

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC  
CENTRO DE ENGENHARIA, MODELAGEM E CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

SABRINA OLIVEIRA SANTOS

**DA LUTA PELO SOLO URBANO À LUTA PELO DIREITO À CIDADE:**  
A formação de Heliópolis e da UNAS Heliópolis e Região em perspectiva histórica

**São Bernardo do Campo - SP**

**2024**

SABRINA OLIVEIRA SANTOS

**DA LUTA PELO SOLO URBANO À LUTA PELO DIREITO À CIDADE:**

A formação de Heliópolis e da UNAS Heliópolis e Região em perspectiva histórica

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharela em Políticas Públicas.

Orientador: Professor Doutor Luis Felipe Aires Magalhães

São Bernardo do Campo - SP

2024

## FICHA CATALOGRÁFICA

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC  
Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Santos, Sabrina Oliveira  
DA LUTA PELO SOLO URBANO À LUTA PELO DIREITO À  
CIDADE : A formação de Heliópolis e da UNAS Heliópolis e  
Região em perspectiva histórica / Sabrina Oliveira Santos. —  
2024.

188 fls. : il.

Orientação de: Luis Felipe Aires Magalhães

Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade Federal do  
ABC, Bacharelado em Políticas Públicas, São Bernardo do  
Campo, 2024.

1. Heliópolis. 2. Movimentos sociais urbanos. 3. Direito à  
cidade. 4. Segregação socioespacial. 5. Pobreza urbana. I.  
Magalhães, Luis Felipe Aires. II. Bacharelado em Políticas  
Públicas, 2024. III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
Fundação Universidade Federal do ABC  
Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas  
Al. da Universidade, s/n - Anchieta, São Bernardo do Campo -  
SP, 09606-045

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

Assinaturas dos membros da Banca Examinadora, que avaliou e aprovou a Defesa do Trabalho de Conclusão de Curso da estudante Sabrina Oliveira Santos, realizada em 01 de março de 2024, para a obtenção do título de Bacharela em Políticas Públicas.

---

**Prof. Luis Felipe Aires Magalhães - Orientador**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

---

**Prof. Sidney Jard da Silva - Avaliador**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

---

**Prof.(a) Camila Caldeira Nunes Dias - Coordenadora do Curso**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

---

**Prof.(a) Professora Alessandra Teixeira - Vice-Coordenadora do Curso**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Dedico este trabalho ao meu pai, Geraldo Pereira dos Santos, e à minha mãe, Luciana Oliveira da Silva, por me ensinarem valores que até hoje orientam a minha vida.

Também dedico àqueles que, em um país marcado por desigualdades, lutam pela implementação de políticas públicas como instrumento de transformação social.

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho nasceu de muitas mãos e muitas mentes, e alguns breves agradecimentos certamente não serão capazes de fazer jus ao afeto que me sustentou ao longo do caminho. Eu tive a sorte, no decorrer dos meus (quase) seis anos de graduação, de encontrar pessoas brilhantes e generosas, e procurei mantê-las por perto. Isso significou muitas coisas. Mas uma delas, pela qual sou especialmente grata, é o fato de que nunca me senti só.

Aos meus pais, meus dois maiores amores, Luciana Oliveira da Silva e Geraldo Pereira dos Santos. Eles me ensinaram a importância da educação e da dedicação, bem como sempre respeitaram e incentivaram os meus sonhos, independentemente de quão desafiadores fossem. A crença inabalável que os dois têm por mim sempre será o farol que ilumina o meu caminho, inclusive nos momentos mais difíceis.

Aos meus “pais”, Tânia Santos (*in memoriam*) e Rildo Vieira (*in memoriam*). Embora a vida tenha nos separado fisicamente, tenho certeza de que estão me olhando de algum lugar, orgulhosos de tudo que alcancei até o momento. Eles foram as pessoas que mais me apoiaram a seguir estudando e a ter um diploma de ensino superior. As nossas memórias sempre estarão vivas em meu coração e o amor e apoio que me deram continuarão a me guiar em todos os meus passos.

Ao Daniel, meu companheiro, com quem compartilho os mais profundos sonhos e valores. Nossa parceria é a locomotiva que me impulsiona a alcançar grandes conquistas. Espero que, assim como em uma jornada Pokémon, possamos continuar evoluindo e explorando o mundo juntos.

Ao professor Luís Felipe Aires Magalhães. Além de ser um excelente orientador, é alguém que admiro profundamente. Não apenas pelo seu conhecimento acadêmico, mas também pela sua ética de trabalho, sua integridade e seu compromisso social. É uma honra ser sua aluna. Que esta expressão de gratidão seja um reflexo do imenso respeito e apreço que tenho por ele.

À Universidade Federal do ABC, palco de encontros enriquecedores e de aprendizado crítico. Que esta instituição continue sendo de excelência, capaz de transformar as vidas dos estudantes, assim como transformou a minha.

Aos professores da universidade, em especial ao Sidney Jard e à Lívia de Tommasi. Eles não apenas compartilharam seu vasto conhecimento comigo, mas também me encorajaram em sala de aula a questionar, a explorar novos horizontes e a seguir a minha

paixão pela pesquisa e pela escrita acadêmica, sem me desencantar no meio do caminho. O que houver de mais consistente na construção deste trabalho, certamente será devido a eles.

Aos servidores e terceirizados da universidade, que, mesmo com uma parte significativa de seus salários confiscada por um sistema tributário extremamente injusto, empregam esforços diários — e que, muitas vezes, podem passar despercebidos — para garantir o funcionamento da instituição.

Ao time de trabalhadoras e trabalhadores da UNAS Heliópolis e Região, que luta incansavelmente para a construção de um Bairro Educador, bem como por uma sociedade sem exploradores nem explorados, sem racismo, sexismo, LGBTfobia ou qualquer outra forma de dominação. Não tenho palavras para mensurar o quão honrada me sinto por fazer parte desta organização, que contribui diariamente para a minha formação cidadã, bem como para a de milhares de pessoas. Os saberes que foram compartilhados comigo perpassam a redação de todo este trabalho.

Às lideranças comunitárias de Heliópolis, em especial à Solanje, à Mariana, à Cleide, à Mércia, à Silmara, ao Manoel, ao João Miranda, ao Braz e ao Geraldo. Eles me ensinaram, através das suas próprias atitudes, que não existem pessoas que podemos ‘jogar fora’. Eles também me ensinaram que, quando temos esperança, devemos ter confiança de que nossas ações farão a diferença.

Aos meus educadores, com quem compartilho as minhas ideias e conspirações, e com quem aprendo cotidianamente. Ao Reginaldo José, cuja dedicação em liderar projetos que impactam positivamente a vida dos jovens é motivo de minha profunda admiração; ao Aluizio Marino, por me mostrar como os mapas servem para fins de resistência e libertação; ao André ‘Shazam’, cuja sensibilidade artística e paixão por quadrinhos trouxe uma nova dimensão à minha própria compreensão de beleza e criatividade; ao Sylvio Ayala, que me ensinou a pensar fora da caixa do social; ao Douglas Cavalcante, por me mostrar a importância de uma comunicação que intervenha na disputa pela construção de novos imaginários sobre as favelas, bem como na disputa por nossos direitos; à Viviana, que todos os dias me mostra como a luta pela justiça climática é, também, a luta pela justiça racial; e ao Leonardo Musumeci, por aproveitar a expertise acadêmica para apoiar e fortalecer, da forma mais generosa possível, as lutas dos movimentos sociais.

Aos amigos, tantos e maravilhosos, de muitos lugares, o desejo era agradecer um por um, mas a tarefa é impossível. Correndo o risco de cometer injustiças, preciso destacar alguns nomes que me ajudaram a chegar até aqui.

Às amigadas que fiz na universidade, por seguirem estudando comigo até tarde da noite, por estarem presentes nos momentos de pressão, pelas refeições compartilhadas no restaurante universitário, pelos risos, pelas histórias e pelos desabafos. Tudo isso tornou a minha jornada acadêmica mais suportável e significativa. Agradeço de maneira muito especial à Isabela (a minha maior parceira nesta jornada desafiadora do Bacharelado em Políticas Públicas, cujo apoio foi essencial para a chegar ao fim do curso), ao Breno, à Renata, ao Moroni, à Priscila, ao Lucas, à Carol, ao Cracco e à Larissa.

Aos jovens com quem trabalho — superando os obstáculos físicos e simbólicos do nosso território e circulando pela cidade —, e que são os *quebradas* mais inteligentes que já conheci. Ao Leonardo, ao João, à Fernanda, ao Raphael, à Amanda, à Karine, ao Saraiva, à Ana, ao Simba, ao Bruno, à Maria, ao Aurivan, à Myrella, ao Kauã, à Nadyla, ao Gustavo, Silas, ao Richardy, à Kailane, ao Eduardo, à Melissa, à Gabriela, à Samantha, à Fanny e à Dinha.

Às mulheres escritoras que vieram antes de mim, e que possibilitaram que eu estivesse aqui. À Lélia Gonzalez, à bell hooks, à Sueli Carneiro, à Angela Davis, à Beatriz Nascimento, à Patricia Hill Collins, à Conceição Evaristo e tantas outras, que além de pensarem, enfrentaram a estrutura cujo único objetivo é nos prender ou matar, e construíram na prática outros horizontes.

Ao Luiz Inácio Lula da Silva, presidente da República (não à toa, pela terceira vez). Este, que não tem um diploma, se tornou quem mais expandiu o ensino técnico e superior no país. Se hoje eu estou aqui, é porque um dia ele percebeu que a educação não é um gasto, e sim um investimento.

Por fim, a todas as pessoas não citadas que, de um modo ou outro, contribuíram para que este trabalho de conclusão de curso se realizasse.

*As cidades têm a capacidade de proporcionar algo para todos somente porque, e somente quando, são criadas por todos.*

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 2009.

*Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário, têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está.*

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 1987.

*Aqui pro cidadão honesto ter um teto,  
Só pondo o fogão na cabeça, invadindo o prédio.  
Saindo na mão com o PM do choque,  
Sobrevivendo ao tiro da reintegração de posse.  
Pergunta pro tio do terreno invadido no escuro:  
O que é um trator transformando tua goma em entulho?*

CENTRAL, Facção. **Marcha Fúnebre Prossegue**



**Ilustração 1:** Tirinha “Que vença o Melhor!”  
**Fonte:** Alexandre Beck, 2018.

*Era uma vez um lugar distante,  
onde havia barro e alguns barracos.  
Uma família rica e dominante dizia:  
“nós somos fortes, eles são fracos”.*

*Como toda moeda, temos dois lados:  
tecendo a vida como uma artesã,  
uma mulher educadora percebeu  
que a luta de hoje é a força do amanhã.*

*Juntou-se ao marido, juntou-se aos  
vizinhos,  
sofreu violência e perseguição.  
Porém nada cala a voz da consciência,  
E a resistência nasce da indignação.*

*Um político trouxe uma lanterna  
de luz tão fraca, que logo se apagou.  
Poucas casas, saúde doente,  
muito descaso e pouco lazer.  
Poucas escolas, mal preparadas,  
pois pra muita gente é perigoso o saber.*

*Quanta luta! Quanta gente!  
Quanta gente pra brilhar!  
Logo procurou-se a luz,  
para todos iluminar!*

*Era uma vez uma favela,  
que acendeu uma vela,  
e depois ficou velha.  
E num ato de amor  
à justiça e à igualdade,  
virou comunidade.  
E renasceu bem mais bela  
como um Bairro Educador!*

*Ao invés de desistir e aceitar,  
educar-se para sonhar!  
Ao invés de só sonhar e refletir,  
educar-se para agir!  
Ao invés de julgar e condenar,*

*educar-se para conscientizar!  
Ao invés de agredir e odiar,  
educar-se para amar!  
Ao invés de excluir e separar,  
educar-se para integrar!  
Ao invés de matar ou morrer  
educar-se para viver!*

*Na Cidade do Sol, um homem corria,  
olhava, parava, falava e ouvia.  
Misturava comunidade, escola e família,  
promovendo uma grande união coletiva.*

*Educação pela paz, a paz pela educação.  
A caminhada faz parte dessa nossa  
construção!*

*Passo a passo, peça por peça, parte por  
parte,  
foram rompidas as barreiras da  
desigualdade.*

*Muros, paredes, silêncio e o preconceito  
Unificando o ensino para a melhora no  
gueto.*

*Quanta luta! Quanta gente!  
Quanta gente pra brilhar!  
Logo procurou-se a luz,  
para todos iluminar!*

*Um novo dia trouxe o sol,  
Que para poucos costuma brilhar.  
Porém Heliópolis é a Cidade do Sol  
E como um girassol,  
Em sua direção começou a girar...*

**Música “Era uma vez”**  
Letra: Orlando Jerônimo  
Interpretada por: Avante, o Coletivo  
Álbum: Voavante  
Ano: 2011  
Duração: 03:19

## RESUMO

O presente TCC tem por objetivo geral investigar, alicerçado em dados e enfoques teóricos de perspectiva crítica, como se deu a articulação histórica de dois processos: 1) o de formação e consolidação histórica da favela de Heliópolis, no contexto da evolução urbana de São Paulo; e 2) o de surgimento e atuação da UNAS Heliópolis e Região, enquanto um esforço de unificação organizativa dos movimentos sociais urbanos presentes no território estudado, em um amplo processo de mobilização e articulação política em busca do acesso à cidade pelos moradores. Este trabalho encontra-se estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, construímos a argumentação e o quadro teórico da pesquisa, a partir da análise e da reflexão crítica sobre as obras de Flávio Villaça, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Lúcio Kowarick, Paul Singer, Milton Santos e outros tantos autores, de forma a mostrar que a distribuição das pessoas pelas cidades - e o lugar que foi reservado aos pobres na urbe - não aconteceu de maneira aleatória. O segundo capítulo cumpre o papel de realizar uma breve reconstrução histórica do surgimento dos movimentos sociais urbanos no Brasil, com foco em sua luta pela redemocratização do país e pela promulgação de uma nova Constituição. No terceiro capítulo, apresentamos o processo de formação e consolidação do campo de pesquisa escolhido, inserindo-o no processo de urbanização anteriormente descrito. Abordamos aqui as suas características gerais e específicas, suas conexões com a cidade, o seu desenvolvimento e a sua constituição enquanto um bairro, a partir das lutas travadas por seus moradores. Este foi um trabalho de investigação etnográfica, com uma ampla combinação de técnicas e recursos metodológicos, contando com ferramentas de observação participante, análise documental e entrevistas semiestruturadas com quatro lideranças comunitárias de Heliópolis. As respostas que obtivemos nos permitiu, ainda, desenvolver a pesquisa sob o olhar da história oral testemunhal. Todos os depoimentos demonstram uma ampla compreensão dos obstáculos que há décadas têm limitado o desenvolvimento urbano em Heliópolis. Os principais achados da pesquisa mostram que a construção de arenas participativas e a construção de práticas do trabalho social se deram de forma lenta e experimental, sempre a partir do envolvimento das lideranças comunitárias, em conjunto com profissionais, sindicalistas, ONGs, membros da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos. Foi a participação nas novas formas democráticas de governança, no entanto, o principal catalisador das mudanças no bairro.

**Palavras-chave:** Heliópolis; movimentos sociais urbanos; direito à cidade.

## ABSTRACT

This research aims to investigate, based on data and theoretical approaches from a critical perspective, the historical articulation of two processes: 1) the formation and historical consolidation of the Heliópolis favela within the context of São Paulo's urban evolution; and 2) the emergence and actions of UNAS Heliópolis and Região as an effort to unify organizational urban social movements in this territory, in a broad process of mobilization and political articulation seeking access to the city for its residents. This work is structured into three chapters, in addition to appendices, annexes, and this introduction. In the first chapter, we construct the argumentation and theoretical framework from the analysis and critical reflection on the works of Flávio Villaça, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Lúcio Kowarick, Paul Singer, Milton Santos, and many other authors, to demonstrate that the distribution of people within cities—and the place reserved for the poor in the urban landscape—did not occur randomly. The second chapter briefly reconstructs the historical emergence of urban social movements in Brazil, focusing on their struggle for the country's redemocratization and the promulgation of a new Constitution. In the third chapter, we present the process of formation and consolidation of the chosen research field, placing it within the previously described urbanization process. We discuss its general and specific characteristics, its connections with the city, its development, and its constitution as a neighborhood. This is an ethnographic research project employing a wide combination of techniques and methodological resources, including participant observation, documentary analysis, and semi-structured interviews with community leaders from Heliópolis. The responses obtained allowed us to develop the research through the lens of testimonial oral history. All collected testimonies demonstrate an understanding of the obstacles that have limited urban development in Heliópolis for decades, notably in terms of growth with equity and sustainability. They also converge in identifying the involvement of community leaders, along with professionals, union members, NGOs, members of the Catholic Church, parliamentarians, and public servants, as well as participation in new democratic forms of governance, as the main catalysts for change in a neighborhood.

**Keywords:** Heliópolis; urban social movements; right to the city.

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 - Os primeiros moradores do Conjunto Habitacional Vila Heliópolis.	102
Fotografia 2 - Localização da Favela de Heliópolis em comparação com os bairros do entorno, e as suas principais ligações viárias.	103
Fotografia 3 - Ocupação construída em frente ao Hospital Heliópolis, em 1968.	106
Fotografia 4 - Alojamento provisório em Heliópolis, em 1971.	107
Fotografia 5 - Córrego Sacomã, próximo ao cruzamento com a Rua Alencar de Araripe. Ano desconhecido.	107
Fotografia 6 - “Parte alta” e “parte baixa” dos alojamentos provisórios. Ano desconhecido.	109
Fotografia 7 - Parte interna dos alojamentos provisórios. Ano desconhecido.	111
Fotografia 8 - Matéria “Mulher, teu nome é coragem”, publicada pelo jornal “Revista Diário Popular”, em 1996.	116
Fotografia 9 - Matéria “Mulher, teu nome é coragem”, publicada pelo jornal “Revista Diário Popular”, em 1996.	116
Fotografia 10 - Mutirão realizado em Heliópolis. À frente da imagem, João Miranda. Ano desconhecido.	119
Fotografia 11 - Primeira sede da Sociedade dos Amigos e Moradores da Favela de Heliópolis, em 1981.	120
Fotografia 12 - Reintegração de posse realizada por ações policiais em 1983.	123
Fotografia 13 - Boletim nº 1 da Comissão de Moradores de Heliópolis, em 1984.	125
Fotografia 14 - Boletim nº 6 da Comissão de Moradores de Heliópolis, em 1988.	127
Fotografias 15 e 16 - Convocação para Assembleia Geral, em 1987	128
Fotografia 17 - Início da construção da sede da UNAS Heliópolis e Região, em 1991.	130
Fotografia 18 - Sede da UNAS Heliópolis e Região, em 1991.	131
Fotografia 19 - Ida de Lula à favela de Heliópolis, em 2005. Na foto, João Miranda, Genésia, Braz e Mercadante.	133
Fotografia 20 - Matéria “Moradores garantem direito à moradia”, publicada em 1994.	134
Fotografia 21 - Cardeal Dom Paulo Evaristo Arns conversa com Heliópolis	135
Fotografias 22 e 23 - Oficinas de grafite em Heliópolis, com Tiago 8ou80 (in memoriam)	140

Fotografia 24 - Caminhada Pela Paz de Heliópolis.	143
Fotografia 25 - Caminhada Pela Paz de Heliópolis.	143
Fotografia 26- Caminhada Pela Paz de Heliópolis.	144
Fotografia 27 - Construção de Centro para Crianças e Adolescentes, por meio de mutirão.	149
Fotografia 28 - Luiza Erundina e Dom Paulo Evaristo Arns em uma articulação política para Heliópolis.	151

### **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Ilustração 1: Tirinha “Que vença o Melhor!”	11
Ilustração 2 - Esquema básico de funcionamento da especulação imobiliária.	49

### **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Estado de São Paulo: entrada de imigrantes estrangeiros e nacionais no período de 1820 a 1945	54
Tabela 2 - Resíduo inflacionário oficial e variação do custo de vida de São Paulo, de acordo com o DIEESE	71
Tabela 3 - Índice do Custo de Vida dos Trabalhadores do DIEESE, para o período de 1959 a 1963	71
Tabela 4 - Crescimento do PIB, em comparação ao Tempo de Trabalho Necessário dos trabalhadores	73
Tabela 5 - Populações residentes no Município de São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo e no Estado de São Paulo, entre os anos de 1940 e 2000	78
Tabela 6 - Evolução do número de empregados formais e formais, total e por setor, na Região Metropolitana de São Paulo, em 1981, 1985 e 1993 (em 1000).	79

### **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - A transição urbana brasileira (população total e relativa, rural e urbana, 1950 a 2010).	67
--	----

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - A favela de Heliópolis e os seus entornos.	25
Mapa 2 - Núcleos que compõem a Favela de Heliópolis.	28
Mapa 3 - “Glebas” delimitadas pela COHAB que compõem a favela de Heliópolis	128
Mapa 4 - Equipamentos administrados pela UNAS Heliópolis.	150

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AI-5:** Ato Institucional nº 5
- ANC:** Assembleia Nacional Constituinte
- ANMM:** Associação Nacional dos Movimentos por Moradia
- ARENA:** Aliança Renovadora Nacional
- BIRD:** Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
- BM:** Banco Mundial
- BNH:** Banco Nacional de Habitação
- BNDES:** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CCECH:** Centro de Convivência Educativa e Cultural de Heliópolis
- CCLGBT:** Centro de Cidadania LGBTQIAP+
- CDCM:** Centro de Defesa e Convivência da Mulher
- CEBs:** Comunidades Eclesiais de Base
- CEPAL:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CEF:** Caixa Econômica Federal
- CEIs:** Centros de Educação Infantil
- CF:** Constituição Federal de 1988
- CFH:** Conselho Federal de Habitação
- CGT:** Confederação Geral dos Trabalhadores
- CLT:** Consolidação das Leis do Trabalho
- CMCA:** Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- CMP:** Central de Movimentos Populares
- CNH:** Conselho Nacional de Habitação
- COHAB:** Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
- Conam:** Confederação Nacional de Associações de Moradores
- CPC:** Centro Popular de Cultura
- CUT:** Central Única dos Trabalhadores
- DIEESE:** Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- EMEF:** Escolas Municipais de Ensino Fundamental
- EOP:** Estrutura de Oportunidades Políticas

**FAAP:** Fundação Armando Álvares Penteado

**FAUUSP:** Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

**FCP:** Fundação da Casa Popular

**FHC:** Fernando Henrique Cardoso

**FGTS:** Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

**FMI:** Fundo Monetário Internacional

**FNHIS:** Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

**IAPAS:** Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social

**IAPI:** Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

**IBGE:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ICV-DIEESE:** Índice do Custo de Vida dos Trabalhadores

**IDH:** Índice de Desenvolvimento Humano

**INPS:** Instituto Nacional de Previdência Social

**IRFM:** Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo

**LA:** Liberdade Assistida

**LGBTQIAPN+:** Sigla para **L**ésbicas, **G**ays, **B**issexuais, **T**ransgêneros, **Q**ueer, **I**ntersexo, **A**ssexuais/**A**românticas/**A**gênero, **P**ansexuais, **N**ão-binárias e mais.

**Master:** Movimento dos Agricultores Sem Terra

**MEB:** Movimento de Educação de Base

**MCMV:** Minha Casa, Minha Vida

**MCMV-E:** Minha Casa, Minha Vida - Entidades

**MCidades:** Ministério das Cidades

**MOVA:** Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos

**MPL:** Movimento Passe Livre

**MNMMR:** Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

**MNRU:** Movimento Pela Reforma Urbana

**MST:** Movimento Sem Terra

**MTD:** Movimento dos Trabalhadores Desempregados

**MTST:** Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

**MSE-MA:** Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto

**MUF:** Movimento Unificado de Favelas

**NEPO:** Núcleo de Estudos de População Elza Berquó

**NPJ:** Núcleo de Proteção Social e Apoio Psicológico

**ONGs:** Organizações Não Governamentais

**PAC:** Programa de Aceleração do Crescimento

**PAM:** Posto de Assistência Médica

**PDC:** Partido da Democracia Cristã

**Petrobrás:** Petrobrás Brasileiro S.A

**Plano SALTE:** Iniciais de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia

**PMCMV:** Programa Minha Casa, Minha Vida

**PMDB:** Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PMSP:** Prefeitura Municipal de São Paulo

**PND:** Programa Nacional de Desestatização

**PNH:** Política Nacional de Habitação

**PP:** Partido Progressista

**PPB:** Partido do Povo Brasileiro.

**Pró-Água:** Programa de Ligação de Água em Unidades Habitacionais Subnormais

**Pró-Favela:** Programa de Urbanização de Favelas

**Pró-Luz:** Programa de Ligação de Luz em Unidades Subnormais

**PSD:** Partido Social Democrático

**PSDB:** Partido da Social Democracia Brasileira

**PT:** Partido dos Trabalhadores

**PTB:** Partido Trabalhista Brasileiro

**RMSP:** Região Metropolitana de São Paulo

**SABESP:** Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

**SASF:** Serviço de Assistência Social à Família

**SBPE:** Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

**SEAC:** Secretaria Especial de Ação Comunitária

**SEBES:** Secretaria do Bem-Estar Social da Prefeitura Municipal de São Paulo

**SEHAB:** Secretaria Municipal de Habitação

**SFH:** Sistema Financeiro de Habitação

**SNHIS:** Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

**SNP:** Secretaria Nacional de Periferias

**SPVV:** Serviço de Proteção a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência e Abuso Sexual

**SUS:** Sistema Único de Saúde

**TMR:** Teoria de Mobilização de Recursos

**TTN:** Tempo de Trabalho Necessário

**TPP:** Teoria do Processo Político

**TCP:** Teoria do Confronto Político

**UBS:** Unidade Básica de Saúde

**UMM:** União dos Movimentos de Moradia

**UNAS:** União de Núcleos, Associações dos Moradores de Heliópolis e Região

**VHP:** Vilas de Habitação Provisória

**ZEIS:** Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>23</b>
Tema e problema de pesquisa.....	23
Objetivos da pesquisa.....	29
Objetivo geral.....	30
Objetivos específicos.....	30
Justificativa e caminhos da pesquisa.....	31
Estrutura do trabalho e procedimentos metodológicos.....	33
Potencialidades e dificuldades da pesquisa.....	38
<b>PARTE I - REFERENCIAIS TEÓRICOS E CONCEITUAIS.....</b>	<b>40</b>
<b>CAPÍTULO I - URBANIZAÇÃO, SEGREGAÇÃO E DIREITO À CIDADE: A LUTA PELA APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....</b>	<b>40</b>
1.1. A segregação espacial urbana e o direito à cidade.....	42
1.2. A especulação imobiliária e a disputa à terra urbana.....	48
1.3. Uma análise histórica sobre a segregação na cidade de São Paulo.....	50
1.3.1 Até 1929: as raízes da concentração industrial, a constituição do problema da habitação e o autoritarismo sanitário.....	51
1.3.2 De 1930 a 1955: a industrialização restringida, a urbanização dos baixos salários e o fenômeno da autoconstrução.....	59
1.3.3 De 1956 a 1979: a industrialização pesada, o Golpe Militar, a espoliação urbana e a crise de uma política habitacional.....	64
1.3.4 De 1980 em diante: a reestruturação produtiva, a precarização do trabalho e o modelo de produção habitacional autogestionária.....	76
<b>CAPÍTULO II - MOVIMENTOS SOCIAIS E LUTAS URBANAS: TRAJETÓRIA E CONSTRUÇÕES TEÓRICAS.....</b>	<b>84</b>
2.1. Espaço urbano e espaço político: a emergência dos movimentos sociais urbanos.....	86
2.2. A noção de cidadania: elementos conceituais.....	90
2.3. A Constituição Cidadã de 1988 e a participação dos movimentos sociais no desenho, implementação e controle social das políticas públicas de direito à cidade.....	92
2.4. O que entendemos, afinal, ser um movimento social?.....	96
<b>PARTE II - ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>101</b>
<b>CAPÍTULO III - A CIDADE DE SÃO PAULO E A FAVELA DE HELIÓPOLIS: DUAS HISTÓRIAS QUE SE ENTRELACAM.....</b>	<b>101</b>
3.1. Os percalços de uma ocupação: tecendo a história da Favela de Heliópolis.....	101
3.2. O início do protagonismo comunitário em Heliópolis: o nascimento e a consolidação da UNAS Heliópolis e Região.....	118
3.3. O direito à moradia não é o direito apenas a um teto: as conquistas da UNAS Heliópolis pelo direito à cidade.....	138
3.4. A UNAS hoje, os seus desafios e as lições aprendidas.....	156
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>160</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>165</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>182</b>
Apêndice A - Roteiro de entrevista.....	182
Apêndice B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	184

<b>ANEXOS.....</b>	<b>185</b>
Anexo A - Termos de Consentimento Livre e Esclarecido assinados.....	185

## INTRODUÇÃO

### Tema e problema de pesquisa

Via com um encanto uma casa nascer da própria terra, do mesmo barro em que, se lançássemos sementes, veríamos brotar o alimento. Quantas vezes havia visto aquele ritual de construir e desmanchar casas, e ainda me maravilhava ao ver se levantar as paredes que seriam nosso abrigo.

(Júnior, Itamar Vieira. **Torto Arado**. 2019, p. 142-143).

A cidade de São Paulo, ao longo do século XX, converteu-se de espaço de produção e valorização de bens e serviços para objeto da valorização de capital. Isto é, tornou-se, ela própria, uma mercadoria (Vainer, 2013). A constituição da capital paulista enquanto uma cidade-mercadoria é produto de uma lógica capitalista de produção social do espaço excludente (Maricato, 1979; Rolnik, 2022). O descompasso histórico entre, de um lado, os processos de crescimento industrial monstruoso (Marini, 2000) e de uma transição urbana acelerada (em apenas quatro décadas, a população brasileira, em um processo liderado por São Paulo, deixou de ser essencialmente rural para se tornar predominantemente urbana) e, de outro lado, a exclusão de parte significativa da população residente na cidade a formas de trabalho dignas e formais e aos direitos sociais, condicionou um processo de segregação não só social como também espacial (Caldeira, 2011).

Este processo não é exclusivo de São Paulo, senão que caracteriza o conjunto das metrópoles brasileiras, ainda que em diferentes temporalidades (Ribeiro, 2022). Movidos e distribuídos espacialmente em razão de fatores de expulsão e de atração populacional, migrantes de diferentes origens dirigiram-se às metrópoles, atraídos pelo crescimento industrial e pela conquista efetiva e concreta de melhores condições de vida (Singer, 1995).

Com o esgotamento do processo de industrialização e a dissolução do nacional-desenvolvimentismo, a mobilidade espacial divorciou-se da mobilidade social (Brito, 1995), conduzindo significativa parcela da população a habitar em condições precárias, em áreas deterioradas ou em risco e nas franjas da periferia urbana (Bógus e Pasternak, 2015). Estas transformações e movimentos são expressão de um padrão de urbanização — e de segregação (Caldeira, 2011), no qual a ocupação de territórios passa a afastar-se cada vez mais das regiões centrais da cidade —, processo no qual o sistema de transporte público assentado no ônibus foi fundamental. A difusão e consolidação das linhas de ônibus foi realizada a partir de capital privado, muitas vezes pertencentes aos próprios especuladores imobiliários (Caldeira,



Centro de São Paulo, sendo circundada por serviços intermodais de transporte<sup>1</sup>), a sua pujante concentração industrial (sobretudo na Vila Carioca e em São Caetano do Sul) e, em especial, o incentivo do poder público, em diferentes esferas, à ocupação (Sampaio, 1990).

O governo federal, proprietário do terreno desde 1966 por meio do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), deixou-o ocioso (Sampaio, 1990). Essa decisão possibilitou que grileiros ocupassem certas partes do território, subdividindo as terras ao seu bel-prazer, criando ruas, demarcando áreas e vendendo lotes que não lhes pertenciam (Sampaio, 1990). Todos que ali tentaram se estabelecer foram forçados a submeter-se aos seus domínios, pagando pelo pedaço de terra ou enfrentando a expulsão imediata por forças que, armadas, agiam a seu mando (Sampaio, 1990). Para os que permaneceram, os serviços de saneamento básico, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos, eram inexistentes (Alves et al., 2022). João Miranda Neto, uma das principais lideranças comunitárias do território e um dos entrevistados<sup>2</sup> para este TCC, destaca a brutalidade presente nas ações dos grileiros:

*A primeira coisa que começamos a lutar aqui: por água e luz. Depois pela terra, que começaram a falar que ia vender, não sei o quê... [...]. Com pouco tempo, a gente começou a querer limpar o mato, juntar os moradores pra limpar o mato. Eu não sabia que existia grupo tomando conta do lugar, com documento falsificado de propriedade e usando a força pra tirar dinheiro das pessoas. Comecei a falar para os vizinhos não darem mais, né? [...] E aí os 'grilheiro' me ameaçaram de morte. O pessoal ia me buscar lá na Estrada das Lágrimas, porque eu trabalhava no horário das quatro às duas e meia da manhã. Tinha um ônibus que trazia a gente, mas não entrava aqui dentro, passava só na Estrada das Lágrimas, sabe? Aí quando eu chegava lá, que teve essa ameaça, já tinha um pessoal lá me esperando. Um com pedaço de pau, outro com alguma coisa, sabe? Só de organizar pra limpar o mato teve esse problema. E aí que eu fui preso mais de dez vezes, e muitas das vezes chegava lá na delegacia e era como se eu fosse igual a eles. Igual os 'grilheiro'. Como que eu tivesse numa disputa, "ah, briga lá por terra, não sei o quê...". Aí juntamos os moradores e partimos pra luta... (João Miranda).*

Paralelamente, a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) usou outras partes deste terreno vago para construir os chamados “alojamentos provisórios” (ver fotografia 4, na página 111), que, apesar do nome, tornaram-se permanentes (Alves et al., 2022). Em estruturas feitas de lona e madeira reaproveitada de outras obras (Baltrusis e Taschner, 2007),

---

<sup>1</sup> Durante a criação de Heliópolis, as estações São Caetano e Tamanduateí, construídas respectivamente em 1883 e 1947, encontravam-se a uma distância aproximada de dois quilômetros da favela. Hoje, além de uma variedade de linhas de ônibus que percorrem suas principais vias, Heliópolis está situada a apenas 300 metros do terminal intermodal do Sacomã, que integra ônibus municipais e intermunicipais, e conta com uma estação de metrô.

<sup>2</sup> Entrevista concedida por NETO, João Miranda. Entrevista I. Entrevistador: Sabrina Oliveira Santos. São Paulo, 2023.

foram assentadas 153 famílias vindas da favela da Vila Prudente e 60 famílias da favela do Vergueiro, removidas para a construção de vias expressas sobre o Rio Tamanduateí. Gradualmente, mais famílias chegaram e, com taipas e papelões, ergueram barracos nos arredores (Alves et al. 2022). Antonia Cleide Alves, removida da Vila Prudente ainda criança, narra<sup>3</sup> como se deu essa ocupação do território:

*Meu pai pagou o aluguel, pagou a passagem, era tudo de pau de arara que a gente vinha. E aí a gente chegou aqui, chegou na Vila Zelina, que é aqui perto [...] No outro dia o meu pai saiu pra tentar comprar um lugar pra gente morar. E aí foi na favela da Vila Prudente que meu pai conseguiu comprar um barraco. Mas era um barraco, assim, que era menos de vinte metros quadrados. Meu pai tinha 1,72m, e ele não ficava em pé, né? E aí a gente ficou lá [...] E em menos de um ano vieram as assistentes sociais. Nós estamos falando de 1971, ainda era o período da ditadura. Então os pobres não tinham muita opção. Eu lembro que cadastraram a gente e falaram que a gente ia pra um alojamento. E depois do alojamento a gente ia ter a casa da gente [...] A gente foi colocado naquele local e ficou esperando a prefeitura vir buscar, pra dar uma casa pra gente. Olha a doideira, né? Nós ficamos esperando e o tempo foi passando. Nós estamos falando de mais de vinte anos! [...] E a favela começou, os outros locais começaram a se espalhar. (Cleide).*

Quando o poder público compreendeu que a ocupação do território já se tornara uma realidade, uma série de remoções e reintegrações de posse contra os moradores passou a ser impetrada. Esse quadro, comum em várias periferias da cidade (Bonduki, Rolnik, 1982; Maricato, 1979; Bonduki, 1998), era agravado pelo contexto autoritário e excludente da ditadura civil-militar brasileira, onde novas medidas de exceção eram adotadas contra partidos políticos, sindicatos, organizações estudantis e outros segmentos da sociedade civil (Magnani, 1992). Ele resultou em um clima de violência, marcado por disputas contínuas pelo direito à terra e à moradia digna. Conforme destacado por Sampaio, "data daí o início da organização da população moradora [de Heliópolis], que nessa ocasião, já estava começando a reivindicar os seus direitos" (Sampaio, 1990, p. 31).

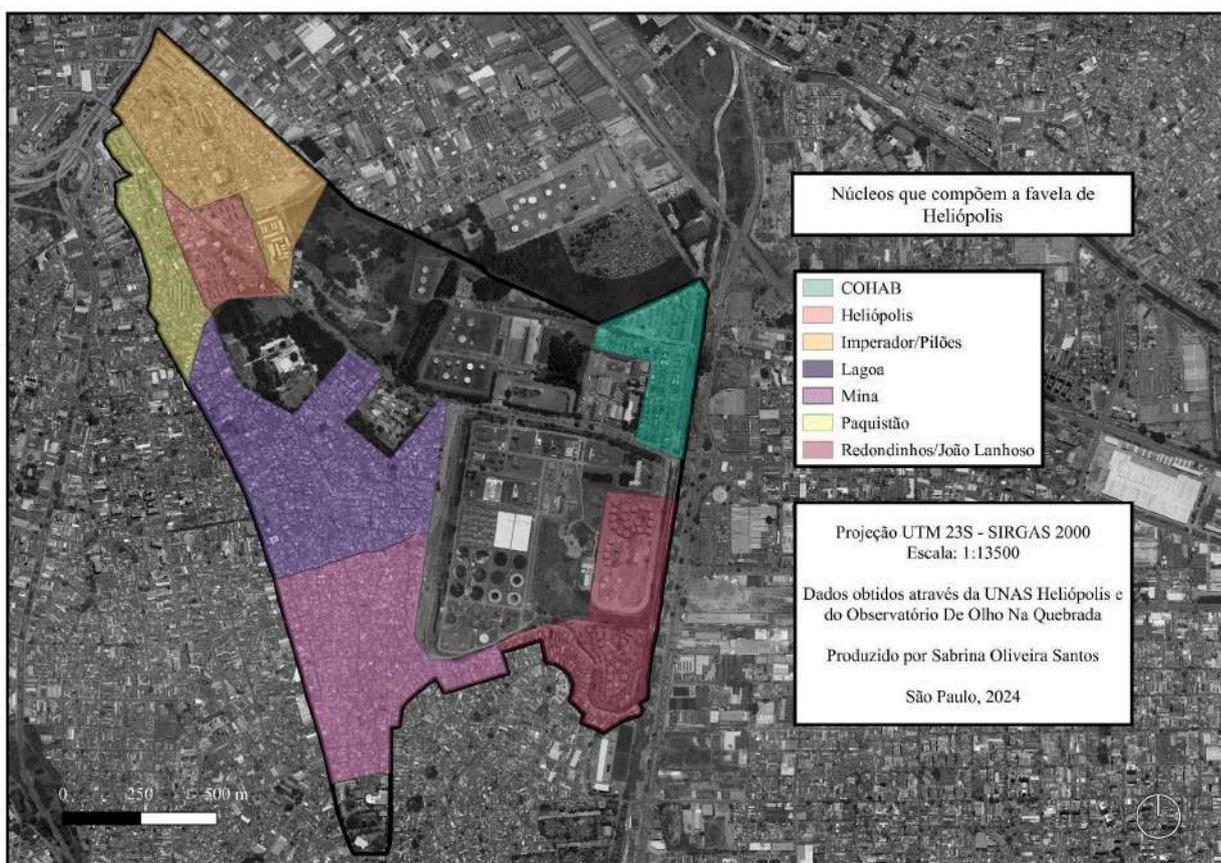
No começo dos anos 1980, com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e de setores progressistas da Igreja Católica alinhados à Teologia da Libertação (Doimo e Rodrigues, 2003), os habitantes de Heliópolis começaram a se organizar em núcleos, que se apoiavam mutuamente diante das ameaças de remoção, das abordagens policiais violentas e dos poucos equipamentos e serviços públicos (Alves et al., 2022). Quando um núcleo estava em perigo, todos os outros se mobilizavam para defendê-lo, demonstrando um forte espírito

---

<sup>3</sup> Entrevista concedida por ALVES, Antonia Cleide. Entrevista III. Entrevistador: Sabrina Oliveira Santos. São Paulo, 2024.

comunitário. Os moradores sabiam que, caso uma casa fosse derrubada, todas seriam, e por isso resistiram juntos (Alves et al., 2022). Nas palavras de Cleide,

*[...] a luta das lideranças de cada núcleo foi para saber quem era, de fato, o dono da terra, porque havia muito grileiro, e focar a pressão junto à Prefeitura, que podia garantir pra gente o direito à terra e o direito de morar. Nossos moradores sempre 'lutou' pelo direito à terra com a regularização fundiária, sabe? A gente costumava falar: "se o João-de-Barro tem a sua casa, por que nós não podemos ter?" Esse trabalho tinha que ser coletivo, e as pessoas pensavam assim também. (Cleide).*



**Mapa 2** - Núcleos que compõem a Favela de Heliópolis.

**Fonte:** Elaboração própria, 2024.

Na esteira da redemocratização, já ao fim da década de 1980, as remoções de favelas foram diminuindo progressivamente (Brum, 2013), dando lugar às políticas de urbanização (Denaldi, 2000). Em paralelo, a multiplicação de instituições participativas de elaboração de políticas públicas - como orçamentos participativos, conselhos gestores, conferências, entre outras - propiciou novas oportunidades de mobilização e representação no desenho das políticas e na regulação da ação governamental (Houtzager, Gurza Lavallo e Acharya, 2004; Avritzer, 2002; Dagnino, 2002). Dessa maneira, os moradores das favelas, organizados em movimentos sociais urbanos, sindicatos, associações de moradores, organizações não

governamentais (ONGs) e outras entidades (Gohn, 1997), emergiram como agentes políticos ativos (Teixeira e Tatagiba, 2005).

Neste contexto, as lideranças comunitárias de cada núcleo de Heliópolis reconheceram a necessidade de se unirem sob uma única entidade, a fim de fortalecer as reivindicações junto ao poder público, especialmente nas demandas relacionadas à habitação e à regularização de terras. Assim nasceu, em janeiro de 1990, a União de Núcleos, Associações dos Moradores de Heliópolis e Região (UNAS), constituída como uma associação civil de direito privado, sem fins econômicos, de caráter cultural e social, e de gestão comunitária (UNAS, 2016).

Ao longo dos anos 1990, a luta da UNAS pelo direito à terra e à moradia transcendeu a busca apenas por uma habitação, e passou a incorporar, em todas as suas ações coletivas, a reivindicação de outras demandas urgentes do território, ligadas ao acesso a serviços de educação, saúde, transporte, assistência social, cultura, segurança alimentar e nutricional, assessoria jurídica, defesa, preservação e conservação do meio ambiente, entre outros. Essas demandas, de acordo com Reginaldo José Gonçalves<sup>4</sup>, líder comunitário de Heliópolis e representante da cultura Hip Hop na região, estiveram intrinsecamente ligadas “à *necessidade de repensar o modo como as cidades e o direito à moradia foi pensado, priorizando o acesso a serviços e bens a uma população de alta renda, às custas da grande maioria dos moradores das favelas*”.

*Uma coisa bem interessante que a gente sempre fala é que a gente pensa, quando fala em moradia, só em um teto pra se viver. E lá atrás as primeiras lideranças de Heliópolis já perceberam que um teto para se viver não era o suficiente, sabe? Você tem que ter um teto pra você poder chegar do trabalho e descansar, mas também tem que ter a saúde, a educação, a cultura e o lazer rodeando esse teto, porque senão não adianta de nada, certo? E aí a UNAS começou a trabalhar todas essas outras áreas. Então as lideranças começaram pela luta pelo direito à moradia, mas depois elas perceberam que a luta pelo direito à educação de qualidade era importante. A luta pelo direito à saúde era muito importante. A luta pelo direito ao acesso à cultura também era fundamental. E que a gente tinha que sair e chegar nos lugares... A nossa luta foi por fazer parte da cidade, como todo mundo faz. Então nós queríamos fazer parte da cidade de São Paulo também. (Reginaldo).*

Efetivando parcerias com órgãos do setor público, empresas privadas e outras organizações da sociedade civil, a UNAS começou a operar através da implementação direta de projetos e da execução indireta de programas ou planos de ação (UNAS, 2021), de forma a lutar pelo acesso à cidade e à cidadania. Ao escrever o seu Estatuto, a instituição adotou como

---

<sup>4</sup> Entrevista concedida por Gonçalves, Reginaldo José. Entrevista II. Entrevistador: Sabrina Oliveira Santos. São Paulo, 2024.

missão "contribuir para transformar Heliópolis e região em um Bairro Educador, promovendo a cidadania e o desenvolvimento integral da comunidade" (UNAS, 2021). Cleide recorda:

*Eu comemoro o Dia de Heliópolis a partir da primeira luta dos moradores. O Dia da Luta. Por isso que a gente tem a Rua da Mina, onde é a sede da UNAS, porque era lá que a gente sentava com todo mundo, todas as lideranças, todas as comissões de moradores. E a gente discutia o que estava acontecendo em cada local. Nós conseguimos que todos os prefeitos viessem aqui e fizessem algum tipo de intervenção. É essa vontade que a gente sempre teve, de fazer o poder público estar presente, fazendo o papel dele. (Cleide)*

Por meio de convênios<sup>5</sup>, hoje a UNAS é responsável pela gestão de 17 Centros de Educação Infantil (CEIs) distribuídos por Heliópolis, bem como de 17 salas de aulas do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA); de 11 Centros para Crianças e Adolescentes (CCAs); de uma unidade do Serviço de Assistência Social à Família (SASF); de uma unidade do Centro Dia do Idoso (CDI); de três unidades do Serviço de Medida Socioeducativa em Meio Aberto (MSE-MA); de um Núcleo de Assistência Jurídica Gratuita; de dois Telecentros; de um Centro de Defesa e Convivência da Mulher (CDCM); de um Centro de Cidadania LGBTQIAP+ (CCLGBT); de uma unidade do Serviço de Proteção a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência e Abuso Sexual (SPVV); e de um Núcleo de Proteção Social e Apoio Psicológico (NPJ). Ainda, ela administra 60 projetos, financiados por organizações e empresas alinhadas aos seus valores.

Uma vez apresentada, ainda que brevemente, a história de Heliópolis e da UNAS à luz das contradições urbanas em São Paulo, explicitamos na sequência os principais aspectos formais, teóricos e metodológicos deste trabalho, que buscará responder à seguinte pergunta: *de que maneira se deu a relação entre a organização popular em Heliópolis, particularmente a partir da criação e consolidação da UNAS, e o direito à cidade pelos moradores da favela?*

Dando suporte a essa questão principal, existem mais duas outras perguntas que nela se imbricaram: *1) qual o caráter das culturas políticas desenvolvidas nesta organização? e 2) quais os espaços nos quais se desenvolvem os seus sujeitos?*

## **Objetivos da pesquisa**

---

<sup>5</sup> O convênio é um acordo firmado entre a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) ou seus entes da administração direta e indireta e uma entidade da administração pública municipal, estadual, federal ou distrital ou organizações particulares sem fins lucrativos, para buscar objetivos de interesse comum entre as partes (PMSP, 2024).

## **Objetivo geral**

Esta pesquisa tem por objetivo geral investigar, alicerçado em dados e enfoques teóricos de perspectiva crítica, como se deu a articulação histórica de dois processos: 1) o de formação e consolidação histórica da favela de Heliópolis, no contexto da evolução urbana de São Paulo; e 2) o de surgimento e atuação da UNAS Heliópolis e Região, enquanto um esforço de unificação organizativa de movimentos sociais urbanos, em um amplo processo de mobilização e articulação política em busca do acesso à cidade pelos moradores, e os seus direitos.

Partimos da hipótese de que a negação do direito à terra urbana e à moradia aos recém-chegados em Heliópolis motivou a criação de formas de organização social, surgindo, assim, a UNAS. Por outro lado, a UNAS promoveu uma conscientização e um acúmulo de experiências, que permitiu a efetivação de políticas públicas voltadas à garantia do direito à cidade pelos moradores do território.

A história de Heliópolis reflete as realidades econômicas e sociais de muitas outras favelas e bairros periféricos distribuídos pelo país. Contudo, o modo como os moradores enfrentaram as adversidades por meio da organização popular é notável, e merece uma análise mais aprofundada sobre sua experiência política. Acreditamos que a diversidade de sujeitos e grupos sociais que estão mobilizados dentro da comunidade, expressa em diversos espaços como igrejas, conselhos, escolas, associações de bairro, fóruns e redes, tem o potencial de contribuir para a formação de uma corrente coletiva de ações político-sociais - por sua vez, passíveis de serem replicadas em outros contextos urbanos.

## **Objetivos específicos**

Como objetivos específicos deste TCC, enumeram-se:

1. Refletir sobre o surgimento e a expansão da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com base nas condições prévias que a tornaram uma “cidade industrial”, bem como identificar as principais contradições de sua ocupação;
2. Analisar os contextos de segregação socioespacial, desigualdades sócio-espaciais e concentração da pobreza urbana, explicitando seus significados;
3. Refletir sobre a existência e os contornos de uma cidade "legal", "regular", em oposição, mas relacionado, à cidade "ilegal", "irregular";

4. Refletir sobre a emergência dos movimentos sociais urbanos nas lutas pelo direito à cidade junto ao poder público, para que os territórios e seus moradores usufruam dos seus direitos;

5. Colaborar com a construção de dispositivos de aproximação, escuta e participação, bem como subsidiar elementos teóricos e informações estatísticas para a formulação de políticas públicas voltadas à melhoria sócio-econômica em Heliópolis.

### **Justificativa e caminhos da pesquisa**

A cabeça pensa onde os pés pisam.

(Betto, Frei. **Dez conselhos para os militantes da esquerda**. 2002, p. 2018).

A escolha de analisar como se deu a disputa pelo direito à moradia e à cidade em Heliópolis através da perspectiva da organização popular do território relaciona-se, em especial, com as minhas vivências e experiências profissionais nos últimos três anos.

Neste período, dei início à minha militância em movimentos sociais urbanos, participando das formações promovidas pela Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Essas experiências me ensinaram o profundo descolamento entre a ordem legal e a cidade real, e eu pude constatar, por exemplo, como a nossa legislação sobre o uso do solo urbano, rigorosa e detalhista, conviveu com um processo de ocupação do solo anárquico e desastroso, causador de dramas e tragédias - a exemplo dos incêndios, das inundações, das epidemias e das ações de reintegração de posse que aconteceram na favela de Heliópolis.

Paralelamente, eu comecei a trabalhar na UNAS, organização estudada neste TCC. Nela, em contrapartida aos diversos conflitos, contradições e especificidades que pairam sobre a formação do território, eu pude conhecer o cotidiano forjado na luta e na resistência de seus moradores, que buscam, por meio de uma educação que extrapola os muros da escola e por disputas pelo uso dos espaços da cidade, uma transformação efetiva em suas realidades.

Um grande estímulo para a escolha deste tema de pesquisa foi a minha convivência com os meus colegas do “De Olho Na Quebrada”, projeto idealizado pela UNAS em 2018, e do qual venho participando desde 2021. Juntos, nos engajamos em um processo de geração cidadã de dados e de resgate das memórias locais, a fim de desconstruir os discursos que estigmatizam as nossas ‘quebradas’ e dar visibilidade aos reais conflitos, demandas e

potenciais existentes nas favelas. Para tanto, seguimos a lógica pedagógica de Paulo Freire (1983), que envolve o diagnóstico do problema e do que é preciso para solucioná-lo; a elaboração preliminar da proposta de trabalho propriamente dita; e o desenvolvimento do processo de participação de um grupo, ou de toda a comunidade, na implementação da proposta. Essa abordagem me permite afirmar que Heliópolis é um lugar de uma juventude entusiasmada, criativa e inventiva.

É importante ressaltar que esse trabalho que tenho desenvolvido com meus colegas ao longo dos anos - de coletar dados por meio de nosso envolvimento direto nos bairros, e de propor diagnósticos e soluções embasadas nas nossas próprias vivências - me fez entrar em contato com um discurso comum, que respalda as falas e a atuação prática do Estado. Tais falas sugerem que as cidades brasileiras experimentaram um crescimento desordenado, resultando em uma aparente sensação de caos e falta de controle. No entanto, eu acredito que rotular uma cidade como “desordenada” é, em sua essência, uma ideologia. Foi com o crescimento “desordenado” das favelas e das autoconstruções, frente à insuficiência das políticas públicas, que a maioria da população (inclusive eu) sobreviveu. Se nós, enquanto estudantes e profissionais ligados às políticas públicas, não abordarmos e enfrentarmos essa questão, será difícil visualizar um futuro melhor para nossos bairros, nossas cidades e nossas pessoas. A necessidade de uma outra cidade, e um outro planejamento urbano, também foi um dos motivos para a escolha do tema deste TCC.

É importante registrar que, em 2022, a Universidade Federal do ABC, em parceria com a UNAS, ofereceu o curso de caráter extensionista “Produção e Reprodução de Conhecimento em Heliópolis: fortalecendo as bases de um Bairro Educador”. No âmbito deste projeto, eu pude participar de duas frentes de pesquisas, que despertaram o meu interesse em aprofundar os estudos sobre a história do território. A primeira frente dedicou-se à investigação da situação alimentar, mais especificamente do nível de fome e risco de fome da comunidade escolar. A outra frente iniciou um processo de mapeamento e caracterização da Rede de Proteção aos Direitos de Crianças e Adolescentes em Heliópolis, visando identificar o papel e a capacidade de atendimento dos equipamentos de caráter público ou privado do bairro.

Por fim, em novembro de 2022, eu fui convidada pelo presidente recém-eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, para participar da equipe que se ocupou da transição governamental<sup>6</sup>. O novo governo teria início em 1º de janeiro de 2023. Então, nesse curto período de três meses,

---

<sup>6</sup> O governo de transição é um procedimento adotado através da Lei 10.609/2002, para assegurar que o candidato eleito possa receber informações e dados necessários ao exercício da função, assim que tomar posse.

nós trabalhamos na sistematização e no diagnóstico dos principais programas, ações e legislações relacionadas às políticas públicas (focando especificamente nas políticas voltadas para a juventude, minha atual área de atuação). Essa experiência, onde eu fiz uso dos conhecimentos adquiridos tanto na academia quanto nos movimentos sociais, destacou a importância de promover os direitos da juventude como parte fundamental do combate às desigualdades no espaço urbano. Nós, enquanto parte das juventudes, estamos em uma busca de novos caminhos - que é, a meu ver, e parafraseando Milton Santos, uma visão iluminada do futuro, e não apenas uma prisão em um presente subalternizado pela lógica instrumental ou aprisionado num cotidiano vivido. Acreditamos na exploração de novas possibilidades de viver a cidade, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade tem direito de desejar e porque merece a pena lutar.

Esse acumulado de oportunidades me ensinou, entre tantas coisas, que a universidade não pode se isolar dos problemas da sociedade brasileira, que tanto continua a sofrer com a fragilidade da sociedade civil, a pobreza crônica, o analfabetismo e a falta de alternativas econômicas. A universidade deve ser um agente de transformação cultural e social, contribuindo para a solução desses problemas, em parceria com o Estado e a sociedade civil (sobretudo os movimentos sociais). Essa não é uma escolha ideológica ou voluntária, mas uma exigência histórica. Foi sob essa perspectiva que a proposta de TCC foi sendo desenhada.

### **Estrutura do trabalho e procedimentos metodológicos**

Quando o pesquisador está instalado numa universidade, indo ao campo apenas por poucas horas de cada vez, pode manter sua vida social separada da atividade de campo. Lidar com seus diferentes papéis não é tão complicado. Contudo, se viver por um longo período na comunidade que é o seu objeto de estudo, sua vida pessoal estará inextricavelmente associada à sua pesquisa.

(Whyte, William Foote. **Sociedade de esquina**. 2005, p. 283).

Este trabalho encontra-se estruturado em três capítulos, além dos apêndices, dos anexos e da presente introdução. No primeiro capítulo, intitulado **“Urbanização, segregação e direito à cidade: a luta pela apropriação do espaço urbano”**, investigaremos como se deu a evolução urbana do nosso país - com foco na cidade de São Paulo -, expondo algumas circunstâncias objetivas que contribuíram para o surgimento das favelas e periferias. Para isso, partiremos do entendimento das favelas enquanto frutos da dinâmica de acumulação do

capital, que acabou por desencadear processos de segregação e exclusão social - sendo estes os desafios mais urgentes a serem tratados para a efetivação do direito à cidade.

Construímos a argumentação e o quadro teórico deste capítulo a partir da análise e da reflexão crítica sobre as obras de Flávio Villaça (1998; 2001), Ermínia Maricato (1979; 1996; 1997; 2015), Raquel Rolnik (1997; 2000; 2022), Lúcio Kowarick (1979; 2000), Paul Singer (1970; 1973; 1981), Milton Santos (1978; 1980; 1993) e outros tantos autores, de forma a mostrar que a distribuição das pessoas pelas cidades - e o lugar que foi reservado aos pobres na urbe - não aconteceu de maneira aleatória.

Para elaborar este capítulo, também recorremos a dados habitacionais, populacionais, e informações sobre condições sanitárias e de higiene presentes nos últimos quatro Censos Demográficos. Esses dados foram obtidos em formato digital junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e são referentes aos anos de 1980, 1991, 2000 e 2010. Posteriormente, eles foram ajustados para corresponder aos setores censitários utilizados no último Censo disponibilizado, de 2010. Essa análise nos revela como se deu o crescimento da população residente em favelas na cidade de São Paulo ao longo do tempo.

O segundo capítulo, intitulado "**Movimentos sociais e lutas urbanas: trajetória e construções teóricas**", cumpre o papel de realizar uma breve reconstrução histórica do surgimento dos movimentos sociais no Brasil, com foco em sua luta pela redemocratização do país e pela promulgação de uma nova Constituição, período marcado por uma intensa efervescência social. Analisamos brevemente o processo de institucionalização dos movimentos, destacando sua associação ao governo e a consequente mudança em suas formas de atuação. Este período é contextualizado em um cenário de crescimento do regime neoliberal, que aprofunda as exclusões e desigualdades enraizadas na sociedade, resultando na perda da visão coletiva e na anulação da fala pública.

Um pressuposto fundamental a ser discutido neste capítulo é a relação entre movimentos sociais urbanos e classes sociais. Em consonância com as ideias de Thompson (1987), que sugere que "a classe operária não surgiu tal como sol numa hora determinada", e sim, que "ela esteve presente ao seu próprio fazer-se", compreendemos que as classes pauperizadas e espoliadas desempenharam um papel fundamental na formação da cidade. Embora não tenham liderado o processo, elas constituíram o "*outro*" (que, apesar de ser negado ou excluído, permaneceu como uma faceta inegável da nossa sociedade). A lógica do lucro prevaleceu no ambiente urbano, mas ela teve que coexistir e se adaptar às ocupações, às pressões dos moradores de favelas, às suas organizações e ao seu reconhecimento

institucional. As políticas de remoção forçada não conseguiram deter ou controlar as diversas formas com que essas pessoas influenciaram a construção da cidade, por uma razão muito simples: elas também são sujeitos no processo de urbanização.

No terceiro capítulo, intitulado “**A Favela de Heliópolis e a Cidade de São Paulo: histórias que se entrelaçam**”, apresentaremos o processo de formação e consolidação do campo de pesquisa escolhido, inserindo-o no processo de urbanização anteriormente descrito. Abordaremos aqui as suas características gerais e específicas, suas conexões com a cidade, o seu desenvolvimento e a sua constituição enquanto um bairro - sobretudo, enquanto um Bairro Educador. Para isso, recorreremos, em primeiro lugar, a um levantamento bibliográfico de trabalhos, teses e dissertações sobre o território.

Adotamos, como principal referência bibliográfica, a tese de livre-docência da socióloga Maria Ruth de Amaral Sampaio (1990), intitulada “Heliópolis: o percurso de uma invasão”. Um rico relato em primeira pessoa, das condições físico-espaciais, econômicas, sociais e de interação da comunidade com o poder público entre os anos de 1970 e 1990.

É importante dizer que poucas são as pesquisas de caráter bibliográfico sobre Heliópolis, ainda que algumas iniciativas se destaquem, sobretudo nos campos da Arquitetura e Urbanismo, da Geografia e da Educação. São elas: Souza (2023), Procópio (2021), Benedetti (2020), Stevanato (2020), Oliveira (2019), Bastos (2019), Massimino (2018), Moreira (2017), Silva (2016) e Castilho (2013). Infelizmente, as contribuições no campo das Políticas Públicas são escassas, e geralmente ignoram a dimensão espacial dos processos econômicos.

Durante toda a redação deste TCC, nós partimos do princípio de que a cidade não é apenas um cenário onde a ação social transcorre, mas sim o produto das diversas ações, intervenções e mudanças impostas por uma ampla gama de atores - como o poder público, corporações privadas, associações, grupos de pressão, moradores, visitantes, infraestruturas urbanas, redes viárias, mobiliários urbanos, eventos, entre outros -, em uma intrincada rede de interações, trocas e conflitos. Esse processo, em constante evolução, resulta em um repertório de possibilidades que podem servir como base para novos arranjos ou, ao contrário, que podem se apresentar como obstáculos. Na busca de entender esses movimentos na favela de Heliópolis, optamos pela adoção da *investigação etnográfica* (Magnani, 2009). O que estamos propondo, aqui,

[...] é um olhar de perto e de dentro, mas a partir dos arranjos dos próprios atores sociais, ou seja, das formas por meio das quais eles se avêm para transitar pela

cidade, usufruir seus serviços, utilizar seus equipamentos, estabelecer encontros e trocas nas mais diferentes esferas – religiosidade, trabalho, lazer, cultura, participação política ou associativa etc. Esta estratégia supõe um investimento em ambos os pólos da relação: de um lado, sobre os atores sociais, o grupo e a prática que estão sendo estudados e, de outro, a paisagem em que essa prática se desenvolve, entendida não como mero cenário, mas parte constitutiva do recorte de análise. É o que caracteriza o enfoque da antropologia urbana, diferenciando-o da abordagem de outras disciplinas e até mesmo de outras opções no interior da antropologia. (Magnani, 2009, p. 132).

Devido à minha condição de trabalhadora da UNAS Heliópolis e Região, eu tive acesso a um fértil manancial de informações. As reuniões, aulas, manifestações, dentre outras maneiras de diálogo que presenciei junto aos agentes envolvidos do desenho das políticas públicas para o território, junto ao acesso a relatórios, registros pessoais, manuais, jornais, revistas, fotografias, cartas, anúncios, fatos de imprensa falada, entre outros documentos, transformaram-se em momentos de intenso acúmulo de conhecimentos. A *observação participante* e a *análise documental* (Marcus, 1991; Magnani, 2009), dessa forma, foram as principais ferramentas utilizadas para a construção deste capítulo.

Em uma ampla combinação de técnicas e recursos metodológicos, também realizamos quatro entrevistas semiestruturadas com lideranças comunitárias de Heliópolis, entre os meses de novembro de 2023 e janeiro de 2024, com autorização para gravação e uso do conteúdo para pesquisa (Anexos 3, 4, 5 e 5, com o roteiro completo no Anexo 1). As pessoas selecionadas prontamente concordaram em conceder entrevistas, e não manifestaram objeção quanto à divulgação de seus nomes.

Cada um dos participantes entrevistados, por diferentes motivações, migrou para a metrópole de São Paulo durante as décadas de 1970 e 1980, imersos na vivência das favelas e navegando entre as esferas educacionais, religiosas e profissionais de Heliópolis, forjando estratégias de resistência e subsistência. João Miranda, Cleide, Reginaldo e Solanje são pessoas que experimentaram os impactos econômicos e políticos da ditadura militar, da exploração urbana (um conceito que será elucidado posteriormente) e da ausência de políticas públicas articuladas no território. Eles também são pessoas que entenderam a memória coletiva como a principal estratégia para garantir uma vida na cidade, bem como a tomada de palavra como um ato político. Recordar a ocupação de um lugar e a luta que se estendeu é, aqui, sinônimo de tomar posição moral, política e identitária. Um aspecto importante em nossa pesquisa, e que perpassa todo o nosso estudo de caso, é o papel de liderança das mulheres nas batalhas travadas em Heliópolis, seja na ocupação do espaço público, seja na conscientização política do âmbito privado.

Cabe dizermos que as respostas que obtivemos com as entrevistas foram além das perguntas que fizemos, nos permitindo desenvolver a pesquisa sob o olhar da *história oral testemunhal*, conforme proposto por José Carlos Sebe Bom Meihy (2005). As lideranças comunitárias de Heliópolis não apenas compartilharam os eventos isolados que deram origem à favela, mas também discutiram, em suas narrativas, as perseguições políticas, as violências, os deslocamentos, as catástrofes e, principalmente, as experiências vivenciadas em grupo. Além disso, nos permitiram entender mais profundamente a estrutura organizacional da UNAS Heliópolis e Região e obter informações mais diretas sobre os efeitos alcançados e esperados das ações que foram realizadas ou planejadas para o futuro. Nesse contexto, a *memória* emergiu como uma ferramenta político-social para destacar os elementos identitários da comunidade. Em consonância com que afirma Meihy (2005), nós percebemos que

[...] mais do que a soma das memórias individuais, a memória coletiva é um fenômeno construído pela força de fatores externos que circunstanciam um determinado grupo, marcando sua identidade. A memória coletiva é reconhecida no cruzamento de temas comuns – identidade – das narrativas individuais (Meihy, 2005, p. 64).

Como já mencionado, existe uma ampla e explícita interação entre mim, os entrevistados e o território estudado. A inspiração para o presente trabalho veio, inclusive, das experiências e diálogos compartilhados com esses interlocutores, ao longo dos anos. Dessa forma, consideramos que este TCC se configura como uma pesquisa participativa, construída coletivamente. Em outras palavras, ela é uma *pesquisa-ação* (Thiollent, 1947; Borda, 1978), caracterizada por ser uma pesquisa em movimento, na qual a prática é anterior à reflexão e o pesquisador ocupa, ao mesmo tempo, no lugar de sujeito e “objeto” da sua própria pesquisa.

Para equilibrar esses papéis, foi necessário estabelecermos um ritmo entre a imersão e a distância, alternando entre a ação e a reflexão. E, mesmo seguindo as metodologias aqui citadas, não houve rigidez ou fórmula fixa; o nosso ritmo foi determinado pelo contexto da pesquisa e pelos compromissos com os interlocutores. Essa abordagem envolve, ainda, um esforço intelectual de valorizar as experiências vivenciadas e, ao mesmo tempo, refletir criticamente sobre elas. No nosso caso, tal reflexão só foi possível mediante a minha inserção pedagógica e política ativa no território.

As **considerações finais** trazem algumas formulações gerais sobre o percurso do trabalho, um esforço de síntese das principais reflexões feitas ao longo de sua redação, entendendo que o seu conteúdo insere-se em uma produção coletiva, ancorada tanto nas

bibliografias citadas quanto nas pessoas entrevistadas, que trabalham para melhorar as condições de vida nas favelas, e a indicação de uma agenda futura de pesquisa, abordando aspectos que não puderam ser aprofundados neste TCC, pelos seus objetivos particulares. Veremos, sobretudo, o quão fundamental é estabelecer uma gestão urbana inclusiva e participativa a nível local.

## **Potencialidades e dificuldades da pesquisa**

Ontem, experiência adquirida. Amanhã, lutas novas. Hoje, porém, é a nossa hora de fazer e de construir.

Xavier, Chico. **Ideal Espírita**, ano desconhecido.

Com este trabalho, pretendemos contribuir para o debate dos caminhos traçados pelos movimentos sociais urbanos, identificando os entrelaçamentos entre a produção capitalista do espaço urbano em contexto periférico e o fazer político. Refletir sobre os dilemas, os conflitos e as alternativas que a UNAS enfrentou ao longo dos anos traz contribuições para se pensar em perspectivas e estratégias futuras, na possibilidade de um novo período de avanços.

Do ponto de vista teórico, nos deparamos com um enorme desafio, pois, ao mesmo tempo em que abordamos conquistas concretas, materiais, de programas, de críticas, de avanços e de retrocessos nas demandas e lutas históricas, abordamos também as trajetórias de vida de um conjunto de pessoas que dedicaram o seu tempo, a sua militância, o seu trabalho, o seu lazer, a sua esperança e as suas apostas em prol de um projeto em que acreditam. São dimensões indissociáveis, que exigem um tratamento profundamente respeitoso, para que seja produtivo e consequente. Para isso, realizamos um esforço metodológico de “(...) descobrir por que aquilo que as pessoas que estudamos fazem e dizem parece-lhes, eu não diria evidente, mas coerente, conveniente, razoável” (Goldman, 2006, p. 167). Em consonância, acreditamos que:

Todos os nossos esforços devem estar voltados para saber ouvir, recolher, sistematizar as manifestações populares; analisar as condições em que se dão as lutas de classe; formular propostas de articulações das lutas através de objetivos e formas de organização e luta que correspondem às possibilidades dos movimentos. Isso é certamente mais difícil, arriscado, do que deduzir programas e propostas dos modelos consagrados. Mas seus resultados se mostram nas energias, iniciativas, esperanças despertadas na própria mobilização dos trabalhadores (Coletivo Desvios, 1982, pp. 77-78).

Além dos espaços de pesquisa já citados, este TCC desenvolve-se, também, no âmbito do Observatório das Migrações em São Paulo (Núcleo de Estudos de População ‘Elza Berquó’, da Unicamp). Minha participação no Observatório vincula-se ao projeto “Periféricos na Periferia”, que busca mapear e entrevistar imigrantes internacionais e pessoas em situação de refúgio de países da periferia do sistema capitalista residentes em territórios periféricos da cidade de São Paulo. Esta pesquisa, em Heliópolis, tem sido desenvolvida através de três etapas: a capacitação dos educadores sociais da UNAS sobre migração, refúgio e direitos humanos; a capacitação de famílias migrantes e refugiadas sobre direitos trabalhistas, rede de serviços, documentação e cidadania e; o mapeamento e identificação do perfil sociodemográfico do imigrante e do refugiado residente em Heliópolis. Em que pese este projeto ter como objeto a mobilidade humana, que não é propriamente foco deste TCC, são inegáveis as transversalidades que condicionam ambos os temas, de modo que este TCC se beneficia, também, desta pesquisa mais ampla em andamento.

## **PARTE I - REFERENCIAIS TEÓRICOS E CONCEITUAIS**

Na primeira parte deste TCC, investigaremos, ao longo de dois capítulos, como se deu a evolução urbana do nosso país - com foco na cidade de São Paulo -, expondo algumas circunstâncias objetivas que contribuíram para o surgimento das favelas e periferias. Em conjunto, exploraremos a interconexão entre a forma de produção da cidade e os deslocamentos intra-urbanos das diferentes classes sociais, que deram origem aos movimentos sociais urbanos, populares e reivindicatórios de bens e equipamentos coletivos e de moradia, articulados, em geral, ao nível dos bairros.

A amplitude do período em questão e a profundidade das transformações ocorridas nos permitiram apenas resgatar alguns poucos processos que deixaram sua marca na RMSPP durante esses anos. Nosso objetivo foi estabelecer uma conexão entre as principais conjunturas políticas de grande escala e as condições de vida das classes trabalhadoras, bem como o surgimento das lutas e reivindicações em busca de melhorias específicas para o contexto urbano.

A partir deste referencial, entenderemos a formação e consolidação do nosso campo de estudo, Heliópolis, bem como o sentido e a relevância histórica da UNAS enquanto um movimento social urbano. É importante ressaltar que essa revisão bibliográfica não buscará encerrar o debate sobre os fenômenos aqui discutidos, mas sim, oferecer uma visão abrangente que possa contribuir para o nosso estudo de caso.

### **CAPÍTULO I - URBANIZAÇÃO, SEGREGAÇÃO E DIREITO À CIDADE: A LUTA PELA APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

Nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado ou compreendido se não for considerada a enorme desigualdade econômica e de poder político que ocorre em nossa sociedade. O maior problema do Brasil não é a pobreza, mas a desigualdade e a injustiça a ela associada. Desigualdade econômica e desigualdade de poder político.

[...]

Nenhum aspecto do espaço urbano brasileiro poderá ser jamais explicado ou compreendido se não forem consideradas as especificidades da segregação social e econômica que caracteriza nossas metrópoles, cidades grandes e médias. Da mesma forma, a segregação urbana só pode ser satisfatoriamente entendida se for articulada explicitamente (e não apenas implicitamente ou subentendida) com a desigualdade (Villaça, 2001, p. 37).

A fim de compreendermos de maneira mais profunda os aspectos gerais do processo de formação das cidades brasileiras, consideramos que a lógica da *localização dos recursos no espaço urbano* - sejam eles a moradia, as oportunidades de emprego, os serviços e os equipamentos urbanos, de educação, saúde, lazer, cultura, segurança, entre outros - deva ser o ponto de partida da nossa análise e o sustentáculo da presente pesquisa. A disponibilidade e a disposição desses recursos na malha urbana tornam certas áreas na cidade consideravelmente mais bem equipadas e vantajosas do que outras, e por consequência, mais valorizadas (Marguti, Costa e Galindo, 2016, p. 12). Dentro desse contexto, Flávio Villaça (2001) apresenta uma tese central para o nosso estudo: existe uma competição entre as diferentes classes sociais pelo domínio das melhores localizações urbanas.

Segundo o autor, nas metrópoles brasileiras - e muito provavelmente também nas demais metrópoles latino-americanas - a força mais poderosa (embora não a única) na estruturação do espaço intra-urbano<sup>7</sup> é a “luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído, e na *segregação espacial* dela resultante” (Villaça, 2001, p. 45). Lúcio Kowarick (2000) reforça essa ideia, ao argumentar que, com a implementação de melhorias urbanas em áreas anteriormente negligenciadas, o valor econômico dessas regiões aumenta, à medida que diminui o seu ônus social (Kowarick, 2000, p. 28). Em suas próprias palavras:

No momento em que ocorre esse processo de valorização, essas áreas, antes acessíveis a faixas de remuneração mais baixa, tendem a expulsar a maioria dos locatários, os proprietários que não puderem pagar o aumento de taxas e impostos, transformando-se em zonas para camadas melhor remuneradas. Ademais, elas se fecham para o contingente de novos moradores pauperizados, que deverá procurar em outros lugares, desprovidos de benfeitorias, uma habitação para alugar ou comprar um terreno para construir a sua “casa própria” (Kowarick, 2000, p. 28).

Nesse contexto, ao discutir a produção do espaço urbano, Kowarick (2000) destaca a tendência de concentração dos investimentos públicos, bem como dos investimentos de grandes proprietários, das incorporadoras e do setor da construção civil - formando, em linhas gerais, a estrutura do que pode ser denominado como "capital imobiliário" ou o "circuito mercantil" (Trindade, 2014, p. 83) - em regiões privilegiadas, onde residem e trabalham grupos de rendas média e alta. Esses atores visam obter lucro e renda fundiária com suas

---

<sup>7</sup> Segundo Villaça (2001), os espaços intra-urbanos: (i) constituem o "arranjo interno dos espaços urbanos" (2001, p. 18); (ii) possuem localizações urbanas cujas relações "não podem existir sem um tipo particular de contato: aquele que envolve deslocamentos dos produtores e dos consumidores entre os locais de moradia e os de produção e consumo" (2001 p. 23); e (iii) relacionam-se com "as grandes transformações sociais e econômicas" que são experimentadas pelo país (2001, p. 27).

operações, seja a curto, médio ou longo prazo, concentrando-se no valor de troca do espaço urbano e de suas *localizações*.

Esse modo de atuação do segmento mercantil (Trindade, 2014), respaldado pelo Estado, contribui com o aumento da produção elitista de imóveis, ao mesmo tempo em que amplifica a *especulação imobiliária* e os seus efeitos, impondo novos obstáculos para o acesso dos trabalhadores à terra e à moradia *bem localizadas* (Fix, 2011, p. 37). Há, assim, um conflito destes atores com os setores populares interessados no valor de uso da cidade, isto é, daqueles que usam o território principalmente como meio de existência e de reprodução da vida social (Harvey, 1980; Corrêa, 1989).

As questões aqui apresentadas - as quais serão examinadas com maior detalhe nos próximos itens - suscitam considerações sobre o papel dos espaços intra-urbanos pelo direito à cidade, tema central de nossa pesquisa. Especificamente, estudar os espaços intra-urbanos nos mostra a necessidade de garantir o acesso universal a terras urbanas adequadas e *bem localizadas*, onde seja viável criar condições de vida equitativas, sustentáveis e favoráveis ao bem-estar social, em prol da classe trabalhadora, historicamente explorada.

### **1.1. A segregação espacial urbana e o direito à cidade**

Adotando a definição de Villaça (2001), entendemos a *segregação urbana* como um processo no qual “diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjunto de bairros da metrópole” (Villaça, 2001, p. 142). Isto é, a segregação pressupõe um processo de relativa homogeneização social em certas áreas do território, promovendo o afastamento entre as diferentes classes sociais na cidade.

Este fenômeno de afastamento entre classes está intrinsecamente ligado ao elemento *tempo*: enquanto as classes mais favorecidas residem em áreas onde os serviços urbanos essenciais são facilmente acessíveis, ocorre precisamente o oposto para as classes mais desfavorecidas (Villaça, 2001). Estas são compelidas a percorrer longas distâncias na cidade para alcançar tanto os locais de trabalho quanto as infraestruturas coletivas (como escolas, creches e hospitais), resultando em um investimento de tempo significativamente maior. Nas palavras de Villaça (2001), esse processo de “dominação por meio do espaço urbano” se dá pela “desigual distribuição das vantagens e desvantagens do espaço produzido; essas vantagens e desvantagens dizem respeito especialmente à manipulação, pela classe

dominante, dos tempos gastos nos deslocamentos espaciais dos habitantes da cidade (Villaça, 2001, p. 49).

A partir da leitura de Jouffe (2010), podemos afirmar que, ao pensarmos na localização dos recursos do espaço urbano e no tempo despendido para acessá-los, as classes mais favorecidas desfrutam da vantagem da proximidade, ao passo que a grande maioria da população segue a lógica da acessibilidade.

Se a meta da acessibilidade é a capacidade de deslocar-se na escala metropolitana, o objetivo da proximidade consiste, sobretudo, na repartição dos serviços no espaço urbano, o mais perto possível dos habitantes. Assim a proximidade se preocupa pelas infraestruturas dos serviços necessários enquanto a acessibilidade garante a infraestrutura do transporte até os serviços necessários (Jouffe, 2010, p. 45).

Esse conjunto de situações, que operam pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo próximos às pessoas, é denominado por Kowarick (1979) de *espoliação urbana*. Junto ao acesso à terra e à moradia, esse conjunto de extorsões apresenta-se como “socialmente necessário em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho” (Kowarick, 1979, p. 59).

Interessa-nos registrar que esse somatório de extorsões atua como (mais um) elemento de dominação: a segregação urbana estabelece múltiplos entraves para que as classes baixas encontrem momentos em seu dia a dia destinados a atividades além do trabalho e das responsabilidades gerais associadas à reprodução social (Trindade et al., 2022, p. 8). A própria capacidade de estabelecer laços associativos mais robustos e de se engajar politicamente é consideravelmente prejudicada. Desta forma, não estamos alegando que as classes populares sejam inertes ou incapazes de mobilização, mas apenas ressaltando que a escassez de tempo para transitar entre diferentes localizações é um fator adicional, entre vários outros, que impõe dificuldades para que os estratos populares tenham condições mais propícias para se organizar coletivamente e advogar por seus direitos. Kowarick e Ant (1994) argumentam nesta direção:

No frequente empenho por parte dos grupos dominantes de sanar a cidade dos seus males, não se pode deixar de apontar os conflitos operários que eclodiram nos primórdios da industrialização, encarados enquanto ‘virulento’ fator que ‘contamina’ a ‘paz urbana’. (...) O movimento operário na Primeira República (1889-1930) atinge seu ápice durante a greve geral de 1917. (...) Convém mencionar que a luta dos trabalhadores naquele ano não se deu em torno de sindicatos, centrando-se em torno das ligas de bairro (...) assim, estas zonas populares que circundam as fábricas, onde predominam moradias da classe pobre, passam a ser encaradas como focos de desordem, ‘epidemias anarquistas’ (...). Sem lhe dar um valor primordial no intento de periferizar os trabalhadores, não se pode desprezar este fator político enquanto

causa da desconcentração da moradia operária ocorrida mais tarde (...) (Kowarick e Ant, 1994, p. 79).

É fundamental destacar que esses processos de produção da cidade não ocorrem sem enfrentar lutas e resistências. Essa batalha se desenrola tanto no âmbito teórico-analítico quanto no prático. E, do ponto de vista teórico, grande parte da literatura que aborda as desigualdades urbanas no mundo contemporâneo tem utilizado o conceito de "direito à cidade", originalmente formulado por Lefebvre (2001) na segunda metade da década de 1960, como contraponto essencial à lógica hegemônica de produção da cidade e do espaço urbano.

Conforme expresso por Lefebvre, o direito à cidade "se afirma como um apelo, como uma exigência" (2001, p. 117), sendo a demanda das pessoas comuns pela oportunidade de desfrutar plenamente da cidade e utilizá-la na perspectiva do valor de uso, visando ao seu bem-estar e prazer (Lefebvre, 2001, p. 117). Em franca oposição ao modelo segregacionista de cidade, o direito à cidade, segundo Lefebvre, é o direito

(...) à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc. (...). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) (Lefebvre, 2001, p. 139).

Lefebvre (2001) argumenta que a realização completa do direito à cidade é inviável dentro do sistema capitalista, pois este depende da segregação dos espaços e da restrição da socialização urbana para sua efetivação. Ele enfatiza que a relação com a cidade deve ser baseada no valor de uso, e não no valor de troca. Assim, é imperativo considerar a cidade urbana não como uma mercadoria, mas como um espaço compartilhado, onde as informações estejam acessíveis a todos. Trata-se de um direito inalienável, que se relaciona diretamente com o direito à vida e ao direito de existir na cidade.

O direito à cidade enquanto um direito negado à classe trabalhadora que produz a cidade será, também, abordado pelo geógrafo inglês David Harvey. Em linha com as ideias de Lefebvre, Harvey enfatiza a importância de compreender o sistema capitalista para entender como a cidade é moldada para atender às demandas do atual modo de produção (Harvey, 2005).

O modo capitalista de produção fomenta a produção de formas baratas e rápidas de comunicação e transporte, para que "o produto direto possa ser realizado em mercados distantes e em grandes quantidades", ao mesmo tempo em que novas

“esferas de realização para o trabalho, impulsionadas pelo capital” podem se abrir. Portanto, a redução nos custos de realização e circulação ajuda a criar espaço novo para a acumulação de capital (Harvey, 2005, p. 48).

A partir do exposto, Harvey percebe a cidade como um "sistema dinâmico complexo no qual a forma espacial e o processo social estão em constante interação" (Harvey, 1973, p. 34), e também como o "lugar das contradições acumuladas" (Harvey, 1973, p. 174). Em conformidade com o que diz Lefebvre, Harvey argumenta que, na cidade, o solo urbano adquire valor de troca devido à demanda por ocupação, mas é atribuído valor de uso e comercializado pelo mercado imobiliário.

Harvey conclui que o direito à cidade não se limita apenas à liberdade individual, mas também é um direito coletivo que busca reimaginar a urbanização. Refletir sobre esse direito demanda uma abordagem radical em relação ao processo de urbanização, exigindo uma mudança na maneira como essas cidades são construídas e reconstruídas. Torna-se imprescindível conceber as cidades sob a ótica do uso coletivo, sendo crucial romper com os interesses capitalistas que fragmentam a cidade com base em suas próprias necessidades.

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos (Harvey, 2005, p. 74).

Seja como conceito, ideia ou projeto político, o direito à cidade não apenas possibilita uma crítica ao modelo de cidade existente, mas também nos permite imaginar outras realidades possíveis. Conforme expresso por Harvey, o direito à cidade refere-se ao direito inalienável de moldarmos uma cidade mais alinhada com nossos desejos, paixões e interesses, reivindicando "algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas." (Harvey, 2005, p. 30).

Teremos um momento específico neste trabalho para tratar do momento em que a luta pelo direito à cidade se evidencia nos movimentos sociais urbanos (itens 2.2 e 2.3 do Capítulo II). Entretanto, interessa-nos dizer aqui que, durante a construção da Constituição Federal de 1988 (CF/88), houve uma diversidade de movimentos populares que buscaram incluir na Carta Magna disposições que abordassem o direito à cidade, com o objetivo de assegurar esse direito dentro do arcabouço legal.

Como resultado dessa luta, os artigos 182 e 183 foram promulgados, e pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição passou a incluir um capítulo dedicado ao tema das cidades. Esses artigos introduziram "um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade" (Santos Junior e Montandon, 2011, p. 13).

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (Brasil, 1998).

Com essa nova legislação, o poder municipal assumiu a responsabilidade de elaborar o Plano Diretor - mecanismo legal que orienta a ocupação e desenvolvimento dos territórios urbanos, baseado em interesses coletivos e difusos, tais como a preservação da natureza e da memória, e de outros interesses de seus moradores -, bem como de assegurar que o solo urbano cumpra uma função social<sup>8</sup> (que implica que o uso da terra na área urbana deve servir a propósitos específicos, como moradias, indústrias, hospitais, escolas, entre outros) e de realizar a desapropriação de propriedades urbanas quando necessário, com a obrigação de indenizar os proprietários.

Art. 183. 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.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (Brasil, 1988).

Outro direito essencial, citado no Artigo 183, foi o direito de usucapião. Esse direito assegurou a posse de áreas urbanas que são utilizadas para fins residenciais por mais de cinco anos. Ele desempenha um papel crucial ao permitir que propriedades frequentemente desocupadas sejam ocupadas, voltando assim a cumprir sua função social.

---

<sup>8</sup> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no Art. 2º desta Lei (Brasil, 2001).

Em 2001, foi promulgado o Estatuto das Cidades, Lei 10.257, que regula os artigos 182 e 183 da CF/88. Este estatuto permanece em vigor até os dias atuais, e estabelece "normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em benefício do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental" (Brasil, 2001). Em relação ao direito à cidade, o Estatuto estabelece que:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

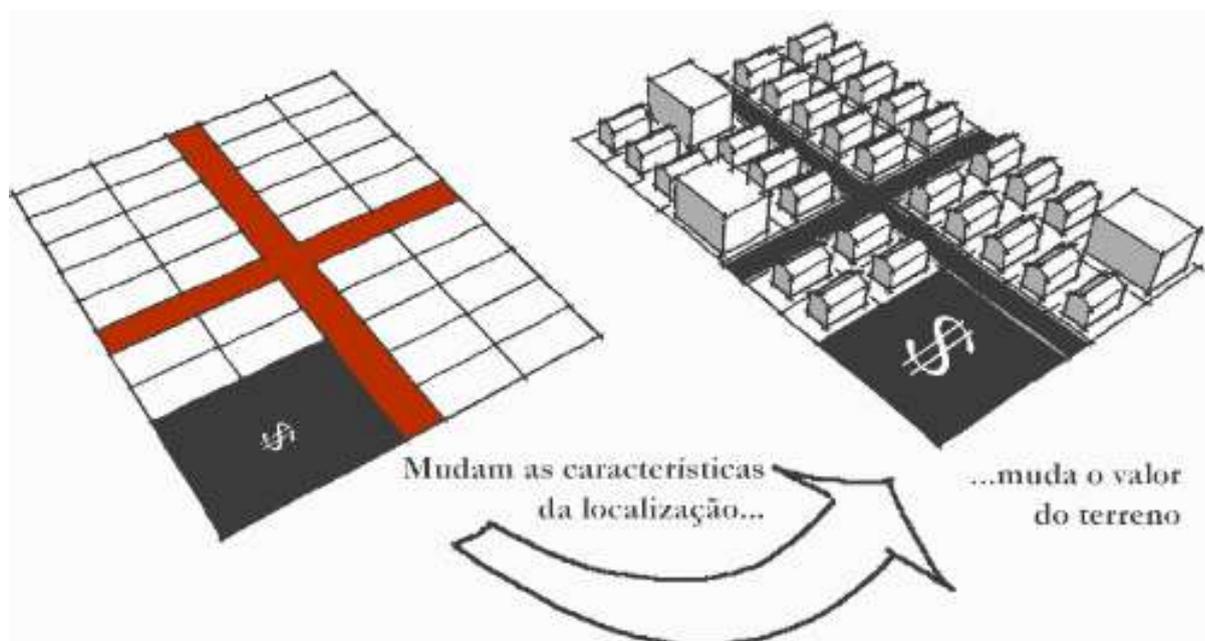
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;  
II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001).

Observamos, assim, que o direito à cidade na legislação brasileira está intrinsecamente ligado ao direito de usufruto do espaço urbano e de uma convivência harmoniosa entre os diversos atores urbanos. A legislação atribui grande relevância à participação da sociedade e à gestão democrática das cidades. No entanto, é claro que o texto legal por si só não é suficiente para assegurar plenamente o direito à cidade nem para corrigir as desigualdades históricas que moldaram o tecido urbano. Existem diversos desafios que dificultam a efetivação desse direito. Existem propriedades desocupadas, por exemplo, que não desempenham sua função social, privando indivíduos do direito à cidade ao não proporcionar moradia para aqueles que poderiam ocupá-las. Por outro lado, o capital, visando ampliar seus lucros, frequentemente mantém terras ociosas, buscando sua valorização financeira para futuras construções habitacionais ou para a venda do terreno, gerando assim o fenômeno da *especulação imobiliária* (Maricato, 2010).

Por fim, é crucial reconhecer a importância contínua da luta pelo direito à cidade no Brasil - uma batalha histórica que, como veremos adiante, ainda está em curso. Embora a legislação brasileira represente uma conquista significativa para assegurar esse direito, sua implementação é prejudicada pelos interesses do capital em lucrar com o solo urbano e em tornar a cidade menos acessível para os menos favorecidos.

## 1.2. A especulação imobiliária e a disputa à terra urbana

A compreensão do processo de *especulação imobiliária* é crucial para entendermos a formação das favelas e periferias urbanas. Em linhas gerais, podemos definir a especulação imobiliária, dentro do contexto do capitalismo, como uma maneira pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida de outros setores produtivos da economia (Trindade, 2014). Esse fenômeno ocorre especialmente por meio de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos, que representam os meios coletivos de produção e consumo no âmbito do espaço urbano (Campos Filho, 1989, p. 48, apud Trindade, 2014, p. 93).



**Ilustração 2** - Esquema básico de funcionamento da especulação imobiliária.

**Fonte:** Renato Saboya (apud Trindade, 2014, p. 93).

Em sua essência, a especulação imobiliária constitui um mecanismo mais sutil na produção da segregação urbana: a prática da especulação envolve principalmente a retenção de terras e imóveis urbanos com base na expectativa de sua valorização futura, e não imediata (Trindade, 2014). Tal valorização se dá pela presença e pela condição das externalidades que estão no entorno, tais como saneamento, paisagem e serviços. A competição pela exploração monopolista dessas características urbanas dá origem a conflitos intensos dentro - e entre - diferentes classes e grupos, isto é, conflitos horizontais e verticais de classe, proporcionando oportunidades para proprietários, construtores, loteadores, especuladores e até mesmo

indivíduos lucrarem com os benefícios e rendimentos do monopólio. Nas palavras de Ermínia Maricato (2003):

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

Dito de outra forma, a terra que ainda não foi tomada como propriedade pelo capital é a que resta para ser ocupada pela população de baixa renda, que não é inserida no mercado. Dessa forma, estabelece-se a disputa em relação à terra urbana. Para o trabalhador, é fundamental a luta contra o poder monopolístico da propriedade privada, enquanto para a classe capitalista é preciso preservar o princípio da propriedade privada e lutar contra a função social da propriedade (Trindade, 2014).

Devido à especulação imobiliária, uma situação aparentemente paradoxal foi criada: enquanto um grande contingente populacional se concentrou na periferia da cidade, vivendo em condições precárias extremas, diversos terrenos e imóveis vazios ou ociosos passaram a compor a paisagem urbana. Muitos deles, inclusive, localizados na área central, onde há um maior acesso a serviços básicos, e onde o tempo despendido para acessá-los é menor. Como resultado, persistem vários espaços vazios nessa região, conhecidos como vazios urbanos, enquanto a expansão da malha urbana ocorre de maneira contínua e horizontal.

Assim, configura-se a situação descrita pela autora (1996): as classes populares têm o direito à ocupação (ou à moradia), mas não possuem o direito à cidade. Em outras palavras, os segmentos mais pobres têm permissão para ocupar áreas na cidade, porém, restritas a determinadas regiões (Maricato, 1996, p. 63). A tolerância do poder público em relação à ocupação ilegal de terras urbanas pelas camadas populares pode ser interpretada até mesmo como uma estratégia para atenuar as tensões sociais (Kowarick, 1980; Maricato, 1996). Contudo, há uma condição implícita para que essa tolerância realmente ocorra: as terras ocupadas precisam estar fora dos planos do mercado privado de habitação (Maricato, 1996; 2010)<sup>9</sup>.

O papel do Estado é essencial para a realização desse processo. Primeiramente, ao longo do desenvolvimento urbano brasileiro, o poder público nunca priorizou a regulação do

---

<sup>9</sup> Veremos, no decorrer dos próximos capítulos (em especial, no estudo de caso) que, de certa forma, sempre houve na verdade um estímulo “extraoficial” por parte das autoridades municipais para que a população mais pobre ocupasse as áreas periféricas. Esta foi uma estratégia utilizada pelos governantes tanto para constituir bases clientelistas na cidade (serviços e favores em troca de votos e apoio político) como para alimentar o próprio mercado especulativo (Maricato, 1996).

uso do solo e da propriedade urbana (Trindade, 2014). Pelo contrário, a propriedade privada sempre foi considerada um direito absoluto e irrestrito. E, ao abster-se de intervir no mercado de terras, o Estado contribuiu significativamente para fortalecer a prática dos agentes especulativos. Ainda, os investimentos públicos no território urbano resultam de decisões políticas que, muitas vezes, favorecem setores específicos da cidade em detrimento de outros. Caso esses investimentos não sejam acompanhados por mecanismos adequados de regulação urbanística (Souza, 2004), tendem a, mais uma vez, fortalecer a prática da especulação em determinadas localidades, excluindo aqueles com baixo poder aquisitivo.

Por fim, é crucial destacar que o próprio poder público desempenhou um papel direto na periferização e expansão desordenada das cidades (Trindade, 2014, p. 97). Ao erigir habitações populares em áreas afastadas do núcleo central, muitos espaços permaneceram desocupados nesse espaço intermediário entre o centro e a periferia. Subsequentemente,

(...) toda a área situada entre os dois pontos era imediatamente beneficiada quando da extensão da rede de infraestrutura urbana (linhas de ônibus, rede de água, esgoto e iluminação pública) em direção aos conjuntos habitacionais distantes da cidade. O efeito imediato, claro, era a valorização abrupta do preço de mercado destes terrenos (Trindade, 2014, p. 96).

Com base na discussão apresentada até aqui, é possível perceber de forma geral como os processos de segregação urbana se desenvolvem e se entrelaçam. Em sua essência, a interação entre o capital e o Estado é o aspecto crucial para entender esse fenômeno. Seja de maneira mais evidente, por meio das políticas públicas que removem a população de baixa renda das áreas centrais, ou de forma menos direta, como os mecanismos de especulação e valorização do solo que empurram os menos favorecidos para as periferias, a relação entre o capital imobiliário e o poder público está sempre subjacente.

### **1.3. Uma análise histórica sobre a segregação na cidade de São Paulo**

Na busca por retomar algumas dimensões do processo de urbanização brasileira e as suas conexões com a conformação da segregação na cidade de São Paulo, com base nos conceitos trabalhados acima, optamos por dividir o tempo em períodos bem definidos, não nos restringindo ao uso de limites arbitrários - como décadas e períodos censitários ou mandatos governamentais -, mas sim, baseados na formulação e organização de um conjunto de variáveis integradas, enfatizando aspectos que julgamos relevantes.

Nesse sentido, levamos em consideração os ensinamentos de Milton Santos (2002), que argumenta que o tempo possui uma existência empírica, embora não seja estritamente quantitativo e imutável.

Afirma o autor (2002):

O tempo não é um conceito absoluto, mas relativo, ele não é o resultado da percepção individual, trata-se de um tempo concreto; ele não é indiferenciado, mas dividido em secções, dotada de características particulares. Somos, desse modo, levados a encontrar uma periodização, baseada em parâmetros capazes de ser empirizados e a considerar esses parâmetros não como dados individuais, mas em suas inter-relações. (Santos, 2002, p. 253).

Isto posto, dividimos a nossa análise em quatro momentos: 1) do fim do século XIX até 1929, período em que a rede urbana paulista se estabeleceu como condição e resultado da acumulação de riqueza pelo complexo cafeeiro; 2) de 1930 a 1955, momento em que a industrialização e a urbanização ganharam força, com esta atuando como fator e resultado daquela; 3) de 1956 a 1979, momento de transição para um modelo de industrialização pesada, baseado no endividamento externo, na dependência em relação ao petróleo e caracterizado pelo surgimento de uma crise social na cidade, em grande parte controlada por meio de repressão militar; 4) e, por último, de 1980 até o presente, quando testemunhamos as mudanças na estrutura da acumulação capitalista decorrentes da revolução informacional, resultando em desemprego e competição entre as cidades.

### **1.3.1 Até 1929: as raízes da concentração industrial, a constituição do problema da habitação e o autoritarismo sanitário**

O processo de urbanização paulista foi um dos vários movimentos regionais de crescimento urbano ocorridos no Brasil<sup>10</sup>, impulsionados, sobretudo, pelo capital mercantil (a exemplo da produção de açúcar e algodão no Nordeste, da mineração em Minas Gerais e da exploração de borracha na Amazônia). No entanto, ele se diferenciou das demais regiões, visto que o seu principal produto, o café, encontrou circunstâncias históricas e materiais que permitiram a estruturação de um conjunto articulado de atividades, chamado por Wilson Cano

---

<sup>10</sup> A formação histórica do espaço metropolitano brasileiro é singular. Ela se constituiu pela interligação de redes urbanas regionais, inicialmente moldadas por processos econômicos específicos de cada região. A consolidação desses sistemas em uma rede urbana nacional ocorreu simultaneamente à integração do mercado nacional, resultante do avanço do processo de industrialização.

de “complexo econômico cafeeiro” (1977). Em resumo, o autor considera os seguintes elementos como componentes deste complexo (Cano, 1977, p. 29):

- a) a atividade produtora de café;
- b) a agricultura produtora de alimentos e matérias-primas;
- c) a atividade industrial (equipamentos de beneficiamento do café, indústria de sacarias de juta para a embalagem, e demais compartimentos produtivos da indústria manufatureira, entre os quais se destaca o têxtil);
- d) a implantação e desenvolvimento do sistema ferroviário paulista;
- e) a expansão do sistema bancário;
- f) a atividade do comércio de exportação e importação;
- g) o desenvolvimento de atividades criadoras de infraestrutura, como portos e armazéns, transportes urbanos e comunicações, bem como daquelas inerentes à própria urbanização, como o comércio;
- h) a atividade do Estado, tanto do governo federal como do estadual, principalmente pela ótica do gasto público. (Cano, 1977, p. 29)

Cano (1977) destaca que, até meados do século XIX, Portugal investiu de forma significativa, tanto no regime de sesmarias coloniais<sup>11</sup> (uma concessão de domínio gratuita da terra, que exigia seu desbravamento e uso), quanto na mão de obra escravizada para ser a principal força de trabalho nessas terras. Entretanto, na década de 1850, tornou-se evidente que o tráfico negreiro estava próximo de ser encerrado<sup>12</sup> - o que de fato ocorreu, com a promulgação da Lei n.º 581, de 4 de setembro de 1850, conhecida como Lei Eusébio de Queirós. Nesse contexto, foi adotado o tráfico interprovincial, isto é, a venda de escravizados entre diferentes regiões do país (Vainer, 2000, p. 16).

Devido à natureza temporária dessa medida, tornou-se necessário pensar em outras formas de se manter a mão de obra suficiente na lavoura. O governo começou a considerar, então, a substituição dessa forma de trabalho pela de trabalhadores estrangeiros livres. A imigração internacional subsidiada foi promovida, em especial de trabalhadores europeus, até o fim dos anos 1920.

A opção pela imigração europeia foi uma expressão do racismo estrutural sob a forma de “políticas de branqueamento” da população (Seyferth, 1996). Na constituição do Estado Nacional brasileiro, os projetos de imigração foram utilizados para povoar áreas específicas

---

<sup>11</sup> O regime de sesmarias consistia, dentro do estatuto do solo colonial, à doação de terras pertencentes à Coroa para plantio. Caso não fossem bem empregadas, voltavam à Coroa (Silva, 2008, p. 46). A Coroa Portuguesa não vendia as terras, somente as concedia.

<sup>12</sup> A abolição da escravidão ocorreu em meio à ascensão da Revolução Industrial nos países desenvolvidos. Com o advento desse período, a acumulação de capital passou a se concentrar principalmente na esfera da produção, o que gerou uma maior ênfase na produtividade e na expansão dos mercados. Consequentemente, o sistema de trabalho escravo e as práticas monopolistas se tornaram obsoletas e incompatíveis com essa nova dinâmica econômica. Isso levou a medidas como a proibição do tráfico negreiro pela Inglaterra em 1807 e, posteriormente, à abolição da escravidão nas colônias inglesas em 1833.

do território brasileiro e neutralizar as “classes perigosas” - negros libertos e populações indígenas. De acordo com Carlos Vainer, da Proclamação da Independência aos movimentos que sucederam a República, há nas políticas migratórias uma estratégia de branqueamento, na qual nota-se uma clara opção de empresariar gente branca, livre e industriosa (Vainer, 2000). De acordo com Seyferth (1996), “a imigração (europeia) é apresentada como instrumento da civilização” (Seyferth, 1996, p. 45).

Como resultado desta política, até o começo de 1901, entraram no estado de São Paulo mais de novecentos mil imigrantes (Tabela 1), desencadeando um significativo crescimento demográfico e impulsionando fortemente as atividades urbanas (Cano, 1977). É nesse momento que "São Paulo explode", com taxas de crescimento anual próximas a 30% (Rolnik, 1981, apud Bonduki, 1994, p. 20). E é nessa explosão que a questão habitacional emerge como um problema na cidade.

**Tabela 1** - Estado de São Paulo: entrada de imigrantes estrangeiros e nacionais no período de 1820 a 1945

Períodos	Total	Estrangeiros		Nacionais	
	nº	nº	%	nº	%
1820-1900	974.177	973.312	99,90	965	0,10
1901-1905	205.297	193.732	94,39	11.565	5,31
1906-1910	200.487	190.186	94,86	10.301	5,14
1911-1915	365.045	339.026	95,22	17.019	4,78
1916-1920	128.539	100.098	77,87	28.441	22,13
1921-1925	279.548	222.711	79,67	56.837	20,33
1926-1930	409.086	253.265	61,91	155.821	38,09
1931-1935	275.446	119.204	43,28	156.242	56,72
1936-1940	350.320	56.468	16,12	293.852	83,88
1941-1945	148.826	4.763	3,20	144.063	96,80

**Fonte:** Departamento de Imigração e Colonização da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, apud. Cano, W. (1977).

Os imigrantes pobres e os ex-escravizados (que, ao serem libertos, saíram das fazendas sem qualquer valor econômico) foram impedidos de ter acesso à uma propriedade privada, devido à outorga, também em 1850, da Lei n.º 601, de 18 de setembro, intitulada Lei de Terras. Ela foi responsável por proibir a aquisição de terras da Coroa (ou de terras devolutas) por meios que não fossem a compra e venda, e a reconhecer as sesmarias e posses originais, mas invalidando-as como forma de futuras aquisições (Rolnik, 1997). Ela também traçou um novo regime legal de propriedade fundiária pública e privada, que transformou a terra em uma mercadoria negociável (Holston, 2013).

Interessa-nos dizer que, não por outra razão, as duas leis aqui citadas foram aprovadas em um curto espaço de tempo. A Coroa Portuguesa presumia que “nada poderia prevenir o deslocamento dos antigos escravos e novos imigrantes para as abundantes terras livres da fronteira agrícola”, onde “poderiam tornar-se trabalhadores autônomos em suas próprias terras” (Martins, 2010, p. 209). Assim, ao abolir a instituição da posse como um meio legítimo de adquirir uma propriedade, e ao posteriormente criminalizar essa prática, ela garantiu que não fosse criado um mercado de terras acessível (Holston, 2013, p. 190).

Conseqüentemente, à medida que a atividade econômica em São Paulo se expandia e oferecia mais oportunidades de ascensão (Fausto, 1977), os trabalhadores, já impossibilitados de se tornarem proprietários, passaram a concentrar-se em habitações de baixo custo, construídas pela iniciativa privada para locação (Bonduki, 1994; Vaz, 1994; Caldeira, 2011). Nesse contexto, o aluguel tornou-se a principal forma de acesso à moradia, sujeita a acordos livres e sem intervenção regulatória do Estado. Estruturou-se, assim, um sistema de proteção em torno da propriedade, assegurando o seu caráter preponderante de mercadoria e fornecendo as bases para o início do mercado imobiliário fundado em relações capitalistas (Baldez, 1986; Maricato, 1995).

Um dos resultados foi o aparecimento de uma nova categoria de proprietários de imóveis, chamados por Bonduki de “*rentiers* urbanos” (1994, p. 713). Eles conseguiram disponibilizar uma ampla gama de moradias para locação, atendendo a diferentes grupos sociais e níveis de renda. Isso levou à criação de várias tipologias habitacionais, que deixaram sua marca na paisagem urbana durante as primeiras décadas do século.

Surgem, assim, inúmeras soluções habitacionais, a maior parte das quais buscando economizar terrenos e materiais através da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais, cada qual destinado a uma capacidade de pagamento do aluguel: do cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se

enriquecia, passando por soluções pobres mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária (Bonduki, 1994, p. 713).

Uma outra alternativa habitacional para os trabalhadores urbanos foram as chamadas “vilas operárias”, conjuntos de residências construídas pelas indústrias para serem alugadas a baixos aluguéis, ou mesmo oferecidas de graça a seus operários (Kowarick, 1979, p. 30). Essas vilas estavam ligadas à emergência do trabalho assalariado no país, e foram construídas em proximidade às fábricas onde os operários exerciam suas atividades. Essa medida teve o objetivo de manter controle operacional sobre esses trabalhadores, que eram responsáveis por zelar pelo funcionamento das máquinas e equipamentos, bem como o controle político e ideológico, de forma a evitar greves ou paralisações — que poderiam resultar em demissões e, conseqüentemente, na perda da moradia (Blay, 1982, apud Bonduki, 1994, p. 715). De forma gradual, essas vilas desapareceram.

Ao analisar a organização espacial da cidade desta época, Caldeira (1997) argumenta que, embora os arranjos residenciais apresentassem diferenças marcantes, com a elite tendendo a ocupar as áreas mais elevadas da cidade - em direção ao espigão central onde se localizaria a Avenida Paulista - e os trabalhadores residindo em cortiços construídos nas áreas mais baixas - ao longo das margens dos rios Tamanduateí e Tietê, e próximas ao sistema ferroviário -, as diversas classes sociais ainda coexistiam em proximidade (Caldeira, 1997, p. 156). Esse fenômeno, para a autora, consiste no primeiro padrão de segregação urbana (Caldeira, 1997).

Nesse período, o valor da terra urbana já começava a ser atrelado à sua acessibilidade a todas as outras áreas da cidade - especialmente às regiões valorizadas, que eram de grande relevância para as classes de rendas mais altas e suas atividades econômicas -, bem como à disponibilidade de serviços públicos, ligados a melhores condições sanitárias, educacionais e hospitalares (Villaça, 2001). Esta concentração desencadeou uma forte e crescente crise habitacional, que começou a expulsar os mais pobres dos centros, para terrenos mais afastados e desequipados.

Segundo Raquel Rolnik (1994):

(...) o centro é uma área que, por princípio mesmo de constituição, mistura grupos sociais - zona de tensão. Por todas estas razões, a ação governamental sobre o centro da cidade de São Paulo foi insistente: removendo prostitutas, mendigos, biscateiros, quituteiras, encortiçados, formulando leis e empreendendo reformas (...) o centro sempre foi a arena principal de lutas, quando da ocorrência de revoltas de ruas. Estes

eram os momentos de ‘explosão’ dos movimentos urbanos, quando se articulavam formas variadas de oposição à ordem constituída (Rolnik, 1994, p. 103).

Cabe ressaltar que dois outros processos exerceram influência na configuração espacial das classes sociais neste período: o agravamento das condições de vida nas zonas urbanas, resultante da concentração de trabalhadores com remunerações extremamente baixas ou desempregados<sup>13</sup>, e a deterioração das condições sanitárias e de higiene das moradias, que solaparam a cidade com frequentes epidemias. No que diz respeito a este último aspecto, as autoridades públicas, por meio de um discurso sanitarista autoritário e repressivo, optaram pela política de eliminação dos cortiços, que eram considerados os principais focos de proliferação de doenças. Nas palavras de Bonduki (1994),

[...] a deterioração das condições de vida na cidade, provocada pelo afluxo de trabalhadores mal remunerados ou desempregados, pela falta de habitações populares e pela expansão descontrolada da malha urbana, obrigou o poder público a intervir para tentar controlar a produção e o consumo das habitações (Bonduki, 1994, p. 27).

Para além de epicentro da pobreza urbana no século XIX, os cortiços eram vistos como antros de vagabundagem e criminalidade, configurando-se não apenas como ambientes propensos a doenças, mas também como ameaças à ordem social e moral (Valladares, 2005). Nesse contexto, surgiram sucessivas denúncias de médicos higienistas, relatórios de engenheiros sanitaristas, pareceres de comissões de notáveis e editoriais da imprensa, que apontavam as precárias condições físicas das moradias - caracterizadas por insalubridade, má distribuição dos espaços internos, falta de iluminação e ventilação -, bem como a insuficiência e/ou deficiência nas instalações sanitárias. Igualmente, destacavam a superlotação, a promiscuidade e a degradação moral associadas a essas condições, resultando na deterioração da saúde da população que habitava tais locais (Vaz, 1994, p. 584).

Sobre este aspecto, consideramos interessante resgatar a perspectiva de um engenheiro higienista da época em relação a essas moradias, conforme expresso em uma declaração durante o 1º Congresso da Habitação, que teve lugar em São Paulo em 1931:

Basta visitar as favellas e “cabeças de porco” para deste flagelo ter-se uma nítida idéia. É nellas, pode-se dizer que tem início todas as misérias moraes e materiaes e

---

<sup>13</sup> O papel do Estado na regulamentação das relações de trabalho (a exemplo da jornada de trabalho, emprego de menores e mulheres, salários, previdência social etc.) é bastante reduzido, quando não nulo, só surgindo timidamente nos anos 1920, em resposta às intensas e explosivas mobilizações operárias (Vianna, 1978; Kowarick, 1981).

todos os vícios. Nellas medram a tuberculose, o alcoolismo, é ainda ahi que se desenvolvem os baixos instinctos. [...] As moças, neste ambiente perdem a noção do pudor, e da dignidade. Em resumo, as favellas e as cabeças de porco são as causas directas da desorganização operária; são um empecilho absoluto ao reerguimento physico e moral da classe operária. Devem ellas ser arrasadas. É uma questão de legislação e de tempo [...] (Annaes, 1931 apud Albuquerque, 2006, p. 33-34).

Contrariamente, a crise habitacional não apenas persistiu, como se intensificou significativamente com as reformas resultantes da erradicação dos cortiços. O aumento da pressão sobre os estratos de menor renda rompeu o frágil equilíbrio que permitia a partilha do espaço urbano. Nesse contexto, o foco deslocou-se da *forma* para o *espaço* da moradia, fazendo com que a habitação popular deixasse de ser vista como uma construção entre outras e passasse a ser considerada uma área específica para sua concentração (Vaz, 1994).

Afirma Villaça (1986):

De um lado, a classe dominante precisava de um discurso que lhe permitisse demolir os cortiços quando isso fosse necessário, e de outro, precisava mantê-los e tolerá-los, pois, necessitava deles para abrigar a população trabalhadora [...]. Dentre as medidas tomadas para dar a aparência de que os cortiços estavam sendo realmente combatidos, destacam-se os Códigos Municipais de Posturas, que continham dispositivos determinando a sua demolição ou o cerceamento de suas construções. A ameaça que o cortiço, como a habitação operária em geral, representava para o valor dos imóveis burgueses, não foi mencionada nunca, embora o ataque a essa ameaça esteja claro em alguns dispositivos legais sobre aquelas habitações (Villaça, 1986, p. 14-15).

Nesse sentido, em 1886, o Código de Posturas da cidade de São Paulo estipulou que no perímetro comercial não seriam permitidas construções de cortiços, e em terrenos próximos a residências, os cortiços deveriam ter um recuo frontal mínimo de quinze metros (Villaça, 1986, p. 15). Essas medidas tinham o claro propósito de restringir e favorecer os espaços destinados à elite paulistana, que passou a distanciar-se da classe trabalhadora, realocando-se de áreas urbanas densamente povoadas para regiões mais afastadas, onde surgiam empreendimentos imobiliários exclusivos (Caldeira, 1997). Nas palavras de Bonduki (1994),

se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores pobres trouxe uma série de problemas urbanos, a segregação social do espaço urbano servia para impedir que os diferentes estratos sociais sofressem os efeitos destas condições com a mesma intensidade, garantindo-se à elite espaços de uso exclusivo, livre da deterioração provocada pela habitação dos pobres e uma apropriação diferenciadamente maior dos investimentos públicos urbanos (Bonduki, 1994, p. 22).

Esse cenário marcou o início do segundo padrão de segregação espacial, aprofundado nas décadas seguintes, denominado “centro-periferia” (Caldeira, 1997). Esse novo padrão foi consolidado pelas reformas urbanísticas realizadas ao longo dos anos, de modernização excludente, caracterizadas pelo investimento nas regiões que constituem o centro dominante - ou "oficial" da cidade -, com a consequente “segregação e diferenciação acentuada na ocupação do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos” (Maricato, 1997, p. 30). Em outras palavras, as leis atuaram no sentido de erigir uma barreira invisível, segregando espacialmente os territórios da riqueza dos territórios onde a pobreza poderia se estabelecer (Rolnik, 1999; Villaça, 1986).

Esse padrão de urbanização, de acordo com Caldeira (1997, p. 218), possui quatro características principais, que serão aprofundadas, em maior ou menor grau, nos itens a seguir. Primeiramente, houve uma diminuição na densidade populacional em comparação com períodos anteriores, agora com uma distribuição mais dispersa em vez de concentrada. Em segundo lugar, as diferentes classes sociais passaram a residir em áreas distantes umas das outras dentro do espaço urbano: agora, as classes média e alta habitam os bairros centrais, legalizados e bem equipados, enquanto os menos favorecidos ocupam as áreas periféricas, muitas vezes de forma precária e irregular. Em terceiro lugar, a posse de moradia própria tornou-se uma norma, tanto para os residentes de baixa renda quanto para os mais abastados na cidade. Por fim, o sistema de transporte passou a se basear no uso de ônibus para as classes trabalhadoras e em automóveis para as classes média e alta.

Essa nova configuração do sistema de transporte desempenhou um papel fundamental na expansão do território urbano. Isso porque, para atender às necessidades de deslocamento diário da população, as rotas dos ônibus precisavam acompanhar a direção da expansão urbana. Nesse sentido, houve uma convergência de interesses entre grupos empresariais, que se beneficiaram diretamente desse modelo periférico de urbanização. A análise de Kowarick e Bonduki é esclarecedora: “a concessão de linhas de ônibus a empresas particulares propiciou uma junção de interesses entre empresários de ônibus e loteadores, de grande utilidade na viabilização da ocupação de loteamentos periféricos e (...) da aceleração do processo de especulação imobiliária.” (Kowarick e Bonduki, 1994, p. 152).

Em suma, a partir das informações desta seção, podemos interpretar que no período analisado a exclusão física, política e simbólica das populações espoliadas, juntamente com seu controle efetivo, serviu como base fundamental para um projeto nacional no qual as noções de civilização e progresso estavam intimamente ligadas à ideia de branquitude.

Simultaneamente, um contexto social que justificava a aplicação de punições, estigmas e técnicas de controle social - por sua vez, permeadas de uma subjetividade paranoica, um sistema político-eleitoral, um mercado de segurança, os espaços segregados e as estruturas arquitetônicas (Batista, 2012; Souza, 2012) - foi alimentado. Esses elementos contribuíram para moldar, nos anos seguintes, o processo de formação da cidade de São Paulo, influenciando a experiência urbana dos grupos associados ao estigma do indesejado, do abjeto e do perigoso. A exclusão dos "elementos selvagens" acabou se tornando um princípio organizador central de toda a sociedade brasileira.

### **1.3.2 De 1930 a 1955: a industrialização restringida<sup>14</sup>, a urbanização dos baixos salários e o fenômeno da autoconstrução**

A década de 1930 foi marcada pelo fim da hegemonia agroexportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial (Oliveira, 1971, p. 9). Esse processo - paulatino, porém definitivo - envolveu uma nova correlação de forças sociais e uma reformulação do aparelho e da ação estatal, significando, de um lado, a “destruição das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava” e, de outro, a “criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno” (Oliveira, 1971, p. 9). Nesta época, o país estava imerso em um modelo de desenvolvimento econômico altamente explorador e excludente, caracterizado por Oliveira de "industrialização com baixos salários" (1971). Ermínia Maricato (1996), por sua vez, acrescentou à discussão a noção de "urbanização dos baixos salários", destacando a conexão entre a posição subalterna do trabalhador na produção e sua inserção precária no espaço urbano e na habitação.

Neste cenário, a moradia se configurou em um grande ônus a ser resolvido pela classe trabalhadora, pois o aluguel representava uma parcela considerável dos salários. Dado que Vargas (PTB<sup>15</sup>), que havia acabado de ascender ao poder, precisava do apoio das massas urbanas para legitimar o novo Estado brasileiro (Weffort, 1966 apud Bonduki, 1994), ele se viu obrigado a impulsionar, em um jogo de interesses, uma política voltada aos trabalhadores.

---

<sup>14</sup> Tavares (1998) mostra que o período da “industrialização restringida” assim foi intitulado pois nele se combinou um processo de expansão industrial comandando o movimento de acumulação de capital, porém contando com forças produtivas e suportes internos insuficientes para implantação da grande indústria. Em outras palavras, a industrialização ainda não é capaz de realizar completamente as suas bases técnicas. A hipótese central da autora é que não são os fluxos externos de capital que determinam a dinâmica de acumulação, mas os próprios potenciais internos, que se articulam com estes últimos e são por eles modificados.

<sup>15</sup> Partido Trabalhista Brasileiro.

Assim, leis trabalhistas foram consolidadas (CLT)<sup>16</sup>, bem como os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP), respectivamente responsáveis pelas carteiras prediais e pelo financiamento de construção de casas para os trabalhadores. Estas foram, pois, as primeiras produções estatais de moradias (Bonduki, 1994).

Data deste período, também, a primeira intervenção governamental no mercado de locação, com a instituição, em 1942, da Lei do Inquilinato, responsável por regulamentar as relações entre inquilinos (grande parte dos trabalhadores e da classe média na cidade) e proprietários. A lei, nas palavras de Holston (2013, p. 240), congelou todos os aluguéis, instituiu um sistema de controle de locação e estabeleceu regras para administrar os termos de locação, que, como já abordado, eram negociados de forma particular e sem regulamentação.

Diante do que foi exposto, é possível dizer que, a partir dos anos 1930, a habitação se apresenta a partir de duas perspectivas. A primeira, como condição básica na reprodução da força de trabalho e, por consequência, como fator econômico com influência na estratégia de desenvolvimento nacional e acumulação capitalista (Bonduki, 1994, p. 68). A segunda, como elemento importante na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do trabalhador padrão que o regime buscava moldar (Bonduki, 1994, p. 69). Mas, mais importante, foi nesta época que a noção de que o Estado, em seus níveis políticos e institucionais, deveria ser responsável pela garantia de um padrão habitacional mínimo para os trabalhadores, a custos compatíveis com os salários, foi formada.

No entanto, por várias razões, as medidas citadas não alcançaram os seus objetivos. Em primeiro lugar, a maior parte das hipotecas financiadas pelo setor público foi para construções para as classes média e alta, e as poucas casas construídas para assalariados de baixa renda foram distribuídas de forma clientelista (Bonduki, 1994). Já em relação à lei, os efeitos foram perversos. Holston (2013) afirma que, a longo prazo, ter um imóvel como fonte ou complementação de renda já não era mais vantajoso devido aos congelamentos, forçando assim, ao contrário, a venda das casas. Com essa redução no estoque de moradias para aluguel, o acesso da população ao “mercado formal” por pessoas menos abastadas também foi desestimulado (Denaldi, 2003, p. 13).

A consequência imediata<sup>17</sup>, no entanto, ainda mais violenta,

---

<sup>16</sup> CLT - Consolidação das Leis do Trabalho, estabelecida pelo Decreto Lei 5.452 de 1º de maio de 1943.

<sup>17</sup> Só em 1945 e 1946, Bonduki (1994, p. 106) calcula que 4% de toda a população da cidade de São Paulo foi despejada de suas casas, algo em torno de 75 mil pessoas.

foi estimular o despejo em massa: proprietários tentavam expulsar antigos inquilinos para conseguir novos que pagassem mais, ou vendiam prédios ocupados para recuperar o capital, agora desvalorizado pela inflação e pelo congelamento dos aluguéis (Holston, 2013, p. 241).

A falta de êxito destas políticas (lidas por Bonduki [1994, p. 718] como frágeis, carentes de recursos e desarticulada com outros órgãos) repercutiram diretamente nos primeiros anos da década de 1940, com o surgimento das primeiras favelas, loteamentos e assentamentos na cidade (Taschner, 1997). Foram nestes espaços que o intenso fluxo migratório interno, do campo para as cidades, provocado pelas novas condições econômicas e sociais (Singer, 1973), fixaram suas moradias. Bonduki (1994, p. 730) diz que esse processo se deu

não como uma ação positiva, mas como uma desculpa, que justificava a aceitação de qualquer tipo de assentamento habitacional, por mais precário e insalubre que fosse, pois era a única maneira de enfrentar de fato a ausência de moradias (Bonduki, 1994, p. 730).

Na busca desesperada pela casa própria, a autoconstrução de moradias em terras devolutas, nas franjas predominantemente rurais do município ou nos mangues e brejos (áreas mais vulneráveis do ponto de vista geológico e ambiental), passou a ser uma prática cada vez mais adotada. Nestas regiões, as terras não eram regulamentadas por qualquer legislação, portanto, abertas às mais diversas formas de exploração (Caldeira, 1997, p. 220). Ainda, elas eram mais acessíveis em termos de preço, uma vez que não contavam com asfalto, água, esgoto, telefone, escolas ou hospitais (Caldeira, 1997, p. 221). Nestas condições, trabalhadores não especializados conseguiram erguer suas casas usando materiais de menor custo, empregando técnicas produtivas e ferramentas rudimentares e sem uma sequência de construção programada (Kowarick, 1979, p. 62).

Vale a pena, aqui, transcrever uma longa citação de Francisco de Oliveira (1972, p. 31) a respeito da autoconstrução como um meio de reduzir os custos de reprodução da força de trabalho. Esta interpretação é compartilhada, em maior ou menor grau, por todos os autores mencionados neste trabalho.

Uma não insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o "mutirão". Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não-pago, isto é, sobretrabalho. Embora esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado, — a casa — reflete-se

numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho — de que os gastos com habitação são um componente importante — e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de "economia natural" dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (Oliveira, 1972, p. 31).

Oliveira (1972) afirma, ainda, que a autoconstrução de moradias não se trata de um esforço louvável, pelo contrário, está intrinsecamente ligada ao modelo de desenvolvimento brasileiro, caracterizado como "desigual e combinado", resultado da acumulação capitalista (Oliveira, 1972, p. 60). O autor destaca que o Estado contribuiu para a precarização das condições de vida nas moradias ao não oferecer suporte ou garantir as mínimas condições para a instalação dos trabalhadores das indústrias nas cidades em desenvolvimento. Isso estabeleceu um padrão de crescimento no qual “os baixos salários não eram apenas uma consequência da injustiça inerente ao sistema capitalista, mas a própria condição para a nossa industrialização” (Ferreira, 2005, p. 13).

Nos cabe salientar que a autoconstrução não se restringiu apenas à construção das residências. De acordo com Maricato (1979, p. 79), ela englobou também a construção de igrejas, escolas primárias, creches, sedes de associações de bairros, centros comunitários e várias outras estruturas. Nas palavras da autora (1979):

A autoconstrução se estende, portanto, para a produção do espaço urbano e não se restringe aos meios de consumo individual. Nos domingos e feriados, nas horas de descanso, os trabalhadores constroem artesanalmente uma parte da cidade. O assentamento residencial da população migrante em meio urbano, fundamental para a manutenção da oferta larga e barata de mão-de-obra, se faz às custas de seu próprio esforço, sem que o orçamento “público” se desvie de outras finalidades, na aplicação (Maricato, 1979, p. 79).

Afinal, vemos que as ações de despejos se converteram no meio prático de expulsão das pessoas de moradias alugadas - que eram produzidas comercialmente por empreendedores privados em áreas urbanas bem estruturadas e próximas aos locais de trabalho -, para as favelas e periferias. Neste contexto, de aprofundamento do padrão centro-periferia (Caldeira, 1997, p. 218), as iniciativas e políticas públicas não apenas transferiram para o setor privado a responsabilidade pelas medidas relacionadas à ocupação do espaço urbano, mas também expressaram sua intenção de "segregar" a população trabalhadora em áreas afastadas do núcleo central da cidade. Dessas expulsões, surgem as “cidades-dormitórios”<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> A periferação de assentamentos humanos e industriais, assim como a especulação imobiliária, teriam provocado mudanças significativas no processo de urbanização, como a conurbação e o subsequente processo de

Interessa-nos dizer que, ao longo dos anos 1930, em nome do “embelezamento”, do progresso e da funcionalidade urbana (Trindade, 2014, p. 102), a cidade de São Paulo passou por grandes projetos de planejamento urbano, a exemplo do Plano de Avenidas da Capital, que resultou em despejos forçados e foram um estímulo para o surgimento e expansão das favelas. O Plano representou uma reação das classes dominantes às mobilizações populares vigorosas que caracterizaram o período da Primeira República, e o seu objetivo era remover a tensão social decorrente da proximidade entre as classes privilegiadas e desfavorecidas no centro. Afinal, não havia nada mais prejudicial para o processo de acumulação do que um conflito social intenso e persistente (Trindade, 2014, p. 102).

Paralelamente, a criação da Secretaria do Bem-Estar Social (SEBES) em São Paulo e de um departamento específico para lidar com a questão das favelas marcou o início de um apoio direcionado aos moradores removidos dessas comunidades, por meio de propostas de Vilas de Habitação Provisória (VHP) (Pasternak e D’Ottaviano, 2018). Sobre essa política, as autoras (2018) afirmam:

A VHP se constituía em alojamento não definitivo construído no próprio terreno da favela, onde atuava um serviço social intenso, visando dar formação profissional, alfabetização, documentação à população, visando dar a ela condições de integração à cidade e ao mercado imobiliário. Mesmo o projeto físico do alojamento enfatizava seu caráter provisório, através do uso de material de construção não definitivo – as VHP – eram de madeira, o uso de alvenaria não se colocava e os banheiros eram coletivos. Esperava-se que após um ano a família estivesse apta a se integrar no mercado formal de moradia e de emprego (Pasternak e D’Ottaviano, 2018).

Bueno (2000) salienta, no entanto, que as grandes obras viárias deixavam vastos espaços vazios sem intervenção ou uso urbanos ao longo dessas avenidas, muitas vezes próximas a rios e córregos, tornando-se alvos para ocupações.

Ocorreu o mesmo com as obras para a retificação dos rios Pinheiros e Tietê e abertura das avenidas marginais, nos anos 60. Terrenos públicos e privados foram criados com a drenagem dos meandros dos rios e tornaram-se áreas, tanto para ocupações paulatinas de favelas, quanto para a criação de abrigos de emergência, que se tornaram favelas (Bueno, 2000, p. 48).

Como resultado dessas práticas, a maioria dos trabalhadores que adquiriram terrenos na periferia para construir suas residências acabou descobrindo, ao longo do tempo, que suas propriedades estavam envolvidas em algum tipo de ilegalidade, e seus títulos não podiam ser

---

metropolização, que resultou no surgimento das "cidades-dormitório". Cano (1988) relaciona o surgimento das cidades-dormitório ao processo de urbanização. Santos (1990) também enfatiza o papel significativo da especulação imobiliária, que, por sua vez, contribuiu para o crescimento fragmentado da metrópole paulistana.

devidamente registrados. Isso se deu quer porque adquiriram terrenos grilados, quer porque enfrentaram dificuldades para regularizar devido às dimensões abaixo dos limites legais, ou, ainda, por estarem localizados em loteamentos desprovidos da infraestrutura exigida pelos códigos municipais. Além disso, frequentemente, esses trabalhadores construíram suas casas sem obter aprovação do projeto na prefeitura, uma vez que, em muitos casos, não tinham condições financeiras para arcar com os custos associados a esse processo. Dessa forma, Maricato (2000, p. 147) acrescenta que a invasão de terras urbanas no Brasil é quase mais regra do que exceção nas grandes cidades, isto é, “a ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como faz parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil”.

Conforme a prática da autoconstrução crescia, aumentava também a preocupação das autoridades públicas em regulamentar seus "efeitos indesejados" (Caldeira, 1997). Veremos que a ação pública até a década de 1970 foi a de erradicação das favelas (Denaldi, 2000), bem como a de proliferação de regulamentos e planos que buscavam “controlar” essas construções. Contudo, como ocorrido anteriormente, esses efeitos foram percebidos predominantemente nas áreas centrais, ocupadas pelas classes média e alta, ao passo que as periferias continuavam a ser negligenciadas até a década de 1970.

Por fim, é possível afirmar que, a cada ciclo de reforma urbana, as camadas mais marginalizadas da população enfrentaram um constante declínio nas condições de vida, resultando em confinamento e gentrificação em cidades onde a propriedade da terra, a renda e o poder permaneciam altamente concentrados. A falta de mudança nesse cenário permitiu que, no rápido processo de metropolização das cidades brasileiras, as desigualdades sociais e raciais, juntamente com a segregação territorial, se tornassem elementos inerentes aos planos de desenvolvimento econômico.

### **1.3.3 De 1956 a 1979: a industrialização pesada, o Golpe Militar, a espoliação urbana e a crise de uma política habitacional**

Com a ascensão de Juscelino Kubitschek (PSD<sup>19</sup>) ao poder, a chamada “acumulação capitalística” foi acelerada através do Programa de Metas, que prometia avançar “cinquenta anos em cinco” nas áreas de energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação (Oliveira, 1977). Embora não fosse a primeira experiência de planejamento estatal realizada

---

<sup>19</sup> Partido Social Democrático.

no país<sup>20</sup>, o programa foi, até aquele momento, o mais bem estruturado, a partir de um conjunto de diagnósticos e projeções voltadas ao desenvolvimento nacional (Oliveira, 1977).

Para promover esse desenvolvimento, com ênfase no Departamento I, isto é, industrialização pesada (sob a liderança dos setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital, em particular os setores de material de transporte e de material elétrico), o governo assumiu uma política econômica que tratava de combinar o Estado, as empresas privadas nacionais e os capitais estrangeiros, a quem foram concedidas condições vantajosas para a importação de equipamentos, sem que precisassem depositar moedas estrangeiras para pagá-la (Fausto, 1977).

Dentro desse quadro, a nova base produtiva, além de desnacionalizar-se, tendo em vista as facilidades oferecidas ao capital estrangeiro (Marini, 2000), concentrou ainda mais a dinâmica econômica do país no Sudeste, sobretudo em São Paulo. Observa Singer que, a partir da segunda metade dos anos 1950 (1973, p. 124),

o processo de substituição de importações atingiu as indústrias de bens de consumo duráveis (automóveis, eletrodomésticos), bens de capital (máquinas e equipamentos) e bens intermediários (como siderúrgica, produtos químicos, borracha, papel). A implantação destas indústrias se deu em grande parte mediante investimentos de capital estrangeiro, que trouxe ao país técnicos de produção em massa. Deste modo, os novos ramos industriais já surgiram concentrados e a maior parte dos estabelecimentos foi localizada na área metropolitana de São Paulo ou em suas mediações: Baixada Santista, Campinas e Vale do Paraíba (Singer, 1973, p. 124).

Essas mudanças na estrutura industrial deram um novo significado à urbanização paulista. Por um lado, as transformações na própria estrutura produtiva, com o surgimento de grandes empresas e a produção em larga escala, resultaram no aumento do emprego industrial e na diversificação da composição social. Por outro, com o advento dessa nova indústria, foram criadas as condições para o desenvolvimento de novos serviços de suporte à produção, como setores de transporte, comunicações e serviços financeiros, que cresceram e se modernizaram. Segundo Matos (2000, p. 5):

Até 1950 a rede urbana era fragmentada, esparsa, desarticulada, nucleada em faixas próximas do litoral, fortemente associada às heranças da economia primário-exportadora dos séculos anteriores. Contudo, desde então sua evolução ganhou desenvoltura e complexidade, abrangendo cidades de diversos tamanhos, além dos centros metropolitanos, em meio a uma

---

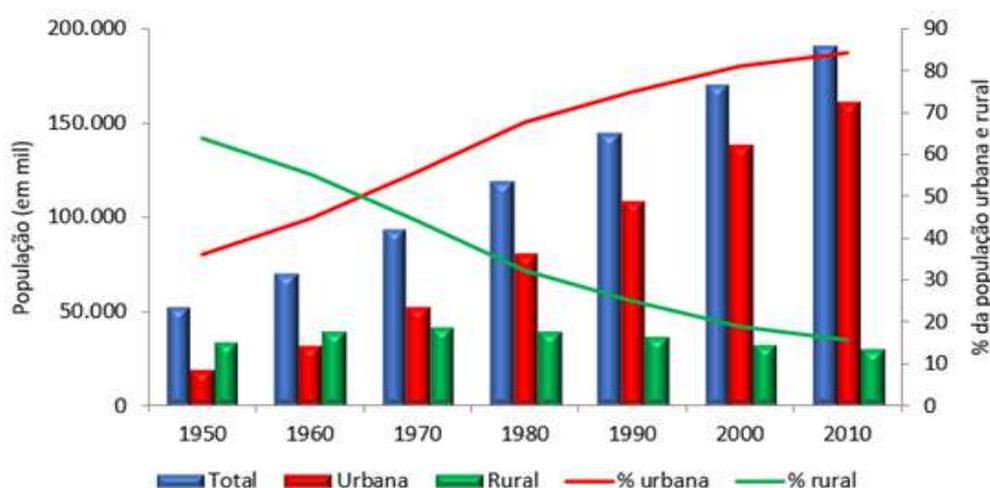
<sup>20</sup> Tendo em vista os Governos Vargas (as Comissões Mistas Brasil - Estados Unidos e BNDE - Cepal, por exemplo) e Dutra (notadamente a experiência do Plano SALTE).

expansão sem precedentes da malha viária, notadamente a partir da iminente instalação do setor automotivo no país no Governo JK (Matos, 2000, p. 5).

Esse novo padrão de acumulação se consolidou junto a um processo migratório marcado por importantes deslocamentos rurais-urbanos entre as regiões Nordeste e Sudeste<sup>21</sup>, (Singer, 1973). Assim, se em 1940 a população urbana do estado de São Paulo era de 3,2 milhões de pessoas, entre 1950 e 1960 ela quase dobrou, passando de 4,8 milhões de habitantes para 8,2 milhões, fazendo o mesmo na década seguinte, chegando a 14,3 milhões em 1970 (Gonçalves e Semeghini, 1988, p. 286). Observa-se, aqui, um aprofundamento do êxodo rural, seguido de uma acumulação de um excedente de força de trabalho nas cidades (Kowarick, 1979).

As migrações internas, promovidas por fatores de expulsão populacional em regiões como o Nordeste, o Norte, o Semiárido de Minas Gerais e o Norte do Paraná, também foram absorvidas pelas cidades em amplo processo de urbanização, especialmente São Paulo, cujo crescimento vimos acima. Embora esta mobilidade interna produza concentrações urbanas no Sudeste brasileiro, trata-se de um processo estrutural de redistribuição espacial da população, que cria e consolida a irreversível transição urbana no Brasil, conforme podemos observar no Gráfico 1.

**Gráfico 1** - A transição urbana brasileira (população total e relativa, rural e urbana, 1950 a 2010).



**Fonte:** Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

<sup>21</sup> Os deslocamentos populacionais - com origem no rural e destino urbano - representavam a força de trabalho necessária à etapa de acumulação capitalista. As áreas rurais estagnadas ou em processo de transformação contribuíram para “fatores de estagnação” ou “fatores de mudanças” impulsionadores de fluxos migratórios nos locais de origem, onde as ‘causas’ e ‘motivos’ da migração eram resultantes das transformações econômicas globais da sociedade. Os excedentes populacionais do rural constituíam transferências populacionais para as cidades com a incorporação desses contingentes no mercado de trabalho industrial em expansão.

A disparidade entre o aumento da população urbana e a insuficiência de habitações deu origem a um grave problema habitacional, onde as opções de moradia apresentavam preços elevados. Conforme Corbisier (1968, apud Moreira, 2011, p. 304):

[...] havia muitos imóveis residenciais desocupados, à espera de liberação dos aluguéis ou aguardando valorização imobiliária. O direito de propriedade, no entanto, tal como o entende e consagra a legislação vigente, não permite que o Poder Público obrigue esses proprietários a vender ou alugar seus imóveis. E, enquanto famílias inteiras se comprimem em cubículos, permanecem vazios, por capricho ou ganância dos proprietários, milhares de casas e de apartamentos que, alugados ou vendidos, poderiam abrigar centenas de milhares de pessoas (Corbisier, 1968, apud Moreira, 2011, p. 304).

Ao contrário da imigração europeia, o Estado não assumiu a responsabilidade de subsidiar o recrutamento e a migração da força de trabalho nacional em direção às metrópoles paulistas. Na verdade, estes deslocamentos pelo território foram saudados como um sinal de que o progresso batia à porta (Vainer, 2000). Dentro desta lógica, o enxugamento do campo e a transferência de grandes contingentes populacionais para as cidades, onde se dizia que as oportunidades de emprego e de condições para elevar o padrão de vida eram maiores, eram vistas com otimismo.

Podemos interpretar, pela perspectiva do pensamento nacional desenvolvimentista, que a pobreza assumiu um caráter transitório, e não estrutural. De caráter transitório também era, em uma visão amplamente aceita desta época, a permanência desses migrantes recém-chegados nas recentes favelas. Pois, ao conquistarem alguma estabilidade no trabalho, eles progrediriam para a "segunda fase" de sua ascensão social, tornando-se proprietários de um lote na periferia. A mobilidade espacial e a mobilidade social seriam, dessa forma, movimentos convergentes (Brito, 1995, p. 13). Afirma o autor:

Não resta dúvida que se abria uma oportunidade de melhoria da qualidade de vida para uma enorme parcela da população. Durham tinha razão quando chamava atenção para a tradição migratória, enraizada na cultura brasileira, que articulava a mobilidade espacial com a mobilidade social. Aliás, era essa a única alternativa de mobilidade social para a grande maioria da população brasileira. Nunca, como nesse período da história brasileira, as oportunidades foram tantas nas grandes cidades e, em particular, nas regiões metropolitanas. Com o desenvolvimento acelerado da economia, os empregos e as ocupações se multiplicavam e a esperança dos migrantes podia, muitas vezes, se transformar em realidade (Brito, 1995, p. 13).

A vinculação entre mobilidade espacial e mobilidade social, no entanto, perdeu sua relevância, à medida que o modelo de desenvolvimento fundamentado na industrialização por substituição de importações atinge seu esgotamento. Conseqüentemente, a esperança inicialmente expressa por Brito (1995) dá lugar à frustração. Enquanto anteriormente um número crescente de trabalhadores foi integrado ao mercado de trabalho formal, conforme documentado por Faria (1991, p. 104, apud Caldeira, 2011, p. 47), a dinâmica econômica subsequente promove a expansão de um mercado de trabalho informal e precariamente remunerado, caracterizado por uma intensa demanda por mão de obra e baixa produtividade (Negri, Gonçalves e Cano, 1988, p. 60). Além disso, a rápida inflação corroeu o poder de compra dos trabalhadores (Singer, 1975).

Os moradores das favelas não se instalaram logo de início no barraco onde moravam. Foram se deslocando no espaço urbano, numa trajetória de 'filtração descendente', dentro do processo de valorização da terra urbana e do empobrecimento da classe trabalhadora, das áreas centrais para as periféricas, das casas de alvenaria para os barracos das favelas (Taschner, 1997, p. 54).

Na figura de João Goulart (PTB), o governo reconheceu a sua responsabilidade de formular e implementar uma série de medidas para modificar o panorama habitacional, e deu início a um processo de levantamento com o intuito de avaliar as necessidades ligadas às moradias das camadas populares (Moreira, 2011, p. 305). Nesse sentido, foi instituído o Conselho Federal de Habitação (CFH), encarregado de executar a política habitacional cujas diretrizes estavam sendo estabelecidas pelo governo. Além disso, estava em processo de elaboração um projeto de lei de reforma urbana, visando iniciar a solução do problema habitacional e da moradia popular. Também, o governo conduzia um estudo da legislação vigente sobre o assunto, com o objetivo de propor normas básicas para a elaboração de planos regionais e urbanos, de modo a corrigir muitas das distorções no crescimento das favelas (Brasil, Presidência da República, 1963, p. 137, apud Moreira, 2011).

Essa proposta - intitulada de Reforma Urbana - tinha como objetivo estabelecer um plano que tornasse a propriedade de imóveis residenciais mais acessível por meio de financiamentos controlados e subsidiados para famílias. Segundo Corbisier (1968, apud Moreira, 2011, p. 305), as diretrizes gerais desse plano incluíam a limitação do número de imóveis urbanos de propriedade particular, a desapropriação compulsória de imóveis residenciais desocupados após determinado prazo por interesse social e a construção pelo Estado de grandes conjuntos residenciais destinados à classe trabalhadora, sem fins lucrativos, mas com o objetivo de contribuir para solucionar o problema social. Essa reforma, assim

como a agrária, demandava medidas complementares, como melhorias na infraestrutura de transporte, saneamento, energia e serviços públicos. Em suma, o governo buscava enfrentar o monopólio da propriedade urbana e ampliar o acesso à moradia.

Goulart, no entanto, carecia de apoio tanto popular quanto militar para defender o projeto trabalhista de seu governo, além de enfrentar pressões de um movimento conspiratório em andamento. Nesse contexto, Ryff argumenta que “Jango estava condenado a ser derrubado” pelo golpe civil-militar de 1964, “porque tinha iniciado um processo nacionalista, independente e popular no Brasil” (Ryff, 1982, p. 2 apud Moreira, 2011, p. 324).

O Golpe Militar de 1964 fez com que a Reforma Urbana (e as Reformas Sociais de Base, em geral) não fosse discutida no período de exceção que se seguiu. No entanto, a valorização política da questão urbana ressurgiu na década de 1970, em função do quadro de intensas desigualdades sociais e degradação das condições de vida. Cumpre observar que, nesta época, a fim de diminuir o "poder de barganha" das organizações sindicais, adotou uma série de medidas, de forma a influenciar o mercado de trabalho, os salários - considerados fonte de inflação - e as dinâmicas de negociação. De acordo com Horie, Marcolino e Serrao (2015, apud Horie, 2019), as principais medidas incluíram (1) a intervenção do governo militar em sindicatos, federações e confederações de trabalhadores; (2) a revogação do direito de greve (Lei 4330/64); (3) a autorização para o parcelamento do 13º salário (Lei 4749/65); (4) a permissão para negociação de redução salarial com redução de jornada de trabalho (Lei 4923/65); (5) fim da garantia de estabilidade no emprego após 10 anos de serviço na mesma empresa, substituída pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com a troca da estabilidade pelo pagamento de uma indenização (Lei 5107/66), resultando em um aumento da rotatividade no emprego; e (6) implementação de uma política salarial que substituiu a negociação coletiva por uma regra que envolvia uma revisão anual baseada no salário médio dos últimos 24 meses, somado a um "resíduo" inflacionário projetado para os próximos 12 meses e um indicador de produtividade do ano anterior.

Dentro deste contexto de enfraquecimento da atividade sindical, tal processo de negociação coletiva relacionado aos salários foi substituído por uma política que, longe de ser estática, revelou-se cada vez mais prejudicial aos trabalhadores, mesmo durante períodos de crescimento econômico após sua implementação (Horie, 2019, p. 55). Tavares e Assis (1985) caracterizam o movimento de controle salarial desse período como um "arrocho", pois, ao mesmo tempo em que a fórmula de correção salarial era claramente desfavorável aos assalariados, também limitava a negociação livre entre empregados e empregadores.

A dinâmica imposta por essas políticas levou a uma subestimação sistemática dos índices inflacionários e das taxas de produtividade. A subestimação, por sua vez, distorceu a base considerada para o cálculo do salário médio, o qual já era reduzido devido ao período de 24 meses usado (Horie, 2019, p. 60). Dessa forma, de acordo com os dados apresentados na Tabela 2, observa-se que o resíduo inflacionário permaneceu abaixo do índice de custo de vida calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), com destaque para diversos períodos em que o resíduo representou menos da metade da inflação registrada.

**Tabela 2** - Resíduo inflacionário oficial e variação do custo de vida de São Paulo, de acordo com o DIEESE

Período	Resíduo inflacionário oficial (%)	Variação do Índice de Custo de Vida do DIEESE (%)
Julho de 1965 - Janeiro de 1966	0,0	29,3
Janeiro 1966 - Julho de 1966	10,0	27,0
Julho de 1966 - Julho de 1967	10,0	31,2
Julho de 1967 - Julho de 1968	15,0	24,4
Julho de 1968 - Julho de 1969	15,0	23,9
Julho de 1969 - Julho de 1970	13,0	17,1
Julho de 1970 - Julho de 1971	12,0	26,5
Julho de 1971 - Julho de 1972	12,0	17,5
Julho de 1972 - Julho de 1973	12,0	26,6
Julho de 1973 - Julho de 1974	12,0	32,0

**Fonte:** DIEESE e Saboia (1985).

A percepção dos trabalhadores sobre a perda gradativa do poder de compra interno foi tanta que, em 1958, o DIEESE criou o Índice do Custo de Vida dos Trabalhadores do próprio departamento (ICV-DIEESE), estando os dados para o período de 1959 a 1965 na Tabela 3, abaixo.

**Tabela 3 - Índice do Custo de Vida dos Trabalhadores do DIEESE, para o período de 1959 a 1963**

ICV - DIEESE			Valor Nominal do Salário Mínimo em dezembro (Cr\$)	Poder de compra do Salário Mínimo em relação a dezembro
Ano	No ano	Acumulado		
1959	38,3%	38,3%	6.000,00	100,0%
1960	33,0%	83,9%	9.600,00	86,9%
1961	42,0%	161,2%	13.440,00	85,8%
1962	62,7%	324,9%	13.440,00	52,7%
1963	90,2%	708,3%	21.000,00	43,3%

**Fonte:** DIEESE, 1959, 1960, 1961, 1962 e 1963.

Os resultados dessas distorções inevitavelmente resultaram em grandes perdas reais nos salários médios, contradizendo a justificativa oficial para a adoção de uma política salarial nesse formato por parte dos militares (Horie, 2019, p. 62). A principal consequência, contudo, foi o aumento da disparidade salarial entre os trabalhadores com funções menos qualificadas e aqueles com maior nível de escolaridade. Com a redução dos salários, especialmente dos mais baixos, houve um agravamento na distribuição de renda, resultando em um considerável aumento da concentração de recursos entre os mais afluentes, em detrimento da maioria dos moradores da cidade (Horie, 2019, p. 65).

É importante observar que a ausência de melhorias nos salários dos trabalhadores não se traduziu necessariamente em uma ausência de alterações nos padrões de consumo (Kowarick, 1975). O avanço das indústrias automobilísticas, de produtos elétricos e eletrônicos, aliado às ilusões e expectativas geradas pelas campanhas publicitárias, fez com que os assalariados alterassem os seus hábitos - através do endividamento ou, em alguns casos, até mesmo do sacrifício imediato de necessidades como alimentação, vestuário, saúde e, em especial, moradia - sem, contudo, alterar as suas condições de vida (Maricato, 1987).

Enquanto uma pessoa favelada que viveu essa época na favela do Canindé (então denominada “favela da piscina”, primeira grande favela de São Paulo), Carolina Maria de Jesus (1960, p. 46) relata:

Antigamente, isto é de 1950 até 1956, os favelados cantavam. Faziam batucadas. 1957, 1958, a vida foi ficando causticante. Já não sobra dinheiro para eles comprar pinga. As batucadas foram cortando-se até extinguir-se. Outro dia eu encontrei um soldado. Perguntou-me:

- Você ainda mora na favela?
- Porque?
- Porque vocês deixaram a Radio Patrulha em paz.
- É o dinheiro que não sobra para a aguardente.

A partir do exposto até aqui, é possível afirmar que, apesar do progresso na produção industrial e do consequente aumento da produtividade do trabalho, há um aumento no Tempo de Trabalho Necessário (TTN) para a subsistência e reprodução da força de trabalho, em contraste com a dinâmica da industrialização clássica (Tabela 4). Como dito por Marini (2000, p. 141), “partindo então do modo de circulação que caracteriza a economia exportadora, a economia industrial dependente reproduz, de forma específica, a acumulação de capital baseada na superexploração do trabalhador”.

**Tabela 4** - Crescimento do PIB, em comparação ao Tempo de Trabalho Necessário dos trabalhadores

Ano	Crescimento do PIB	Tempo de Trabalho Necessário
1964	3,1	N/D
1965	3,8	79h35m
1966	3,8	160h30m
1967	4,8	96h10m
1968	11,2	93h10m
1969	10	100h57m
1970	8,8	97h10m
1971	13,3	102h31m
1972	11,7	109h20m
1973	13,9	165h45m
1974	9,8	148h45m

Fonte: Ouriques, 1994.

Em paralelo à tentativa de solapar o poder de barganha dos trabalhadores, por meio de uma política salarial "tutelada", inteiramente controlada pelo Estado, os governos militares também solaparam a produção de mapas, relatórios e documentos governamentais a respeito das favelas e periferias - lócus de moradia desses trabalhadores -, talvez na esperança de que desaparecessem "por obra e arte do acaso" (Abreu e Vaz, 1991, p. 481). As ocupações informais eram tratadas por esses atores como se não existissem - sendo percebidas como uma realidade urbana temporária destinada a desaparecer "naturalmente" - não se observava, nos registros governamentais, uma preocupação significativa em compreender ou avaliar esse fenômeno (Bonduki, 2004).

No entanto, à medida que as favelas persistiram e continuaram a expandir-se no espaço urbano, transformando-se em uma presença permanente, uma reação surgiu, marcada pelo descontentamento diante do desconforto causado pela imagem da pobreza, a qual comprometia o ideal moderno de uma cidade. Nesse contexto, a ideia de remoção das favelas ganhou um ímpeto nunca tido antes (Silva, 2009). As autoridades viam o "problema das favelas" como algo que demandava uma solução imediata. Principalmente a partir de 1969, durante o período ditatorial, a ameaça de remoção tornou-se uma realidade concreta, sendo executada com todo o rigor, respaldada por uma repressão sem precedentes. O poder do voto, anteriormente utilizado pelos moradores de favelas por meio de diversas estratégias de sobrevivência, estava consideravelmente enfraquecido, e suas margens de manobra para resistir aos interesses por trás da erradicação das favelas foram drasticamente reduzidas. (Brum, 2018, p. 416).

Afirma Burgos (2006):

[...] em um contexto dominado pela cidadania regulada, o problema da favela não podia ser lido pelo ângulo dos direitos sociais. Pré-cidadãos, os habitantes das favelas não são vistos como possuidores de direitos, mas como almas necessitadas de uma pedagogia civilizatória (Burgos, 2006, p. 28).

Paralelamente, diante do crescimento do setor de construção civil e da percepção crescente de que as políticas habitacionais ofereciam uma oportunidade direta para conquistar legitimidade, em um contexto de restrições às liberdades políticas, foram instituídas duas importantes medidas. A primeira foi a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável por financiar projetos relacionados à habitação, saneamento básico e desenvolvimento urbano, incluindo iniciativas de grande escala em âmbito regional e nacional nas áreas de transporte e energia (Denaldi, 2003, p. 14). A segunda foi a instituição do

Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que consolidou recursos provenientes das cadernetas de poupança voluntária, mantidas no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), juntamente com os fundos da poupança compulsória depositados no FGTS (Maricato, 1987, p. 30).

Tanto o SFH quanto o BNH marcaram profundamente a conformação do espaço urbano paulista, por firmarem a expansão e consolidação do setor construtivo habitacional moderno. Segundo Villaça (1986, p. 32), não é exagero afirmar que o BNH marcou o início de uma nova etapa não só na história da habitação, mas da própria história econômica no Brasil. Isso porque,

em primeiro lugar, a cabeça pensante e atuante de todo o Sistema Financeiro da Habitação é um banco, portanto uma instituição mais adequada a exercer a função básica de financiamento do que uma Fundação ou os órgãos previdenciários. Em segundo lugar, esse banco, com a instituição da correção monetária, resguardou-se de um dos males que havia provocado o fracasso da política anterior: a inflação. Finalmente — e aí está sua feição mais avançada em termos de capitalismo financeiro e monopolista de Estado — ele passou a se reservar a posição de simples articulador da atuação dos intermediários financeiros que se desenvolveram entre ele e os beneficiários finais, livrando-se, depois que passa a ser banco de segunda linha, do “problema” (para ele) da habitação (Villaça, 1986, p. 32).

Infelizmente, os programas habitacionais e os conjuntos construídos por essas duas políticas não atenderam adequadamente às populações para as quais foram originalmente planejados, e, em certo ponto, até mesmo reforçaram dinâmicas de segregação espacial<sup>22</sup>. Em primeiro lugar, a atuação do BNH esteve mais voltada aos interesses dos empresários privados (construção, promotores imobiliários, banqueiros e proprietários de terra) (Maricato, 1996, p. 35), do que para fins sociais. Isso resultou em uma oferta de moradias insuficiente para atender às demandas das classes com menores rendas. Em contrapartida, a política de financiamento proporcionou a construção de edifícios de luxo, de forma a promover o mercado imobiliário de alto padrão (Véras e Bonduki, 1986, p. 45) e a estimular a especulação imobiliária.

Ainda, a priorização de investimentos em imóveis de alto custo e para faixas de renda mais elevadas tinha como objetivo principal proteger os empresários da possibilidade de

---

<sup>22</sup> Efeito semelhante teve o Programa Minha Casa Minha Vida, em especial em razão de seu desenho institucional e sua forma de vinculação ao mercado privado de produção de moradias. Para uma análise crítica mais profunda sobre os impactos do Programa Minha Casa Minha Vida em termos de segregação socioespacial, ver: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, e CARDOSO, Adauto Lucio (org). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

atrasos ou falta de pagamento, sobretudo grandes empreiteiras envolvidas nessas construções. Enquanto isso, as habitações populares ficaram a cargo de médias e pequenas empresas, que foram compelidas a reduzir custos, muitas vezes usando materiais de baixa qualidade, com pouco aprimoramento técnico (Véras e Bonduki, 1986, p. 54).

No fim das contas, essa economia nos custos de produção das habitações significou, muitas vezes, que esses conjuntos fossem construídos em áreas mais distantes do centro metropolitano, desprovidas de serviços de consumo coletivo, como saúde e educação básica. Isso acabou por impor dificuldades de locomoção e custos adicionais de transporte<sup>23</sup> aos seus moradores. Além disso, essas habitações costumavam ter dimensões reduzidas, e os materiais utilizados, embora duráveis, frequentemente não ofereciam boas propriedades acústicas, resultando em problemas de conforto e privacidade para aqueles que os ocupavam (Véras e Bonduki, 1986, p. 56).

Ao construir esses assentamentos habitacionais nesses pontos distantes e desprovidos de qualquer infraestrutura, o projeto era obrigado a provê-la: assim, do espaço vazio surgiam não só as moradias, mas também as redes de energia, comunicações, água e esgoto, escola, posto de saúde, posto policial, etc., não só valorizando os preços dos terrenos sobrantes naquele novo bairro, mas principalmente os dos espaços vazios existentes entre o centro e o novo bairro distante (Cano, 2010, p. 19).

Em conclusão, podemos afirmar que as contradições abordadas no título desta seção emergiram, dentro do aparato estatal brasileiro (caracterizado, ao longo de sua história, pelo patrimonialismo e clientelismo, e que tem operado em favor da preservação dos privilégios da classe dominante e da priorização dos interesses do capital fundiário e imobiliário na configuração dos espaços intra-urbanos da metrópole paulistana) em dois momentos distintos. O primeiro remete ao período que antecedeu o golpe militar ocorrido em 1964, quando a agenda de reforma urbana foi desenhada. Bonduki (2018) afirma que, já nesta época, “o próprio conceito de reforma urbana estava distante de algo revolucionário”, e era visto “como a efetivação do planejamento, com a aplicação de alguns instrumentos de restrição ao direito de propriedade para enfrentar os entraves causados pela especulação imobiliária e crescimento urbano” (Bonduki, 2018, pp. 29-30).

---

<sup>23</sup> A mobilidade urbana, que se refere às possibilidades e facilidades de deslocamento de pessoas e bens na cidade, chegou ao ponto que beira a imobilidade na circulação por três aspectos: 1) “império do automóvel”, que tem provocado imensos congestionamentos; 2) barreiras do alto custo do transporte coletivo, que impossibilita trabalhadores empregados e desempregados de circularem na metrópole; e 3) longos tempos de deslocamentos nos transportes públicos e coletivos, como uma condição cheia de barreiras espaciais para a reprodução da classe trabalhadora que habita as periferias de São Paulo (Oliveira, 2022, p. 4).

O segundo momento deu-se na ditadura, quando os padrões de urbanização seguiam não a elaboração de novos marcos legais que estabeleçam regulamentações e assegurem direitos concernentes ao acesso à terra urbana e à cidade, mas sim, um processo de conciliação entre grupos políticos e classes sociais. Diz Bonduki (2018) que esse processo foi:

[...] regido por uma política de conciliação, na qual se buscou enfrentar a histórica desigualdade da sociedade brasileira sem bater de frente com as elites econômicas, acreditando-se que elas poderiam apostar na modernização das relações de propriedade e na garantia de direitos sociais como estratégia de um novo projeto de desenvolvimento nacional. (Bonduki, 2018, p. 82).

Notavelmente, manteve-se aqui, a mesma lógica de acumulação urbana que denunciemos nos períodos anteriormente analisados: a produção do urbano acabou por perpetuar constantemente as desigualdades, tanto materiais quanto simbólicas, do espaço (Maricato, 1982). Esse modelo atuou, inclusive, mais para servir interesses do capital imobiliário do que em responder à demanda social por moradia.

#### **1.3.4 De 1980 em diante: a reestruturação produtiva, a precarização do trabalho e o modelo de produção habitacional autogestionária**

A partir dos anos 1980, após o colapso do período que se convencionou chamar de "Milagre Econômico" (1967-1973), tornou-se evidente o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado durante a ditadura militar (Bonduki, 2008, p. 75). O país entrou em um período que ficou conhecido como "a década perdida" (Singer, 1999, p. 35), caracterizado por uma brutal elevação internacional dos juros, por uma profunda recessão econômica entre 1981 e 1983, pelo desencadeamento de um processo hiper inflacionário e pelo crescimento do desemprego (Gaspar, Aparício e Bessa, 2015, p. 31).

Neste cenário, o considerável desequilíbrio financeiro do estado de São Paulo limitou sua capacidade de atuação tanto em nível nacional quanto regional (Cano, 2010), enfraquecendo não apenas os gastos públicos, mas também os investimentos privados, especialmente na indústria. Os impactos foram mais acentuados no coração da atividade industrial, ou seja, no parque produtivo, que entrou em um estado de estagnação. Isso resultou em uma diminuição dos efeitos dinâmicos para a desconcentração industrial regional (Cano, 2010).

Afirma Rolnik (2001, p. 48) que, sob essas circunstâncias, os padrões de inscrição espacial da indústria em São Paulo mudaram, de forma que algumas grandes e médias empresas deixaram a localização junto aos principais eixos ferroviários e rodoviários (como a antiga ferrovia Santos - Jundiaí e as rodovias Anchieta e Presidente Dutra), enquanto milhares de pequenas indústrias se dispersaram, misturando-se com outros usos - e ocupando inclusive áreas da periferia.

Neste cenário, houve uma desaceleração do processo de urbanização, bem como da velocidade de crescimento dos aglomerados metropolitanos, principalmente de seus núcleos. Em oposição, a chamada “periferização” das metrópoles (Pasternak e Bógus, 2018, p. 9) aumentou, junto com o redirecionamento de parte das migrações internas (Beaninger e Peres, 2011, apud. Miotto, 2015, p. 74) para as cidades médias não metropolitanas (Brito, 1995, p. 15), em terrenos mais baratos que na capital. Como resultado, em 1980, o Estado passa a contar com trinta e quatro municípios com mais de cem mil habitantes. A Tabela 5 mostra o peso crescente dos outros municípios no total populacional.

**Tabela 5** - Populações residentes no Município de São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo e no Estado de São Paulo, entre os anos de 1940 e 2000

Anos	Município de São Paulo	Taxa de crescimento anual	Outros municípios da RMSP	Taxa de crescimento anual	Outras regiões do estado de São Paulo	Taxa de crescimento anual
1940	1.326.261	---	241.784	---	5.612.271	---
1950	2.198.096	5,18	424.690	5,79	6.571.637	1,59
1960	3.781.446	5,58	957.960	8,47	8.235.293	2,28
1970	5.924.615	4,59	2.215.115	8,74	9.632.218	1,58
1980	8.493.217	3,67	4.095.508	6,34	12.451.987	2,60
1991	9.646.185	1,16	5.798.756	3,21	16.143.984	2,39
2000	10.434.252	0,88	7.444.451	2,81	19.153.700	1,92

Fonte: IBGE - Censos Demográficos de 1940 a 2010.

Nos importa salientar que as implicações sociais da desconcentração e reestruturação da indústria, bem como a própria desindustrialização (Bógus et al, 2022), tiveram um impacto negativo na metrópole (Saraiva, 2008, p. 32). A maioria dos novos empregos que surgiram desta nova “territorialização da produção em São Paulo” (Rolnik, 2001, p. 48), devido a essas mudanças nas tecnologias e na divisão internacional do trabalho, acabaram por não proporcionar ao trabalhador as compensações tradicionalmente asseguradas por leis e acordos coletivos (Singer, 1999). Os trabalhadores tornaram-se, pois, ainda mais precarizados, engajados como autônomos, avulsos, em tempo parcial ou por tempo limitado etc., isso quando a ocupação não foi eliminada pelos progressos da informática e da telemática (Singer, 1999, p. 27). Como desdobramentos, Singer (1999) diz:

Os deslocamentos foram grandes, milhões de trabalhadores perderam suas qualificações à medida que máquinas e aparelhos permitiram obter, com menores custos, os resultados produtivos que antes exigiam a intervenção direta da mão humana [...] Além da substituição do trabalho humano pelo computador, parece provável a crescente transferência de uma série de operações das mãos de funcionários que atendem o público para o próprio usuário. (Singer, 1999, p. 17).

Ao tratar da gradativa informalização das relações de emprego na RMSP, (conforme mostra a Tabela 6), Singer (1999) afirma:

O emprego estável só será assegurado a um núcleo de trabalhadores de difícil substituição em função de suas qualificações, de sua experiência e de suas responsabilidades. Ao redor deste núcleo estável gravitará um número variável de trabalhadores periféricos, engajados por um prazo limitado, pouco qualificados e, portanto, substituíveis. (Singer, 1999, pp. 25-26).

**Tabela 6** - Evolução do número de empregados formais e informais, total e por setor, na Região Metropolitana de São Paulo, em 1981, 1985 e 1993 (em 1000).

Setor	1981		1985		1993	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
Total	3.361,6	939,2	3.881,8	1.370,9	3.535,8	1.631,8
Indústria de transformação	1.625,6	147,4	1.742,7	208,3	1.427,3	178,9
Indústria de construção	169,6	60,1	167,0	74,7	154,2	80,6
Comércio e mercado	332,7	101,3	403,4	153,1	491,2	162,1
Prestação de serviços	292,2	295,3	389,6	453,9	352,2	605,5
Social	234,6	133,7	285,6	212,7	307,5	291,5

Outras atividades	248,9	17,7	372,5	29,5	234,0	43,1
Atividades restantes	458,0	183,7	521,0	238,7	569,4	270,1

**Fonte:** IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1981, 1985 e 1993 (apud Singer, 1999, p. 45).

No que diz respeito às políticas habitacionais deste período, houve uma queda significativa no número de imóveis financiados no início da crise, tanto pelo BNH quanto pelo SBPE, conforme observado por Mioto (2015, p. 77). Esse declínio foi atribuído, em grande parte, à inflação e à recessão do início da década, além do baixo crescimento médio do período, resultando em uma redução substancial dos recursos disponíveis. Ademais, as condições adversas do mercado de trabalho e o aumento dos saques durante o desemprego contribuíram para a diminuição da captação de recursos da poupança e afetaram negativamente a captação de recursos do FGTS (Mioto, 2015, p. 77). Como consequência, em 1986, A Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu o controle do FGTS, concentrando assim um poder significativo no subsistema, porém, sem dispor de um corpo burocrático apto a planejar e articular políticas (Arretche et al., 2012, p. 28-29).

Se a modernização conservadora da produção - alicerçada na reprimarização da economia - e a própria dispersão industrial já haviam ocasionado elevadas taxas de desemprego, uma crescente precarização do trabalho e uma descontinuidade das políticas de habitação, esses aspectos seriam ainda mais agravados pelas reformas liberais acordadas no contexto da renegociação da dívida externa (Saraiva, 2008, p. 33). À época, os diversos planos de combate à inflação, como o Plano Cruzado em 1986 e o Plano Collor em 1990 (resultantes da relativa autonomia que o Estado ainda possuía para empregar instrumentos da política econômica), fracassaram até meados da década de 1990 (Caldeira, 2011, p. 50). Segundo a autora, a falta de êxito dessas políticas deve-se, pelo menos em parte, “à sua incapacidade de promover as mudanças estruturais necessárias para dar início a um outro padrão de desenvolvimento” (Caldeira, 2011, p. 50).

A inflação foi controlada apenas depois de 1994, através do Plano Real, elaborado pelo então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC) (PSDB) (Caldeira, 2011), eleito presidente com base neste êxito. Logo após assumir o cargo, FHC implementou políticas econômicas alinhadas com os princípios do chamado Consenso de Washington, como descrito por Cano (2011, p. 35). Essas medidas tiveram um impacto significativo na transformação do padrão de crescimento econômico e no papel do Estado, destacando-se um

programa agressivo de privatização de empresas estatais em setores como telecomunicações, energia e petróleo, e a abertura do mercado interno às importações, impulsionando o processo de industrialização. Tais decisões não foram exclusivas do Brasil, refletindo duas tendências universais, conforme observado por Singer (1995, p. 37):

(...) a Terceira Revolução Industrial, que eleva a produtividade na indústria e em determinados serviços, mas muito pouco nos serviços de consumo social (educação e saúde) e individual (higiene, turismo, recreação etc.), de modo que diminui em termos relativos a parcela do tempo social de trabalho alocada à indústria enquanto aumenta a alocada àqueles serviços; e a globalização, que remodela a divisão internacional do trabalho, ampliando a atividade industrial de exportação no sudoeste asiático, enquanto o terciário de alta tecnologia se expande no Primeiro Mundo. (Singer, 1995, p. 37).

A ideia reformista do Estado passou a ser orientada política e ideologicamente, tanto por documentos do próprio governo federal quanto de organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) (Pinheiro e Giambiagi, 2000). A adaptação a essa nova realidade traduziu-se na Medida Provisória n. 115, que se tornou a Lei 8.031, instituindo o Programa Nacional de Desestatização (PND) e a maioria das regras que ainda o regem (Pinheiro e Giambiagi, 2000, p. 18).

O posicionamento das agências internacionais de financiamento em relação aos problemas urbanos e habitacionais brasileiros passou por várias mudanças ao longo do tempo, sendo suas principais diretrizes sistematizadas em documentos como "Urbanization" (1972), "Vivienda" (1975), "Site and service projects" (1975) e "Agenda for the 1990's" (1991) (Bueno, 2000 p. 37). Apesar das diferentes ênfases, esses documentos dedicaram-se, em geral, a questionar os modelos de construção em larga escala de conjuntos habitacionais, favorecendo soluções mais localizadas, com maior envolvimento das comunidades (Blanco Júnior, 2006). É neste contexto que o modelo autogestionário emerge como uma possibilidade habitacional (Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015). Nas palavras dos autores:

No plano da produção habitacional (...), o modelo autogestionário afirma o direito de cooperativas habitacionais, organizações dos movimentos de moradia e outras organizações sociais afins de receberem recurso público para construir habitação popular com autonomia de decisão em todas as etapas, da compra do terreno à escolha dos futuros moradores, participando ativamente da implementação da política pública. A justificativa é que, pelo fato de não estarem orientados pelo lucro, essas organizações produziriam unidades residenciais melhores que aquelas oferecidas pelo mercado, e seriam capazes de garantir a sustentabilidade dos empreendimentos pelo trabalho formativo, a ser realizado com as famílias ao longo de todo o processo da construção. (Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015, p. 116).

A formulação e a defesa do modelo autogestionário envolveram uma mistura de estratégias confrontacionais, como as ocupações, e colaborativas, especialmente através da participação de ativistas dos movimentos sociais na administração pública durante governos progressistas (Tatagiba e Teixeira, 2016). Ao longo da década de 1980, várias cidades iniciaram projetos-piloto que incentivaram a autoconstrução pelos moradores. Em São Paulo, essa experiência se deu em a partir de 1989, com a gestão de Luiza Erundina (PT)<sup>24</sup> frente à PMSP. Erundina estava profundamente engajada nas lutas dos moradores de favelas e, uma vez eleita, colocou a questão habitacional como uma das principais prioridades de sua gestão. Ela convidou militantes do movimento de moradia e intelectuais comprometidos com a ideia de autogestão para integrar o seu governo (Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015). Os resultados tangíveis e simbólicos dessa experiência solidificaram a autogestão como um modelo a partir do qual os movimentos passariam a disputar seu espaço no subsistema habitacional nas décadas seguintes (Tatagiba e Teixeira, 2016; Blikstad, 2012).

No entanto, em um cenário de ascensão do neoliberalismo, os movimentos sociais enfrentaram diversos obstáculos para se fazerem ouvir. Os governos de FHC introduziram uma "mudança de paradigma na área", com a descentralização de recursos e o fortalecimento do papel do mercado, porém sem oferecer soluções para o déficit habitacional na faixa de baixa renda (Arretche, 2002, p. 435), e sem abrir espaço para a participação dos movimentos sociais no subsistema (Rodrigues, 2013, p. 63 apud Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015, p. 117).

Foi apenas durante o período dos governos federais petistas (de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff) que a desarticulação da política habitacional e a desmobilização da burocracia estatal, responsável pela operacionalização do sistema, começaram a ser superadas (Arretche et al., 2012 apud Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015, p. 117). Como explicado por Marta Arretche, a partir de 2003, a política habitacional passou a ser orientada por uma abordagem que enfatizava a colaboração entre Estado e mercado. E cabia ao mercado fornecer habitações para famílias que pudessem obter empréstimos, enquanto o governo se encarregava de oferecer moradias sociais por meio de subsídios públicos. Isso marcou uma retomada do modelo estatal-privatista que estava na origem do BNH/SFH (Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015, p. 117)

---

<sup>24</sup> Partido dos Trabalhadores.

O processo de reestruturação institucional avançou rapidamente durante o primeiro mandato de Lula, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), da Secretaria Nacional de Habitação e do Conselho Nacional de Habitação (CNH) em 2003; a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004; e o estabelecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005 (Arretche et al., 2012; Serafim, 2013). Assim, no âmbito da habitação, a reestruturação institucional da política pública e a reorganização da burocracia estatal progrediram em paralelo com a abertura de espaços para a participação de novos atores e interesses no subsistema. O ritmo das inovações institucionais foi influenciado pela presença de Olívio Dutra, uma figura importante do PT do Rio Grande do Sul, com vínculos históricos com o movimento social, que liderou o Ministério das Cidades de 2003 a 2005, e pela inclusão de membros do movimento de moradia e da reforma urbana na estrutura burocrática do ministério (Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015, p. 117).

No contexto do SNHIS/FNHIS, estava prevista a criação de fundos coordenados em diversos níveis federativos, todos geridos de forma democrática por conselhos com participação popular. Esses fundos estariam envolvidos em ações planejadas dentro dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (Amore, Shimbo e Rufino, 2015). No entanto, a conjuntura da crise econômica, aliada ao declínio da influência do MCidades como formulador e executor da política urbana, levou o governo a adotar a proposta<sup>25</sup> do setor da construção civil, que apostava no potencial econômico da produção de habitação em massa (Fix, 2011; Maricato, 2011). Em 2009, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O MCMV efetivamente desconsiderou a ideia de estabelecer um sistema habitacional, uma vez que toda a política foi implementada sem o envolvimento do MCidades, resultando em uma participação e controle nulos da sociedade civil. No entanto, ele também representou a primeira iniciativa em larga escala de produção de moradias para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, e incluiu, na modalidade Entidades (MCMV-E), uma alocação de recursos (aproximadamente 2% do total do MCMV) para projetos de construção autogestionária, uma novidade no âmbito federal. Ou seja, o MCMV-E tornou-se um espaço onde os movimentos populares continuaram a operar a política habitacional, mesmo que de forma residual e subordinada ao mercado (Tatagiba e Teixeira, 2016; Blikstad, 2017; Viana, 2017).

---

<sup>25</sup> A implementação do PMCMV fez parte de um grande pacote de medidas anticíclicas que pretendiam impulsionar a economia, neste caso, a partir do “aquecimento” dos inúmeros setores envolvidos na cadeia produtiva da construção civil. Tal iniciativa visava garantir também a geração de empregos em diferentes níveis de qualificação e a manutenção dos níveis de renda e consumo.

No que diz respeito ao acesso à cidade, aos serviços e às infraestruturas, observou-se uma ampla concordância de que a inserção urbana do MCMV em periferias consolidadas e em "frentes pioneiras" tenderam a resultar em um distanciamento progressivo da chamada cidade completa (Amore, Shimbo e Rufino, 2015, p. 69). Isto é, ela não estava plenamente equipada com infraestrutura, equipamentos urbanos, uma variedade de comércio e serviços, e, essencialmente, uma ampla oferta de emprego.

Além disso, na maioria dos empreendimentos do programa, não foram instalados usos comerciais e serviços locais, o que torna a situação nas frentes pioneiras ainda mais crítica em comparação com as periferias consolidadas, em termos de monofuncionalidade e segregação (Amore, Shimbo e Rufino, 2015, p. 69). Isso ocorre devido à implantação de grandes quadras fechadas com pouca conexão com o entorno. Por outro lado, a construção desses empreendimentos frequentemente resultou na emergência de um setor terciário informal nas proximidades ou até mesmo dentro das unidades, com o objetivo de fornecer produtos básicos aos moradores (Amore, Shimbo e Rufino, 2015, p. 69). Esse setor informal muitas vezes se torna uma fonte de renda e subsistência em condições de extrema precariedade, uma vez que esses pequenos comércios geralmente violam as normas do Programa e da ocupação das unidades. Aqui se evidencia um dos paradoxos do Programa: enquanto avança na formalização da moradia, tende a promover novas formas de informalidade e desigualdade.

A predominância da forma condomínio, a precariedade dos espaços coletivos e a falta de espaços públicos que promovam a integração e sociabilidade nos empreendimentos e com a vizinhança contribuíram para reforçar uma urbanização privatizada que tende a agravar a segregação e a guetificação dos mais pobres na cidade. Esses tipos de enclaves - espaços homogêneos inseridos em contextos de pobreza e isolados como se fossem fechados à chave -, foram legitimados desde a década de 1980 pela narrativa da violência urbana, especialmente nas periferias, promovendo um estilo de vida centrado na máxima segurança, com espaço privatizado e constantemente vigiado (Caldeira, 1997, p. 156). Esse aspecto representou a desintegração do conceito trabalhado até então neste TCC, de uma periferia distante, habitada pelos pobres, e de um centro dotado de infraestrutura, residência dos ricos (Caldeira, 1997), marcando o início de um novo padrão de segregação urbana em São Paulo.

Nesta mesma década, observou-se uma desvalorização do centro da cidade e uma valorização em direção ao sudoeste, enquanto as áreas periféricas passaram a atrair também a classe média e alta, impulsionadas pelo surgimento de condomínios fechados, murados e fortificados (Caldeira, 1997, p. 156). Emerge, então, a migração das áreas centrais para um

tipo específico de empreendimento imobiliário. Esse fenômeno caracterizou-se por oferecer uma variedade de facilidades, como segurança, áreas de recreação, espaços verdes e infraestrutura fechada, visando à autossuficiência. Uma parte das elites, portanto, optou por abandonar os tradicionais redutos de privilégio social em favor do isolamento em bairros distantes, chegando até mesmo a ultrapassar os limites municipais (Caldeira, 1997).

A reflexão realizada nas últimas páginas nos leva a repensar a visão comum de que São Paulo nunca teve um planejamento urbano eficaz - uma ideia amplamente difundida tanto no senso comum quanto em algumas análises acadêmicas. No entanto, como evidenciado por este TCC, a realidade é outra. Ao estudarmos a urbanização da cidade, fica claro que houve, de fato, uma política de planejamento urbano rigorosa, que seguiu critérios consistentes ao longo das décadas, especialmente com a consolidação do processo de ocupação periférica. O ponto-chave, porém, reside no fato de que essas diretrizes não foram orientadas para atender principalmente às necessidades da população mais desfavorecida socioeconomicamente, mas sim aos interesses de um circuito empresarial, notadamente o capital imobiliário, os grandes proprietários de terras e as empresas de transporte. É crucial ressaltar que o poder público desempenhou um papel central na execução desse projeto urbano, desmistificando a ideia de ausência de planejamento. O aparente caos urbano, portanto, deve ser compreendido dentro de uma lógica cuidadosamente articulada para servir a interesses específicos.

## **CAPÍTULO II - MOVIMENTOS SOCIAIS E LUTAS URBANAS: TRAJETÓRIA E CONSTRUÇÕES TEÓRICAS**

Os movimentos são como as ondas e as marés, vão e voltam, e isto ocorre não por causas naturais. [...] Os movimentos vão e voltam segundo a dinâmica do conflito social, da luta social, da busca do novo ou reposição/conservação do velho. Movimentos sociais são uma das formas possíveis de mudança e transformação social (Gohn, 1997, 247).

Quando começaram os estudos sobre os movimentos sociais urbanos, eles foram uma rajada de ar fresco em nossa produção sociológica. O conhecimento sobre as classes populares não havia acompanhado as transformações por que passara nossa sociedade (Cardoso, 2008, p. 213).

Com a ascensão dos militares ao poder em 1964, a repressão às mobilizações populares tornou-se a norma: o pacto de classes que sustentava o - já frágil - regime democrático foi quebrado, e o poder público desviou a sua atenção dos bairros periféricos para priorizar a formação de uma infraestrutura de apoio à expansão industrial (Rodrigues,

1997, p. 158). Além disso, o caráter autoritário do novo regime sufocou as lutas populares por um período considerável (cerca de quinze anos), reprimindo manifestações por diversas demandas sociais, como melhorias urbanas nos grandes centros (Trindade, 2014, p. 107). Entretanto, essa produção da cidade segregada, tratada ao longo do Capítulo I, não se deu sem enfrentar resistência por parte da população.

Durante as décadas de 1960 e 1970, período chamado de "anos de resistência", os habitantes das favelas começaram a se organizar politicamente, em busca de condições de vida mais dignas em seus locais de moradia. Este período marcou uma "descoberta" da periferia e de seus moradores, tanto pela opinião pública quanto pelo campo acadêmico (Kowarick e Bonduki, 1994; Pontes e Bava, 1996; Paoli, 1995; Caldeira e Holston, 2004). Esse momento, tão significativo a ponto de se confundirem com a própria designação de "Novos Movimentos Sociais"<sup>26</sup> (Paoli, 1995, p. 32), foi evidente no contexto das produções acadêmicas ligadas às Ciências Sociais, onde

o Estado, objeto central de investigação de grande parcela de cientistas sociais, passou, no plano da realidade concreta, a ser deslegitimado, criticado, e com a globalização perdeu sua importância como regulador de fronteiras nacionais, controles sociais, etc. Ocorreu um deslocamento de interesse para a sociedade civil, e nesta, os movimentos sociais foram as ações sociais por excelência (Gohn, 2004, p. 11).

Essa nova produção teórico-acadêmica sobre o urbano, que reconheceu que a “cidade ilegal é regra e o que se julgava regra é, em alguns casos, a exceção” (Maricato, 2004, p. 115) acabou por priorizar aspectos mais tangíveis da realidade social, concentrando-se nas análises das chamadas "carências urbanas" (Nunes, 1989, p. 99). Essa ideia está associada, na visão do autor, a uma variedade de dimensões do social, incluindo as de natureza política (como a falta de cidadania), social (a falta de acesso a bens de consumo coletivo), econômica (a dificuldade

---

<sup>26</sup> Nos anos 1960 e 1970, a emergência de outras frentes de luta - a exemplo dos movimentos de moradia, abordados por este trabalho, além de movimentos por direitos civis, ambientalistas, por direitos de grupos etários ou de gênero, étnicos, religiosos, sexuais, pela paz, etc. - destacou a necessidade de reformular os paradigmas clássicos norte-americanos de análise dos movimentos sociais, bem como os paradigmas marxistas, que se mostraram incapazes de explicar o porquê dos movimentos de protesto passarem a ser liderados não apenas pelos trabalhadores, mas também por estudantes, donas de casa, idosos, entre outros (Brandão, 2011, p. 15), que colocaram em xeque as situações seculares de subalternidade, exclusão e preconceitos de várias ordens e matizes (Kowarick, 2000, p. 34). Deste ponto de inflexão histórica e teórica, três vertentes de explicação emergiram (Gohn, 1997). Por um lado, tivemos duas correntes também norte-americanas: primeiro, através da Teoria de Mobilização de Recursos (TMR), defendida por Olson (1965), McCarthy e Zald (1973); e segundo, por Charles Tilly (1975), Sidney Tarrow (1993), Doug McAdam (1982), Jack Goldstone e o italiano Mario Diani, que examinaram os movimentos sociais sob a ótica da Teoria do Processo Político (TPP) ou, mais recentemente, de uma Teoria do Confronto Político (TCP). Por outro lado, há os autores europeus, com contribuições significativas de Alain Touraine (1985), Jürgen Habermas (1985) e Alberto Melucci (1994), sob a perspectiva da *Teoria dos Novos Movimentos Sociais* (TNMS) (Brandão, 2011, p. 126).

de acesso a empregos formais) e até cultural (os desafios decorrentes do rápido processo de urbanização sobre os modos de vida dos indivíduos e grupos sociais devido ao processo migratório).

Nas próximas seções, revisaremos brevemente essa literatura sobre os movimentos sociais urbanos brasileiros, dentro dos limites de nosso interesse, buscando avaliar os seus desdobramentos na luta pelos direitos à cidadania através da construção e ampliação de serviços básicos e de espaços públicos<sup>27</sup>. Para situar o campo de estudo da pesquisa, examinaremos como as reivindicações urbanas se converteram em formas organizacionais capazes de construir espaços sociopolíticos coletivos e sólidos, exemplificado pela trajetória da UNAS.

## **2.1. Espaço urbano e espaço político: a emergência dos movimentos sociais urbanos**

Apesar das grandes variações, as políticas públicas anteriores a 1964 foram caracterizadas pelo que podemos chamar de "*laissez-faire* urbano" (Bonduki e Kowarick, 1994, p. 133). Isto é, elas favoreceram a confecção de uma metrópole que visou primordialmente o lucro advindo da especulação imobiliária financeira (Bonduki e Kowarick, 1994, p. 133; Kowarick, 2020). A seu turno, o poder público, desde os anos 1940 - quando vimos que a construção de moradias nas áreas periféricas foi intensificada -, deixou de criar regras urbanísticas para a ocupação do solo. Cada família edificava sua habitação onde podia, acelerando um padrão periférico de crescimento baseado na autoconstrução de moradias em terrenos "clandestinos" e destituídos de serviços básicos, e/ou resultando em vastas glebas vazias entre um aglomerado residencial e outro.

A ascensão de um poder autoritário em 1964, ao reprimir as organizações populares, transformou as metrópoles em ambientes cada vez mais dominados por essa busca pelo lucro, investindo maciçamente para acelerar a acumulação de capital e favorecendo os estratos mais ricos da população (Bonduki e Kowarick, 1994, p. 148). Como resultado, a cidade de São

---

<sup>27</sup> A discussão teórica sobre o que é um "espaço público" é vasta e prolífica, refletindo sua complexidade e importância. Diversas definições desse conceito emergem, assim como uma ampla gama de autores que se dedicam a explorá-lo. No contexto deste TCC, "espaço público" refere-se aos locais onde a atividade política se manifesta de forma mais expressiva e completa. Esses espaços são essenciais para a interação política da sociedade, especialmente no que diz respeito aos interesses coletivos. Eles promovem o fortalecimento do senso de pertencimento e incentivam a participação ativa dos indivíduos na vida social, permitindo a organização e ação política livre. Para uma análise mais aprofundada sobre o tema, recomendamos a consulta das obras de Silveira (1997), Arendt (1992), Habermas (1984) e Paiva (2000).

Paulo teve as suas políticas públicas direcionadas para uma transformação urbana que beneficiou as classes de renda média e alta, enquanto as múltiplas periferias e favelas continuaram carentes de serviços básicos. Nesta época, diversos setores da sociedade, como os próprios moradores desses espaços, encontravam-se excluídos da participação político-institucional, seja por serem considerados pelo Regime Militar como limitados ou, em última instância, como uma ameaça à ordem social vigente, conforme indicam Jacobi (1987) e Caldeira e Holston (2004).

Complementar a isso, o regime contava com medidas de fechamento de espaços públicos e de convivência, buscando distorcer qualquer forma de coletividade, com o intuito de "apagar os sinais de reconhecimento popular, esvaziar o sentido de ação coletiva como forma de participação na vida social [...], 'despolitizar' a sociedade e desfigurar a política como algo público" (Telles, apud Colejo, 2016, p. 29). Essa estratégia se manifestava no planejamento urbano da cidade, que se tornava hostil aos pedestres e aos encontros, visto que estes poderiam gerar discussões e troca de ideias contrárias à situação política vigente. Para reforçar tais medidas, era promovido um projeto desenvolvimentista, caracterizado pela construção de grandes vias e pela ausência de espaços destinados ao debate. "Os espaços públicos foram se dissolvendo e, de certa forma, a vida coletiva foi se privatizando" (Colejo, 2016, p. 29).

À medida que os movimentos sociais se reorganizavam de forma lenta e fragmentada, e à medida que ocorriam eleições para os cargos legislativos, o regime estabelecido não podia mais lidar com as injustiças sociais apenas através de práticas repressivas (Bonduki e Kowarick, 1994, p. 135). Apesar de persistirem a arrogância e a impunidade no enfrentamento das demandas populares, os governantes da época precisaram modificar sua base de apoio, buscando o respaldo popular que, por meio do voto, passou a ser um instrumento para avaliar o sistema político existente. Assim, enquanto os movimentos operários e sindicais ainda eram mantidos sob estrito controle - devido às questões aferidas no item 1.3.3 -, a questão urbana foi politizada, pois ela se tornou um fator significativo na deslegitimação do regime.

Nesse contexto, as favelas e as periferias, *locus* de moradia por excelência dos trabalhadores, emergiram como espaços propícios para a articulação de núcleos de organização popular (Kowarick e Bonduki, 1994, p. 168). Dentro de seus próprios bairros, as pessoas começaram a discutir os conflitos que as afetavam, originados tanto do processo de exploração do trabalho quanto da espoliação urbana (Kowarick e Bonduki, 1994, p. 154). Esse fenômeno desencadeou um considerável fluxo de mobilizações, incluindo a participação

da Igreja Católica - representados pela corrente conhecida como Teologia da Libertação<sup>28</sup> -, por meio das CEBs e pastorais sociais, além de manifestações sindicais, associativas (Bava, 1994; Kowarick, 2000), e outras formas de articulação, em uma dinâmica que muitos pesquisadores interpretaram como uma "importante novidade" para o Brasil (Sader, 1988; Doimo, 1995; Paoli, 1995; Kowarick, 2000). É o começo, afirmam Bonduki e Kowarick (1994, p. 154), dos movimentos sociais nos bairros.

Nascidos das necessidades mínimas e concretas dos novos loteamentos, estes movimentos surgem em decorrência do padrão periférico de crescimento urbano. Ser proprietário de uma casa na periferia tornou-se uma aspiração que era realizada pela família autoconstrutora, mas a obtenção de serviços e equipamentos básicos dependia de um esforço coletivo que agregasse os moradores dos bairros desprovidos: dispor de serviços mínimos que fazem o urbano diferir do rural passou, então, a ser percebido como direitos básicos de cidadania por parte de moradores das periferias desprovidas que se aglutinavam e lutavam por benefícios públicos. Isso porque apontar o Estado como responsável pelo suprimento dos serviços tornava-se gradativamente a concepção corrente, pois o discurso populista se auto-atribuiu o dever de atender a população pobre da cidade (Bonduki e Kowarick, 1994, p. 154).

No final da década de 1970, diversos textos passaram a mencionar a autonomia e a contestação à ordem estabelecida que esses novos movimentos carregavam. Surgiram, em confluência, os “novos sujeitos coletivos” (Sader, 1998), compostos pelo "novo sindicalismo", que buscava independência tanto do Estado quanto dos partidos políticos, e pelos "novos movimentos de bairro", que se organizavam de forma autônoma, reivindicando direitos sem recorrer às trocas de favores do passado. Estas mobilizações foram marcadas pelo surgimento, também, de uma "nova sociabilidade em associações comunitárias”, onde a solidariedade e a autoajuda contrastavam com os valores inclusivos da sociedade, e pelos "novos movimentos sociais", que politizavam espaços anteriormente silenciados na esfera privada. “De onde ninguém esperava, pareciam emergir novos sujeitos coletivos, que criavam seu próprio espaço e requeriam novas categorias para a sua inteligibilidade” (Sader, 1998, pp. 35-36).

De acordo com Kowarick (2000), por meio de uma "consciência de exclusão", os trabalhadores começaram "a se reconhecer, a perder o medo de pensar e agir e, de forma ainda embrionária e fragmentada, começaram a esboçar um campo de resistência e organização popular" (Kowarick, 2000, p. 37). Isso teve um impacto significativo no surgimento de atos de desobediência civil, greves, passeatas, ocupações de terras e diversas outras manifestações, organizadas ou espontâneas (Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015), que passaram a exercer

---

<sup>28</sup>A Teologia da Libertação fazia aproximações entre religião e ciência, bem como entre marxismo e política (socialismo), o que os levou a produzir um discurso político-religioso com o objetivo de intervir na realidade. Os principais representantes dessa parte da Igreja foram os teólogos Gustavo Gutiérrez, Leonardo Boff, Hugo Assmann, Jon Sobrino, Joseph Comblim, entre outros.

pressão sobre o Estado para garantir elementos básicos para a sobrevivência na cidade (Gohn, 2004).

Nesse processo de lutas por melhorias urbanas como água, iluminação, pavimentação, saneamento, creches, postos de saúde, policiamento, contra o aumento dos aluguéis e pela legalização ou ocupação da terra, os novos protagonistas no cenário urbano (Singer e Brant, 1980; Kowarick, 2000) perceberam que, se articulados, havia a possibilidade de se expressarem publicamente, elaborando uma identidade coletiva<sup>29</sup>. Surge, assim, o “novo associativismo civil” (Lavallo, 2003). Afirma o autor:

(...) associações de caráter local das mais diversas (de moradores, de lazer, culturais e ambientais); pequenas agremiações profissionais e por afinidade de posições em áreas e práticas específicas (de pais e alunos, de usuários, grupos de protesto, iniciativas de defesa do meio ambiente); associações de solidariedade com distintos segmentos sociais (sem-teto, meninos de rua, mães solteiras, deficientes); movimentos de reivindicação ou defesa de direitos vinculados a identidades (negro, feminista, de idosos). Essa miríade de empenhos associativos constituiu o corpo do ‘novo associativismo civil’ e definiu seus traços principais: o aumento expressivo das iniciativas de consociação, a introdução de mudanças substanciais na cultura política, já que tais atores não mais se voltariam para sua incorporação no seio do Estado, e sobretudo a constituição de novo padrão de ação coletiva, orientado por critérios não funcionais, ou seja, territoriais, temáticos e plurais (Lavallo, 2003, p. 100).

Com base no emaranhado de categorias descritas até aqui, concluímos que seja possível delimitar o que constitui, então, uma “luta urbana”. Mesmo que haja uma certa repetição de conceitos, vale a pena, aqui, transcrever uma longa citação de Kowarick (2000, pp 64-65), caracterizando-a.

A luta poderá ser urbana na medida em que, ocorrendo numa base territorial circunscrita às cidades, coloque em xeque a questão da terra, habitação ou bens de consumo coletivo. Assim, qualquer grupo - por exemplo de mulheres que clamam por creches ou de negros que se encontram espacial e socialmente segregados de modo particular - pode estabelecer como pauta de reivindicação um problema urbano. Suas reivindicações podem ser pontuais quanto aos objetivos e aos locais da cidade ou, ao contrário, adicionar organizações díspares que passam a lutar por benefícios múltiplos e coletivos. Seu adversário é o Estado nos seus vários níveis de governo, estruturado em inúmeros órgãos especializados em fornecer determinados

---

<sup>29</sup> A noção de “identidade coletiva” surge com os trabalhos dos principais teóricos da Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), como Alain Touraine, Jürgen Habermas e Alberto Melucci. Todos eles adotam uma abordagem conjuntural, que se baseia em explicações mais situadas no contexto político ou nos microprocessos da vida cotidiana, realizando recortes na realidade para examinar a política dos novos atores sociais (Gohn, 1997). Negando a visão funcionalista da cultura como “um conjunto fixo e predeterminado de normas e valores herdados do passado” (Gohn, 1997 p, 121), este paradigma passou a incluir “a identidade coletiva, as representações coletivas, a micropolítica do poder, a política de grupos sociais, a solidariedade, as redes sociais e os impactos das interações políticas” (Gohn, 1997, p. 15), entre outros fatores, como importantes categorias de análise.

serviços que procuram, na sua rotina burocrática, por meio de uma gestão confinada aos aparelhos de poder, servir de colchão, amortecer as reivindicações, instrumentalizando-as de forma a gerar um suporte de legitimação política. Nesse sentido, as políticas públicas procuram gerar uma forma de hegemonia que retire das classes populares a sua iniciativa e autonomia, atomizando suas reivindicações a fim de manter o controle sobre a cidade e seus moradores (Kowarick, 2000, pp. 64-65).

Ao examinar as diversas lutas populares nos últimos anos, Chauí (2013) destaca duas novidades principais nas lutas urbanas. Por um lado, no aspecto político, a luta não mais se concentra na tomada do poder estatal, mas sim no direito de se organizar politicamente e participar das decisões, rompendo com a verticalidade do poder autoritário. Por outro lado, no âmbito social, as lutas não mais se limitam à defesa de direitos existentes, mas buscam conquistar o próprio direito à cidadania e se afirmar como sujeitos sociais, especialmente visível nos movimentos populares e dos trabalhadores (Chauí, 2013, p. 268). Cabe dizer que a representação, a liberdade e a participação passaram a ser temas centrais das reivindicações democráticas, de forma a ampliar o conceito de cidadania do âmbito político-institucional para toda a sociedade.

Neste sentido, Gohn (2007) afirma:

Não se tratava mais de se ficar de costas para o Estado, mas de participar das políticas, das parcerias etc. Eles [os movimentos sociais] ajudaram a construir outros canais de participação, principalmente os fóruns; e contribuíram para a institucionalização de espaços públicos importantes, tais como os diferentes conselhos criados nas esferas municipais, estaduais e federais (Gohn, 2007, p. 24).

Rumo ao fim desta seção, interessa-nos dizer que o debate sobre os movimentos sociais neste período, e sua importância, pode ser resumido nas palavras de Paoli e Telles (2000, p. 105-106),

[...] não porque foram portadores de alguma virtude política intrínseca, mas pela constituição, no terreno conflituoso da vida social, de arenas públicas nas quais os conflitos ganham visibilidade como acontecimentos, no qual os sujeitos coletivos se constituem como interlocutores válidos e nas quais os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais demandas coletivas são problematizadas e avaliadas nas suas exigências de equidade e justiça (Paoli e Telles, 2000, p. 105-106).

## **2.2. A noção de cidadania: elementos conceituais**

Ao chegarem à compreensão de que os direitos de cidadania vão além do que está estabelecido por lei, descobrindo-se detentores de outros direitos legítimos, muitas vezes não

reconhecidos pela sociedade, os participantes dos movimentos populares urbanos passaram a ser rotulados como transgressores. Como destaca Barreira (1992, p. 12),

Os movimentos urbanos [...], por serem signatários dos tempos de abertura [política], explicitaram o fosso entre o reino da legalidade, frágil para conter ou acolher o conjunto das reivindicações e o da legitimidade, fundamentado em práticas e percepções diferentes das relações tradicionais. O direito à moradia, independente da posse formal da terra, e o direito à participação em planos governamentais, são alguns dos exemplos que atestam a vigência de outros referentes interpretativos na formulação de critérios de cidadania.

De acordo com Dagnino (1994), a concepção desta cidadania, que surgiu na década de 1980, estreitamente ligada à emergência desses novos movimentos sociais, já apontava para certos parâmetros teóricos e políticos que caracterizam o significado inovador contemporâneo do conceito, em contraposição à visão até então vigente. A “nova cidadania”, também chamada de “cidadania renovada”, envolvia uma redefinição da ideia de direitos, fundamentada na noção de "direito a ter direitos". Isso implicou no reconhecimento do direito como um valor intrínseco à dignidade humana, que não pode ser limitado por interesses de grupos ou por conquistas legais. Segundo Dagnino (1994, p. 108),

[...] a nova cidadania, ao contrário da concepção liberal, não se vincula a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para incorporação política progressiva dos setores excluídos, com vistas a uma maior integração social, ou como condição jurídica e política indispensável à instalação do capitalismo. A nova cidadania requer (e até é pensada como sendo esse processo) a constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram ser os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento. Nesse sentido, ela é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania “de baixo pra cima” (Dagnino, 1994, p. 108).

Chauí (1986) observa que essa nova concepção de cidadania desempenhou um papel significativo na transformação da relação paternalista e tutelar que caracterizava a interação entre o Estado e a sociedade civil. Tradicionalmente, a prática política arraigada na sociedade brasileira considerava a cidadania como um privilégio das classes dominantes, enquanto os direitos das classes populares eram vistos como concessões estatais ou favores dos detentores do poder. Essa visão remete à ideia de uma “cidadania concedida” (Sales, 1994), na qual os indivíduos mais pobres dependem da benevolência de um senhor, detentor do controle privado do poder, para terem acesso aos direitos básicos da cidadania civil. Essa perspectiva, por sua vez, desvincula a cidadania da luta, suprimindo a essência da nova cidadania e a dinâmica da sociedade civil, contrariando, assim, o próprio conceito de cidadania (Chauí, 1986).

Os novos movimentos sociais, em vez de serem tutelados, se afirmaram como agentes ativos, visando assegurar formas legítimas de democratização e direitos de cidadania (Chauí, 1986). A concepção de cidadania promovida por esses movimentos implica a ideia de autonomia e liberdade positiva, fundamentada na vontade coletiva e na dimensão política da ação.

Com base no que foi exposto até agora, tornou-se evidente para nós que uma das principais contribuições dos novos movimentos sociais foi a politização da vida social. Isso se manifestou na participação ativa dos setores populares, que apresentaram diversas reivindicações e reconheceram-se como agentes capazes de se envolverem em diálogos públicos. Como resultado, houve uma significativa mudança de mentalidade em relação à cultura da tutela e dos favores, além da disseminação da "consciência do direito a ter direitos". Surgiu também uma nova forma de sociabilidade, caracterizada por princípios mais igualitários e democráticos. Diz Souza (2004, pp. 50-51):

Ter consciência da necessidade de se ter consciência, para buscar conhecer os direitos e de exigir o direito de ter direito, e entender que essa consciência não se compra, não se vende, não se barganha nem se acha na rua, ao contrário, se constrói — este é o ponto mais alto da cidadania. Os sujeitos são construídos no mesmo ambiente em que vivem, convivem e produzem. Ser cidadão, ou cidadã, é poder ter condições de romper as barreiras da ignorância moral, espiritual e intelectual. É ter a capacidade de pensar e refletir a vida política, econômica, cultural e social em que vive, local e globalmente. Ser capaz de adquirir, e ter sempre presente em si, uma consciência histórica, democrática e internacional, cuja plataforma seja o direito de igualdade de oportunidade, a tolerância, a solidariedade, o respeito, a paz e a justiça. A construção da consciência se dá na sensibilização e na capacidade de perceber e sentir na pele o que está acontecendo ao nosso redor. Entretanto, não podemos ficar apenas sentindo o frio à flor da pele e esquecer o calor que há dentro de nós. Nossa reação já será a manifestação da cidadania (Souza, 2004, pp. 50-51).

### **2.3. A Constituição Cidadã de 1988 e a participação dos movimentos sociais no desenho, implementação e controle social das políticas públicas de direito à cidade**

A redação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que é a lei máxima que delinea os limites do poder governamental e descreve os deveres e direitos de cada cidadão, ocorreu como parte do processo de transição política em curso na época. Para esse fim, foi formada uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que, de forma inédita na história política do país, estabeleceu espaços e meios de participação<sup>30</sup>, conforme destacado por Santos (1985).

---

<sup>30</sup> Esta conciliação entre a participação e a representação, como “elementos constitutivos da cidadania” (Abranches, 1985, p. 23), foi possível, entre outros motivos, pela “(...) confluência de duas dinâmicas básicas: uma dinâmica de negociação e pacto, conduzida pelas elites, e uma dinâmica de pressões e demandas irradiadas

A criação deste espaço, onde se processariam “as negociações responsáveis pela definição dos parâmetros de funcionamento do sistema político, no sentido de assegurar a vigência de uma ordem democrática” (Diniz e Boschi, 1989, p. 23), incluiu a oportunidade para qualquer entidade associativa apresentar sugestões às subcomissões específicas, a realização de audiências públicas abertas à participação de representantes da sociedade civil e a possibilidade de indicação de emendas populares.

Essa interação mais direta entre os constituintes e os atores extraparlamentares, os quais demandavam a inclusão de temas relacionados às suas agendas específicas, alterou a estrutura de oportunidades políticas (EOP)<sup>31</sup>, e permitiu um processo de transição democrática que ultrapassou as intenções iniciais dos militares - que buscavam a institucionalização do regime autoritário -, viabilizando assim a reorganização jurídica, política, econômica e social do Brasil (Brandão, 2011, p. 51). Dessa maneira, os movimentos populares ingressam na Constituinte em um período de crescente influência, com suas demandas e estruturas se proliferando, impulsionando mobilizações sociais e promovendo o surgimento de uma nova consciência cidadã e política (Brandão, 2011, p. 52)

*[...] Os movimentos sociais estavam rompendo a ordem estabelecida, assim como as centrais sindicais. A CUT foi criada, nós tínhamos passado por duas greves gerais importantes, que mobilizaram o país, houve a luta pelas diretas-já. O movimento social chegou na Constituinte fortalecido, até às vezes ‘anabolizado’, porque estávamos num ambiente de muitas vitórias, porque já estava se rompendo a ditadura. O país estava se abrindo, bem ou mal, você puxa as eleições das diretas, você perde, mas avança. Avança em mobilidade, entra com o espaço de reivindicações em todos os cantos, aparece o movimento dos sem-terra, cresce a reivindicação dos servidores públicos, abrem-se as universidades, o movimento popular na briga contra a carestia, pela moradia. (trecho extraído da fala de Siqueira Neto, advogado-chefe do departamento do Sindicato Metalúrgico do ABC entre 1981 e 1989 apud. Brandão, 2011, p. 52).*

O constituinte Ulysses Guimarães (Presidente da ANC), em seu discurso na sessão solene de promulgação da Constituição de 1988, ressaltou que a participação popular na elaboração da atual Carta não se deu somente por meio das emendas, mas também:

---

da sociedade, articuladas através de movimentos sociais e traduzidas por organizações políticas” (Diniz, 1985, p. 333).

<sup>31</sup> O conceito de "estrutura de oportunidades políticas" (EOP) estabelece o contexto político da TPP. Segundo Tarrow (2011), quando ocorrem alterações nas EOPs, ou seja, nas dimensões formais e informais do ambiente político, novos canais para a expressão de reivindicações por parte de grupos sociais externos à política oficial podem se abrir ou ser criados. Isso pode ocorrer devido ao aumento da receptividade das instituições políticas e administrativas às demandas da sociedade civil, motivado por crises na coalizão política no poder, por mudanças na dinâmica política entre o Estado e a sociedade - incluindo uma redução da repressão a protestos - e pela presença de potenciais aliados.

*[...] pela presença, pois diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, Comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar (trecho extraído de Discurso de Ulysses Guimarães em 05 de outubro de 1988).*

Mais adiante, no mesmo discurso, o constituinte destacou que a Constituição de 1988 alargou o exercício da democracia brasileira em participativa, além de representativa, assinalando que:

*É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar pelo referendo projetos aprovados pelo parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos Cidadãos. Do presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador. A moral é o cerne da pátria (trecho extraído de Discurso de Ulysses Guimarães em 05 de outubro de 1988).*

Como resultado desse processo participativo, foram apresentadas cento e vinte e duas emendas populares por diversos grupos e movimentos sociais, das quais oitenta e três foram incorporadas à CF/88 (Couto, 2006). Essa iniciativa representou a concretização de antigas reivindicações de muitos movimentos sociais, agora devidamente consagradas na lei, bem como a conquista posterior de instrumentos de participação no Regimento Interno (as emendas populares, as audiências públicas e as sugestões de instituições e segmentos da sociedade), que acabaram por potencializar a eferescência social e constituir uma causa comum às mobilizações (Maricato, 2014, p. 52).

A fim de consolidar as demandas em uma agenda urbana coesa, destacou-se, neste cenário, a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, uma iniciativa viabilizada pelos debates promovidos pela ANC e pelas conquistas democráticas (Maricato, 2014, p. 144). Nas palavras da autora,

*Nesse contexto foi criado e ganhou força crescente, um movimento social que, sob a bandeira da reforma urbana, reuniu movimentos sociais (moradia, transporte, saneamento), associações de profissionais (arquitetos, advogados, sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros), entidades sindicais, entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs, integrantes da Igreja Católica (egresso do movimento religioso denominado Teologia da Libertação), servidores públicos, além de prefeitos e parlamentares de esquerda. Por ocasião do processo de conquista da nova Constituição Brasileira (1988), foi criado o Fórum pela Reforma Urbana [1987] com a finalidade de unificar todas as iniciativas dos movimentos urbanos que faziam reivindicações específicas e fragmentadas naquele momento [...]. (Maricato, 2014, p. 139)*

Neste contexto, a CF/1988, no Capítulo II do Título VII, conquistou um marco importante com a definição de dois artigos (182 e 183) que abordam a política urbana no Brasil (transcritos no item 1.1 deste TCC). O art. 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano, sob responsabilidade do poder público municipal, visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, alcançando esse objetivo ao atender às necessidades fundamentais de organização da cidade conforme estabelecido no plano diretor. Por sua vez, o art. 183 estipula instrumentos para promover a regularização fundiária urbana, destacando especialmente a possibilidade de usucapião especial de imóvel urbano.

A luta pela regulamentação dos dispositivos constitucionais e pela concretização das funções sociais da cidade entra em uma nova fase em 2001, com a promulgação da Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade. Nesse momento, o princípio do direito à cidade adquire novas nuances e amplia sua abrangência, incluindo o direito à terra urbana, ao saneamento, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Nas palavras de Reali e Alli (2010, p. 35), “se a Constituição de 1988 representou um primeiro passo importante na definição da função social da cidade e da terra urbana, o Estatuto representou a conclusão de um percurso de luta e mobilização pela democratização da gestão das cidades e de seus territórios”.

A adoção desses instrumentos legais desempenhou um papel crucial nas iniciativas propositivas de planejamento urbano dos anos 90, que emergiram no cenário público, adquirindo visibilidade e relevância. No entanto, Maricato (2001, p. 74), nos oferece uma visão cética a respeito dessa proliferação de instâncias participativas nos poderes, que não tem efeito sobre questões políticas mais centrais.

Após a Constituição brasileira de 1988, uma verdadeira enxurrada de figuras jurídicas tais como conselhos, iniciativas populares, audiências públicas foram incorporadas às leis orgânicas municipais. Elogios e boas formulações técnicas legais não garantem, entretanto, que a democratização das relações sociais vá ocorrer. Para tanto, a proposta deve ser operacionalizada e isso implica em ação e enfrentamento de conflitos.

A partir desta reflexão, terminamos esse item com a ideia de que a democracia deve ser percebida como um processo e como constante criação. Neste sentido, Abranches (1985) argumenta:

Já é hora de admitir que não existe um “estado final de democracia”. Democracia é um processo de luta e aperfeiçoamento constantes, através do qual se busca aprofundar o controle coletivo sobre a vida social e evitar que a politização da ordem

implique anulação do indivíduo e opressão de identidades particulares por identidades coletivas (Abranches, 1985, p. 22).

#### **2.4. O que entendemos, afinal, ser um movimento social?**

A partir do conjunto de informações destrinchadas neste capítulo, nós concluímos que a definição de movimentos sociais apresentada por Gohn (2000, p. 13) é a que mais se alinha aos objetivos deste TCC. Para a autora, os movimentos sociais representam expressões coletivas de caráter sociopolítico, promovidas por indivíduos pertencentes a diversos estratos e classes sociais. Esses movimentos buscam politizar suas demandas e estabelecer uma presença política influente na sociedade civil, e suas atividades se baseiam em repertórios elaborados em torno de questões e dilemas que surgem durante conflitos, litígios e disputas. Essas ações, por sua vez, desencadeiam um processo sócio-político e cultural que contribui para a formação de uma identidade coletiva dentro do movimento, fundamentada em interesses compartilhados. Essa identidade é fortalecida pela solidariedade e se enraíza em valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo.

Essa concepção abarca a formação das identidades coletivas dos agentes sociais, destacando o cotidiano como um espaço de conflito. Dentro dessa perspectiva, ressalta-se a relevância das ações coletivas como meio pelo qual a sociedade exerce pressão para impulsionar mudanças.

É reconhecido que há diversas outras concepções e interpretações do conceito em questão. Uma dessas abordagens, conforme discutido por Tarrow (1997) no contexto dos movimentos sociais em geral, é a de que estes se baseiam na ação coletiva contenciosa devido à falta de recursos tradicionais e estáveis, estabelecendo um "desafio coletivo": desafiar seus oponentes, fomentar solidariedades e atribuir significados (Tarrow, 1997). O autor argumenta que o "fator de ativação" dos movimentos reside mais nos incentivos e nas EOP do que nas estruturas sociais e econômicas do momento. A noção de "estrutura de oportunidades políticas", inclusive, permite compreender que os movimentos surgem quando uma janela de oportunidade se abre, mas logo se fecha, sendo sempre "transitória". Essa oportunidade se esgota rapidamente "apesar de todos os esforços [dos movimentos]", e como são grupos que carecem dos "recursos necessários para manter a ação coletiva", eles tendem a "se desestruturar mais facilmente" (Tarrow, 1997, p. 156).

Considerando o amplo conhecimento atual sobre as formas de ação dos movimentos de moradia em São Paulo (Tatagiba e Blikstad, 2011; Blikstad, 2012; Tatagiba, Paterniani e

Trindade, 2012; Tatagiba e Teixeira, 2014), nós podemos partir de uma concepção de movimento social não como um ator necessariamente externo ao sistema político, mas sim como um ator que se relaciona com o Estado através da alternância e combinação de ações de protesto, por um lado, e ações políticas convencionais típicas de um integrante do sistema político, por outro (Goldstone, 2003). Isso implica reconhecer que as fronteiras entre movimentos, partidos políticos e Estado, assim como entre a "política institucional" e a "política não institucional", são permeáveis e pouco definidas<sup>32</sup>. Os movimentos sociais são considerados um elemento essencial da política "normal" ou convencional e podem adotar um "repertório de interação" (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Eles estabelecem uma gama rica e complexa de interações com os partidos políticos que vão além da dicotomia entre autonomia e cooptação.

Essa compreensão ampliada da noção de repertório, conforme destacado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), abrange pelo menos quatro tipos de interação entre movimentos sociais e atores do sistema político: 1) protestos e ações diretas, que envolvem mobilizações em massa e servem tanto para abrir ou recuperar espaços de negociação com o governo, quanto para oferecer apoio a ciclos de negociação em curso; 2) participação institucional em espaços como conselhos de políticas públicas, conferências, etc.; 3) política de proximidade, que possibilita o contato direto entre atores estatais e da sociedade civil na forma de interações pessoais, ou seja, a capacidade de se comunicar diretamente com os tomadores de decisão sem mediações institucionais; e finalmente, 4) ocupação de cargos em governos, prática mais comum em governos progressistas.

Esses tipos de interação corroboram uma observação de Goldstone (2003), segundo a qual "movimentos e Estados se influenciam mutuamente, geralmente de maneiras sutis". Embora as ações de protesto e as formas de repressão estatal sejam as mais evidentes e examinadas pela literatura de movimentos sociais, "essas ações são apenas uma parte do espectro de atividades do Estado e dos movimentos" (Goldstone, 2003, p.24).

Ao refletirmos sobre a trajetória dos movimentos sociais no Brasil, é possível traçar suas raízes até as organizações dos indígenas e dos negros escravizados. Os negros, por exemplo, mobilizaram-se contra os senhores de engenho, dando origem a formas de resistência como os quilombos, a capoeira, a Revolta dos Malês, a Revolta da Chibata, a Balaiada, além de movimentos abolicionistas, entre outros. Esses episódios históricos

---

<sup>32</sup> Tanto a Teoria do Processo Político, quanto a Teoria do Confronto Político (TCP) pressupõem que os movimentos podem ser definidos como inerentemente distintos do Estado.

exemplificam a luta contínua por justiça social e igualdade que permeia a história dos movimentos sociais no Brasil.

Em um período mais recente, entre os anos de 1961 e 1964, testemunhamos o surgimento de movimentos associados aos trabalhadores rurais, dos quais se destacam as Ligas dos Camponeses, o Movimento dos Agricultores Sem Terra (Master), o Movimento de Educação de Base (MEB) e o Centro Popular de Cultura (CPC), entre muitos outros. Na década de 1970, as Comunidades Eclesiais de Base desempenharam um papel significativo na articulação de diversos movimentos que pleiteavam direitos humanos fundamentais, tais como acesso à saúde, moradia, emprego, cultura e educação, entre outros. Além dos movimentos sociais populares, vale ressaltar a presença e influência da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Esses movimentos e organizações desempenharam um papel crucial na luta pelos direitos e no fortalecimento da consciência política e social no Brasil contemporâneo.

No início da década de 1980, diversos movimentos sociais se destacaram em todo o território nacional, incluindo o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a Associação Nacional dos Movimentos por Moradia (ANMM), a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), o Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD), entre outros. Nesse contexto, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR), com sua abordagem centrada na participação dos jovens como protagonistas, emergiu para defender os direitos das crianças e adolescentes das classes populares. Segundo Francisca Pini e Célio Moraes (2011), uma característica distintiva desse movimento foi sua estrutura organizacional, que se estabeleceu e continua presente até hoje, constituindo-se como uma entidade nacional, com comissões locais e núcleos de base.

Durante os anos 1990, ocorreu um declínio dos movimentos tradicionais. No entanto, surgiram novos movimentos relacionados à juventude, à causa feminina, aos direitos LGBTQIAPN+ e à expressão cultural. Dois exemplos notáveis incluem o movimento hip-hop, que engloba elementos como o grafite (manifestações visuais frequentemente críticas à sociedade), o breakdance (dança) e o rap (música); e, mais recentemente, a partir de 2005, o Movimento Passe Livre (MPL). O MPL é caracterizado como um movimento social autônomo, apartidário, horizontal e independente, cujo objetivo é pleitear um transporte público genuinamente acessível para toda a população, alheio às esferas privadas, conforme a própria definição do movimento.

Com base nas definições trazidas aqui, compreendemos que a UNAS Heliópolis e Região constitui-se como um movimento social. Porém, como veremos adiante (Capítulo III, item 3.2), a UNAS se transformou em uma organização não-governamental, a pedido do próprio prefeito Jânio Quadros, que apenas negociaria a urbanização de Heliópolis com entidades, e não com comissões de moradores. Cabe, neste sentido, fazer uma breve análise de como podemos categorizar uma ONG.

Segundo Gohn (2000), as ONGs podem ser categorizadas em diferentes tipos: 1) as caritativas, que se concentram em categorias como crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, mulheres, idosos, frequentemente ligadas a seitas e religiões e atuando diretamente em comunidades através de creches e centros comunitários; 2) as desenvolvimentistas, cujo objetivo é a defesa do meio ambiente, promovendo ações para o desenvolvimento sustentável; 3) as cidadãs, que trabalham na defesa dos direitos de cidadania, especialmente das minorias discriminadas, por meio de redes de solidariedade e programas sociais, incluindo campanhas educativas e denúncias de violações dos direitos sociais; e 4) as ambientalistas, também conhecidas como ecológicas, que se dedicam à defesa do progresso sustentável por meio de campanhas, estudos e cooperação internacional, semelhante às desenvolvimentistas.

Embora seja comum associar movimentos sociais a ONGs e vice-versa, Gohn (2000, p. 49) destaca que, embora muitas vezes estejam interligados e compartilhem semelhanças, são entidades bastante distintas.

As organizações são institucionalizadas, os movimentos não. Elas podem ter sistemas de relações internas informais, pouco burocratizadas, mas precisam ser, no mínimo, eficientes. Elas têm de se preocupar com a perenidade para sobreviver, e ter um cotidiano contínuo. Os movimentos não; eles têm fluxo e refluxo, não são exatamente estruturas funcionais. São aglomerados polivalentes, multiformes, descontínuos, pouco adensados, não necessitam compromisso com a eficácia operacional, a não ser algum tipo de resultado para suas bases. Eles não têm de fazer balancetes, prestar contas ou pagar funcionários. As ONGs têm tudo isso no seu cotidiano; seus orçamentos ocupam a maior parte do tempo dos dirigentes. Em síntese, a lógica que preside as ONGs tem de se basear na ação racional. Os movimentos são um misto de não-racional/racional e até de irracional em certos momentos (Gohn, 2000, p. 49).

O traço característico compartilhado por todas as ONGs é sua natureza sem fins lucrativos, centrada primordialmente na esfera da sociedade civil. Elas desempenham um papel fundamental como intermediárias nas políticas de parceria entre o governo e a comunidade organizada. Segundo Teixeira (2002), as ONGs mantêm relações principalmente com agências de financiamento internacionais, movimentos sociais e o Estado. O êxito das

parcerias entre ONGs e o governo está condicionado a diversos fatores, incluindo o projeto político subjacente a essa relação, o poder efetivo de cada uma das partes no momento da interação e o grau de comprometimento dos envolvidos. Dado que os contatos estabelecidos entre as ONGs e os órgãos governamentais suscitam expectativas em ambas as partes, a autora ressalta:

As maiores expectativas das ONGs em relação aos órgãos de governo são de que eles sejam transparentes, abertos, partilhem o poder de decisão sobre os rumos dos projetos, sejam capazes de formular políticas públicas que incluam as perspectivas das organizações, sejam ágeis e que tenham confiança ao repassarem recursos. Por parte do Estado, espera-se das ONGs que elas sejam eficazes, com boa capacidade interna de organização, com quadros profissionais bem qualificados, que estabeleçam uma relação de confiança com o governo e estejam em sintonia com os objetivos do programa a ser implementado (Teixeira, 2002, p. 127).

Por fim, é fundamental considerar que os avanços político-sociais, que constituem obrigações do Estado e direitos dos cidadãos, juntamente com as definições das políticas macroeconômicas, têm impacto direto na dinâmica entre o Estado e as ONGs. Cada vez mais, o Estado transfere para essas organizações a responsabilidade pela implementação de políticas sociais que estão sob sua competência, por meio de parcerias. No entanto, as ONGs frequentemente assumem essas responsabilidades sem garantias de financiamento adequado para atender efetivamente às demandas.

Apesar das definições, em nosso estudo de caso, veremos que a decisão da entidade de se constituir como uma ONG nem sempre foi bem recebida. As próprias lideranças do território expressaram duras críticas, relacionadas ao esvaziamento político, ao clientelismo e à relegação da luta de classes a um segundo plano. No entanto, esses atores reconheceram que, sem institucionalidade, não haveria políticas públicas para Heliópolis a curto prazo. Assim, a institucionalização não implicou em estatização. Não se tratou de estatizar as iniciativas dos movimentos sociais e populares. Institucionalizar, nesse contexto, significou criar mecanismos que facilitassem o diálogo entre Estado e sociedade, garantindo grande autonomia - um princípio valioso para a UNAS Heliópolis e Região.

## PARTE II - ESTUDO DE CASO

### CAPÍTULO III - A CIDADE DE SÃO PAULO E A FAVELA DE HELIÓPOLIS: DUAS HISTÓRIAS QUE SE ENTRELAÇAM

*Nós temos que ter um lugar em algum lugar, porque nós fazemos parte desta cidade também.* (João Miranda).

À luz das reflexões apresentadas nos capítulos anteriores, faremos um breve retrospecto sobre a origem e evolução de Heliópolis, assim como o surgimento de uma nova *práxis* política no cotidiano dos moradores que ali residem, culminando na fundação da UNAS Heliópolis e Região.

A nossa investigação etnográfica, base metodológica deste capítulo, foi caracterizada pelos seguintes elementos: a) um acesso livre ao campo de estudo, sempre aberto para as investigações decorrentes do meu problema de pesquisa; este acesso livre resulta de minha b) profunda imersão no contexto social estudado, como observadora e participante, com relações de confiança com interlocutores privilegiados do ponto de vista de seu conhecimento e envolvimento com o campo; c) a utilização de uma variedade de métodos e técnicas de pesquisa qualitativas, incluindo as entrevistas semiestruturadas e as análises documentais, com registro cuidadoso de todas as formas de evidência documental (em especial digitalização de fotografias, jornais, cartas e documentos governamentais); e, ainda d) a valorização do contexto como um elemento central na compreensão dos resultados.

#### **3.1. Os percalços de uma ocupação: tecendo a história da Favela de Heliópolis**

Localizada na Zona Sul, entre dois dos metros quadrados mais caros da região (o bairro do Ipiranga e a cidade de São Caetano do Sul, município com o mais elevado IDH Municipal do país), a favela de Heliópolis se consolida, hoje, como a maior favela da capital paulista (PMSP, 2010). Em razão do grau de dissonância entre as bases cartográficas de seus setores censitários e os mapeamentos coletivos feitos pelos próprios moradores – a partir de critérios históricos, sociais, afetivos e culturais –, os dados relativos a Heliópolis e à sua população tornam-se passíveis de debate. Enquanto o Censo Demográfico de 2010 aponta para uma população de 41.118 habitantes, distribuída em 12.105 domicílios (IBGE, 2010), cobrindo uma área de 624.214,84 m<sup>2</sup> (GeoSampa, 2023), o Observatório De Olho na

Quebrada contrapõe essa estatística, e estima para o mesmo ano uma população de cerca de 200 mil pessoas, ocupando uma extensão de um milhão de m<sup>2</sup> (UNAS, 2023).

O início do longo processo de ocupação de Heliópolis remonta ao período entre 1920 e 1941, quando o seu terreno era parte de uma extensa propriedade de cerca de três milhões de metros quadrados, pertencente à família do Conde Silvío Álvares Penteado (Sampaio, 1990; Alessi, 2009; Soares, 2010). Em uma área específica desse terreno, delimitada pelas avenidas Almirante Delamare e Almirante Mariath e pelas ruas Comandante Taylor e Coronel Silva Castro, os Penteado solicitaram a construção de um conjunto habitacional, denominado Vila Heliópolis. Essa área residencial compreendeu trinta e seis casas disponíveis para aluguel - devidamente registradas no 6º Cartório de Imóveis da Comarca de São Paulo -, destinadas a abrigar tanto os trabalhadores dos sítios da família quanto os operários recém-chegados à região (Sampaio, 1990).



**Fotografia 1** - Os primeiros moradores do Conjunto Habitacional Vila Heliópolis.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Segundo Sampaio (1990), as habitações em questão foram erguidas em terrenos de dimensões diversas, variando de 141 a 697 metros quadrados. Estrategicamente localizadas, elas encontravam-se a aproximadamente oito quilômetros do centro da cidade, desfrutando,

ainda, da conveniência de proximidade com duas estações ferroviárias (São Caetano do Sul e Tamanduateí). Além disso, os arredores da região onde foram construídas destacaram-se pela significativa concentração da atividade industrial no país. Nos primeiros anos do século XX, notáveis unidades industriais foram instaladas nas proximidades, como a Cerâmica Sacoman S/A em 1895; a Fiação, Tecelagem e Estamparia Ypiranga-Jafet em 1906; a Indústria Linhas Corrente S.A em 1907; a Indústria Silex em 1909 e as S.A Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo (IRFM) em 1918, entre outras. Essa concentração industrial transformou a região em “um dos maiores parques industriais da América Latina” (Barro e Bacelli, 1979, p. 115). Cleide destaca que essas indústrias "*mudaram intensamente a paisagem nos bairros, que passaram a ser mercados pela mistura de comércios, moradias, armazéns e fábricas*".

*A Região do Ipiranga, do Sacomã, cresceu muito rápido. A gente estava muito próximo de todo o ABC. Toda a região do ABC. São Caetano, São Bernardo, Santo André... enfim, toda essa região. A Anchieta e a Vila Carioca também, sempre próximos, e com muitas indústrias. Nós estamos falando de um grande parque industrial. E o terreno de Heliópolis esteve no 'meião' desse parque industrial. (Cleide).*



**Fotografia 2** - Localização da Favela de Heliópolis em comparação com os bairros do entorno, e as suas principais ligações viárias.

**Fonte:** Sampaio, 1990.

O restante do terreno abrigava, de acordo com as demais entrevistas realizadas, pequenas chácaras, caracterizadas por sua riqueza em árvores frutíferas e por lagoas

alimentadas por nascentes de água potável. Essa área era dedicada à criação de animais e proporcionava espaços de lazer, incluindo campos de futebol, que serviam como palco para os campeonatos locais entre os próprios operários e pelos times de várzea. Além disso, eram feitas competições de balão e corridas de carros (Sampaio, 1990).

*Dentro dos movimentos de moradia, a gente estuda como se deu a ocupação de Heliópolis. E nessa época, nos anos quarenta e cinquenta, os trabalhadores ainda não faziam reivindicações de moradia, né. Tinham as casas do Penteado, que com o tempo, se tornaram grandes cortiços. Mas eles cuidavam do lazer. Tinha balão - seguidos das 'cangalhas', onde se colocavam os fogos -, futebol, vôlei, cancha de esportes. Além disso, tinham vários campos de futebol. Os trabalhadores tinham a liga esportiva, e nos domingos e feriados, tudo era lazer. (Cleide).*

De modo a retomar a descrição territorial de Heliópolis, é relevante apontar a importância da Estrada das Lágrimas para a consolidação da ocupação na região. A Estrada das Lágrimas, uma das principais vias que demarca os limites de Heliópolis, desempenhava um papel crucial como rota de tráfego para soldados e comerciantes que se deslocavam entre São Paulo e o Porto de Santos (Soares, 2009). O ponto de encontro desses atores era Figueira das Lágrimas, uma árvore importante para a história do Bairro. Conta Cleide: “*essa árvore testemunhou a passagem de inúmeras pessoas ao longo dos anos, Sabrina. Mercadores, soldados e viajantes. Dizem que até mesmo os imperadores D. Pedro I e D. Pedro II deixaram suas pegadas por aqui.*” Santis (2014) afirma:

Em seu tronco, mães chorosas, pais apreensivos e esposas angustiadas encostaram para ver seus filhos e maridos sumirem estrada adentro rumo à Guerra do Paraguai. A árvore marcava o ponto de despedida para quem descia ou subia a Serra do Mar. Em 1920, o Prefeito Firmiano Pinto mandou construir uma mureta com grades ao redor da figueira para protegê-la, onde afixou uma placa de bronze com um poema de Eugênio Egas: “Sou a árvore das lágrimas/ E das saudades/ Sob a minha sombra/ Corações sem número/ Separaram-se aflitos”. Em 1952, a árvore recebeu mais uma placa de bronze, afixada no próprio tronco, com os dizeres de Guerra Junqueiro: “Esta árvore não pode ser tocada. Foi semente, embrião de monstro. Alma latente, na terra a germinar. Aspirando num sonho obscuro, vagamente, ao Infinito, à Vida, à Luz Vermelha, ao Ar.” (Santis, 2014, p. 36).

Durante esse período, a abertura de loteamentos - impulsionada, nas palavras de João Miranda, “*pela especulação e pelo desejo de transformar a riqueza que era a propriedade da terra em dinheiro*” - deu início a um processo contínuo e generalizado, que serviu como um indicativo de como o bairro se expandiria nas próximas décadas.

*Quando um dos donos dessas antigas chácaras falecia, os herdeiros decidiam dividir tudo e botar algumas partes dos terrenos à venda. Dizem que, na época, eles*

*'formou' uma sociedade com a grana da herança. Às vezes, os herdeiros achavam mais fácil vender tudo de uma vez pros engenheiros ou para a imobiliária. Ou eles loteavam e vendiam as terras ainda em vida. (João Miranda).*

Em 1942, a Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) - instituição de ensino superior privada mantida pela família Penteado - enfrentou uma crise financeira, de forma a beneficiar o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), que adquiriu uma considerável porção desse terreno (2.707.065 metros quadrados) ao custo de 17.500 contos de réis. A finalidade do IAPI era, a exemplo do que já havia sido feito em outras cidades, construir moradias destinadas aos seus associados. No entanto, como documentado por Amaral (1991, p. 31), o instituto não implementou integralmente esse empreendimento, limitando-se a atender apenas às exigências estabelecidas pela família Penteado, relacionadas ao arruamento e à nomenclatura das vias (Sampaio, 1990).

A "*picareta do progresso*" do IAPI, como foi chamada por João Miranda, foi responsável por derrubar os conjuntos habitacionais construídos pela família - que, ao longo dos anos, foram substituídos por novas avenidas. Neste novo cenário, os aluguéis aumentaram drasticamente, resultando no desalojamento de muitas famílias trabalhadoras. Ainda, sucessivas demolições ocorreram, seguidas pela construção de novos prédios nos entornos.

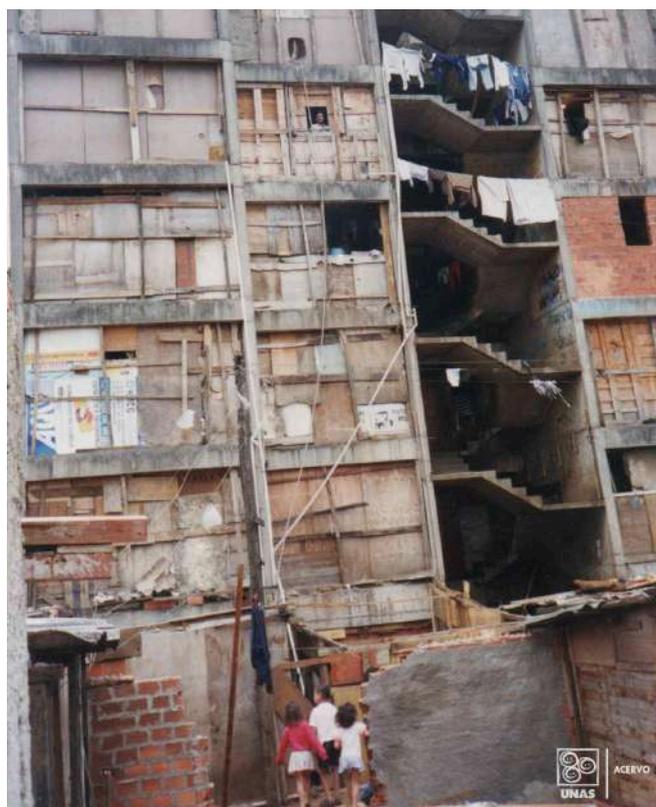
*Naquela época, o Vargas fez várias políticas para os trabalhadores. Fez CLT, fez aposentadoria. Mas o IAPI, que era da gestão dele - eu acho, né -, fez quase nada aqui em Heliópolis ligado à moradia. Os trabalhadores tinham que andar um trecho bem grande só pra pegar o ônibus, o bonde, sabe como é. E nisso foi até bom, porque eles [o IAPI] deixaram algumas ruas mais planas. Arrumaram o chão. Construíram alguns sanatórios, tanques para lavar roupa. Mas só. (João Miranda).*

Em 1966, mediante o Decreto-Lei nº 72, diversos Institutos de Previdência Social foram unificados, e a área correspondente a Heliópolis passou a ser gerida pelo Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), anexado, por sua vez, ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A partir desse momento, além de realizar o parcelamento da terra, o IAPAS procedeu à venda e/ou cessão de parte de suas propriedades para outras instituições (Sampaio, 1990). Assim, em 1967, aproximadamente 425 mil metros quadrados foram vendidos para a Petrobrás Brasileiro S.A (Petrobrás), e em 1978, cerca de 540 mil metros quadrados foram doados para a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), destinados à construção da Estação de Tratamento de Esgotos do ABC. As duas empresas, ambas estatais, receberam matrículas individuais para suas

respectivas áreas. Com essas transações de venda, a propriedade do IAPAS foi reduzida, passando de quase três milhões para dois milhões de metros quadrados.

Em 1968, deu-se início, nas novas terras do IAPAS, à construção do Hospital Heliópolis. O hospital foi concluído e inaugurado em 1969, com o objetivo de atender aos associados do instituto (em correspondência ao Artigo 42 do citado Decreto-Lei, que estabelecia que os serviços prestados em postos de assistência médica, hospitais e outros setores específicos seriam preferencialmente realizados por - e para - funcionários contratados sob o regime da CLT e legislação complementar). Para atender o resto da região, foi erguido, no mesmo ano, o Posto de Assistência Médica (PAM). Mais tarde, em 1989, esse complexo hospitalar foi transferido da responsabilidade do governo federal para a gestão estadual.

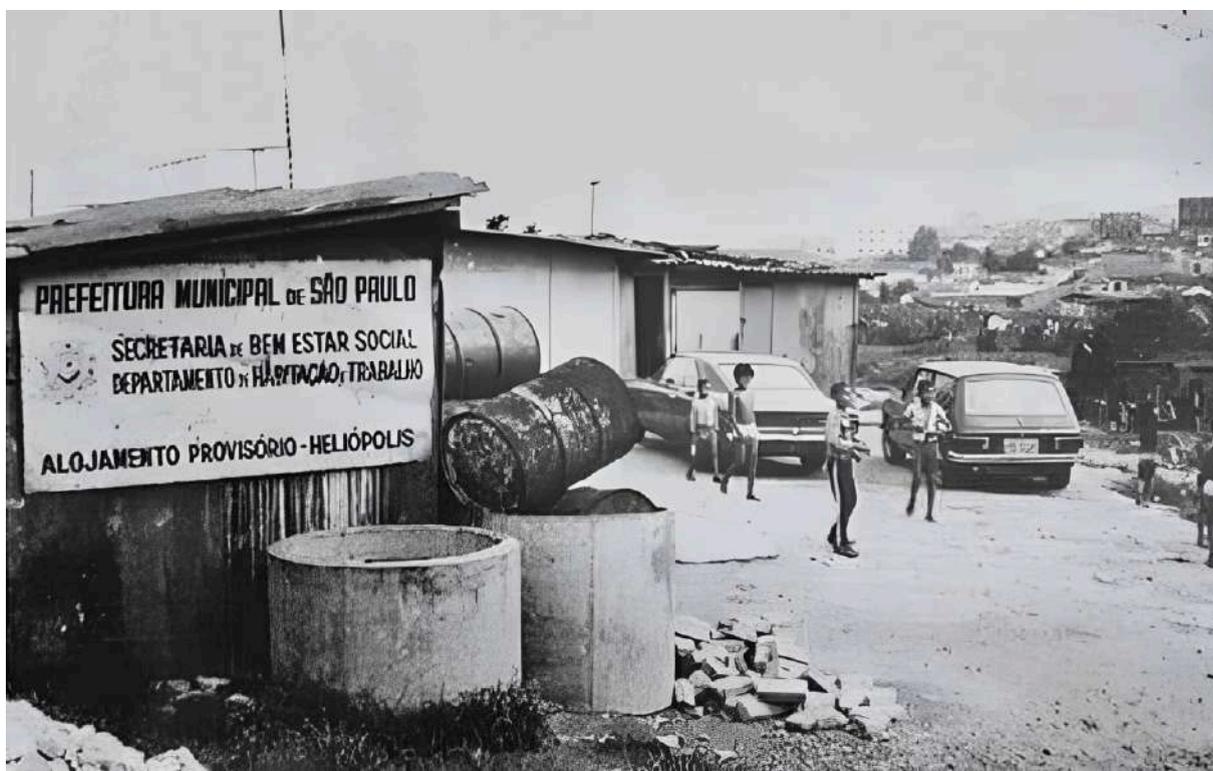
Há alguns anos, durante minhas pesquisas para o Observatório De Olho Na Quebrada, coletei relatos que sugeriram que os trabalhadores envolvidos nas construções do Hospital e do PAM foram os responsáveis por erguer os primeiros barracos em Heliópolis. Isso teria acontecido devido às condições de vulnerabilidade onde moravam, nas zonas centrais de São Paulo, bem como à falta de habitações na própria região. Outras versões apontaram que, anos antes destes planos de construção serem materializados, um grupo de trabalhadores vindos da cidade de Heliópolis, no nordeste da Bahia, chegou a trabalhar para a família Penteadó, dando-lhe o nome do conjunto habitacional em homenagem à sua cidade natal. E quando essas construções foram demolidas, eles construíram seus barracos. Embora não tenhamos encontrado quaisquer documentos que comprovem uma das versões, ambas concordam que a ocupação da área por grandes famílias era dispersa até a conclusão dessas obras.



**Fotografia 3** - Ocupação construída em frente ao Hospital Heliópolis, em 1968.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Em 1971, sob a administração do prefeito José Carlos de Figueiredo Ferraz (não filiado a nenhum partido), a Secretaria do Bem-Estar Social da Prefeitura Municipal de São Paulo (SEBES) realizou uma remoção na Favela da Vila Prudente com o objetivo de construir anéis viários sobre o Rio Tamanduateí. Durante esse processo, 153 famílias foram relocadas para Vilas de Habitação Provisória construídas em Heliópolis, nas proximidades da Rua Coronel Silva Castro e do córrego Sacomã, um local particularmente vulnerável por sofrer ameaças constantes de erosão e transbordamento.



**Fotografia 4** - Alojamento provisório em Heliópolis, em 1971.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Em 1978, durante a gestão de Olavo Setúbal (filiação ao ARENA<sup>33</sup>), foram erguidas novas unidades desses alojamentos, dessa vez para abrigar 60 famílias que haviam sido desalojadas da Favela do Vergueiro. Sobre esses processos de transferência, Cleide recorda:

*Tivemos que sair da Vila Prudente porque a prefeitura na época estava construindo ruas e avenidas. Então as famílias foram alojadas no terreno do local que já tinha o nome de Heliópolis. Logo depois, veio a galera do Vergueiro. Eu tinha oito anos na*

<sup>33</sup> Aliança Renovadora Nacional, o partido de sustentação da Ditadura Militar brasileira (1964 - 1985).

*época, mas lembro que eu sentia tanto sofrimento, tanta coisa, sabe? Eu não gostava tanto daqui. E aí a gente veio para cá, para cá, aqui embaixo [aponta para o mapa], onde hoje é o Cingapura. Lá era o alojamento. E não existia nada por perto, era só um matagal e um córrego. Como o terreno era em declínio, então nós tínhamos a parte de cima e a parte de baixo. Os barracos eram todos colados uns nos outros. A gente tinha um local comunitário para lavar roupa, pra todo mundo. Os banheiros também eram todos comunitários. Essa parte era tudo comunitária. [...] Eles [o poder público] queriam tirar a gente de uma favela para dar novas moradias, que fossem mais limpas, mais saudáveis. Diziam também que o objetivo era dar educação, saúde. Mas o que a gente recebeu, na verdade, foi o “curso de mãezinha” do SESI. Nos ensinavam a fazer as tarefas da casa, como cozinhar, passar... Não era uma escola de verdade. (Cleide).*



**Fotografia 5** - Córrego Sacomã, próximo ao cruzamento com a Rua Alencar de Araripe. Ano desconhecido.

**Fonte:** Imagem disponibilizada pela entrevistada.

Aqui, destacamos um elemento central que contribui para a compreensão do surgimento de Heliópolis (e, como discutido nos Capítulos I e II, de um grande número de favelas nas principais cidades brasileiras): como analisa Cleide, inicialmente, esse território foi ocupado pela realocação de famílias deslocadas devido a projetos de obras públicas, que, por um lado, atenderam aos interesses diretos das empresas envolvidas. Por outro, no entanto, eles resultaram em um aumento do valor da terra, beneficiando o setor que lucra com a especulação imobiliária decorrente das melhorias na infraestrutura urbana. Durante esse período, como estudado no item 1.3.3, as políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano

dos governos militares priorizaram principalmente os interesses das forças sociais e políticas associadas ao "circuito imobiliário", relegando a um segundo plano os setores médios e baixos da população, cujas necessidades habitacionais foram marginalizadas pelas políticas públicas em vigor. Junto a isso, era predominante a lógica da “cidadania regulada” (discutido no item 2.2), caracterizada pela repressão das classes trabalhadoras e pelos arrochos salariais. Essas preocupações perpassaram a vida de Cleide, que narra:

*A minha preocupação sempre foi a especulação imobiliária, algo que não é de Heliópolis. Nós estamos muito perto do Ipiranga, de São Caetano, todos bairros extremamente ricos, entende? Então quando a gente reivindicava construir uma habitação de interesse social aqui, a gente recebia a justificativa de que só na aquisição da terra você gastaria quase todos os recursos disponíveis, só porque ela é bem localizada. Então tiraram a gente de um lugar para construir uma rodovia. Mas aí não queriam construir casas onde a gente tava, porque era caro. Aí, a gente começou a fazer nossas casinhas improvisadas, e aí quiseram tirar, porque falaram que não iam dar nada de graça. Mas, ao mesmo tempo, não deram emprego. Tudo que a gente tentava comprar, não tinha dinheiro. Não faz sentido, né? Outra preocupação minha é a regularização fundiária também. Ninguém nunca regularizou, e não vão regularizar tudo, nunca. A Prefeitura conseguiu regularizar uma área, mas tudo? É um sonho cada vez mais longe. (Cleide).*

O que perceberemos, com as falas dos entrevistados e com os documentos aqui expostos, é que a população migrante que se estabeleceu em Heliópolis durante as décadas de 1970 e 1980 foi impactada por dois aspectos distintos da influência do circuito imobiliário, moldado pela ação das forças políticas dominantes: i) no contexto da produção do espaço urbano, ela ingressou ocupando uma região periférica, construindo moradias precárias de forma autoconstruída em lotes irregulares, de forma a viver a marginalização e segregação na cidade; ii) como parte integrante desse processo, foi submetida à liquidação da sua subsistência e/ou à informalidade também no mercado de trabalho, o que agravou suas condições de vida.

Ocupando os limites da cidade de São Paulo, e em um contexto de extrema vulnerabilidade, os moradores destes alojamentos passaram a adotar a *solidariedade* como uma estratégia para conviver e sobreviver. É dessa época que Cleide guarda muitas lembranças positivas no início da ocupação de Heliópolis, recordando situações que fortaleceram os laços sociais que, por conta dos violentos despejos, haviam se perdido. Durante a entrevista, ela recorda que próximo ao barraco onde morava havia um poço, que se tornou o ponto de encontro onde as relações eram reforçadas.

*Apesar dos problemas, ele [o alojamento provisório] foi um lugar muito abençoado, porque era um lugar que só cabia uma cama de casal, um fogãozinho de duas*

*bocas, e eu lembro que a gente ganhou tudo. E lá tinha um quintal, um quintal onde era o único lugar que tinha um poço. Então todo mundo da favela vinha pegar água naquele local, todo mundo lavava roupa naquele local. [...] Nós - os quatro filhos - íamos estudar, e o meu pai saía pra trabalhar. Minha mãe saía pra trabalhar logo em seguida. Naquele período, a gente não tinha pão, não tinha café, não tinha nada. Mesmo trabalhando, não tinha as coisas pra comer. E eu lembro que eram duas pessoas que cuidavam da gente. A primeira, que era uma prostituta. Era ela que cuidava da gente quando a gente chegava da escola. E um outro, que era um bêbado. Eram os dois que eram excluídos de todo mundo, que era quem estava se preocupando sempre com a gente, com as crianças. (Cleide).*



**Fotografia 6** - “Parte alta” e “parte baixa” dos alojamentos provisórios. Ano desconhecido.

**Fonte:** Imagem disponibilizada pela entrevistada.

Cleide afirma que a implantação dos alojamentos provisórios incentivou a chegada de novos moradores, os quais, por conta própria, construíram casas de madeira e papelão em proximidade com os alojamentos e com as fontes d’água. E, uma vez estabelecidos na região, eles trouxeram suas famílias e amigos para residirem juntos. Tais redes e relações informais estavam, inclusive, na base de uma verdadeira ‘onda associativa’ e de uma boa parte da ação política experimentada pelas classes populares na cidade. Essas ocupações representaram o embrião inicial da favela de Heliópolis, em suas próprias palavras.

*[...] A gente foi colocado naquele local e ficou esperando a prefeitura vir buscar, pra dar uma casa pra gente. Olha a doideira, né? Nós ficamos esperando e o tempo foi passando. Nós estamos falando de mais de vinte anos! [...] E a favela começou,*

*os outros locais começaram a se espalhar. Vários migrantes nordestinos, como eu. Eram parentes e amigos que já estavam no local, e traziam mais pessoas do Nordeste ou do Sudeste, e também do ABC Paulista, sabe? Os moradores construía seus barracos com piso em terra socada, madeira e lona. E a galera ia fazendo seu puxadinho, um em cima do outro. O nosso pedaço achava o seguinte: que a gente era especial, e que os outros que estavam chegando - olha como essas políticas dividem o pobre, né? -, que os outros que estavam chegando eram os nossos inimigos. Porque eles estavam invadindo com seus papelões, e nós não, porque tinha sido a prefeitura que nos colocou lá. Olha a mentalidade que nós tínhamos naquele tempo, né? Nós estamos falando de um tempo, Sabrina, que as pessoas falavam que o comunismo ia tomar as coisas da gente, inclusive as nossas casas. E que nós tínhamos que nos proteger desses invasores. [...] Tamo falando de uma ocupação muito rápida. Eles faziam um buraco pela manhã, às cinco, seis da manhã. À tarde, o barraco estava pronto. Em um mês, tudo estava ocupado. (Cleide).*

A chegada de Cleide a Heliópolis e a narrativa que ela compartilha conosco revelam um aspecto importante de um fenômeno que, até aquele momento, permanecia oculto: o sonho não realizado de uma considerável parcela de uma geração que migrou para São Paulo em busca de melhores oportunidades econômicas, ou mesmo como uma medida de sobrevivência em meio à família. Ao chegar à cidade, especialmente após a década de 1970 (Brito, 1995), quando a mobilidade espacial se divorcia da mobilidade social, esses migrantes se viram privados do acesso a formas de trabalho dignas e formais, bem como dos direitos sociais básicos.



**Fotografia 7** - Parte interna dos alojamentos provisórios. Ano desconhecido.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Como resultado, enfrentaram diariamente a realidade de habitações improvisadas, erguidas com materiais inadequados, de dimensões insuficientes e desprovidas de instalações sanitárias adequadas, caracterizadas por níveis alarmantes de insalubridade e frequentemente carentes das condições mínimas para uma habitação digna. A análise dessa precariedade habitacional, feita ao longo da seção 1.3, aponta não apenas para questões conjunturais, mas também estruturais, que permeiam a formação de nossa sociedade, sustentada por um sistema de acumulação extremamente desigual. A dificuldade enfrentada por Cleide e seus vizinhos para assegurar o acesso a um local digno que possa servir como moradia não pode ser considerada uma "falha", mas sim uma condição imposta pelo contexto em que viveram.

Até então, conforme enfatizado por João Miranda, "*a promessa feita pela Prefeitura era a de implementação de projetos habitacionais pela COHAB<sup>34</sup>, que, assim como em outras partes da cidade, já havia erguido conjuntos de apartamentos para as pessoas mais pobres*". No entanto, as primeiras construções ocorreram anos mais tarde, não deixando outra opção além da ocupação dos terrenos por barracos - que, em pouco tempo, pela falta de espaço para o grande número de pessoas que chegaram, começaram a se verticalizar.

*A Prefeitura acreditava que todo mundo que morava na favela era nordestino que tinha acabado de chegar na cidade e que estava morando na favela apenas por um tempo. Mas na verdade, as famílias iam para Heliópolis porque estavam fugindo da seca, da pobreza, da violência, e não conseguiam um lugarzinho melhor na cidade pra morar. E eles precisavam de um lugar para morar. Elas vieram por necessidade, e permaneceram aqui por necessidade. Ninguém quer ficar num lugar sem saneamento, sem ônibus, com tudo sucateado, todo poluído, né? [...] Durante muitos anos, a política habitacional que existia aqui era essa, a das vilas provisórias. Essas vilas eram gratuitas, mas nunca foram públicas, no sentido de formar um espaço público pra gente. Isso, pra mim, nunca foi uma boa política, mas sim uma 'politiqueira'. Uma 'politiqueira' assistencialista e autoritária, que enriqueceu várias pessoas. (João Miranda).*

José Reginaldo, juntamente com seus pais, chegou em Heliópolis nos últimos anos da década de 1980. Embora o momento em que eles chegaram seja um salto temporal em relação ao contexto que estamos discutindo aqui, e apesar de não ter estado diretamente envolvido nos estágios iniciais do desenvolvimento da comunidade, ele traz consigo visões e reflexões sobre esse período de mudanças significativas.

*Eu ainda era criança quando vim para Heliópolis, né, e já fazia uns anos que a luta por moradia tinha começado aqui. Mas me falaram - inclusive, foram meus pais falaram - que, aqui em Heliópolis, seriam construídas várias coisas, né. Um estacionamento grande, um shopping. Até mesmo um aeroporto. Mas isso nunca aconteceu, né? O que eu sei é que nunca pensaram que aqui seria uma favela [...]*

---

<sup>34</sup> Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo.

*Quando eu vim morar aqui, na entrada da Vila Anchieta tinha um arco, onde cobravam pedágio. A Anchieta que dava acesso à Heliópolis e à Estrada das Lágrimas, né? Aqui tinha umas mansões, uns casarões. E era só gente rica que morava ali. Ou quem trabalhava pra essas pessoas ricas, tá ligado? Depois que o hospital foi construído, os casarões foram desmanchados. E então veio o povo e tomou conta. Tudo isso aconteceu de um dia para o outro. Não deu tempo de ninguém falar nada. Nem a prefeitura tomou conhecimento. Não houve controle algum. (Reginaldo).*

Paralela às recém-criadas ocupações espontâneas, outra forma de ocupação acontecia no território: a grilagem de terras. Segundo Amaral (1991, p. 32), no final da década de 1970, os grileiros passaram a se envolver em confrontos violentos para reivindicar as terras de Heliópolis contra os novos moradores, especialmente nas ruas Cônego Xavier e na Estrada das Lágrimas, na região sul do terreno. Mantendo o controle sobre a ocupação, essas figuras passaram a fraudar documentos de posse da terra, para então parcelá-la, demarcá-la e comercializá-la. Consequentemente, as famílias que haviam se estabelecido na região sem sua aprovação eram obrigadas a pagar uma quantia pela aquisição do lote, ou enfrentavam a possibilidade de serem desalojadas. Cleide recorda:

*Naquela época, ainda nos anos 70, ou um pouco antes, havia a questão dos grileiros. Antes, esses grileiros eram meio que confundidos com uma espécie de poder paralelo, ou com os grupos de extermínio, que também existiam por aqui, né? Mas os grileiros por si só também eram perigosos, sabe? Eles se diziam herdeiros das terras, e tinham contato com essas forças armadas, com o tráfico que aqui estava se formando. Eu não sei como isso começou. Acho que essas pessoas pegavam três, quatro, cinco terrenos que ainda estavam vagos, marcavam e vendiam pros outros. Quem não tinha chegado a tempo de escolher um terreno, comprava daquelas pessoas. Enfim. Era uma luta muito desigual pela terra. A gente era militante, a gente tentava convencer eles a ficar, pela força da luta. Pela necessidade da luta. Eles não aceitavam. (Cleide).*

Ao longo da década de 1970, as áreas griladas se estenderam sem obedecer aos parâmetros urbanísticos que se desenhavam à época, tampouco ofereceram serviços básicos, como eletricidade, água e saneamento (o que levava os moradores a descartar seus dejetos em córregos que atravessavam a comunidade). Diante desse cenário, a descoberta de João Miranda sobre os grileiros, que envelheciam documentos forjados para conseguir a posse da terra, para então cobrarem aluguel, em meio a “*condições tão duras de vida*”, foi revoltante.

*Pra mim, foi uma surpresa: mesmo comprando o barraco que não tinha nada, nem luz, nem água, nem esgoto, a gente tinha que fazer um contrato com os grilheiros, que era um contrato de aluguel, que você tinha que pagar todo mês. Aí foi quando eu percebi, que todos os moradores que tavam aqui pagavam uma taxa pra eles, mensalmente. Todos ‘era obrigado’ a pagar para morar. Falaram que tinha que pagar; e se não pagasse, eles tiravam as famílias e judiavam. Então todos eram*

*obrigados. Eu tive muita dificuldade pra reconhecer isso. Até porque o meu sonho era não pagar aluguel. Eu saí de um lugar que eu tinha até dificuldade pra se alimentar pra vim pra um lugar... um barraco. Continuar a mesma coisa? Não!* (João Miranda).

João Miranda relata que, inicialmente, ninguém dispunha de meios para contestar os grileiros, “*que afirmavam ser os legítimos proprietários do terreno*”. Mas o comportamento ilícito e violento reforçava a convicção na comunidade de que esses homens não detinham, de fato, a posse das terras. Mesmo assim, o controle que eles exerciam sobre os residentes da região permanecia inabalado, pois o temor que inspiravam garantia que ninguém ousasse confrontá-los. Isso foi evidenciado por Genésia, esposa de João Miranda e uma das mais influentes líderes comunitárias de Heliópolis, que ao questionar alguns moradores, descobriu que os crimes cometidos pelos grileiros eram comuns.

*Genésia foi conversar com alguns moradores e eles falaram que, realmente, aquela situação com os grilheiro sempre foi assim. Se você não respeitasse a ordem deles, se você resistisse, eles te expulsavam. Ou te matavam. Uma vez ela conheceu uma mulher, Conceição. E foi conversar com ela, bem quando tinha um grupo de homens lá na porta dela, pedindo aluguel. Conceição chorava, dizendo “hoje eu não tenho o dinheiro do aluguel, só tenho o dinheiro da comida, pra comprar arroz e feijão para os meus filhos”. E os grilheiro falou, de forma debochada, sabe? “Então tudo bem! Se você não tem dinheiro, nós vamos trazer a máquina e passar por cima do seu barraco”. Ela correu, coitada, foi lá dentro. Eu cheguei um pouco antes, e tinha observado tudo acontecendo, né? Ela pegou o dinheiro, e entregou. Fiquei olhando, revoltado. Genésia perguntou: “por que você fez isso?”. E ela falou que se não pagasse, eles realmente derrubariam tudo. Ela perderia tudo. Já tinha visto acontecer com outros vizinhos.* (João Miranda).

O primeiro ato de resistência contra os abusos dos grileiros se deu no momento em que Genésia recusou-se a pagar o aluguel cobrado. A coragem demonstrada pela mulher acarretou graves implicações para os grileiros, os quais jamais esperavam encontrar entre os moradores, todos em situação de pobreza e desamparo, alguém disposto a desafiar suas imposições. Como será discutido posteriormente, Genésia conseguiu mobilizar toda a comunidade para também se recusar a pagar os aluguéis arbitrários impostos pelos grileiros, apesar das ameaças de perseguição e adversidades enfrentadas.

Embora ela não compreendesse completamente o impacto de suas ações e palavras naquele momento, Genésia serviu de inspiração para muitos na comunidade.

*Eu lembro como se fosse ontem, de ver Genésia negando a assinar o documento dos ‘grilheiro’. Ela falou “olha aqui, eu não vou fazer isso. Não vou sair, e não vou pagar”. Aí, eles deram pra gente o prazo de vinte e quatro horas. A partir daí, a gente ‘começamos’ a ter muito problema, porque realmente eles vieram expulsar, né?*

*E à noite vieram tacar fogo no nosso barraco, comigo e as crianças dentro. Eu consegui realmente fazer muito barulho, como se tivesse muita gente aqui. Aí no dia seguinte nós conversamos com alguns moradores, pedindo ajuda, mas eles também tinham medo. Eles falavam que eu não sabia onde eu tava me metendo, que eram coisas muito graves, que eles iam nos matar. Um dia eu levantei, a gente tava aqui na frente e apareceu dez homens, do nada. Eles pegaram a gente e começaram a bater na gente muito forte. [...] lembro de Genésia indo procurar um grupo lá perto do Ipiranga, atrás de ajuda, né? Nessa época, ainda tava muito forte o sumiço de pessoas, de lideranças, né, de sindicalistas aqui em São Paulo. Por causa da ditadura. E todos eles nos aconselharam a sair [de Heliópolis]. Mas a gente não queria sair. E ela falou “olha, eu não quero sair. Que diferença faz morrer aos poucos? Eu prefiro morrer lutando.” (João Miranda).*

Neste cenário combativo, João Miranda afirma que Genésia enfrentou também o machismo dos próprios moradores de Heliópolis. Ele compartilha: *“ela [Genésia] lutava, falava com os moradores, e muitas vezes os homens, os maridos das mulheres, não gostavam que ela chegasse nas casas deles. Eles gostavam mais quando eu falava com eles, do que quando ela falava com elas. Entendeu?”*. Essa fala nos indica que os homens não gostavam da aproximação de Genésia com suas esposas, pois receavam que ela pudesse influenciar as mulheres a se engajarem na luta por moradia.

Ao compartilhar a experiência do primeiro espancamento sofrido por ela nas mãos dos grileiros, João explica que Genésia cobrou uma atitude dos homens da comunidade. No entanto, eles presenciaram o ocorrido sem intervir.

*Nessa hora, eu fiquei com muita raiva. Aí, outra vez, Genésia sai e encontra esse mesmo grupo de homens. E ela vai lá no bar onde eles estão, e ela quebra o pau com eles. Chama eles de covardes, dizendo “vocês só são homens para bater na mulher, mas para defender a causa da família de vocês, vocês não são homens para isso”. Nossa! No outro dia esses homens vieram aqui atrás de mim. Diziam que ela faltou com o respeito com eles, que ela desafiou eles, que ela era muito atrevida. Olha, mais ainda: eles proibiram as mulheres de conversar com ela. Mas não tinha jeito porque ela ia até elas. Ela era muito danada! Ela ia até elas, a gente vinha aqui pro barraquinho do lado e a gente conversava e tal. Ela queria que o povo se educasse. (João Miranda).*

O protagonismo feminino, uma característica marcante em diversas lutas populares, deixou um impacto profundo na história da ocupação de Heliópolis. Pois, além de liderarem o movimento pela moradia (encabeçado por Genésia), as mulheres estiveram à frente na batalha pela implementação de creches e centros de recreação no território. Esse movimento esteve conectado, de acordo com Cleide, *“com o ativismo feminista que surgiu da década de 1970 e com as demandas das mulheres trabalhadoras por espaços seguros para seus filhos pequenos”*. A união e o fortalecimento resultaram em avanços significativos na qualidade do atendimento, com a criação de instituições dedicadas ao cuidado e educação infantil, além da

expansão, nos anos seguintes, dos serviços públicos. As conquistas na criação de creches, em particular, fortaleceram a solidariedade entre as mulheres, consolidando a ideia de que “a luta estava se tornando um lugar das mulheres em Heliópolis.” (Cleide).

Ao longo dos anos, os encontros entre as mulheres do bairro se tornaram mais frequentes nos Clubes de Mães e nas CEBs - espaços que ainda hoje permanecem vivos na memória coletiva das narradoras, pois permitiram que as mulheres identificassem outras necessidades dentro e ao redor do bairro. Através de conversas com suas vizinhas, buscando apoio para uma luta compartilhada, as mulheres continuaram a articular uma rede de suporte, em continuidade ao apoio material e emocional que haviam recebido enquanto seus maridos enfrentavam os conflitos com os grileiros.

*Teve um momento que a Genésia falou para elas [as mulheres]: “o grande desafio é a gente convencer esses homens para vir junto com a gente, para fortalecer essa luta”. Lembro dela conversando com os homens também, tentando ganhar essa confiança dos homens. Aos pouquinhos né? E ela conseguiu com o tempo, a confiança deles. Se uniram com a gente, vieram para a luta. [...] Tinha um grupo na comunidade que a gente começou a chamar de Clube de Mães, mas na verdade o nosso trabalho não era com coisinha de crochê, essas coisas manuais que tem hoje, não. Nosso trabalho foi pra lutar por uma vida melhor! Era pra discutir. E a gente começou a prestar atenção no que faltava aqui. Não tinha creche, não tinha posto, ônibus. E aí a gente começou a se reunir, passar nas casas conversando. “O que vocês acham da gente ter uma creche aqui [aponta para um canto vazio da mesa]? E se a gente fosse pra prefeitura pra ter uma creche aqui, pras crianças terem onde ficar? A mulherada trabalhava e deixava as crianças em casa. A gente fazia um movimento solidário pra cuidar das crianças do bairro, mas só a gente não bastava. E aí arrumamos uma assistente social, parceirona mesmo. (Cleide).*

DOMINGO

# REVISTA

SÃO PAULO DIÁRIO POPULAR 10 DE MARÇO DE 1996

## MULHER, TEU NOME É CORAGEM

**LEDA ROSA**

Na semana em que se comemora o Dia Internacional da Mulher, a favela de Heliópolis tem motivos especiais para festejar. A líder mais importante da comunidade, Genésia Miranda, vai entrar na luta pela saúde dos moradores. Os três postos de saúde da comunidade que se preparam para funcionar como manda o figurino. Até hoje Genésia não perdeu nenhuma batalha. Enfrentou, sem esmorecer, grileiros, surras, violência e corrupção de policiais civis e militares. Sua perseverança deu à favela as condições mínimas. E ela quer mais.

João, e os filhos João, pacoteiro de 16 anos, e Joel, de 10. Sua luta chamou tanto a atenção que ela virou estrela do documentário Os Remotos de Genésia, exibido no dia 7 pela TV Cultura.

A casa da família fica na rua da Mina, 56. Tem dois quartos, sala, cozinha, banheiro e lavanderia. Por essa moradia é que Genésia se transformou de pacata dona de casa em líder da comunidade da favela.

Até 1979, ela pagava aluguel em São João Clinaco. “O salário do João era pouco. Faltava para a comida.” Em 1980, a família comprou um barraco em Heliópolis.

aluguel, chamada de taxa pela quadrilha dos irmãos Mariano, grileiros do local. “Todo mundo pagava porque eles diziam que eram os donos da terra. Eu não podia pagar, senão ia voltar à vida sem comida para meus filhos.”

Genésia enfrentou os Marianos por três anos. Foi ameaçada, apunhou, viu João ser preso injustamente mais de dez vezes, foi criticada até pelos filhos e perseverou. De casa em casa, foi convencendo os apavorados vizinhos a enfrentar os Marianos. “Foi difícil. Eles tinham armas, capangas e máquinas para derrubar a casa de quem não pagava, além do apoio dos

**Fotografia 8** - Matéria “Mulher, teu nome é coragem”, publicada pelo jornal “Revista Diário Popular”, em 1996.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Com base nos relatos de João Miranda e Cleide, carregados de emoção e de risadas por lembrarem do “gênio forte” de Genésia, nós observamos que, neste momento, o tecido social de Heliópolis ansiava por uma participação mais ampla, motivado pela necessidade de acesso a serviços públicos básicos, como água e eletricidade, e posteriormente pela busca pela regularização das moradias. No entanto, ficou claro à época que esse aumento na participação, tanto no âmbito econômico quanto no social, estava condicionado a uma participação mais robusta no âmbito político. Os moradores reconheceram que seria no campo político que mudanças substanciais precisariam ser debatidas e implementadas para resolver os problemas enfrentados pela favela.



**Fotografia 9** - Matéria “Mulher, teu nome é coragem”, publicada pelo jornal “Revista Diário Popular”, em 1996.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região

Cumprir destacar que, no decorrer da ditadura civil-militar (1964-1985), o clima político no país não era propício para o surgimento de movimentos que representassem os interesses das classes trabalhadoras. A repressão e a intensa vigilância governamental, com respaldo no AI-5, desencorajavam qualquer forma de manifestação popular. O clima de medo instaurado pela ditadura permitia que instituições de segurança de menor escala, como as polícias militar e civil, agissem conforme sua vontade, sem se preocupar com possíveis garantias constitucionais, individuais e coletivas.

*Eu tinha conseguido emprego numa empresa chamada INASA, e lá trabalhava muito. E a Genésia trabalhava muito também, trabalhou em casa de família, vendia roupa, né, coisa de cama, negócio de colocar em casa. E onde eu trabalhava o movimento sindicalista estava crescendo. Estava se radicalizando. Eu participava das passeatas, tudo. Mas todos os sindicalistas que eu conhecia, tudo era preso. Era um tempo muito difícil, muito ruim. (João Miranda).*

Neste cenário, tanto os grileiros, que exerciam controle predominante sobre as áreas pertencentes ao governo e ainda não designadas para um uso específico - e que, de acordo com as entrevistas, contaram com o apoio das forças armadas - quanto as próprias autoridades governamentais não antecipavam a aparição de indivíduos como Genésia, João Miranda e Cleide na região. Esses personagens desafiaram o quadro perverso de acumulação de diversas formas de precarização da vida que havia sido imposto há anos. Com sua luta, demonstraram algo que buscamos destacar ao longo desta pesquisa: a garantia de uma moradia digna é um direito que deve ser respeitado e uma obrigação que deve ser cumprida.

### **3.2. O início do protagonismo comunitário em Heliópolis: o nascimento e a consolidação da UNAS Heliópolis e Região**

A origem da favela de Heliópolis foi caracterizada, na fala de todos os entrevistados, por um clima de violência e conflito entre as famílias que ocupavam as terras e os grileiros. E quando as diferentes instâncias do poder público finalmente perceberam, a ocupação da gleba já era uma realidade. Isso implicou que "o principal responsável pela criação e crescimento da favela de Heliópolis foi o próprio poder público, seja a instância federal, representada pelo IAPAS, que deixou a sua propriedade abandonada, ou a municipal (...), que estabeleceu alojamentos temporários que acabaram se tornando permanentes" (Amaral, 1991, p. 4).

À medida que o tempo passava, os moradores começaram a perceber que algo estava errado em relação à posse da terra de Heliópolis. João Miranda compartilha: "*eu pensava... se*

*eles realmente fossem os donos, por que nos tratariam assim?". Foi assim que os moradores começaram a procurar informações junto à Prefeitura, e a se encontrar para discutir o assunto.*

*[...] começamos a fazer a articulação com os moradores, para que eles se juntassem na luta, para que a gente descobrisse quem era o dono dessa terra. Porque uma coisa a gente sabia: isso não era deles [dos grileiros]. Ai a gente descobriu que essas terras eram do IAPAS, por isso que tem o Hospital Heliópolis. (João Miranda).*

Se reunir para coletar informações e para fixar permanência no território tornou-se um ato de resistência não apenas contra os grileiros, mas também contra as forças policiais, que, por ordem do Poder Judiciário, frequentemente tentavam realizar reintegrações de posse.

*[...] os moradores começaram a pegar uma estaca e falar "aqui é nosso, e nós vamos fazer um barraquinho. Se nós não fazemos, as pessoas [os grileiros e as forças armadas] vão vir e tomar". E se você demarcava a terra, tinha que fazer esse barraco logo, não podia esperar dois, três dias. Porque chegava alguém mais valente que você e queria tomar, né? E você não ia arrumar briga, porque o terreno não é seu. [...] Constantemente a polícia vinha pra cá. Vinham com cavalaria, pra derrubar os barracos. Derrubaram muitos, chegou até a machucar as pessoas. Muita gente ficou sem casa pra morar. Uma vez, chegaram até a dona Lázara, uma companheira de Genésia. Ela tinha ido buscar água na [bica da] Santa Edwiges. Eu escutei aquele barulho todo, aquela bateção. Gente chorando, gritando. No que saio pra fora, vejo derrubarem o barraco dela. Quando ele [o policial] imbicou a maquininha, eu já juntei todas as crianças para longe de lá e me joguei debaixo da maquininha. Eu falei pra eles: "você passa por cima, porque ninguém aqui tem mais onde morar. Nem parente, nem ninguém. Vocês me matem!". (João Miranda)*

A partir dessas falas, nós vemos como se deu a emergência de relações jurídicas que estavam fora do direito estatal, isto é, de um mundo de práticas jurídicas alternativas, informais e não reconhecidas, que respaldaram a exclusão territorial - a partir das remoções forçadas - e a política que os moradores enfrentavam, bem como a cultura autoritária, que acabava por impregnar as suas práticas sociais (como foi examinado no item 2.2).

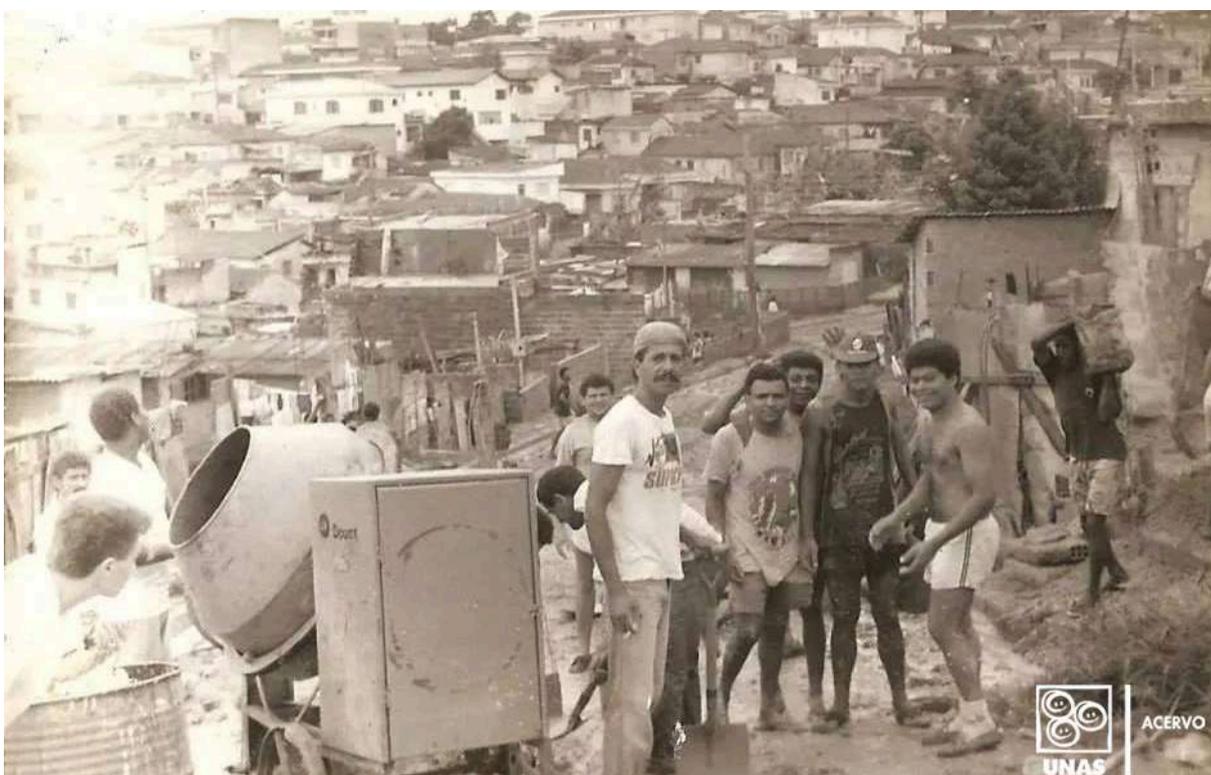
Essa série de reintegrações de posse incentivou os moradores a se mobilizarem em torno dos mutirões, os quais não apenas visavam melhorar as condições de vida, mas também resistir às ordens de despejo. "Naquela época", narra João Miranda, "eu achava que pra gente permanecer, a gente tinha que ter acesso à água e luz, e só isso nos dava a posse. Nós ainda não pensava na posse efetiva da terra, pelo direito de residir aqui e ter a escritura do imóvel, sabe? Apenas em ficar lá". Os moradores então se uniram para erguer a casa uns dos outros.

*Aqui tem história de mutirão. Aqui o mutirão não era em laje, como a gente fez depois, de encher um a laje do outro, que ai já tava num segundo processo. O primeiro processo era de bater mesmo prego no madeirite de noite, de madrugada,*

*sabe? Pra fazer os barraquinhos pra quando chegasse a policia de manhã, as familias já estarem com os filhos dentro do barraco [...]. Eu adoro isso aqui, eu gosto muito do Heliópolis, porque aqui me deu o que eu tenho hoje, do ponto de vista do aprendizado, né? De acreditar no coletivo, de entender que não é eu sozinho que tava aqui (João Miranda).*

As histórias contadas nos mostram que a organização comunitária em Heliópolis surgiu em meados dos anos 1970, como uma forma de mobilizar os residentes para conseguir melhorias na infraestrutura urbana, com a certeza de que isso reforçaria seu direito de ficar na terra. Essa ação destacou, especialmente, o envolvimento em diálogo com os moradores.

*[...] eu achava que pra gente permanecer, a gente tinha que ter acesso à água e luz, e só isso nos dava a posse. [...] Aí, formamos uma comissão de moradores, pra ir atrás de água e luz. A primeira coisa que começamos a lutar aqui: por água e luz. Com pouco tempo, a gente começou a querer limpar o mato, juntar os moradores pra limpar o mato. [...] E conquistamos a água e a luz. Também limpamos o terreno. O esgoto não tinha, então nós fazia em mutirão. Cada um dava uma barra de cano, o outro comprava o cimento, a gente fazia aquela vaquinha, e no final de semana a gente fazia mutirão nas vielas. Só em viela. Depois começou a crescer, e começamos a conversar cada vez mais com mais gente. Pra mim, na época, eu achava que só tendo a água e a luz a gente teria estabilidade. Na verdade, não era bem isso. (João Miranda).*



**Fotografia 10** - Mutirão realizado em Heliópolis. À frente da imagem, João Miranda. Ano desconhecido.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Os mutirões e as autoconstruções não ficaram restritos à edificação das residências, mas também incluíram a construção da sede da Sociedade de Amigos e Moradores da Favela de Heliópolis, a primeira mobilização dos moradores a se consolidar no território.

*Nós sentimos a necessidade de construir um local para se reunir. Antes, nós nos reuníamos ao redor das bicas d'água, dos poços. Mas mais pessoas começaram a aparecer. Pessoas que nós chamava. Precisávamos de um espaço maior. Depois de um tempo, nós conseguimos uma doação de madeiras, e construímos uma casa na Coronel Silva Castro, onde foi a primeira Sociedade dos Amigos e Moradores da Favela de Heliópolis. Mas veio a polícia e derrubou. E a gente construiu de novo. E veio a polícia, e derrubou de novo. Chegou um momento da gente dar as mãos e colocar as mulheres e as crianças na frente, para evitar a derrubada. A polícia só ia tirar a gente se arrastasse um por um. [...] Uma hora, nós colocamos uma placa. "Aqui será construída uma sede da Associação de Moradores". Ai já começou a dar outro tom. A polícia passou a respeitar mais. (João Miranda).*



**Fotografia 11** - Primeira sede da Sociedade dos Amigos e Moradores da Favela de Heliópolis, em 1981.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

A fundação da Sociedade de Amigos e Moradores da Favela de Heliópolis aconteceu com a ajuda das paróquias da região, com destaque para a Igreja Santa Edwiges. Se antes ela se dedicava à limpeza da área e à reivindicação de serviços de água, luz e coleta de lixo, anos depois ela contribuiu para que o grupo passasse “a se envolver na luta pela terra”. Em seu depoimento, João Miranda afirma: “*Nós nunca podemos esquecer da Igreja Santa Edwiges. Ela deu muito apoio pra nós. A gente rodava panfleto, material de movimento de moradia,*

*tudo lá. A gente tinha uns dois ou três padres comprometidos com o nosso movimento”.*

Cleide recorda:

*O Padre Detino, da Santa Edwiges, era muito perseguido na Igreja. Porque o pessoal era a favor de reformar a Igreja - ainda hoje é -, e ele não era. Ele usava todos os recursos das doações pra ajudar aqui. O primeiro Centro Comunitário, que é o daqui da Mina, ele que construiu. Ele, não a Igreja, né? Porque a Igreja era contra ele, mas depois a Igreja muda muito também, e viu a importância da gente existir. [...] Só que da década de 90 pra cá, a Igreja ficou cada vez mais pelega. Então hoje a gente tem Igreja que fica fechada, as salas ficam fechadas, é uma Igreja que quer mais usar essa imagem da pobreza do que libertar as pessoas. É muito triste isso. [...] Acho que isso é no campo institucional, porque tem pessoas lá dentro bem intencionadas. Geraldo [líder comunitário de Heliópolis] diz que logo, logo, elas vão ser espiçadas de lá. (Cleide).*

Frente às ameaças vindas de grileiros e policiais a seu serviço, a Pastoral da Favela começou a oferecer apoio jurídico, rotas de escape e abrigos. *"Através do apoio de Dom Celso, Dom Paulo e de toda a articulação que estabelecemos, eles também nos apoiaram, trazendo seus advogados na época, além de pessoas ligadas aos direitos humanos, para questionar toda essa estrutura ditatorial que existia"*, explica Cleide. Ademais, por meio das atividades feitas após as missas, o trabalho da pastoral “persuadia” os membros da comunidade a se envolverem na luta.

Tanto Cleide quanto João atribuem grande parte de sua formação política ao papel exercido pela Igreja Católica da época, influenciada pela Teologia da Libertação. *“A gente considerava militar como cristãos como algo errado, algo ilegal. Mas é que, naquela altura, tudo era ilegal, né? E ter a Igreja priorizando a justiça social em plena ditadura, era a coisa mais ilegal - e era o que alimentava a gente”.* (João Miranda).

*As mulheres começavam rezando o terço, e com o terço, elas falavam sobre prática, responsabilidade social, fraternidade. Nós criamos, nessa época, a formação de união do povo, com encontros e reflexões, com material de leitura, de oração, de visão crítica da situação, conjuntural também. Porque estávamos em plena ditadura militar, no fim dos anos 70. [...] Os padres falavam muito de dividir com o outro, sabe? “Por que no Alto do Ipiranga, bairro do lado, tem moradia e pessoas ricas, e metros depois, tem gente na favela, passando fome? Não tem condições dessas pessoas de dividirem o que têm com a gente?”. Na época nós saímos nas ruas, falando da importância dos moradores de se engajarem na luta, e da importância da divisão. Era comum nos chamarem de marxistas. “Ah, vocês são marxistas, né?” e tal. (Cleide).*

Em nossas entrevistas, observamos um aspecto fundamental para o engajamento dos moradores junto à fé: a experiência religiosa de encontrar um “Deus mais tolerante”, com quem se sentiram identificados.

*[...] Eu tive uma educação religiosa onde me mostraram um Deus muito carrasco. Depois comecei a conviver com o pessoal da Igreja, com os padres. Então eles dava toda uma dimensão de como era uma luta de verdade, respeitando os adversário, sendo firme, sendo valente. E nós já tinha essa 'valenteza' toda, a gente já se jogava debaixo das máquinas pra impedir os barraquinhos de cair, né? [...] E esse Deus era condizente com nossa luta. Um Deus companheiro, que aceitava nossas fraquezas. Um Deus que não queria que a gente ficasse na miséria. (João Miranda).*

O Clube de Mães, já mencionado por Cleide, realizava atividades assistenciais e oficinas para as mulheres. Neste cenário, Cleide, que se juntou a Genésia nos primeiros encontros, nos diz tinha dificuldades para falar sobre o direito à moradia com as mulheres que o frequentavam, por conta do "*medo que os maridos tinham*" dos grileiros, que "*aterrorizavam as pessoas*". Porém, quando o Clube aderiu à causa, esse assunto passou a ser debatido depois das missas. "*A gente conseguiu dialogar com as moradoras para que todas entendessem que na situação em que todos viviam ali, sem água, luz, esgoto, elas não poderiam pagar aluguel.*"

Neste cenário de dedicação a trabalhos sociais e de orientação de outras companheiras, a Sociedade de Amigos e Moradores da Favela de Heliópolis se uniu à Pastoral da Favela e a outros movimentos, como os dos estudantes universitários, a Pastoral Operária, a Pastoral da Terra, além da Câmara de Vereadores e líderes de outras entidades, e decidiu criar, de maneira informal, uma Comissão de Moradores. O principal objetivo era proteger as lideranças de possíveis prisões ou perseguições políticas. "*Então não tinha um líder, porque quando a polícia vinha, perguntava: quem é o líder aqui? Não havia um líder, era uma comissão de moradores*", relata João Miranda. "*A justiça tentava responsabilizar um indivíduo pela ação coletiva. Se não houvesse um rosto, não havia um culpado, né?*".

Os diversos segmentos da sociedade citados também participaram ativamente desses processos de formação oferecidos pela Igreja, e juntos, buscavam encontrar uma solução satisfatória para o impasse da posse da terra, visando garantir aos trabalhadores oportunidades e direitos fundamentais, como o direito ao trabalho e à vida. Cleide diz: "*Na época, todos eles, mais estudados que nós, falavam que nossa ocupação, mesmo rápida, tava alinhada com as diretrizes práticas do Governo Federal. A gente tava num terreno público sem uso algum*".

No período entre 1979 e 1983, o prefeito de São Paulo, Reynaldo de Barros (Partido Progressista), começou a sentir-se pressionado pela atuação desses movimentos, e declarou que sua administração optaria por priorizar o "*atendimento ao paulistano mais necessitado*" por meio de uma abordagem integrada, envolvendo as esferas nacional, estadual e municipal

no combate aos “bolsões de pobreza” (Sampaio, 1990, p. 44). Por isso a SEBES, em paralelo à constituição da Comissão de Moradores - e a partir da escuta de suas reivindicações -, implementou os programas Pró-Água e Pró-Luz, engendrados a projeto maior, o Programa de Urbanização de Favelas (Pró-Favela). Segundo os entrevistados, essa foi a primeira vez que a Comissão conseguiu dialogar com sucesso com o poder público.

No entanto, apesar do interesse demonstrado pela gestão de Reynaldo em relação ao fenômeno das favelas, os programas Pró-água e Pró-luz não abrangeram toda Heliópolis. Dentre os motivos, João Miranda afirma que *"o fato de Heliópolis estar situada em uma área federal, de propriedade do IAPAS, não permitia que as políticas públicas federais, estaduais e municipais conversassem [...] e sim, que ficassem sobrepostas"*. Essa percepção surgiu quando, apesar da administração de Reynaldo não promover mais políticas de remoção de favelas, mas sim de urbanização, o IAPAS decidiu iniciar uma série de processos judiciais de reintegração de posse contra todos os ocupantes do território.



**Fotografia 12** - Reintegração de posse realizada por ações policiais em 1983.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Em 1979, o Juiz Federal da 6ª Vara, em São Paulo, emitiu uma ordem judicial provisória a favor do IAPAS para reaver a propriedade, e em 1983, essa determinação foi efetivada com a emissão do auto de posse. Do ponto de vista político, esse episódio de

despejo marcou o início das várias mobilizações dos moradores enquanto Comissão, sendo esta a primeira vez que foram reconhecidos pelas forças políticas. Este momento reforçou a memória coletiva dos entrevistados, fator fundamental para que cada indivíduo se sentisse parte de um destino comum. João Miranda afirma:

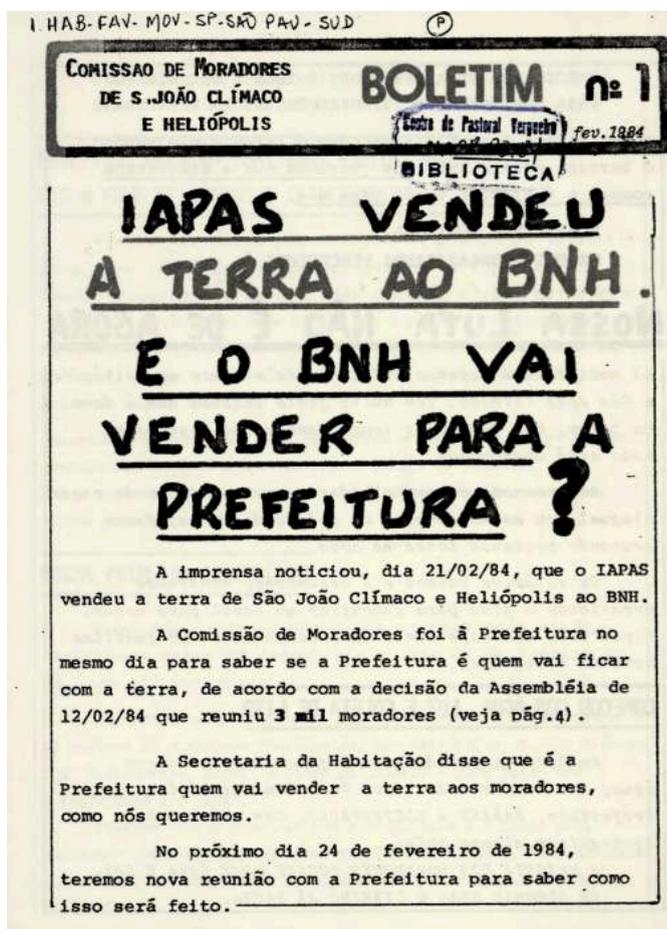
*Eu não sei o que passava na cabeça dos camaradas do IAPAS. Eles pensavam que tirar a gente do terreno ia resolver o principal problema deles, que eu nem sei te dizer o que era. Acho que eles achavam que o barraco era feio, que a favela era feia, e que isso deveria sumir da cidade. Mas se eles nos tirassem de lá e não dessem outra alternativa de moradia, a gente ia se juntar pra construir barracos em outros lugar, em outras favela. Eles diziam que não dariam um terreno de graça pra gente. Mas também não davam nenhuma outra opção. Eram momentos de muita violência, onde a gente colocava em risco nossa vida. (João Miranda).*

À época, a Comissão de Moradores estava organizada em unidades conhecidas como núcleos (ver Mapa 2, na página 23) que, com mais de cem pessoas, passaram a cultivar uma solidariedade mútua na luta pela terra. Nos relatos das pessoas entrevistadas que viveram esse período, era comum ouvir que, se uma casa fosse demolida, todas as outras casas estariam em perigo. Então, se um dos dez núcleos (Mina, Flamengo, Lagoa, Viracopos, São Francisco, Portuguesinha, Imperador, Heliópolis, Sacomã e Pam) estivesse ameaçado, todos os outros núcleos se uniriam para protegê-lo, demonstrando um autêntico espírito comunitário.

*[...] a luta das lideranças de cada núcleo foi para saber quem era, de fato, o dono da terra, porque havia muito grileiro, e focar a pressão junto à Prefeitura, que podia garantir pra gente o direito à terra e o direito de morar. Nossos moradores sempre 'lutou' pelo direito à terra com a regularização fundiária, sabe? A gente costumava falar: "se o João-de-Barro tem a sua casa, por que nós não podemos ter?" Esse trabalho tinha que ser coletivo, e as pessoas pensavam assim também. [...] Às vezes, nós [as lideranças] tínhamos pontos de vista muito divergentes sobre as demandas da população, e as possibilidades de atuação política. Era um mosaico de muitas ideologias, né? Na minha visão, alguns grupos serviam como massa de manobra de políticos oportunistas. Mas acho que todos tinham esse entendimento de que era necessário formular as políticas para a região. Foi um processo de amadurecimento político. (Cleide).*

A identidade do movimento foi, assim, sendo construída socialmente por práticas e discursos, possível de ser localizada na história. O grupo que se formou para lutar contra os grileiros seria o primeiro sinal da criação de uma rede de entendimentos mútuos baseados em objetos e objetivos transindividuais. E ao se reconhecerem como tendo necessidades comuns, o grupo social inicial começou a criar uma experiência social com certa autonomia, permitindo a formação de uma memória coletiva de organização e luta por interesses objetivos e subjetivos de classe.

No final do mandato de Reynaldo, em 1983, a falta de coordenação entre os diferentes entes federativos resultou em uma intensa reivindicação por parte dos moradores de cada núcleo. Eles clamavam para que a PMSP e o IAPAS transferissem a posse do território para o BNH, o qual, por sua vez, poderia repassá-la para a COHAB, a fim de utilizar a área em programas habitacionais destinados às famílias de baixa renda. Essa articulação continuou no início do governo Covas (PSDB), quando a Prefeitura apresentou o Plano Habitacional Integrado de Heliópolis. Este plano tinha como objetivo principal a "erradicação da favela existente, por meio de sua urbanização, juntamente com a construção de diversos tipos de conjuntos habitacionais". Além disso, a proposta visava resolver a situação jurídica da área para lidar com os grileiros.



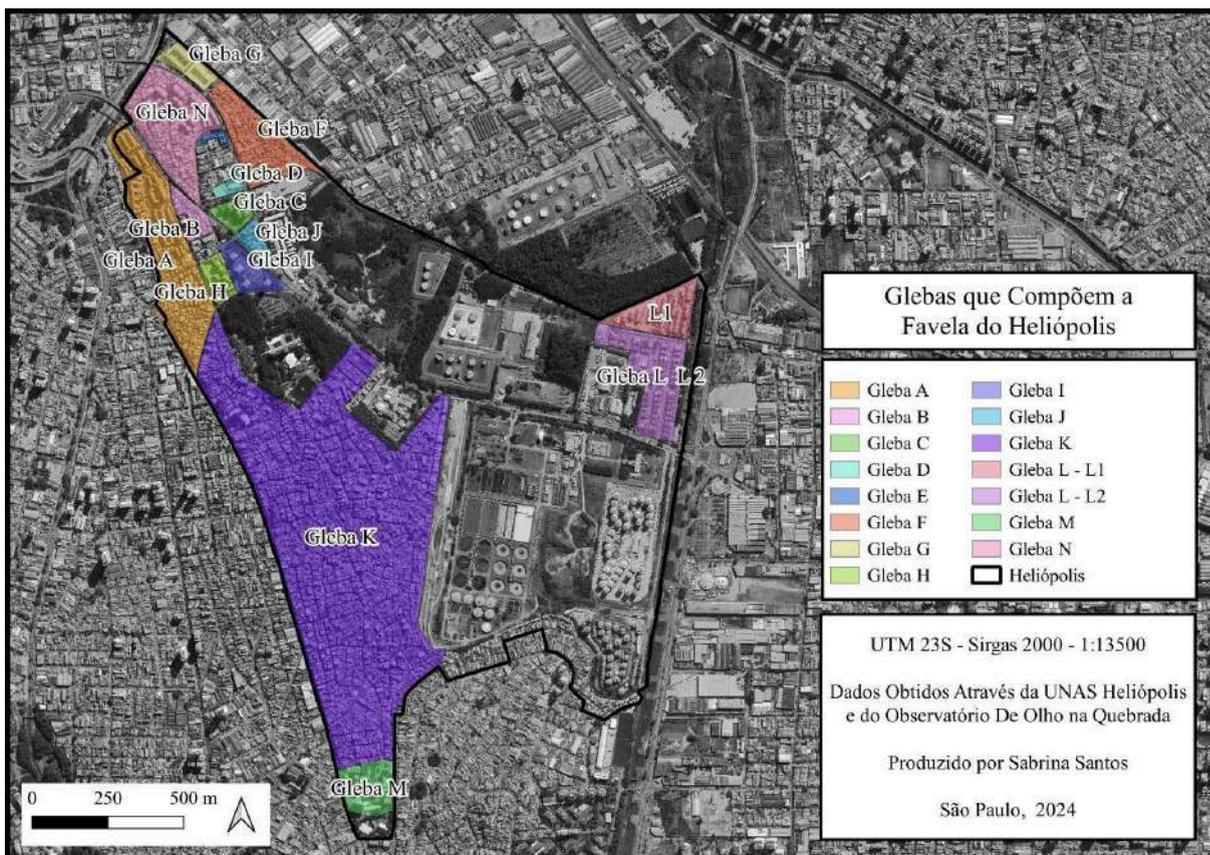
Fotografia 13 - Boletim nº 1 da Comissão de Moradores de Heliópolis, em 1984.

Fonte: Acervo UNAS Heliópolis e Região

A Comissão de Moradores fez uma assembleia com três mil pessoas e publicou um boletim no qual pedia a transferência das terras do IAPAS para a PMSP, que depois deveria vender os lotes urbanizados aos moradores, conforme suas posses; a garantia de serviços

básicos de educação e saúde; a participação nos projetos habitacionais e na construção por mutirão; e o fornecimento de materiais para famílias que não pudessem comprá-los.

Em 14 de setembro de 1987 essa mobilização obteve sucesso, e a Companhia garantiu a guarda provisória do terreno por três anos. Conforme informações disponibilizadas pela UNAS (2023), a primeira medida da COHAB foi subdividir o território em 14 matrículas individualizadas, identificadas pelas letras "A" a "N".



**Mapa 3** - “Glebas” delimitadas pela COHAB que compõem a favela de Heliópolis

**Fonte:** Elaboração própria, 2024.

Em colaboração com a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) e a Sociedade Comunitária Habitacional Pró-favelas, estabeleceu-se o compromisso de fornecer os materiais necessários para a construção de 10.000 unidades habitacionais. E, por meio de mutirões, a Prefeitura assumiu o compromisso de doar 2.480 lotes para essas construções (Souza, 2012). Essa “vitória”, noticiada na imprensa, desencadeou uma série de reações.

*Eu lembro como se fosse hoje, do acordo sendo anunciado pela imprensa, pela rádio, pela televisão. No dia seguinte, centenas de pessoas estavam ainda mais interessadas em ocupar lotes na área. A COHAB, logo em seguida, colocou segurança particular aqui. A gente, enquanto associação de moradores, tava*

interessado em preservar as áreas que ainda estavam livres para construção das escolas e das creches, que viriam junto com os prédios novos. O mais marcante, acho, eram os grileiros preocupados com a perda do negócio de venda de lotes. (Cleide).

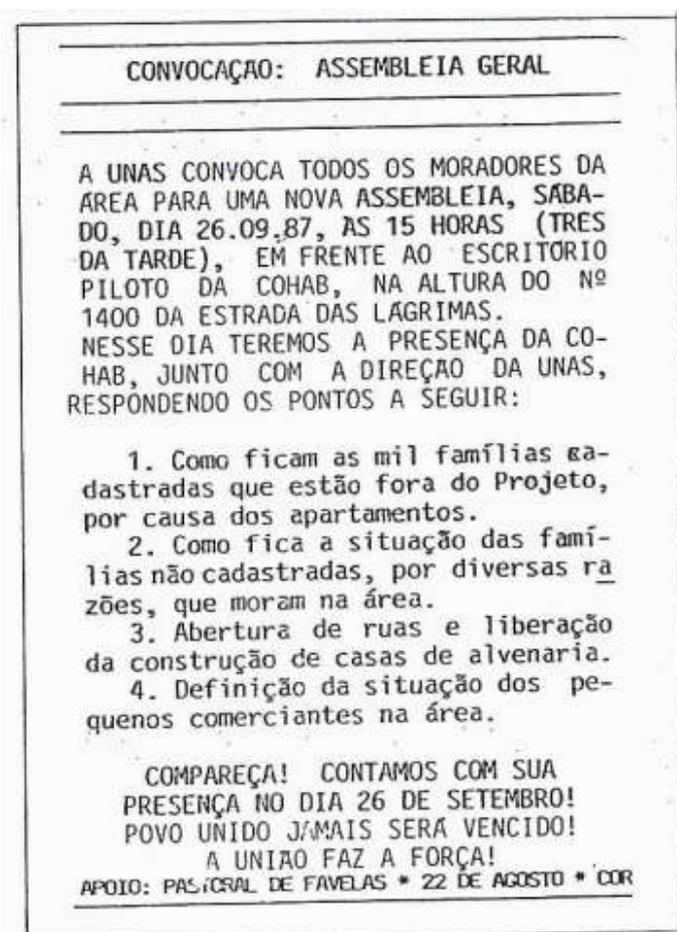
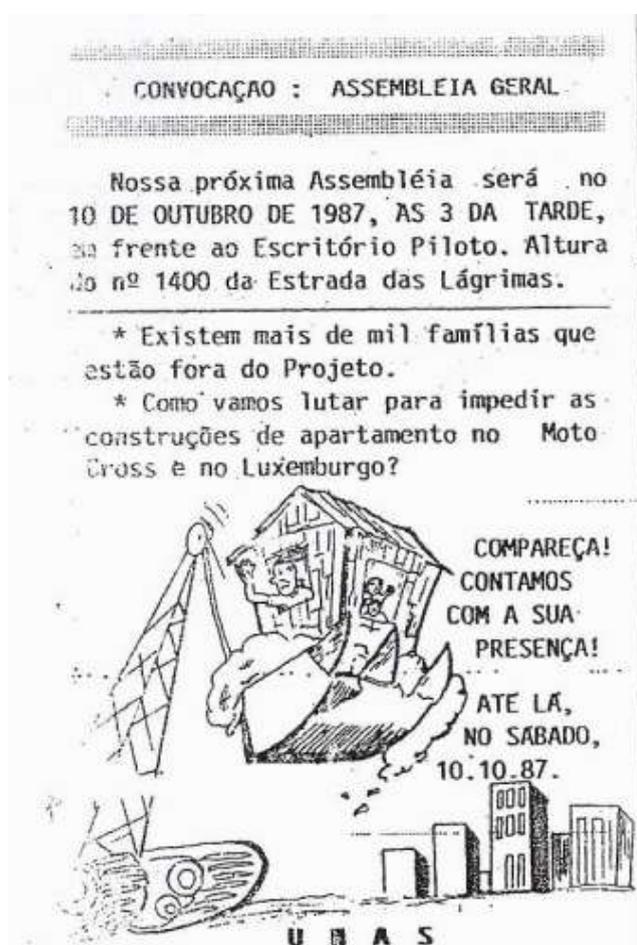
No entanto, diante das dificuldades de obtenção de recursos do governo federal, junto à crise econômica e do sistema de financiamento habitacional federal, à falta de liberação dos fundos para pesquisas socioeconômicas e à burocratização dos processos de solicitação de serviços de água e luz, os projetos de urbanização em Heliópolis não avançaram. Isso resultou em desilusão e desorganização entre os moradores, além da falta de fiscalização provida pela COHAB nas áreas desocupadas, o que permitiu que outras áreas fossem ocupadas. Isso comprometeu, na visão da Cleide, “a capacidade da região de absorver todos os moradores por meio da urbanização”. Além disso, nesta época, afirma a entrevistada, “alguns moradores optaram por se mudar; seja por desejo de retornar aos seus estados de origem, seja devido a ameaças de grupos armados para desocuparem suas residências”.



Fotografia 14 - Boletim nº 6 da Comissão de Moradores de Heliópolis, em 1988.

Fonte: Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Interessa-nos dizer que durante toda a gestão municipal de Jânio Quadros (PDC<sup>35</sup>), entre 1987 e 1988, a relação entre a Comissão de Moradores e o poder público foi a mais tensa. O desfavelamento permaneceu sendo a estratégia principal para lidar com a questão habitacional, alinhada com iniciativas de transporte, grandes obras viárias e saneamento básico. No entanto, as reivindicações dos próprios moradores - como os pedidos de instalação de iluminação nos postes já existentes nas ruas, expressos através de abaixo-assinados - não foram atendidas. Ainda, apesar da consolidação da Comissão de Moradores, os residentes ainda sentiam que, em caso de despejo, este não seria repentino, o que lhes conferia alguma capacidade de resistência. Infelizmente, a segurança na moradia continuava sem garantias.



Fotografias 15 e 16 - Convocação para Assembleia Geral, em 1987

Fonte: Acervo UNAS Heliópolis e Região

[...] *Aí chegou o Jânio Quadros com projeto de desfavelamento pra levar a gente pra fora daqui. Olha o descaso, né? A gente teve toda uma luta para [a Prefeitura] comprar [a terra] pra nós ficar aqui. Aí vem o outro e fala "não, eu vou vender pros empresários aqui fazer um shopping center, e vocês vão morar lá onde eles fizerem casa (...)". Como se a gente não tivesse uma vida aqui! Nessa época, nós ia parar*

<sup>35</sup> Partido da Democracia Cristã.

*na porta da Prefeitura. Aqui ainda não tinha água, luz e esgoto em todos os lugares, e lutávamos pra isso. Inclusive, cada vez que íamos pro centro da cidade, a gente participava junto das ocupações do centro. Ia lá, dormia, ficava lá o dia inteiro. (João Miranda)*

Considerando as características da atuação político-social da Comissão, o movimento até então havia optado por não buscar a legalização e a institucionalização, dentre tantos motivos, porque “naquele período as entidades legalizadas eram todas consideradas pelegas, como um braço do governo” (João Miranda). Uma das estratégias da Comissão neste sentido era, através de eleições, conquistar as associações locais a partir dos núcleos que moravam. Eles queriam “assumir o controle dessas associações, afastando-as da influência do governo” (Cleide). No entanto, Jânio Quadros colocou a legalização da Comissão de Moradores de Heliópolis como condição para a negociação dos moradores de Heliópolis com a Prefeitura.

*O governo falou que nós não conversaríamos mais. Jânio falou, né? “A gente não vai conversar mais se vocês não forem entidade. Eu apoio vocês fazerem as suas reivindicações, mas a gente não reconhece uma comissão de moradores. Só trabalhamos com entidades aqui”. E aí a gente foi obrigado a fundar a UNAS. (Cleide).*

Segundo Sampaio (1990), que fazia parte da equipe da COHAB naquele momento, a criação da entidade já havia sido pensada durante um encontro dois anos antes, em 12/12/84, quando um colega de trabalho “propôs que as três entidades existentes na gleba constituíssem uma Comissão de Representantes, com membros das três entidades, as quais estariam sempre presentes nas reuniões e negociações com a COHAB/SEHAB”. A intenção na época era padronizar a divulgação de informações. “Essa ideia resultou, posteriormente, na fundação da UNAS”, que se tornou “o principal interlocutor do Poder Público” (Sampaio, 1990, p. 84).

Naquela época, algumas lideranças temiam perder sua capacidade de luta com a legalização, a exemplo de João Miranda. Outras receavam ser processadas por causa da entidade. Porém, a grande maioria defendeu a legalização da associação. Devido à ampliação das atividades em Heliópolis e às conquistas materiais, Cleide considera que as mudanças foram positivas, resultando em conquistas tangíveis, como moradia e saneamento (que passou a cobrir todo o território). “Começamos a implementar projetos, a desenvolver projetos sociais em parceria com o poder público e outras organizações sociais, entendendo que a moradia não era o único direito dos moradores e que a nossa missão era promover o desenvolvimento integral da comunidade”. Foi assim que nasceu a União de Núcleos, Associações dos Moradores de Heliópolis e Região (UNAS).



**Fotografia 17** - Início da construção da sede da UNAS Heliópolis e Região, em 1991.

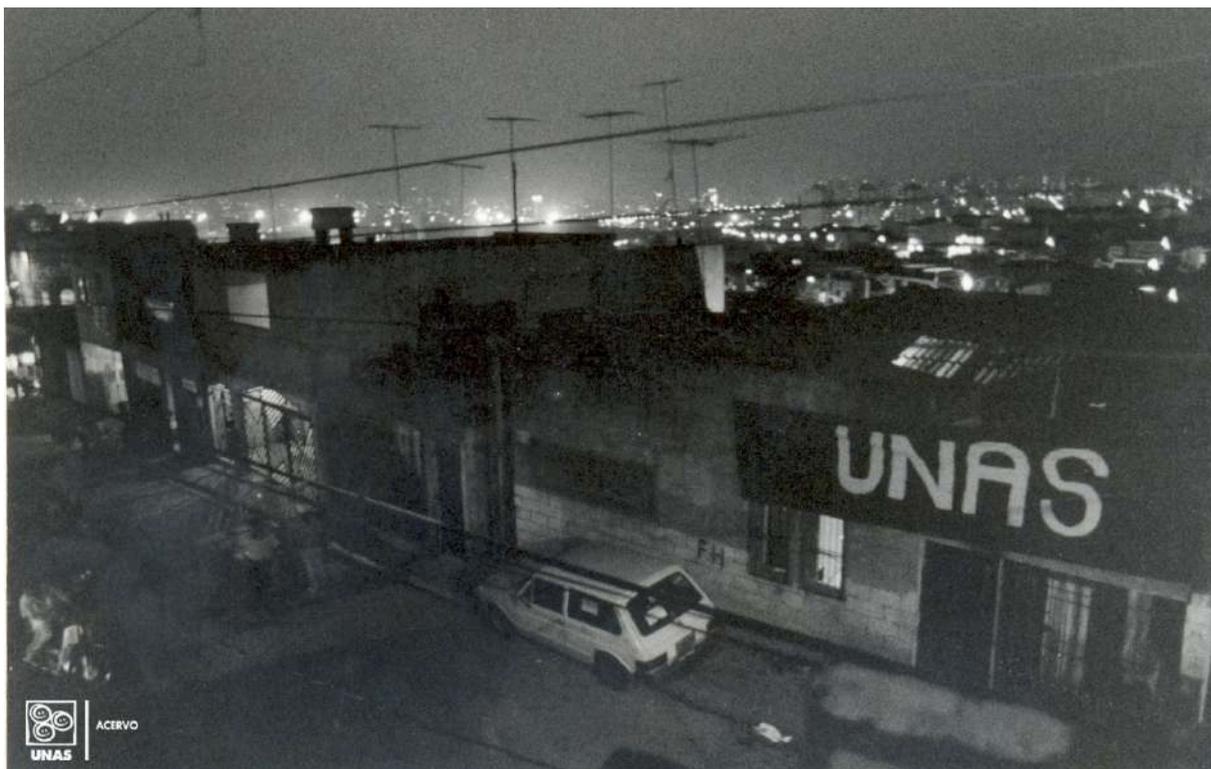
**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Agora legalizada, a UNAS oferecia à PMSP um panorama abrangente das significativas carências de infraestrutura urbana e dos desafios diários enfrentados pela maioria da população de Heliópolis, inserida na orgulhosa "*cidade do desenvolvimento e do trabalho*". Paradoxalmente, como afirma Reginaldo, "[Heliópolis] *não possuía nada do que um bairro de uma cidade moderna deveria ter*".

*A UNAS começou a pedir tudo que os moradores achavam que era direito, né? Pavimentação de rua, instalação de telefone, luz pública, coleta de lixo, feira livre, linha de ônibus, até mesmo parque infantil e creche no bairro. Tudo que foi discutido anos atrás, né. Nós fazia muito mapa, tá ligado? Que nem hoje, tá ligado? Quando o Aluizio [educador popular de Heliópolis] manda que mapas são poder, que dados são poder, informação é poder, ele tá certo, né. E entregaram um mapa pro Jânio, com os lugares certinho dos melhores lugares pra construir tudo isso. (Reginaldo).*

A legalização da UNAS teve um papel crucial na inspiração de vários movimentos de favelados que surgiram na cidade, especialmente o Movimento Unificado de Favelas (MUF). Mais tarde, a UNAS se filiou à UMM e à CMP. Em 1993, a UNAS participou do congresso que deu origem à CMP. Reginaldo narra: "*O Lula estava lá, e falou que a Central não podia*

*ser correia de transmissão de partido político nenhum, tinha que ter sua independência, sua autonomia de elaborar políticas. E nós tomamos essa lição para nós também”*. Neste mesmo sentido, ele afirma que *“as ações [da UNAS], desde o início, estavam voltadas para a garantia de que a entidade ia continuar de pé fazendo política, independente da gestão que estivesse lá na frente”*. Isso implicou, em muitos momentos, em posicionar-se como *"um contraponto dos governos, mesmo sendo governos mais democráticos"* (Reginaldo).



**Fotografia 18** - Sede da UNAS Heliópolis e Região, em 1991.  
**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Voltando alguns anos da nossa narrativa, é relevante mencionar que em agosto de 1986, a UNAS emitiu uma circular em nome do MUF após uma assembleia, convocando a população para participar de um ato na Praça da Sé, na "luta pelo direito real de uso da terra". O propósito era exercer pressão sobre a Câmara Municipal contra um projeto de lei enviado por Jânio Quadros que visava remover favelas. Essa circular (formato que passou a ser frequentemente publicado e distribuído em locais estratégicos da cidade e na própria Heliópolis, juntamente com boletins, abaixo-assinados, cartas, pedidos e petições) ressaltava a importância da presença de todos os moradores de favelas nesse dia, para exigir dos vereadores que não aprovassem esse projeto de lei. As demandas desse documento incluíam a participação na elaboração do projeto habitacional, contribuição na construção por meio de

mutirão e a garantia do direito real de uso da terra, uma abordagem defendida para a regularização fundiária. Essa mobilização foi considerada por Cleide como "um dos movimentos mais significativos da década de 1980". Ela afirma: "Naquela época, ocorriam numerosas remoções de favelas na cidade de São Paulo, com muitos despejos. Portanto, foi necessário organizar um movimento na cidade que colocasse essas questões no centro de suas ações".

A reivindicação do direito real de uso e da prática do mutirão enquanto política municipal foi politicamente articulada pela UNAS neste momento, como um objetivo político dentro de um amplo processo de mobilização que envolveu forças políticas que defendiam a terra urbana e a habitação como direitos a serem garantidos por meio de ações do poder público. "A nossa luta era pela Concessão do Direito Real de Uso (CDRU). Naquela época, não existia o instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. Portanto, o movimento lutou intensamente pela CDRU", explica João Miranda.

*De acordo com o Código Civil, o poder público poderia conceder uma área por até noventa e nove anos de forma gratuita. Então foi uma luta árdua por essa concessão, para que as pessoas pudessem permanecer onde tavam e não fossem despejadas. E isso foi o resultado da luta dos movimentos. [...] Em 1987, eu acho, nesse contexto de ocupação da terra, esses movimentos enfrentavam uma baita repressão, principalmente da polícia e da guarda civil, na época do Jânio. Então a gente começou a organizar o movimento do qual até hoje a gente participa, a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM). Em 1988, a Luiza Erundina ganhou a eleição municipal. Na gestão da Luiza, a gente consolidou algumas políticas que a gente já começava a reivindicar, mais associadas ao direito ao teto, né? Assim, começava avançar outra pauta. Naquele momento, o movimento da Constituição de 1988 havia sido, pelo menos em parte, vitorioso, pois tínhamos garantido alguns instrumentos de política urbana. O Plano Diretor, o direito ao usucapião, a função social, né? (João Miranda).*

No processo de organização dessa luta, além de todos os atores já mencionados até o momento, também estiveram envolvidos parlamentares vinculados ao PT. Historicamente, os moradores da UNAS desempenharam um papel fundamental na construção do PT nos anos 1980, com os quatro entrevistados sendo filiados ao partido desde o início. No entanto, foi durante essa assembleia que o PT se apresentou como um instrumento político-partidário, que buscava disputar os rumos da política urbana em nome da população. João Miranda ressalta:

*Eu lembro quando o PT surgiu! Estava aquela febre, a meninada toda empolgada com a história do PT. Fundaram o PT. E a gente foi em todos os encontros. Lembro até hoje. Fizeram uma reunião na Igreja pra falar sobre essa fundação, e o padre não ficou sabendo. Quando descobriu, ficou bravo, né? Ele era o pároco, e queria estar a par do que tava acontecendo. Mas ele apoiava o partido, também. Não acho*

*que o PT existiria sem a Teologia da Libertação, Sabrina. Sem as Comunidades Eclesiais. Foi a gente, nesses espaços, que fundou as células do PT. (João Miranda).*



**Fotografia 19** - Ida de Lula à favela de Heliópolis, em 2005. Na foto, João Miranda, Genésia, Braz e Mercadante.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Mesmo com a participação da sociedade civil e de políticos comprometidos com um projeto comum, que expressa as reivindicações urbanas por mais direitos à terra na cidade, o processo de remoção das favelas não cessou. O mais emblemático aconteceu no dia 13 de dezembro de 1993, quando a COHAB obteve uma liminar judicial para a reintegração de posse da área onde estavam localizados prédios inacabados. Três dias depois, uma tentativa de desocupação dessa região da favela resultou em um confronto entre os Caminhões da PMSP, a tropa de choque da Polícia Militar, a Guarda Metropolitana e os moradores. Durante o conflito, os órgãos de força do Estado usaram bombas de gás lacrimogêneo, veículos blindados e helicópteros, enquanto os moradores responderam com pedras e barricadas.

## Moradores garantem direito à Moradia

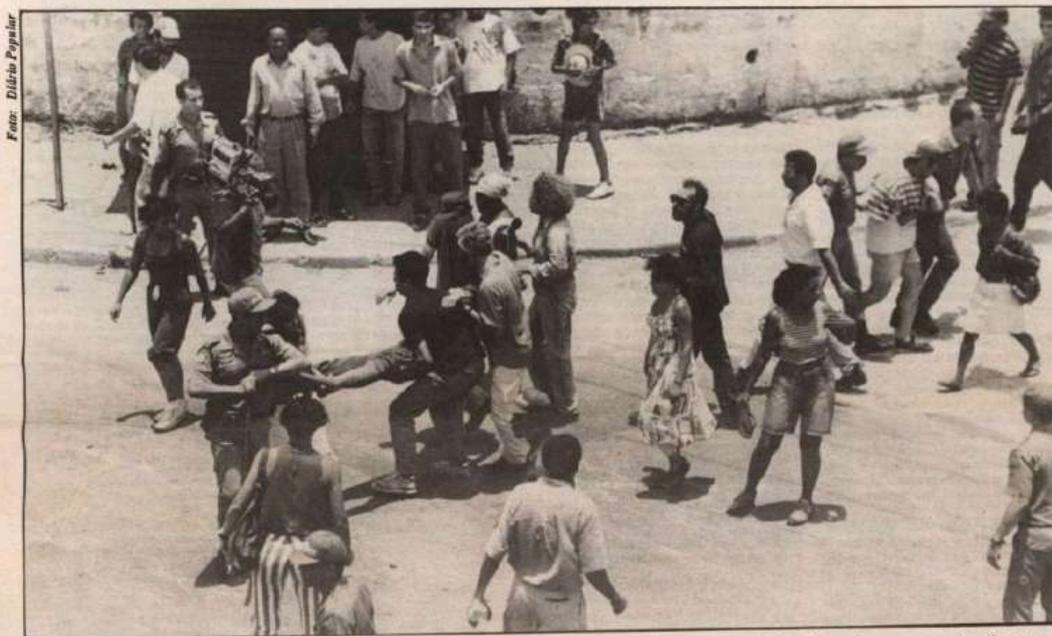


Foto: Diário Popular

**Fotografia 20** - Matéria “Moradores garantem direito à moradia”, publicada em 1994.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

*Nós pegamos pedras, pegamos pedaço de pau, e partimos pra cima dos policiais! A gente sabia que não teria o número de pessoas suficiente e condições de estar indo para um embate, pra uma batalha ali. Então uma das nossas táticas era fazer com que as pessoas mais velhas e as crianças ficassem sentadas. “Nós não vamos sair andando, nós não vamos sair com nossas próprias pernas”. Então, o que aconteceu? Foi um momento assim: os policiais, por ordem dos seus superiores, pegava pessoa por pessoa - idosos, mulheres, homens -, pegavam no colo e levavam até a viatura. Mas a gente não parava. A gente continuava colocando fogo na barricada, continuava tacando pedra. Era uma pancadaria. E o nosso olho queimava pelo gás. Por sorte, dessa vez, a gente não foi preso. Mas normalmente a gente ia. Nós só queríamos a terra pra trabalhar, pra morar. Já que nós já tava aqui, nós não ia sair sem mais nem menos. A polícia só ia tirar a gente se arrastasse um por um. Não fazia diferença morrer na mão da polícia, pra quem já estava ali, largado, morrendo de fome (João Miranda).*

Após essa tentativa de desfavelamento, vitoriosa pela parte da UNAS, tanto a Igreja quanto a atuação organizada do PT voltaram como pontos de apoio na promoção da ação coletiva. Eles não só contribuíram para a base material e subjetiva da política popular, como

também organizaram, facilitaram e mediarão o diálogo entre os vários atores sociais e o Estado. Nas palavras de João Miranda, *“a formação do PT aqui foi pela Comunidade Eclesial de Base. Foi tudo para o PT. Devemos isso ao Dom Paulo Evaristo Arns.”*



**Fotografia 21** - Cardeal Dom Paulo Evaristo Arns conversa com Heliópolis  
**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Este apoio foi além da proteção jurídica e se estendeu ao trabalho organizacional. Recorda João que *“o Dom Paulo tinha a casa aberta para todas as pessoas que queriam ajudar. E de forma indireta, ele era vinculado ao PT. Então as pessoas chegavam, situavam a história delas pra gente e falavam, né, ‘temos esse conflito aqui, e contamos que vocês nos ajudem’”*. Essas relações não apenas confirmam, mas também constituem a força política que emerge no território, resultante da formação, organização e luta das diferentes forças sociais presentes.

Neste estudo, não nos propomos a detalhar esse processo. Entretanto, o diálogo que tivemos com João Miranda ao longo deste assunto ilustra uma das facetas da história da formação do PT em sua totalidade. O engajamento do movimento popular, influenciado pela Igreja Católica, representa uma das "fontes" que contribuíram para a fundação do partido,

especialmente através do apoio às CEBs, que garantiram ao PT uma presença significativa nas periferias das grandes e médias cidades, bem como em áreas de conflito rural. Além disso, outra fonte de influência foi a participação de intelectuais de diversas origens, motivados por diferentes razões, nas lutas tanto urbanas quanto rurais. Essa convergência desempenhou um papel fundamental em Heliópolis.

Com a unificação dos núcleos e a institucionalização da UNAS, Heliópolis começou a ser um “todo”, formado por dezenas de lideranças encarregadas de se comunicar com os moradores vizinhos. Inúmeras iniciativas surgiram, sobretudo voltadas para a criação de espaços de debate político-partidário e de apoio político-organizativo de base. Uma série de dispositivos, com a Rádio Comunitária de Heliópolis, foi criada, com o objetivo de *"atrair mais pessoas, noticiar oportunidades de capacitação dos indivíduos e divulgar os locais de discussão das demandas do núcleo e, assim, fortalecer-se"*. (Reginaldo).

Rumo ao fim deste item, concluímos que, após enfrentar repetidamente a dominação territorial por parte de grupos armados de grileiros, que contavam com o apoio da polícia local, a UNAS emergiu como uma força política representativa dos interesses de uma considerável parcela dos residentes da região. Esta organização se consolidou ao estabelecer conexões com instituições e organizações não governamentais, e, como veremos a seguir, capacitando-se para além da mera luta por moradia.

Originado do grupo que resistia à espoliação, às diversas formas de autoritarismo social e aos abusos e arbitrariedades perpetrados por agentes estatais, como o judiciário e a polícia, este comitê representa uma ferramenta política e social capaz de desafiar os mecanismos de exclusão social, reafirmando o princípio da igualdade consagrado no direito e, conseqüentemente, a busca pela cidadania como um objetivo político-social. Esta nova cidadania (explicada por Dagnino no item 2.3) não apenas estabeleceu relações de igualdade civil com o restante da sociedade, mas também reivindicou o direito das pessoas de determinarem suas próprias formas de integração social, participação e resposta às necessidades sociais historicamente construídas no território. Na batalha pela terra, saúde, eletricidade, água, diante da ameaça dos grileiros ou da polícia, emergiu uma "nova concepção de cidadania" capaz de articular as lutas por demandas específicas de direitos com a busca mais ampla pela consolidação democrática.

### **3.3. O direito à moradia não é o direito apenas a um teto: as conquistas da UNAS Heliópolis pelo direito à cidade**

Ao longo do item 3.1 e 3.2, nós analisamos os contextos em que os moradores de Heliópolis eram frequentemente alvo de agressões perpetradas por grileiros ou mesmo por agentes policiais. Esses mesmos moradores se viram obrigados a buscar defesa perante o Judiciário, onde muitas vezes foram injustamente retratados como os agressores. Essa realidade nos evidencia a falta de tratamento igualitário perante as leis, revelando que o acesso à justiça e o reconhecimento como cidadão podem ser influenciados pela classe social de uma pessoa ou pela região urbana em que reside. Em outras palavras, a depender desses fatores, os direitos sociais de um indivíduo podem ser mais ou menos garantidos, bem como o respeito por parte das autoridades legais.

Entretanto, a partir da década de 1980, uma nova forma de violência surgiu em Heliópolis, consolidando sua reputação nacional como um "campo de guerra": a penetração do narcotráfico e a conseqüente cooptação de crianças e jovens desprovidos de perspectivas de futuro devido à realidade local. Narra Cleide:

*Um pouco depois do início da ocupação, a gente viu crescer uma violência aqui muito grande, porque naquele período entraram as drogas aqui. Os meninos, adolescentes mesmo, eram açoitados e mortos. A gente tinha vários meninos mortos aqui. Três, quatro, cinco, toda noite. E a gente tinha aquelas caçambas, sabe? Por isso que quando falam em caçamba, “trazer uma caçamba para recolher entulho”, eu tenho um arrepio. Eu não consigo enxergar além da caçamba. Quando fala “caçamba”, eu já paro e já vejo os meninos mortos. Os meninos chegavam, não conseguiam vaga nas escolas, aí se viciavam e não tinha dinheiro pra pagar, porque era uma pobreza muito grande. Era um período de muita violência. Tudo isso fez a gente perceber que o problema era maior, era estrutural. Que o problema era a renda que não tinha, era o desemprego, era a exclusão, a questão da falta de escolaridade [...] Naquele período foi feito um levantamento, e 40% era analfabeto. Foi a prefeitura que fez esse cadastro, não fomos nós. De uma população 40% analfabeto. Quer dizer, quase metade de uma população que não sabe nem ler e escrever. E a gente começou a olhar para isso. A gente tomou consciência, olhou para tudo isso, viu os resultados das moradias que estavam saindo, porque estavam saindo muitas moradias, e viu que a gente precisava de outras políticas. (Cleide).*

Narra Solanje um evento que se enquadra na história de Cleide: em 17 de janeiro de 1986, cinco jovens foram detidos pela ROTA (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar) enquanto se dirigiam a um campo em Heliópolis para jogar futebol. Três deles foram liberados logo depois, sem explicação sobre a abordagem, enquanto os outros dois desapareceram, com a justificativa de estarem ligados ao tráfico da região. Ao tomar conhecimento do incidente, a

UNAS procurou o Centro Oscar Romero de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo, que ofereceu assistência jurídica. A partir dessa colaboração, surgiu o Comitê Teodoro e Dirley de Direitos Humanos, composto por moradores e advogados que atendiam à Região, com o objetivo de investigar o caso.

Solanje, à época vice-presidente do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMCA) e uma das figuras engajadas na investigação, foi alvo de dezenas de ameaças de morte. Contudo, sua persistência na luta culminou na descoberta dos restos mortais dos dois jovens, cinquenta dias após o desaparecimento deles. "*Estavam dentro de uma mata, fui ao local com um grupo e encontramos os corpos*", relata. Diante dessa situação, o Comitê passou a demandar a responsabilização dos culpados, o que se concretizou no início dos anos 1990, quando os cinco policiais militares envolvidos foram condenados a 32 anos de prisão. Contudo, as brigas e mortes violentas de crianças, adolescentes e jovens estiveram longe de terem um fim depois desse episódio.

Esses episódios de violências envolvendo crianças e adolescentes eram ainda mais comuns no interior das poucas instituições de ensino de Heliópolis, conforme destacado por Reginaldo, que relata: "*as pessoas perdiam suas vidas nas proximidades da escola devido a brigas e conflitos entre jovens, adolescentes, moradores e forças armadas. A maioria eram jovens pretos*". Ele descreve: "*Matavam as pessoas e jogavam os corpos aqui, tá ligado, em um pequeno morro em frente à escola. Parecia um depósito de corpos, e a gente ficava o tempo todo em estado de alerta*". Ele afirma:

*O contexto em que as escolas estavam, como a EMEF Campo Sales ou o Gonzaguinha, era reconhecido como um cenário de indisciplina, de brigas constantes, de assassinatos, de invasão das escolas, entre outros desafios, tá ligado? Todo mundo conhecia essa - e as outras escolas que nós tinha - como as escolas dos favelados, dos marginais, dos baderneiros. E a gente precisava decidir o que fazer. Que estratégias a gente adotaria, né, pra transformar essa realidade? (Reginaldo).*

Com o temor permeando todos os moradores e uma imagem de favela devastada sendo criada nas mídias hegemônicas, a UNAS decidiu encarar esses problemas, através de diferentes frentes de ação. Em primeiro lugar, surgiram inúmeras propostas de grupos culturais, juvenis, de dança e teatro, coordenados pela própria Solanje, que promoviam um discurso em prol da vida e da não violência, deixando sua marca na formação de jovens que, mesmo vivendo em uma área de conflito, optaram por uma abordagem diferente e alternativa ao cenário de violência predominante na época. Além disso, para evitar a repetição de casos de violência extremos, a UNAS passou a ofertar de forma compartilhada com a Prefeitura a

atenção socioassistencial e de acompanhamento a adolescentes e jovens cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto, como a Liberdade Assistida e/ou a Prestação de Serviços à Comunidade.

*Você está estudando direito à cidade? Pois bem, querida. Me perguntam com frequência: se tudo em Heliópolis que deu certo você pudesse indicar pra outro lugar, o que seria? E minha resposta é na lata, sabe? É ter um foco nas crianças, nas crianças e nos adolescentes. Uma favela já tem muita vida, mas ela muda pra melhor quando você vê coletivo juvenil nela, quando você vê arte, quando você vê pintura, quando você vê criança brincando, correndo. E tudo isso com elas em segurança. Se um lugar é seguro pra uma criança, ele será seguro pra um adulto, né? E a gente pensou nisso quando trouxe essas ações pra cá. [...] Eu adotei muitas crianças. Tenho muitos filhos do coração, sabe? Tenho mais de vinte filhos. E uma das crianças estava em liberdade assistida. Passou dois meses na FEBEM. Lá, eu chamei ela pra fazer uma peça comigo, e ela escolheu o livro “Queda Para o Alto”, que falava justamente de uma garota na FEBEM, né. A peça tinha a ver com a realidade desses jovens, com a conquista do espaço na sociedade. Eles já têm consciência de que precisam trabalhar a voz, a interpretação, enfim, que precisam aprender muito para levar o teatro adiante. Ações assim combatem a violência. Mas não só. Toda violência que acontece dentro de uma escola, acontece fora dela. Não tem como querer melhorar uma escola se você não melhora o entorno. (Solanje).*

Em linha com a última fala de Solanje do trecho anterior, a “arquitetura social” do bairro foi revisada, envolvendo embelezar e recuperar os espaços deteriorados da favela, a começar pelas ruas e praças próximas à sede da UNAS. Nos muros, começaram a ser montados grandes painéis de grafite, realizadas com a participação dos moradores, sobretudo crianças. O diálogo com a comunidade surtiu os efeitos esperados, e mesmo depois de anos, os mosaicos e pinturas continuam estampados nos muros e equipamentos públicos da região. Graças a esse envolvimento, é impossível caminhar por Heliópolis sem perceber as inúmeras intervenções de arte, que transformaram o bairro em um verdadeiro caleidoscópio urbano.





**Fotografias 22 e 23** - Oficinas de grafite em Heliópolis, com Tiago 8ou80 (*in memoriam*)  
**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Uma terceira frente de ação foi estabelecida com a adoção de cinco princípios *suladeadores*, que orientam o trabalho tanto da UNAS quanto dos equipamentos e serviços geridos pela instituição. Esses princípios - adotados em 1995 por Braz, novo diretor da EMEF Campos Salles, uma das poucas escolas na região naquele tempo - foram sintetizados como: a) tudo passa pela educação; b) a atuação das escolas deve ocorrer de modo articulado com as lideranças da comunidade; c) autonomia; d) responsabilidade; e e) solidariedade.

Nesse contexto, Braz e sua equipe pedagógica buscou estratégias para iniciar um processo de integração entre a escola, as famílias dos estudantes matriculados e os moradores locais. Isso implicou alterações tanto na infraestrutura física das instituições de ensino quanto na abordagem curricular. Nesse sentido, propuseram uma coordenação conjunta, estabelecendo parcerias com outros profissionais da escola, aproximando-se dos alunos e da comunidade.

Diz Reginaldo:

*Lembro até hoje do Braz dizendo que todos nós - a escola, os moradores, todos - ia coordenar a escola, né. Se não fosse assim, se a gente não trabalhar para que todos tenham acesso à educação, nós não fazemos nada. Nós ia ficar como bombeiros, fingindo que está solucionando problemas que a gente não consegue solucionar. E aí ele começou a fazer reuniões toda semana para formar a equipe que cuidaria da*

*escola. “Ó, vocês vão zelar pela escola, e pelo bairro todo”, ele disse. Ao mesmo tempo, ele se aproximava de todos os alunos, de todos da comunidade. (Reginaldo).*

O engajamento dos pais e das lideranças também foi promovido por essa articulação escola-comunidade, através da criação de diversas frentes de trabalho. O curso de “Educação e Cidadania”, por exemplo, concretizou o anseio da equipe técnica de oferecer formação para os pais, um desejo que também foi abraçado pelos moradores da comunidade, como uma oportunidade de compreender a vida escolar. Esse curso foi o embrião para a construção de uma experiência de plena vivência da cidadania, encarada como uma responsabilidade da escola pública, conforme refletido no conteúdo proposto. Reginaldo, que participou desse curso, afirma: *“Nesse curso, a escola era mostrada por dentro com todas as suas contradições, tá ligado? A gente falava de linhas pedagógicas, de verba, de direitos dos professores, de limpeza, de cultura, de esporte, de lazer, de direitos dos alunos, da comunidade etc.”*

Gradualmente, as mudanças começaram a se desenrolar, e a “escola dos favelados, marginais e baderneiros” ganhou a alcunha, em 1999, de “escola da comunidade”. No entanto, esse ano ficou marcado por um trágico crime, que alterou drasticamente o curso de vida dos alunos da EMEF e dos moradores. *“Este incidente envolveu a morte de uma adolescente de 16 anos, Leonarda, que estava matriculada no curso de suplência. Cheia de vida, sonhos e aspirações, essa jovem teve sua jornada abruptamente interrompida por tiros no rosto, sendo assassinada ao chegar em sua casa após sair da escola”,* recorda Cleide.

Naquela ocasião, Braz dirigiu-se à UNAS e convidou seus membros a se unirem ao desejo de realizar uma Caminhada pela Paz. As primeiras pessoas de quem o diretor se aproximou foram João Miranda, presidente da UNAS na época, e Genésia, que havia se tornado educadora de um Centro para Crianças e Adolescentes.

João narra o acontecido:

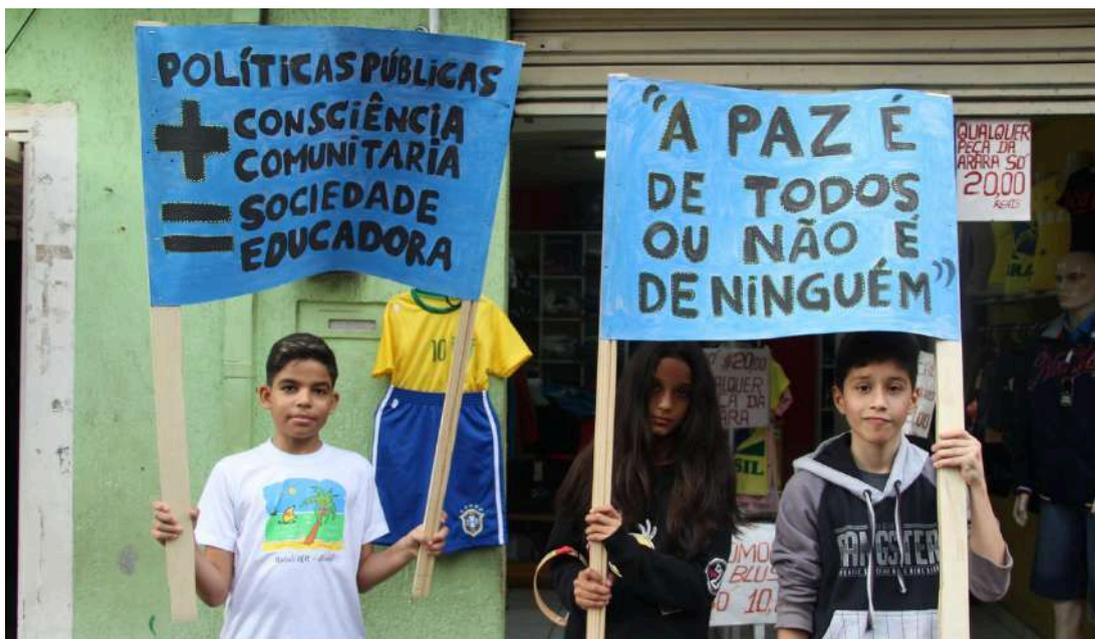
*Braz chegou em mim e disse: a questão é a seguinte, João, nós estamos há muito tempo discutindo a questão da violência e a gente não consegue se decidir por nenhuma ação. Infelizmente, Leonarda foi assassinada, e agora nós podemos nos transformar em leões e mostrar que nós não aceitamos esse tipo de tratamento ao ser humano. Aí ele olhou pra mim, e falou, sem rodeio. “Vocês ajudam a organizar uma caminhada pela paz pelas ruas e vielas de Heliópolis? [...] E eu falei, né, “ó, Braz, meu irmão, meu amigo! Se a escola está, nós já estamos, porque pra nós, nós somos já a mesma coisa”. Nunca vou esquecer disso. Naquele momento a gente tinha perdido uma menina, e o principal problema era a violência mesmo. (João Miranda).*

Durante um período de três meses, os moradores de Heliópolis se uniram para planejar e coordenar a primeira Caminhada Pela Paz, com o lema "Queremos Paz! Violência Nunca Mais". Desde então, esse movimento cresceu e se expandiu, ganhando grande adesão da própria cidade, bem como de outras instituições educacionais do território, que hoje dividem um calendário integrado de temas de debate e eventos de ocupação das ruas e espaços públicos. Esses eventos incluem o Festival Helipa Music, os Seminários de Heliópolis para um Bairro Educador, o Foliópolis, a Semana de Direitos Humanos e os Encontros Anuais da instituição. O objetivo de todos esses momentos é “*fortalecer políticas públicas*”, bem como “*garantir que todos conheçam os seus direitos*”. (Reginaldo). Na sua vigésima quinta edição, a Caminhada contou com a participação de mais de quinze mil pessoas.

*Eu fico muito feliz por tornar essa Caminhada uma prática de Heliópolis, que demonstram tanto amor, tanta vontade de mudar o mundo. Eu morreria feliz se eu visse em toda a São Paulo cheio de marchas assim. Essa prática, no meu caso, começou com a Marcha das Margaridas. E agora essa de Heliópolis. Paulo Freire diz, né? “Marchas são caminhadas históricas pelo mundo”. Queremos isso aqui. [...] Nós nos inspiramos no significado da palavra Heliópolis para adotar o girassol como símbolo da nossa luta. Porque é uma flor que se vira em direção ao sol, e é isso que nós fazemos com as políticas públicas por aqui: se elas não estão presentes, lutamos e vamos em busca dos nossos direitos!* (Cleide).

Em 2009, após longas negociações entre a UNAS, a EMEF Campos Salles e as autoridades municipais, a PMSP estabeleceu o Centro de Convivência Educativa e Cultural de Heliópolis (CCECH), carinhosamente apelidado pela comunidade de "Polo Arlete Persoli", em homenagem à primeira gestora do equipamento. Este centro desempenha um papel fundamental na articulação de diversos atores sociais e instituições dentro do movimento voltado para a transformação de Heliópolis em um Bairro Educador. Em entrevista ao “Projeto Memórias de Heliópolis”, Arlete conta:

*Não é possível hoje a gente falar em educação, pensando nas escolas da comunidade, que atendem os alunos da comunidade, as escolas como uma ilha, né? Apartadas do que acontece em torno, sem conhecer a história desses alunos, o que sentem esses alunos, o que traz essa família, individual e coletivamente (...) é fazer tudo isso crescer; é fazer parte da cidade de São Paulo, e também ser uma referência dentro da cidade de São Paulo. Eu acho que a comunidade de Heliópolis tem essa condição, tem esse potencial. Ela tem história, tem história bonita, né? Marcada por luta, por resistência. Ela tem organização e ela tem uma coisa fundamental que é a questão da solidariedade, apesar de vivermos numa sociedade que prima pelo individualismo e a gente lutar contra essa maré. A solidariedade existe aqui dentro da comunidade. As vezes a gente percebe essa solidariedade da maneira mais inusitada, né? Num detalhe ou numa coisa maior onde a gente acredita que ela vá aparecer ou às vezes onde a gente nem imagina que isso possa acontecer, isso se revela. E a história revela isso. Não a história que ficou só lá no passado, mas a história que a gente vive no momento* (Arlete).



**Fotografia 24** - Caminhada Pela Paz de Heliópolis.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

*Com as experiências de ocupação das ruas, nós aprendemos que todas as obras físicas e urbanas devem ser ligadas a um projeto social, e não o contrário, né? A gente precisa pensar em todas as dimensões da sociedade: na educação, na cultura, no meio ambiente, no esporte, recreativas, de saúde, econômicas, de gênero, da população. E, a partir daí, quais são as obras, quais são os projetos que precisamos e que queremos ter. O que podemos ser. (Cleide).*



**Fotografia 25** - Caminhada Pela Paz de Heliópolis.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região



**Fotografia 26** - Caminhada Pela Paz de Heliópolis.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região

A ocupação das ruas esteve atrelada a uma outra forma de luta vivenciada em Heliópolis, que combina ativismo social e institucional, mas se diferencia das experiências na área da saúde discutidas anteriormente, é encontrada no campo da comunicação popular. Em 08 de maio de 1992, um sistema rudimentar de cornetas foi montado pela UNAS em treze pontos estratégicos da favela, possibilitando à associação de moradores se comunicar com a comunidade. Até então, as lideranças comunitárias batiam de porta em porta para convidar os moradores para participar das reuniões para a discussão de mutirões, para a distribuição de cestas básicas e para outras demandas da comunidade. Agora, as chamadas para os eventos da comunidade - incluindo as próximas Caminhadas -, eram feitas via "rádio corneta", como ficou popularmente conhecida. *“Todo mundo ouvia a rádio, falava, comunicava: olha, tem reunião no Núcleo do Imperador. Está tendo reunião no Núcleo do PAM, na Rua da Mina, tal horário”*. (Reginaldo).

A sua programação, composta por três horas diárias, das 9h às 12h, consistia na transmissão de informes, seleções musicais e, ocasionalmente, na divulgação de notícias urgentes, como relatos de extravio de documentos, de pessoas desaparecidas ou de esgotos à céu aberto. Reginaldo, ao descrever essa fase histórica, relata:

*[...] Na década de 90 eu conheci a Rádio Comunitária Heliópolis, né, então foi bem na época que a rádio passou de uma rádio corneta pro daio. Isso em 1997, né, a rádio é de 1992. Então tinha um campo de futebol aqui que era o Copa Rio, e a gente brincava de bolinha. E então ia assistir os jogos de futebol, soltava a pipa, e tinha uma corneta da rádio ali. E nessa época eu não gostava da rádio, porque eu era obrigado a escutar a rádio e eu não era muito ligado nessa questão, né? Passava muita informação da comunidade e tudo mais. [...] Aí depois, quando eu se tornei adolescente, jovem e tal, a gente tinha uma equipe de som que chamava Equipe Rotação 2000. E a gente viu que a rádio poderia ser um mecanismo de a gente poder divulgar nosso trabalho como DJ, né? Equipe Rotação 2000, porque tinha Equipe Furacão 2000 e o nosso era a Rotação 2000. Era uma equipe de black music. Tinha esse cara, um dos primeiros DJs de Heliópolis, que era o DJ Sapão. E ele me chamava para ir para os eventos, para as atividades, né, e tal. E ele conseguiu um horário na rádio e me chamou para acompanhar. (Reginaldo).*

Durante esse período, os custos associados à manutenção da Rádio eram altos considerando a falta de recursos da entidade, o que resultava em um acesso limitado a horários de programação, como foi o caso de Reginaldo - cuja presença gradualmente ganhou grande repercussão dentro da comunidade ao longo dos meses. Naquela época, a coordenação da rádio convocou o grupo para uma reunião, que mudou o rumo de como a comunicação acontecia no território.

*[...] A coordenação da rádio daquela época era a Gerohana, e ela chamou e pediu uma reunião com a gente. E a gente foi na reunião super alegre, porque a gente achou que ia aumentar nosso tempo de programa na rádio. Porque tava tendo uma baita audiência, né? [...] Daí ela falou assim: “A gente quer rever o programa de vocês. Porque vocês estão fazendo um programa comercial. E aqui vocês estão numa rádio comunitária. Então pra vocês chegarem e passar música e blá, blá, blá, e passar música e oferecer música, tudo isso as outras rádios já faz. Vocês têm que passar a informação da comunidade”. E aí ela falou uma frase que me chamou a atenção logo de cara. “Agora vocês não são mais DJs só. Vocês são lideranças, vocês são referências. Vocês estão à frente de um microfone. Têm que ficar antenado com o que tá acontecendo na comunidade”. E foi aí que eu percebi a responsabilidade que tava na minha mão, de tá à frente de um programa de rádio, representando uma das maiores comunidade de São Paulo, sabe? Representando um programa que era de cultura negra, né, hip-hop, que naquela época era muito perseguido, né? Então era música de bandido, música de marginal. E a gente queria mostrar um outro lado, né? Então hip-hop com cultura, sabe? Hip-hop com resistência. Só que a gente não tava fazendo isso na prática, e aí quando ela falou isso eu fui percebendo a responsabilidade que tava na mão, porque as pessoas começaram a parar a gente na rua.*

Em 27 de agosto de 1997, ocorreu uma evolução significativa, com a substituição das cornetas por um sistema de transmissão de frequência modulada, operando no canal 102.3 MHz. Esse avanço foi viabilizado pelo apoio de membros da Igreja Católica, que doaram os transmissores à comunidade após uma visita ao local, um ano antes. Para Reginaldo,

*A Rádio Heliópolis foi uma das maiores conquistas da comunidade. Fundada em 1992, tem uma programação diversificada, desde os forrós nordestinos até os grupos de RAP nascidos na comunidade. A transmissão é feita na frequência 87.5 e pela internet. A Rádio é a primeira rádio comunitária legalizada do Estado de São Paulo. Começou como uma 'rádio corneta', que divulgava as reuniões das associações de moradores [...] e hoje ela divulga programas do governo federal, competições esportivas, formação política e festas. Foi um trabalho de formiguinha, mas assim nós vamos construindo uma consciência cidadã e de pertencimento as pessoas. (Reginaldo).*

Contudo, devido à sua condição de ilegalidade, a rádio sempre esteve sujeita a ameaças de encerramento por parte das autoridades governamentais. Ao longo desses anos, em diversas ocasiões, a polícia confiscou equipamentos, fechou a emissora e, em uma situação específica, prendeu os coordenadores e supervisores.

*Veio a polícia e fechou a rádio, tá ligado. Falavam que estávamos na ilegalidade por não ter outorga, né. Não éramos legalizados na questão burocrática, da lei e da papelada, né, mas éramos legais no ponto de ética, de ter uma rádio comunitária, uma rádio pública, tá ligado. Éramos e somos uma rádio pública. Têm várias rádios que dizem que são públicas, mas são piores às vezes que as rádios comerciais. (Reginaldo).*

A Rádio Heliópolis obteve a sua legalização apenas em 2008, quando é publicada uma autorização oficial e definitiva. “O presidente Lula veio e legalizou a rádio”, afirma Reginaldo, que continua: “Deixamos bem claro na época, que nós tava feliz com nossa outorga da nossa rádio, mas que nós ia continuar na luta pra legalizar várias outras”.

A batalha pela manutenção da rádio no ar foi impulsionada pela sua significância social, cultural e política para a comunidade, pois nesta época ela já oferecia a oportunidade de intervenções diretas por meio da divulgação de informações, fomentava laços de solidariedade e facilitava a articulação de grupos e indivíduos com interesses comuns. Integrada à estrutura da UNAS, a Rádio Comunitária se estabeleceu como um espaço multifacetado, servindo tanto como local de entretenimento e trabalho, quanto como meio de produção e difusão cultural. Além disso, ela desempenhou um papel crucial na formação de agentes políticos, capacitando indivíduos para se engajarem na comunidade de forma abrangente. Por fim, ela fazia parte de algo maior, um movimento consolidado em nível nacional, guiado pela criação de frentes e fóruns originados nas bases políticas estabelecidas a partir das experiências das emissoras livres, cujo número vinha crescendo e se expandindo por todo o território.

Cabe dizer que um aspecto recorrente que emergiu dos diálogos com os entrevistados, e que perpassa todo o estudo de caso, é a conexão entre a luta das lideranças comunitárias de

Heliópolis pela moradia e as outras batalhas que moldavam suas realidades. Neste sentido, de acordo com Reginaldo, o anseio dos moradores por estabelecer e fortalecer equipamentos e serviços, tanto públicos quanto privados (como aconteceu com a educação) servia como uma plataforma para amplificar as vozes dos excluídos, bem como uma forma de ressaltar a necessidade fundamental de assegurar os direitos daqueles que frequentemente eram tratados meramente como alvos das políticas públicas.

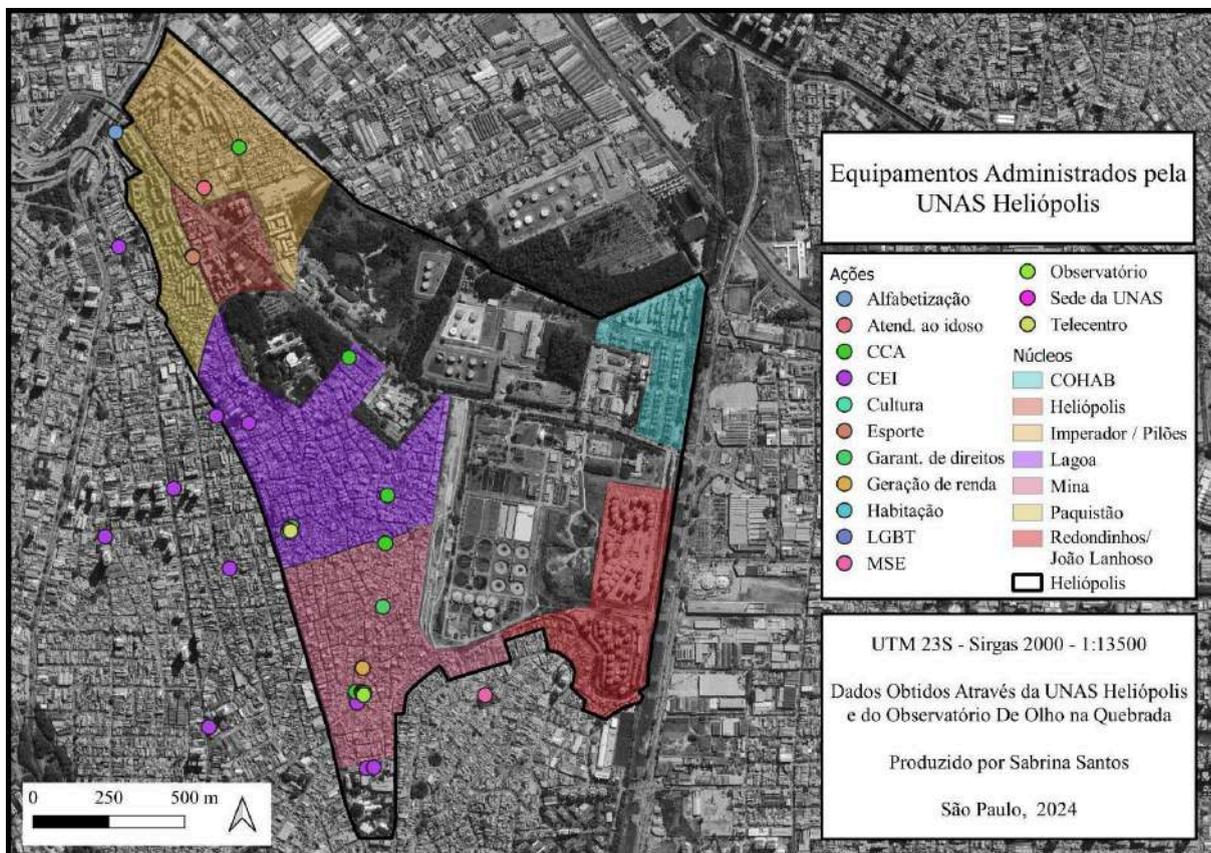
*Uma coisa bem interessante que a gente sempre fala é que a gente pensa, quando fala em moradia, só em um teto pra se viver. E lá atrás as primeiras lideranças de Heliópolis já perceberam que um teto para se viver não era o suficiente, sabe? Você tem que ter um teto pra você poder chegar do trabalho e descansar, mas também tem que ter a saúde, a educação, a cultura e o lazer rodeando esse teto, porque senão não adianta de nada, certo? E aí a UNAS começou a trabalhar todas essas outras áreas. Então as lideranças começaram pela luta pelo direito à moradia, mas depois elas perceberam que a luta pelo direito à educação de qualidade era importante. A luta pelo direito à saúde era muito importante. A luta pelo direito ao acesso à cultura também era fundamental. E que a gente tinha que sair e chegar nos lugares... A nossa luta foi por fazer parte da cidade, como todo mundo faz. Então nós queríamos fazer parte da cidade de São Paulo também. (Reginaldo).*

Entre os anos 1990 e 2000, as regiões próximas ao Ipiranga e São Caetano do Sul experimentaram um notável aumento na população, acompanhado por uma valorização desigual das terras. Nesse cenário, impulsionadas pela organização e mobilização das forças políticas em Heliópolis, foram reivindicadas políticas visando a urbanização e a expansão dos serviços de interesse coletivo.

Essas medidas resultaram na instalação de uma variedade de infraestruturas públicas nas áreas de habitação, educação, saúde e assistência social. Esse progresso foi influenciado tanto pela pressão social e política exercida pelas lideranças, quanto pela expansão urbana decorrente das atividades do mercado imobiliário em toda a cidade. Este último fator incorporou, inclusive, por meio de um processo especulativo que aumentou o valor da terra, uma área que anteriormente era acessível para famílias de baixa renda na cidade.

*A moradia pra gente tem uma dimensão muito simbólica, Sabrina. Era a garantia de nós termos uma família, respeito, amizade, lealdade. Ter uma casa significava que a gente era reconhecido como gente, sabe? Eu já te disse antes: “se o João-de-Barro podia ter a sua casa, por que nós não também não podia ter?” E a luta pelo resto dos equipamentos seguiu essa mesma lógica. Ter água, luz, ônibus, escola, creche, posto e coisas assim, significa que nós estaríamos ocupando os espaços que são nossos de direito, mesmo que pequenos. E a gente conseguiu fazer isso. Nós fizemos nascer Heliópolis, nos mapas oficiais e no reconhecimento do poder público. [...] Infelizmente, o que vemos aqui hoje é que morar se tornou caro. Muitas pessoas entraram em uma bola de neve e começaram a dever dinheiro a todos. E a gente imaginava que seria mais barato, né? Uma casinha com um quarto e uma sala não*

*sai por menos de quinhentos reais. Chega a seiscentos, setecentos reais. Mais da metade de um salário mínimo. E mesmo com tantas conquistas, a gente tem vários problemas ainda, com enchente, com coleta de lixo, com o som alto do baile funk. Mesmo assim, o preço lá em cima. (Cleide).*



**Mapa 4** - Equipamentos administrados pela UNAS Heliópolis.

**Fonte:** Elaboração própria, 2024.

No que se refere à conquista da moradia e à disponibilidade dos equipamentos e serviços públicos listados no mapa, todas as lideranças da UNAS entrevistadas para este TCC avaliaram positivamente a gestão de Erundina (PT), entre 1989 e 1992, considerando-a "a melhor até hoje". Elas destacaram especialmente a garantia de participação popular em todas as áreas e fases do planejamento e implementação das políticas públicas. A partir dos relatos, observamos que nesse período houve uma mudança significativa na abordagem da política urbana em comparação com a gestão anterior.

*A nossa qualidade de vida mudou bastante depois que foram saindo as coisas, né? O asfalto, o esgoto, o posto de saúde. Ai foi melhorando tudo. Isso na época de Erundina. Se não tivesse todas essas melhorias, a gente continuava não podendo trabalhar; porque ia na cidade procurar um emprego, chegava lá e eles perguntavam: "Onde você mora? Em qual rua?", e aí você era limado na hora, não tinha nem chance. (João Miranda).*

Uma das principais mudanças foi a valorização do método de construção por mutirão, elevando-o a uma posição central, além da inclusão das diversas associações de moradores, como a UNAS, no processo de planejamento urbano e na realização das obras. Como ilustrado por Cleide, "*começamos a desenvolver nossos próprios projetos e a colaborar com a Prefeitura em projetos conjuntos*". Nesse contexto, a estratégia política daquela administração sofreu uma alteração significativa: o poder público passou a ser visto como um parceiro na implementação de programas sociais.



**Fotografia 27** - Construção de Centro para Crianças e Adolescentes, por meio de mutirão.  
**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

Durante o mandato de Erundina, foram criadas condições mais propícias para a consolidação de políticas alinhadas com as ideias das forças democrático-populares. Sua gestão priorizou especialmente a política de habitação de interesse social, por meio de um "processo de interlocução permanente com os movimentos sociais".

*Na época da Erundina, ela expandiu a administração da SEHAB, né. Nessa época, nós teve muitos programas, muitas parcerias, muitas coisas surgindo pra fazer moradia, tá ligado? Ao mesmo tempo, muita participação popular. Ela fazia assembleia com quinhentas, seiscentas pessoas, e todos nós colava. A moradia foi colocada como ponto central, mas também fazer ponto de ônibus, fazer posto, fazer creche. Na época, estimavam que aqui tinha cinquenta mil pessoas. Mas tinha muito, muito mais. E aí a prefeitura escreveu um passo a passo de como construir as infraestruturas. Tudo por mutirão. Por autoconstrução. Assim a prefeitura não*

*gastava tanto, mas também ficava tudo de qualidade. A gente já sabia construir tudo direito. Nós construímos nossos barracos. Então nós conseguia fazer o resto do bairro, o resto da cidade. (Reginaldo).*

Todos os entrevistados enfatizaram, em maior ou menor grau, que as políticas desta gestão contribuíram significativamente para a autonomia e o fortalecimento dos movimentos sociais, bem como para a garantia de direitos básicos à favela. “*O ponto mais importante da política habitacional daquele período foi o do avanço na consolidação de um vínculo entre a política governamental e amplos setores dos movimentos sociais*”, afirma Cleide.

A seleção dos nomes das ruas foi, à época, uma das conquistas mais significativas para os moradores de Heliópolis, pois lhes proporcionou a oportunidade de prestar homenagens a moradores falecidos ou trabalhadores que, de certa forma, estavam mais intimamente ligados à sua realidade. Isso incluiu trabalhadores braçais, operários e profissionais como médicos, dentistas e assistentes sociais. Essa prática foi incomum, já que, de acordo com João, “*a atribuição de nomes de ruas geralmente é responsabilidade da Câmara de Vereadores*”, que “*costuma homenagear figuras tenebrosas ou membros de famílias consideradas proeminentes e tradicionais na cidade*”. A escolha dos nomes das ruas reforçou ainda mais o envolvimento da comunidade na construção do bairro e na formação de sua identidade, destacando mais uma vez sua singularidade na busca pelos direitos de cidadania.

*Quando caminhamos por ruas como a Rua da Mina, a Rua Paraíba ou mesmo a Rua Heliópolis, que fica próxima ao Hospital Heliópolis, nós estamos vendo a luta da própria comunidade. Foi na Rua União, por exemplo, onde aconteceu as primeiras reuniões de moradores. Temos também a Rua da Paz e a Rua da Alegria, com coisas que nós desejamos para a favela. Temos as que homenageiam as lideranças daqui, como a Rua João Miranda, ou a Rua Miguel Borges. Também temos a Rua Maria Ruth Sampaio, professora que prestou assistência pra nossa comunidade. (João Miranda).*

Na gestão de Erundina, a UNAS ganhou a sua primeira eleição para os cargos de conselheiros tutelares. No âmbito da saúde, Cleide relata que a construção da Unidade Básica de Saúde (UBS) Sacomã também foi uma demanda atendida. A área para essa construção foi reservada pelo movimento de moradia, em resposta à necessidade de uma unidade de atendimento na região e ao início da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), que havia sido recentemente conquistado no processo constituinte.

Além de iniciar os primeiros convênios com a administração pública, a associação estabeleceu uma parceria estratégica com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAUUSP), criando o que ficaria conhecido como o "projeto-piloto" para a urbanização da

comunidade. Paralelamente, o MOVA teve início nesse período, e ainda hoje é considerado um exemplo de "empoderamento da comunidade".

*Não tive a oportunidade de estudar porque na época não existia escola onde eu morava, mas sempre tive o sonho de estudar. Foi o MOVA em Heliópolis que me deu essa possibilidade. Se queremos mais dignidade, nós precisa se letrar, né? Fazer parte da sociedade é também conhecer as linguagens. A formação política é muito importante, mas nossa reflexão veio também com a escrita, vem também com a leitura. (João Miranda).*

Uma consequência positiva desse processo foi a maior autonomia alcançada pela associação, uma vez que a execução de projetos sob o controle da entidade permitiu evitar o que era observado em outras comunidades, onde pessoas de fora muitas vezes impunham projetos. Como afirmou João Miranda em nossa conversa, "isso nós não aceitávamos. E todo mundo sabia disso. A Igreja, o partido, os políticos."



**Fotografia 28** - Luiza Erundina e Dom Paulo Evaristo Arns em uma articulação política para Heliópolis.

**Fonte:** Acervo UNAS Heliópolis e Região.

A mudança na administração municipal trouxe uma significativa mudança de rumo na conjuntura política do município, introduzindo uma abordagem neoliberal que teve um

impacto direto em Heliópolis. Durante o governo de Paulo Salim Maluf (1993-1996) (PPB<sup>36</sup>, posteriormente renomeado para PP em 2003), as políticas sociais adotadas pela administração anterior não foram mantidas.

*Poxa, rapaz, a administração do Maluf foi um desastre total, viu? Ele perseguiu os funcionários que sabiam o que estavam fazendo aqui em Heliópolis, dificultou demais o nosso trabalho lá na base. Desmontou as equipes técnicas, cortou os mecanismos de controle, e o pior de tudo, paralisou mais de cem empreendimentos. A gente lutando pra melhorar as condições de vida na nossa comunidade e vem um governo desses e piora tudo. E o que mais doeu foi ver que não teve uma política habitacional decente nessa época. (João Miranda).*

Como principal política habitacional em Heliópolis, o governo de Maluf implementou o chamado Projeto Cingapura, que propunha a verticalização parcial de áreas por meio de conjuntos habitacionais construídos com base em um projeto arquitetônico padronizado, o que, nas palavras de Reginaldo, significaria “*um depósito de gente*”. Em geral, a implantação desses empreendimentos priorizava a visibilidade do próprio projeto, sendo localizados em áreas de grande circulação de veículos e preferencialmente na parte mais visível de cada favela, ignorando critérios técnicos de vulnerabilidade, bem como a construção de espaços públicos. Antes desse projeto, a gestão Maluf já havia apresentado a intenção de fazer um shopping, que tiraria parte de Heliópolis. Essas decisões trouxeram de volta as ordens de despejo em parte da comunidade. (ver Fotografia 13, na página 131).

*[...] Nessa época, tivemos mais uma ordem de despejo pra conta. Tivemos de novo que ir para o enfrentamento, com polícia e tudo. Teve época que tivemos que parar a Anchieta por horas, pra mostrar pra imprensa que aqui o povo era organizado, não era objeto pra ser jogado assim, de um lado pro outro. Na época do Maluf, a gente ia pro pau o tempo todo. Foram mais de 70 reintegrações de posse aqui. E é aquilo, se tirassem um, iriam tirar todos. Se ameaçasse de um lado, todos seriam ameaçados. E só no fim da gestão ele recuou. (João Miranda).*

A atuação da administração evidencia os instrumentos urbanísticos utilizados para direcionar a produção imobiliária naquele território. As remoções e o plano de construção de um shopping no local onde residiam milhares de pessoas simbolizam um padrão de desenvolvimento urbano que aprofunda as desigualdades já existentes (analisado ao longo do Capítulo I). É interessante notar que muitos dos moradores ameaçados por tais intervenções nos anos 1990 haviam chegado a Heliópolis após serem removidos de outras regiões da cidade durante os anos 1970, conforme previamente mencionado. Dessa forma, o Estado se

---

<sup>36</sup> Partido do Povo Brasileiro.

mostra como um instrumento fundamental no processo de formação territorial, já que o investimento realizado no tecido urbano contribui para uma intensa valorização diferencial da terra.

Além disso, não é coincidência que a batalha travada em Heliópolis naquela época estivesse relacionada a uma tentativa de remoção organizada pela administração municipal para a construção de um shopping center. Isso ocorreu em uma região que naquele momento, como os trechos das entrevistas mostram, estava integrada ao eixo de valorização imobiliária, caracterizado pela construção de condomínios em áreas adjacentes e pelo investimento em infraestrutura urbana. O processo de financeirização do setor imobiliário nos anos 1990, impulsionado pela atração de investimentos resultante da desvinculação entre uso e propriedade nas construções imobiliárias, em um sistema de cotização que transforma determinada construção em um ativo financeiro negociável em bolsa de valores, gerou uma disputa crescente das incorporadoras pelo acesso à localização. Reginaldo lembra: *“sempre que possível, o imóvel deveria estar em um eixo de valorização imobiliária. A gente aprendeu isso com nossas formações. Claro que esses caras sabiam disso também”*. Infortunadamente, *“essa eles levaram, apesar das nossas mobilizações”*. Este foi, de acordo com os quatro entrevistados, o último grande enfrentamento da UNAS frente ao poder público municipal.

Nos anos 2000, houve uma intensificação da lógica de estabelecimento de parcerias e convênios para a prestação de serviços. Em 2001, a região recebeu seu primeiro Centro de Educação Infantil, e ao longo da década, a entidade assumiu a gestão de outros equipamentos. Foram criados pontos de cultura, uma biblioteca comunitária e Centros para Criança e Adolescente. Além disso, a entidade manteve sua atuação na linha de movimento social e participação cidadã, seguindo os ideais de luta dos anos 1980: membros do movimento foram eleitos para ocupar o Conselho Municipal em Defesa da Criança e do Adolescente (como Solanje), conselhos de saúde, e novos movimentos foram formados para organizar e mobilizar as forças sociais de Heliópolis na luta por direitos. Destacam-se o Movimento de Mulheres de Heliópolis e Região, o Movimento LGBTQI+ “O Grito da Diversidade”, o Movimento Negro de Heliópolis e Região; o Movimento de Juventude “Fala Jovem”; o Movimento Sem Teto de Heliópolis e Região; o Movimento Fé e Política e o Movimento “Sol da Paz” de Heliópolis.

*Em todos os nossos projetos, é super importante que a educação e a cultura estejam presentes em tudo que a gente faz. E que as crianças sejam o centro desses projetos e dessas políticas. E a gente devia avaliar alguns dos resultados olhando pela lente da educação e da cultura. [...] Em nenhum lugar onde a gente trabalhe devia ter*

*gente que não sabe ler ou escrever, por exemplo, e isso é algo bem possível de resolver, a gente sabe que é. [...] Em todos os lugares que ocupamos, onde a gente atua, a gente devia conseguir ver os resultados não só materiais, mas também na construção de valores novos, né? Menos preconceito racial e de gênero, hábitos de vida mais saudáveis, participação política, capacidade de negociar, respeito pelas diferenças e por todas as formas de diversidade, e por aí vai. (Cleide).*

Todos os entrevistados enfatizam a significativa contribuição dos governos petistas de Lula e Dilma para Heliópolis - exemplificada pela fala de Reginaldo, abaixo. Durante o período de 2003 a 2016, houve uma ampliação dos espaços institucionais de participação, incluindo a criação de conselhos e conferências voltados para a formulação de políticas públicas em diversas áreas sociais. Além disso, foram destacados como mecanismos institucionais de participação as ouvidorias, mesas de negociação, audiências públicas e consultas públicas. Em 2005, com o uso desses mecanismos, a UNAS desempenhou um papel significativo na gestão do sistema de saúde, participando ativamente dos conselhos gestores desses equipamentos, organizando plenárias ampliadas e exercendo influência direta sobre a gestão dos serviços de saúde e órgãos da administração pública.

*[...] Quando o Lula ganhou no primeiro mandato, a gente já viu uma baita diferença que teve em relação às políticas públicas. Uma intervenção que teve do município aqui, que o prefeito era o Kassab, era verba do governo federal. Do PAC. Então teve o PAC aqui em Heliópolis. Só que a população às vezes não consegue ou não tem essa informação. Então acha que foi só o prefeito que foi lá que fez. Fez as casas, melhorou a economia. Mas não foi. Foi em conjunto. Governo municipal, estadual e federal. E tudo isso com a gente opinando, em conselho, em plenária. E a maior parte do recurso é do governo federal. Então a gente viu que diminuiu muito a miséria. Quando entrou o governo Lula e também o governo Dilma, com as políticas públicas que eles implementou, a gente viu a mudança de comportamento da população aqui. Que às vezes a pessoa conseguiu ter agora sua casinha, sair do aluguel. A pessoa comprou o seu carrinho. Vimos a melhoria mesmo da condição de vida da população. A miséria diminuindo cada vez mais. Você vê as políticas afirmativas sendo implementadas, que era um sonho que a gente teve e nunca tinha acontecido. As cotas e tudo mais. Você vê o norte, o nordeste, chegando a água. Então mudando totalmente. As pessoas, os nordestinos que moravam aqui, estavam voltando para suas casas, para suas famílias. Então teve uma revolução depois do governo Lula e Dilma. (Reginaldo).*

Solanje, em sua atuação, dedicou-se à articulação do movimento de saúde das crianças e dos adolescentes, buscando enfrentar os problemas identificados, especialmente no que diz respeito ao acesso aos serviços de saúde. Ela acredita que algumas questões podem ser abordadas internamente na UBS, em uma luta coletiva. Ao mesmo tempo, ela lamenta o retrocesso dos movimentos, observando que eles não estão trabalhando de forma colaborativa para articular as diferentes lutas em prol da melhoria da qualidade de vida, como moradia, saúde e educação. Neste sentido, observa:

*[...] as prefeituras, na maioria das vezes, não demonstram interesse em fortalecer os conselhos. Mesmo sendo uma obrigação legal, as prefeituras preferem conselheiros despolitizados e com menor grau de esclarecimento. Isso diminui a chance das suas políticas não serem aprovadas. O conselho, na sua maioria, está muito mais para legitimar o que o governo faz do que pra lutar pelo direito, porque as pessoas não têm o conhecimento da luta, dos territórios, do espaço.*

À medida que concluímos este tópico, observamos que Heliópolis acumula quase três décadas de ocupação. Durante esse período, testemunhou-se a sucessão de mais de sete prefeitos desde Pitta, incluindo Marta Suplicy, José Serra, Gilberto Kassab, Fernando Haddad, João Dória, Bruno Covas e, atualmente, Ricardo Nunes. Curiosamente, essas transições não foram amplamente exploradas pelos entrevistados, e por isso, não foram minuciosamente analisadas aqui., ainda que extremamente relevantes. Isso pode ser explicado pelo fato de que as experiências de contraposição entre as gestões já haviam sido extensivamente discutidas, destacando-se a forma como algumas administrações mantiveram relações políticas mais próximas com a base mobilizada pelas forças políticas de Heliópolis do que outras.

*Depois da última tentativa de despejo, nós já tava instrumentalizado politicamente. Nós já tava cristalizado. Tudo o que conseguimos em seguida - CEU, quadra, ponto de cultura, tudo - já veio da repetição das mesmas práticas. Habitar, usar, ocupar, produzir... O CEU foi assim. A gente justificou ele vir pra cá depois de sistematizar a história do bairro, a história das lutas. E esse equipamento transformou a gente em um dos centros de educação mais grandes da cidade. E tinha esporte, e tinha dança, e tinha xadrez, contação de história. Era o Bairro Educador. (João Miranda)*

Quando examinamos as mudanças pelas quais a UNAS passou e os novos desafios enfrentados nas décadas de 1990 e 2000, essa disputa se torna evidente na busca por autonomia, uma categoria que resume seus objetivos políticos.

### **3.4. A UNAS hoje, os seus desafios e as lições aprendidas**

A relação com o poder público passou por transformações significativas com o começo dos anos 2000, pois "*a conjuntura mudou, e agora adotou uma abordagem mais voltada para o lobby*" (Cleide). Essa mudança decorre de uma "*cadeia de oportunidades*" identificadas ao longo do tempo. Segundo Cleide, "*as ocupações já não são mais tão frequentes, mas ainda há quem as realize*". Contudo, ela enfatiza que os verdadeiros agentes de mudança são aqueles que possuem influência política, pois se estes decidirem agir, é praticamente inevitável o confronto ou o acordo com o Estado.

Quando indagada sobre os principais ensinamentos adquiridos ao longo de mais de trinta anos atuando na diretoria da UNAS e na gestão de equipamentos e serviços públicos, Cleide responde:

*"É preciso uma vontade política máxima para que tudo o que fazemos dê certo. Os esforços e projetos da sociedade civil, seja através de organizações comunitárias, ONGs, universidades ou fundações, não conseguem avançar sozinhos para alcançar os resultados que querem. Prefeitos, governadores e todo o governo federal precisam encarar as políticas em favelas como uma prioridade política, tanto em termos de princípios quanto de programas. Pra além disso, a gente precisa de orçamento. A gente precisa ser prioridade." (Cleide).*

Reginaldo, por sua vez, destaca a importância de a UNAS buscar uma autonomia e uma independência progressiva, evitando uma dependência perpétua do poder público. Neste sentido, ele argumenta: *"É raro um movimento social ter mais poder que o próprio poder público, pois mesmo quando ele faz ocupações para contestar uma gestão, muitas vezes acaba perdendo o apoio da sua própria base. Mas ele pode tentar sempre cada vez mais incidir no território"*.

Ele enfatiza que nunca viu a UNAS, em nenhum momento de sua história, como mero apêndice do governo, pois esta ideia seria contrária às ações desempenhadas pela entidade, tanto na formação dos jovens quanto no desenvolvimento da comunidade. Em sequência, ele ressalta a importância de a sociedade civil exercer influência e responsabilidade ao cobrar efetivamente o direito às políticas públicas por parte dos governos municipais, estaduais e federais. Por fim, em sua visão, torna-se crucial considerar a sustentabilidade da UNAS, para evitar que ela se torne apenas um prestador de serviços.

*Atualmente, a associação conta com cerca de 500 funcionários CLT, tirando os MEI, tá ligado? Mas não possui patrimônio próprio, uma lacuna que tamos buscando preencher, tá ligado? Isso significa desenvolver projetos que garantam a sustentabilidade financeira da entidade, né. É importante observar que o governo muitas vezes busca terceirizar serviços em vez de promover a organização do movimento social, né, o que gera conflito nessa relação, né. [...] Outra forma de subsistência para os movimentos é através do apoio de parlamentares, tá ligado, mas isso pode comprometer a autonomia do movimento, pois a discussão política pode ser substituída pelos interesses individuais do parlamentar. A menos que haja uma coincidência entre os objetivos do movimento e o mandato político do parlamentar, a maioria acaba sendo manipulada. (Reginaldo).*

Na perspectiva de João Miranda, em linha com o que disse Cleide, é fundamental que a população se organize e tenha controle sobre os seus recursos, pois isso confere dignidade e é essencial para uma atuação política efetiva. Ele destaca a importância da autonomia

econômica para o povo, afirmando que não pode haver uma verdadeira liberdade sem uma independência econômica - isso implica, para ele, em “*continuar sempre estudando, pra desenvolver habilidades e ter projetos com objetivos claros*”.

Para ele, o Estado deve desempenhar o papel de regulador das políticas públicas, mas de uma maneira democratizada, onde a sociedade possa participar ativamente através de dispositivos como conselhos, e possa ter a capacidade de ela mesma gerir os recursos de forma eficaz, garantindo que o dinheiro público retorne à comunidade. Nesse sentido, “*administrar uma creche conveniada não significa simplesmente assumir um papel que seria do Estado, mas sim recuperar recursos que pertencem à comunidade e promover uma gestão democrática da educação*” -, o que, do seu ponto de vista, contribui para a democratização do próprio Estado, bem como o fortalecimento institucional e a própria consolidação da cidadania.

*Acho que ter visto resultados em cada momento, vitórias rápidas, fez com que a gente não perdesse o fôlego, né. As coisas que pensamos em médio e longo prazo, os projetos, as lutas, exigem que a gente tenha resultados de curto prazo também, né? Pois são esses que vão gerar confiança nas pessoas, são esses que fazem elas se engajarem mais. E são esses que se convertem em uma linha do tempo dos nossos avanços. É isso, junto com uma alta participação da comunidade no desenho de tudo, na execução de tudo, na fiscalização de tudo, que a gente conquista tudo. (João Miranda).*

Solanje, por fim, afirma que nós vivemos uma realidade onde “*cada rua de uma favela precisa ser evidência da presença estatal, não com polícia ou exército, mas com a educação e a cultura sendo a base e o fundamento de todos os projetos*”. Para que isso se concretize, é essencial compreender, valorizar e fortalecer as iniciativas e recursos já presentes nos bairros. Muitas organizações comunitárias e sociais, assim como diversos grupos informais e líderes individuais, a exemplo da própria UNAS, trabalham nesse sentido, muitas vezes sem apoio ou intervenção direta do Estado. Algumas vezes, essas iniciativas ocorrem apesar da presença do Estado ou até mesmo em oposição a ele. Em outras palavras, isso ressalta a importância do reconhecimento e valorização das ações locais, independentemente do envolvimento do Estado, na busca por melhorias e transformações nas comunidades.

*Para alcançarmos grandes transformações sociais, é essencial compreender as três dimensões das favelas: a física, a social e a humana. Essa compreensão é a nossa base para ter resultado, né. E tudo acontece muito lento, e a gente precisa de paciência no planejamento quando a gente for criar proximidade e confiança com as pessoas, quando a gente for entender as dinâmicas locais... A gente pressionar uma comunidade, uma mobilização popular por resultados rápidos, é como tentar cozinhar uma refeição rápida. Provavelmente sairá cru. Acho que é importante*

*também agir sempre com delicadeza e ternura ao lidar com os problemas. [...] Acho que a gente precisa passar tudo isso pra frente, não pode ficar só aqui, só em Heliópolis. A mudança não vai ser com um ou dois, ela vai se dar com muitos! Precisamos de alguém, de jovens, que continuem com tudo que conquistamos. Vai chegar um dia que nós não vamos estar aqui, mas alguém terá que ficar. A solidariedade precisa ser constantemente formada, é isso o que dá corpo à luta. (Solanje).*

Com base nas narrativas coletadas neste estudo, observa-se que todos os entrevistados, em diferentes graus, reconhecem que cada conquista em Heliópolis foi parte de um "laboratório", no qual *“se aprende todo dia, e se aprende porque se treina. E boa parte fracassa, mas cada um dos fracassos gera muito conhecimento, que precisam ser compartilhados”*, como ressaltado por Reginaldo. Neste contexto, interpretamos que o movimento assume a perspectiva de que as políticas públicas - especialmente aquelas relacionadas à garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações - são produtos de processos ideacionais, experimentais e relacionais, que emergiram e se desenvolveram ao longo do tempo por meio das experiências práticas dos atores que, desde sua chegada ao território, buscaram se mobilizar.

Durante a análise do caso que trouxemos, é evidente que as experiências dos quatro protagonistas não apenas resultaram em informações técnicas sobre a pertinência ou factibilidade de determinadas políticas urbanas darem certo, mas também originaram recursos e conexões para advogar e implementar ideias específicas. Nesse contexto, podemos afirmar que a formulação de políticas possui essa dimensão relacional intrínseca, pois seus desfechos são influenciados pelas interações entre atores políticos e sociais estratégicos, dentro de contextos institucionais e conjunturais particulares.

Por fim, a reflexão mais significativa deste estudo - pelo menos para mim, a autora - está relacionada à capacidade dos movimentos sociais de proporcionar às pessoas comuns a oportunidade de se organizarem coletivamente para fazerem suas vozes serem ouvidas nos processos de tomada de decisão. Ao introduzirem atores e interesses anteriormente não considerados pelos tomadores de decisão nos subsistemas, os movimentos sociais desencadeiam uma série de interações confrontacionais. Os conflitos engendrados pelos movimentos sociais e ao redor dos quais se estruturam possuem uma característica peculiar: eles extrapolam os meros conflitos de interesses ou demandas específicas dentro dos subsistemas em que operam, vinculando-se diretamente às disputas sobre a organização da

vida em sociedade. No nosso caso, em específico, sobre a organização da cidade de São Paulo, e da maior favela nela inserida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, o nosso objetivo foi analisar em que medida a organização popular que surgiu em Heliópolis, na forma de uma associação de moradores, contribuiu para a conscientização e o amadurecimento sócio-político dos residentes, bem como para a promoção do direito à cidade, em um contexto de uma urbanização extremamente excludente - por sua vez, reflexo da estrutura política e econômica arcaica, marcada pela presença de um estado de bem-estar social limitado, pelo baixo valor de reprodução da força de trabalho, pela significativa disparidade de renda e pelas profundas desigualdades sócio espaciais. Paralelamente, nós buscamos compreender o caráter das culturas políticas desenvolvidas dentro da organização e os espaços nos quais os atores se desenvolveram.

Em resposta a essas questões, nós observamos um conjunto de aspectos comuns nas narrativas dos quatro entrevistados, que pode ser sintetizado em três pontos principais. Primeiramente, todos demonstram uma compreensão dos obstáculos que há décadas têm limitado o desenvolvimento urbano em Heliópolis, notadamente em termos de crescimento com equidade e sustentabilidade. Todas as considerações tratam, em maior ou menor grau, dos planos e leis detalhistas e ambíguos, bem como da falta de regulação, fiscalização e urbanização das terras urbanas, devido à *localização* daqueles que no território estudado moravam. Por consequência, todos afirmaram que os direitos não são os mesmos para todos.

O segundo ponto em comum entre as quatro narrativas é que a falta de acesso à moradia legalizada é destacada como um dos elementos centrais da "desordem urbana" de Heliópolis, passível de ser identificada especialmente na ocupação irregular do solo e na segregação territorial enfrentada pelos moradores. Essa percepção, como vimos no estudo de caso, não desestimulou a UNAS na formulação de propostas transformadoras para Heliópolis, mas forneceu a percepção de que nenhuma mudança no território será rápida, e nem poderá deixar de levar em conta os valores sociais e a mentalidade historicamente construídos.

Por fim, as narrativas convergem ao identificar o envolvimento das lideranças comunitárias, em conjunto com profissionais, sindicalistas, ONGs, membros da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos, além da participação nas novas formas democráticas de governança, como os Conselhos e as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse

Social)<sup>37</sup>, como os principais catalisadores de mudança em Heliópolis. Essa experiência enriquecedora de participação popular é reconhecida pelos entrevistados como altamente libertadora e emancipadora, capacitando-os a reconhecer seus direitos e a influenciar as políticas públicas, programas e ações para o território.

Quanto a essa última questão, foi observado que a UNAS estabeleceu uma extensa rede de capacitação e educação, facilitando a troca de conhecimentos e experiências entre os membros da comunidade. Essa interação desempenhou um papel fundamental no fortalecimento do entendimento político de muitos residentes do bairro que participaram dessas iniciativas.

*Eu fui coordenador da Rádio por anos, e a partir desse projeto eu tive a felicidade de conhecer outros países, né. Eu conheci a França, o Chile, a Argentina, um pessoal que faz uma luta parecida com a nossa, né? Foi uma experiência fantástica, e deu pra fazer uma comparação: se você acha que a saúde é ruim aqui no Brasil e você vai num lugar onde tudo é pago, onde a exclusão é bárbara, você percebe que o Brasil é muito mais adiantado. Visitei lugares que não tinha nenhuma organização comunitária, nem universidades, e nem escolas abertas. Mas só de ter contado pra eles que isso existia no Brasil, que isso existia em Heliópolis, acho que ajudou nessa conscientização deles. E na minha também. [...] Na UNAS, com os projetos que você tem contato, você acaba conhecendo os direitos de todos. Hoje eu conheço todos os direitos dos idosos, das crianças, das juventudes, das pessoas com deficiência. Eu também sei hoje de alguns lances de gestão urbana, como Plano Diretor, estratégias de zoneamento, ZEIS [...] Foi através desses processos, dessas participações, dessas informações que a gente adquire conversando com o próximo, participando dos Conselhos, indo pras aulas abertas. Inclusive, só continuei a estudar por causa dessa mobilização, né. Porque antes, eu achava que isso não era pra mim, tá ligado? Não era nosso. E é isso, a gente vai encaminhando nossas reivindicações, lutando pelas demandas reprimidas do nosso bairro. (Reginaldo).*

Além dessa jornada de aprendizado sobre os conflitos presentes no espaço urbano, as lideranças comunitárias de Heliópolis entrevistadas foram conduzidas, por meio de suas experiências acumuladas, a reconhecer a relevância da atividade política cotidiana e dentro de suas vidas privadas.

*Hoje eu consigo entender o que acontece no meu dia a dia, na minha casa, no meu bairro, na minha cidade, no meu país, no mundo todo. Hoje eu entendo porque as coisas acontecem, e porque existe tanta desigualdade. Vou tentando, em cada espaço que eu esteja, ir fazendo alguma coisa pra transformar essa realidade - que eu acho perversa demais, sabe? Que castiga a maioria do povo, e que precisa ser mudada [...] Quando eu cheguei aqui, eu vi dois cabras reclamando num bar; eu sentei e aí começamos a reclamar juntos. No outro dia, nós tava reclamando de*

---

<sup>37</sup> As ZEIS, que aparecem na fala de Reginaldo, não foram citadas anteriormente neste trabalho. Elas são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana (PMSP, 2023).

*novo. No outro, e no outro. Um dia, a gente tava falando mal do Collor. E aí isso virou uma rotina: todo dia nós discutia alguma coisa sobre o bairro, ou sobre a política do país. Quando nós pensou que não, nós já tava discutindo coisas da associação, apoiando chapa de partido, indo pro centro ocupar prédio pra ajudar nossos companheiros [...] Uma grande parte da comunidade não mais se vende pelas ofertas dos políticos. Nós reivindicamos nossos direitos, que tá lá, tudo escritinho, bonitinho, e isso faz a diferença. Nós tá mais esperto. E isso não é à toa. Isso é reflexo das sementes que a gente vem plantando ao longo do tempo. Algumas pessoas vão ficando mais esclarecidas. Têm crianças aqui em Heliópolis que hoje já estão discutindo essas questões de políticas públicas, de cidadania, de cidade, muito melhor do que eu (João Miranda).*

*O meu envolvimento com os movimentos sociais trouxe algo que ninguém mais tira de mim, que é o conhecimento político. Nos círculos de paz que fazemos, nós tentamos sempre conscientizar os participantes sobre tudo. Sobre doenças, sobre economia, sobre dengue, e até sobre uso de drogas. Conscientizamos sobre todos os direitos e todos os programas que as pessoas precisam conhecer e correr atrás, seja o INSS, aposentadoria, BPC, Bolsa Família, tudo. A política é a razão de viver de qualquer cidadão, Sabrina. O cidadão que não faz política, não é um bom cidadão. A política nós fazemos nos 365 dias do ano, constantemente (Solanje).*

Finalmente, as mobilizações populares de Heliópolis, especialmente aquelas voltadas à moradia - encarada por nós, tanto no referencial teórico quanto no estudo de caso, como a “célula mãe da cidade”, atributo humano da equidade e o primeiro passo para ter um acesso ao que o direito à cidade propõe - e à educação, se configuraram como uma oportunidade para conscientização dos direitos de cidadania.

*Eu gosto de participar porque a gente aprende tanta coisa. A gente se entusiasma para lutar pelas coisas. Hoje, se eu precisar de alguma coisa, aprender alguma coisa, procuro todo mundo, falo com quem tiver que falar. [...] Então a gente fica mais esperta, porque sabe onde procurar. Se for preciso a gente vai atrás de um político pedir para ele se empenhar mais naqueles problemas. Eu vejo a diferença, a cabeça muda. (Cleide).*

*Quando comecei a atuar na comunidade, eu tinha um pensamento egoísta, achava que as coisas tinham que dar certo pra mim, tinha uma concepção individualista e tal. Mas com o tempo a gente foi aprendendo que a luta popular é um exercício difícil, né? É complicado você aceitar que a opinião dos outros é melhor do que a sua, principalmente quando você está convencido que ela é boa. Hoje penso diferente: se você pegar aquela proposta e ajudar a melhorá-la, todo mundo vai crescer junto, todo mundo ganha. É pra isso que existe reunião com várias pessoas, é assim, discutindo o que é melhor pro bairro, que se faz política. (Reginaldo).*

*Até então eu era uma pessoa que tinha vindo do sítio, eu tinha conhecimento em carpir mato lá na roça, mas a partir do momento que você vem pra cidade e você vê a necessidade, aí você se envolve. Eu cresci muito com isso, você passa a conhecer a necessidade das pessoas, você se identifica com as necessidades dos outros. A minha necessidade de ter asfalto era a necessidade da minha vizinha [do núcleo] da Lagoa também. Então por que eu ia lutar só pelo meu espaço, se eu ando também no espaço dos outros? Lutar é gratificante, mas é muito mais gratificante você ver aquilo realizado. A gente continua lutando pela rede de esgoto pras pessoas que ainda não conseguiu, estamos lutando por quem não tem luz. A luta não acaba nunca. (Solanje).*

Dados os objetivos deste TCC, algumas limitações foram inevitáveis, começando pela não uniformidade dos dados disponibilizados em relação ao número de habitantes e suas características sócio-econômicas; às mudanças de nomenclatura de programas municipais e estaduais; às bases de dados espaciais nem sempre existentes ou disponíveis e à superposição de programas, além da falta de integração dos sistemas de informação sobre moradia e serviços urbanos. Portanto, o detalhamento dessas informações, sobretudo em nosso estudo de caso, foi condicionado por essas dificuldades. Ressalto, ainda, que os resultados mais recentes devem ser relativizados, por tratar-se de percepções de um processo ainda em curso.

Também em curso está a divulgação de resultados do Censo Demográfico 2022, o qual fornece uma compreensão mais abrangente do território e de sua população - e com o qual pretendemos trabalhar para atualizar esta pesquisa. Interessa-nos dizer que, durante a escrita deste trabalho, uma conquista significativa foi a alteração da denominação "aglomerados subnormais" para "favelas e territórios populares". Essa mudança vai além de uma simples substituição de termos. "Aglomerados subnormais" foi um termo que por muitos anos reforçou a ideia de que qualquer área fora do padrão normativo urbano (associado a cor e classe de quem ocupa o território) seria considerada irregular, informal, ilegal e permanentemente ligada à carência e à subordinação nas hierarquias políticas e sociais da cidade, tal como a história de Heliópolis nos conta. Essa substituição representa, dentre tantas coisas, uma revisão dos limites dos direitos aos quais as comunidades das favelas têm acesso. Espero que esse passo dado pelo IBGE, resultado da mobilização política e intelectual de milhares de pessoas, seja também um avanço significativo em direção ao direito pleno à cidade.

Igualmente significativa em 2023 foi a instauração da Secretaria Nacional de Periferias (SNP), cujo propósito é combater as desigualdades socioespaciais nas periferias brasileiras, mantendo um diálogo estreito com as iniciativas populares. Esta iniciativa é relativamente recente e sua consolidação depende da defesa e da continuidade dos princípios que a fundamentam, os quais não estão completamente assegurados devido aos interesses em jogo, enraizados historicamente, como já mencionado no início deste trabalho. Apesar dos desafios enfrentados, é importante celebrar a emergência de paradigmas inovadores que estão competindo pelo espaço de influência nas ações do Estado ou da sociedade em prol da democracia e da justiça social.

Metodologicamente, o escopo da nossa pesquisa, definido através de um amplo recorte temporal, priorizou a construção de um panorama geral da história de Heliópolis, bem como

dos pontos que foram importantes para a memória coletiva dos entrevistados. Tenho ciência que essa opção me privou eventualmente de aprofundar a investigação de alguns pontos específicos relativos aos processos históricos e socioeconômicos que as constituem, assim como o reconhecimento de outros personagens e outras dinâmicas socioespaciais locais que animam o cotidiano de Heliópolis. Essas questões, acopladas às mudanças que Heliópolis está passando - a exemplo da verticalização e da entrada do circuito imobiliário formal - devem compor uma agenda de pesquisas futuras, capaz de incluir esses aspectos.

Em que pese essas limitações, espero ter contribuído com o desenvolvimento da pesquisa sobre questão urbana no país, enfocando a segregação socioespacial no âmbito de espaços metropolitanos. Espero ainda que este trabalho chegue aos leitores, oferecendo algum potencial explicativo e de síntese sobre os quais se direcionaram todos os meus esforços em sua elaboração.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.; BÜLOW, M. von. **Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?**. Sociologias, [S. l.], v. 13, n. 28, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/24518>. Acesso em: 15 jan. 2024.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>. Acesso em: 20 nov. 2023

ABRANCHES, S. **Nem cidadãos, nem seres livres: o dilema político do indivíduo na ordem liberal-democrática**. Dados - Revista de Ciências Sociais. Vol 28, nº 1, 1985, pp. 5-25.

ABREU, M. A., VAZ, L. F. **Sobre as origens da favela**. In: IV Encontro Nacional da ANPUR. Salvador. Anais. Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 1991. p.481-492.

ALBUQUERQUE, M. J. **Verticalização de Favelas em São Paulo: balanço de uma experiência (1989 a 2004)**. 2006. 311 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.16.2006.tde-18112010-141931>. Acesso em: 21 dez. 2023.

ALONSO, A. **As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate**. Lua Nova, n. 76, p. 49-86, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-64452009000100003>. Acesso em: 21 dez. 2023.

ALVES, Antonia Cleide. **Entrevista II**. [nov. 2023]. Entrevistador: Sabrina Oliveira Santos. São Paulo, 2023. 1 arquivo .mp3 (112 minutos).

ALVES, A. C.; MESQUITA, D. L.; SALA, L.; SANTIS, M. **Onde antes só havia chão: a História como possibilidade no Bairro Educador, Heliópolis**. 1. ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2022. v. 1. 130 p.

ALESSI, N. A. **Formam-se favelas e ganham importância no cenário urbano São Paulo: Heliópolis e Paraisópolis**. 2009. 169 p. Dissertação (Mestrado em Geografia Urbana), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.8.2009.tde-24042009-150118>. Acesso em: 15 dez. 2023.

AMORE, C.S.; SHIMBO, L.Z.; RUFINO, M.B.C. (Org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, 428 p. AMORE, C.S.; Minha casa Minha vida para iniciantes. In AMORE, C.S.; SHIMBO, L.Z.; RUFINO, M.B.C. (Orgs.). Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 11-28.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012, 232 p.

ARRETCHE, M. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais**. Dados, v.45, n. 3, pp. 431-57, 2002.

AVANTE, O COLETIVO. **Era uma vez**. In: VOAVANTE. [S.l.]: Independente, 2011. Duração: 03 min 19 s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GqxTxN6ksDQ>. Acesso em: 20 nov. 2023.

AVELINO, D. P. **Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira**. In: COSTA, M. A. (org.). O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: IPEA, 2016. p. 131-157.

AVRITZER, L. **Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. In: DAGNINO, E. (ed.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AZEVEDO, S. J. S. **Segregação e oportunidades de acesso aos serviços básicos de saúde em Campinas: vulnerabilidades sociodemográficas no espaço intraurbano**. 2009. 219f. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1610027>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BALDEZ, Miguel. **Solo urbano, reforma urbana, propostas para a Constituinte**. Rio de Janeiro: Fase, 1986.

BARREIRA, Irllys. **O reverso das vitrines: conflitos urbanos e cultura política**; Publicação. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992.

BASTOS, A. B. de S. **Urbanização e modernização crítica: Heliópolis e a juridificação da crise do trabalho na expansão do consumo**. 2019. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.8.2019.tde-03072020-221741>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BATISTA, V. M. **Adesão subjetiva à barbárie in Loic Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

BAVA, S. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. RSP, Brasília, ENAP, ano 45, v.118, n.3, p.97-100, 1994.

BECK, A. **Armandinho dez**. 1. ed. Florianópolis, SC: A. C. Beck, 2018.

BENEDETTI, C. R. **Habitação coletiva econômica: o caso de Heliópolis na cidade de São Paulo**. 2020. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio

Grande do Sul, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/212192>. Acesso em: 20 mai. 2023.

BETTO, F. **Dez conselhos para os militantes da esquerda**. Agenda Latinoamericana, 2002.

BLIKSTAD, K. **Movimentos de pessoas pobres e o exercício de mediação na implementação do programa associativo Minha Casa Minha Vida – Entidades**. In: TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo: Editora Unesp, 2021. p. 141-164.

BLIKSTAD, K. **Movimentos sociais de pessoas pobres: entre as urgências e o direito**. 2017. 266 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

BLIKSTAD, K. **O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação**. Dissertação de Mestrado. IFCH, Unicamp, 2012

BÓGUS, L. M. M.; VÉRAS, M. P. B. **A reorganização metropolitana de São Paulo: espaços sociais no contexto da globalização**. 2012. Cadernos MetrÓpole, 81–98. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9329>. Acesso em: 29 ago. 2023.

BÓGUS, L.M.M e PASTERNAK, S. **São Paulo: transformações da ordem urbana**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

BOGUS, L. e PASTERNAK, S. **Favelas no Brasil e na metrópole de São Paulo: evolução e localização**. 2018, Salvador: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.enanparq2018.com/copia-resultados>. Acesso em: 21 set. 2023.

BONDUKI, N. G. e ROSSETTO, R. **A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014**. A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BONDUKI, N. G. “**Habitação/São Paulo: Heliópolis**” in: AU – Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: número 33, p. 77. 1990.

BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil: o caso de São Paulo**. 1994. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.16.1995.tde-17052022-100206>. Acesso em: 20 set. 2023.

BONDUKI, N. G.; ROLNIK, R. **Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho**. In.: MARICATO, Ermínia (org). A Produção Capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982. p. 117-154.

BORDA, O. F. **Por la praxis: el problema de cómo investigar la realidad para transformarla**, Simposio Mundial de Cartagena, vol. 1, Bogotá, Punta de Lanza – Universidad de Los Andes, 1978, p. 209-249.

BRANDÃO, L. C. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. 2011. 328f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo-SP. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.8.2012.tde-16082012-125217>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº. 10.257, de 10/7/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União (DOU), Brasília, 2001.

BRITO, Fausto. (1995), **Os Povos em Movimento: As migrações internacionais no desenvolvimento do capitalismo**. In: PATARRA, Neide Lopes (Org.). Emigração e Imigração Internacionais no Brasil Contemporâneo. v. 1. Campinas: Programa Interinstitucional de Avaliação e Acompanhamento das Migrações Internacionais no Brasil. Pg. 53-66.

BRUM, M. S. **Encontro marcado: a favela como objeto da pesquisa histórica**. In: MELLO, M. et al (Orgs.). Favelas cariocas ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2013, p. 101-121.

BRUM, M. S. **Opção pelos Pobres: A Pastoral de Favelas e a reorganização do movimento de favelas no Rio de Janeiro na Redemocratização**. Revista Estudos Históricos. FGV CPDOC. v. 31 n. 65 (2018): Associativismo e movimentos sociais. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/75058>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRUM, M. S. **“O povo acredita na gente”:** Rupturas e continuidades no movimento comunitário das favelas cariocas nas décadas de 1980 e 1990. Dissertação de Mestrado em História Social Niterói: PPGH/UFF, 2006.

BUENO, L. M. M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-07022024-164609/pt-br.php>. Acesso em: 19 fev. 2024.

BURGOS, M. B. **Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro**. In: ALVITO, Marcos & ZALUAR, Alba. Cem anos de favela. Rio de Janeiro: FVG, 2006.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2011.

CALDEIRA, T. **Enclaves fortificados: a nova segregação urbana**. Novos Estudos. CEBRAP, São Paulo, n. 47, p. 179-192, mar. 1997

CALDEIRA, T.; HOLSTON, J. **Estado e Espaço Urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas**. In: AVRITZER, Leonardo. A participação em São Paulo. São Paulo: Unesp, 2004.

CANO, Wilson. **Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós 1930**. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Vol. 6., 1988. Belo Horizonte, 1988. p. 67-99.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Difel, 1977.

CANO, Wilson. **Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, São Paulo, v. 27, p. 29-57, 2010.

CARDOSO, R. **Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. Sociedade política no Brasil pós-64**. Tradução. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/b4km4/pdf/sorj-9788599662632-09.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2024.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999. (Relatório de Pesquisa Ippur/UFRJ).

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-65.

CASTELLS, M. **La urbanización dependiente en América Latina**. In: CASTELLS, M. Imperialismo y urbanización en América Latina. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1973, p. 7-26.

CASTILHO, J. V. **A favelização do espaço urbano em São Paulo. Estudo de caso: Heliópolis e Paraisópolis**. 2013. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.16.2013.tde-06082013-095903>. Acesso em: 23 jul. 2023.

CHAUÍ, M. S. **Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil**. São Paulo. 6ª ed. São. Paulo: Brasiliense, [1986 (1994)].

COLEJO, F. M.. **LUTA POR MORADIA: As conquistas dos movimentos sociais a partir da ocupação do Hotel Cambridge**. Trabalho de Conclusão de Curso. São Paulo, Associação Escola da Cidade, 2016.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo, Ática, 1989.

COUTO, C. G. (2006). **Constituição, governo e democracia no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 61, p. 41-62.

COLETIVO DESVIOS. **A luta dos trabalhadores e a questão democrática**. São Paulo: Brasiliense, 1982. pp. 77-78.

CRUZ, Solanje Agda da. **Entrevista III**. [jan. 2024]. Entrevistador: Sabrina Oliveira Santos. São Paulo, 2023. 1 arquivo .mp3 (57 minutos).

DAGNINO, E. 2004. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando**. In: BENESSAIEH, Afef; MATO, Daniel (eds.) Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización. Caracas: FaCES, Universidad Central de Venezuela.

DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.) 2006. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra.

DAGNINO, E. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: DAGNINO, E. (Org.). Os Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-24102022-113354/pt-br.php>. Acesso em: 23 mai. 2023.

DINIZ, Eli. **A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura**. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 28, nº. 03, 1985, p. 329-346.

Diniz, Eli e Bocchi. “**A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses**”. Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República. São Paulo, Vértice, 1989.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DOIMO, A. M; RODRIGUES, M. M. A. **A formulação da nova política de saúde no Brasil em tempos de democratização: entre uma conduta estatista e uma concepção societal de atuação política**. Anais do VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, pp. 28–31, out. 2003.

**ESTRADA das Lágrimas, 1400**. Documentário jornalístico. Produção: TV Cultura. Youtube, 1992. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BhXtiiWgAYQ>. Acesso em: 2 jan. 2024.

FACÇÃO CENTRAL. **A marcha fúnebre prossegue**. In: A MARCHA FÚNEBRE PROSEGUE. [S.l.]: Bagua Records, 2001. 1 CD. Faixa 4. Duração: 05 min 15 s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HmzyM2srFzQ>. Acesso em: 15 nov. 2023.

FAUSTO, B. **Trabalho urbano e conflito social 1890-1920**. São Paulo: Difel, 1977.

FELTRAN, G. S. 2008. **Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp. Disponível em: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2008.423784>. Acesso em: 20 dez. 2023.

FERRARA, L. N.; G.; T. A. e COMARU, F. A. **Espoliação urbana e insurgência: conflitos e contradições sobre produção imobiliária e moradia a partir de ocupações recentes em São Paulo**. Cadernos Metrópole. 2019, v. 21, n. 46, pp. 807-830. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4606>. Acesso em 30 ago 2023.

FERREIRA, J. S. W. **O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana**. In: ROSA, J. S.; DENALDI, R. (Orgs.). Curso a distância: planos locais de habitação de interesse social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 11-30.

FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, de 21 a 26 de agosto de 2005.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Campinas, 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1970.

FURTADO, C. **A estrutura agrária no subdesenvolvimento brasileiro**. Análise do modelo brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972. p. 91-122.

FURTADO, C.. **Estrutura agrária. Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GIAMBIAGI, F.; PINHEIRO, A. C. **Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil**. In: GIAMBIAGI, A. C.; FUKASAKU, K. (ed.). A Privatização no Brasil: O caso dos Serviços de Utilidade Pública. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000.

GASPAR, R. C., APARICIO, C. A. P. e BESSA, V. C. (2015). **A metrópole de São Paulo: desenvolvimento econômico recente e configuração interna**. In: BÓGUS, L. M. M. e PASTERNAK, S. (orgs.). São Paulo: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro, Letra Capital.

GOHN, M. G. **500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor**. Mediações - Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11–40, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2000v5n1p11>. Acesso em: 20 jan. 2024.

GOHN, M. G., 2000, **Mídia, terceiro setor e MST**. Petrópolis, Vozes.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

GOHN, M. G. 1997. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola.

GOLDSTONE, J. (2003). **Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics**. In: Jack Goldstone (Ed.); States, parties, and social movements. Cambridge: Cambridge University pp. 1-24.

GONÇALVES, M. F; SEMEGHINI, U.C. **Campinas, Segunda metrópole paulista? II** Congresso da ANPUR, 1988. Campinas, Mimeo.

GONÇALVES, Reginaldo José. **Entrevista IV**. [jan. 2024]. Entrevistador: Sabrina Oliveira Santos. São Paulo, 2023. 1 arquivo .mp3 (103 minutos).

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, [1973, (1980. 291p.

HARVEY, D. (2005). **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume.

HARVEY, D. (2014), **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo, Martins Fontes.

**HELIÓPOLIS, Bairro Educador**. Direção: André Ferezini. Produção: TV Cultura. Youtube, 2008. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YFZmtO7Z2Y0>. Acesso em: 2 jan. 2024.

HOUTZAGER, P.; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. **Atores da Sociedade Civil e Atores Políticos-Participação nas Novas Políticas Democráticas em São Paulo**. In: AVRITZER, Leonardo (ed). Participação política em São Paulo. São Paulo: Unesp.

HOLSTON, J. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013

HORIE, L. **Salários e distribuição de renda: a política salarial do PAEG**. Vol. 19, n. 2 (29), p. 1-97, jul./dez. 2019.

JACOBI, P. R. **Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades**. In: Movimentos sociais na transição democrática. São Paulo, Cortez, 1987

JACOBS, J. **Morte e vida das grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes. 2006.

JESUS, C. M. **Quarto de despejo: diário de uma favelada**. São Paulo: Francisco Alves, 1960.

JOUFFE, Y. (2010), "**Contra o direito à cidade acessível. Perversidade de uma reivindicação consensual**" in A. Sugranyes, & C. Mathivet (org.), *Cidades para todos: Propostas e experiências pelo direito à cidade* Santiago, Habitat International Coalition (HIC).

JÚNIOR, I. V. **Torto arado**. São Paulo: Todavia, 2019.

KOWARICK, L. **As lutas sociais e a cidade**. São Paulo: Cortez/EDUSP/FAPESP, 2000.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

KOWARICK, L. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

KOWARICK, L. e ANT, C. **Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo. Lutas Sociais e a Cidade: São Paulo, Passado e Presente**. Tradução . Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994

KOWARICK, L.; BONDUKI, N.. **Construção do Espaço Urbano: Lutas Políticas e Evolução Histórica. As lutas Sociais e a Cidade de São Paulo: Passado e Presente**, [S. l.], ano 1994, n. 2, p. 147-177, 23 ago. 1994.

LAVALLE, A. G. **Após a participação: nota introdutória**. Lua Nova, n. 84, p. 13-23, 2011.

LAVALLE, A. G. (2003). **Cidadania, igualdade e diferença**. Lua Nova, 59, 75-93.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. Lua Nova, n. 84, p. 95-139, 2011

LEFEBVRE, H. ([1968] 2001), **O direito à cidade**. São Paulo, Centauro.

LEFEBVRE, H. (2013), **Prefácio de "A produção do espaço"**. *Estudos Avançados*, 27, 79:123-132.

MAGNANI, J. G. C. (1992). **Da periferia ao centro: pedaços & trajetos**. *Revista De Antropologia*, 35, 191-203. <https://doi.org/10.11606/2179-0892.ra.1992.111360>

MAGNANI, J. G. **De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 49, 2009.

MAGNANI, J. G. **O campo da Antropologia**. In: PASSOS, M. L. P. (Org.). *Os campos do conhecimento e o conhecimento da cidade*. São Paulo: Museu Paulista da USP, 1992. p. 45-56. (Cadernos de História de São Paulo, 1).

MARCUS, G. **Identidades passadas, presentes e emergentes: requisitos para etnografias sobre a modernidade no final do século XX ao nível mundial**. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 34, p. 197-221, 1991.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. **A Trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana**. COSTA, Marco Aurélio (org.). O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016.

MARICATO, E. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado. Metrôpoles brasileiras**. São Paulo em Perspectiva, 14 (4), 2000, pp. 21-33.

MARICATO, E. **A produção capitalista da cada (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa Ômega, 1979.

MARICATO, E. e OGURA, A. T.; Comaru, F. **Crise urbana, produção do habitat e doença. Meio ambiente e saúde: o desafio das metrôpoles**. São Paulo: Ex-Libris, 2010.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, E. **Metrôpole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, v. 48, n. 17, p. 151-167, 2003.

MARICATO, E. **Metrôpole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. **O estatuto da cidade periférica. O Estatuto da Cidade-comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. In: SADER, E. (Org.). Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis: Vozes/CLACSO/Laboratório de Políticas Públicas, 2000. pp. 105-165. (Coleção A Outra Margem).

MARTINS, J. S.. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

MASSIMINO, G. M. **Habitação coletiva de interesse social em Heliópolis: a visão de quatro arquitetos**. 2018. Dissertação (Mestrado em Projeto de Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.16.2018.tde-13092018-151643>. Acesso em: 20 jun. 2023.

MATOS, R. **Aglomerções urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil**. In: Encontro de Estudos Populacionais, 12., 2000, Caxambu. Disponível em: [http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/migt4\\_3.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/migt4_3.pdf). Acesso em: 4 jan 2024.

MEIHY, J. C. S. B. **Manual de História oral**. 5º ed. São Paulo: Loyola, 2005.

**MEMÓRIAS de Heliópolis.** Direção: UNAS Heliópolis e Região. Produção: Bruta Flor Filmes. 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fwqxFbXQU4Q>. Acesso em: 22 dez. 2023.

MIOTO, B. T. (2015). **As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013).** Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

MIRANDA, João da Silva. **Entrevista IV.** [jan. 2024]. Entrevistador: Sabrina Oliveira Santos. São Paulo, 2023. 1 arquivo .mp3 (103 minutos).

MOREIRA, C. S. **O projeto de nação do governo João Goulart : o plano trienal e as reformas de base (1961-1964).** Tese (Doutorado) - Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/35450>. Acesso em 15 fev. 2024.

MOREIRA, F. F. **Heliópolis e as estratégias de enfrentamento da cidade real.** 2017. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.16.2018.tde-13062017-124549>. Acesso em: 21 jun. 2023.

NEGRI, B; GONÇALVES, M. S.; CANO, W. **Processo de interiorização do desenvolvimento e da urbanização no estado de São Paulo (1920-1980)** in: SEADE. Interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980). São Paulo, 1988. v. 1, (1) p. 57.

NUNES, E. **Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos.** Lua Nova. São Paulo, CEDEC, n. 17, p. 67-99, jun. 1989.

OLIVEIRA, B. B. **A sua memória agora é minha memória: a construção da memória política e o re-estabelecimento do reconhecimento recíproco.** 2019. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.47.2019.tde-11072019-104655>. Acesso em: 19 abr. 2023.

OLIVEIRA, F. **Acumulação monopolista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes.** In: MOISÉS, J.A. et al. Contradições urbanas e movimentos sociais. São Paulo: CEDEC/Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. **Economia brasileira: crítica à razão dualista.** Cadernos Cebrap n. 2, out. [1971 (1972)], pp. 3-82.

OLIVEIRA, F. **O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil.** 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n74/29640.pdf>. Acesso em: 02 set. 2023.

PAOLI, M. C. **Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político.** In: HELLMAN, Michaela. Movimentos Sociais e democracia no Brasil. São Paulo: Marco Zero, 1995. p. 24-55.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. S.. **Direitos sociais. Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo**. 1995. In: ALVAREZ, Sonia et al. (org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, M. C. L. **Paradoxes of the intervention policy in favelas in São Paulo: how the practice turned our the policy**. *The Routledge handbook of institutions and planning in action*. New York: Routledge, 2018.

PONTES, L.; BAVA, S. C. **As ONGS e as políticas públicas na construção do Estado democrático**. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano XXVII, n. 50, p. 133-142, 1996.

PROCÓPIO, C. M. O. **Espacialidades e apropriações dos espaços coletivos nas áreas habitacionais sociais em São Paulo - SP: 2001 a 2016**. 2021. 1 recurso online (218 p.) Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1641166>. Acesso em: 20 abr. 2023.

RIBEIRO, L. C. Q.; RODRIGUES, J. M. (2021). **Metrópoles e a crise urbana na pandemia: tendências e desafios**. *Textos para Discussão*: n. 78. Disponível em: <https://saudeamanha.fiocruz.br/> Acesso em: 3 jan 2024.

RODRIGUES, L. S. **Representações sociais e injustiça ambiental: o gerenciamento de riscos no Conjunto Heliópolis-Gleba L-SP**. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.106.2020.tde-08092020-144140>. Acesso em: 7 abr. 2023.

ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.

ROLNIK, R. **Exclusão Territorial e Violência: o caso do Estado de São Paulo**. *Cadernos de Textos*, Belo Horizonte, v. 2, pp. 173-196, 30 ago. 2000.

ROLNIK, R; CYMBALISTA, R. **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão Social**. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

ROLNIK, R. **Regulação Urbanística e exclusão territorial**. Pólis nº 32. São Paulo: Pólis, 1999.

ROLNIK, R. **São Paulo: o planejamento da desigualdade**. São Paulo: Fósforo, [2021 (2022)].

ROLNIK, R.; Frúgoli Jr., H. (2012). **Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências**. *Cadernos Metrópole*, (06), 43–66. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9268>. Acesso em 6 set. 2023

SABOIA, J. **Evolução histórica do salário mínimo no Brasil: fixação, valor real e diferenciação regional**. Rio de Janeiro, IPE/INPES, 1984 (PNPE - Série Fac-símile, 15).

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALES, T. 1994. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 25, p. 26-37. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_25/rbcs25\\_02.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_25/rbcs25_02.htm). Acesso em : 22.jan. 2024.

SAMPAIO, M. R. A. **Heliópolis, o percurso de uma invasão**. Livre docência (Tese), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1990.

SANTOS, C. N. **Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiro**. In: SANTOS, Carlos Nelson; VALLADARES, Lúcia (Org.). Habitação em questão. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. p. 17-47.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 1999.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Ippur/UFRJ, 2011.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, M. **A urbanização desigual**. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

SANTOS, M. **Metrópole Corporativa Fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura/Nobel, 1990.

SANTOS, M. **O espaço dividido**. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1978.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, M. (2002 [1978]). **Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. São Paulo: Edusp.

SANTOS, Regina Célia B. **Movimentos sociais urbanos**. São Paulo: Editora da UNESP, 2008b, 173p.

SANTIS, Marília de. **De favela a bairro educador: protagonismo comunitário em Heliópolis**. 2014. 194 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2014.

SARAIVA, C. A periferia consolidada em São Paulo: categoria e realidade em construção. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. 2008.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (ed.). *Ciudades para todo@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010. p. 259-270

SCHERER-WARREN, Ilse. 1993. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola.

SEYFERTH, G. **Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização**. In: MAIO, M.C., and SANTOS, R.V., orgs. *Raça, ciência e sociedade* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; CCBB, 1996, pp. 41-58.

SHIRAISHI NETO, Joaquim; SHIRAISHI, Miertes Tiekó. **Código amarelo: dispositivos classificatórios e discriminatórios de imigrantes japoneses no Brasil**. São Luís: EDUFMA, 2016.

SILVA, L. O. **O sesmarianismo; o fim das sesmarias e o predomínio da posse**. In: SILVA, L. O. *Terras Devolutas e Latifúndio*. 2. ed. Campinas: Editora Unicamp, 2008, p. 41-103.

SILVA, Hugo Fanton Ribeiro da. **A conformação de forças sociais e políticas e sua relação com a disputa entre projetos políticos: um estudo de caso em Heliópolis**. 2016. 1 recurso online (355 p.) Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1630434>. Acesso em: 23 jul. 2023.

SILVA, M. G. P. **Percurso da ação pública nas áreas informais do Município de São Paulo: Urbanização de Favelas, mutirão e autoconstrução (1979 - 1994)**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SINGER, P. **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana: Análise da Evolução Econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

SINGER, P. **Dinâmica Populacional e Desenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, 1970.

SINGER, P. **Dominação e desigualdade: estrutura de classes e repartição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SINGER, P. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1973.

SINGER, P; BRANT, V. C. (org.). **São Paulo: o povo em movimento**. Petrópolis: Vozes; São Paulo: CEBRAP, 1980.

SOARES, C. C. **Heliópolis: práticas educativas na paisagem**. 2010. 236 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SOUZA, R. C. L.. **A (des)articulação das políticas públicas na produção do espaço urbano: o caso de Heliópolis**. 2023. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.16.2023.tde-07122023-095341>. Acesso em: 21 jan. 2024.

SOUZA, V. P. **Heliópolis (São Paulo): as intervenções públicas e as transformações na forma urbana da favela (1970 2011)**. 2012. 150 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

SOUZA, M. L. **Militarização da questão urbana**. Revista Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, p. 117-129, jul.-dez. 2012.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SPOSATI, A. **Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Educ, 1996.

STEVANATO, L. R. **Representações sociais e injustiça ambiental: o gerenciamento de riscos no Conjunto Heliópolis-Gleba L-SP**. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/D.106.2020.tde-08092020-144140. Acesso em: 2024-02-27.

TARROW, S. **Power in movement: social movements and contentious politics**. New York: Cambridge University Press, 2011.

TARROW, S. **El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

TASCHNER, S. P. **Política habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas**. São Paulo: FAU/USP. 1997

TASCHNER, S. P. e BALTRUSIS, N. **Um olhar sobre a habitação em São Paulo**. In Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX / Organizador Aduino Lucio Cardoso. — Porto Alegre : ANTAC, 2007. — (Coleção Habitare)

TATAGIBA, L. **Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo, Brasil**. In: O'DONNELL, G. et al. (Orgs.) *New voices in the study of democracy in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press, 2008.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S.; TRINDADE, T. **Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 399 - 426.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. **Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 85-102, 2016.

TAVARES, M. C.; ASSIS, J. C. **O Grande Salto para o Caos: A Economia Política e a Política Econômica do Regime Autoritário**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

TEIXEIRA, Ana Claudia C. **A Atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, A. C.C. e TATAGIBA, L. **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação**. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2005.

TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. **Movimentos sociais na implementação de programas federais: reflexões a partir do MCMV-E**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT POLÍTICAS PÚBLICAS, 39., 2015, Caxambu, Minas Gerais. Anais... Caxambu: Anpocs, 2015.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18. Ed. São Paulo: Cortez, [1947 (2011)].

THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Vol. I, 1987.

TRINDADE, T. A. **Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no Centro da Cidade de São Paulo**. 2014. 240 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Campinas, São Paulo, 2014.

TRINDADE, T. A.; PAVAN, Í. T. Segregação urbana e a dimensão socioespacial da divisão sexual do trabalho. Revista Brasileira De Ciências Sociais. 37 n° 110. 2022

UNAS. Site Institucional. Disponível em: <https://www.unas.org.br>. Acesso em: 20 nov 2023.

VAINER, C. **Estado e migrações no Brasil: Anotações para uma história das políticas migratórias**. Travessia, a Revista Do Migrante (36), 2000.

VAINER, C.. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano**. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia (Org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis: Vozes: 2013. p. 75-104.

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.

VAZ, L. F. **Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro**. Análise social, v. XXIX (127), 1994.

VERAS, M. P. B.; BONDUKI, N. G. **Política habitacional e a luta pelo direito à habitação**. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 40-72.

Viana, R. (2017) **Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2001.

VILLACA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global. Acesso em: 21 jan. 2024, 1986.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo, SP: Studio Nobel, 2012.

WHYTE, W. F. **Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada**. Tradução de Maria Lucia de Oliveira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

## APÊNDICES

### Apêndice A - Roteiro de entrevista

#### Parte I - Introdução e aquecimento (15 minutos)

##### Introdução

- Agradeça a disponibilidade para a entrevista;
- Mostre o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e leia junto ao/a entrevistado/a;
- Informe a hora que terminará a entrevista;
- Peça autorização para efetuar a gravação de áudio da entrevista, explicando que as gravações são feitas ao abrigo da Lei Geral de Proteção de Dados, e que serão usadas exclusivamente para gerar informações para a presente pesquisa e outras publicações dela decorrentes.

#### Parte II - Entrevista (75 minutos)

##### Bloco 1 - Apresentação do/a entrevistado/a

- Peça para que o/a entrevistado/a se identifique. Em seguida, peça para que aponte a forma como se deu o início do seu trabalho na comunidade de Heliópolis.

##### Bloco 2 - Da criação e dos primeiros anos da UNAS

- Peça para que o/a entrevistado/a descreva o processo de criação da UNAS. Como perguntas semi-estruturadas, temos:
  1. *A UNAS foi criada para resolver que tipo de demandas?*
  2. *Como foi o início da atuação da UNAS?*
  3. *Como era a relação da UNAS com os demais moradores de Heliópolis, no início?*
  4. *Como era a relação de Heliópolis com o entorno? A UNAS atuava nesta relação com o entorno?*

5. *Como se deu a expansão da UNAS para além das questões de habitação?*

Bloco 3 - Da expansão e consolidação da UNAS

- Peça para que o/a entrevistado/a descreva o conjunto de ações coletivas e experiências da UNAS. Como perguntas semi-estruturadas, temos:
  1. *Como se deu a atuação da UNAS ao longo das diferentes administrações municipais? (Governo Jânio Quadros, Governo Erundina, Governo Marta etc).*
  2. *E em relação às administrações federais, como elas impactaram a UNAS e Heliópolis?*
  3. *Como se deu a relação da UNAS com outros movimentos sociais?*
  4. *Quais os espaços que hoje a UNAS está presente?*
  5. *Quais os princípios que a UNAS segue?*

Bloco 4 - A UNAS hoje e seus desafios

- Peça para que o/a entrevistado/a reflita sobre a importância da UNAS nas lutas dos moradores pelo direito à cidade, bem como as demandas e os desafios que hoje a instituição enfrenta. Como perguntas semi-estruturadas, temos:
  1. *Como você avalia a atuação da UNAS hoje?*
  2. *Quais são os seus principais desafios?*

Parte III - Final (10 minutos)

- Pergunte se há alguma dúvida sobre o uso das entrevistas, ou sobre o tema de pesquisa;
- Pergunte se há alguma consideração final que o/a entrevistado/a queira fazer sobre os tópicos de discussão;
- Informe a data prevista para a entrega do trabalho final, e como o/a entrevistado/a poderá acessá-lo;
- Agradeça a presença.

## Apêndice B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Sr.(a).

O Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar do Trabalho de Conclusão de Curso “Da luta pelo solo urbano à luta pelo direito à cidade: A formação de Heliópolis e da UNAS Heliópolis e Região em perspectiva histórica”, que tem como um dos objetivos compreender a formação de Heliópolis e a importância da UNAS para a melhoria das condições de vida dos moradores da região. A pesquisa está sendo realizada por Sabrina Oliveira Santos, sob a orientação do professor Luís Felipe Aires Magalhães.

Caso o(a) Sr.(a) concorde em participar desta pesquisa, aplicaremos um questionário perguntando sobre a sua história pessoal, sua atuação na UNAS e sua compreensão sobre os desafios atuais existentes, para Heliópolis e para a UNAS.

A sua participação é livre e voluntária. O(a) Sr.(a) poderá se recusar a participar da entrevista ou, mesmo depois de ter concordado em participar, poderá desistir a qualquer momento, caso considere necessário.

O entrevistador (a) deverá responder a todas as suas dúvidas antes que o(a) Sr.(a) concorde em participar da entrevista.

Sempre que quiser, o(a) Sr(a) também poderá pedir outras informações sobre a pesquisa, entrando em contato com o(a) entrevistador(a) através do telefone **(11) 994165769**. Se preferir, o(a) Sr(a) também poderá enviar uma mensagem para o seguinte e-mail do(a) entrevistador(a): **sabrina.oliveira@aluno.ufabc.edu.br**.

Caso o(a) Sr.(a) concorde em participar da pesquisa, este documento deverá ser assinado em duas vias, ficando uma via com a entrevistador(a) e a outra deverá ser entregue ao Sr.(a) antes da realização da entrevista.

Nome do entrevistado: (se não quiser se identificar, utilize o número da entrevista)

Assinatura: \_\_\_\_\_

Autoriza a indicação do nome: ( ) sim ( ) não

Autoriza a divulgação da imagem: ( ) sim ( ) não

Nome do entrevistador: Sabrina Oliveira Santos

Assinatura: \_\_\_\_\_

## ANEXOS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC - UFABC  
CENTRO DE ENGENHARIA, MODELAGEM E CIÊNCIAS  
SOCIAIS APLICADAS  
Al. da Universidade, s/n - Anchieta, São Bernardo do Campo -  
SP, 09606-045

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Sr.(a)

O Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar do Trabalho de Conclusão de Curso “Desigualdades Sócio Espaciais e Segregação Urbana: um estudo de caso de Heliópolis”, que tem como um dos objetivos compreender a formação de Heliópolis e a importância da UNAS para a melhoria das condições de vida dos moradores da região. A pesquisa está sendo realizada por Sabrina Oliveira Santos, sob a orientação do professor Luís Felipe Aires Magalhães.

Caso o(a) Sr.(a) concorde em participar desta pesquisa, aplicaremos um questionário perguntando sobre a sua história pessoal, sua atuação na UNAS e sua compreensão sobre os desafios atuais existentes, para Heliópolis e para a UNAS.

A sua participação é livre e voluntária. O(a) Sr.(a) poderá se recusar a participar da entrevista ou, mesmo depois de ter concordado em participar, poderá desistir a qualquer momento, caso considere necessário.

O entrevistador (a) deverá responder a todas as suas dúvidas antes que o(a) Sr.(a) concorde em participar da entrevista.

Sempre que quiser, o(a) Sr(a) também poderá pedir outras informações sobre a pesquisa, entrando em contato com o(a) entrevistador(a) através do telefone (11) 994165769. Se preferir, também poderá enviar uma mensagem para o seguinte e-mail do(a) entrevistador(a): [sabrina.oliveira@aluno.ufabc.edu.br](mailto:sabrina.oliveira@aluno.ufabc.edu.br).

Caso o(a) Sr.(a) concorde em participar da pesquisa, este documento deverá ser assinado em duas vias, ficando uma via com a entrevistador(a) e a outra deverá ser entregue ao Sr.(a) antes da realização da entrevista.

Nome do entrevistado: João da Silva Miranda (se não quiser se identificar, utilize o número da entrevista)

Assinatura: JOÃO da SILVA miranda

Autoriza a indicação do nome: ( x ) sim ( ) não

Autoriza a divulgação da imagem: ( x ) sim ( ) não

Nome do entrevistador: Sabrina Oliveira Santos

Assinatura: Sabrina Oliveira Santos



### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Sr.(a)

O Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar do Trabalho de Conclusão de Curso “Desigualdades Sócio Espaciais e Segregação Urbana: um estudo de caso de Heliópolis”, que tem como um dos objetivos compreender a formação de Heliópolis e a importância da UNAS para a melhoria das condições de vida dos moradores da região. A pesquisa está sendo realizada por Sabrina Oliveira Santos, sob a orientação do professor Luís Felipe Aires Magalhães.

Caso o(a) Sr.(a) concorde em participar desta pesquisa, aplicaremos um questionário perguntando sobre a sua história pessoal, sua atuação na UNAS e sua compreensão sobre os desafios atuais existentes, para Heliópolis e para a UNAS.

A sua participação é livre e voluntária. O(a) Sr.(a) poderá se recusar a participar da entrevista ou, mesmo depois de ter concordado em participar, poderá desistir a qualquer momento, caso considere necessário.

O entrevistador (a) deverá responder a todas as suas dúvidas antes que o(a) Sr.(a) concorde em participar da entrevista.

Sempre que quiser, o(a) Sr(a) também poderá pedir outras informações sobre a pesquisa, entrando em contato com o(a) entrevistador(a) através do telefone (11) 994165769. Se preferir, também poderá enviar uma mensagem para o seguinte e-mail do(a) entrevistador(a): [sabrina.oliveira@aluno.ufabc.edu.br](mailto:sabrina.oliveira@aluno.ufabc.edu.br).

Caso o(a) Sr.(a) concorde em participar da pesquisa, este documento deverá ser assinado em duas vias, ficando uma via com a entrevistador(a) e a outra deverá ser entregue ao Sr.(a) antes da realização da entrevista.

Nome do entrevistado: Reginaldo José Gonçalves (se não quiser se identificar, utilize o número da entrevista)

Assinatura: Reginaldo José Gonçalves

Autoriza a indicação do nome: ( x ) sim ( ) não

Autoriza a divulgação da imagem: ( x ) sim ( ) não

Nome do entrevistador: Sabrina Oliveira Santos

Assinatura: Sabrina Oliveira Santos

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Sr.(a)

O Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar do Trabalho de Conclusão de Curso “Desigualdades Sócio Espaciais e Segregação Urbana: um estudo de caso de Heliópolis”, que tem como um dos objetivos compreender a formação de Heliópolis e a importância da UNAS para a melhoria das condições de vida dos moradores da região. A pesquisa está sendo realizada por Sabrina Oliveira Santos, sob a orientação do professor Luís Felipe Aires Magalhães.

Caso o(a) Sr.(a) concorde em participar desta pesquisa, aplicaremos um questionário perguntando sobre a sua história pessoal, sua atuação na UNAS e sua compreensão sobre os desafios atuais existentes, para Heliópolis e para a UNAS.

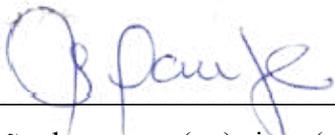
A sua participação é livre e voluntária. O(a) Sr.(a) poderá se recusar a participar da entrevista ou, mesmo depois de ter concordado em participar, poderá desistir a qualquer momento, caso considere necessário.

O entrevistador (a) deverá responder a todas as suas dúvidas antes que o(a) Sr.(a) concorde em participar da entrevista.

Sempre que quiser, o(a) Sr(a) também poderá pedir outras informações sobre a pesquisa, entrando em contato com o(a) entrevistador(a) através do telefone (11) 994165769. Se preferir, também poderá enviar uma mensagem para o seguinte e-mail do(a) entrevistador(a): [sabrina.oliveira@aluno.ufabc.edu.br](mailto:sabrina.oliveira@aluno.ufabc.edu.br).

Caso o(a) Sr.(a) concorde em participar da pesquisa, este documento deverá ser assinado em duas vias, ficando uma via com a entrevistador(a) e a outra deverá ser entregue ao Sr.(a) antes da realização da entrevista.

Nome do entrevistado: Solanje Agda da Cruz (se não quiser se identificar, utilize o número da entrevista)

Assinatura:  \_\_\_\_\_

Autoriza a indicação do nome: ( x ) sim ( ) não

Autoriza a divulgação da imagem: ( x ) sim ( ) não

Nome do entrevistador: Sabrina Oliveira Santos

Assinatura:  \_\_\_\_\_

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Sr.(a)

O Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar do Trabalho de Conclusão de Curso “Desigualdades Sócio Espaciais e Segregação Urbana: um estudo de caso de Heliópolis”, que tem como um dos objetivos compreender a formação de Heliópolis e a importância da UNAS para a melhoria das condições de vida dos moradores da região. A pesquisa está sendo realizada por Sabrina Oliveira Santos, sob a orientação do professor Luís Felipe Aires Magalhães.

Caso o(a) Sr.(a) concorde em participar desta pesquisa, aplicaremos um questionário perguntando sobre a sua história pessoal, sua atuação na UNAS e sua compreensão sobre os desafios atuais existentes, para Heliópolis e para a UNAS.

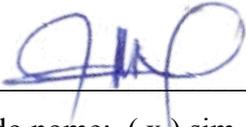
A sua participação é livre e voluntária. O(a) Sr.(a) poderá se recusar a participar da entrevista ou, mesmo depois de ter concordado em participar, poderá desistir a qualquer momento, caso considere necessário.

O entrevistador (a) deverá responder a todas as suas dúvidas antes que o(a) Sr.(a) concorde em participar da entrevista.

Sempre que quiser, o(a) Sr(a) também poderá pedir outras informações sobre a pesquisa, entrando em contato com o(a) entrevistador(a) através do telefone (11) 994165769. Se preferir, também poderá enviar uma mensagem para o seguinte e-mail do(a) entrevistador(a): [sabrina.oliveira@aluno.ufabc.edu.br](mailto:sabrina.oliveira@aluno.ufabc.edu.br).

Caso o(a) Sr.(a) concorde em participar da pesquisa, este documento deverá ser assinado em duas vias, ficando uma via com a entrevistador(a) e a outra deverá ser entregue ao Sr.(a) antes da realização da entrevista.

Nome do entrevistado: Antonia Cleide Alves (se não quiser se identificar, utilize o número da entrevista)

Assinatura:  \_\_\_\_\_

Autoriza a indicação do nome: ( x ) sim ( ) não

Autoriza a divulgação da imagem: ( x ) sim ( ) não

Nome do entrevistador: Sabrina Oliveira Santos

Assinatura:  \_\_\_\_\_