

## O CRESCIMENTO DAS FAVELAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 1970 A 1985: A PROBLEMÁTICA DA HABITAÇÃO POPULAR

*Geraldo FRANCISCO FILHO\**

O aumento da população favelada na cidade de São Paulo, a partir de 1970, alcançou níveis tão altos que passou a ser objeto de referências constantes em jornais de São Paulo e pronunciamentos de autoridades administrativas.

Mais recentemente, alguns estudos acadêmicos contribuíram para o entendimento das condições habitacionais das classes menos favorecidas economicamente, verificando a relação entre industrialização e habitação popular desde o fim do século XIX.

A origem da problemática habitacional em São Paulo, segundo a análise de Banduki<sup>1</sup>, vem desde 1886, quando a migração de origem externa tornou-se mais significativa. Segundo o autor, até 1918 não havia favelas. O que predominou, como moradia da população mais pobre, foi o cortiço. Com o aumento da industrialização, foram construídas ao lado das fábricas as “Vilas Operárias” para alojar uma parte da mão-de-obra, a especializada. “Só a partir da 1ª Guerra Mundial é que se intensificaram os loteamentos, incorporando à área urbana uma grande quantidade de lotes, que passaram a ser ocupados pelos trabalhadores. A densidade da cidade de São Paulo caiu de 110 hab/ha. para 47 hab/ha. entre 1914 e 1930, enquanto o crescimento da área urbana quintuplicou”<sup>2</sup>.

\* Pós Graduando em História, PUCSP.

1. BANDUKI, G. Nabil. *Origem da problemática da habitação popular em São Paulo*. São Paulo, Cortez, 1982. p.81.

2. *Ibidem*, p.82.

Para Banduki<sup>3</sup>, ainda, no período de 1886 a 1918 houve o predomínio de moradias alugadas, cortiços, porões, como habitação popular. Nessa época, houve denúncias da grande imprensa no que se refere às péssimas condições habitacionais, confirmadas por técnicos sanitários do aparelho do Estado. No fim dessa época, as “casas higiênicas” aparecem como solução habitacional, típica habitação operária. O autor relaciona a problemática habitacional, manifestando-se a partir do momento em que passa a formar na cidade de São Paulo uma classe de trabalhadores urbanos, isto é, a partir do momento que a Cidade passa a desempenhar um papel predominante na crescente economia cafeeira, tornando-se principal pólo comercial e bancário, criando condições à industrialização. Para o referido autor, as “Vilas Operárias” do Brás, Moóca, Belenzinho, Luz, Lapa, Bom Retiro, Cambuci, etc., não foram significativas para resolver o problema da habitação popular em São Paulo, e os cortiços continuaram como habitação da população trabalhadora menos privilegiada. Suas conclusões baseiam-se nas pesquisas realizadas em 1919, envolvendo 227 empresas, das quais somente 37 mantinham ou forneciam casas aos seus empregados. Outros autores também analisam o período.

Segundo, Fernando Henrique Cardoso, “até os anos 30, no início da industrialização, muitas empresas resolviam os problemas de alojamento de sua mão-de-obra, através da construção de “Vilas Operárias”, geralmente contíguas às fábricas, cujas residências eram alugadas ou vendidas aos trabalhadores. Tal tipo de solução foi viável, na medida que a quantidade de força de trabalho, a ser alojada, era relativamente diminuta, já que as casas destinavam-se, de modo especial, aos operários qualificados.... O cenário do Brás, Moóca, Belém de então, onde a vida girava em torno dos apitos das fábricas de tecidos, caracterizava-se pela concentração de moradias dos operários nas proximidades dos locais de trabalho. Com a intensificação do crescimento industrial, o número de trabalhadores aumentou rapidamente. Do ponto de vista das empresas, o importante era contar com uma força de trabalho abundante e barata, que permitisse a produção de um excedente elevado. A aceleração do fluxo migratório iria permitir um excedente de força de trabalho na Cidade, tornando desnecessária a fixação do trabalhador na empresa. Por outro lado, o crescimento da população trabalhadora intensificou ainda mais a pressão sobre a oferta de habitações, ao mesmo tempo em que valorizavam-se os terrenos, tanto

3. *Ibidem*, p.83.

tanto fabris como residenciais, tornando inconveniente para as empresas a construção de “Vilas Operárias”. Com essas mudanças, surge no cenário urbano o que será designado de “periferia” - aglomerados clandestinos, ou não, carentes de infra-estrutura, onde vai residir a mão-de-obra necessária ao crescimento da população.”<sup>4</sup>

Com o aumento da industrialização, os bairros cresceram e a chamada periferia alastrou-se para todos os lados e, o que hoje presenciávamos, é a formação de outros tipos de habitações na Cidade, constituindo-se em moradias das chamadas classes trabalhadoras.

Cabe observar que foi a partir de 1930, com a intensificação do capital aplicado pelas oligarquias agropecuárias na industrialização, motivada pela política do Governo Vargas, dando certa prioridade à industrialização em detrimento do modelo anterior que era voltado à monocultura de exportação, é que se construíram as grandes avenidas. Os ônibus tomam conta da Cidade e que vai ser impulsionado ainda mais após a Segunda Guerra Mundial. Houve um novo surto industrial, e obviamente aumentou a procura por moradias das populações mais pobres. Expandiu-se aí a periferia, paralelamente ao “fenômeno” cortiço, que continuava sendo uma opção de moradia.

Para Marcos Laranjeira<sup>5</sup>, com o passar do tempo formaram-se três tipos de habitações inadequadas para a população de baixa renda, que são:

1. Cortiços e Casas de Cômodos (estrutura sólida, com benefícios, mas com um amontoado de pessoas);
2. Casas precárias de periferia (sem benefício da Cidade e com técnica de construção rudimentar), e
3. Favelas e mocambos (estruturas inadequadas).

As dificuldades encontradas pela população de baixa renda em conseguir “alojamento” foram confirmadas também, pela equipe de pesquisa da Secretaria da Família e Bem-Estar-Social da P.M.S.P. em 1973<sup>6</sup>; concluindo que a população de baixa renda encontra dificuldades em solucionar os seus problemas de moradia, que durante os anos 40 e 50 intensificaram o uso do cortiço, depois do grande fluxo

4. CARDOSO, F. H. *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo, Loyola, s.d. pp.23-24.

5. LARANJEIRA, M. M. In: SEMINÁRIO SOBRE HABITAÇÃO, São Paulo, 1966. (seminário realizado em São Paulo, FHSP - USP).

6. BOLETIM HAB. DA FABES DA P.M.S.P. [São Paulo], (6):4, 1973.

migratório. A partir de 1960, intensificou-se em São Paulo o crescimento das favelas, como forma de moradia popular. O aumento dos contingentes favelados na cidade de São Paulo, nas últimas décadas, vem de encontro às necessidades das populações de baixa poder aquisitivo, no sentido de solucionar o problema da moradia. Em 1958, a Cidade contava com 54 aglomerados favelados, que em 1968 já eram 291, chegando a 1.086 em 1983 e ultrapassando 1.500 em 1985.

As mesmas dificuldades também foram constatadas pelos pesquisadores da P.M.S.P., em 1983<sup>7</sup>, no que se refere à moradia popular, concluindo que 56% das habitações em São Paulo são consideradas subnormais, alojando um contingente de aproximadamente cinco milhões de pessoas.

Para Lehfeld, “a crise habitacional, na sociedade capitalista, é resultado de não possibilidade de compra ou de pagamento de aluguel por grande parcela da população. Não pode ser visto como um problema de equilíbrio entre a oferta e a demanda; trata-se porém de uma defasagem estabelecida entre a necessidade social da habitação e a produção de moradia e equipamentos regulados por lei economicistas de desenvolvimento<sup>8</sup>.”

Diante das dificuldades encontradas pela população de baixa renda, no sentido de solucionar o problema de moradia, a expansão desordenada da Cidade, as favelas refletem a dinâmica do processo. Observa-se que no período de 1973 a 1980, que os contingentes favelados concentraram-se em bairros distantes do centro da Cidade. Na Região Administrativa da Sé, em 1973, existiam 67 barracos de favela e em 1980 haviam sido erradicados. As Regiões Administrativas, como Pinheiros e Vila Mariana, também conheceram uma sensível diminuição, no que se refere à população favelada, respectivamente no mesmo período, 75,56% e 11,84% menos<sup>9</sup>, enquanto as regiões mais distantes do centro da Cidade, como São Miguel Paulista e Itaquera-Guaianases conheceram um aumento do número de barracos favelados, respectivamente, 500% e 414,29% , no mesmo período. Outro exemplo claro da proliferação dos barracos de favelas para os bairros mais distantes é o

7. PLANO habitacional do Município de São Paulo: 1983/87. s.n.t. p.51.

8. LEHFELD, Neide A. de Souza. *Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação*. São Paulo, PUCSP, 1985. p.29. (tese de doutorado).

9. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Dados brutos dos censos de 1970/80*.

que acontece na Região Administrativa de Campo Limpo, que entre 1970 e 1980 passou de 578 barracos favelados para 12.868, com um aumento percentual da ordem de 2.126,3% , enquanto na mesma época o aumento dos barracos favelados em toda a Cidade era de 446,52% e o aumento da população paulistana de 44,46% , de acordo com os dois últimos Censos do IBGE. Verifica-se que a parte mais pobre da população está sendo “empurrada” para as áreas mais distantes, tendo em vista as dificuldades encontradas, no sentido de solucionar o problema da moradia.

Essa tendência de estender a habitação popular às áreas periféricas vem desde o início da industrialização, quando os cortiços não alojavam todo o contingente de trabalhadores. A Cidade se expande e os grupos menos privilegiados economicamente são “empurrados” para a periferia. A partir de 1973, as favelas seguem a mesma tendência, proliferando-se nos bairros mais distantes.

Essas dificuldades podem e trazem outras conseqüências. Eva Blay<sup>10</sup> analisa outro fator importante, que é o espaço mínimo aceito por pessoa pela Organização Mundial de Saúde (OMS), para que uma habitação seja considerada normal. Estabeleceram-se 16 m<sup>2</sup> por pessoa no Chile e na Suécia, 9 m<sup>2</sup> na U.R.S.S., 10 m<sup>2</sup> no Brasil. Daí vem a reflexão, tendo em vista que o espaço ocupado por habitante favelado na cidade de São Paulo é de 1,1m<sup>2</sup>, quase a décima parte do mínimo aceitável para o País.

Focalizado a problemática habitacional desde o século passado, tornou-se necessário verificar quais os principais planos e programas colocados em prática pelos poderes públicos, no sentido de resolver ou minorar o sofrimento dos segmentos populacionais residentes em habitações subnormais e principalmente dos favelados.

As tentativas levadas a efeito para resolver os problemas da habitação na cidade de São Paulo têm sido, no máximo, para se combater as conseqüências e não os fatores que geram a deterioração. Já em 1961<sup>11</sup>, a Capital do Estado de São Paulo tinha um contingente favelado de 110 mil pessoas, época em que se procurou desfavelar através do MUD (Movimento Universitário de Desfavelamento), formada principalmente por estudantes da USP (Universidade de São Paulo), PUC/SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e do Mackenzie, sob

10. BLAY, Eva A. *A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana*. Petrópolis, Vozes, 1978. p.134.

11. O ESTADO DE SÃO PAULO. 14 jun. 1961. p.5.

orientação da Prefeitura Municipal. O resultado foi que três anos depois o MUD só conseguiu êxito parcial, desfavelando a favela do Canindé e outras parcialmente, como foi o caso da favela do Vergueiro. No entanto, a essa altura dos acontecimentos, o número de favelados da Cidade aumentou para 150 mil<sup>12</sup>.

Na década de 1970, logo no início, a Prefeitura Municipal de São Paulo organizou um programa de remoção das favelas para alojamentos provisórios. Daí surgiram mais problemas, porque além de não diminuir o contingente favelado, ainda colocava esse mesmo contingente muito longe da área de atividade e também não apresentou opção de moradia futura. Os alojamentos provisórios tornaram-se definitivos e os favelados voltaram a morar em barracos<sup>13</sup>.

Anos após, segunda metade da década de 1970, a palavra de ordem era urbanizar as favelas, dar melhores condições de vida, água, luz, asfalto e até fornecer títulos de propriedade aos favelados<sup>14</sup>. Não houve êxito como nos programas anteriores e as favelas continuaram aumentando.

Outros planos foram criados e o plano denominado: Plano Habitacional do Município de São Paulo - 1983/87, foi elaborado pela Prefeitura, através da Secretaria da Família e Bem-Estar-Social (FABES - extinta em 1986), da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), e da Secretaria Municipal do Planejamento (SEMPLA).

O referido plano, ainda na introdução, menciona que 56% da população paulistana vivem em habitações subnormais, representando um contingente de mais de cinco milhões de pessoas. Está ele dividido em quatro linhas políticas e doze programas com uma perspectiva de gastos de 95.600.000 UPCs (noventa e cinco milhões e seiscentas mil unidades padrão de capital). O objetivo era atender um milhão de pessoas durante os seus quatro anos, todos de habitações subnormais.

Considerando que a nível oficial ou administrativo não houve nenhuma outra providência paralela no sentido de criar uma política macro, combatendo os fatores geradores da problemática, tais como reforma urbana, etc; percebe-se que foi mais um paliativo. Combateu-se a "doença" e não as causas promotoras do problema habitacional das

12. *Idem*, 29 abr. 1983. p.15.

13. BOLETIM HABI/COPEDE. Cidade de São Paulo. [São Paulo], (1):115.

14. *Ibidem*, p.116.

camadas populares. As favelas continuam proliferando, principalmente na periferia. As casas precárias expandem-se e os cortiços não diminuem nas áreas mais centrais.

Outro fator foi a solução de continuidade, sofrido pelo referido plano, com a posse o Prefeito eleito em 1985, empossado a 1º de janeiro de 1986.

Neide A.S.Lehfeld, estudando a questão, afirma que: “O primeiro órgão criado no Brasil, de âmbito nacional, para resolver o problema da habitação das camadas menos favorecidas foi a Fundação da Casa Popular, em 1º de maio de 1946, pelo Decreto-Lei nº 9.218. Antes só existiam os institutos de caixas de aposentadorias e pensões, que tinham área de atuação delimitada, isto é, prestavam atendimento somente aos seus associados. Até 1960 a Fundação da Casa Popular construiu 16.964 unidades em 143 conjuntos habitacionais. Em 1961, criou-se o Instituto Brasileiro de Habitação para construir 100 mil casas em 18 meses, com recursos federais, mas, com a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, o programa foi interrompido.”<sup>15</sup>

Para Gabriel Bolaffi<sup>16</sup>, houve esperança de uma solução viável para o problema da falta de habitação com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), pela Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964, com a missão de promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas camadas de menor renda. O ato criaria também o Instituto da Correção Monetária nos contratos imobiliários. O BNH foi constituído com um capital inicial de um bilhão de cruzeiros, cujo crescimento estava assegurado pela arrecadação, que se daria de maneira compulsória de 1% da folha de salários sujeitos à C.L.T. em todo o País. Porém, em 1967, o BNH assumiu a gestão dos depósitos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e foi implantado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, que conseguiu até 1969 recursos apenas quantitativamente inferiores somente ao Banco do Brasil. Com essas mudanças de “itinerário”, os objetivos do referido Banco e dos demais órgãos a ele relacionados, ficaram assim definidos:

1. Coordenação da política habitacional e o financiamento para o saneamento;
2. Difusão da propriedade residencial, especialmente entre as camadas menos favorecidas;

15. Neide A. de Souza LEHFELD, *op. cit.*, p.29.

16. BOLAFFI, Gabriel. *A casa das ilusões perdidas*. s.n.t., passim.

3. Melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como a eliminação das favelas;
4. Redução do preço da habitação pelo aumento da oferta, da economia de escala na produção, do aumento da produtividade na indústria de construção civil e redução do papel dos intermediários;
5. Melhoria sanitária da população;
6. Redistribuição regional dos investimentos;
7. Estímulo à poupança privada e conseqüentemente ao investimento;
8. Aumento da eficiência da aplicação dos recursos estaduais e municipais;
9. Aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, materiais de construção e de bens de consumo duráveis, inicialmente de forma acentuada até o atendimento da demanda reprimida para o atendimento das demandas vegetativas e de reposição;
10. Aumento da oferta de emprego, permitindo absorver mão-de-obra não especializada, e
11. Criação de pólos de desenvolvimento com melhorias das condições de vida nas áreas rurais”<sup>17</sup>.

Nota-se que o BNH desviou-se do objetivo geral para o qual ele foi criado. Os objetivos dessa outra etapa são bastante complexos, deixando de ser prioritária a construção de casas para as camadas populares, pois já era dependente da poupança e da entrada no sistema de capital privado, que logicamente foi feito em termos de investimentos, visando a lucros. Cada vez mais ficou afastada a possibilidade de solucionar a problemática habitacional. Daí o sistema para financiar a habitação popular vive em função do lucro e a aplicação passa a ter como prioridade onde for mais rentável e não construir casas para os menos afortunados.

Com base no relatório do BNH de 1970, Bolaffi<sup>18</sup> conclui que os recursos utilizados pelo sistema somente foram suficientes para atender 24% da demanda habitacional da população urbana. Isto significa que o déficit habitacional, acumulado em 1970, girava em torno de 76%. Depois de vinte anos de funcionamento, é evidente que não atendeu

17. *Ibidem*, p.48.

18. *Ibidem*, p.51.



nem mesmo parte da demanda e que, a partir do momento em que houve a injeção de capitais adquiridos através da poupança e com a conseqüente correção monetária, elevando ainda mais o valor das prestações, o sistema ficou mais distante de atender às necessidades mínimas, no que se refere à habitação popular. O BNH tornou-se menos um órgão promotor de casas para os pobres e mais um sistema para financiar altos lucros. Foi um fracasso e acabou extinto em 1986.

Após a reflexão sobre os problemas habitacionais da população mais pobre da cidade de São Paulo e de uma análise sobre os principais planos e programas levados avantes pelos poderes públicos, ficaram algumas dúvidas. Uma delas refere-se à migração interna, devendo ser verificada sua contribuição para a formação e aumento das favelas na maior Megalópole brasileira.

Ouvindo pessoas, tanto colegas como alunos, tornou-se quase consenso que as migrações são causadoras do “inchaço” das grandes cidades, inclusive e principalmente, de São Paulo. Para essas pessoas, o aumento dos contingentes favelados está diretamente relacionado com a necessidade de alojar esse excesso populacional, que todos os dias troca a vida do campo por uma aventura na grande cidade.

Verifica-se, no entanto, que a migração interna contribui para o crescimento das favelas, mas não é fator principal. De acordo com as pesquisas feitas, tanto bibliográfica quanto de campo, constatou-se que a migração por si só não é predominante. Esta também é conseqüência, tendo em vista que, até o presente momento, não se estabeleceu uma política de fixação do homem à terra em nosso País.

Observa-se que grandes contingentes populacionais são forçados a migrar, principalmente para as cidades, a procura de um lugar e de melhores condições de vida. Cabe notar que o crescimento populacional da cidade de São Paulo, ao longo dos períodos censitários, acusou sensível diminuição percentual. Segundo os censos demográficos do IBGE, de 1940 a 1950 houve um aumento da população da cidade de São Paulo, de origem migratória, da ordem de 75,9%; de 1950 a 1960 houve uma diminuição. O percentual chegou a 61,4% , baixando ainda mais de 1960 a 1970 para 58,5% , somente maior que o percentual migratório de 1970 a 1980 que alcançou 52,8%.

Diante dos números apresentados, cabe a reflexão. Se houve através dos anos uma sensível diminuição dos percentuais migratórios para a Capital de São Paulo, a migração interna não pode ser fator preponderante para o aumento dos contingentes favelados. Dizer que a migração não é fator preponderante ou principal, para a formação e crescimento das favelas, não significa que ela (migração) não contribua

de maneira indireta. Verifica-se que as populações deslocam-se constantemente de um lado para outro, mais por falta de condições de permanência que por opção.

Comparando o aumento dos contingentes favelados na Cidade com o crescimento da população, migração e crescimento vegetativo, nota-se que: “em 1970, a cidade de São Paulo tinha 14 mil barracos de favela, distribuídos em 542 aglomerados favelados e, em 1980, verificava-se um crescimento para 77 mil barracos. Em 1983, o número de barracos favelados atingiu 91.414, distribuídos em 1.086 aglomerados com uma população de 414.572 pessoas”<sup>19</sup>, enquanto a população do Município de São Paulo aumentou 44,46% no período de 1970 a 1980. Portanto, o aumento dos contingentes favelados foi muito superior ao crescimento da Cidade e também à migração interna.

Outra pesquisa, que também mostrou as dificuldades das camadas assalariadas de menor poder aquisitivo, no sentido de conseguir moradia, foi levada a efeito por Professores da Universidade de São Paulo - USP - em 1979, na Favela de Vila Remo<sup>20</sup>. Constatou-se que dos 463 barracos de favela existentes na época, 79 eram habitados por funcionários públicos da administração direta e indireta e que grande parte trabalhava na própria USP. Verificou-se ainda que 69% dos entrevistados da pesquisa acima citada, responderam que o motivo de morar na favela era a impossibilidade de se pagar aluguel ou adquirir uma casa. Cabe observar que a pesquisa constatou que 564 pessoas residentes na Favela de Vila Remo, estavam trabalhando, quando da entrevista e 148 eram mulheres.

Na pesquisa acima, é fácil observar que os favelados não estão excluídos da estrutura econômica. Todos estão contribuindo para o desenvolvimento, porém não estão recebendo dividendo. Deixa claro também que o fator migração não é principal.

Verificou-se que 48% dos moradores da Favela recebiam até dois salários mínimos e que 78% tinham renda familiar de até três salários mínimos.

Depois de uma análise crítica das contribuições da migração interna para o aumento das favelas no município de São Paulo, ficaram algumas suspeitas. Se a migração não é fator principal, cabe uma

19. PLANO Habitacional do Município de São Paulo: 1983/87. s.n.t. p.51.

20. BLAY, Eva A. *A favelização dos funcionários da USP*. São Paulo, 1979. p.3. (apostila mimeografada).

verificação sobre a concentração de renda e centralização dos impostos, para um melhor entendimento dos acontecimentos.

A concentração de renda no Brasil, nos últimos vinte anos é um fator importantíssimo na dinâmica do crescimento dos contingentes favelados na cidade de São Paulo. Enquanto uma parcela da população monopoliza a maior parte dos recursos, outra parte maior passa por um processo de empobrecimento. Conforme os três últimos censos do IBGE<sup>21</sup>, em 1960, os 5% mais ricos da população brasileira recebiam 28,3% da renda nacional, passando em 1970 a receber 34,1% . Em 1980 aumentou ainda mais, recebendo 37,9% . Em contra partida, os 50% mais pobres que recebiam 17,4% em 1960, passaram a receber 14,9% em 1970 e em 1980 somente tinham uma participação na renda nacional na ordem de 12% .

Essa concentração de recursos também se deu quanto à divisão da tributação, deixando os municípios com a “menor fatia do bolo” a cada ano. Tomando por base 1968, quando o processo de favelização estava a toda velocidade em São Paulo, inclusive superior ao percentual migratório, como foi visto neste artigo, observou-se que a *partilha* dos impostos entre a União, Estados e Municípios estava cada vez mais defasada. Houve um crescimento progressivo na concentração de impostos nas mãos do Governo Federal, enquanto que na prática quem arca com maior ônus é o município nos limites de sua área. Este último tornou-se cada vez mais empobrecido. Logicamente os problemas aumentaram pela falta de verbas para os programas locais. Com o passar dos anos, foi se acentuando essa centralização de recursos no plano Federal, que estabelecia orçamentos, política econômica e não atendia aos anseios das entidades representativas da sociedade. O Poder Executivo Federal tornou-se um “superpoder”.

A concentração dos impostos no âmbito do governo da União<sup>22</sup>, que de 1960 a 1980 aumentou de 46% para 54% , levou ao desequilíbrio, porque os municípios recebiam 12% e passaram a receber 8% no mesmo período. Foi um crescente empobrecimento dos Municípios e até certo ponto dos Estados, tendo em vista que nos momentos de necessidade se recorre mais freqüentemente ao Governo Estadual. Essa política econômica concentradora coloca tanto os Estados

21. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Dados brutos dos censos de 1960, 70 e 80*.

22. O SÃO PAULO, 19 abr. 1981. p.15.

como os Municípios na condição de pedintes, com pouca autonomia. São “mendigos” que, em troca de recursos, acabam apoiando o partido político do Governo Central, pela necessidade de complementação de verba, no sentido de atender às mínimas necessidades locais. É uma dependência econômica que se torna política; observando-se então, as regiões mais pobres do País oferecerem um apoio político maior ao Governo Federal.

Assim como o empobrecimento dos Municípios, constatou-se no período estudado – 1970 a 1985 – um progressivo depauperamento de grande parcela da massa trabalhadora, levando grandes contingentes populacionais a viver em habitações subnormais. O salário-mínimo perdeu o seu poder de compra através dos anos, ficando cada vez mais difícil ao trabalhador comprar ou alugar uma habitação condigna. É com certeza, além de outros, um fator que contribuiu para o aumento de favelas no Município de São Paulo.

Estabelecendo comparações, torna-se mais fácil perceber a defasagem salarial crescente. Enquanto o salário-mínimo perdeu o seu valor real de 1957 a 1983<sup>23</sup> para aproximadamente 40% , a cesta básica mínima à alimentação do trabalhador, conseqüentemente, ficou cada dia mais difícil de ser comprada, chegando ao ponto de se ter de trabalhar quase um mês para adquirir alimentação para uma só pessoa. Assim a sobrevivência normal chegou a um ponto crítico.

Constatou-se, também, que 59,5%<sup>24</sup> da população brasileira recebem mensalmente até o limite de dois salários-mínimos, não diferindo em muito das famílias faveladas da cidade de São Paulo. É uma baixa remuneração obtida pelos trabalhadores, em todo o País.

Em suma, após a constatação de alguns fatores importantíssimos para a formação e crescimento dos contingentes favelados na Capital do Estado de São Paulo, pode-se dizer que:

O crescimento das favelas paulistanas no período de 1970 a 1985 está diretamente relacionado com as dificuldades socioeconômicas, encontradas pelas camadas da população de baixa renda. O barraco da favela foi a solução viável para o problema da moradia. Desde o fim do século XIX, início da industrialização, o cortiço foi a solução possível para alojar o grande contingente de trabalhadores. As “Vilas

23. BOLETIM DO DIEESE. s.1., abr. 1983. p.7. (número especial).

24. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo de 1980. *Apud* COTRIN, Gilberto. *História do Brasil para uma geração consciente*. São Paulo, Saraiva, 1983. p.174.

Operárias” e “as Casas Higiênicas” somente foram utilizadas para alojar a mão-de-obra melhor remunerada. Até aproximadamente 1960, a favela era tida pelos órgãos de comunicação e também pelo senso comum como refúgio de pessoas praticantes de atos anti-sociais; no entanto, já nos primeiros anos da década de 1960, a favela passou a alojar grandes contingentes populacionais de trabalhadores, paralelamente às casas precárias de periferia e os cortiços, que continuaram, também, a alojar uma parte da população pobre.

Verificou-se que a medida que o custo de vida era maior que os reajustes salariais, uma parcela da população, cada vez maior, não conseguia comprar ou alugar uma casa considerada, de acordo com os padrões atuais, como habitação normal. Diante do impasse, da necessidade primária de residir para continuar sobrevivendo, a favela apareceu como último recurso para os grandes contingentes de trabalhadores possuidores da força de trabalho não qualificada.

O período de maior crescimento das favelas de São Paulo - 1970 a 1985, aconteceu numa época difícil da vida brasileira, quando os direitos individuais foram controlados, os sindicatos foram indiretamente dirigidos pelos órgãos governamentais, sindicalistas foram cassados, políticos da oposição perdiam seus mandatos e as intervenções ocupavam grande parte do período. As Sociedades Amigos de Bairros - SABs, passaram também pelas mesmas dificuldades, assim como os sindicatos, tornaram-se fracas diante do gigantismo do Poder Executivo Federal. As SABs passaram a ser entidades assistenciais. O Movimento de Defesa dos Favelados - MDF, também não conseguiu nem conscientizar parte da população paulistana, nem sensibilizar as autoridades para uma solução sociopolítica-econômica. Por fim, em 1985, o MDF partiu para a legalização da posse dos terrenos onde se localizavam as favelas, porém sem sucesso. No que tange às Comunidades Eclesiais de Base - CEBs, o trabalho realizado foi quantitativamente grande, até pelo fato de ter sido levado a quase todas as paróquias da Igreja Católica. No entanto é um trabalho a longo prazo e ainda é muito cedo para constatar as mudanças.

No conjunto, pode-se dizer que não houve participação nas decisões políticas e econômicas e nem mesmo sugestões por parte dos interessados: a população pobre.

Quanto ao salário-mínimo, foi reajustado durante o período estudado, abaixo dos índices inflacionários, transferindo recursos dos segmentos mais pobres da sociedade para os mais ricos, chegando ao ponto da dificuldade de aquisição de alimentação mínima para uma só

pessoa mensalmente, ou seja, a alimentação mínima para uma só pessoa chegou a quase consumir um salário-mínimo.

No que se refere à distribuição dos impostos por esfera de governo, houve, durante o período, ligeira vantagem para o Governo Federal. Os recursos, com o passar dos anos, ficaram concentrados em Brasília, tocando cada vez menos para os Estados e Municípios, que no dia-a-dia têm a incumbência de resolver ou minimizar os problemas relacionados com as necessidades nas suas respectivas áreas. Enquanto a concentração de recursos se fazia no âmbito federal, os governadores e prefeitos eram nomeados ou indicados pelo Poder Central. A ordem era a manutenção da sintonia política em todos os níveis, prejudicando a legitimidade e representatividade, até pela falta de comunicação entre o governo e a nação. Foi um período de centralização. Esse sistema colocava o Município na dependência do Estado e este na dependência da União, criando por extensão a submissão política.

Quanto às migrações, consideradas por muitas pessoas como fator responsável pelo "inchaço" da Cidade, constatou-se que são conseqüências. Basta verificar que, no período de 1970 a 1980, o percentual migratório foi menor que nas três décadas anteriores e os aglomerados favelados ultrapassaram o percentual de crescimento de 400%. No entanto, de acordo com a análise, a migração interna contribuiu para o aumento das favelas, ampliando a oferta de mão-de-obra, tornando-a maior que a procura, cooperando com o crescimento do "exército industrial de reserva".

Por outro lado, a migração interna é resultado do êxodo rural forçado das últimas décadas, quando se verificou grande concentração de recursos nas mãos dos latifundiários, passando cada vez mais a comprar terras. Enquanto aumentavam os contingentes favelados no Município de São Paulo, cresciam também os contingentes de "bóias-frias" nas pequenas cidades.

Houve ainda durante o período, além dos lucros abusivos do sistema bancário, a concentração de recursos nas mãos dos países ricos. O Sistema Financeiro Internacional elevou os juros, criando cada vez mais dificuldades para os países subdesenvolvidos, colocando-os sob a tutela do Fundo Monetário Internacional - FMI, que passou a ditar as regras do jogo.

Durante as últimas décadas, criaram-se instrumentos que somente combateram os efeitos. O exemplo claro foi o Banco Nacional de Habitação - BNH, criado após o Movimento Militar de 1964, com a promessa de oferecer alternativas de moradia às camadas menos privilegiadas. No entanto, a partir do momento que o BNH foi inserido no

Sistema de Poupança e Empréstimos, abarcando o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, tornou-se mais difícil cumprir os objetivos para os quais ele (BNH) foi criado. Passou a financiar grandes construções e o lucro apareceu como uma constante necessidade.

Outras tentativas foram feitas no sentido de minorar os sofrimentos das camadas menos afortunadas no que tange à habitação. No início da década de 1960, surgiu o Movimento Universitário de Desfavelamento - MUD; em 1970 tiveram início os alojamentos provisórios e, na segunda metade daquela década, optou-se pela política de urbanização das favelas, chegando até o Plano Habitacional do Município de São Paulo - 1983/87. Hoje há o Plano de Desfavelamento do Prefeito Jânio Quadros.

Todos os programas ou planos combateram os efeitos, enquanto fatores estruturais, geradores da problemática, permaneciam intactos.

A favela é, como o cortiço e a casa precária de periferia, o último recurso do trabalhador, no que se refere à moradia cada vez mais sendo empurrada para os bairros bem distantes do centro da Cidade.