

A reabilitação de conjuntos habitacionais na cidade de São Paulo*

OTERO, Estevam Vanale
MARTINS, Maria Lúcia Refinetti

Resumo

O artigo investiga ações voltadas para a reabilitação de conjuntos habitacionais de interesse social na cidade de São Paulo e traça um paralelo entre a experiência paulistana e as intervenções voltadas à reabilitação dos conjuntos habitacionais edificados na França durante o pós-guerra, onde essa questão acumula décadas de experiência, permitindo avaliar seus resultados a partir de suas trajetórias de sucessos e fracassos. A base de análise é o conjunto de ações voltadas à reabilitação de conjuntos habitacionais da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), mais especificamente aquelas estruturadas no programa “Viver Melhor”, que teve como objetivo melhorar a qualidade de vida das populações residentes, sendo a primeira ação da Companhia especificamente estruturada com essa finalidade. Partiu-se da identificação das principais características da produção dos grandes conjuntos da COHAB-SP, que resultaram em problemas que condicionam vastos contingentes populacionais a um cotidiano de segregação e exclusão, reforçando padrões já presentes na estruturação do espaço metropolitano. A avaliação das políticas de reabilitação é desenvolvida na forma de questionamento quanto à capacidade dessas ações intervirem nessa realidade urbana.

Palavras-Chave: Conjuntos Habitacionais – Política Urbana – Requalificação.

Abstract

The paper investigates the actions to the rehabilitation of social housing in the city of São Paulo and compares that experience with the policies to the rehabilitation of social housing in France, where that issue accumulates decades of experience, providing the evaluation of their results, with successes and failures. The analytical basis is the set of actions aimed at rehabilitation of social housing of COHAB-SP - Metropolitan Housing Company of São Paulo, more specifically those structured in the “Viver Melhor” with the aim of improving the quality of life to the residents, the first action of the Company specifically structured for this purpose. With the identification of the main features of the production of the social hous-

* O presente artigo é versão revista do *paper* apresentado ao III Congresso Internacional na Recuperação, Manutenção e Restauração de Edifícios, realizado em 12-14/05/2010 no Rio de Janeiro, originado de pesquisa de mestrado (Otero, 2009) sob orientação de Maria Lúcia Refinetti Martins.

ing of COHAB-SP, which resulted in problems that conditioned large groups of population to a routine of segregation and exclusion, reinforcing patterns already present on the structuring of the metropolitan area. The evaluation of the policies of rehabilitation is developed searching to identify the possibilities to the transformation of the urban reality.

Keywords: Social Housing – Urban Policy – Requalification.

O processo de desenvolvimento urbano brasileiro legou a nossas cidades duas realidades urbanas bastante distintas, porém complementares e coerentes com o processo histórico de formação de nossa sociedade: de um lado, áreas habitadas pelas camadas de alta renda, com alta qualidade urbanística e ambiental, servidas pelos equipamentos e amenidades públicos ou privados (integradas ao circuito imobiliário capitalista); de outro, extensas áreas habitadas pelas camadas populares, carentes de equipamentos e serviços públicos, infra-estrutura urbana, postos de trabalho e consumo e áreas de lazer, entre outros (quase sempre à margem do mercado imobiliário capitalista).

Nesse processo, o Estado brasileiro desempenhou, de forma direta e indireta, um papel determinante que resultou na configuração atual de nossas cidades. Especialmente após 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), o Estado nacional passou a ser um agente importante na produção do espaço urbano. Apesar das políticas habitacionais voltadas para camadas populares jamais terem se aproximado das reais dimensões do problema, elas apresentaram resultados quantitativamente bastante significativos, sobretudo na sua realização por meio da produção de grandes conjuntos habitacionais.

Essa forma urbana, que passou a ser implantada em larga escala na periferia paulistana em meados dos anos 1970 – época em que esta forma era severamente questionada e abandonada na Europa, onde fora formulada –, resultou na formação de territórios marcados pela desigualdade, alienação e segregação urbanas. Tal como na Europa, os grandes conjuntos habitacionais edificados em São Paulo demandam amplas ações de requalificação voltadas à melhoria da qualidade de vida dessas populações, ações estas que ainda são bastante incipientes.

A produção dos grandes conjuntos no pós-guerra europeu: degradação e requalificação

A questão da habitação para classes trabalhadoras mobilizou grande parte do debate arquitetônico e urbanístico desde o século 19, atingindo seu ápice

no início do século 20, quando foram delineadas as linhas gerais do que veio a ser denominado Movimento Moderno em Arquitetura, e que definiu as bases sobre as quais se estruturou a cidade moderna, com seu dogmatismo quanto à separação das funções da cidade: habitar, circular, trabalhar e divertir-se (nas horas livres).

Das pretensões originais de edificar um mundo novo, o “*Neue Welt*”, do Movimento Moderno, a partir do enfrentamento das contradições urbanas e sociais por meio da Arquitetura, passou-se, logo após o término da Segunda Grande Guerra, a um momento em que as utopias libertárias deram lugar à instrumentalização dos preceitos modernos para a reconstrução do pós-guerra, fundamentais para a reorganização da produção e do consumo, especialmente num contexto de formação de um mercado capitalista de consumo de massa. Coube ao Estado assumir o desafio da produção habitacional em massa, devido à constatação de que o setor privado, regido apenas pelas leis do mercado, não tinha condições de atender a essa demanda, pois sua capacidade produtiva estava desarticulada em função da II Guerra Mundial (Farah, 1990).

Na esteira da transposição da racionalidade da indústria à produção do espaço urbano, esse dogmatismo, implantado sob o Estado de bem-estar estruturado na Europa, acabou por reduzir a questão da moradia à multiplicação de unidades habitacionais, ao enfrentar a questão do déficit habitacional por meio da produção de milhares de unidades, em espaços que não se tornavam (e nem se tornariam) cidade. O trabalhador obteve sua moradia, mas perdeu a cidade.

Na França, a promoção dos grandes conjuntos teve início entre 1954 e 1955, mas só ganhou força a partir de 1958, com a criação das Zonas de Urbanização Prioritária (*Zones à Urbaniser en Priorité* – ZUP), destinadas à construção de moradias sociais que tivessem, no mínimo, 500 unidades (Slo-miansky, 2002). Entre 1958 e 1964 foram criadas 155 ZUPs, totalizando uma área de 17.000 ha, as quais apresentavam um potencial de edificação de aproximadamente 655 mil unidades habitacionais. Desse total, apenas 2.800 ha encontravam-se ocupadas de alguma forma, em 120 ZUPs, em 1964,

havendo 33.200 moradias construídas e 57.400 em construção, o que denota a dificuldade de operacionalizar essas zonas (Blos, 1999).

O esforço francês de produção habitacional resultou num dos mais significativos e emblemáticos processos de industrialização da construção civil do mundo, ao articular um grande parque industrial privado que era capitaneado pelo Estado. A ampliação da escala dos empreendimentos habitacionais permitiu a redução dos custos das unidades, devido ao aumento da produtividade, pois a industrialização da construção permitia reduzir o custo representado pela mão de obra no custo final da habitação. Entretanto, a multiplicação de torres e lâminas de concreto e aço, que reproduziam uma morfologia pobre e rígida, levou à formação de vastas cidades-dormitório vinculadas precariamente aos demais usos e funções da cidade, demonstrando que a simples “repetição de blocos sempre iguais, que a somatória linear de mesmas unidades (...) não são suficientes para formar espaços urbanos com escala e dimensões humanas” (Bruna, 1972, p. 31-2).

A urgência da produção em massa teve resultados urbanísticos desastrosos. Especialmente na França, esse tipo de atuação, sob a forma de produção dos *grands ensembles*, marcou indelevelmente a paisagem suburbana de grandes cidades, sobretudo Paris. A rejeição desse modelo se acentuou um pouco mais tarde, possivelmente devido ao “contraste entre uma das mais ricas culturas do mundo – ao longo das margens do Sena – e a experiência de reduzir o assentamento urbano a um dormitório de concreto proporcionado pelo Estado” (Castells, 1983, p.121). Apesar disso, ao longo das primeiras décadas, os grandes conjuntos possibilitaram o atendimento adequado das necessidades habitacionais da classe trabalhadora. Num cenário econômico favorável, os *grands ensembles* permitiram aos operários franceses uma moradia digna (como em nenhum momento histórico anterior) e um horizonte em que se delineava a perspectiva de ascensão social. Os grandes conjuntos franceses acabaram funcionando como um “trampolim” para aquelas populações que, em virtude de melhorias socioeconômicas, acabavam abandonando os conjuntos.

Em 1973 o Estado nacional francês reagiu às críticas crescentes contra essa forma urbana, proibindo a construção de grandes conjuntos (Fourcaut, 2002). É forçoso observar que nessa época o esforço de reconstrução já havia sido concluído, do que se despreende que esses conjuntos só fo-

ram abandonados quando a demanda habitacional já havia sido equacionada, especialmente quando comparada com as condições habitacionais vividas pela classe trabalhadora até a primeira metade do século 20.

As condições de segregação e alienação urbanas – presentes nesses territórios desde sua implantação – acirraram-se sobremaneira a partir da crise econômica instalada com os choques do petróleo na década de 1970, a qual foi seguida pela substituição progressiva das populações dos conjuntos de residentes de origem francesa por imigrantes (principalmente do norte da África). Às dificuldades inerentes aos problemas espaciais veio se somar a concentração da população socialmente mais frágil do país. No início dos anos 80, a sobreposição de problemas espaciais com mazelas sociais levou finalmente à explosão de ondas de protesto e violência, tendo os grandes conjuntos como palco (Bourdieu, 2007). Nesse momento os perímetros dos conjuntos apresentavam um quadro de segregação social das famílias residentes (a maioria de origem estrangeira) que era muito grave, com grande porcentagem de moradores jovens e um alto grau de degradação dessas áreas, o que resultou num intenso preconceito dos demais setores da cidade em relação a esses locais (Harburger, 1987).

Como resposta a esses conflitos latentes foram elaborados diagnósticos que buscavam as origens dos problemas e suas possibilidades de superação. As críticas inicialmente direcionaram-se para os aspectos formais dos conjuntos e as condições físicas, tanto em sua relação com o restante da cidade quanto à oferta de equipamentos e infra-estrutura.

Desde os primeiros anos da década de 1980 inúmeros programas e ações foram desenvolvidos com o intuito de melhorar a qualidade de vida nos conjuntos periféricos franceses, evoluindo de ações pontuais e restritas aos seus limites até atingir o nível de grandes políticas nacionais de intervenção em escala regional, que passaram a focar a dinâmica urbana como um todo e a necessidade de atuar sobre a relação entre os grandes conjuntos habitacionais e as cidades que os abrigam. Alguns conjuntos receberam intervenções praticamente de todos os programas que foram se sucedendo ao longo de quase três décadas (Blos, 1999). Ainda assim, continuam a apresentar um cenário de degradação ambiental e conflito social, como é o caso da municipalidade de Clichy-sous-Bois, que, a despeito de figurar nos programas de investimento e reabilitação para os *grands ensembles* desde o início dos

anos 80, foi palco de recente explosão de violência na periferia metropolitana de Paris em 2005.

A grande questão subjacente é que nenhum desses programas – por mais amplos e complexos que fossem seus desenhos de operação – enfrentou os mecanismos que (re)produziam as condições de segregação espacial e exclusão social. Aliás, estes programas foram implantados no momento em que as políticas de desregulamentação e liberalização econômica mais avançaram, um momento em que os direitos sociais eram mais solapados. Contraditoriamente, procurou-se responder a problemas sociais e econômicos estruturais por meio de políticas pontuais e superficiais (Bourdieu, 2007, p.215).

A produção dos grandes conjuntos em São Paulo

Ao longo do século 20, o Brasil passou por vertiginosos processos de urbanização e industrialização, o que gerou uma demanda de investimentos na produção de novas habitações e de infra-estrutura urbana. Contudo, a universalização do direito à cidade e à moradia digna, assim como o acesso às redes de serviços urbanos, jamais figurou entre as prioridades de ação do Estado brasileiro.

Uma política nacional de habitação popular, para além de ações descoordenadas e pontuais, só se concretizaria efetivamente com a criação, em 1964, do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), incorporando grande parte das formulações e propostas desenvolvidas ao longo dos anos anteriores.

Se o SFH/BNH, por um lado, tinha entre seus objetivos manifestos a melhoria das condições de moradia das camadas populares, também previa, por outro lado, o incentivo à indústria da construção civil e à geração de empregos. Entre 1964 e 1986, período em que atuou, o SFH/BNH foi agente importante na dinamização e modernização do mercado da construção civil, sendo identificado por alguns autores como um dos principais responsáveis pela “estruturação e consolidação de um mercado imobiliário urbano capitalista” (Maricato, 1996, p. 44) no Brasil. O SFH/BNH foi fundamental na dinamização da promoção imobiliária e na verticalização das cidades brasileiras, na diversificação da indústria de materiais de construção e na consolidação das grandes construtoras, além de constituir ferramenta importante econômica para a geração de empregos para mão de obra não especializada.

O BNH chegou a ser, a partir de 1969, o segundo maior banco do país em magnitude de recursos,

ao administrar fundos provenientes da poupança compulsória dos trabalhadores, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e da reserva voluntária, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Apesar da grandeza dos recursos envolvidos na operação do SFH/BNH, responsáveis pelo financiamento de cerca de 25% de todo o incremento imobiliário residencial no período 1964-1986, este foi um período em que a carência habitacional, representada pelo aumento no número de moradias em favelas e loteamentos precários, cresceu dramaticamente, uma vez que apenas 20% desse incremento é representado pelo atendimento aos segmentos de baixa renda (Chaffun, 1997, p. 26). Sua atuação esteve muito distante de enfrentar a magnitude dos problemas relativos à carência habitacional das camadas populares. Sua constituição sob uma lógica eminentemente empresarial, que não comportava soluções subsidiadas, excluía os segmentos de mais baixa renda do acesso aos financiamentos. Em 1986, descapitalizado, com dívidas gigantescas, o BNH foi extinto.

Ao longo do período de existência do BNH, em que se verificou a atuação estatal mais efetiva na questão da moradia popular, em nenhum momento o real atendimento às demandas habitacionais das camadas de baixa renda efetivou-se como política de Estado destinada a universalizar o direito à moradia, ficando relegado à retórica dos discursos oficiais. O Estado procurou evitar qualquer tipo de ação que pudesse impactar no aumento dos custos de reprodução da força de trabalho, o que acabou restringindo o acesso da classe trabalhadora ao mercado habitacional capitalista (para o que necessitaria de aumentos salariais significativos ou amplas políticas de subsídio governamental). Em função disso, para os interesses das “classes dominantes industriais”, a “‘melhor’ política habitacional, no contexto do subdesenvolvimento brasileiro, era a da ‘não-política habitacional’” (Ferreira, 2007, p. 45).

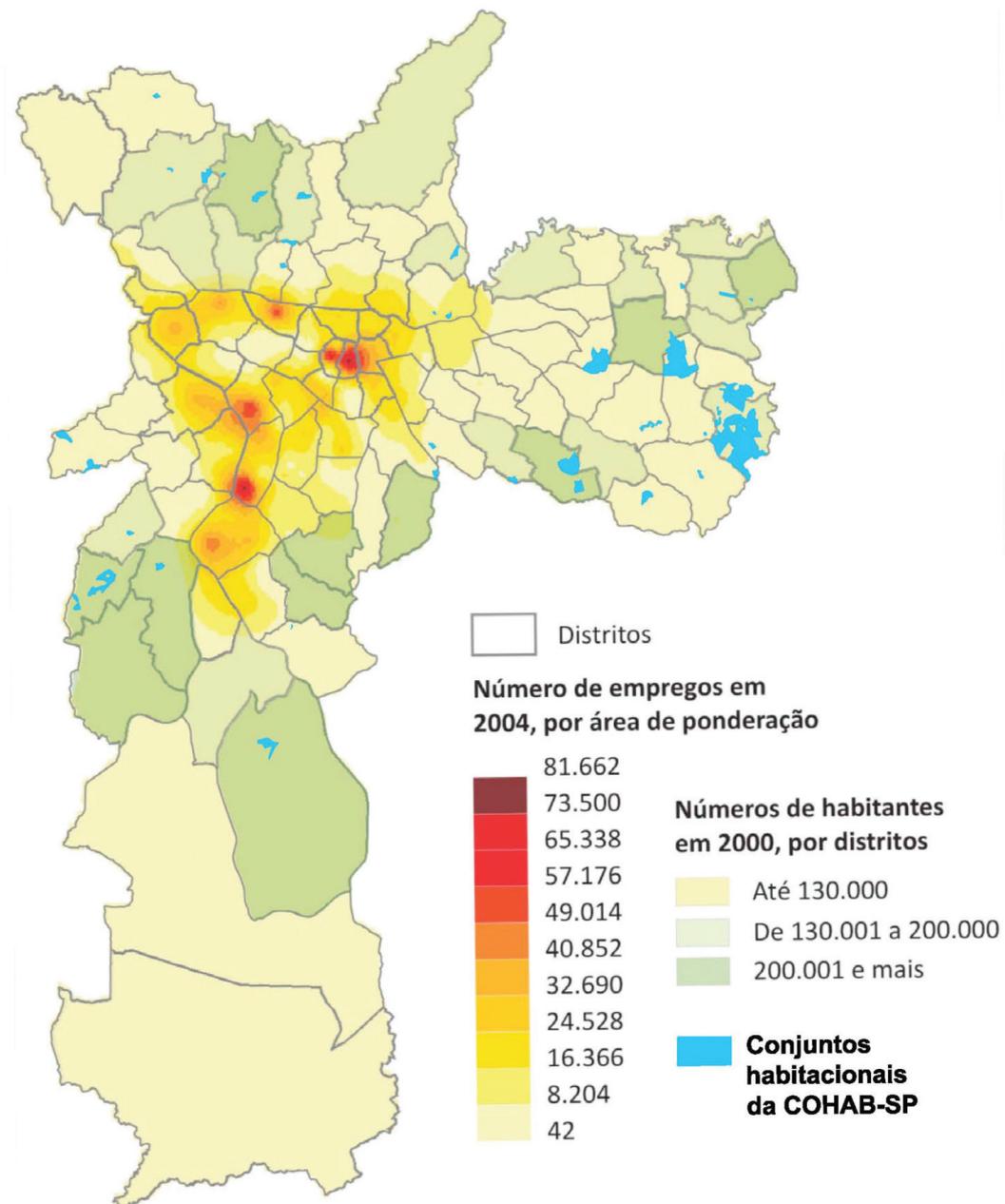
Ainda assim, o período de atuação do BNH foi quantitativamente o mais expressivo na promoção pública de unidades habitacionais. O atendimento voltado ao chamado “mercado popular”, focando as camadas de um a três salários mínimos e posteriormente estendida até cinco salários mínimos, esteve a cargo das Companhias de Habitação (COHABs). Uma primeira geração de programas voltados a esse segmento tinha por princípio a produção em massa de unidades, especificamente sob a forma-conjunto habitacional, calcada na experiência europeia de reconstrução durante o pós-guerra.

Foto 1 - Vista dos conjuntos Santa Etelvina IVA e III-A, Cidade Tiradentes



Foto: Estevam Otero, 2008

Figura 1 - Localização dos conjuntos da COHAB-SP na Cidade de São Paulo sobre base SEMPLA/PMSP com a população residente por distrito e a concentração de empregos formais (Otero, 2009, p. 149)



A produção sob a forma de grandes conjuntos tomou impulso definitivo a partir de 1975, facilitada inclusive por uma legislação de zoneamento na cidade de São Paulo que passou a admitir, em zona rural, a implantação de conjuntos habitacionais de iniciativa do poder público, e exclusivamente esse tipo de ocupação urbana. Essa produção ocorreu em meio à distensão do regime autoritário, e se apresentou com uma progressiva perda qualitativa ao longo dos anos em relação àquelas primeiras intervenções desenvolvidas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e pelo Departamento de Habitação Popular (DHP) do Distrito Federal (Rio de Janeiro), em escala e padrões até então desconhecidos no país. Os grandes blocos que nessa época já marcavam o cenário da *banlieue* parisiense – e lá sofriam forte questionamento –, passaram a ser produzidos na periferia paulistana, com resultados ainda piores.

Surgiram os “grandes conjuntos”, inaugurados com a implantação de Itaquera I a partir de 1977, na Zona Leste de São Paulo. Marcados por uma crescente precariedade, os grandes conjuntos implantados pela COHAB-SP na periferia da metrópole paulistana foram se sucedendo: José Bonifácio (1979 a 1990), Cidade Tiradentes (1973 a 1998), Sapopemba (1982 a 1983), Educandário (1983 a 1988) e Adventista (1986 a 1992) representaram grandes intervenções com projetos e recursos públicos, e que conseguiram levar ao limite a alienação urbana e a segregação socioespacial de vastos contingentes populacionais, chegando a representar, como no extremo da Zona Leste de São Paulo, proporção importante da população residente. No distrito Artur Alvim, onde se encontra implantado o complexo Itaquera I, as unidades em conjuntos da COHAB-SP representam 39,43% do total de 31.713 moradias ali existentes. No distrito José Bonifácio, os conjuntos da Companhia respondem por 74,73% do total de 28.925 residências. Em Cidade Tiradentes essa proporção atinge 85,03% dos 49.840 domicílios existentes no distrito (Censo IBGE/2000; COHAB-SP).

É evidente que a realidade socioeconômica brasileira, por ser tão diversa da francesa, apresenta características distintas quanto à gravidade das condições habitacionais e urbanas na comparação entre a periferia e a *banlieue*. O Estado de bem-estar social europeu promoveu uma política universalista e integradora em relação à promoção habitacional às classes trabalhadoras. Lá, a crise que se abateu sobre os subúrbios é fruto de uma gama complexa de fatores, possuindo uma considerável carga étnica e cultural.

Aqui jamais vimos uma política urbana integradora e universal: as próprias características do BNH e sua lógica financeira conferiram ao sistema um traço excludente, que não atingia justamente os setores mais necessitados de sua atuação. Ainda assim, a promoção dos grandes conjuntos representou uma produção significativa de unidades, bem como a constituição de vastos territórios onde se sobrepunham carências e problemas sociais, econômicos e urbanísticos, comumente agravados pelas próprias características dessa promoção.

Constata-se a baixa qualidade resultante dessa produção, na qual as premissas projetuais equivocadas e já superadas na matriz em que foram concebidas sobrepuseram-se as condições de segregação e exclusão, típicas de nossa formação social. O resultado pode ser verificado nos espaços resultantes dessa política, nos quais uma forma urbana projetada originalmente como extensão da racionalidade da indústria ao espaço de moradia do trabalhador passou a se configurar como um exílio econômico e social dentro da metrópole.

A busca por terras de menor custo –muitas vezes com características rurais –, extremamente afastadas da centralidade metropolitana; a elaboração de projetos que enfocavam a questão dos custos unitários sem se preocupar com a constituição de espaços urbanos qualificados; a péssima qualidade de execução; a carência de equipamentos, serviços e infra-estrutura urbana – tudo isso impactou negativamente os conjuntos da Companhia.

A degradação presente nos grandes conjuntos da COHAB-SP tem origem tanto em problemas internos aos seus perímetros (carências de equipamentos e serviços públicos, rigidez e monofuncionalidade tipológica e morfológica, assim como problemas de ordem construtiva), quanto naqueles decorrentes da relação dos conjuntos com a cidade (dificuldades de acessibilidade e mobilidade, distância aos postos de trabalho e pontos de consumo e segregação socioespacial de seus moradores).

Reabilitação de conjuntos habitacionais em São Paulo

A constatação de que os conjuntos da COHAB-SP comportavam inúmeras carências, constituindo uma dívida não saldada da Companhia com seus mutuários, ocorreu há mais de duas décadas. Nesse meio tempo, foram tomadas algumas iniciativas, com o intuito de reverter o quadro de precariedade e baixa qualidade de vida nesses espaços. En-

tretanto, apenas a partir de 2001 tais iniciativas se traduziram no primeiro conjunto de ações organizado e articulado com o objetivo de reabilitar esses perímetros: o Programa *Viver Melhor*. Essa política não nasceu plenamente estruturada, mas foi sendo incrementada ao longo desse processo.

Para analisar e avaliar os resultados do programa, tomou-se como chave os princípios definidos por Blos (1999: 459-460), que avalia a reabilitação dos grandes conjuntos na Europa a partir da capacidade dessas propostas de enfrentar três questões estruturais e complementares, tanto internamente aos mesmos como em sua relação com a cidade consolidada: 1) a *integração física*: representada pela ruptura do isolamento e insulamento tão característicos dessa forma urbana, envolvendo melhorias internas nos perímetros dos conjuntos e em sua relação com a cidade como um todo, relacionadas à qualificação urbanística interna e às condições de acessibilidade e mobilidade; 2) a *integração funcional*: entendida como a descaracterização dessas áreas como cidades-dormitório, monofuncionais, de modo a produzir uma diversificação de usos e atividades que impliquem numa maior complexidade urbana, resultando em novas possibilidades de apropriação e numa nova dinâmica econômica, integrando-os ao circuito econômico da cidade à sua volta; e 3) e a *integração social*: representada pelo conjunto de medidas de qualificação social da população ali residente, rompendo com a condição de exclusão socioeconômica a que estes moradores se veem submetidos, enfrentando a dimensão social dos problemas que atingem essas áreas de forma global.

O *Viver Melhor* propunha uma série de ações integradas e de enfoque amplo, muitas vezes implantadas sob a forma de parcerias com outros órgãos públicos e/ou entidades civis, com o objetivo de promover a “inserção urbana”, a “melhoria da qualidade de vida” e a “inclusão dos moradores dos Conjuntos Habitacionais da Cohab SP e entornos” (Almeida & Franco, 2004, p.1).

Entre os objetivos específicos do programa, podiam ser elencados os seguintes: destinação das áreas livres e otimização do uso dos núcleos comerciais e centros comunitários; ampliação do universo de famílias atendidas, estimulando programas e projetos de entidades e associações, conforme a necessidade local; fomento ou participação em ações que implementem equipamentos para a geração de renda, lazer, cultura, educação, saúde, esporte e assistência social; incentivo ou cooperação em ações do planejamento urbano e ambiental; ações de regularização

de áreas e conjuntos habitacionais; e iniciativas que contribuam para regularização da situação contratual dos moradores (Almeida & Franco, 2004).

A Companhia reconhecia as carências sociais e ambientais presentes em seus conjuntos habitacionais, representadas pela inexistência ou baixa qualidade dos equipamentos e serviços públicos nesses espaços. Como decorrência desse reconhecimento buscou-se equipar os conjuntos que apresentavam as maiores carências, procurando, assim, diminuir as desigualdades espaciais da infra-estrutura dos conjuntos em relação à cidade consolidada. A partir dessa constatação, a Diretoria de Patrimônio levantou os imóveis vazios de propriedade da Companhia (caracterizados como *Área Institucional* ou como *Área Reservada para COHAB*) – e que apresentassem viabilidade para a implantação de equipamentos – e passou a oferecê-los aos diversos órgãos e secretarias municipais em busca de interessados em implantá-los. Essa oferta de áreas despertou grande (e inesperado) interesse dos órgãos da Prefeitura. O Programa *Viver Melhor* foi estruturado após essa primeira experiência, tendo como pontos de partida que: 1) a COHAB tinha inúmeros prédios sem destinação dentro dos conjuntos; 2) os conjuntos apresentavam grave déficit de equipamentos e serviços públicos; e 3) diversos órgãos do poder público e, eventualmente, associações da sociedade civil, tinham grande interesse em áreas para a implantação de equipamentos e projetos.

A partir disso, o programa começou a ser desenhado e estruturado internamente na Diretoria de Patrimônio da Companhia. Estabeleceu-se uma Coordenação Técnica – cargo ocupado entre 2001 e 2002 pela arquiteta Margareth Uemura, e depois, até 2004, pelo arquiteto André Franco –, cuja função primordial era a articulação entre a Companhia e os órgãos e instituições parceiros, definindo e viabilizando a ocupação das áreas da COHAB-SP. As demandas por ações nos conjuntos eram definidas em função do que se identificava como “passivos” presentes nos mesmos, decorrentes de sua concepção, projeto e implantação, entre outros. Mesmo nos conjuntos já regularizados – nos quais, portanto, a COHAB-SP não teria quaisquer obrigações – percebia-se esse “passivo” a ser enfrentado.

Para estabelecer as prioridades de intervenção necessárias aos conjuntos a Companhia elaborou uma avaliação das condições presentes em cada um deles. As demandas de uso e ocupação das áreas eram estabelecidas pela equipe social da COHAB-SP, que realizava um diagnóstico dos equipamentos

presentes no conjunto e em seu entorno. Dessa forma, os usos a serem implantados nos conjuntos habitacionais eram definidos originalmente pela COHAB em função da demanda por ela verificada. A partir da constatação dessas carências – em equipamentos de saúde, educação, cultura etc. –, a Companhia buscava o órgão ou instituição responsável por esse atendimento, ofertando a área para a instalação do equipamento demandado, identificando o possível parceiro com interesse e/ou possibilidade em implantá-lo.

O programa teve início com a execução de um projeto-piloto no conjunto Santa Etelvina IIIA, escolhido por apresentar “indicadores socioeconômicos críticos”, e cujo objetivo era a “reversão do quadro de abandono e exclusão social” (Almeida & Franco, 2004, p. 8) dessa área. Cidade Tiradentes carregava, ainda, um grande simbolismo, pelo fato de constituir o maior complexo de conjuntos realizado pela COHAB-SP.

O *Viver Melhor* possibilitou a viabilização de outros programas da administração municipal, ao disponibilizar alguns dos elementos fundamentais para a realização de políticas públicas: áreas urbanizadas sem custo para a Prefeitura e um diagnóstico prévio da demanda. Segundo a arquiteta Margareth Uemura, tanto os primeiros Telecentros quanto os primeiros Centros Educacionais Unificados (CEUs) da cidade de São Paulo foram implantados dentro de conjuntos habitacionais, em edificações ou terrenos viabilizados pelo programa. Isto também é verdade em relação ao Hospital de Cidade Tiradentes, igualmente viabilizado numa área da Companhia. Foram implantados 23 Telecentros pelo *Viver Melhor*, em 17 conjuntos habitacionais. Além desses, diversos equipamentos e serviços foram implantados sob a forma de parcerias entre a COHAB-SP e órgãos e secretarias do poder público.

Diversos centros comunitários e centros comerciais da Companhia, que se encontravam ociosos ou subutilizados, foram aproveitados pelo programa. Os projetos de reforma e adaptação eram realizados pelos arquitetos da COHAB-SP e as obras executadas pelos próprios funcionários responsáveis pela manutenção dos conjuntos. O *Viver Melhor* constituía, dessa forma, um programa de baixíssimo custo, pois permitia a implantação de equipamentos a partir da cessão de áreas que já faziam parte do patrimônio da COHAB-SP. Mesmo nos imóveis edificados, as intervenções consistiam em adaptações de baixo custo, podendo ser realizadas, muitas vezes, pelas equipes de manutenção da própria Companhia. Comportava, ainda, subprogramas voltados à melhoria geral da qualidade

de vida dos mutuários, desde a renegociação de dívidas das moradias e das unidades comerciais até a edificação de novas unidades, passando pela regularização documental dos conjuntos.

Se, por um lado, o programa possibilitou melhorias principalmente físicas nesses perímetros, por outro, o enfrentamento das questões envolvendo a integração funcional e social dos conjuntos à cidade consolidada permaneceu sem resposta pelo *Viver Melhor*, de modo que a desintegração e o isolamento dessas áreas em relação à dinâmica econômica e social de São Paulo continuaram inalterados. Devido às características da produção dos grandes conjuntos e a complexidade de seus problemas, verifica-se que estes extrapolam seus limites físicos, estabelecendo relações com seu entorno imediato e com a cidade consolidada. Nessa limitação se assenta uma das fragilidades do *Viver Melhor*, uma vez que o mesmo esteve restrito às propriedades da COHAB-SP, portanto, aos perímetros dos conjuntos. Uma das razões de sua rápida e barata viabilização – o extenso patrimônio fundiário sem uso da Companhia – converteu-se numa de suas limitações. Dessa forma, o enfrentamento das questões envolvendo acessibilidade urbana e a integração econômica e social desse território e dessa população, por exemplo, ficaram alijadas do escopo do programa. Mesmo questões inscritas no perímetro dos conjuntos, caso dos problemas decorrentes da monofuncionalidade, rigidez formal e irregularidades na ocupação das áreas condominiais, comuns nos conjuntos objeto das ações do programa, não foram atendidas entre os objetivos do *Viver Melhor*. Isso não quer dizer que esses pontos não preocupassem seus gestores; entretanto, não foram encontradas possíveis respostas no âmbito das possibilidades abertas pelo programa.

Outro problema considerável diz respeito ao seu próprio desenho institucional. Como foi observado pela arquiteta Renata Milanesi, técnica da COHAB-SP, o programa jamais foi formalizado nem como estrutura executiva nem como programa oficial dotado de recursos. À exigüidade da equipe somou-se a inexistência de uma dotação orçamentária que permitisse sustentar as ações do programa para além de parcerias localizadas, impedindo que a Companhia realizasse intervenções de maior monta na requalificação física de determinadas áreas.

Conclusões

Sinteticamente, o *Viver Melhor* pode ser descrito como um grande esforço de articulação de ações de

órgãos distintos, secretarias e entidades, coordenado pela COHAB-SP, com o fim de equipar os grandes conjuntos implantados pela municipalidade, por meio da utilização de seu estoque de terras e edificações públicas sem uso. O *Viver Melhor* conseguiu produzir melhorias relativamente importantes na escala dos bairros, enfrentando a desigualdade de equipamentos e infra-estrutura entre essas áreas e a cidade consolidada. Entretanto, não foi capaz – e nem se propôs, é importante frisar – de oferecer respostas além dessa escala local: o programa, de um lado, não interferiu na questão da relação dos conjuntos com o restante da cidade e sua dinâmica, assim como não avançou nas questões diretamente relacionadas à monofuncionalidade e rigidez morfológica e tipológica ali encontradas. E, se por um lado, as ações de implantação de equipamentos, serviços e infra-estrutura acabaram por diminuir as desigualdades entre os grandes conjuntos e a cidade consolidada, não chegaram a alterar a lógica segregacionista refletida nesses espaços. A partir do *Viver Melhor* abriu-se a perspectiva de que, com a implantação de equipamentos e a disponibilização de serviços públicos, seriam melhoradas a qualidade ambiental e a qualidade de vida nesses conjuntos.

Contudo, segundo Altemir Almeida, ex-diretor de Patrimônio da COHAB-SP, as expectativas em relação aos resultados eram modestas: não se tinha a pretensão de romper com as condições de segregação das áreas, mas, sim, melhorar as condições de vida dessa população. Segundo avaliação de Almeida, para que se tivesse essa abrangência ou essa perspectiva de impactar decisivamente a questão da segregação urbana, seria necessário um programa mais amplo, possivelmente articulado a partir de uma ação intersecretarial, coordenada a partir do Gabinete do Prefeito, constituindo-se, verdadeiramente, numa política de governo, uma vez que as questões suscitadas por esse enfrentamento transcendem o âmbito e o alcance da atuação de um órgão como a COHAB.

Aí possivelmente reside o grande problema, ao se esperar do *Viver Melhor* a redução da segregação socioespacial dos moradores dos grandes conjuntos habitacionais de São Paulo. Dessa maneira, parece que o programa atingia seus objetivos ao mesmo tempo em que encontrava seus limites, demonstrando que para esse enfrentamento é necessária uma formulação mais abrangente. Este fato é ainda mais revelador quando se analisa a situação do complexo Cidade Tiradentes, onde a sobreposição de problemas de diversas escalas e características

impede sua resolução por meio de ações de caráter tão pontual, sem abranger a relação do complexo com a cidade. Se é indiscutível que impactou favoravelmente a qualidade de vida dos moradores de Cidade Tiradentes – ainda que isto se deva, fundamentalmente, ao fato de se partir de um patamar reconhecidamente baixo na oferta de serviços públicos –, o *Viver Melhor* ainda é um passo pequeno na reabilitação do complexo em direção ao pleno direito de seus habitantes à cidade.

É importante destacar que a reabilitação dos perímetros dos grandes conjuntos habitacionais deve passar pela sua integração – física, funcional e social – à dinâmica urbana metropolitana, transcendendo seus limites. Mesmo internamente aos conjuntos, é fundamental enfrentar as irregularidades no uso e ocupação do solo, reflexo da incompatibilidade entre o projetado e o vivido nesses espaços. A excessiva rigidez e a pobreza morfológica ali presentes devem ser alvos de propostas de requalificação que cheguem ao nível da edificação – o que poderia levar a um elevado grau de melhoria urbanística.

Essas observações críticas não diminuem a importância e a relevância do *Viver Melhor* como política pública de redução das desigualdades socioespaciais nos conjuntos, enfocando especificamente a questão do subequipamento de áreas paradoxalmente planejadas, projetadas e executadas pelo poder público. Na verdade, ele representou um primeiro passo rumo à garantia plena do acesso à cidade aos residentes em conjuntos da COHAB-SP, caminho este que deve ser complementado com outras ações que objetivem a completa integração dessas áreas à cidade consolidada.

Evidentemente, mesmo uma política ampla e integrada, enfocando a reabilitação dos conjuntos em todas as suas dimensões, teria limitações ao enfrentar a segregação socioespacial e a alienação urbanas. Por atuar eminentemente na esfera do consumo do espaço, essas ações interferem pouco nos elementos que agem na produção dessa realidade, impactando marginalmente as condições de segregação. A experiência francesa de reabilitação dos grandes conjuntos expressa isso muito claramente, onde décadas de vultosos investimentos e projetos competentes não foram capazes de alterar a realidade de segregação desses territórios, ainda que a qualidade de vida (representada por um grau bastante significativo de equipamentos e serviços urbanos) tenha se ampliado.

A partir de 2005, com a mudança de comando na administração municipal, o *Viver Melhor* teve

suas operações interrompidas, a despeito do programa jamais ter passado por uma avaliação pelo próprio poder público quanto a seus sucessos, percalços ou fracassos. O tema da reabilitação dos grandes conjuntos habitacionais de São Paulo deixou de ser pensado em termos de política pública,

como debate em torno de seus objetivos, alcance, abrangência ou resultados, voltando a ser uma demanda difusa acerca de um “passivo” a ser enfrentado num futuro que não tem perspectiva de ser alcançado a médio prazo.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, A.A. & FRANCO, A.F. (Coord.). *Programa Viver Melhor*. São Paulo, COHAB-SP/PMSP, 2004.
- BLOS, D. *Los Polígonos de Vivienda Social: perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil*. Tese (Doutorado) – ETSAB/UPC, Barcelona, 1999.
- BOURDIEU, P. (Coord.). *A Miséria do Mundo*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- BRUNA, P.J.V. *Arquitetura, industrialização e desenvolvimento*. Tese (Doutorado) em Arquitetura e Urbanismo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1972.
- CASTELLS, M. *La Ciudad y las Masas: Sociología de los Movimientos Sociales Urbanos*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.
- CHAFFUN, N. Dinâmica Global e Desafio Urbano. In: BONDUKI, Nabil G. (Org.). *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- COHAB-SP. *Conjuntos Habitacionais*. Disponível em: <http://www6.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/conjuntos_habitacionais/0001>. Acesso em 22 dez. 2007.
- FARAH, M.F.S. Público e Privado na Provisão de Habitação nos Países Centrais. Revista *Espaço e Debates* Nº 31. São Paulo: NERU, 1990.
- FERREIRA, J.S.W. *O Mito da Cidade-Global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis: Vozes, Unesp, Anpur, 2007.
- FOURCAUT, A. Trois discours, une politique? Revista *Urbanisme*, Paris, Nº 322 janeiro-fevereiro, 2002.
- HARBURGER, S. El Programa Francés de Desarrollo Social de los Barrios. Revista *Ciudad y Territorio*, Madrid, Nº 72/73 abril-setembro, 1987.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec., 1996.
- OTERO, E.V. (2009). *As Possibilidades e os Limites da Reabilitação de Conjuntos Habitacionais em São Paulo*. Dissertação (Mestrado) em Arquitetura e Urbanismo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.
- SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. Departamento de Estatística e Produção da Informação – DIPRO. (2007). *Olhar São Paulo – contrastes urbanos*. São Paulo, PMSP/SEMPA.
- SLOMIANSKY, A.P. *Cidade Tiradentes: a abordagem do poder público na construção da cidade – conjuntos habitacionais de interesse social da COHAB-SP*. São Paulo. Tese (Doutorado) em Arquitetura e Urbanismo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2002.

Maria Lúcia Refinetti Martins é professora associada do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), onde também é pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB). E-mail: <malurm@usp.br>.

Estevam Vanale Otero é arquiteto e urbanista, mestre pela FAU/USP, pesquisador do LABHAB/FAUUSP e professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da ASSER-Rio Claro. E-Mail: <estevamotero@yahoo.com>.

Recebido para avaliação em outubro de 2010.
Aprovado para publicação em fevereiro de 2011.

