

# HABITAÇÃO SOCIAL: OCUPAÇÃO NO ESPAÇO DA CIDADE

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Luiza Naomi Iwakami<sup>1</sup>

## Resumo

Este trabalho traz um estudo sobre a habitação social na cidade de São Paulo, consideradas as condições das favelas e dos conjuntos habitacionais, procurando, com isso, apresentar um panorama que vai da caracterização da dinâmica do crescimento dos moradores das chamadas habitações sub-normais às questões de vivência e convivência nos espaços das favelas. Apresenta ainda, algumas particularidades quanto a localização dos diferentes núcleos de favelas, especificando as diferentes precariedades como a do adensamento e das alternativas de conjuntos habitacionais.

**Palavras chave:** habitação social; relação público-privado; qualidade construtiva; favelas

## Abstract

This paper presents a study on social housing in the city of São Paulo, considered the conditions of slums and housing projects, seeking there by to present an overview of what will characterize the growth dynamics of the inhabitants of so-called sub-standard housing to issues of life and the living spaces in the slums. It also presents some peculiarities about the location of different clusters of slums, specifying the different fragilities as crowding and housing alternatives.

**Keywords:** housing, public-private partnerships; construction quality; slums

## Introdução

O agravamento das condições da moradia da população de baixa renda, manifestado principalmente pelo crescimento de moradores em favelas, comparativamente muito superior na relação proporcional ao crescimento populacional total de qualquer agregação (cidade ou região), se apresenta como um dos elementos de identificação dos conflitos urbanos, que mantém e reforça o processo de segregação sócio-espacial nas nossas cidades.

---

<sup>1</sup> Prof<sup>a</sup>. Dra. Do Curso de Arquitetura e Urbanismo Centro Universitário Belas Artes de São Paulo

Tratando-se de uma problemática de interesse especial para o campo de pesquisa em arquitetura e urbanismo, há um grande número de estudos desenvolvidos sobre a habitação social e as implicações urbanas.

O presente artigo discorrerá sobre questões relativas à compreensão dos espaços coletivos na dimensão específica dos espaços habitacionais, que por sua vez se relacionam à condição da estruturação urbana, no contexto metropolitano da Grande São Paulo.

### **São Paulo, sua estruturação sócio-espacial e a formação de favelas**

Em São Paulo, a formação de favelas iniciou-se a partir da década de 1940, diferentemente das outras capitais como Rio de Janeiro ou Recife em que já se faziam presentes desde o final do século XIX. Em São Paulo, os efeitos do alto crescimento populacional da virada do século XIX para o XX, em que a industrialização foi o principal motivador, percorreram por diferentes alternativas de moradias, promovidas pelos construtores habitacionais – em cortiços ou em habitações operárias e, mais tarde em loteamentos periféricos (Bonduki, 1998).

O modelo de habitação baseado no trinômio – loteamento periférico / casa própria / autoconstrução remontam a década de 1920, sendo que o congelamento de aluguéis do governo Vargas em 1942 estimulou o movimento de aquisição de casa própria, em direção à periferia da cidade sob o forte interesse da especulação imobiliária.

O Estado autoritário encorajaria esse movimento em direção à periferia, exaltando a ideologia do acesso à propriedade privada da habitação muito mais do que o fizeram governos anteriores. Para todos aqueles que, em grande número, não tiveram a possibilidade de aproveitar os programas propostos pelo BNH e que desejavam escapar do cortiço ou da favela, os loteamentos periféricos foram uma resposta do sistema capitalista à crise da habitação, permitindo rebaixar o custo de acesso à propriedade pelo desrespeito às normas em vigor nos loteamentos irregulares e oferecendo a opção da autoconstrução. (Sachs, 1999, p.72)

É preciso observar que o surgimento da favela associa-se à resistência de parte da população pobre em deslocar-se para a periferia, já que a proximidade às atividades que pudessem gerar renda ou emprego ficaria prejudicada ao afastar-se da região central. Por outro lado, o processo de construção de grandes obras de engenharia foi gerador de diversos núcleos de habitação improvisada que evoluíram para núcleos de favelas de grande extensão como nos casos dos chamados Bairros Cota, no município de Cubatão, na serra do mar, estabelecidos na

construção da Via Anchieta, ligando São Paulo a Santos em 1947; ou ainda, as favelas de Brasília, conseqüência da a construção da cidade, como no caso da construção da barragem do lago Paranoá, constituindo um dos maiores núcleos de favela no interior do Distrito Federal (hoje já urbanizado e regularizado).

Cabe ressaltar que os moradores de favelas em São Paulo possuíam condição econômica equivalente àqueles que se deslocaram para a periferia, sendo a maioria deles trabalhadores assalariados, como observa Bonduki (199, p.264) e que haviam sofrido ação de despejo ou deixado a antiga moradia por conta de demolição do edifício. Conforme Bueno (2000, p.47), a implantação do Plano de Avenidas de Prestes Maia explica o crescimento de favelas na cidade, em função das demolições promovidas pela prefeitura, improvisando barracões em terrenos do IAPI, para onde eram conduzidas as famílias desabrigadas.

Nos períodos subseqüentes observou-se um crescimento cada vez maior da população em favelas, como apresenta Samora (2009, p.60):

A presença das favelas na cidade sofreu um incremento na década de 70, que assistiu a um crescimento da população de favelas em 45% ao ano, taxa esta dez vezes superior à da região metropolitana de São Paulo no mesmo período (...) sendo as razões para o aumento significativo da população favelada em São Paulo nesta década: o encarecimento dos lotes periféricos e das tarifas de transporte, que inviabilizaram as viagens por longas distâncias, as dificuldades para abertura de novos loteamentos clandestinos devido à Lei Lechman, o aumento das taxas de desemprego e do conseqüente emprego informal, bem como constantes arrochos salariais.

Numa comparação entre diferentes regiões, pode-se observar que entre os anos de 1980 e 2000, é justamente na região sudeste onde se observou a maior taxa de crescimento da população em favelas conforme apresentado na tabela 1. No entanto, há diferenças quanto à dinâmica de crescimento, ao darmos um enfoque mais específico para o caso de São Paulo.

Tabela 1

<b>Crescimento da população e da população em favelas das cinco regiões</b>						
Taxa anual de crescimento em 1980-2000 (%)	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	<b>Total</b>
População	3,86	2,50	1,88	2,34	3,20	<b>2,20</b>
Número de	4,95	3,74	2,93	3,53	4,51	<b>3,30</b>

residências						
População em favelas	5,40	5,95	4,41	6,24	0,83	<b>4,77</b>
Número de favelas	6,59	6,87	5,34	7,01	2,31	<b>5,70</b>

Fonte: Da MATA, D. ; LALL, S. ; WANG, H. G (2008)

Entender a formação e evolução da população moradora em favelas no município de São Paulo, em que suas taxas de crescimento apresentaram índices bastante superiores às taxas de crescimento populacional, passa por compreender o processo de crescimento migratório destinado à Grande São Paulo nos períodos da industrialização. Efetivamente, trata-se de grandes números, da mais alta concentração demográfica no país, tendo como decorrência, tanto a maior concentração de população de alta renda em termos relativos assim como de habitantes de baixa renda.

As maiores taxas de crescimento de favelas em São Paulo ocorreram na década de 1970, tendo atingido a média de crescimento anual de 20,16%, enquanto a população total do município crescia a taxas de 3% ao ano, no período em que vai de 1973 a 1980. Em 1980, a população moradora em habitações subnormais<sup>2</sup> somava 375.023 habitantes, portanto, 4,4% da população do município. Já em 1987, a população em favelas representava 8,8% do total do município, conforme inferências estatísticas realizadas, chegando ao ano 2000 com 11,2% do total, sendo que a taxa de crescimento chegava a 2,97% ao ano, enquanto a taxa da população total do município ficava em 0,78% a.a. entre 1991 a 2000 (Saraiva e Marques, 2004).

Os dados apresentados demonstram o crescimento sempre mais alto da população em favelas, ainda que as taxas tenham crescido menos na década de 1990, quando a população total do município de São Paulo começou a apresentar uma queda significativa de crescimento, em que a maioria dos distritos centrais (área do chamado centro expandido) apresentou decréscimo absoluto do número de moradores.

Se a história do crescimento da habitação precária em São Paulo teve início com os cortiços e casas de aluguel seguido por loteamentos periféricos, nota-se que a localização espacial de maior parte dos núcleos de favelas se encontra na periferia, como se pode observar pelo

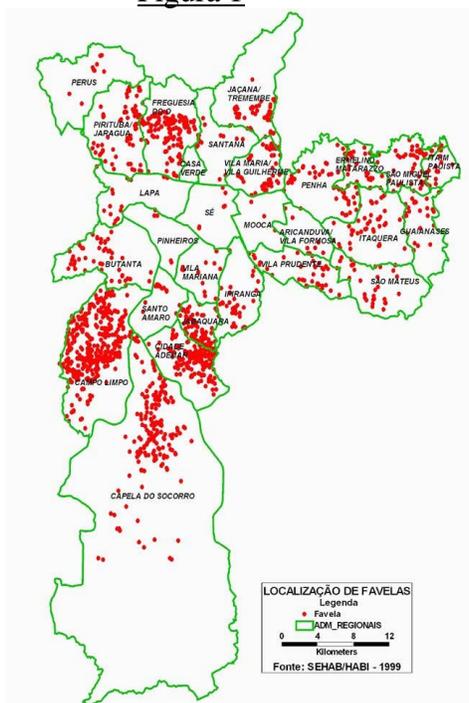
---

<sup>2</sup> O censo do IBGE considera a população moradora em favelas como a de setores especiais de aglomerados subnormais, apenas aqueles núcleos em que há mais de 51 domicílios, o que deixa muitas vezes de lado, moradores em núcleos menores. Nestes dados de 1980 a população de favelas está, portanto, incluída junto à população destes aglomerados subnormais.

mapeamento de favelas no município de São Paulo (figura 1). Nota-se também pelos dados numéricos apresentados anteriormente que o período de maior crescimento das favelas na cidade ocorreu a partir da década de 1970.

Apesar de haver grandes núcleos de favelas no interior do município, como é o caso de Paraisópolis na zona sul de São Paulo, assim como o de Heliópolis na divisa de São Paulo com o município de São Caetano do Sul, grande parte dos núcleos de favelas possuem ocupações que remontam uma idade de menos de 25 anos, indicando a possibilidade de tratamentos e propostas de adequação na sua configuração espacial.

Figura 1



fonte: Atlas Ambiental do Município de São Paulo in <http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/pagina.php?id=28>  
acesso em 14/07/2010

As alternativas às habitacionais às moradias precárias e chamadas de auto-empredimento, uma das características da ocupação em favelas, tem sido a criação de conjuntos habitacionais no interior destes núcleos ou em suas imediações. Ainda, as abordagens relativas à questão habitacional de caráter popular têm sido trabalhadas como resultados numéricos, deixando de lado a questão da qualidade habitacional.

Vimos florescer nas cidades os extensos conjuntos habitacionais, com suas moradias minúsculas e tipologias repetidas á exaustão, muitas vezes entregues aos moradores inacabados e sem infra-estrutura urbana condizente com a demanda instalada. É com esta herança que surgem conjuntos habitacionais em favelas, muitas vezes criticados por serem soluções habitacionais que não levam em consideração as especificidades deste ambiente urbano e as características da população residente. (SAMORA, 2010, p. 31)

Identificados os principais aspectos da evolução geral das favelas no contexto urbano, inclusive com dados numéricos comparativos, as referências às questões voltadas à qualidade ambiental, aos problemas relacionados ao espaço comum e coletivo e, ainda, aos espaços internos às unidades habitacionais fazem sentido para uma reflexão específica. Reflexão que visa maior integração das diversidades, apontando a superação das segregações.

### **Cidade e habitação informal, cidade e habitação social**

A fronteira entre a cidade formal, legal, e a cidade informal, que se encontra nas áreas urbanas remanescentes, em geral nas encostas ou junto aos córregos e em áreas abandonadas, traduz uma realidade urbana de contrastes sociais e de segregação específica.

Quando se questiona a qualidade habitacional interna das moradias informais, dificilmente as relações destas com a cidade formal são tomadas como elementos de observação e de análise.

Alguns casos emblemáticos como a localização imediatamente contígua da favela de Paraisópolis junto às habitações de alta renda do bairro do Morumbi, tem sido exploradas como imagens que chegam a alertar a gravidade da questão (ver figura 2). No entanto, as manchas de ocupação de núcleos de favelas, quando não encontram possibilidades de expansão tendem ao adensamento cada vez maior, agravando a precariedade das moradias. Esta situação é mais grave quando estas se localizam, principalmente, em regiões centrais.

#### Figura 2



Fonte: França e Bayeux in  
<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.027/756>

Os motivos são os mais conhecidos – desde a política habitacional absolutamente insuficiente nos períodos anteriores, quando as grandes metrópoles recebiam um grande número de migrantes, assim como o abandono das favelas como problemas a serem escondidos. Diferentes programas, desde a proposta de erradicação de favelas durante o governo militar ou da construção de grandes conjuntos habitacionais, como o tão debatido conjunto habitacional de Itaquera, na década de 1970, no modelo de construção de conjuntos habitacionais na periferia, fizeram acumular e aprofundar a dificuldade de tratamento da questão habitacional em favelas.

O aspecto relativo à densidade populacional se destaca como elemento central, com diferentes formas de construção para permitir a compatibilização de novos moradores, entre novos familiares ou crescimento da própria família. Há uma verticalização das moradias, hoje com predominância de uso de construção em alvenaria<sup>3</sup> sendo recorrente ampliação em mais dois pavimentos, chegando a três ou quatro níveis.

Por outro lado, no extremo da ocupação periférica, há uma extensa mancha de assentamentos irregulares em áreas de proteção aos mananciais, onde o impasse está colocado, entre as necessidades de regularização e a difícil condição legal da proteção ambiental.

Atualmente, existem mais de 1,5 milhão de pessoas morando nas Bacias das represas Guarapiranga e Billings. Nos assentamentos de baixa renda, ampla maioria na região, os recursos da população para a construção das habitações

---

<sup>3</sup> Se no período inicial da formação de favelas em grande número em São Paulo na década de 1970, as construções erguidas eram de madeira ou zinco, a partir do final da década de 1990 tornou-se predominante o uso de alvenaria.

são mínimos e não há infra-estrutura ou serviços urbanos. Desmatamento, ocupação de áreas de alta declividade sem cuidados para conter erosões e desabamentos, assoreamento de rios e córregos, poluição difusa decorrente da ocupação urbana, instalação mal executada de fossas, poços de água, ligação elétrica clandestina (“gatos”), esgoto jogado diretamente nos córregos, longas distância a serem percorridas a pé para acessar equipamentos e serviços urbanos, entre outros, são problemas gerados e vividos pelo morador da área de manancial. A extensão de área ocupada com essas características faz parte do processo de expansão urbana metropolitana. (MARTINS, 2006, p. 58)

A construção da cidade formal e informal – conjuntamente e com dinâmicas próprias, ainda que mantidas as semelhanças no seu processo de aquisição do imóvel, possuem na configuração espacial a caracterização mais acabada dos limites.

A construção de edifícios no interior dos núcleos de favelas, como ocorre na favela de Heliópolis não chega a desenhar um processo de integração ao tecido urbano. Da mesma forma como ocorre em diversos conjuntos habitacionais, em que os desenhos da implantação dos mesmos se fecham como que formando uma barreira à articulação com a malha urbana da cidade formal, os novos edifícios destinados aos moradores de favelas não se abrem para a cidade, mas para a favela, ou para construir uma borda de delimitação entre a favela e a cidade.

Figura 3



Fonte: França e Bayeux in  
<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.027/756>

Como aponta Silva (2009), há um processo de dualização da construção urbana, onde a segregação e a dinâmica específica da contradição já inerente à própria dinâmica social produz e reproduz o modelo. Assim, não se trata apenas de um desenho, ainda que desejável,

efetivamente a integração não ocorre porque a condição de segregação social é anterior e presente nas suas formas de concretização.

De acordo com observações da mesma autora, a condição de ocupação sem custos só se dá na situação original, ou seja, apenas os primeiros ocupantes é que podem optar pela delimitação de seu espaço, muitas vezes já demarcando um número maior de “lotes” que em seguida serão vendidos, com ou sem construção. A dinâmica imobiliária informal se dá de forma bastante semelhante ao praticado no mercado formal, inclusive com aproximação dos preços de mercado, com a diferença de inexistir escritura própria de propriedade.

Não raro, a promoção de ocupações é utilizada com fins especulativos, produzindo, com isso, uma elevação dos preços nas áreas periféricas, permitindo, a partir de implantação de infra-estrutura promovida pelo poder público, a valorização de áreas próximas. De acordo com Samora (2010, p.68),

indicadores sócio-econômicos das favelas são sempre piores em comparação com o restante dos domicílios, sendo piores inclusive que os de seu entorno, mesmo estando em distritos pobres. Nesse caso, a lógica ‘centro rico – periferia pobre’ se inverte, pois os indicadores de favelas mais centrais são ainda mais precários tanto em termos absolutos quanto comparados com a vizinhança imediata. Este fenômeno pode ser explicado pelos seguintes elementos: favelas em área centrais ocupam interstícios urbanos (sob viadutos e remanescentes de obras viárias, beiras de córregos inundáveis, etc) e não são passíveis de consolidação, podendo ser removidas a qualquer momento; são mais recentes, formadas por migrantes recém chegados e sem qualquer condição de ocupar assentamentos mais antigos, onde se paga pela moradia; têm adensamento domiciliar maior, já que sua localização atrativa faz com que os domicílios sejam altamente ocupados.

### **A qualidade habitacional e a questão sobre os espaços públicos**

Como foi apontada anteriormente, a densidade atingida nos espaços ocupados por favelas não raramente, chega a mais de 1200 habitantes por hectare, como é o caso da favela de Heliópolis, o que equivale à alta densidade habitacional na parte mais intensamente ocupada de Copacabana, no Rio de Janeiro. A considerar a verticalização desta última, em apartamentos pequenos, cujos edifícios não possuem recuos frontais e laterais, a situação de uma favela em que a maior parte fica restrita a um ou dois pavimentos, pode-se ver a precariedade da moradia destes habitantes.

A ampliação da capacidade de adensamento se dá principalmente pela construção de lajes de espera, onde também se realizam diversas atividades como serviços, espaços de lazer e de estar, enquanto aguardam o fechamento para mais cômodos. A construção passa pela capacidade de desembolso de cada família, já que, na condição de irregularidade, não há processos de financiamento, limitando-se portanto, à condição de auto-construção em etapas.

Se este espaço da laje se constitui no “chão” que os moradores não possuem, é também onde ocorre o maior número de acidentes, chegando a ser o primeiro motivo de acidentes na faixa etária entre 0 e 20 anos (35%), seguido de acidentes automobilísticos (25%) conforme estudo realizado por Campos (2006), em levantamento junto ao Hospital Heliópolis, situado ao lado da favela de mesmo nome, citado por Samora (2010, p.136).

No que diz respeito à condição da insolação, a precariedade é muito grande. Também em estudo desenvolvido no mesmo núcleo de favela, a de Heliópolis, verificou-se a inexistência de insolação de pelo menos uma hora/dia no inverno, em que as construções localizadas em miolo de quadra se destacam pela precariedade de não receber raios solares durante o dia (Samora; Vosgueritchian (2006) apud Samora, 2010). Os corredores são estreitos, cabendo a passagem de apenas uma pessoa, apresentando intrincado desenho de vielas.

De acordo com a entrevista realizada junto ao diretor da Associação de Moradores de Heliópolis, a precariedade das vielas implica dificuldades de acesso de veículos e ambulâncias, acessos de portadores de necessidades especiais, além de inexistência de esgoto, havendo ainda incidência de doenças como decorrência deste fator. Há, por outro lado, anseio de grande parte dos moradores nestas condições (nas partes mais adensadas e precárias) pela moradia em conjuntos habitacionais. Diversos edifícios já se encontram construídos, há um nível de satisfação destes novos moradores nos edifícios, porém tanto as construções auto-empresendidas (favela) como os edifícios dos conjuntos se encontram em situação de irregularidade, conforme o entrevistado.

Esta situação faz questionar a condição da legalidade, regularização e o sentido do espaço público. Mais do que a noção do público, como na gestão pública, trata-se de focar a condição do coletivo, comum a um âmbito maior que o individual e o núcleo familiar. Assim, a construção dos conjuntos habitacionais passa pelo compartilhamento do edifício utilizado coletivamente, com regras e articulações entre o núcleo do domicílio e os espaços comuns.

É grande o número de trabalhos que apresentam análises sobre conjuntos habitacionais. Diversos trabalhos apresentam também a evolução dos programas de tratamento da habitação social, desde os trabalhos em mutirões como as diferentes projetos de conjuntos habitacionais.

Vale observar trabalhos recentes que procuram destacar a questão da qualidade dos espaços a partir das necessidades e anseios dos próprios moradores, trabalhadas no período mais recente, com maior profundidade. Estudos de pós-uso, assim como observações das particularidades das diferentes tipologias arquitetônicas, procurando adequar as expectativas de habitação em casas isoladas (que satisfariam um desejo de manter o nível imediato de relação com a rua) e os edifícios coletivos, mais adensados, tem sido objeto de questionamentos como aponta Navazinas (2007). Em grandes metrópoles como em São Paulo, a habitação social passa pela necessidade de maior adensamento, o que requer um processo de esclarecimento e orientação quanto a utilização dos espaços comuns, observado pelo mesmo autor.

São diversos conjuntos habitacionais, em grande parte, construída dentro do chamado “padrão periférico”, processo este considerado como “solução” à habitação social, pela proximidade das condições de irregularidade das habitações auto-construídas na periferia, mantendo assim, a dicotomia centro-periferia, questão a ser observada e analisada com maior cuidado.

## **Referências**

BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. Estação Liberdade / Fapesp, São Paulo, 1998.

BUENO, Laura Machado de Mello. Projeto e Favela: metodologia para projetos de urbanização. Tese de doutorado. Fauusp. São Paulo. 2000

DA MATA, D. ; LALL, S. ; WANG, H. G. . Favelas e Dinâmica das Cidades Brasileiras. In: Carvalho, A.X.Y.; Oliveira, C.W.A.; Mota, J.A.; Piancastelli, M.. (Org.). Ensaio de Economia Regional e Urbana. Brasília: IPEA, 2008, v. , p. 47-64.

MARQUES, Eduardo e SARAIVA, Camila - A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo - Seminário sobre estrutura social e segregação espacial – São Paulo, Rio de Janeiro e Paris, São Paulo - SP, 2004.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. Moradia e Mananciais: Tensão e diálogo na Metrópole. Fauusp / Fapesp, 2005

NAVAZINAS, Vladimir. Arquitetura Possível: os espaços comuns na habitação de interesse social em São Paulo. Dissertação de Mestrado. Fauusp, São Paulo, 2007.

SACHS, Celine. São Paulo. Políticas Públicas e habitação. Edusp. São Paulo. 1999

SAMORA, Patrícia Rodrigues. Projeto de Habitação em Favelas: Especificidades e parâmetros de qualidade. Tese de doutorado. FAUUSP, São Paulo, 2009

SILVA, Maria da Graça Plenamente. Tese de doutorado, FAUUSP, 2009. Percurso da ação pública nas áreas informais do município de São Paulo: urbanização de favelas, mutirão e autoconstrução - 1979 – 1994