelmente a família

desistiu de tentar um novo atendimento com receio de deixar o rapaz morando sozinho e envolvido com o vício, o que poderia levá-lo à morte.

Comprar um barraco numa área de risco na esperança de ser atendido pela Prefeitura no futuro e, devido às obras de urbanização, resistir à remoção até o último momento, recusando-se a sair do imóvel, invadir o alojamento, simular uma moradia numa área de alto risco ou dividir a própria casa em duas foram algumas das estratégias mais comuns utilizadas pelos moradores de Paraisópolis para conseguirem um atendimento que consideravam justo neste primeiro momento das obras e remoções.

Erguer paredes entre cômodos e criar novos acessos à área externa, sempre com o objetivo de caracterizar uma nova moradia, esbarrava no fato de a Prefeitura já ter identificado os imóveis durante o processo de selagem e cadastro. Assim, começavam as negociações entre as assistentes sociais e os moradores.

Em muitos desses casos, havia mais de uma família nuclear ocupando o imóvel, mas a Prefeitura se dispunha a atender cada imóvel com apenas um financiamento. Essa política de atendimento gerava descontentamento entre os moradores, dado que, em suas casas, eles eram capazes de dispor de cômodos suficientes para atender toda a família, mas, num apartamento de dois quartos, com 50 metros quadrados, famílias com filhos casados e netos não encontravam espaço suficiente. Com isso, a tentativa de caracterizar outra habitação no interior de um imóvel era bastante comum e o processo de pressão e negociação é que determinava a aceitação ou não da nova moradia. Como dissemos, mais tarde, no segundo pacote de obras, essa situação se alterou. A partir daí, filhos com mais de 18 anos ou casais com filhos que moravam no mesmo imóvel dos pais ou avós passaram a receber um atendimento individualizado, tornando possível que, num mesmo imóvel, o atendimento por meio do aluguel social e com o financiamento de mais de um apartamento fosse realizado. Essa alteração tornou as negociações mais fáceis e, relativamente, mais tranquilas.

Todavia, importa observar que, nesses casos, enquanto os moradores são removidos e passam a viver em casas alugadas com os recursos do aluguel social, a família reúne os valores de todos os atendimentos e continua morando junto em outro imóvel. Isso ocorre porque o valor dos aluguéis em Paraisópolis é muito alto e os R\$450 mensais da bolsa

aluguel é insuficiente para alugar uma residência capaz de atender uma família com filhos. Trataremos dessas questões mais adiante, mas importa registrar, adicionalmente, que, quando os apartamentos são entregues, a família se divide em mais de um apartamento e, assim, as contas a pagar se multiplicam pelo número de apartamentos.

Como dissemos, um divisor de águas no julgamento de tais ações é a possibilidade de auferir lucro com a nova moradia, por meio do aluguel dos novos apartamentos. Nesses casos, uma economia moral é acionada e tal atitude é considerada como imoral, completamente oposta aos casos em que o mesmo método é legitimado, como nas situações em que a moradia será usada pelo morador e seus parentes. A justificativa dada é o fato de o agente morar há muitos anos na favela, ou em diversas favelas ao longo de sua vida, o que acaba legitimando as suas práticas, mesmo que, aparentemente, ilegais aos olhos do poder público. Não estar disposto a ganhar dinheiro com a nova moradia, mas apenas atender à necessidade de morar, seja a própria ou a de um parente, ter vários filhos morando na mesma casa, alguns já casados, morar há muitos anos no lugar ou em favelas diferentes, ser idoso ou doente, viver constantemente sendo desalojado e ocupando novas áreas ou ter uma casa maior que o apartamento oferecido foram alguns dos motivos apresentados como suficientes para justificar e legitimar tais práticas pelos moradores. Da mesma forma, a comparação com outros atendimentos e a percepção de que foi preterido em relação a alguém, que, na opinião do entrevistado, não necessitava, oferecem elementos para que os moradores busquem seu direito à moradia e distingam o que consideram justo do injusto.

Uma moradora, estudante universitária, mãe solteira e morando na casa dos pais, comparou sua situação com a de outros vizinhos, solteiros e sem filhos, que foram atendidos pela Prefeitura com o aluguel social e o posterior financiamento do apartamento. Segundo ela, não era justo esses rapazes receberem atendimento quando ela e seu filho viviam na casa dos seus pais, sem condições habitacionais e psicológicas adequadas. Sem entrar em detalhes, afirmou que seu pai possuía algum tipo de transtorno que afetava toda a família:

Eu morava na casa da minha mãe, num cômodo, não tinha janela, não tinha nada, entendeu? A situação emocional era ruim, né? Porque eram muitos problemas, perto da família, tudo, e daí eles não queriam dar atendimento enquanto estava oferecendo apartamento para rapaz solteiro. Uma não, duas pessoas chegaram para mim e falaram que foi oferecido, aí você põe em dúvida se tinha necessidade mesmo. Daí eu briguei, falei “tô dentro do critério ou me dá atendimento ou vou procurar meus direitos, porque tá sobrando apartamento, a minha situação não é das boas, não me faz bem”, aí contei toda a minha situação, “não estou me colocando na posição de vítima, mas se posso ter a condição de melhorar, por que eu não posso?”

Então quer dizer que uma pessoa solteira, um rapaz que bota o apartamento para alugar... entendeu? Ele não tinha necessidade de atendimento. Eu não quero para alugar, nem para comercializar, eu quero para morar, aí eu briguei lá, eu conversei com a assistente social que estava acompanhando a vistoria da minha casa, aí já criou um precedente, tanto que meu pai... A assistente social foi lá e tirou fotos, falou, viu que não tinha condições. Aí eu falei “tudo bem, se não me derem, vocês podem até não me dar atendimento, mas aí a gente vai brigar”.

Além da comparação com moradores solteiros e com pessoas que pretendiam comercializar seus imóveis, alguns moradores relataram que os traficantes do local estavam recebendo atendimento da Prefeitura em troca de prestação de serviço.

Aqui, importa destacar que há um fundamento moral em tais ações, que as legitimam perante outros moradores, o que se reproduz em algumas entrevistas e, provavelmente, explica a falta de denúncias de tais métodos junto à Prefeitura. A avaliação dos moradores baseia-se num sentido do justo, baseado no princípio comum de uso social da moradia. Por isso, a venda é condenada e seu uso considerado mais importante do que a norma legal.

Percebe-se, ao mesmo tempo, que esta ação baseia-se numa experiência comum de ser morador da favela. Por serem estigmatizados pela sociedade e, em parte, pela própria comunidade a que pertencem, esses moradores sofrem preconceitos de toda ordem ao buscarem oportunidades no mercado formal de trabalho ou nas mais diversas situações cotidianas, como a entrega de um móvel em casa ou o cadastro para uma vaga de trabalho, por exemplo. Essas representações estão diretamente relacionadas aos interlocutores mais comuns do morador da favela, como os habitantes do Morumbi, seus patrões, agentes públicos e entidades não governamentais, e repercutem em suas práticas cotidianas.

Quando se comparam os discursos de justificativa, percebe-se que o elemento estigmatizante é acionado de uma maneira positiva, como forma de justificar o direito a um atendimento que o morador considera mais justo. Essa justificativa, baseada na identidade de favelado, também se constrói em função das outras opções de atendimento que estavam

sendo oferecidas. O cheque-despejo ou o alojamento eram as piores opções, enquanto o aluguel social e um futuro apartamento não apenas resolveriam o problema imediato colocado pela negociação para a remoção, mas eliminariam o próprio elemento identificador e estigmatizante.

Deixar de ser favelado e tornar-se um membro da classe média é uma meta de boa parte desses moradores e da própria Associação de Moradores. Por isso, o apartamento, mesmo que financiado, representa uma oportunidade de ascensão social em meio a tantas dificuldades e preconceitos. Assim, a identidade de favelado é acionada diversas vezes durante as negociações e o atendimento considerado justo deve levar em consideração esta realidade do morador. Quando isso não ocorre, há uma experiência de desrespeito, que, todavia, não se transforma em reivindicação imediatamente.

Assim, observa-se que os moradores distinguem aqueles que agem com o intuito de obter recursos financeiros com o aluguel dos novos apartamentos daqueles que agem com o objetivo de garantir um ou mais imóveis nos quais toda a família possa viver com dignidade. Fica claro que o interesse dos moradores não é de maximizar suas oportunidades a qualquer preço.

Em alguns casos, os próprios moradores abriram mão de estratégias que poderiam resultar em benefícios, como no caso da moradora que desistiu de participar do financiamento ou da família que reabriu o espaço entre os dois cômodos da casa. A comparação com os moradores solteiros e beneficiados e com os supostos traficantes que também se beneficiaram também deixa claro que existem critérios morais que definem o atendimento justo.

As estratégias dos moradores para receber mais de um atendimento por família eram de conhecimento da Prefeitura, pois havia um banco de dados com os nomes de todos os moradores de cada imóvel cadastrado. Todavia, ao que parece, foi a atuação dos moradores que resultou numa alteração dos próprios critérios da Prefeitura. Uma resistência velada, mas eficiente. No segundo momento das remoções, os critérios de atendimento se alteraram e as reivindicações manifestadas por meio das práticas desses moradores passaram a ser consideradas legítimas e legais, pois a Prefeitura passou a

reconhecer num mesmo imóvel a existência de mais de uma família com direito ao atendimento social.

5.7 Momento segundo. Negociações seguem novos critérios

Os anos de 2006 e 2007 foram o período com a maior quantidade de atendimentos aos moradores removidos por meio de verbas de apoio habitacional (o cheque-despejo). O pesquisador não teve, porém, condições de acompanhar diretamente este processo. Além disso, as assistentes sociais que trabalharam na área nesta fase foram demitidas e não puderam ser encontradas.

No que se refere às obras, na primeira etapa do projeto, as reformas das escadarias da rua Manuel Antônio Pinto e a da continuação nas ruas das Jangadas com a Laerte Setúbal foram realizadas. A implantação de um sistema viário nas regiões do Centro e do Brejo foi sinalizada. A canalização do Córrego Brejo e a implantação de redes de distribuição de água e redes coletoras de esgoto em áreas até então não contempladas também foram feitas.

Nesta segunda fase, todas as obras executadas estavam diretamente relacionadas à abertura da nova avenida Perimetral e os diferentes tipos de atendimento existentes no primeiro momento das obras foram reduzidos a apenas dois:

1. o morador poderia receber uma indenização pela sua moradia em função da área construída, considerando o acabamento e os materiais da construção do imóvel;
2. e/ou o morador poderia receber o aluguel social, no valor de R\$400 até o fim da construção das novas unidades habitacionais e então financiar a nova moradia.

Com isso, houve uma significativa alteração nos termos das negociações entre os moradores e a Prefeitura. Essa mudança nos tipos de atendimento teve reflexo também nos argumentos dos moradores durante as negociações. Agora, o risco de sair com o “cheque-despejo” estava afastado e a possibilidade de financiar um novo apartamento já era literalmente visível. Pelo menos dois condomínios já estavam construídos, alguns moradores já haviam se mudado para os novos imóveis e outros prédios estavam em construção na área.

Acompanhei uma dezena de casos de remoções que já estavam em andamento durante este período, ao seguir o trabalho das assistentes sociais contratadas pelas empresas responsáveis pela obra para remoção dos moradores. Na verdade, o trabalho de remoção começava com o planejamento dos engenheiros e arquitetos, que definiam os locais onde as obras deveriam começar. Na sequência, a equipe de assistentes sociais visitava os imóveis, que eram novamente identificados pelos engenheiros, e atualizavam o cadastro anterior, como na primeira etapa.

Agora, além da visita das assistentes sociais nas casas, os moradores podiam se deslocar ao escritório da equipe social no canteiro de obras. Lá, era possível esclarecer dúvidas, atualizar o cadastro do aluguel social, entregar documentos e receber um atendimento individualizado. Nessas atividades de acompanhamento das assistentes sociais, em março de 2012, os moradores do setor 63 do Grotão estavam sendo removidos. Nesta etapa do trabalho, com apenas duas formas de atendimento, os novos termos da negociação deslocam a discussão para o tempo de permanência do morador naquela determinada área, para a quantidade de atendimentos por casa e para o valor da indenização pela área construída.

Se a casa tivesse sido cadastrada nos anos 2004 e 2005, com todos os membros da família que atualmente moram na residência em questão, a negociação era mais tranquila. Caso contrário, as negociações seriam abertas. Nesse setor, boa parte das casas era de alvenaria, mas sem nenhum tipo de acabamento, com pouca área construída. Assim, os moradores aceitavam a proposta de ir para o aluguel social com certa frequência. Aliás, algumas vezes, o interesse em ir para o aluguel social era visível, desde que houvesse o compromisso do financiamento do novo apartamento.

Naquele momento, porém, mais de mil famílias já se encontravam no aluguel social e diversos moradores reclamavam da dificuldade em localizar imóveis para alugar na área com valor equivalente a R\$400 por mês. Esse era o valor que alguns proprietários estavam cobrando para alugar mensalmente um cômodo. Assim, famílias com dois ou três filhos tinham muitas dificuldades em localizar uma nova moradia no local. Por outro lado, as assistentes sociais passaram a considerar os núcleos familiares existentes em cada imóvel. Se no cadastro e no momento existissem vários núcleos familiares formados por pai, mãe, filhos, genros, netos e até bisnetos, a família da filha ou do filho era desmembrada e recebia outro aluguel social e outra futura unidade habitacional a ser financiada. Com isso, determinadas negociações que no período anterior eram marcadas pelo conflito acabaram se tornando tranquilas, com a possibilidade de dois ou mais núcleos familiares receberem cada um seu aluguel social e, posteriormente, o acesso ao financiamento da moradia definitiva. Nesses casos, muitas vezes, o valor dos dois aluguéis sociais permitiria que a família alugasse um novo imóvel na área e comportasse todos os membros juntos novamente.

Os conflitos ficavam mais frequentes quando a moradia havia sido construída depois do cadastro, não havendo nenhum tipo de identificação anterior ao período. Nesses casos, a princípio, o morador não teria direito ao atendimento pelo aluguel social, mas somente à verba de apoio habitacional. Caso o morador, porém, conseguisse apresentar algum documento, como comprovante de matrícula escolar, carteira de posto de saúde, com data anterior ou próxima daquele período do cadastramento, provavelmente seria atendido com um aluguel social e o posterior financiamento da moradia. Mais uma vez, o poder de pressão do morador era determinante para receber o atendimento desejado.

Outro fato relevante para a redução da tensão durante as negociações era a existência de prédios construídos e já entregues aos moradores do Grotinho, do Grotão e do Brejo, removidos na primeira etapa. O fato facilitava o trabalho das assistentes sociais, uma vez que o novo apartamento já estava em construção na área e alguns já haviam sido, inclusive, entregues a outros moradores. Assim, na maioria das vezes, a negociação para retirar o morador era relativamente fácil, bastando negociar os termos da saída.

Antes, na primeira etapa, quando não havia apartamentos construídos, a desconfiança tornava a negociação mais tensa e delicada, uma vez que a média de entrega do novo apartamento a uma pessoa cadastrada na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU-SP) girava em torno de dez anos, segundo os moradores.

Sendo uma casa cadastrada, tendo o morador comprovantes de que morava na área há mais tempo, a negociação caminhava para saber se aquela família teria direito a um ou dois atendimentos. Em alguns casos, as famílias afirmavam que seu filho, ou filha, havia casado e ainda morava com os pais em razão da falta de moradia.

Em outros, os moradores não aceitavam receber um aluguel social e financiar, em seguida, uma nova moradia, alegando que passaram anos construindo suas casas, que, agora, seriam demolidas. Essa era a principal argumentação de muitos moradores que possuíam casas confortáveis e com acabamento, fruto de longos anos de trabalho e investimento. Afinal, de acordo com a legislação, eles tinham direito ao domínio, haviam investido recursos de uma vida inteira naquela moradia e agora teriam de financiar um apartamento muitas vezes menor e mais caro do que a residência que possuíam.

No entanto, uma nova estratégia passou a ser utilizada pela empresa responsável pela obra. Como as construções estavam adiantadas e havia um enorme espaço físico, alterado em função da construção da avenida e de vias de acesso, quando os moradores ofereciam maior resistência para sair do local, as obras eram iniciadas no entorno e as condições de habitação tornavam-se inviáveis, fazendo com que o morador “acesse” ser retirado do local, como neste caso relatado por uma assistente social:

[...] tem um caso no Grotão até... eram três casas uma em cima da outra, e era assim super-risco, a construção era precária e moravam três irmãs com o mesmo nome. [...] Removi todo mundo, menos as três casas. [...] a gente conversava e aí eu explicava. Cada vez que aumentava o processo da obra, mais risco elas ficavam [...] elas queriam um valor exorbitante para sair de lá ou então apartamentos quitados [...] e aí a luta foi grande, até que, no final do ano, isso foi desde maio do ano passado [2011], no final do ano, com as chuvas e a obra, a casa da primeira inundou. Então ela se viu obrigada a sair e saiu e foi para o aluguel.

[...] A de baixo aceitou, mas a de cima não [...] as chuvas aumentaram, a casa começou a apresentar rachaduras, porque teve a movimentação do solo, e a gente verificou que tinha um lençol freático debaixo delas e aí eu falei, ou você sai ou você sai porque não tem mais negociação. É isso, ou reintegração de posse, falei. Eu não vou mais pagar para ver vocês morrerem. Aí aceitaram.

Os casos mais complicados eram das famílias sem cadastro e/ou que construíram depois do cadastramento. Nesses casos, quando havia dúvidas sobre o atendimento, eles eram encaminhados para o “estudo de caso”, em que as assistentes sociais decidiam coletivamente sobre a solução a ser encaminhada à Prefeitura para homologação. Tudo isso, considerando a urgência da remoção, uma vez que essas famílias podiam atrapalhar o andamento das obras.

Quando as negociações saem da área e são encaminhadas para estudos de caso é porque não se adequaram ao atendimento-padrão estabelecido naquele momento. Os moradores argumentam, nessas situações, comparando com o atendimento que outros moradores receberam ou disseram ter recebido, resistem a sair de suas casas, apresentam documentos diversos de modo que sua remoção implicará mais negociações. Após uma dessas tentativas de acordo, voltei à área e conversei com um morador que, no dia anterior, havia participado de uma reunião com a assistente social. Questionei por que ele não aceitara o valor da indenização de sua moradia e ele afirmou que R\$25 mil era valor muito baixo.

Questionei se não era esse o valor que a maioria das pessoas estava recebendo e ele informou que alguns receberam mais de R\$100 mil. Quando questionei qual era a casa, indicou uma moradia bastante simples e disse: *“Só porque ele trabalha com uma coisa na cintura tem direito a receber mais?”* O morador entrevistado se referia ao fato de o atendimento anterior ter sido de valor maior porque envolvia um traficante, também morador, que andava armado.

Em resumo, neste momento do projeto de urbanização e das negociações, os moradores não discutiam se tinham ou não direito a continuar na área, mas sim as condições para sua saída: se com um ou mais aluguéis sociais e mais de um apartamento financiado, ou ainda, com um maior valor de indenização.

Aparentemente, as negociações estavam mais próximas de atender aos interesses dos moradores do que na primeira etapa e isso era visível nos processos de negociação. Todo mundo queria “ganhar” um apartamento mesmo que, para isso, fosse necessário morar com o aluguel social durante algum tempo. Agora, com os apartamentos

construídos, com o aluguel social por núcleo familiar e com a possibilidade de receber um comércio nos condomínios ou uma indenização pela área construída, os moradores se mostravam mais abertos à negociação. Este novo cenário não significava que não houvesse resistência, descontentamento ou indignação. No entanto, além de serem menos, as justificativas perderam parte de sua dimensão moral para se reduzirem ao aspecto financeiro da casa ou à comparação com outros atendimentos.

O discurso da diferença, do direito em função de uma identidade estigmatizada, dialogava com a diferença vista como um privilégio dos traficantes, que recebiam um atendimento diferenciado quando comparado com o dos outros moradores, e isso causava descontentamento. Com a dimensão da obra, no entanto, todos se viam incapazes de oferecer resistência concreta e, ao mesmo tempo, a possibilidade de morar num apartamento regularizado, bem construído e localizado acabou se tornando um argumento bastante convincente, pelo menos naquele momento.

Além disso, o entendimento que as assistentes sociais tinham sobre como e por que determinadas famílias deveriam ser desmembradas, se deveriam ou não receber atendimento, mesmo que não constassem no cadastro ou possuíssem um documento comprobatório, também alterou significativamente os argumentos e os temas da negociação entre moradores e Prefeitura.

Assim como o jovem solteiro recebia o aluguel social e o financiamento da casa própria, uma família poderia receber mais de um aluguel e ter mais de um financiamento. Além disso, a existência de recursos para o aluguel social e a necessidade de dar prosseguimento à obra fizeram com que praticamente todos recebessem o aluguel social, com a esperança de ter um apartamento financiado no futuro. Neste momento da pesquisa, havia mais de 900 famílias morando em imóveis alugados com recursos do aluguel social, mais de 700 famílias morando nos apartamentos e ainda estava prevista a remoção de mais de 700 famílias nessas áreas e na região do córrego do Antonico.

Essa percepção de que aluguéis sociais e apartamentos estavam sendo distribuídos facilmente era também partilhada por outros membros da equipe social da empresa contratada, que condenavam a distribuição de aluguel social e apartamentos indiscriminadamente. Segundo eles, bastava estar na frente de obras para receber o

atendimento, mesmo quem não possuísse documentos comprobatórios do tempo de permanência na área. Ou seja, comparando-se as formas disponíveis de atendimento no início do projeto com as opções apresentadas na ocasião, houve um ganho significativo para os moradores. Não havia mais o cheque-despejo, mas a possibilidade de um apartamento, ainda que financiado.

Com isso, se, por um lado, alguns membros da equipe reclamavam do atendimento “sem critérios” aos moradores – com traficantes e fraudadores que receberam o aluguel social e o futuro financiamento do apartamento –, por outro, as assistentes sociais podiam utilizar-se de critérios próprios de atendimento, muito próximos dos partilhados pelos moradores da área:

[...] porque a gente não tá aqui para julgar ninguém. A gente parte desse princípio, só que tem casos que a gente já conhece as pessoas, então a gente sabe o que é, pela vivência na comunidade [...]. Teve um caso, por exemplo, que a família não era cadastrada, mas a gente acompanhava, porque [ele] estava num setor que era de frente das obras, então a gente ficou olhando esse setor, acho que uns dois meses, três meses, removendo famílias, porque era um setor grande. E ele continuou ali. Então, a gente estava ali cedo, a gente saía de lá tarde do setor e a gente via ele trabalhando, a mulher trabalhando, cuidando dos filhos. Um dia, a mulher saía para trabalhar e ele ficava e lavava roupa, cuidava dos filhos. Os filhos se alimentavam porque, quando ele não tinha, ele corria atrás, conseguia a alimentação, ele fazia, alimentava os filhos e aí ele falava assim: “Você não pode ficar com essa roupa suja!” E ia lá, trocava, às vezes, não tinha o que trocar e colocava a roupinha do irmão, que era menor, mas pelo menos estava limpa, ou muito grande, estava dobrando. Era assim, então, a gente via a preocupação tanto do pai quanto da mãe de cuidar daquelas crianças, e eles relatavam: “a gente não tem para onde ir” e a gente via que era verdade aquilo, a gente estava acompanhando aqui e aí a gente foi investigando, acompanhando e aí a gente deu atendimento, porque a gente viu a verdadeira necessidade daquela família. [...] Eles moravam de aluguel aqui em Paraisópolis já há alguns anos e ele parou de pagar aluguel porque ficou desempregado e aí eles viviam de bicos, tanto um quanto o outro, e aí a coisa foi ficando cada vez mais difícil. Eles tinham cinco filhos. Então é uma situação diferente, normalmente não acontece, mas a gente fez uma avaliação, foi para estudo de caso, e a gente avaliou com parecer favorável para o atendimento.

O morador não conseguia comprovar seu tempo na área, mas a observação da equipe de assistentes sociais revelou que se tratava de uma família preocupada com os filhos, sua saúde e higiene. Essa constatação fez com que a situação fosse encaminhada para o estudo de caso, posterior atendimento com aluguel social e futuro financiamento do novo apartamento.

Observe-se que em momento algum houve a preocupação em saber se esta família teria condições de arcar com os custos do financiamento e de manutenção do imóvel, assim como não houve preocupação com relação à quantidade de atendimentos disponíveis e à possibilidade de ofertar uma fonte de renda à família.

Os relatos dos moradores, das assistentes sociais e de outros membros da equipe social, aliados às observações de campo referentes aos processos de negociação, revelam que, neste momento, o trabalho de remoção dos moradores ocorria sem graves conflitos. Muitos moradores sentiam-se satisfeitos, aparentemente, com a possibilidade de morar nos novos apartamentos construídos na região.

A mesma assistente social relatou como os moradores estavam reagindo a este novo processo de remoção dos imóveis:

[...] Existem momentos. No primeiro momento todos reagem negativamente, salvo exceções. Mas tem o processo, esse processo de moradia provisória, que tem o aluguel, é um pouco transtornante para eles por conta de ter de ficar mudando, o proprietário pede a casa, móveis essas coisas vão ficando danificados. Eles reclamam muito disso. Mas quando eles estão na moradia definitiva, eles encontram com a gente porque a gente faz o trabalho de pós-ocupação, eles encontram com a gente e abraçam, falam que a gente precisa conhecer a casa deles, então assim, você vê a alegria estampada, você houve vários relatos das pessoas falando “ainda bem, eu não acredito que ainda fui resistente em sair de lá!”

5.7.1 As negociações no setor 63 do Grotão

Como já dito, durante o mês de março de 2011, o pesquisador acompanhou o trabalho de negociação das assistentes sociais contratadas pelo consórcio vencedor da licitação para a execução da segunda etapa do projeto de urbanização. As famílias visitadas na região do Grotão já haviam sido anteriormente contatadas pelas assistentes sociais do projeto e estavam cientes de que suas casas seriam demolidas para execução das obras.

Naquela área, a avenida Perimetral já estava sendo construída, dezenas de casas já haviam sido demolidas, enormes espaços vazios e alças de acesso eram visíveis e as casas

que visitamos estavam na fronteira entre a obra e a favela. Ao lado das casas, só havia poeira, barulho, destroços de casas demolidas e máquinas retirando o entulho.

5.7.1.1 O caso da líder comunitária

Uma das casas que visitamos era de uma moradora com mais de 30 anos no local. Ela nos recebeu com sua filha, prática comum quando se trata de pessoas com idade avançada. Carregando uma criança, a filha começou dizendo que, pelo fato de sua mãe e pai serem idosos, a lei os protegia e dava preferência no cadastro para novas moradias.

A assistente social confirmou a informação, mas disse que não havia apartamentos prontos imediatamente e, por isso, seus pais precisariam ficar com o aluguel social entre de um a um ano e meio, até que as novas moradias ficassem prontas. A filha não concordou, disse que eles eram velhos e estavam no local há mais de 30 anos e não podiam sair de Paraisópolis. Segundo ela, como a mãe era analfabeta, só naquela região ela sabia como se movimentar, conhecia quais ônibus poderiam levá-la à cidade e trazê-la de volta para casa. Além disso, era na sua casa que a Prefeitura entregava as caixas de leite de todos os vizinhos do beco, além de ser aquela a única casa com caixa de correspondência da área. Para a moradora, esses eram alguns dos motivos que a levaram a não querer sair do local.

A assistente social disse que ela iria para um apartamento assim que ficasse pronto, mas, como já havia iniciado a demolição de casas ao lado da sua, a situação começava a ficar perigosa, com risco de acidentes e desmoronamentos. Tranquilizou a moradora dizendo que ela ficaria em Paraisópolis, mas a filha, imediatamente, afirmou que o valor pago como aluguel social não seria suficiente para alugar uma casa na área. Disse que os R\$400 por mês da bolsa-aluguel não eram suficientes e que o quarto mais barato custava mais de R\$500. Como não tinham condições de pagar, não procurariam outro lugar. A assistente social, então, perguntou se o filho mais velho da senhora continuava na casa. Com a resposta afirmativa, sugeriu a elas que ele também poderia receber um atendimento de aluguel. Afinal, com os dois aluguéis seria possível alugar outro imóvel em Paraisópolis. A filha e a senhora concordaram com a proposta, mas, como naquele

momento o filho estava trabalhando, a assistente agendou uma nova visita para a semana seguinte. Nessa família, a senhora e o marido ganhavam um salário mínimo cada e o filho não possuía emprego fixo.

O pesquisador retornou para conversar com a moradora. Dona Dalva, nome fictício, veio da Bahia com o esposo e três filhos, em setembro de 1972, e, desde então, mora no mesmo lugar. Ela conta que, à época, só havia mato e que o esposo comprara o terreno de outra pessoa. No lugar, eles chegaram a plantar mandioca, banana e cana-de-açúcar, mas, depois que ela ficou doente e impossibilitada de plantar, o roçado parou e, aos poucos, o marido vendeu pedaços da área para outros moradores.

Seu primeiro emprego foi no Cemitério do Morumbi, que fica ao lado da área. Lá, ela recebia os corpos e os encaminhava ao velório. Além disso, segundo ela, como havia muita cera de vela, ela as reutilizava e vendia as velas no próprio cemitério. Depois, foi trabalhar como faxineira no Palácio dos Bandeirantes, o que fez por mais de 11 anos. Hoje, um de seus filhos trabalha no cemitério. Dona Dalva é uma líder comunitária. O que chamava a atenção na sua casa era a quantidade de caixas de leite em pó empilhadas no meio da sala. Segundo ela, a Prefeitura entrega as caixas de leite na sua casa e ela distribuiu aos moradores beneficiados pelo programa. Além disso, sua casa é a referência para a entrega de correspondências postais. Todas as cartas da área são entregues no seu endereço e os moradores vão até lá para retirar sua correspondência.

Aposentada por invalidez devido a problemas de locomoção, dona Dalva continua trabalhando como coletora de materiais reciclados. Segundo ela, como recebe a pensão somente no fim do mês, precisa trabalhar para completar sua renda e comprar as coisas para casa. Durante a conversa, dona Dalva se queixou constantemente por não saber ler e tampouco escrever e afirmou que poderia ter continuado no Palácio dos Bandeirantes se soubesse “assinar o cheque”.

Sobre sua saída do local, ela não se queixou e disse que, com os dois aluguéis e a ajuda dos filhos, conseguiria resolver os problemas de moradia. Estava esperançosa com a possibilidade de ir morar no novo apartamento da Prefeitura. Quando conversávamos sobre isso, ela se referiu ao genro. Segundo ela, como ele é muito ligado à política, fez o cadastro

na Prefeitura e recebeu um apartamento no Jardim São Luís. Depois, vendeu o imóvel. Atualmente, mora em Londrina com sua filha.

Na semana seguinte à visita, a filha que negociava pela mãe disse que “pelo certo e pelo justo” ela, filha, também deveria receber um atendimento, porque a vida toda morou em Paraisópolis e só saiu depois de se casar. Ela queria “falar com a chefe das assistentes sociais” para explicar o caso. Informada da impossibilidade de ser atendida, porque não morava mais na área, apesar de ter crescido ali, desistiu da empreitada. A assistente social disse que o atendimento não seria possível porque ela não constava no cadastro da residência, apenas a senhora moradora, o esposo e o filho estavam cadastrados.

5.7.1.2 O caso da laranja

Em outra negociação muito próxima da feita no imóvel anterior – a casa estava no entroncamento das ruas Itapaiuna e Deputado Laércio Corte –, a renda da moradora era de R\$700. Ela morava naquele local há oito meses e havia pago R\$7 mil pelo quarto. A casa não era cadastrada, mas ela afirmava ter morado em outros lugares de Paraisópolis. Quando a assistente sugeriu o aluguel social e o posterior financiamento de um apartamento, ela aceitou imediatamente. A assistente, então, chamou os arquitetos, que fizeram as medições do quarto. Em seguida, a moradora preencheu o cadastro e informou o telefone de uma amiga para contato posterior.

Segundo a assistente social, a moradora provavelmente estava na casa a mando de alguém, pois não soube responder exatamente o quanto pagou pelo quarto, além de ter pouco tempo de moradia no local. Apesar da suspeita, em momento nenhum se questionou o atendimento à moradora.

Assim, enquanto nas primeiras remoções de moradores havia uma série de possibilidades que influenciavam diretamente os termos das negociações, nestas, e com as possibilidades de atendimento reduzidas a duas, aparentemente a situação melhorou.

Se, num primeiro momento, a possibilidade de ser removido e receber como indenização o cheque-despejo ou o aluguel social e o posterior financiamento de novo apartamento dependia da capacidade de negociação do morador e de seu poder de convencimento, agora, ser removido e receber o cheque-despejo já não era tão provável quanto a possibilidade de “ganhar uma casa”.

Como vimos, aqueles que mais resistiram, sozinhos, conseguiram melhores propostas. Já aqueles que não conseguiram resistir saíram nas piores opções. Agora, na segunda fase, a negociação, aparentemente, mudou de patamar. Os termos necessários para conseguir o atendimento definitivo ficaram mais fáceis e, como disseram alguns moradores, todo mundo está conseguindo o aluguel e o apartamento e não há mais apenas um atendimento por imóvel. Não deve ser coincidência que tanta facilidade tenha relação com as proximidades da eleição municipal para prefeito e na qual o prefeito em exercício, Gilberto Kassab, não poderia concorrer à reeleição. Ou seja, se, ao final, houvesse mais pessoas vivendo em aluguel social do que em um apartamento, essa constatação ficaria para o prefeito seguinte.

De fato, os conflitos diminuíram, as pessoas estavam mais interessadas em receber as assistentes sociais, pois a possibilidade de conseguir um apartamento motivava a nova postura dos moradores. Com prédios entregues, e muitos outros sendo construídos, tratava-se ainda de uma promessa, mas que já podia ser vislumbrada concretamente, pois os apartamentos estavam sendo construídos ao lado das residências dos moradores. Tudo isso poderia terminar assim, mas, acompanhando os prédios já ocupados, no Jardim São Luís e na própria área de Paraisópolis, era possível perceber que nem tudo era tão simples.

5.8 Momento terceiro. Casa nova, velhos problemas

Como dissemos, mais de 1.400 apartamentos já foram entregues aos moradores que se encontravam como beneficiários do aluguel social. Moradores das áreas do Grotão, do Grotinho e do Brejo, local das principais obras de canalização e abertura da nova avenida

Perimetral. Até março de 2012, 22 blocos de apartamentos, de quatro a nove andares e com variação de quatro a 12 unidades por andar, foram entregues.

Além desses prédios, outras unidades habitacionais foram destinadas aos moradores no início do projeto, fora do perímetro de Paraisópolis. As famílias foram encaminhadas para o condomínio do Jardim São Luís há mais de três anos. O processo legal para a ocupação dos imóveis começou com a assinatura do termo de entrega. Durante os primeiros seis meses, o morador pagava apenas as tarifas de água, de luz, de gás e condomínio, pois o contrato de financiamento do imóvel ainda seria assinado.

Quando isso ocorre, como já ocorrera com os moradores do Jardim São Luís, e o morador assina um contrato de compromisso de compra e venda, ele passa a pagar o financiamento do imóvel. Durante uma visita aos novos apartamentos, em março de 2012, conversei com o síndico de um dos prédios que acabara de ser entregue aos moradores de Paraisópolis. A conversa ocorreu no seu apartamento. Ele morava próximo ao campo do Palmeirinha e um morador removido, antes de receber o apartamento, foi até a Prefeitura solicitar uma troca. Ele, morador removido, foi viver na casa do entrevistado, onde havia dois quartos, sala, banheiro e cozinha, num imóvel não legalizado.

Segundo o entrevistado, a decisão do morador ocorreu em função dos filhos. De acordo com ele, o beneficiário original do apartamento tinha dúvidas sobre “se os filhos iriam se acostumar com a prisão” que é viver num apartamento e, como sua casa era maior, preferiu fazer a troca.

Quando perguntado, o morador disse que não possuía a escritura da sua antiga casa, mas havia comprado de outra pessoa e possuía o contrato de compra e venda. Ele vivia na antiga casa com mais uma pessoa e aceitara trocar seu imóvel pelo apartamento. Logo no dia da entrega das chaves foi eleito síndico do prédio pelos moradores. Na conversa sobre a nova moradia, afirmou que, com apenas oito meses de moradia, muita coisa já havia mudado. A conversa com o síndico reafirmou o que já ouvira anteriormente dos porteiros e moradores do condomínio.

Durante toda a conversa, o morador se referia aos originais beneficiários do financiamento na terceira pessoa, marcando a diferença entre ele, morador do centro, e eles, moradores do Grotinho e do Grotão. Segundo ele, a maior dificuldade era fazê-los –

“eles” – entenderem que agora viviam numa comunidade, com mais pessoas acima, abaixo e ao lado de seus apartamentos, e que, por isso, o barulho deveria ser contido, assim como o lixo, destinado aos locais indicados.

A dificuldade estava no fato de que “eles têm pouca cultura, então tem que ter cuidado para falar com eles, tem que ter cuidado para não interpretar de outra forma” o que se está dizendo. Além dos problemas de convívio social, o síndico ainda alertou que “O que está pesando para eles é também... é que a maioria está saindo, eles vão saindo aos poucos, eles não estão aguentando pagar as contas.”

Nove meses depois da entrega dos apartamentos parte dos moradores já estava vendendo seus apartamentos. Teoricamente, isso não seria possível, porque eles sequer haviam assinado o financiamento da casa com a Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab-SP) ou com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU-SP). Esse impedimento legal, porém, não foi suficiente para evitar a venda dos apartamentos. Pelo contrário, o caso do síndico revela que as substituições dos originais beneficiários das novas moradias por outros moradores eram aceitas pela Prefeitura sem oposição.

Essa situação também pôde ser constatada em conversas com outros moradores e com o pessoal da portaria dos condomínios. Segundo eles, muitos moradores estão vendendo os apartamentos e voltando para a favela. E esse processo não ocorre apenas nos apartamentos próximos à favela. No Jardim São Luís, uma grande parte dos antigos removidos já não mora nos apartamentos e a venda ocorreu de forma legal. Segundo alguns moradores, a maioria dos habitantes de Paraisópolis já não mora nos apartamentos do condomínio do Jardim São Luís e nem todos conseguiram voltar para Paraisópolis, em razão dos altos valores dos aluguéis e dos imóveis.

Ali também se constituiu um discurso de alteridade, nós e eles, no qual os antigos moradores passaram a sofrer diversas formas de pressão para se desfazerem dos apartamentos, comprados por outros moradores do condomínio e que residiam em outros lugares. Uma entrevistada contou que deixou de pagar o valor do condomínio quando ficou desempregada e que o síndico do prédio passou a pressioná-la para pagar ou vender o

imóvel. Não alcançando êxito, resolveu interromper o fornecimento de água ao seu apartamento uma vez que a tarifa estava inclusa na taxa do condomínio.

Essa moradora procurou a Defensoria Pública e entrou com uma ação contra o condomínio. Seu caso foi um dos poucos no qual o morador resistiu à nova remoção. Segundo ela, muitos moradores acabaram vendendo os apartamentos para outras pessoas e, atualmente, existem moradores com mais de um apartamento registrado em seu nome e colocado para alugar. Apesar da aparente ilegalidade, esses novos compradores realizaram a transferência do imóvel de forma legal na própria Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU-SP).

Outra estratégia utilizada pelos novos ocupantes dos apartamentos tem sido aumentar o valor do condomínio dos prédios por meio da aquisição de equipamentos de segurança, contratação de pessoal para portaria, limpeza e manutenção dos prédios. Assim, esses novos gastos são rateados mensalmente entre os moradores e aqueles com menor poder aquisitivo começam a se tornar inadimplentes. Com isso, passam a sofrer pressões para deixar o imóvel.

Os fatos ocorridos no condomínio São Luís, guardada a diferença de localização geográfica dos prédios, parecem ser o prenúncio do que já está ocorrendo nos condomínios das proximidades da favela. E, neste sentido, essas situações colocam a discussão sobre equidade e justiça num outro patamar, afinal, esses moradores saíram do processo de negociação satisfeitos com a possibilidade de “ganhar” um apartamento novo e sair da favela, mas estão vendendo seus imóveis e voltando para a favela, muitas vezes para outras distantes de Paraisópolis.

Como dissemos, a renda média familiar dos moradores da região do Grotão e do Grotinho era a menor de todas as áreas de Paraisópolis, cerca de 2,4 salários mínimos. Além disso, entre 13% e 11% dos moradores declararam ter nenhum tipo de renda nas duas áreas e mais de 70% dos moradores do Grotão e 71% dos moradores do Grotinho possuem uma renda *per capita* menor do que um salário mínimo.

Como consequência da falta de renda, suas casas se encontravam nas áreas de maior risco de incêndio, de desmoronamento e de enchentes. Boa parte desses primeiros moradores foi removida para a canalização dos córregos e esgotos da área próxima à

avenida Perimetral. Sem contar aqueles que foram removidos e receberam apenas a verba de apoio, o chamado cheque-despejo.

Assim, esses moradores mais pobres, menos escolarizados e com os empregos mais precários, que foram os principais beneficiados pelo projeto de urbanização da favela de Paraisópolis, conseguiriam garantir seu direito à moradia? Conseguir se mudar para um apartamento não significou, necessariamente, uma melhoria nas suas condições de vida, nem o direito de ter um lugar para morar, direito esse garantido pela Constituição Federal com o usucapião urbano e coletivo.

No primeiro momento das obras, a negociação com a Prefeitura pautava-se na busca de melhores condições de permanência e na fuga do cheque-despejo, o que fazia os moradores acionarem diversas estratégias de permanência na área. Algumas delas resultaram em alterações na forma de atendimento no segundo momento das obras. Neste novo enquadramento, a possibilidade de ser despejado foi eliminada, mais de um atendimento por domicílio tornou-se possível e a esperança de sair da favela para um novo apartamento “de classe média” também. No entanto, como diversos relatos revelaram, os moradores que foram deslocados para esses novos apartamentos, apesar de se sentirem aparentemente realizados e satisfeitos com o novo imóvel, passaram a sofrer os reveses de serem cidadãos legalizados, com deveres financeiros fixos, muitas vezes, incompatíveis com seus rendimentos.

Apesar de os novos apartamentos representarem um sonho realizado, um direito assistido, muitos moradores estavam incapacitados de pagar as dívidas adquiridas junto com o sonho. E este problema, como veremos a seguir, foi amplamente anunciado nas reuniões do Conselho Gestor da ZEIS. Esta situação já estava prevista e presente nos discursos de alguns moradores do conselho gestor de Paraisópolis, que questionavam a Prefeitura sobre essas possibilidades, ainda durante as obras.

Desta vez, contudo, os moradores não possuíam mais espaços e termos para negociar, uma vez que estavam com contratos assinados, as antigas casas destruídas e, como opção, restavam a venda do apartamento e o retorno à favela e à ilegalidade. Altos índices de inadimplência no pagamento mensal dos condomínios e nos pagamentos da Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab-SP) e da Companhia de Desenvolvimento

Habitacional e Urbano (CDHU-SP) têm feito os moradores desistirem de permanecer no local. Sabendo que as condições de permanência na área se alteraram, a venda dos apartamentos tornou-se para os moradores uma opção concreta para poderem permanecer no local e/ou conseguirem um novo imóvel para viver, mesmo que de volta à ilegalidade.

Se durante as negociações entre moradores e Prefeitura o sentido de equidade e justiça foi relativamente alcançado e reconhecido, agora, com os moradores residindo nos apartamentos e sem recursos para respeitar as regras do financiamento, um novo sentido de direito à moradia emerge, revelando que este direito não se resume à existência de um imóvel ou de uma propriedade.

Mais do que ter o imóvel para financiar, os moradores precisam de recursos para permanecer no local, na nova Paraisópolis, anunciada pelas construções. Mais do que moradia financiada, são necessários salário e emprego para poder honrar as dívidas adquiridas. Como dissemos, esta situação já era vislumbrada por alguns moradores nas reuniões do Conselho Gestor e, todas as vezes em que surgia, o tema era tratado de maneira superficial por parte do poder público.

5.9 A pós-ocupação e a venda dos apartamentos

Como rapidamente mostramos na apresentação deste trabalho, nesta última década, o Brasil tem passado por um contínuo processo de crescimento econômico e redução dos seus índices de pobreza e desigualdade, apesar de ainda sermos um dos países mais desiguais do planeta. Segundo dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa e Estudos Aplicados (Ipea), entre 2001 e 2011, enquanto a renda *per capita* dos mais ricos aumentou em 16,6%, a renda dos mais pobres cresceu 91,2%. Essas alterações na economia do País resultaram em maior nível de emprego e melhoras no valor dos salários, 40 milhões de pessoas tiveram um aumento de renda e conseguiram se transferir da classe D para a C.

Um espaço no qual se observa essa mudança de padrões de consumo é a própria favela. Bancos e outras grandes empresas têm patrocinado eventos e inaugurado

estabelecimentos nessas áreas: Banco do Brasil, Bradesco, Casas Bahia, TIM Telefonia e outros reconhecem o potencial de consumo existente entre esses mais de 80 mil moradores. Além da melhora do poder de consumo da população mais pobre, as obras de urbanização removeram centenas de famílias, muitas delas ainda vivendo com o aluguel social de R\$400 mensais. Com esse aumento de demanda por casas, aliado ao aumento da renda dos moradores e à redução de espaços para construir, o valor dos imóveis da área está aumentando significativamente.

Segundo levantamento realizado pelo jornal *Folha de S.Paulo* em novembro de 2011, alugar uma casa com dois quartos em Paraisópolis custava R\$600 por mês em média, enquanto uma quitinete no Edifício Copan, no centro da cidade de São Paulo, era alugada pelo mesmo valor. Os preços dos aluguéis dos imóveis comerciais aumentaram ainda mais. Enquanto em Paraisópolis era possível pagar R\$125 o metro quadrado/mês, numa das ruas mais caras de São Paulo, a Oscar Freire, o valor do metro quadrado alugado variava entre R\$100 e R\$200 por mês. Os valores de Paraisópolis para aluguel de imóveis comerciais eram maiores ainda do que em Interlagos, R\$75 metro quadrado/mês, na avenida Brás Leme, R\$90 metro quadrado/mês, e na Radial Leste, R\$85 metro quadrado/mês (FOLHA, 26 nov. 2011).

Parte deste aumento se deve à melhoria das condições de vida da população, outra parte decorre das obras de urbanização na área, que, além de reduzirem o surgimento de novos imóveis nas fronteiras da favela, promoveram um aumento significativo no valor do metro quadrado. É o caso de áreas antes desvalorizadas, como o Grotinho e o Grotão. Adicione ao fato a possibilidade de a avenida Perimetral ter dois terminais de embarque e desembarque de passageiros da linha ouro do metrô da cidade.

Essa melhora nas condições de vida da população não alcança todos da mesma maneira. O maior déficit habitacional da cidade de São Paulo ocorre entre a população de menor renda e, neste sentido, os moradores removidos da área, apesar de se beneficiarem indiretamente do crescimento existente, não conseguem manter em dia os débitos gerados pelas novas condições de moradia. A melhora nas condições de vida da chamada classe C não atingiu a todos de maneira uniforme.

A quantidade de moradores inadimplentes nos novos edifícios e os atrasos no pagamento do financiamento das moradias do Jardim São Luís são reflexos disso. Segundo o síndico do prédio visitado, dos 102 apartamentos do condomínio, 43 estavam sem fazer os pagamentos há mais de dois meses consecutivos. A taxa de condomínio é de R\$40 mensais, mas uma residência com três moradores pode ter, ainda, um custo de R\$180 com o gás encanado, R\$60 com a energia elétrica e R\$15 com água e saneamento, totalizando algo em torno de R\$300 mensais. Isso sem considerar o valor do financiamento que passarão a pagar no ano seguinte, atualmente na faixa de R\$92, totalizando um gasto mensal em torno de R\$400.

Além disso, algumas obras, como instalação de portões de segurança, portaria e jardinagem, têm sido aprovadas em assembleias de moradores e executadas pelos administradores do prédio. No momento da entrevista, a instalação de áreas de segurança entre os portões de acesso ao prédio, para evitar possíveis assaltos, havia sido aprovada. E já se estava estudando a contratação de equipes para fazer a limpeza das áreas em comum, o que acrescentará novos encargos no valor do condomínio dos imóveis.

O valor do apartamento, para o financiamento junto à Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab-SP) ou à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU-SP), era de R\$53 mil, valor financiado para pagamento em 15 anos. No Jardim São Luís, esses apartamentos financiados já estavam sendo vendidos, três meses após o ingresso dos moradores, por valores em volta de R\$70 mil. O comprador do apartamento pagava ao morador parte desse valor e assumia o financiamento restante junto aos órgãos de habitação e financiamento. Em Paraisópolis, as pessoas já estavam vendendo seus apartamentos por de R\$40 mil a R\$50 mil, transferindo a diferença da dívida do financiamento, o que revela o tamanho da valorização dos imóveis da região.

Ainda não houve condições de acompanhar muitos casos de moradores que venderam seus apartamentos recém-financiados, porém, relato o caso de um morador que negociou seu apartamento no Jardim São Luís e retornou para Paraisópolis. O relato evidencia diversos elementos importantes para as conclusões aqui alcançadas, uma vez que ele não somente vendeu seu apartamento, como buscou solucionar uma disputa num outro fórum de “mediação”.

Ele morava próximo ao córrego do Brejo e sua casa ficava no caminho das obras do córrego. Ele e a mãe foram morar em casas alugadas com os recursos do aluguel social e, no final de 2008, ele mudou-se para o apartamento do Jardim São Luís, junto com outros moradores de Paraisópolis removidos na mesma situação.

Já instalado e com os contratos de financiamento assinados, ficou desempregado e resolveu montar uma empresa com sua cunhada, dentro de Paraisópolis. Com o dinheiro da venda do apartamento no Jardim São Luís, comprou uma casa em Paraisópolis. Com o restante do dinheiro, abriu a sociedade. No meio do processo, a cunhada, que detinha o conhecimento do negócio, desistiu de manter a sociedade com o morador e resolveu administrar o empreendimento sozinha.

O investimento realizado pelo morador foi perdido e ela se comprometeu a pagar a dívida. Como isso não ocorreu, o morador cobrou a ex-sócia do empreendimento diversas vezes. Não tendo obtido sucesso na restituição, resolveu procurar os membros do Primeiro Comando da Capital para reaver o recurso investido. Antes de procurá-los, porém, havia comunicado à ex-sócia que agiria dessa maneira e ela concordou com a arbitragem. Assim, a dívida e a sua forma de pagamento foram arbitradas numa negociação perante os criminosos.

A dívida foi paga após o acordo, em parcelas que nunca atrasaram. Com o dinheiro restituído, o morador abriu sozinho seu próprio negócio no mesmo ramo. No entanto, como o novo negócio não deu certo, continua sem renda certa e fixa. Aliás, o empreendedorismo em Paraisópolis é bastante comum. Em reportagem da *Folha de S.Paulo*, os moradores relataram diversos empreendimentos criados cuja duração não alcançava mais do que um ano de funcionamento.

Com um aluguel de R\$1,5 mil por mês, a empresa do morador foi fechada e restou a casa comprada com o dinheiro da venda do apartamento do Jardim São Luís. Contudo, o local onde conseguiu moradia era localizado sobre um bar e as condições de moradia eram claramente piores do que as encontradas no Jardim São Luis, não apenas pelo barulho, mas também pelas condições físicas da residência e pela ilegalidade do imóvel.

Assim, observa-se que, apesar da aparente equidade e justiça alcançadas durante as negociações, principalmente com as alterações nas formas de atendimento do segundo

momento das obras, a permanência dos moradores da favela está comprometida em decorrência da falta de rendimentos para quitar suas dívidas diárias. Além disso, apesar de os fóruns de mediação dos conflitos estarem funcionando, os moradores continuam buscando soluções individuais, desacreditando desses espaços e, como no caso citado, substituindo-os pela arbitragem de um grupo ligado ao crime.

Esses moradores apresentaram suas justificativas para permanência no local, em sua maioria, baseadas na identidade de favelados e, por isso mesmo, portadores do direito de lá permanecer. Esse entendimento dos moradores encontra respaldo em outros interlocutores, como no caso das assistentes sociais da Prefeitura, e também na própria legislação fundiária, quando esta prevê usucapião para pessoas que habitem num mesmo local, sem oposição, por mais de cinco anos em área menor do que 250 metros quadrados.

Esse entendimento legitima determinadas práticas também baseadas na identidade de morador. Contudo, se o mecanismo de identificação acionado por esses moradores varia entre o favor e o direito, isso se deve à identidade substantiva que eles são obrigados a acionar para gerar a internalização do seu direito perante cada um dos seus interlocutores. Isso porque, para Cardoso de Oliveira (2002),

Um tratamento com consideração vai depender da habilidade e ou oportunidade do ator para transmitir o que tenho chamado de referência substantiva a sua característica de pessoa moral, ou uma identidade valorizável, a qual funcionaria como um índice de dignidade.

Neste sentido, os valores acionados para estabelecer essa referência substantiva são muitas vezes negativos e reforçam a desigualdade e a dependência. Todavia, a partir das observações de campo, essa referência substantiva negativa só foi acionada em casos individuais e em momento algum de forma coletiva. Isto nos leva a refletir sobre os momentos nos quais o discurso da política da diferença é acionado e sua relação com o direito e a solidariedade. Nas reuniões do Conselho Gestor, os moradores representantes, em diversos momentos, trataram desses problemas e acionaram suas características diferenciais com relação ao resto da população, com o objetivo de reivindicar mais direitos. Todavia, em momento algum esse discurso se estabeleceu em bases de

dependência ou favor. Estavam lá reivindicando direitos e alertando para as dificuldades de consolidá-los.

Assim, retomando a discussão inicial sobre cidadania, identidade e igualdade, devemos refletir sobre os espaços de participação existentes e sua relação com as práticas e discursos desses moradores, pois entendemos que ambos estão mutuamente implicados. As soluções estratégicas individuais construídas pelos moradores removidos, suas justificativas e sua descrença em espaços oficiais para a mediação do conflito estão diretamente relacionados à forma como esses mesmos problemas foram conduzidos no interior desse fórum. Da mesma forma, os valores acionados em cada um desses momentos estão relacionados, pois, enquanto para as assistentes sociais, durante a negociação, era necessário que reafirmassem sua condição de moradores, nas reuniões oficiais isso também ocorria, mas com acentos diferentes.

Assim como o discurso da diferença operou nos processos de negociação com sentido duplo, ora como reivindicação de um direito, ora como um pedido de favor, esse mesmo discurso da diferença foi acionado nos espaços públicos de negociação e acompanhamento do programa de urbanização, mas sempre num sentido positivo, como reivindicação de um direito.

Para estabelecer a relação entre a existência formal desses espaços públicos e as práticas dos moradores aqui apresentadas é necessário discutirmos aspectos legislativos e fundiários, o processo de democratização e sua relação com a cidadania, o que faremos a seguir.

6 Analisando as negociações

Enquanto as questões relativas aos aspectos da identidade, do reconhecimento de direitos e da igualdade puderam ser analisadas a partir do debate sobre a Teoria do Reconhecimento, os aspectos relativos ao processo de negociação, à Justiça e ao direito necessitam de uma abordagem complementar. Nesse sentido, é fundamental entender o direito para além dos tribunais e dos códigos oficiais do sistema judiciário, pois existem relações sociais e atribuição de sentidos a essas relações, por parte dos agentes, que podem conter direitos e deveres.

Foi a Antropologia que ofereceu esta perspectiva de estudo, ao demarcar um quadro teórico a partir do qual podemos pensar o Direito, buscando encontrar as bases de sua legitimidade. Durante o período colonial, antropólogos ingleses estudaram os modos de resolução de conflitos das sociedades africanas e uma das principais discussões no interior da disciplina referia-se a essa questão.

Podemos identificar momentos-chave dessa discussão (MOORE, 2001), quando debates centrais foram superados e novas temáticas entraram em pauta dentro da disciplina. O primeiro momento refere-se ao período colonial, quando antropólogos estavam preocupados com as formas e funções do direito e de resolução de conflitos nas “sociedades primitivas”. A discussão principal era em torno da existência e da importância de um sistema de mediação e/ou de um sistema jurídico entre os povos estudados. Dois grandes paradigmas se estabeleceram sob esta discussão e ainda hoje, ainda que indiretamente, têm influenciado e contribuído com o debate. Trata-se da discussão sobre a existência e a importância de um sistema jurídico institucionalizado e as formas de resolução dos conflitos (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1989).

Enquanto alguns autores, que apresentaremos brevemente aqui, procuraram identificar a existência de instituições, códigos e leis e estavam preocupados em conhecer seu funcionamento, outros estavam mais preocupados com os processos de resolução de disputas, numa visão mais ampla e na qual direito, cultura e sociedade são partes inseparáveis da realidade social.

Estes dois paradigmas, normativo e processual, possuem diferenças marcantes (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1989; SIERRA; CHENAUT, 2002). Porém, o debate aí iniciado foi fundamental no processo de consolidação da temática sobre os conflitos e suas formas de resolução. Enquanto o paradigma normativo é muitas vezes identificado com o positivismo jurídico, preocupado em colocar o debate em termos de instituições e códigos, afirmando que as sociedades precisam de autoridades centralizadas para fazer valer o direito e estabelecer normas, e deixando em segundo plano os processos de disputa, o paradigma processual é mais preocupado em discutir os processos de tomada de decisões, as articulações entre os diversos agentes envolvidos na disputa, concebendo as normas, as instituições e os processos como integrados a contextos sociais e culturais particulares (NADER, 1972). Aqui, a preocupação principal não é sobre a existência ou não de instituições encarregadas de aplicar a lei, mas em observar como elas podem ser manipuladas pelos agentes, levando a discussão para a relação entre os agentes, as instituições, as leis e a forma como tudo isso se relaciona. Os primeiros debates sobre essas diferenças ocorreram a partir da obra de Malinowski (2003), de Radclif Brown (1973), de Gluckman (1967;1969) e de Bohhanam(1973).

Como assinala Moore (2001), nos anos 1960, houve um rompimento desta discussão e a temática que emergiu passou a tratar dos interesses e estratégias utilizados pelos agentes em torno de processos de resolução de disputas. Desta forma, o debate deixou de tratar de questões relativas a formas, funções e estruturas e passou a focar os processos, as interações e a capacidade de articulação e manipulação das normas e instituições por parte dos agentes. Essa mudança de enfoque ocorreu após o segundo período colonial e os casos passaram a ser interpretados em termos das motivações dos litigantes e da maneira como eles manipulavam a lei em seu próprio interesse. Neste período, autores como Collier, (1970), Nader (1994), Gulliver (1963;1969) e Comaroff & Comaroff (1981) apresentaram novas temáticas e a disciplina se modificou, trazendo novos elementos para o campo.

Mais tarde, já nos anos 1980, e com o fim do neocolonialismo, o debate avançou sobre as novas democracias e o que de fato isso significava em termos de resolução de disputas. Com os olhos voltados para observar como a mudança nessas novas democracias

influenciavam as instituições e seus sistemas jurídicos, e vice-versa, o debate sobre o acesso irrestrito e a igualdade de todos perante a lei passou a ser tematizado e novas questões surgiram sobre o lugar do poder nessas novas sociedades democráticas.

O processo de mudança temática dentro do campo da antropologia jurídica nos proporciona instrumentos e reflexões importantes para pensarmos as estratégias e motivações acionadas durante os processos de negociação aqui analisados. O debate entre os dois paradigmas e o processo de mudança no âmbito da disciplina, partindo de questões estruturais, passando pela análise das motivações, dos interesses e das estratégias dos agentes até chegar ao debate sobre a autoridade e a democracia, permitirá relacionar as práticas, as motivações e as estratégias de negociação aqui apresentadas com os processos estruturais mais amplos, de forma que tanto questões normativas e estruturais quanto questões relacionadas aos processos de negociação e resolução dos conflitos possam ser adequadamente relacionadas, observando-se como a norma e o processo se implicam mutuamente.

Nesta relação, outro debate fundamental é sobre democracia, pois, da mesma forma que na antropologia jurídica o debate sobre normas e processos marcou a disciplina, o debate sobre democracia também trouxe novos desdobramentos para a análise das disputas e dos conflitos. Uma das principais divergências quando o debate é sobre a democracia está entre aqueles que a tratam como um tema relacionado a instituições e estruturas e aqueles que a tratam relacionando-a com práticas, processos e valores. O debate entre teorias deliberativas e teorias institucionalistas a respeito da democracia tem sua repercussão em nossa pesquisa, uma vez que identificamos o espaço democrático instituído pela legislação, um espaço público para mediação, e que possui uma série de limitações vinculada tanto às práticas dos agentes envolvidos como ao formato institucional criado.

Nesse sentido, e adiantando o próximo capítulo, a superação desta oposição e seu relacionamento com as práticas e estratégias utilizadas pelos moradores nos processos de negociação mostram que o fato de existir esses espaços de participação não é suficiente e nem se traduz de imediato em direito ou políticas de distribuição do poder, muito menos em justiça e equanimidade. Nas palavras de Caldeira (1999), cidadania formal não se traduz imediatamente em cidadania substantiva, da mesma forma que espaços de

participação e negociação não implicam resultados justos. Para pensarmos sobre a efetividade desses espaços, é fundamental observarmos quem são e como participam seus agentes.

Assim, reafirmamos como estrutura e processo se implicam mutuamente neste trabalho e entendemos que analisar um dos lados implica considerar o outro. Com o objetivo de relacionar estes processos à literatura especializada em resolução de conflitos, apresentamos os principais debates no campo da antropologia jurídica, realçando os elementos que nos interessam e, no próximo capítulo, analisamos a relação entre as práticas e as instituições criadas na favela de Paraisópolis para tratar dos conflitos resultantes do processo de urbanização. A negociação será analisada a partir dos espaços institucionais criados e de sua relação com as práticas dos moradores durante as negociações empreendidas entre eles e as assistentes sociais.

O Conselho Gestor era o espaço no qual os termos e as condições para a remoção dos moradores deveriam ser negociados e, por isso, a forma como essas questões foram tratadas neste espaço possui uma relação com a forma segundo a qual esses moradores negociaram individualmente seus casos. Há aqui a premissa de que a relação entre Estado e sociedade deveria ocorrer nesse espaço. Contudo, a forma como isso se deu está relacionada com descrença dos moradores removidos em relação a este espaço, assim como em relação à Justiça, e a forma como negociaram seus direitos e os resultados alcançados até o momento estão também relacionados.

Com relação a essas práticas, as negociações face a face, os critérios de justiça e seu conflito com a norma geral, as justificativas de tais práticas e as sensibilidades jurídicas que deram a gramática dessas negociações encontram semelhanças com os debates no campo da antropologia e, por isso, brevemente relacionaremos essas questões ao debate acadêmico neste campo.

6.1 Direito como formas e funções

Numa perspectiva evolucionista, na qual a sociedade europeia representava o ápice do desenvolvimento e a sociedade estudada, o primórdio do direito, a antropologia avançou e se desenvolveu abandonando o evolucionismo e mantendo a metodologia comparativa. Inicialmente, a coesão das sociedades primitivas era entendida como decorrente dos laços familiares, sem a existência de leis, posteriormente substituída pelo costume e linearmente desembocando em sociedades com Estado, com leis imparciais e autônomas em relação às famílias e grupos.

Enquanto autores como Radcliffe-Brown (1973) enfatizavam o problema da estrutura e os mecanismos de coesão social criados pelas sociedades estudadas, afirmando que só existiria lei em sociedades que tivessem procedimentos organizados e com autoridade perante todos os membros para a aplicação de sanções, outros, como Malinowski (2003), preocupavam-se com as diversas regras que permitiam a coesão social, observando todos os mecanismos que a garantissem.

Em “Crime e costume na sociedade selvagem”, Malinowski (2003) critica as teorias que viam aquela sociedade estudada como praticante de um coletivismo no qual haveria ausência de responsabilidades e de direitos individuais, sem espaços para o indivíduo, pois, para ele, ao contrário, eram a vaidade e a ambição os elementos geradores de tais práticas e obrigações.

Em seu estudo sobre a dádiva nas ilhas Trobriand, Malinowski (1976) demonstra a existência de instituições essenciais à manutenção da ordem daquela sociedade e que não se configuravam a partir de tribunais. Seu trabalho tinha a preocupação de observar as formas de coesão social e de resolução de conflitos a partir de seus efeitos empíricos. Sua teoria afirmava o direito como um conjunto de obrigações consideradas como justas por alguns e reconhecidas como um dever por outros. Malinowski demonstrou que o direito era o resultado de obrigações que tornavam o nativo obrigado a cumprir determinadas responsabilidades, sob a pena de sofrer sanções no caso de descumprimento. Para isso, o autor distinguia crime e costume, afirmando que se diferenciavam em função do grau de

relevância atribuído pela sociedade, cuja sanção poderia determinar sua classificação. As leis possuíam um sentido de obrigação e sua violação trazia sanções, enquanto que o costume representava a observância de tradições e conveniências.

Já Radcliffe-Brown (1973) propõe outro tipo de classificação, a partir das sanções sociais estabelecidas, afirmando que só poderíamos afirmar a existência de leis quando houvesse procedimentos institucionalizados. Assim, embora as sociedades estudadas possuíssem normas, não se poderia observar apenas suas funções na prática para afirmar a existência ou não de leis, pois essas normas necessitavam de um tribunal para serem chamadas de leis.

6.2 Os desdobramentos dos debates sobre a abordagem normativa ou processual

Bohannan (1968, 1973) e Gluckman (1967, 1969, 1973) travaram uma nova discussão no campo da Antropologia do Direito, demarcando novas bases para a discussão comparativa. Ambos estavam preocupados em entender as formas de resolução de conflitos nas sociedades africanas por eles estudadas. Em “O processo judicial entre os Barotse”, Gluckman (1967) realiza uma etnografia sobre o sistema judiciário Lozi, uma das tribos do reino Barotse, e afirma que, embora suas instituições e seus mecanismos de resolução de disputa fossem diferentes dos modelos europeus, suas principais ideias poderiam ser comparadas às do antigo Direito Romano.

Para isso, Gluckman analisa a noção de dívida entre os Barotse e afirma que a forma segundo a qual eles a concebem em nada se diferencia do Direito Romano antigo. Além disso, a ideia de homem razoável presente no sistema de direito Barotse também se assemelhava à do europeu. Assim, não haveria outro tipo de racionalidade, diferente da europeia, mas apenas diferenças de grau. A principal contribuição de Gluckman, entretanto, foi observar como o aspecto moral da norma é relevante para a resolução do conflito. Os Barotse buscavam o acordo, a reconciliação das partes através da realização de algum tipo de compromisso entre elas, e necessitavam legitimar suas decisões em várias

instâncias de deliberação. Para Cardoso de Oliveira (1989), apesar de Gluckman não desenvolver adequadamente este aspecto de sua teoria, Gluckman liga os problemas de legitimidade a questões de equidade das decisões. Para ele, a análise de Gluckman demonstra que a legitimidade da decisão depende, principalmente, de um acordo reconhecido entre as partes. Se as partes concordam, o acordo é legítimo; caso contrário, o acordo não o é. Como as partes partilham as mesmas normas de comportamento e ideia de justiça, um acordo legítimo pode ser esperado no final da disputa. Isso significa que, para Gluckman, entre os Barotse, a justiça não é necessariamente o que é legal, pois a legitimidade está no que é certo para os envolvidos numa disputa.

Bohannan (op. cit.) diverge da abordagem de Gluckman e propõe uma nova, na qual não importa a comparação entre sociedades e sistemas, mas o entendimento do sistema de resolução de conflito da sociedade estudada a partir de seus próprios termos e categorias nativos. Sua crítica é contra a metodologia utilizada por Gluckman, que, segundo ele, traduz para as categorias nativas o sistema de resolução de conflitos do europeu, num processo de inversão. Para ele, os vocabulários nativos devem ser identificados, dentro do contexto cultural daquela sociedade, sem buscar equivalentes na cultura do antropólogo.

6.3 Agência, processos e estratégias

Esse debate foi fundamental para que novos avanços fossem alcançados após a Segunda Guerra Mundial. A partir daí houve uma mudança de perspectiva metodológica e diversos autores passaram a enfatizar não mais a comparação entre sistemas e culturas mas a dinâmica e as práticas dos processos de resolução de conflitos em cada uma, dando maior ênfase à substância e ao processo do que à forma de resolução desses conflitos.

Os estudiosos passaram a observar as interações entre as partes, observando a existência de diferentes arenas e formas de resolução de um mesmo conflito. Laura Nader

(1990) observou que, entre os Zapotec, as regras eram manipuladas pelas partes em disputa, e seu trabalho buscou identificar os princípios estruturais que poderiam expressar os padrões de resolução de conflitos. Já Gulliver (1963), que estudou os Arusha na África, buscou as estratégias das partes na defesa de seus interesses e as relações de poder aí envolvidas, demonstrando que os conflitos não eram resolvidos nos tribunais locais, mas num processo de barganha e negociação de um sistema informal não oficial, sendo que os vencedores eram aqueles que possuíam mais poder naquela sociedade.

Com isso, houve um avanço metodológico, à medida que os autores não estavam mais preocupados em discutir a estrutura, a função ou a forma da resolução dos conflitos, mas os processos de negociação entre as partes, com interesse nos agentes e em suas estratégias. Os trabalhos buscavam entender, assim, as várias formas de resolução de uma disputa, preocupados com a ação das partes e suas forças em processo.

Essa perspectiva foi aperfeiçoada com a discussão sobre a existência de diversas arenas de resolução de conflito em uma mesma sociedade. Camaroff (1981), estudando os Tswana na África, observou como regras e relações sociais se mesclavam naquela sociedade e percebeu que os nativos utilizavam o conflito para renegociar seu *status* social e obter mais reconhecimento. O autor identificou duas ordens normativas funcionando simultaneamente: uma representava as normas legais e a outra, as motivações e os conflitos políticos, fazendo com que as regras fossem adequadas aos interesses envolvidos em cada disputa.

Com isso, os estudos passaram a ocupar-se da compreensão da lógica das disputas nos processos de negociação e das estratégias utilizadas para alcançar seus interesses. A dinâmica e o contexto da relação ganharam maior importância, em detrimento da preocupação com as normas e instituições de resolução de conflitos. De uma forma geral, as estratégias dos litigantes estavam condicionadas pela posição que eles ocupavam na estrutura social da sociedade estudada, incorporando questões de natureza política, aspectos históricos, leituras divergentes de um mesmo conflito, e os antropólogos estavam interessados em identificar como os grupos utilizavam as leis para seus interesses.

A possibilidade de se pensar a existência de diferentes ordens normativas funcionando dentro de uma mesma sociedade passou a ganhar importância, revelando que

os comportamentos sociais podem ser influenciados por mais de uma norma social. Com isso, aqueles trabalhos que entendiam o direito como sendo algo exclusivo do Estado cada vez mais perderam força.

Essa nova maneira de abordar os conflitos e suas resoluções se consolidou e autores como Moore (1978) passaram a trabalhar com a existência de campos sociais semiautônomos, afirmando que os sistemas sociais são capazes de produzir suas próprias regras e estas podem coincidir com as regras provenientes do conjunto da sociedade e/ou se subordinar a elas. Sua perspectiva metodológica permitiu definir um campo e observar como regras gerais se inter-relacionam com outras menores.

Numa realidade mais próxima à pesquisa aqui proposta, Boaventura Sousa Santos (1980) realizou uma etnografia numa favela carioca nos anos 70, que ele denominou como Pasárgada. Neste estudo, o autor observou a existência de uma pluralidade normativa decorrente das dificuldades de acesso à Justiça oficial, problemas com a prática policial na favela e a situação de ilegalidade dos moradores:

A favela é um espaço territorial, cuja relativa autonomia decorre, entre outros fatores, da ilegalidade coletiva da habitação à luz do direito oficial brasileiro. Esta ilegalidade coletiva condiciona de modo estrutural o relacionamento da comunidade enquanto tal com o aparelho jurídico-político do Estado brasileiro. No caso específico de Pasárgada, pode detectar-se a vigência não oficial e precária de um direito interno e informal, gerido, entre outros, pela associação de moradores, e aplicável à prevenção e resolução de conflitos no seio da comunidade decorrente da luta pela habitação. Este direito não-oficial – o direito de Pasárgada como poderei chamar – vigora em paralelo (ou em conflito) com o direito oficial brasileiro e é desta duplicidade jurídica que se alimenta estruturalmente a ordem jurídica de Pasárgada. Entre os dois direitos estabelece-se uma relação de pluralismo jurídico extremamente complexa, que só uma análise muito minuciosa pode revelar. Muito em geral pode dizer-se que não se trata de uma relação igualitária, já que o direito de Pasárgada é sempre e de múltiplas formas um direito dependente em relação ao direito oficial brasileiro. Recorrendo a uma categoria da economia política, pode dizer-se que se trata de uma troca desigual de juridicidade entre as classes cujos interesses se espalham num e noutro direito. (p. 94).

6.4 Práticas e legitimidades

Assim como é possível pensar os direitos para além dos tribunais, delimitar campos e normas que coexistem numa sociedade exige uma observação além da norma legal estatal. Para observar e construir teoricamente tais campos é necessário conseguir identificá-los com os instrumentos que as Ciências Sociais oferecem. Todavia, o aspecto da legitimidade da norma merece algumas observações complementares para o estudo proposto e está relacionado com as tarefas sugeridas. Isso porque, se os autores acima estão corretos, a dinâmica e o contexto das negociações devem ser considerados, levando em conta as relações de poder entre as partes, o fato de que justiça não necessariamente converge com o que é considerado o legal oficial, pois a legitimidade pode não estar nas regras e nas leis, mas nas práticas e na cultura.

Para Cardoso de Oliveira (1995, p. 2), das discussões de Habermas (1997) a respeito da ética do discurso, o autor chama a atenção, principalmente, para o caráter obrigatório das normas e para a crença dos atores na possibilidade de justificá-las. Para ele, apesar de Habermas superar Kant no que se refere ao substrato substantivo do fato moral, sua teoria não trata dos aspectos empíricos da ética do discurso. Para ele, a ética do discurso permite o equacionamento dos problemas de legitimidade e equidade, mas é a investigação sociológica que permite articular questões de moralidade e eticidade.

A ética do discurso privilegia o estudo do que é direito, correto ou justo dentro da tradição da teoria do dever ser, em oposição aos aspectos valorativos do viver bem, e sua estratégia de fundamentação oferece novas perspectivas para os estudos sobre moral e eticidade. Para Habermas, existe uma noção de validade da norma que é distinta da ideia de vigência social:

Ao passo que entre os estados de coisas existentes e os enunciados verdadeiros existe uma relação unívoca, a existência ou validade social das normas não quer dizer nada ainda acerca da questão se estas também são válidas. Temos que distinguir entre o fato social do reconhecimento intersubjetivo e o fato de uma norma ser digna de reconhecimento. Pode haver boas razões para considerar como ilegítima a pretensão de validade de uma norma vigente socialmente; e uma norma não precisa, pelo simples fato de que sua pretensão de validade poderia ser

resgatada discursivamente, encontrar também um reconhecimento factual. (HABERMAS, 1989, p. 82 apud CARDOSO DE OLIVEIRA, 1995, p. 82).

Haveria, assim, a necessidade da existência de um princípio universal, por meio do qual o processo de fundamentação da diferença entre vigência e validade poderia ser fundamentado. Para Habermas, somente aquelas normas que contam com o consentimento de todos é que poderiam manter a pretensão de validade. Com isso, ele supera, na teoria, a distância entre a esfera da moralidade e o mundo da eticidade, segundo Cardoso de Oliveira. Ao mesmo tempo, para se tornar legítima, a norma precisaria se mostrar desta maneira para o ator:

[...] o comportamento de um ator é subjetivamente correto (no sentido de "normative rightness") se ele sinceramente acredita estar seguindo uma norma de ação; seu comportamento é objetivamente correto se a norma em questão é, de fato, tida como justificada entre aqueles para quem ela se aplica [...].

De acordo com as pressuposições deste modelo de ação, entretanto, um ator só pode cumprir/seguir ou violar normas que ele subjetivamente acredita como sendo válidas; e com este reconhecimento dos princípios de validade normativa ele se expõe a um julgamento objetivo. Ele desafia o intérprete a examinar não apenas a atualidade da conformidade normativa de uma ação, ou a existência factual da norma em questão, mas a correção da norma em si mesma [...] (HABERMAS, 1984, p. 104 apud CARDOSO DE OLIVEIRA, 1995, p. 104).

Após as observações sobre a teoria de Habermas, o autor afirma que, para o pesquisador entender o significado da norma em questão, ele tem de aceitar o desafio colocado, não privilegiando os problemas relativos à norma para entender os problemas de eticidade e legitimidade, pois há uma distância entre as normas abstratas e as situações substantivas e, além disso, é impossível desenvolver um entendimento delas em sociedades distintas da do pesquisador sem observar o processo de aplicação dessas normas em casos concretos.

Nesse sentido, Cardoso de Oliveira (2007) reforça a importância de o cientista social ser capaz de ir além dos aspectos materiais observáveis e utilizar-se da contraintuição na busca do sentido das práticas dos outros. Para ele, o ofício do antropólogo tem como principal característica a capacidade de desvendar ou de interpretar aquilo que ele denomina como evidências simbólicas, sendo que só é possível o acesso a elas através das representações e visões de mundo do grupo estudado, estabelecendo-se

uma conexão entre o horizonte histórico cultural do pesquisador e o ponto de vista do nativo. Como exemplo, ele apresenta o famoso texto de Geertz (1989) a respeito da piscadela e as diversas interpretações que ela pode ter em função do contexto social e da estrutura simbólica que lhe podem dar sentido.

Trabalhar a dimensão contraintuitiva dos aspectos simbólicos, segundo Cardoso de Oliveira (2007), é uma tarefa fundamental se quisermos compreender a cultura estudada, uma vez que aquilo que não faz sentido para nós pode fazê-lo quando observado pelo ponto de vista do nativo, da mesma forma que aquilo pode ter um sentido para o pesquisador e outro para o grupo estudado. Daí a necessidade, segundo o autor, de interpretar essas evidências simbólicas dentro do contexto no qual elas surgem, considerando a estrutura simbólica que lhe dá sentido e checando se este sentido observado de fato é o mesmo do grupo estudado.

Nesse sentido, as práticas dos moradores durante os processos de negociação aparentemente representavam uma tentativa de fraude. Contudo, ao compararmos as situações nas quais elas ocorreram com situações nas quais esses mesmos moradores se recusaram a praticar as mesmas ações, percebemos sua legitimidade e sua diferença com o que aparentemente poderia ser considerada uma ação fraudulenta aos olhos desses mesmos moradores.

Numa situação, o morador é capaz de artificialmente criar um novo imóvel com o intuito de receber mais de um atendimento uma vez que considera injusto o recebido, mas, ao mesmo tempo, ele é capaz de voltar atrás na sua decisão quando percebe que não terá condições de pagar pelos novos imóveis ou quando percebe que o atendimento adicional pode representar um novo problema, como no caso da família que reabriu a entrada entre os dois cômodos da casa em decorrência da situação de saúde daquele que seria o futuro beneficiado.

Além de ações que, aparentemente, são contraditórias, os julgamentos dos moradores a respeito do que seria ou não correto a se fazer durante as negociações, a condenação da obtenção de vantagens com o aluguel das moradias e a própria mudança na forma de atendimento por parte da Prefeitura demonstram que há uma convergência de valores e de julgamentos, tanto no que se refere às estratégias utilizadas para a garantia de

atendimento dos moradores removidos em decorrência das obras como em relação ao entendimento acerca de o que seria um atendimento justo a esses moradores.

A alteração dos critérios de atendimento aos moradores removidos de sua casa ocorreu e isso se deve, aparentemente, à resistência desses moradores em aceitar os termos até então colocados pelo poder público. Neste sentido, as práticas dos moradores implicaram mudança da política de atendimento, o que mais uma vez demonstra a relação entre as políticas implementadas e a capacidade desses moradores em oferecer resistência. Por outro lado, isso também evidencia a sintonia entre esses moradores sobre o que consideravam justo em termos de atendimento da Prefeitura. Essa sintonia, todavia, deve ser considerada em conjunto com a necessidade de execução do cronograma das obras e da política indiscriminada de distribuição de aluguéis sociais aos moradores.

Provavelmente, isso poderia ter maior impacto se os moradores organizados para atuar no espaço público criado pela legislação para tratar do processo de urbanização o fizessem. Durante as reuniões do Conselho Gestor, as remoções e as formas de atendimento, assim como os impactos sociais que as obras de urbanização causariam, foram assuntos debatidos em praticamente todas as reuniões. Contudo, os resultados das negociações diretas parecem ter surtido mais efeitos do que as ações decorrentes desses encontros. No próximo capítulo, ofereceremos uma tentativa de explicação para esta situação.

7 A urbanização da favela de Paraisópolis e o novo marco legal do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor

O projeto de Urbanização do Complexo de Favelas de Paraisópolis faz parte de uma série de leis e decretos que estabeleceram os primeiros marcos legais para sua realização. Para que essas obras ocorressem, o Plano Diretor (Lei n. 13.413) foi o primeiro aprovado, seguido da publicação de decreto autorizando a Secretaria Municipal de Habitação a elaborar um Plano de Urbanização (Decreto n. 42.871). No mesmo período, outro decreto (n. 44.667) regulamentou as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e estabeleceu as normas para a produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular. Além disso, a Lei de Zoneamento (n. 13.885) estabeleceu a região como uma área de intervenção urbana.

Leis e decretos publicados e elaboração do Plano de Urbanização em andamento, a primeira eleição para escolha dos conselheiros representantes da comunidade no Conselho Gestor das três favelas foi realizada e, após a escolha, publicada a Portaria n. 731/04 instituindo o Conselho Gestor de Paraisópolis.

Enquanto no Plano Diretor da cidade de São Paulo é prevista a necessidade de Planos de Urbanização de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com a participação dos envolvidos em todas as etapas de elaboração e execução, no Decreto n. 44.667, que regulamentava o funcionamento dos Conselhos Gestores, era estabelecida a necessidade de aprovação do Plano de Urbanização pelos membros do Conselho Gestor. Assim, o Conselho Gestor da ZEIS de Paraisópolis tinha como responsabilidade a aprovação do Plano de Urbanização, em elaboração naquele mesmo momento, e somente aprovado em 2005, já na gestão do prefeito José Serra. Todavia, o elenco dos primeiros conselheiros responsáveis pela aprovação do regimento interno do Conselho já nos permitia tirar algumas conclusões sobre as condições de negociação dos moradores que seriam removidos da favela para realização das obras, apesar de não ter sido o determinante do processo.

Representando o município, num total de 18 membros, seis integrantes da Secretaria de Habitação (Sehab) e dois da Subprefeitura do Campo Limpo foram designados. Da Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla), da Secretaria de Infraestrutura Urbana (Siurb), da Secretaria Municipal de Educação (SME), da Secretaria de Negócios Jurídicos (SJ), da Secretaria da Assistência Social (SAS), da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação (Seme), da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), do Departamento de Limpeza Urbana (Limpurb) e da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) um representante de cada foi indicado. Do governo estadual, apenas um representante da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) foi designado.

Das entidades não governamentais que atuam na região, foram eleitos cinco integrantes: da Associação de Moradores de Paraisópolis; do Programa Einstein na Comunidade Paraisópolis; e das Organizações Não Governamentais (ONGs) Casa da Amizade, Projeto Vivendo com Arte e Projeto Ponte. Apenas a primeira entidade era dirigida e composta por moradores de Paraisópolis.

Havia dois representantes (Beatriz Elvira Fabregues e Marco Antônio Rodrigues) entre os proprietários de imóveis na área da ZEIS e, entre os moradores da vizinhança, outros dois (Associação Cultural e de Cidadania do Panamby e Sociedade dos Amigos do Jardim Vitória Régia). Entre os representantes da comunidade, 11 pessoas foram eleitas (Maria Célia G. Rodrigues Santos, Eva Silva Santos, José Maria Lacerda de Oliveira, Nelza de Lima Vieira, Maria Nilde dos Santos, Gilson da Cruz Rodrigues, Carmerindo Ramos da Silva, Tiago da Silva Neves, Marleide Alves Cavalcanti, Joseane Francisco Silva e Neuza Maria Vicente).

Assim, com 11 moradores eleitos, mais o representante da Associação dos Moradores, a comunidade estava representada com 12 votos, enquanto que o poder público, sozinho, possuía 18. Porém, além desses dois grupos, as ONGs, as associações de moradores da vizinhança e os proprietários somavam mais oito votos e representavam os vizinhos do Morumbi. Desta forma, o poder público contava com 18 representantes enquanto que a sociedade civil tinha 20, cujos interesses nem sempre estavam em convergência. Aparentemente, as condições previstas no art. 22 do Decreto n. 44.667, que

determinava a paridade entre o número de representantes do Poder Público e da sociedade civil, estavam satisfeitas.

Em 2008, houve a elaboração de um novo regimento interno e algumas mudanças ocorreram. No entanto, para a deliberação nas votações manteve-se o seguinte critério de votação já estabelecido em 2004:

Artigo 24 - As deliberações do Conselho serão tomadas por maioria absoluta (50% mais um) dentre os presentes, não se computando as abstenções. Caberá ao Coordenador, em caso de empate, o voto de qualidade. Em não se obtendo maioria absoluta na primeira votação, será encaminhada a votação para segundo turno com as duas propostas mais votadas, com deliberações através de maioria simples. Regimento Interno do Conselho Gestor de Paraisópolis, publicado no Diário Oficial da Cidade em dois de setembro de 2008.

As condições do debate estavam asseguradas, todavia, na hora do voto, a comunidade não possuía maioria para se opor aos projetos que, eventualmente, contrariassem seus interesses. Da mesma forma, obstruir a votação com a ausência não traria resultados, uma vez que o regimento interno permitia a votação com o quórum que houvesse, não havendo a necessidade de qualificá-lo com a presença de representantes deste ou daquele segmento da sociedade. Em 2005, o Plano de Urbanização foi aprovado – com apenas uma abstenção e nenhum voto contrário – pelo Conselho Gestor. Publicado, o Decreto n. 46.018 autorizou o início das obras.

Além do caráter participativo que perpassa quase toda a legislação referente à moradia deste período, os Planos de Urbanização de favelas deveriam ser aprovados neste fórum participativo e deliberativo. É importante ressaltar, com o intuito de contrastar as situações, que as obras sugeridas pela Prefeitura na área da favela Porto Seguro não ocorreram, porque, mesmo com tamanha margem de votos favorável ao poder público dentro do Conselho Gestor de Porto Seguro, não houve aceitação dos termos propostos pelos moradores para que o projeto tivesse andamento. Basicamente, os moradores de Porto Seguro defenderam que apenas após a construção das novas unidades habitacionais na área aceitariam a remoção dos moradores de suas casas para a execução das obras. Ou seja, primeiro a Prefeitura deveria construir as casas, depois remover os moradores e iniciar as obras.

Porto Seguro é a menor das três favelas e a obra prevista para a área envolvia a canalização de um esgoto, que, em períodos de chuva, entupia e inundava, e a abertura de uma rua próxima ao canal. Durante as reuniões, a Associação dos Moradores foi incisiva no sentido de condicionar o início das obras à possibilidade de que os moradores permanecessem nela, sem que houvesse remoção ou aluguel social. Como a Prefeitura não aceitou a condição, os moradores rejeitaram as obras no local. Assim, mesmo com as condições para aprovar a proposta dentro do Conselho Gestor, a Prefeitura considerou mais prudente aceitar a posição dos moradores e não intervir no local.

Bem diferente foi o que ocorreu em Paraisópolis. O Conselho Gestor foi renovado três vezes, durante os anos de 2004 e 2012, mas a aprovação do projeto continuou, com poucas vozes dissonantes. Todavia, alguns moradores eleitos deixaram clara durante as reuniões a sua preocupação com as remoções, com as condições financeiras dos moradores diante do financiamento dos novos imóveis, com a origem dos recursos para a implantação de uma avenida, com a falta de estacionamento para os veículos e outros temas relevantes. Apesar de não possuírem votos para oporem-se à realização, alertavam sobre os principais obstáculos ao desenvolvimento da obra. Os grandes problemas que as obras traziam aos moradores foram apresentados nas reuniões e o posicionamento de cada um dos membros presentes é indicativo de como se deu a defesa dos direitos dos moradores removidos para a execução das obras.

Antes, porém, de analisarmos o conteúdo dos debates expressos nas atas do Conselho Gestor de Paraisópolis, e com o intuito de facilitar o entendimento das forças políticas ali presentes, apresentaremos, brevemente, os principais grupos políticos existentes em Paraisópolis. Essa caracterização facilitará o entendimento das manifestações dentro do Conselho Gestor e fornecerá elementos para entendermos também porque um projeto que priorizou a construção de uma avenida em detrimento da regularização fundiária e da urbanização da favela obteve aprovação dos moradores organizados.

7.1 As forças políticas de Paraisópolis

Os grupos aqui identificados, com a aparente exceção do Primeiro Comando da Capital (PCC), integraram o Conselho Gestor e, mais do que isso, atuam diretamente na área e possuem diferentes interesses dentro no local. Além do poder público municipal, a Associação dos Moradores e as entidades não governamentais atuantes na região possuem força política e se apresentam como legítimos interlocutores na cidade. Além destes, a escolha para conselheiro entre os moradores da favela, ocorrida a partir de candidaturas individuais, permitiu a eleição de algumas pessoas sem vínculos diretos com os grupos organizados. A reeleição de alguns desses moradores, porém, demonstra que, apesar de não participarem de entidades, possuíam atuação política na área e legitimidade suficiente para serem eleitos e reeleitos pelos moradores.

7.1.2 A Associação de Moradores

Como mostramos anteriormente, a Associação de Moradores surgiu em decorrência de diversos despejos ocorridos na área, patrocinados por grileiros de terras ainda na década de 1980, num processo progressivo de lutas por direito à moradia e a partir de uma solidariedade horizontal entre os moradores.

Com a ajuda de membros da Igreja Católica, os moradores se organizaram, instituíram uma entidade e passaram a atuar politicamente na busca de seus direitos usando abaixo-assinados, passeatas e contatos com grupos políticos ligados ao direito à moradia. Além disso, buscaram seus direitos nos tribunais de Justiça quando uma onda de despejos patrocinada por grileiros começou nos anos 1980.

A Associação de Moradores passou por diversas fases, sendo este início uma das mais importantes, uma vez que foi através da organização que os moradores conseguiram a instalação da rede hidráulica e de energia elétrica na favela, além de conseguirem a

construção de uma escola estadual, de um posto de saúde e o aumento do número de linhas de transporte público para a região.

Essas conquistas foram resultado da organização da associação e da participação ativa de alguns de seus membros, que, ao longo da década de 1990, foram substituídos por novas lideranças locais. A mais destacada delas foi José Rolim, comerciante e presidente da Associação de Moradores por mais de seis mandatos consecutivos. Zé Rolim, como é conhecido, era filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), mas, em função de divergências por espaço político na região, filiou-se ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Hoje, comerciante de material para construção e líder comunitário, Zé Rolim foi candidato a vereador nas eleições de 2005 e alcançou a suplência de vereador com mais de 15 mil votos. Em 2007, tomou posse e, na eleição seguinte, conquistou mais uma vez a suplência e o posterior mandato de vereador. Essas conquistas deixam claro que não se trata de uma comunidade sem expressão política ou organização, pois ser eleito vereador na cidade de São Paulo exige muita organização e recursos, tanto financeiros como humanos.

No primeiro mandato de Zé Rolim como vereador suplente, a Associação de Moradores passou a ser dirigida por membros do seu grupo político, que, mais tarde, desfizeram esta aliança e assumiram a direção da entidade sem aceitar a influência do então vereador.

Em 2011, esse quadro se consolidou e Zé Rolim apoiou a chapa de oposição à atual diretoria, comandada por Gilson Rodrigues, que seria também candidato a vereador nas eleições municipais de 2012. A presidência da associação foi e ainda é motivo de grandes disputas na comunidade, uma vez que muitos entendem que foi por meio dela que Zé Rolim conquistou seus mais de 15 mil votos.

É comum ouvirmos os moradores se referirem ao presidente da associação como prefeito de Paraisópolis. A existência de um vereador da comunidade e da base aliada dos governos municipal e estadual trouxe mudanças significativas na forma de se entender a participação política na Associação de Moradores. Da mesma forma, alterou a percepção sobre as conquistas sociais da comunidade.

O depoimento da ex-presidente da associação revela a diferença da participação política na década de 1980 dessa nos dias de hoje. É interessante observar como a mudança

no processo de escolha dos dirigentes está diretamente relacionada às temáticas de interesse dos atuais gestores da entidade:

A gente foi se organizando. Teve o processo de eleição também. A primeira diretoria foi em 1985, um processo que eu acho muito lindo e que hoje não existe mais. É que a gente fazia a divulgação da eleição e quem quisesse se candidatar dava os nomes.

Não tinha cargo, não tinha função, fizemos uma chapa única. Digamos que apareceu 30 pessoas interessadas. Então montava-se a chapa com 30 nomes, aí as pessoas iam para a urna e lá cada morador escolhia três. Então, dos trinta, você escolhia: eu quero Maria, João, cada um escolhia seus três.

Depois da apuração, a gente ia saber quem era quem, porque o mais votado ia ser presidente, o vice, os cargos eram definidos pelo número de votos, mas não existia briga por cargos e a chapa, pelo estatuto, era de 13 pessoas, mas a gente pegava todo mundo, porque daí você criava departamentos, departamento de esporte, então todo mundo que estava ali participava.

E aquele que acabava tendo menos voto terminava desempenhando mais do que aquele que ficou com mais votos e acabou abandonando, saindo.

Esse processo participativo se alterou e, atualmente, a eleição é realizada através de chapas completas composta por membros da comunidade. Mais do que isso, com a posse de Zé Rolim como vereador da cidade, alguns moradores passaram a vislumbrar uma possibilidade de também se elegerem vereadores e um novo capítulo da história da associação foi iniciado. O material de propaganda eleitoral dos candidatos da área é forte indicativo dessas alterações. Tanto o atual presidente como o anterior tinham imagens das obras como propaganda de suas gestões, seja como presidente da associação, seja no mandato de vereador.

Com a posse de Zé Rolim como vereador da cidade de São Paulo, ao mesmo tempo presidente da associação, os convênios estabelecidos entre a entidade de representação e a Prefeitura deveriam ser cancelados ou o vereador deveria desligar-se da entidade. Então, o vereador afastou-se do cargo de presidente e essa substituição deu início a uma cisão e acabou por alterar os rumos políticos da associação. Nas eleições de 2012, a entidade apoiou seu atual presidente como candidato a vereador da cidade, que disputou votos com o ex-dirigente Zé Rolim.

Além das obras de urbanização previstas no projeto da Secretaria de Habitação aprovado pelo Conselho Gestor, outras obras do governo estadual na área foram realizadas, como a construção de uma escola técnica estadual, uma escola de ensino médio regular,

uma Unidade Básica de Atendimento de Saúde, também obras da Prefeitura, como um Centro de Educação Unificado e a ampliação do número de vagas em creches na área.

A paternidade dessas obras foi motivo de disputa nas últimas eleições entre os dois ex-presidentes e candidatos a vereador na cidade de São Paulo. A condição de candidato, tanto do ex-presidente quanto do atual, tem gerado consequências na prática política e na atuação da entidade, uma vez que ambos estavam interessados em apadrinhar tais obras. Esse comportamento fica evidente quando observamos a atuação de ambos os grupos dentro do Conselho Gestor. Além da disputa pela paternidade das obras, a relação com o poder público também se alterou, dado que ambos não fizeram oposição à administração de Gilberto Kassab ou José Serra. Ambos aprovam as obras de urbanização e votaram favoravelmente a elas no Conselho Gestor.

Com a posse do novo prefeito em 2013, a Associação de Moradores, através de seus canais de comunicação, aos poucos começa a manifestar críticas à falta de obras no principal córrego, o Antonico, e às recorrentes enchentes na área. Além de possuir um vereador da base dos governos municipal e estadual, a favela contava com a presença de diversas entidades civis não governamentais que atuavam nessa área. Com obras em andamento e apoio político para o tema, a educação tornou-se um tema diferencial, recebendo grande atenção da atual gestão da entidade.

Essa forte atenção à educação ficou evidente com o recebimento de alguns milhões de reais por meio de doações de objetos leiloados pela Associação de Moradores em eventos que contaram com a participação de membros da elite brasileira, como o empresário Eike Batista e a ex-primeira-dama Marisa Letícia Lula da Silva. Segundo os dirigentes, com os recursos arrecadados no leilão seria construída uma escola de alfabetização de adultos, chamada Escola do Povo. Passados mais de quatro anos, a escola ainda não foi construída, mas algumas pessoas receberam seus certificados de conclusão do curso de alfabetização durante esse período. Alguns bens de grande valor simbólico foram leiloados no evento, como o terno da posse do ex-presidente Lula, a camiseta do jogador de futebol Ronaldinho, o capacete do piloto de fórmula um Ayrton Senna, além de muitas outras doações de artistas, que permitiram à Escola do Povo arrecadar mais de R\$4 milhões nos últimos anos, segundo levantamento de jornais à época.

No que se refere ao projeto de urbanização, entretanto, há pouca ou nenhuma diferença a salientar entre a antiga gestão de José Rolim e atual diretoria. Em entrevista ao jornal *Folha de S.Paulo*, concedida em setembro de 2009, o atual presidente fez a seguinte afirmação sobre o projeto de urbanização de Paraisópolis: *“Agora os arquitetos passaram a ouvir os moradores. Nada é imposto de cima para baixo, tudo é discutido. É por isso que há apoio [ao projeto].”* Perguntado sobre se acreditava que todos os projetos em andamento seriam concluídos, ele respondeu:

Eles vão ser concluídos, porque há muita pressão dos moradores, e a união dos moradores não é ligada a partido nenhum, fala com todos os partidos. Paraisópolis virou um canteiro de obras [...]. O prédio que fizeram aqui é de classe média, é maravilhoso. As pessoas já têm orgulho de dizer que moram em Paraisópolis. Eles não dizem mais que moram no Morumbi. Agora, queremos que a Prefeitura transforme Paraisópolis em bairro. Será a Nova Paraisópolis.

Essa imagem de bairro de classe média tem pautado a atuação da Associação de Moradores desde então e aparece em outras declarações dos dirigentes em relação às mudanças econômicas no interior da favela, como o aumento dos aluguéis e a instalação de grandes empresas de varejo na área. Dentro deste objetivo, a construção de novos apartamentos e a abertura da avenida contribuíram significativamente, apesar de diversas outras ações previstas no Plano de Urbanização nunca terem sido implementadas. Na internet, é possível ver nos materiais publicados pela entidade a substituição do termo favela pelo termo bairro ou comunidade. Agora, Paraisópolis é chamada de Nova Paraisópolis, buscando-se obter um sentido de bairro legalizado e regular.

O objetivo de tornar-se um bairro é contraditório ao processo de regularização fundiária, que praticamente não obteve avanços desde 2004 e estruturalmente seria a principal oportunidade de se alcançar o objetivo de se tornar um bairro legalizado e de classe média. Assim, a atuação de todas as forças políticas tem sido protocolar. O convênio assinado entre a Prefeitura e o departamento jurídico do Centro Acadêmico dos Estudantes de Direito da Universidade de São Paulo (USP), além do baixo valor, ficou por alguns anos sem renovação e a ação de usucapião coletivo na Justiça ainda encontra-se na fase de citação das partes. A regularização da propriedade, segundo autores como Hermano de

Soto, representaria a criação de um enorme patrimônio financeiro e seu resultado poderia ser o mesmo que encontramos a partir das observações da pós-ocupação dos apartamentos financiados. Apesar disso, dentro do sentido de tornar-se um bairro de classe média, a propriedade do imóvel seria um passo básico, apesar das agravantes consequências que isso poderia trazer, como de fato já tem se manifestado nas vendas de apartamentos financiados aos moradores removidos.

Este discurso sobre ser um bairro de classe média e o posicionamento da associação com relação às ações de remoção ou à venda dos apartamentos trazem diversas contradições na atuação da entidade, à medida que, apesar da ciência da venda dos apartamentos, não foi possível detectar uma atuação contrária a essa situação.

7.1.3 O Fórum Multientidades

Além da atuação da Associação de Moradores, as entidades não governamentais (ONGs) que atuam na área também possuem força política e capacidade de atuação considerável. Organizadas essas entidades em um coletivo chamado Fórum Multientidades, boa parte delas é dirigida por moradores do Morumbi, bairro vizinho a Paraisópolis. Em 2005, essas ONGs realizaram, por meio do fórum, um levantamento sobre o déficit de vagas nas escolas de Paraisópolis e o resultado teve uma ampla repercussão midiática, o que obrigou o poder público a apresentar respostas àquelas demandas. As áreas da educação e da saúde são as que mais atraem essas ONGs. Segundo levantamento realizado pela Prefeitura, em 2004 existiam 83 entidades não governamentais instaladas em Paraisópolis, das quais 10 eram vinculadas à área de saúde e 43 à educacional.

As reuniões do fórum ocorrem mensalmente e tratam de diversos assuntos referentes à comunidade. Durante os anos de 2004 e 2005, o pesquisador participou com frequência desses encontros. Eles ocorriam em diversas entidades e a pauta variava de acordo com a conjuntura e as necessidades do momento. Antes de seus membros serem

empossados como membros do Conselho Gestor, a Prefeitura procurou insistentemente o Fórum Multientidades e o ouviu a respeito das propostas para a urbanização da favela. Tanto para o poder público quanto para os órgãos de imprensa, o Fórum Multientidades é o principal grupo de referência sobre a favela de Paraisópolis. Seu protagonismo ficava evidente diante da importância dada pelo poder público à sua opinião e à forma como são tratados pelos órgãos de imprensa da cidade.

A frequência das entidades presentes nas reuniões do fórum varia. Alguns representantes das entidades que integram o fórum participam com maior frequência e, de certa forma, dirigem o coletivo. O que se observa é que o tamanho da entidade, em termos de pessoas atendidas ou recursos financeiros aplicados, não possui relação direta com a atuação ou com a dimensão política da atuação dessas instituições nessa instância e em outros espaços de debates. Uma organização de pequeno porte, com caráter assistencialista, pode ter um representante com uma atuação importante em áreas, inclusive, que não são as da sua instituição, bem como pode ocorrer o inverso.

Como dissemos, em 2005, o fórum fez um levantamento sobre o déficit de vagas em escolas e creches da favela e, a partir daí, passou a divulgá-lo na imprensa e entre os políticos. A resposta não foi imediata, mas a presença do grupo e da pauta reivindicativa certamente foi decisiva para dar visibilidade ao problema da falta de vagas nas escolas. Não é possível estabelecer uma relação direta entre a abertura das novas vagas e novas escolas em Paraisópolis, porém, certamente foi o Fórum Multientidades que, inicialmente, constatou e deu publicidade ao problema, fazendo o levantamento estatístico e procurando órgãos de imprensa para divulgar a falta de vagas nas escolas da área.

Em março de 2011, o pesquisador acompanhou uma reunião do fórum e o tema da educação estava presente, novamente, mas, dessa vez, era evidente o salto qualitativo da discussão. Nesse momento, os integrantes do fórum discutiam a qualidade do ensino dessas escolas e a sobra de vagas em algumas instituições locais de ensino médio.

Apesar de se tratar de um grupo de pessoas que não moram na área e que, segundo alegam alguns moradores, muitas vezes possuem uma visão distorcida da favela, essas entidades ocupam um espaço político e de assistência social significativo. Elas

monopolizam o conhecimento sobre a favela, além de assumirem o papel de liderança e de tomada de decisões nas relações com o poder público.

Além disso, essas entidades acabam ocupando o papel do Estado, quer seja na área educacional, quer seja na da saúde. O Programa Einstein na Comunidade, do Hospital Albert Einstein, por exemplo, possui uma atuação decisiva na área da saúde, principalmente no atendimento de crianças com até 6 anos de idade. O programa foi criado em 1997, atende cerca de 10 mil crianças de Paraisópolis e funciona num prédio próprio dentro da favela. Todavia, sua importância no Fórum Multientidades tem outra característica: muito mais como forma de apoio às reivindicações do grupo do que como articulação política no seu interior. De outro lado, uma entidade como a Casa da Amizade, que atende poucas crianças, na área educacional, quando comparada com o Programa Einstein na Comunidade, possui uma atuação relevante no que se refere à articulação das demandas na região. Em ambos os casos, os dirigentes não são moradores da favela.

É necessário refletir em que medida essas entidades não estão ocupando o espaço que tradicionalmente seria destinado à Associação de Moradores e aos próprios habitantes da favela. Com maior articulação política e mais recursos sociais e econômicos para atuarem na área e fora dela, essas entidades praticamente são os representantes dos moradores perante o poder público e a sociedade quando, na verdade, não receberam um mandato para isso.

Além disso, segundo alguns moradores, muitas dessas instituições utilizam a favela como uma forma de propaganda de ações sociais de suas empresas e como forma de reduzir o Imposto de Renda (IR). Sem ligação efetiva com o cotidiano e as necessidades dos moradores, algumas entidades são patrocinadas por empresas, mas suas ações na área não ultrapassam o marketing empresarial. De fato, quando consideramos a quantidade de organizações que dizem atuar na área de Paraisópolis, percebemos que nem todas possuem ações concretas na área. Além disso, muitas entidades têm uma existência muito breve, são decorrentes de ações voluntárias de alguns cidadãos.

7.1.4 O PCC

Além da Associação de Moradores e do Fórum Multientidades, os dois principais grupos políticos atuantes em Paraisópolis, temos o chamado “quarto setor”, como, ironicamente, alguns moradores se referem aos traficantes. Eles possuem força política, mas não atuam diretamente nos fóruns oficiais, como Conselho Gestor e Associação de Moradores, apesar de poderem influenciar seus representantes e terem um constante diálogo com o poder público.

Em 2004, quando tiveram início os trabalhos preliminares para a realização das obras em Paraisópolis, não é exagero dizer que a favela passava por uma troca de comando. Até aquele momento, um grupo ligado aos comerciantes da área sentia-se responsável pela ordem no local, com o velado apoio da polícia e dos moradores do entorno. Era um grupo de extermínio que eliminava aqueles que causassem grandes transtornos à comunidade.

Nessa época, o Primeiro Comando da Capital (PCC) já estava consolidado e em Paraisópolis teve início uma guerra interna pela conquista do território. Nesse processo, alguns morreram, outros tiveram de fugir do local, e o PCC se apoderou do território, conquistando o domínio da área. Esse processo, que teve início em 2004, encontrou o seu ápice em fevereiro de 2009, quando, por mais de cinco horas, moradores armados com paus, pedras e armas de fogo queimaram veículos e depredaram diversas residências do entorno. Três policiais saíram feridos, diversos automóveis foram queimados e alguns comércios do entorno foram saqueados.

A rebelião começou nas principais entradas da região, fechadas com barricadas, carros tombados e incendiados, pneus e móveis queimados, barras de ferro e correntes esticadas para evitar a entrada da polícia na favela. O resultado final dessa rebelião foi a presença ostensiva da polícia durante mais de 100 dias, numa operação chamada “Saturação”, na qual diversas violações de direitos e torturas foram denunciadas, e que perduram até os dias de hoje.

Em conversas com moradores, pode-se descobrir que no domingo dia 1º de fevereiro de 2009, dois dias antes da rebelião, policiais militares assassinaram um membro do PCC e uma testemunha do crime foi presa por porte ilegal de armas. Segundo esses moradores, o preso era cunhado de um dos líderes da facção na favela, também preso, mas que, segundo os relatos, não possuía envolvimento com o PCC. Diante da morte e da prisão, os criminosos decretaram um “Salve” nos termos do já realizado em 2006, quando diversos ataques a policiais ocorreram em toda cidade e as ruas ficaram literalmente desertas. Outra versão sobre o ocorrido em Paraisópolis naquele dia relata uma ação da polícia desencadeada após o fim de um acordo de coexistência pacífica e a ação dos criminosos era, então, uma retaliação à forma do rompimento do acordo.

Como a facção não é objeto desta pesquisa, interessa observar que, atualmente, o PCC pode e deve ser considerado como uma força política tão relevante quanto as entidades que atuam em Paraisópolis. Em conversas com moradores, diversos informaram que traficantes eram utilizados para ameaçar moradores resistentes à remoção. Também relataram que traficantes eram responsáveis pela segurança do canteiro de obras e pela fiscalização sobre novas construções nas áreas já demolidas. Da mesma forma, alguns moradores relataram que alguns traficantes receberam indenização maior do que a deles, devido ao fato de pertencerem ao tráfico. Além disso, falam em terem recebido atendimento para financiar apartamentos em nome de outros moradores.

A relação entre o poder público e os traficantes fica clara no depoimento dos moradores, mas também em alguns fatos ocorridos no dia da rebelião de 2009. Ela teve início no final da tarde, mas os funcionários da obra de urbanização foram dispensados na hora do almoço, pois a empresa já sabia da ocorrência da manifestação. Da mesma forma, apesar de ter havido saques e depredações nas lojas, restaurantes e prédios do entorno da favela, uma das maiores lojas de eletrodomésticos, recém-instalada na favela, não sofreu qualquer dano, o que revela não apenas o controle sobre os manifestantes por parte do tráfico, mas também o acordo de cooperação com a empresa responsável. Ou seja, tanto as empresas responsáveis pelas obras de urbanização quanto o poder público municipal e as empresas privadas utilizam-se da organização criminosa, além da Polícia Militar e dos

próprios moradores, que acabam recorrendo aos criminosos para arbitrar ou mediar conflitos internos envolvendo os habitantes da área.

Identificadas as forças políticas atuantes na favela, quando analisamos o processo de urbanização de Paraisópolis, a partir do aspecto participativo previsto na legislação, observamos que houve um completo atendimento às prescrições ali estabelecidas. Não só houve a participação dos moradores no processo de elaboração do Plano de Urbanização como este plano foi aprovado pelos membros do Conselho Gestor e a paternidade das obras é objeto de disputa entre os principais grupos políticos da área. Isso não significou que o projeto foi aceito sem críticas ou que não houvesse debates no interior do fórum. Enquanto poucas vozes se opunham ao projeto, a possibilidade de novos apartamentos e equipamentos sociais na área servia como um atrativo à aprovação.

7.2 As reuniões do Conselho e as forças

O Conselho Gestor de Paraisópolis funciona desde maio de 2004, data de sua primeira reunião. De lá até o momento, três eleições dos representantes da sociedade civil e a nomeação de novos representantes do poder público para os mandatos seguintes foram realizadas. Durante o período, mais de 50 reuniões do Conselho Gestor foram registradas em atas. A elaboração desses documentos era de responsabilidade do secretário-geral do Conselho Gestor, eleito logo na primeira reunião de cada mandato para cargo sempre ocupado por um representante da Secretaria de Habitação. Na verdade, quem elabora as atas são os funcionários da própria secretaria e o registro é bastante pontual, composto de uma nota sucinta registrando a opinião de um conselheiro e o assunto debatido.

Todavia, ao lado das entrevistas com alguns conselheiros, é a única forma de se conhecer o que foi objeto de debate e votação durante quase dez anos de funcionamento. As observações dizem respeito à quantidade e aos assuntos debatidos e votados durante as reuniões. O posicionamento dos grupos políticos e o dos moradores eleitos individualmente como representantes da sua comunidade junto ao Conselho Gestor

também podem ser conhecidos. Esses moradores eram eleitos a partir das sub-bacias, como representantes das áreas da favela.

Há um grande filtro político a respeito do que foi registrado nessas atas e sobre a própria dinâmica dos debates durante as reuniões. Fazendo essa consideração a respeito de quem registra os fatos e debates, é possível, mesmo assim, observar que foram os moradores eleitos os que levantaram os principais problemas e insistiram em apresentar essas questões durante as reuniões. Eles é que trouxeram ao debate as questões sobre direito à posse garantido no Estatuto da Cidade, às condições do financiamento dos moradores removidos, às obras prioritárias da Prefeitura em detrimento dos interesses dos moradores e também aos atendimentos oferecidos aos moradores removidos durante todo o período. Além deles, os representantes das entidades civis compostas por moradores e não moradores de Paraisópolis também aparecem questionando alguns destes temas.

Todavia, apesar da exposição e insatisfação manifesta com essas questões, em momento algum os moradores, representantes ou eleitos diretamente, ultrapassaram as fronteiras das salas de reuniões. Não houve assembleias dirigidas por moradores para aprovar o Plano de Urbanização ou qualquer outro problema envolvido. No entanto, justamente essa falta de diálogo com a comunidade representou uma das poucas polêmicas ocorridas nas reuniões. Durante todo o período, identificamos quatro votações no Conselho Gestor, a maioria delas tratando de alterações no seu Regimento Interno, para alterar critérios de eleição e reeleição, composição do poder público, critério de aprovação de propostas, quantidade de reuniões e exclusão do caráter deliberativo da própria instância. Além dessas questões regimentais, a aprovação do Plano de Urbanização apenas aparece no ano de 2005.

Nesse ano, quando as remoções começaram, de uma reunião realizada em setembro, três meses após a aprovação do plano, tem-se registrado em ata a presença de alguns moradores que seriam removidos e do padre da Igreja São José. Essa reunião é interessante porque rompe com a tendência das discussões até aqui registradas e evidencia os interesses dos grupos presentes. Na reunião anterior, o coordenador do Conselho Gestor anunciou 750 unidades habitacionais fora da área, no Jardim São Luís. Se as remoções já haviam começado não é possível saber, mas o assunto mobilizou os moradores, que apareceram na

reunião. Pelos registros, num determinado momento, alguns representantes eleitos se incomodaram com a participação dos moradores não eleitos. Um desses moradores não eleitos teve sua opinião registrada e disse, nas palavras da pessoa responsável pelo registro da ata: “A interpretação pelas famílias é de que o projeto de urbanização acaba afastando as famílias mais carentes da área do Paraisópolis em consequência das remoções, provocando mudança radical na vida de cada um.”

Há ainda outros registros da participação desses moradores não eleitos e um conflito de interesses sobre o direito dos moradores não eleitos: de poderem falar ou não durante a reunião.

O padre e outros moradores reclamaram da remoção dos habitantes para outras áreas e, no meio do debate, três conselheiros eleitos como representantes dos moradores se manifestam contrários à possibilidade de esses moradores se manifestarem durante a reunião, pois o regimento do conselho não permitiria. Ainda, segundo os registros, esses conselheiros questionaram se aquelas questões trazidas pelos moradores não estavam atrapalhando a pauta da reunião, comprometendo o planejamento previamente agendado. A situação chegou ao ponto final e mais crítico quando o padre abandonou a reunião. Esses moradores não eleitos tiveram suas falas registradas em ata, enquanto as manifestações dos representantes dos moradores ligados às entidades não se manifestaram ou não tiveram suas participações registradas. Todavia, considerando que em todas as reuniões havia a leitura e aprovação da ata anterior e, não havendo nenhum acréscimo ao que havia sido discutido, os representantes eleitos e ligados às entidades locais de fato não se manifestaram sobre a remoção dos moradores para o condomínio do Jardim São Luís.

Essa reunião é interessante porque o argumento técnico para cessar a palavra dos moradores presentes foi elaborado por moradores eleitos. E esse argumento técnico, no caso, as regras do regimento interno do Conselho Gestor, reaparecerá em outras reuniões e assuntos, como no caso em que se trata do atendimento com verba de apoio habitacional aos moradores removidos de área de risco. Durante um desses debates, representantes das ONGs e moradores eleitos questionaram os valores e o que consideravam um atendimento irregular. Como resposta, os representantes da Prefeitura apresentavam portarias

municipais regulamentando formas de atendimento de moradores em áreas de risco na cidade de São Paulo e encerravam a discussão com as normas nas mãos.

Os argumentos técnicos e complicados também eram frequentemente utilizados para explicar e justificar determinados encaminhamentos na obra em prejuízo de outros propostos por representantes da sociedade civil.

Com relação aos outros moradores representantes, há diversos registros manifestando preocupação e sugerindo outros encaminhamentos para as remoções e os atendimentos, todavia, nenhum deles sugeriu ou encaminhou a sugestão registrada pelo padre: “maior mobilização e participação da população nas decisões sobre o projeto de urbanização”.

Os representantes das entidades não governamentais foram se alterando ao longo do tempo e, de um modo geral, sua participação caracterizou-se pelo acompanhamento e pela fiscalização das obras e remoções. Assim como temos representantes de ONG que na gestão de Gilberto Kassab foram posteriormente nomeados para cargos de confiança no governo municipal, também há representantes que criticaram a redução das reuniões e o valor da verba de apoio destinada aos moradores da área de risco.

Mais preocupados em defender seus interesses, os representantes dos proprietários apenas se manifestavam para tratar das áreas classificadas como ZEIS e dos seus interesses enquanto empreendedores imobiliários e proprietários de imóveis na área.

A partir de 2006, as atas passam a registrar as reuniões como um espaço para eliminar dúvida dos moradores, como o serviço de respostas às perguntas mais frequentes, sem qualquer debate mais aprofundado sobre as obras e suas consequências na área, como anteriormente registrado. Os temas mais recorrentes em todas as reuniões tratavam de questões relacionadas às remoções e às formas de atendimento, às condições de financiamento, aos problemas de moradores em área de risco, a leis e decretos aprovados e sua tramitação, além de cobranças sobre os serviços prestados pelas empresas de energia, de saneamento e do trânsito no local.

Debates ocorreram, grupos se posicionaram, marcaram seu apoio ou descontentamento, apesar das poucas deliberações. Porém, pouco deliberar também é uma deliberação. Com os grupos organizados dos moradores interessados em “apadrinhar” cada

metro quadrado de obras na área, as principais forças estavam posicionadas a favor do projeto. Os proprietários trocando terras ocupadas por moradores pobres pelo perdão das dívidas junto à Prefeitura. Os moradores do entorno conseguindo uma avenida para desafogar temporariamente o trânsito da região e isolar ainda mais Paraisópolis do restante do Morumbi, sem possibilidade de expansão horizontal. E os moradores removidos? Com a Constituição Federal e outras leis afirmando seu direito ao domínio da terra, os moradores removidos foram saindo de suas casas com um cheque-despejo ou com o financiamento de um apartamento, muitos deles ainda sem saber que não conseguiriam pagá-lo.

7.3 Democracia, participação e práticas políticas

A existência de um espaço deliberativo sobre os projetos de urbanização nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é uma inovação democrática característica dos novos tempos da democracia no País. Comparativamente às formas anteriores de elaboração dos planos diretores e a como era realizada a política habitacional e urbana em áreas de favelas, percebe-se a existência dos Conselhos Gestores como um enorme avanço democrático.

Contudo, tal perspectiva encontra uma aparente oposição quando confrontada com a realidade. O fato de haver a participação não representou uma verdadeira democratização das decisões à medida que aqueles que decidiram não eram os mesmos sobre os quais recairiam as decisões ali tomadas. Na verdade, analisando os debates e as decisões tomadas no âmbito do Conselho Gestor de Paraisópolis, percebemos que o fato de haver a participação de membros da comunidade eleitos diretamente pelos moradores, assim como de representantes de entidades da sociedade civil organizada dos moradores, não resultou no questionamento do direito à posse das áreas de habitação desses moradores, nem resultou na oposição aos custos do financiamento das novas moradias.

Apesar de alguns moradores terem pautado temas como falta de espaços de lazer, infraestrutura, trânsito, inadimplência nos pagamentos, custos do financiamento, uso de recursos da habitação para execução de avenidas, essas manifestações foram superadas não apenas pela articulação dos representantes do poder público mas também pela aceitação por parte dos moradores eleitos. Além disso, a forma de funcionamento e deliberação das decisões no âmbito do Conselho Gestor não facilitava a decisão esclarecida. Quando se observa o plano de urbanização aprovado, percebe-se que seu conteúdo é genérico, sem metas, medidas ou esclarecimentos sobre para onde e quantos seriam removidos e por que. Na verdade, a aprovação baseou-se apenas num esboço em forma de mapa de obras ao lado de um memorial descritivo das obras absolutamente genéricos.

Todavia, não é possível alegar que não houve participação ou democracia nas decisões, uma vez que os eleitos pela comunidade e seus representantes, enquanto sociedade civil organizada, estavam presentes nas reuniões e deliberaram as ações executadas, cientes dos problemas apresentados por alguns moradores eleitos e também por moradores que compareceram às reuniões para manifestar individualmente seu descontentamento ou seu alerta sobre futuros problemas. Com isso, estamos falando de uma situação na qual os principais agentes políticos possuem uma longa história de mobilização, no que se refere tanto à Associação de Moradores quanto aos representantes das ONGs representadas no Conselho Gestor ou aos moradores reeleitos como membros do Conselho Gestor e representantes das áreas de Paraisópolis.

A Associação de Moradores possui uma história de lutas e conquistas de direitos que remonta ao período de democratização do País, além de ter eleito, por duas vezes, um vereador na cidade de São Paulo. Ou seja, trata-se de uma associação representativa e com grande capacidade de intervenção política, construída ao longo de mais de 25 anos.

Da mesma forma, as ONGs da área e sua representação maior, o Fórum Multientidades, possuem uma capacidade de intervenção social significativa, com inserção nos meios de comunicação e no próprio poder público. Durante este período, o secretário municipal de saúde, por exemplo, era o ex-presidente do Hospital Einstein e profundo conhecedor das necessidades da comunidade, além de grande interlocutor com os membros do fórum. Por isso, a participação do conjunto de representantes da sociedade civil nos

debates do Conselho Gestor de Paraisópolis coloca desafios interpretativos relacionados à democracia e à sua relação com a sociedade civil.

Quando criados esses mecanismos de participação, não só havia um estereótipo de um cidadão ativo e participante na mente dos legisladores como esse cidadão ativo e participativo de fato esteve presente. A história das conquistas dos moradores de Paraisópolis indica essa participação. Esses espaços foram criados com o objetivo de aumentar a transparência das decisões do poder público, aumentar a corresponsabilidade entre poder público e sociedade, incentivar a participação e gerar decisões da maneira mais democrática. Contudo, as decisões aprovadas no âmbito do Conselho Gestor não traduziram as demandas da comunidade afetada pelas obras, assim como não significaram maior democracia. Os processos de engajamento dos cidadãos em espaços de governança participativa implicam a existência de uma sociedade civil organizada e forte, o que de fato existia, mas, passados os primeiros anos, apenas as obras necessárias para a construção da nova avenida de fato ocorreram e continuam a ocorrer. Praticamente nada mudou em termos de regularização fundiária e o principal e maior córrego da área continua aguardando as obras, afinal, não passa uma avenida acima dele.

Tanto os moradores como as ONGs possuíam forte engajamento e representatividade perante o poder público e a sociedade. Mas parece que os interesses de ambos os grupos não eram os mesmos desejos dos outros moradores afetados pelas obras. Enquanto alguns grupos disputavam a paternidade das obras, os proprietários conquistavam a anistia de suas dívidas em troca de doações de terras que nunca seriam deles, quer seja por falta de documentação legal própria para uma disputa judicial, quer seja pelo entendimento da legislação sobre usucapião e favelas. Todos esses interesses foram contemplados e conquistaram seus objetivos direta e indiretamente.

Por outro lado, os moradores eleitos individualmente para participar do Conselho Gestor foram apoiados por entidades de uma maneira indireta enquanto outros foram eleitos apenas com os votos conquistados em sua área, sem qualquer discussão maior com a comunidade sobre os problemas da favela. Com isso, ficaram limitados à discussão dos problemas que os envolviam diretamente, o que facilitava a solução particular de seus problemas numa relação direta com o poder público presente nessas reuniões, muitas vezes

de forma clientelista. Alguns membros do Conselho Gestor chegaram a afirmar que muitos desses moradores deixaram de participar das reuniões assim que tiveram seus problemas pessoais solucionados.

Assim, a análise dessas questões, com vistas a entender as práticas dos moradores durante os processos de remoção de suas casas, deve considerar a existência desse espaço, as práticas e os interesses aí instituídos, mas também a qualidade da participação dos moradores e das entidades organizadas. Quando os moradores removidos não veem legitimidade ou mesmo função no âmbito do Conselho Gestor, suas ações partem deste pressuposto e as soluções e estratégias encontradas caminham nesse sentido. O caso dos moradores que recorram ao PCC para arbitrar um acordo sobre a devolução do valor da venda do apartamento para a abertura do comércio é sintomático desta situação.

O espaço do Conselho Gestor foi ideal para que demandas fossem colocadas e traduzidas em ações políticas por parte do poder público, de uma maneira negociada democraticamente. De fato, essas negociações ocorreram e os grupos organizados puderam traduzir suas demandas em ações por parte do poder público.

Como dissemos, as reivindicações de mais vagas nas instituições de ensino e de guarda de crianças resultaram na construção de escolas e creches na área. Os moradores eleitos individualmente tiveram suas demandas atendidas, os proprietários de imóveis receberam anistia de suas dívidas junto à Prefeitura. Todavia, os moradores das áreas de intervenção para a execução das obras de construção da avenida não estavam organizados e suas demandas, apesar de apresentadas no Conselho Gestor de maneira indireta, não estavam claras. Apenas na resistência direta e conjuntural é que conquistaram acordos mais favoráveis no primeiro momento das obras. Mais tarde, não conseguiram perceber o grande problema que era financiar um apartamento sem ter renda suficiente para honrar tal financiamento.

Moradores com maior experiência em movimentos de luta por moradia alertaram para a dificuldade em honrar as dívidas provenientes do financiamento das casas, ao mesmo tempo que estavam seduzidos pela ideia de ter um apartamento próprio na área.

Analisando os interesses presentes através dos membros do Conselho Gestor, percebe-se que a sociedade civil estava presente, mas sem que isso significasse um

atendimento justo aos moradores, considerando a permanência como um direito. Falamos então de uma participação democrática, de um espaço público participativo e de resultados que reproduziram práticas enraizadas na sociedade brasileira, tanto no que se refere ao clientelismo das relações entre Estado e moradores eleitos como no que se refere a práticas de expulsão dos moradores mais pobres para outras áreas da cidade.

De fato, os moradores afetados pelas obras não tiveram acesso a esses canais de decisão, assim como não conseguiram se organizar para resistir às remoções de suas casas. Acreditando que seriam beneficiados com uma casa própria, receberam uma dívida, quando tinham direito legal à posse de suas moradias.

Para entender essa situação é fundamental discutirmos a relação entre sociedade e Estado criada pela existência do Conselho Gestor e, por outro lado, a própria ideia de participação e democracia. A base para esta discussão são o trabalho e a tipologia criados por Baiocchi (2011) a respeito do funcionamento dos orçamentos participativos em oito cidades brasileiras.

Neste trabalho, Baiocchi debate a relação entre Estado e sociedade, buscando mostrar como o orçamento participativo complementa as estruturas da democracia representativa. Sua proposta também busca superar a dicotomia entre autores que entendem a democracia a partir de instituições e regimes eleitorais e aqueles que entendem a democracia como um processo participativo da sociedade.

Sua proposta é pensar a relação entre Estado e sociedade de uma maneira relacional na qual ambos os aspectos das duas tendências estejam contemplados à medida que, segundo ele, as formas e os impactos dos engajamentos dos cidadãos refletem os arranjos institucionais criados pelo Estado e, por isso mesmo, podem ser mudados através de políticas públicas.

Segundo ele, os desenhos institucionais possuem uma força significativa que altera as formas de participação da sociedade civil e sua capacidade de influenciar as decisões do Estado. Mas o impacto das formas institucionais é, por sua vez, condicionado pela natureza da sociedade civil existente. Assim, seu trabalho busca examinar como as reformas institucionais podem encorajar a participação.

Com este entendimento relacional entre Estado e sociedade, o autor termina por construir uma tipologia para mostrar que determinadas configurações podem trazer diferentes implicações para a democracia. Para isso, ele constrói uma tipologia baseada em dois eixos. O primeiro referente à forma de auto-organização da sociedade civil, distinguindo entre sociedades civis dependentes ou não da atuação do Estado. No segundo eixo, o autor distingue as formas de encaminhamento das demandas da sociedade civil com relação ao Estado, distinguindo o encaminhamento dessas demandas de forma discricionária ou institucional por parte do Estado.

Essa tipologia é interessante para refletirmos este trabalho, dado que revelará aspectos importantes com relação à democracia e à cidadania no País. Isso porque estamos falando de grupos sociais organizados capazes de encaminhar suas demandas de forma autônoma, capazes de eleger vereadores numa cidade como São Paulo, além de capazes de arrecadar recursos financeiros dentro da sociedade. Também capazes de encaminhar demandas e obter resultados positivos, como no caso da construção de mais escolas e creches na área nesses últimos anos.

Por outro lado, ou em outro eixo, a existência do Conselho Gestor como um órgão deliberativo e de acompanhamento das obras executadas na Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) de Paraisópolis aponta para a existência de formas institucionalizadas de encaminhamento das demandas do grupo afetado. Porém, antes de refletir sobre estas questões, apresento brevemente as bases da sua discussão, de modo a facilitar o entendimento posterior.

Segundo o autor, existem vários debates e formas de se entender a democracia e o que ela de fato representa. Existem aqueles que a entendem como um processo de escolha de líderes e que entendem como uma boa democracia aquela na qual as instituições são capazes de criar canais de comunicação e encaminhamento das demandas da sociedade, traduzindo seus desejos por meio dessas instituições e de mecanismos criados pelo Estado. Uma democracia forte possui todos esses elementos funcionando perfeitamente e uma democracia fraca é aquela na qual as instituições não possuem essa legitimidade e não funcionam bem. Nesta perspectiva, podemos incluir autores como Weber e Schumpeter.

Já para outros a democracia possui uma relação direta com a capacidade associativa da sociedade, com a forma como movimentos sociais são capazes de interferir e encaminhar demandas a despeito dos mecanismos institucionais existentes. Nesse sentido, segundo Baiocchi (2011) o conceito de esfera pública é fundamental, pois coloca o papel da deliberação democrática sobre as bases do debate público no qual o argumento, mais do que o dinheiro, possui melhor capacidade de persuasão. Nesta tendência, podemos identificar autores como Tocqueville e Habermas. Todavia, a crítica a este entendimento é a de que esses espaços de deliberação públicos sofrem o constrangimento das relações de poder.

Assim, Baiocchi propõe um entendimento no qual seja considerada a existência das relações de poder, mas também a capacidade de associativismo da sociedade civil. Numa visão muito próxima à de Gramsci, Baiocchi afirma que a sociedade civil é capaz de gerar a contestação, mas também o consenso, podendo haver espaço para a democracia ou para a hierarquia, tudo a depender dessa relação entre Estado e sociedade. Para ele, não basta a capacidade de associação da sociedade civil, a capacidade de integrar grupos excluídos a participarem dos processos de decisão é o que melhora as chances de democratização da sociedade.

Seu entendimento de sociedade civil é relacional: ela como uma organização voluntária de pessoas que buscam estender sua influência por meio do engajamento e da busca de apoio na esfera pública. Assim, em alguns momentos, a sociedade pode ser totalmente independente do Estado e, da mesma forma, pode ser excludente com relação a determinados grupos. Por isso, é fundamental entender como redes, práticas e instituições funcionam e interagem dentro de um determinado contexto.

Por isso, a capacidade de auto-organização da sociedade, a forma de encaminhamento das demandas por parte do Estado e a relação com as demandas da sociedade criam determinadas configurações participativas. Tanto podem encorajar a participação como podem revelar o quanto essas sociedades são ou não democráticas, enquanto resultado das suas interações e demandas com o Estado.

Quando a auto-organização da sociedade é dependente do Estado e as formas de encaminhamento das demandas são institucionalizadas, temos o que Baiocchi chama de

*affirmative democracy*³. Quando a auto-organização da sociedade é autônoma e existem mecanismos institucionalizados de encaminhamento das demandas, temos a *mobilized democracy*⁴. Mas quando a forma de encaminhamento das demandas é discricionária, sem institucionalização por parte do Estado, e a sociedade civil é dependente, pouco autônoma, temos a *prostrated democracy*⁵. E quando há autonomia mas a discricionariedade continua temos a *bifurcated democracy*⁶.

Nestes dois últimos casos, a sociedade civil é incapaz de influenciar o Estado, enquanto que nos casos anteriores a sociedade civil influencia transitando da democracia representativa para a democracia participativa. Nesse sentido, entre a *mobilized democracy* e a *prostrated democracy* há um *continuum*, no qual o associativismo encontra-se numa ponta e o clientelismo na outra.

Buscando refletir sobre a realidade encontrada no âmbito do Conselho Gestor e a dos agentes ali envolvidos, podemos afirmar que enquanto sociedade civil organizada temos um grupo relativamente autônomo com relação ao Estado e, por outro lado, temos mecanismos institucionalizados de encaminhamento das demandas da sociedade envolvida.

Colocada a questão nestes termos, aparentemente vislumbra-se uma divergência entre os interesses da sociedade civil representada no conselho e as demandas existentes por parte dos grupos afetados diretamente pelas obras e que não participaram efetivamente das decisões. Nesse sentido, a ideia de que é a capacidade de integrar grupos excluídos a participarem dos processos de decisão o que melhora as chances de democratização da sociedade ganha relevância, pois é disso que se trata no caso analisado.

Todavia, as desigualdades sociais e a conseqüente falta de capacidade de articulação desses grupos atingidos fez com que suas práticas buscassem outras formas de solução para seus problemas imediatos. Enquanto temos uma participação efetiva no espaço público criado para a resolução das disputas, estas, quando apareceram no debate,

³ Democracia afirmativa (trad. nossa).

⁴ Democracia mobilizada (trad. nossa).

⁵ Democracia prostrada (trad. nossa).

⁶ Democracia bifurcada (trad. nossa).

foram imediatamente suplantadas e os moradores efetivamente atingidos acabam por ter de percorrer caminhos diferentes do associativismo e da participação.

Com o espaço institucional criado, com uma participação efetiva da sociedade civil organizada e de moradores eleitos diretamente, além da plena ciência dos problemas decorrentes do financiamento e das remoções, será que faltou uma referência substantiva positiva por parte desses moradores e na relação com seus representantes? Ou será que os interesses desses representantes não incluíam os problemas decorrentes da incapacidade de financiamento, uma vez que estavam buscando a construção de um bairro de classe média e no qual esses moradores removidos não estariam incluídos?

Aqui, o debate sobre democracia e cidadania mais uma vez se revela, pois estamos falando de uma comunidade que desde os anos 1980 se organizou, conquistou benfeitorias, lutou por direitos e alcançou resultados. Mas, como se vê, essas conquistas não são cumulativas, lineares ou mesmo distribuídas de forma igual a todos os cidadãos. Estamos falando de uma democracia disjuntiva, numa combinação de avanços, recursos, desequilíbrios e desigualdades, conforme entendem Caldeira e Holston (2005).

Por outro lado, diante dos debates recentes a respeito da formação social da chamada nova classe média brasileira, que, como vimos, encontra-se presente nas favelas brasileiras, estamos diante de uma forma de relacionar-se com os mais pobres, a periferia da favela, segundo a qual a permanência deles no local é entendida como exclusivamente responsabilidade desses moradores e não do conjunto. Se para tornar-se um bairro é necessário remover moradores e estes não têm condições de sobreviver no local, este passa a ser um problema individual e não coletivo.

Conclusão

O processo de crescimento econômico e as mudanças no espaço físico da cidade de São Paulo transparecem claramente na sua relação com a financeirização do mercado imobiliário no chamado quadrante sudoeste da cidade (FIX, 2001; FRÚGOLI, 2001; VILLAÇA, 1998). É nesta região que, desde os anos 1960, os empreendimentos imobiliários têm se desenvolvido, passando pelas avenidas Paulista, Faria Lima e Berrini e alcançando a outra margem do rio Pinheiros, através da ponte Estaiada, em direção à região do Morumbi.

Foi nesta região que ocorreram as operações urbanas das Águas Espriadas e Faria Lima, onde uma nova centralidade tem lugar e na qual as obras do projeto de urbanização do Complexo de Favelas de Paraisópolis se inserem. Foi desta região que, na década de 1990, centenas de moradores da favela Jardim Edith foram removidos com o cheque-despejo, para expansão do novo polo imobiliário representado pela avenida Berrini, e também é a região na qual localizava-se a favela Jardim Panorama, igualmente removida para a execução de um grande empreendimento imobiliário, o Parque Cidade Jardim. Todas essas obras e remoções estão ligadas a um novo momento do investimento imobiliário na cidade, que se diferencia dos até então executados, pois não se trata de revitalizar áreas, recuperar espaços, mas de construir um novo empreendimento diretamente relacionado aos interesses financeiros que ali se constituíram (FIX, op. cit.).

O projeto de urbanização de Paraisópolis se diferencia dos dois empreendimentos e das duas formas de remoção anteriormente citados não só pela aparentemente menor quantidade de famílias removidas, mas, principalmente, pelo fato de tratar-se de outro instrumento jurídico do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, como uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) da cidade de São Paulo.

Com mais de R\$600 milhões de recursos reservados para sua execução, o projeto de urbanização e regularização fundiária de Paraisópolis representou o primeiro grande projeto neste sentido depois da aprovação do Estatuto da Cidade. Executado neste novo marco legal, o projeto, iniciado em 2004, regularizou a propriedade fundiária de 99

imóveis, num total de 20.832 imóveis cadastrados no período. Apesar dos instrumentos de regularização fundiária previstos, somente com a publicação da lei do Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é que a demarcação urbana foi utilizada como forma de legalizar esses poucos imóveis da área, às vésperas de uma eleição municipal. De todo modo, a urbanização da favela foi implementada utilizando os mecanismos que asseguravam a participação dos moradores ativos e organizados.

Nesse momento, mais de 1,4 mil apartamentos foram construídos, de uma previsão de mais de 3 mil, sendo que ainda existem 2.069 famílias vivendo com a bolsa aluguel social. Diferentemente do ocorrido no Jardim Edith ou no Jardim Panorama, houve uma quantidade de moradias significativas construídas na área, mas não foi possível quantificar o total de famílias retiradas do local apenas com o cheque-despejo e nem verificar se a quantidade de imóveis em construção será suficiente para substituir o número de casas destruídas até o momento.

A construção de unidades habitacionais e a instalação de equipamentos de infraestrutura, como escolas e postos de saúde, trouxeram ganhos sociais para seus moradores, mas foi a construção da avenida Perimetral a principal obra executada durante todos esses anos, apesar das promessas de lazer, de recreação, de estacionamentos, de bulevares, de ciclovias, de calçadas e, principalmente, da legalização e da entrega dos títulos de posse ou de propriedade a seus moradores.

A grande avenida representa uma barreira física à expansão da favela, ao lado da avenida Giovanni Groncchi. Sem muros, mas com largas e movimentadas pistas circundando estes trechos, Paraisópolis está agora limitada ao crescimento vertical daqui em diante. O que deveria representar um processo de inclusão da cidade ilegal na cidade legal terminou por efetivar sua separação do restante do seu entorno. Enquanto da avenida Giovanni Groncchi ainda encontramos diversos usos como para comércio, restaurantes, serviços e condomínios, a nova avenida servirá apenas como fluxo de automóveis, sem outros usos em suas laterais.

Construído sobre bases democráticas e participativas, o projeto de urbanização de Paraisópolis contou com o apoio dos moradores organizados e com a condição de ser uma ZEIS, controlando o processo de especulação imobiliária do solo. Ainda assim, as obras de

infraestrutura do sistema viário refletiram os interesses que impulsionam essa nova centralidade da cidade, ao oferecerem novos meios de acesso à marginal Pinheiros, seja através da ponte do Morumbi, seja por meio da ponte Estaiada, e ao permitirem o trânsito mais veloz entre os dois lados do rio, transpondo o processo de expansão desta centralidade.

Para construir esta nova avenida, canalizar um dos córregos e os esgotos foi necessário, além de remover moradores de áreas de risco próximas à obra, hoje totalmente reocupadas por novos invasores. Por aquela se tratar de uma área degradada, à beira de córregos e esgotos, a população ali localizada representava a periferia da favela, os moradores com menor renda, menor escolaridade e menor acesso à energia elétrica ou à água tratada. Os novos apartamentos, financiados com subsídios do governo federal, foram destinados a esses moradores, que para lá se dirigiram quando os apartamentos ficaram prontos. Como se tratasse apenas de um problema de moradia, desconectado de outros fatores, como emprego e renda, esses novos moradores de condomínios tiveram de lutar para chegar a esses financiamentos, usando diversas estratégias aqui analisadas.

O processo de negociação entre esses moradores e os interpostos da Prefeitura foi o objeto de análise desta pesquisa. Analisamos as ações e os julgamentos dos moradores a respeito dessas práticas, procurando encontrar os elementos legitimadores de tais práticas e sua relação com sua noção de Justiça. Fazendo esta análise, sem perder de vista como tais práticas estavam relacionadas a processos estruturais mais amplos, como os espaços institucionais criados pela legislação para aprovação e acompanhamento da urbanização, tratamos delas e de sua relação com a cidadania, com a interação entre a sociedade e o Estado dentro de um espaço institucional justamente criado para esta mediação.

Durante as negociações para a remoção da moradia dos atingidos pelas obras de urbanização, o caso de Paulo serviu para observarmos como se articularam as noções de direito, de identidade e de cidadania. De formas diferentes, esses aspectos apareceram durante as entrevistas, assim como nos casos de negociação acompanhados diretamente.

A legitimação do seu direito a um atendimento considerado justo baseava-se na sua identidade de morador da favela, seja devido ao tempo de moradia, à quantidade de remoções de que já fora vítima aqui ou em outras favelas, ao esforço despendido na

construção de sua casa. O uso da identidade como um argumento para se conquistar direitos nos levou à discussão das teorias do reconhecimento e de seus reflexos na realidade social brasileira. A política da diferença apareceu nos argumentos dos moradores e compôs aquilo que Cardoso de Oliveira (op. cit) chamou de substância moral do reconhecimento.

De um lado, parte da legitimidade das práticas dos moradores baseia-se no direito comum ao uso da terra, no usucapião, no costume e no seu direito à propriedade. É seu tempo de moradia ou são os investimentos realizados na construção da casa que legitimam seu direito a permanecer no local e trazem a indignação com a proposta de financiamento ou remoção. Mas este direito à moradia relaciona-se diretamente à identidade de morador da favela, que define o local e identifica seus moradores. É o direito de permanecer no local ou receber um atendimento justo porque se é um morador da favela.

Quando a lei e as normas da Prefeitura entram em conflito com esses valores, com o que os moradores consideram justo a partir de sua cultura, garantir esse direito é mais importante do que o respeito à norma, que perde legitimidade. A legitimidade da decisão de remover um morador depende de um acordo reconhecido entre as partes, mas não são os critérios legais da Prefeitura para atendimento de moradores de área de risco que trarão a legitimidade da remoção, e sim o atendimento considerado certo pelos moradores removidos, as assistentes sociais e os moradores da favela.

Na teoria, essa diferença se constitui na oposição ao entendimento dos direitos da cidadania como universais e indivisíveis. Aproximando o debate da realidade brasileira, percebemos que o que aqui chamamos de política da diferença foi, ao longo da nossa história da cidadania, utilizado para legitimar desigualdades e reduzir direitos. Os critérios de escolaridade, de renda, de gênero e de religião foram utilizados para negar acesso a direitos, fazendo o uso da diferença. Para Holston (2007), trata-se de uma cidadania inclusiva e desigual, pois ele entende que, historicamente, fazemos usos de diferenças substantivas para distribuir um tratamento diferente e desigual. À sua maneira, este debate aqui é colocado, pois o uso de diferenças substantivas é acionado pelos moradores.

Cardoso de Oliveira (2009) discute a existência de dois princípios de igualdade operando simultaneamente no caso brasileiro. Ele defende que é a possibilidade de

equilíbrio entre eles que pode garantir respeito ao universal e consideração do específico. Teríamos um déficit de cidadania todas as vezes que a consideração de tratamento impessoal excedesse e causasse um desrespeito à pessoa e, no sentido inverso, quando o excessivo tratamento pessoalizado desconsiderasse o universal e o transformasse num privilégio.

Considerando este debate e a partir de trabalhos de campo e entrevistas com moradores, articulamos os argumentos que legitimavam as práticas dos moradores durante as negociações, observando como o direito à moradia era conquistado. Aqui, o discurso da diferença foi acionado tanto como um favor do poder público, que “dava” a casa, quanto como um direito conquistado por ser o morador residente na favela há muitos anos. Mas os pares pessoalidade/favor e impessoalidade/direito nem sempre funcionaram nesta ordem. O que importava ao morador, que sabia que sua casa seria demolida e não podia contar com outras forças além da sua, era sair com a melhor proposta (ou o menor prejuízo) para sua família.

Assim, a substância moral do seu reconhecimento variava a cada interlocutor e de acordo com os interesses presentes. Diante de cada situação e interlocutor, o morador poderia acionar o discurso da diferença na interação, com a tonalidade mais adequada para cada interlocutor. É verdade que, nas vezes em que isso se deu de forma coletiva, em reuniões, o sentido do direito buscava a igualdade e as garantias constitucionais, e quando acionado individualmente, em negociações face a face com as assistentes sociais e outros interlocutores da administração pública com os quais tinha de se relacionar durante todo esse percurso, o discurso poderia assumir outra tonalidade.

Ora, como os argumentos se alteravam em função do interlocutor ou da conjuntura, as práticas deixavam claros o pragmatismo dos moradores e as soluções individuais para o problema. Ao que parece, o morador buscava, em cada interlocutor, passar uma identidade valorizadora aos olhos do outro, dentro do consenso subjetivo existente. O tratamento diferenciado era buscado a partir desta consideração primeira. Como favor ou direito, o importante era o resultado final, desconsiderando-se uma avaliação a respeito da forma segundo a qual aquele interlocutor o percebia naquele momento. O desafio era adaptar-se e

manobrar a negociação, utilizando-se os recursos disponíveis e argumentos válidos para aquele interlocutor.

Esse era o trajeto até a mudança para um dos apartamentos construídos na área de Paraisópolis e do Jardim São Luís. E para muitos foi um caminho apenas de ida. Sim, não temos estatísticas, mas diversos moradores já relatavam casos de pessoas que deixaram os apartamentos e voltaram para a ilegalidade, em Paraisópolis ou em áreas mais distantes. Muitos retornaram ao município natal ou mudaram de cidade.

Rendimentos insuficientes, o tamanho das residências incompatíveis com o número de filhos, a valorização imobiliária dos imóveis e, no caso dos moradores do Jardim São Luís, a distância do trabalho e de Paraisópolis foram alguns dos obstáculos à permanência desses moradores nos novos apartamentos financiados. Os moradores do Grotinho e do Grotão eram os mais empobrecidos da região. No Grotão, em 2005, 71% dos moradores possuíam uma renda *per capita* inferior a um salário mínimo da época. No Grotão, essa porcentagem era de 68. A moradia vertical e financiada trouxe um aumento das despesas familiares significativo. Como disse um síndico entrevistado, “o que está pesando para eles é [...] que eles não estão aguentando pagar as contas”.

O processo de retorno à ilegalidade foi acompanhado; não era o objeto da pesquisa e havia dificuldades em localizar os moradores que deixaram os apartamentos para entrevistá-los, mas o caso relatado na pesquisa trouxe elementos de sobra para pensarmos sobre essas práticas e sua relação com a cidadania.

Durante as negociações, a opção pelo apartamento era de longe a preferida entre os moradores e almejada como principal objetivo. Com exceção daqueles que possuíam grandes residências e/ou quantidade de familiares, a maioria absoluta dos moradores queria o financiamento. Os que venderam seus imóveis financiados e tentaram voltar para a favela encontraram uma situação mais complicada, devido aos altos valores para aluguel e compra de imóveis em Paraisópolis, principalmente depois da redução da área de expansão horizontal, da construção da avenida e da instalação de grandes equipamentos sociais, sem contar a melhora do poder aquisitivo dos moradores.

Ao que parece, aos poucos, os novos moradores dos condomínios são as pessoas de maior renda e com número de familiares menor, quando comparados com os primeiros

beneficiários. Essa situação de “passar” o apartamento não é nova. Valladares (1980) já havia discutido essas práticas nos anos 1970, em plena Ditadura Militar, num projeto de remoção de todos os moradores da região da Lagoa Rodrigo de Freitas. Em seu trabalho, as práticas dos moradores estavam condicionadas à inadequação das faixas de renda previstas no projeto com a realidade dos moradores e pelo fato de o projeto ter sido imposto no governo militar.

Agora, a remoção e o projeto foram construídos dentro dos parâmetros democráticos e participativos previstos na legislação urbana, não ocorreram remoções em toda a favela, como no caso do Rio de Janeiro, mas apenas de uma parte de seus moradores. Segundo dirigentes entrevistados, cerca de 10% do total de moradores terão sido removidos ao final do projeto. No lugar de políticos e pistolões para garantir o acesso, agora eram as assistentes sociais que faziam a mediação entre o morador e o poder público. De outro lado, havia um espaço público de negociação, o Conselho Gestor da ZEIS Paraisópolis.

Os problemas envolvidos durante todo o processo de remoção das casas, assim como o retorno dos moradores à ilegalidade da moradia, devido aos custos do financiamento e das despesas adicionais envolvidas, foram debatidos em reuniões públicas, com moradores eleitos e poder público presente. Mesmo assim, o morador removido não reconhecia o espaço do Conselho Gestor como de interlocução. Tinha razões para isso, à medida que o projeto de urbanização havia sido aprovado pelos seus membros com apenas uma abstenção. E nas primeiras vezes que os problemas dos removidos surgiram como conflito, como na reunião de 2009 aqui relatada, quando o padre se retirou com os moradores removidos, as decisões ali tomadas foram desfavoráveis aos seus interesses.

Negociando individualmente sua situação, quando as opções de atendimento social se reduziram a indenização pela área construída ou financiamento de uma unidade habitacional após sua construção, o morador muitas vezes saía satisfeito com a proposta recebida. Todavia, essa suposta nova moradia era, para muitos, apenas uma passagem, como Valladares já havia observado. Nos casos dos primeiros moradores que foram morar nas unidades habitacionais do Jardim São Luís, o processo de substituição deles já é observado e já há sinais evidentes nos condomínios dentro de Paraisópolis.

Tudo isso foi motivo de debate entre a sociedade civil e o Estado, representados no Conselho Gestor da ZEIS de Paraisópolis. O projeto foi aprovado e acompanhado pelo conselho. É verdade que, em si, esses fóruns podem se tornar um ornamento, caso não sejam utilizados politicamente pelos grupos existentes, e os objetos de votação no âmbito do Conselho Gestor revelam que o poder público possuía a maioria dos votos e controlava a pauta e o conselho. Por isso, além do projeto de urbanização aprovado, apenas mudanças regimentais do Conselho Gestor foram votadas, com o objetivo de reduzir a frequência das reuniões, retirar poderes do conselho ou substituir sua composição institucional antes de importantes votações.

Mesmo assim, com todos os instrumentos em suas mãos, a Prefeitura não deu continuidade à urbanização da favela de Porto Seguro. E as obras não ocorreram porque os moradores organizados por meio da Associação de Moradores exigiam que fossem construídas as moradias antes de iniciadas as remoções, o que revela o respeito à decisão desses moradores contrários às obras no local, o inverso do ocorrido no âmbito do Conselho Gestor de Paraisópolis, onde as obras contaram com o apoio da comunidade.

Estamos falando, portanto, de um processo construído a partir dos instrumentos legais instituídos pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor da cidade de São Paulo, num espaço de mediação direto com os moradores do local. Não se tratou de um espaço esvaziado, mas de um espaço ocupado por grupos e interesses locais, pois as forças políticas de Paraisópolis são atuantes. A Associação de Moradores já elegeu um suplente de vereador na cidade de São Paulo por duas vezes e as entidades não governamentais atuantes na área possuem também grande poder de articulação política, sendo consultadas pelo poder público como interlocutores legítimos para tratar dos problemas dos moradores.

Com um espaço institucional construído e deliberativo, com uma sociedade civil organizada e atuante, assistimos à reprodução democrática do velho processo de expulsão dos moradores removidos para a construção de uma obra pública. É verdade que o projeto aprovado era bastante genérico, com um croqui das obras previstas. Talvez também as propostas adicionais apresentadas em formatos publicitários nas reuniões, assinadas por arquitetos e urbanistas de grife, tenham interferido na aceitação por parte da comunidade. Os prédios construídos para moradia ganharam diversos prêmios internacionais e

participações em bienais de arquitetura, que certamente não incluíram em seus critérios de avaliação o papel da nova avenida em construção ao lado.

É difícil provar, mas impossível desconsiderar, a relação entre o apoio ao projeto por parte dos moradores, com o desejo de se tornar um bairro legalizado e inserido na cidade, com hospital, escola e transporte suficiente, e as condições sobre as quais os moradores negociavam sua remoção. Um preço a ser pago para tornar-se um bairro. Nos anos 1980, quando ocorreram as principais remoções de moradores por meio de ordens de despejo obtidas na Justiça, os moradores se organizaram e passaram a reivindicar direitos, como água, luz, escolas para todos aqueles que moravam ali.

Neste momento, outro grupo de exigências se constrói. Como destacou uma ex-presidente da Associação de Moradores, nenhuma assembleia da entidade com os removidos ocorreu, não houve um acompanhamento sobre a quantidade de remoções realizadas, nem por parte dos moradores eleitos e representantes das sub-bacias da ZEIS, assim como o projeto não foi debatido amplamente entre os moradores e os casos concretos de remoção não foram negociados durante as reuniões do conselho.

Essas ações ou a falta delas, aliadas ao discurso, não foram de transformação da favela em bairro e conseqüente substituição e negação da identidade de favelado por membro da nova classe média. Fizeram, ao contrário, com que os que ainda se encontravam na situação de favelados se virassem sozinhos, no sentido de encontrar uma solução individual, em negociação direta com as assistentes sociais. Com os mais pobres voltando para a ilegalidade após a venda de apartamentos, ou ainda sequer se mudando para os novos imóveis e aceitando trocas/permutas com moradores de Paraisópolis com melhores condições para comprometer-se com o financiamento, assistimos à reprodução de mais um projeto de urbanização de favelas no qual o direito à moradia acabou sendo distribuído desigualmente e reproduzindo um antigo processo de expulsão dos moradores mais pobres.

Considerando o direito à moradia como um direito civil básico, garantido formalmente em nossa Constituição e na própria Declaração dos Direitos Humanos, observa-se uma significativa diferença com planos anteriores, dado que houve participação democrática. A utilização de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano

Diretor a favor de grandes interesses imobiliários já foi estudada anteriormente, principalmente por meio das operações urbanas na cidade (CALDEIRA, op. cit.).

Este novo modelo participativo de construção do urbano na cidade de São Paulo é o oposto do que tradicionalmente existia no País em termos de planejamento urbano, o contrário do previsto no projeto de construção de Brasília e tudo o que aquele modelo representava. (HOLSTON, 1993; CALDEIRA, 2005). Em vez de em um plano centralizado e coordenado pelo Estado, o modelo previsto no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade baseia-se no exercício da cidadania participativa.

Como resultado de lutas travadas pelos movimentos sociais de moradia dos anos de 1970 e 1980, os instrumentos criados, como a ZEIS, buscavam resolver o problema da ilegalidade buscando integrar grupos e espaços da cidade antes excluídos. Quando aprovadas essas leis, vivíamos o final dos anos 1980. Depois, nos anos 1990, essas regras haviam sido utilizadas para privatizar o espaço público e aumentar a participação e direção do capital privado na construção dos espaços da cidade.

Agora, outro instrumento, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), acabara por reproduzir a exclusão que esses mesmos instrumentos buscavam eliminar. As lutas sociais, ao que parece, não resultaram necessariamente em mais cidadania e direitos àqueles que sempre estiveram excluídos da participação e da cidade – uma disjunção significativa, pois é, ao mesmo tempo, o resultado de um avanço democrático e a reprodução de uma tradicional forma de expulsão.

Como lembra Holston (op. cit.), se no passado o cidadão era praticamente desconsiderado dentro dos projetos do Estado, com a nova legislação, imaginou-se um cidadão ativamente participativo e se supôs que a participação em si traria benefícios sociais a todos os envolvidos nos processos da cidade. Nesta proposta, o espaço do debate está garantido e consensos sociais devem ser buscados, sendo a administração pública pensada como mediadora dos interesses envolvidos.

O trabalho aqui apresentado demonstrou que, apesar de contar com uma sociedade civil organizada e ativa, de os instrumentos criados pelo Estatuto e pelo Plano Diretor serem utilizados e funcionarem, os objetivos e pressuposições de produção da justiça social no espaço urbano não se efetivaram necessariamente. Entre o imaginado e o realizado, o

caso apresentado demonstra os limites e as insuficiências encontradas nos instrumentos e na sua execução em termos de garantia dos direitos básicos dos moradores de Paraisópolis.

O que se depreende da análise dos resultados alcançados no âmbito do projeto de urbanização é que não basta a existência dos espaços de mediação, nem a dos de participação. Caso os moradores removidos participassem ativamente e se organizassem para evitar as remoções sob os critérios propostos pelo poder público, a realidade seria outra. Porém, o que observamos é que mudanças na lei e os critérios participativos não necessariamente trazem resultados justos aos envolvidos nas remoções. Um espaço de mediação do conflito pode se transformar num espaço de violação dos direitos civis.

Adicione-se a isso o fato de os moradores da favela, ao conviverem com a violência policial e a dos bandidos, com a falta de acesso e legitimidade à Justiça, submeterem-se à perseguição policial e à criminalização, acabarem buscando soluções privadas, como o tribunal do PCC ou mesmo as estratégias de resistência e negociação durante os processos de remoção, uma vez que não confiam nas instituições para mediar ou garantir seu direito. Isso interferiu diretamente na prática dos moradores e, neste sentido, assegurar direitos não envolveu respeitar regras e leis formais que indicavam essa garantia.

Ao que parece, em algum momento, parte dos moradores removidos deixaram de ser considerados como membros da comunidade local, não encontrando espaços ou grupos articulados para defendê-los em seus direitos, como ocorreu nos anos 1980. Por outro lado, se a existência de espaços participativos não resultou em mais justiça social, isto se deve ao fato de todas as democracias serem disjuntivas, obtendo avanços e também recuos na garantia dos direitos civis, na distribuição equânime ou desigual e diferenciada de direitos, dependendo das relações de força estabelecidas no momento, o que nos leva a pensar sobre quem faz parte da nova comunidade política local. Aqui, podemos estar tratando de outro déficit de cidadania, uma vez que critérios universais aplicados sem considerar as especificidades resultaram na reprodução da exclusão daqueles que não conseguiram arcar com os novos custos de moradia. Por outro lado, não construíram laços de identidade e solidariedade com os grupos organizados que negociariam suas remoções e obras. Essa falta de identificação com o problema de financiamento dos removidos, ou com a venda dos apartamentos e o retorno à ilegalidade da moradia, poderia não ter ocorrido, como no

caso da favela Porto Seguro ou em outros semelhantes do passado. O direito à moradia não se constituiu para todos os originais beneficiados. Muitos deixaram suas casas com o cheque-despejo e outros ainda tiveram de passar seus imóveis para outros moradores em melhores condições.

Mais do que leis, os moradores atingidos pelas obras necessitavam construir alianças e condições de participação. Se esses moradores tivessem conseguido a consideração dos outros moradores em relação aos seus problemas, provavelmente, não teríamos o mesmo resultado. Além dessas questões, o maior problema da favela continua. A ilegalidade dos imóveis e a praticamente ausência de regularização fundiária dos moradores continuam e representam o principal obstáculo ao projeto de transformar a favela num bairro legalizado. Neste aspecto, nenhuma das forças políticas locais foi capaz de pressionar ou articular-se na busca dessa regularização.

Os moradores continuam vivendo em suas casas irregularmente e aqueles que conseguiram o financiamento do novo apartamento mas não conseguem arcar com os custos da nova moradia retornam à ilegalidade de onde vieram. Talvez em condições melhores que as anteriores? Isso apenas uma investigação mais aprofundada poderá revelar.

9 REFERÊNCIAS

9.1 LIVROS E ARTIGOS

BAIOCCHI, Gianpaolo et all. *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2011.

BLAY, Eva Alterman. *Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1985.

BOHANNAN, Paul. Etnografia e comparação em Antropologia do Direito. In: DAVIS, S. (Org.). *Antropologia do Direito: estudo comparativo das categorias de dívida e contrato*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

_____. *Justice and judgment among the Tiv*. London: Oxford University Press, 1968.

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, São Paulo, v. 127, p. 711-732, 1994.

_____. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

_____. *Plano Diretor Estratégico de São Paulo*. 2000. Mimeografado.

BRAGA, Ruy. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, 2012.

CALDEIRA, Teresa P. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: 34, 2000.

CALDEIRA, Teresa; HOLSONT, James. State and urban space in Brazil: from modernista to Democratic interventions. In: ONG, Aihwa; COLLIER, Stephen J. *Global Anthropology: Technology, Governmentality, Ethics*. London: London Blackwell, 2005.

_____. Democracy and Violence in Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, Cambridge, v. 41, n. 04, 1999.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís R. Comparação e interpretação na Antropologia Jurídica. *Anuário Antropológico*, Brasília, UnB, n. 89, 1992.

_____. *Concepções de igualdade e (des)igualdades no Brasil (uma proposta de pesquisa)*. Brasília, 2009. (Série Antropológica, 425).

_____. *Da moralidade à eticidade via questões de legitimidade e equidade*. Brasília, 1995. (Série Antropológica, 180).

_____. *Direito Legal e Insulto Moral: dilemas da cidadania no Brasil, Québec e EUA*. Rio de Janeiro: Relume Dumar;a, 2002

_____. Equality, dignity and fairness: Brazilian citizenship in comparative perspective. *Critique of Anthropology*, London, v. 33, n. 2, p. 131-145, 2013.

_____. *Fairness and communication in small claims courts*. Dissertation (Ph.D) – Harvard University, Ann Arbor, 1989.

_____. *O ofício do antropólogo ou como desvendar evidências simbólicas*. Brasília, 2007. (Série Antropológica, 413).

CASTRO, Letícia Oppido de. Uma análise dos sentidos da não-participação para os moradores de uma favela de São Paulo nos serviços prestados pelo terceiro setor. 2009. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

COMAROFF, John L. e COMAROFF, S. Roberts. *Rules and processes: the cultural logic of dispute in an African context*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Londres: Duckworth, 1977.

FERNANDES, E. (Org.) *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*. Duas histórias da construção de uma ‘nova cidade’ em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FRANCO, Maria Sílvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros, 1969.

FRÚGOLI, Heitor. A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, jun. 2001.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1989.

GLUCKMAN, Max. Concepts in the comparative study of Tribal Law. In: NADER, Laura. *Law in Culture and Society*. Chicago: Aldine, 1969. p. 349-373.

_____. Obrigação e dívida. In: DAVIS, S. (Org.). *Antropologia do Direito: estudo comparativo das categorias de dívida e contrato*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

_____. *The judicial process among the Barotse of Northern Rhodesia (Zambia)*. 2. ed. Manchester: Manchester University Press, 1967.

GOFFMAN, E. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

GUEDES, Armando. *Entre factos e razões: contexto e enquadramentos da Antropologia Jurídica*. Coimbra: Almedina, 2005.

GULLIVER, P. H. Dispute settlement without courts: the Ndendeuli of Southern Tanzânia. In: NADER, L. (Org.). *Law in Culture and Society*. Chicago: Aldine, 1969.

_____. *Social control in Africa society*. A study of the Arusha: agricultural Masai of Northern Tanganyika. Boston: Boston University Press, 1963.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HEGEL, G.W.T. *Filosofia Real*. Madrid: Fondo de Cultura Economica de Espanha, 2006.

HOLSTON, James. *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

_____. *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

_____. The misrule of law: land and usurpation in Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, v. 33, n. 4, p. 695-725, 1991.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: 34, 2003.

KOWARICK, Lúcio. *Espoliação urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MALINOWSKI, B. *Argonautas do pacífico ocidental: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné Melanésia*. São Paulo: Abril Cultural, 1976.

_____. *Crime e Costume na Sociedade Selvagem*. Brasília: UnB, 2003.

MARICATO, Erminia. Metrópole, legisla o e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 14, 2003.

_____. *O impasse da política urbana no Brasil*. Rio de Janeiro: Petrópolis, 2011.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da Terra*. São Paulo: Contexto, 2010.

MEAD, George. *Espiritu, persona y sociedad*. México: Paidós, 1993.

MOORE, Barrington. *Injustiça: as bases sociais da obediência e da revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MOORE, Sally Falk. Certainties Undone: fifty turbulent years of legal anthropology (1949-1999). *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, v. 7, n. 1, p. 95-116, Mar. 2001.

_____. *Law as process: an anthropological approach*. London: Routledge; Boston: Keegan Paul, 1978.

NADER, Laura. Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 26, ano 9, p. 18-24, 1994.

_____. *Law in Culture and Society*. Chicago: Aldine, 1969.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n. 74, 2008.

PASTERNAK, Suzana. Favelas em São Paulo – censos, consensos e contra-sensos. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 05, 1992.

_____. Moradia e Segregação na cidade de São Paulo. *Territórios*, Bogotá, Universidade de los Andes, n. 102, jun. 2004.

_____. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 09, 1993.

RADCLIFFE-BROWN, A. R. *Estrutura e função na sociedade primitiva*. Petrópolis: Vozes, 1973.

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei – legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Claudio; FALCÃO, Joaquim (Org.). *Sociologia e Direito*. São Paulo: Pioneira, 1980. p. 107-117.

SCHUTZ, Alfred. Ação no mundo da vida. In: WAGNER, Helmut. *Fenomenologia e Relações Sociais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 123-159.

_____. *Fenomenologia del mundo social: introducción a la sociologia comprensiva*. Buenos Aires: Paidós, 1972.

SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: 34, 2008.

SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Jessé. *Os batalhadores brasileiros: nova classe media ou nova classe trabalhadora?* Belo Horizonte: UFMG, 2012.

TAYLOR, C. La política del reconocimiento. In: TAYLOR, C. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TELLES, Vera. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. *Caderno CRH*, Salvador, n. 19, p. 08-21, 1993.

THOMPSON, E. P. *Costumes em comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

VALLADARES, Licia do Prado de. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VILLAÇA, Flavio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1998.

WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 1980

9.2 REVISTAS, LEIS E JORNAIS

BRASIL. Censo 2010. Brasília, IBGE, 2010.

_____. Constituição Federal, 1934, 1967, 1988.

_____. Decreto Lei 4.598, de 20 de agosto de 1942. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências.

_____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____. Lei 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.

_____. Lei n. 11.977/09, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

_____. Ministério das Cidades. Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em vazios urbanos. Dez. 2009.

FOLHA de São Paulo. Arquivo Digital. Acesso em: 16 fev. 2011.

O ESTADO de S. Paulo. Arquivo digital. Acesso em: 16 fev. 2011.

SÃO PAULO (Município). Decreto 10766, de 08 de dezembro de 1973. Dispõe sobre a preservação de áreas verdes declaradas de utilidade pública e da outras providências.

_____. Decreto 42871, de 19 de fevereiro de 2003. Atribui à secretaria da habitação e desenvolvimento urbano, por intermédio da superintendência de habitação popular, a elaboração e a implementação do plano de urbanização do complexo Paraisópolis, relativo às ZEIS 1-131, ZEIS1-132, ZEIS 1-133, ZEIS 3-001 e ZEIS 3-002.

_____. Decreto 44667, de 27 de abril de 2004. Regulamenta disposições na lei 13430, de 13 de setembro de 2002, que institui plano diretor estratégico, relativas zonas especiais de interesse social/respectivo plano urbanização dispõe sobre normas específicas para produção empreendimentos habitação interesse social, habitação interesse social e habitação mercado popular.

_____. Decreto 46018, de 02 de julho de 2005. Aprova o plano de urbanização do complexo Paraisópolis – comunidade Paraisópolis, inserido na ZEIS 1 - w050cl e na ZEIS 3 - w001cl.

_____. Decreto 47144/06, 29 de março de 2006. Regulamenta a aplicação da Lei n. 14.062, de 13 de outubro de 2005, que autoriza o Poder Executivo a receber em doação imóveis destinados ao Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis, bem como a conceder remissão de créditos tributários e anistia de multas incidentes sobre tais imóveis, nos termos e condições que especifica.

_____. Decreto 47272/06, de 12 de maio de 2006. Dispõe sobre a aplicação da transferência do direito de construir na hipótese de doação de imóveis destinados ao Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis.

_____. Decreto 9719, de 25 de novembro de 1971. Declara de utilidade pública áreas necessárias à execução do plano de melhoramentos públicos aprovado pela lei 7109/68.

_____. Lei 13885/04, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento e disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Lei do uso e ocupação do Solo.

_____. Lei 13885, de 06 de outubro de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

_____. Lei 14062, de 13 de outubro de 2005. Autoriza o Poder Executivo a receber em doação imóveis destinados ao Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis, bem como a conceder remissão de créditos tributários e anistia a multas incidentes sobre tais imóveis, nos termos e condições que especifica.

_____. Lei 8001, de 28 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano, altera e complementa a lei 7805/72, e dá outras providências.

_____. Lei 8238, de 03 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município, nas zonas de usos especiais Z-8, cria novas zonas de uso, amplia zonas existentes e dá outras providências.

_____. Lei 8769, de 01 de setembro de 1978. Dispõe sobre parcelamento, uso e ocupação do solo no município, nas zonas de uso especial Z-8, nas áreas especiais de urbanização, e dá outras providências.

_____. Lei n. 13430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico.

_____. Portaria 731, de 24 de dezembro de 2004. Constitui conselho gestor para o plano de urbanização da área definida zona especial de interesse social – ZEIS, denominada complexo Paraisópolis/comunidade Paraisópolis.

_____; DIAGONAL Urbana. Diagnóstico Sócio organizativo, Sócio Econômico, Urbanístico Ambiental e Jurídico Fundiário, São Paulo, sd. Mimeografado.

_____ et al. Plano Diretor do Complexo de Paraisópolis, São Paulo, jun. 2009. Mimeografado.

9.3 ENTREVISTAS

Foram realizadas dezenas de entrevistas com moradores, lideranças, dirigentes de ONGs e dirigentes municipais, nem todas utilizadas na elaboração deste projeto.