



Seminário URBFVELAS 2016  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

## URBANIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DAS FAVELAS À CIDADE: UM DESAFIO EM SÃO PAULO

**Viviane Manzione Rubio** (Universidade Presbiteriana Mackenzie) - [viviane.rubio@mackenzie.br](mailto:viviane.rubio@mackenzie.br)  
*Arquiteta Urbanista Professora Mestre docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie*

**Denise Antonucci** (Universidade Presbiteriana Mackenzie) - [denise.antonucci@mackenzie.br](mailto:denise.antonucci@mackenzie.br)  
*Arquiteta Urbanista Professora Doutora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie*

# URBANIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DAS FAVELAS À CIDADE: UM DESAFIO EM SÃO PAULO<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo discute as tipologias das intervenções para a urbanização de favelas frente ao desafio da integração à cidade formal. Entende-se como integração a inserção do território na malha urbana formal, na agenda de planejamento municipal da cidade, bem como de seu cidadão no processo de discussão e construção da cidade, conferindo a este o direito à cidade. Parte-se do pressuposto que a tipologia das intervenções deve contribuir para a integração das favelas à cidade formal, tendo por base um programa multisetorial inserido nas políticas públicas da municipalidade, que considere a possibilidade de sua consolidação, com respeito às preexistências, mas também a introdução de novos padrões urbanos no território, sempre apoiado em um processo de participação popular, e assim ser um instrumento facilitador da regularização fundiária. Considera-se ainda que a fragmentação das intervenções contribui para potencializar a precariedade do território com o desperdício dos investimentos públicos e ainda acentua a segregação sócio espacial já verificada nestes assentamentos. Os autores são pesquisadores e participam de grupos de pesquisa que investigam as intervenções em assentamentos precários, especialmente as favelas na América Latina, sendo os casos escolhidos para a presente discussão as favelas Nova Jaguaré e Heliópolis localizadas no Município de São Paulo.

---

<sup>1</sup> Este artigo tem como base a pesquisa “INTERVENÇÕES CONTEMPORÂNEAS EM CIDADES DA AMÉRICA DO SUL: ESTUDO DAS TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. SÃO PAULO/BRASIL - MEDELLÍN/COLÔMBIA”, que ora segue em andamento, dentro do grupo de pesquisa do Núcleo de Apoio à Pesquisa Produção e Linguagem do Ambiente Construído FAUUSP - NAPPLAC e do grupo de pesquisa Medio Ambiente y Sociedad da Universidade de Antioquia – MASO, com apoio da FAPESP e da Vice-reitoria de pesquisa da Universidade de Antioquia.

## CONTEXTUALIZAÇÃO

A questão da habitação social é um tema recorrente no contexto urbano, desde o início da formação da metrópole paulistana, assim como em todo o Brasil. O déficit habitacional brasileiro é um dos maiores problemas a ser enfrentado pelo poder público. Segundo a Fundação João Pinheiro – FJP (2012) o déficit habitacional do país em 2012 era de aproximadamente 5,5 Milhões de domicílios, destes 1,6 Milhões localizados em áreas metropolitanas<sup>2</sup>.

As regiões metropolitanas concentram 28,5% do déficit do país, sendo 8,4% na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP e 7,1% na Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RMRJ. Com relação à renda, os números do déficit são mais alarmantes, pois 10,7% estão concentrados nas famílias com renda até cinco salários mínimos<sup>3</sup>, pois mais de 80% é composto pela demanda de famílias com renda mensal de até três salários mínimos (FJP, 2012).

Desta forma, esta população, desprovida de recursos para obtenção de moradia adequada<sup>4</sup>, busca morar em áreas desconsideradas pelo mercado imobiliário, inadequadas a habitação, constituindo-se o maior problema nas metrópoles brasileiras, inclusive em São Paulo.

Em termos sociais devemos destacar que a Constituição Federal de 1988, artigo 6º, consagra a Moradia como direito social, obrigando os municípios a desenvolver políticas habitacionais tendo como prioridade garantir este direito, apoiados por Programas de investimentos do Governo Federal, e por vezes dos Governos Estaduais.

No entanto, os assentamentos precários<sup>5</sup> continuam crescendo e surgindo em dimensões e densidade, variando em níveis de consolidação, qualidade construtiva, bem como situação de risco.

Tendo em comum a irregularidade da posse da terra, a precariedade das moradias, a carência de infraestrutura e a segregação em relação à cidade formal. Essa variedade de configurações dificulta a ação do Estado e, portanto, traz a necessidade de políticas públicas para urbanização mais complexas e abrangentes. Segundo Maricato (1997), os paradigmas que marcam a sociedade brasileira como a profunda desigualdade e exclusão social estão muito claramente explícitos na produção e na apropriação desigual do espaço urbano.

A questão da habitação demorou a ser encarada pelo Estado como problema social, e por muito tempo a cargo exclusivamente do mercado, não interessado em produzir habitação social.

---

<sup>2</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), v.28, 2007; v.29, 2008; v.30, 2009; v.1, 2011

Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em 10/07/2016

<sup>3</sup> Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI), 2012.

Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acesso em 10/07/2016

<sup>4</sup> A Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU para o Direito à Moradia Adequada. considera que a moradia adequada deva incluir alguns elementos considerados importantes, sendo remetidas, em grande parte, às moradias construídas no ambiente urbano formal (RUBIO, 2011).

<sup>5</sup> De um modo geral, Assentamento Precário é aquele território urbano ocupado fisicamente de maneira não convencional, ou melhor, com uma ordenação espacial muito peculiar, que não obedeceu às regras colocadas pela legislação edilícia vigente na cidade, com níveis diversos de irregularidade jurídica em relação a propriedade da terra, onde fica evidente a precariedade e a insalubridade das edificações ali construídas (RUBIO, 2011).

Mesmo sendo parte das políticas públicas, a questão habitacional sempre esteve longe de ser solucionada, agravando o padrão de urbanização dispersa com “numerosos assentamentos carentes de equipamentos, serviços públicos e infraestrutura, distantes dos locais de oferta de trabalho” (ZUQUIM, 2012).

Desde os anos 1990, as políticas públicas no Brasil foram ampliadas vinculadas à abertura democrática com intervenções urbanísticas amplas em assentamentos precários como resultado da aplicação de novos instrumentos urbanísticos, da regulamentação de artigos da Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade em 2001. A cidade de São Paulo foi palco de planos, programas e projetos de regularização urbanística consequentes deste marco legal e dos investimentos decorrentes da política urbana e de habitação de interesse social.

São Paulo, a maior metrópole do país, com um modelo de urbanização a reboque da industrialização, expandiu-se nas últimas décadas aumentando a ocupação de sua periferia de forma precária, potencializando os problemas ao avançar sobre áreas ambientalmente frágeis.

Pretende-se aqui compreender o processo e as diferentes intervenções públicas por quais passaram duas favelas em São Paulo: Nova Jaguaré e Heliópolis, desde a década de 1970, e analisar suas consequências, salientando os pontos positivos e negativos das ações das gestões públicas.

Procura-se evidenciar os impactos que estas diversas intervenções no modo de vida da população, para além da implantação da infraestrutura, incentivando os moradores na ampliação das habitações, bem como a ocupar as áreas sem orientação técnica.

A partir da memória urbana coletiva, busca-se compreender as consequências destas políticas públicas, analisando se as intervenções são compatíveis à realidade local e, se enfim contribuem para a integração à cidade formal.

## **1. URBANIZAÇÃO E DIREITO À CIDADE**

A cidade de São Paulo atualmente um terço de sua população morando em assentamentos precários, padece com a carência habitacional. A maior e mais rica cidade brasileira possui cerca de 11 Milhões de habitantes, sendo 9% deste total instalado em aglomerados subnormais<sup>6</sup> (IBGE, 2010).

Além da relação com a produção industrial em massa e a crescente urbanização, o processo de favelização e seu aumento estão ligados à crise econômica e à elevação do custo de vida, ao desemprego, e ao aumento do custo da terra.

A população de baixa renda expulsa do mercado formal, acaba ocupando “*espaços intersticiais*” da cidade buscando a localização junto aos centros empregadores, ou instalam-se em regiões distantes do centro onde há a oferta de áreas não urbanizadas, vazias e não fiscalizadas (FREIRE, 2006).

Estas áreas vazias não urbanizadas são pouco atraentes para o mercado imobiliário, uma vez que à beira de córregos ou encostas de morros, ambientalmente frágeis e não dotadas de infraestrutura adequada, os recursos para seu tratamento são cada vez maiores, portanto constituem-se um problema para o poder público<sup>7</sup>. Como consequência, essa população que as ocupa vive em meio a carências urbanas e ambientais aliadas dos direitos que a urbanização formal proporciona.

---

<sup>6</sup> Aglomerados subnormais é o termo que o IBGE utiliza para denominar os assentamentos precários de qualquer natureza, seja favela, cortiço, ou loteamento irregular (IBGE, 2010).

<sup>7</sup> Por infraestrutura adequada entendem-se as redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais, bem como a pavimentação e demais componentes urbanos.

Apesar dos novos marcos institucionais<sup>8</sup> que apontam para a função social da cidade e da propriedade, o mercado imobiliário determina quem pode viver nas regiões da cidade, sendo assim a parcela da população sem recursos para o aluguel ou a compra de um imóvel adequado ocupa as áreas vagas, públicas ou privadas, sendo assim potencializada a segregação social.

Como afirma Bonduki (1996) “[...] o mercado imobiliário nega aos pobres a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que podem pagar”.

Apesar de alijadas do processo de urbanização formal estas famílias são consideradas inseridas no contexto econômico de consumo, o que se mostra como um contrassenso, pois pagam impostos e seguem sem o direito à cidade, conceito que incorpora além da moradia, a vivência social, de forma a qualificar a vida em sociedade.

O direito à cidade é uma queixa enquanto resposta a uma “dor existencial de uma crise devastadora da vida cotidiana na cidade” e a exigência enquanto impulsionadora da busca de uma “vida urbana alternativa que fosse menos alienada, mais significativa e divertida”, ao mesmo tempo em que “conflitante e dialética, aberta ao futuro, aos embates [...]” (HARVEY, 2014, apud BATTAUS e OLIVEIRA, 2016).

Na favela Nova Jaguaré, um dos casos da presente discussão, as famílias em busca de moradia e trabalho instalaram-se em áreas íngremes com risco de deslizamento. Já a favela, hoje, Cidade Nova Heliópolis possui inúmeras formas de ocupação, como à beira do córrego dos Meninos e as moradias sobrepostas em situações graves de insalubridade.

Nestas favelas as famílias são consideradas inclusas na economia da cidade de São Paulo, e apesar das inúmeras intervenções realizadas, durante muito tempo estiveram apartadas do direito a vivência social e consideram que o caminho a percorrer ainda é longo para a inclusão plena no contexto urbano da cidade.

## **2. INTEGRAÇÃO: UM DESAFIO EM SÃO PAULO**

Neste artigo discutem-se dois conceitos, a fragmentação e a integração, que do ponto de vista da urbanização de favelas podem se mostrar complementares, uma vez que da fragmentação podem ser extraídas qualidades que possibilitem a integração dos tecidos e da população informal e formal.

No Brasil, segundo Marx (1991, in Santos, 2013) a produção de cidades sobrepôs o processo de urbanização e, portanto, em um país de grandes dimensões as relações entre as regiões foram sempre frágeis e inconstantes, produzindo lugares com desenvolvimento dispare.

O Brasil foi durante séculos um conjunto de ilhas, de subespaços, polos dinâmicos internos, sem interdependência. Entre os anos 1940 e 1950 a lógica da industrialização prevalece e traz uma complexidade tanto para o processo de urbanização quanto para as relações sociais, incluindo esforços tanto para a formação de um mercado nacional, quando para torná-lo integrado (SANTOS, 2013).

O processo de dispersão urbana no Brasil é apontado por Reis (2006) como uma relação direta com o processo de industrialização. Coincidentemente a instalação de setores comerciais e de serviços acompanha o movimento de dispersão das indústrias e das áreas residenciais.

---

<sup>8</sup> Além da Constituição de 1988, a Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que a regulamenta, firmou o reconhecimento das ocupações ilegais de baixa renda, que caracterizam o processo de urbanização brasileiro, como meio de acesso legítimo à terra urbana e à moradia, de forma a instrumentalizar o princípio constitucional da função social da propriedade e da cidade.

Neste contexto, a população acompanha este movimento e passa a orbitar no entorno destes complexos, mas nem sempre acompanha a especialização do processo de industrialização e se assenta no território de modo fragmentado.

Essa fragmentação do território produz a desintegração social uma vez que ela propicia a imensa criação de cidades, parte delas ilegal, sem a participação do poder público, sem recursos técnicos e financeiros (MARICATO, 2008).

Segundo Pinto (2008) a sociedade brasileira apresenta-se mutante, individualista e plural, instalada em cidades com grandes desigualdades e carências, onde agir pelo bem do coletivo é uma tarefa difícil e um desafio, uma vez que nossas cidades querem ser globais em um quadro problemático de fragmentação sócio territorial.

O conceito de fragmentação para Ferrão (2004, in PINTO, 2008) está associado tanto a comportamentos sociais, quanto a estratégias imobiliárias ou políticas públicas urbanas.

“As cidades de hoje são, mais do que nunca, espaços fragmentados do ponto de vista urbanístico, social e cultural. Mas a consequência é a mesma: incomunicabilidade. Por falta de tempo, de vontade ou de capacidade, através de estratégias explícitas de distinção ou simplesmente como consequência da voracidade dos novos tempos, a cidade cresce e torna-se mais complexa num contexto de fragmentação cada vez mais acentuada. Este é um traço constitutivo das cidades contemporâneas, que deve ser analisado de forma rigorosa e que não pode deixar de apelar a novas formas de intervenção por parte da sociedade civil e da ação pública”. (FERRÃO, 2004 in PINTO, 2008).

Para Secchi (2003 in PINTO, 2008) “a cidade fragmentada pode ser uma oportunidade e não um obstáculo”. De posse desta ideia é necessário contextualizá-la para que a fragmentação exposta na configuração da cidade não seja reproduzida nos territórios e sim utilizada em sua potencialidade lançando mão da diversidade e da qualidade que ela encerra, podendo contribuir para a integração das favelas à cidade formal.

Ferreira (1989) define o verbete “Integrar” como sendo: “tornar inteiro; completar, inteirar, integralizar. Inteirar-se, completar-se; juntar-se, tornando-se parte integrante; reunir-se, incorporar-se”.

Segundo Mariosa (2003) a integração dentro do campo da sociologia consiste no processo de introdução de indivíduos ou grupos em contextos sociais maiores, com padrões e normais mais gerais. Defende-se que quanto maior for a integração dentro de uma sociedade, maior será o nível de concordância entre os seus membros e maior será a estabilidade social na comunidade.

Desta forma pretende-se discutir como os projetos para a urbanização de favelas podem utilizar a fragmentação do território para proporcionar a integração e não potencializar a separação que está condenada, tendo o cuidado com a integração total, pois apesar de apresentar características positivas, pode gerar lentidão nas dinâmicas sociais e um congelamento de ideias que dificultem as transformações. (MARIOSA, 2003)

A favela é parte da cidade contemporânea e não deve ser tratada de forma apartada desta, deve sim compor o tecido urbano sendo utilizada a riqueza da produção popular propiciando a integração das preexistências físicas e das relações sociais.

### 3. A FRAGMENTAÇÃO NAS INTERVENÇÕES EM FAVELAS EM SÃO PAULO: OS CASOS DA NOVA JAGUARÉ E DA CIDADE NOVA HELIÓPOLIS

No Brasil, a partir da década de 1980 a visão sobre as favelas muda, sendo então entendida como alternativa de moradia da população de baixa renda frente a ausência de políticas públicas efetivas no setor habitacional (RUBIO, 2011).

Mesmo a promulgação da Constituição Federal em 1988 e a existência de programas para urbanização, além de instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade em 2001, não lograram intervenções que contribuem para a integração à cidade formal, e sim potencializam a segregação sócio espacial.

As duas favelas estão na cidade de São Paulo, com tempo de ocupação superior a 4 décadas, onde foram implantadas intervenções de diversas naturezas pelo poder público, e ainda assim apresentam características de fragmentação do tecido e ausência de integração à cidade formal onde estão inseridas.

A Favela Nova Jaguaré e a Cidade Nova Heliópolis localizam-se em regiões consideradas nobres da cidade, com idênticas distâncias da área central, dotadas de acessibilidade, ligadas a redes de transporte público e a bens e serviços públicos, e com população economicamente inserida no mercado de trabalho e de consumo (**fig.1**).

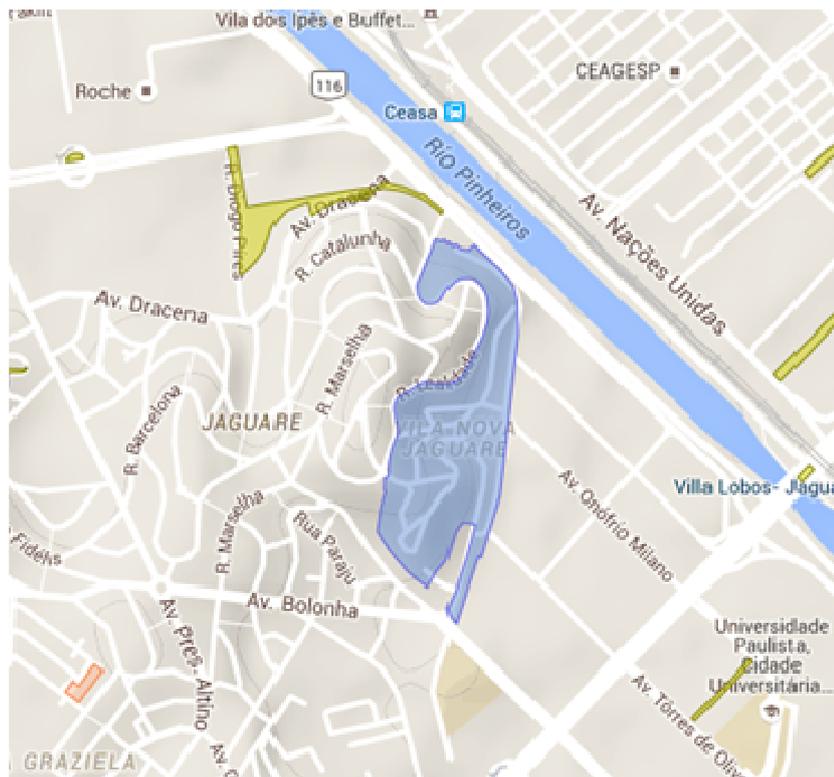


**Fig.1:** Mapa de localização das favelas em São Paulo  
**Fonte:** Manipulação do mapa de RUBIO, 2011

### 3.1. NOVA JAGUARÉ

A Nova Jaguaré é uma das mais adensadas e antigas do município de São Paulo, procurada pela população de baixa renda por localizar-se no bairro do Jaguaré, na Zona Oeste, em uma das áreas mais valorizadas da cidade, próxima a centros do setor terciário, a bairros de classe média e média alta e junto a importantes vias de circulação e as estações de trem Villa Lobos e Ceasa da linha esmeralda da Companhia Paulista de Trens metropolitanos - CPTM.

Próxima ao Rio Pinheiros, tem divisa com o Bairro da Lapa e com o Bairro de Presidente Altino do Município de Osasco, possui 12 mil habitantes em 3.619 domicílios cadastrados, distribuídos por cerca de 16,6 ha. (fig.2)



**Fig.2:** Mapa de localização da favela Jaguaré em São Paulo  
**Fonte:** HABITASAMPA. Disponível em: [www.habitasampa.inf.br](http://www.habitasampa.inf.br)

#### 3.1.1. Histórico da ocupação e das intervenções

A ocupação remonta à retificação do Rio Pinheiros em 1930 que era uma barreira ao crescimento da cidade. Após esta obra a área passou a ser transformada pela Companhia Imobiliária Jaguaré, dirigida pelo engenheiro Henrique Dumont Villares para a implantação

um distrito industrial e de um loteamento residencial para operários (TRENTO, 2011).



**Fig. 3:** Proposta da Companhia Imobiliária, observa-se o contraste entre o parcelamento das áreas industrial e residencial  
**Fonte:** Mauro Freire, 2006

Esta Companhia promoveu diversos movimentos de terra para o desmonte da colina e nivelamento do terreno, considerando a área propícia pela boa localização, pela proximidade à linha ferroviária e do fácil acesso às ferrovias que conectavam ao interior do estado e à região Sul do país, além da abundância de água.

A favela ocupa uma área pública originária de doação da Companhia à Prefeitura, há época do loteamento para a implantação de um parque público para o lazer do empreendimento residencial previsto pelo engenheiro Henrique Dumont Villares. **(fig.3)**

No lançamento do bairro residencial, apenas algumas casas foram construídas, sendo a maior parte dos lotes vendidos vazios. Isso fez com que os novos moradores construíssem por conta própria casas mais modestas ou parcelassem os lotes para mais de uma moradia (FREIRE, 2006).

Em 1952, dez anos após a venda dos 2000 lotes residenciais propostos por Villares, apenas 5% das casas haviam sido construídas. O fato do bairro não ter sido ocupado, como previsto, permitiu que a indústria se apropriasse da área destinada ao parque público. Essa ação aliada ao fácil acesso à área e à conjuntura econômica e social abriu caminhos para ocupações posteriores, que datam de 1965 conforme dados da Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP.

No ano de 1962, o processo teve continuidade com a ocupação de áreas com maior facilidade de acesso, menor declividade e ausência de vegetação.

Em 1968 observa-se que áreas ainda não ocupadas eram o campo de futebol e a Praça 11, ambas de uso coletivo. Neste mesmo período, havia aproximadamente 370 barracos e uma escola, fato que permitiu o reconhecimento da favela e o início das ações da PMSP.

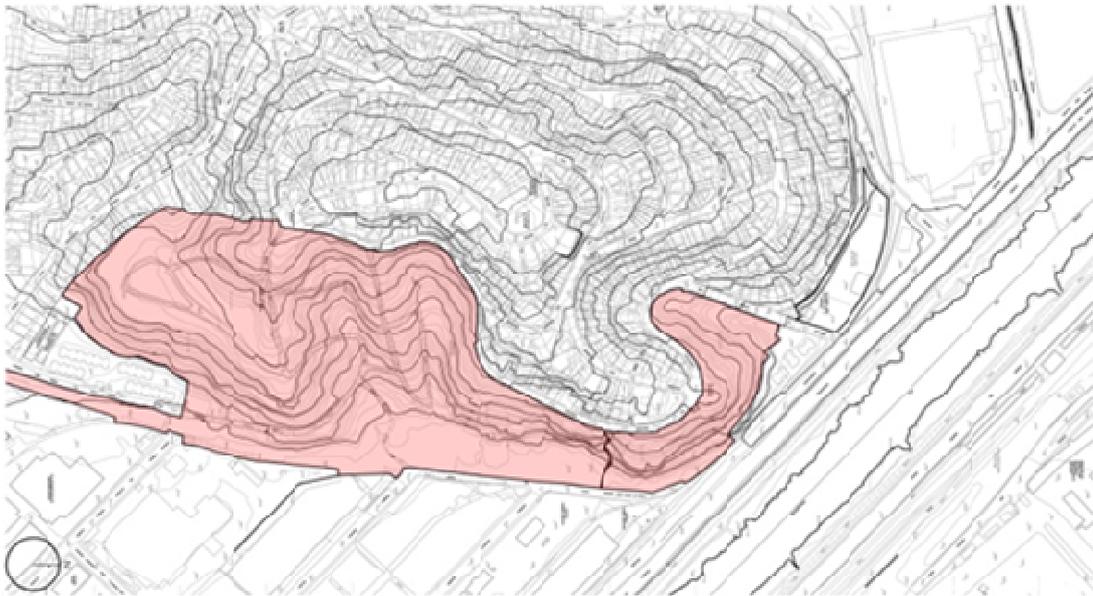
Em 1973, há um aumento significativo da população, que passou a ocupar novas áreas, seguindo a mesma lógica das ocupações anteriores. Segundo levantamento das Favelas e Favelados do Município de São Paulo realizado pela Secretaria do Bem-Estar Social - SEBES, o número de moradias instaladas aumentou para 850.

Como sintetizado por Sato (2013), no **quadro 1**, ao longo dos anos a favela passou por uma série de intervenções públicas que, por diferentes razões, principalmente, pela necessidade de implantação de infraestrutura urbana e situações de risco levaram à remoção de 2.567 de famílias e a demolição de suas moradias.

Ao final da década de 1970, ocorreu a remoção dos barracos localizados próximos à Marginal Pinheiros para dar lugar à estação de trem Jaguaré. Em 1977 a região apresentava consolidação, as áreas não ocupadas eram aquelas onde as declividades eram superiores a 50% e distantes das vias de acesso e do Campo de Futebol, que permanecia desocupado. Porém, em 1986, nota-se que em função da alta demanda por moradia, as duas áreas de lazer foram inteiramente ocupadas, ficando vazias apenas aquelas muito íngremes. Em 1980 para as obras para contenção de encostas e drenagem a cargo da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, foi construído alojamento provisório para 20 famílias no campo de futebol, mas a falta de recursos fez a obra ser paralisada, deixando vago o alojamento que propiciou a ocupação por novas famílias **(fig.4)**.

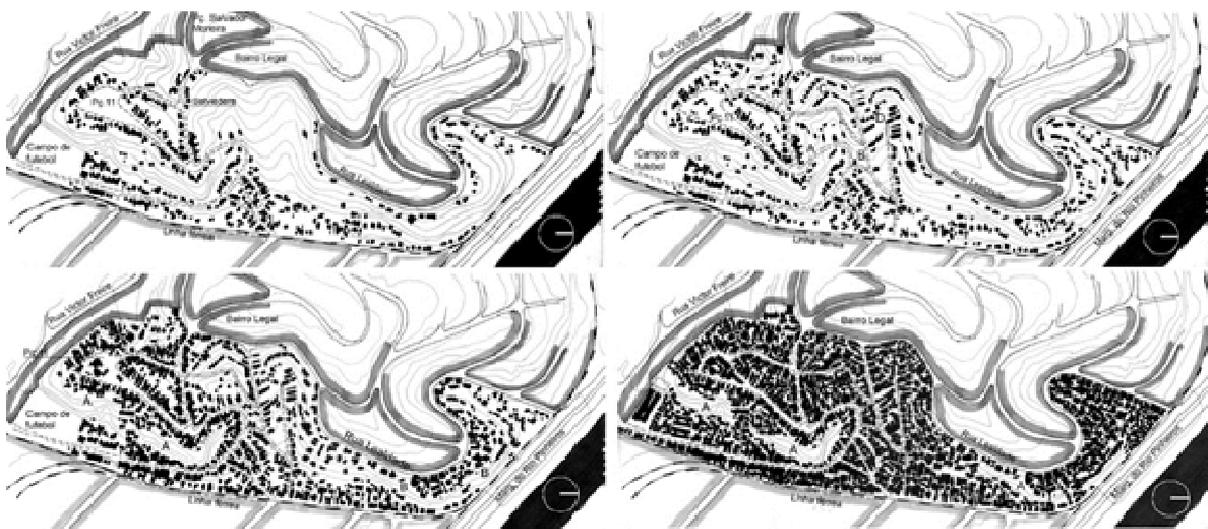
Políticas de remoção instituídas na favela Nova Jaguaré de 1977 a 2012						
Período	Prefeito	Órgão responsável	Nº de remoções	Causa	Atendimento oferecido	Provisão habitacional na gestão
77/79	Olavo Setúbal	Bem-Estar Social	25 famílias localizadas na Av. General Vidal	Construção da estação do trem FEPASA e do canteiro de obras do cebolão	Caminhões e trens oferecidos pela FEPASA, transferências das famílias providas pela Prefeitura para áreas espalhadas pelo Butantã	-
81/84	Mario Covas	FABES, SAR, IPT/EMURB	Cerca de 160 famílias	Deslizamento de terra	20 famílias realojadas para o campo de futebol 140 famílias transferidas para galpões do CEAGESP onde ficaram por 2 meses e depois tiveram a opção de mudar para lotes urbanizados na Gleba do Pêssego, Jardim Arpoador, ou em uma área da COHAB Osasco	-
89/91	Luiza Erundina	PMSP	75 famílias	Obras de taludamento e drenagem para evitar novos deslizamentos	Algumas famílias realocadas para a parte mais sul da encosta (próximo ao campo de futebol. Transferência das famílias para o Conjunto raposo Tavares, construção de alojamentos para abrigar 12 famílias	-
1995	Paulo Maluf	PMSP	Mais de 40 famílias pelas obras de taludamento e 1714 pelo PROVER	Obras de taludamento e drenagem para evitar novos deslizamento e construção dos conjuntos habitacionais do PROVER	Indenização com R\$ 1.700,00. Cerca de 40 famílias. 17 famílias não aceitaram a proposta e foram transferidas para alojamento provisório no Tendal da Lapa.	260 pelo PROVER, Conjunto nova Jaguaré I e II. Obras iniciadas em 1996
2002	Marta Suplicy	PMSP	25 famílias do Morro do Sabão	Deslizamento	Não foram encontradas informações	-
06/11	Gilberto Kassab	Habi Centro	1879 famílias	Remoções preventivas devido a apresentação de risco de certas áreas e obras de urbanização construção de conjuntos habitacionais, obras viárias, sistema de esgoto, água e etc.	Transferência para unidades habitacionais construídas pela PMSP, bolsa aluguel entre R\$ 300,00 e R\$ 500,00 ou cheque despejo de R\$ 5000,00. Casas de alvenaria ou madeira foram remanejadas em locais na própria favela	942 unidades habitacionais
Total			Cerca de 2567			1202

**Quadro 1:** Resumo das intervenções realizadas na Nova Jaguaré.  
**Fonte:** SATO, 2013



**Fig.4:** Planta da ocupação que configura a Favela Nova Jaguaré (vermelho).  
**Fonte:** Mauro Freire, 2006

A partir da década de 1980, a favela apresentava diferentes padrões de moradias, onde a qualidade estava relacionada com a localização na área, assim como da situação econômica de seus moradores. Em torno da Praça 11, por exemplo, a população vivia melhor, já que as moradias ligadas às redes de água e esgoto, instaladas em ruas pavimentadas, com iluminação pública, possuíam rede de telefonia e coleta de lixo. Além disso, eram atendidas por equipamentos como escola, creche, assim como comércios e serviços, nas proximidades da Rua Vitor Freire, com fácil acesso ao transporte público. O crescimento da favela pode ser explicado devido à realocação de dezenas de famílias de outras favelas, resultado de um programa de desfavelamento realizado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB. Esta atitude foi responsável pela expansão da favela para áreas de maior declividade e risco, onde a vegetação passou a ser retirada gradativamente, o lixo a ser lançado na encosta e o esgoto escoado a céu aberto (PISANI, 2011).



**Fig.5:** Representações historiográficas do processo de ocupação na Favela Nova Jaguaré, datadas de 1968, 1973, 1977 até 1986.  
**Fonte:** Mauro Freire, 2006.

Ainda na década de 1980, na gestão de Mario Covas, após um deslizamento, cerca de vinte famílias foram removidas para o Campo de Futebol, para obras de drenagem e contenção de encostas.

Entre 1983 e 1985, as obras buscaram beneficiar diretamente os moradores pretendendo sanar as situações de risco de deslizamento, tendo como solução padrão, a instalação de abrigos temporários na própria favela para as famílias removidas.

Durante esse período destacam-se o remanejamento definitivo das famílias para o Jardim Arpoador e a COHAB de Osasco, distantes da favela, para a obra de infraestrutura na Gleba do Pêssego.

Durante sua gestão a Prefeita Luiza Erundina de Sousa (1989-1992) iniciou uma significativa mudança no conjunto de soluções para a política habitacional da cidade de São Paulo, como alterações na estrutura administrativa, definindo departamentos como a HABI e o Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo – RESOLO como responsáveis pela política habitacional, além da adoção do processo de mutirões para construção de moradias e implantação de infraestrutura onde a gestão seria compartilhada com os movimentos de moradia, além da implementação dos processos de regularização fundiária e de urbanização de favelas. A PMSP assume então o papel de produtor de habitação de interesse social, encerrando o processo usual de desfavelamento (PALA, 2011).

Na Nova Jaguaré foram realizadas algumas intervenções de pequeno porte, por meio de regime de mutirão como as obras de drenagem, a construção de escadarias, a construção de alojamentos provisórios, bem como as obras de contenção de encostas dentro do “Plano de ação para as favelas em situação de risco de vida ou emergência”, assim algumas famílias foram removidas da parte mais ao sul da encosta, próximas ao campo de futebol.

Sob a administração de Luiza Erundina, a Secretaria de Habitação - SEHAB desenvolveu a primeira proposta para a Urbanização da favela com a ideia de atrelar a construção de novas moradias a um conjunto de soluções simples e criativas para resolver os problemas de drenagem e encaminhamento das águas pluviais. O projeto não foi executado. Há menção ao primeiro projeto de provisão habitacional definitiva no Setor 3, onde um deslizamento desalojou 75 famílias que estavam na área de risco e, em seu lugar, foi proposta a construção de 71 unidades escalonadas entre os taludes de contenção. Com o término de sua gestão, em 1992, o projeto foi abandonado e a área foi novamente ocupada.

Já nas gestões dos prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta (1993-2000) 1.714 famílias foram removidas para a execução dos conjuntos do Cingapura com 260 unidades, sendo uma ação dentro do Programa de Verticalização das Favelas do Município de São Paulo – PROVER, gerando um déficit de 1.454 moradias. Com isso, aproximadamente 1.400 famílias receberam o “cheque-despejo” no valor de R\$1.700,00.

É importante mencionar que, nesse momento, a SEHAB chegou a estudar a possibilidade de remover o total de famílias que residiam na favela para construir um grande “Complexo Cingapura” na área:

“[...] Com um planejamento que visava a abertura de vias sinuosas e que pouco respeitavam a topografia, resultando em declividades muito acentuadas, o plano é urbanizar a favela com diversos edifícios de 5 e 7 pavimentos” (FREIRE, 2006).

Independentemente do número exato de unidades habitacionais projetadas para a segunda etapa do Conjunto Habitacional<sup>9</sup>, este era bem abaixo da demanda de 3000 unidades, verificada há época. O não atendimento à totalidade da favela e a extrema dificuldade de implantação dos edifícios na encosta dificultou a construção do conjunto (TRENTO, 2011).

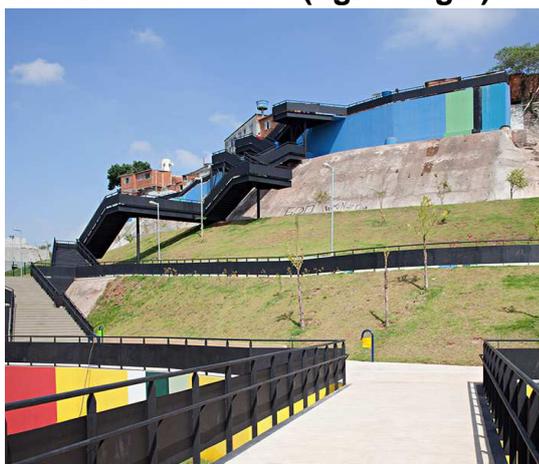
Na gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001 e 2004), dentro do Programa Bairro Legal foi realizada a revisão do projeto de urbanização para a favela. Os principais objetivos do programa eram: sanar as problemáticas relacionadas a áreas de risco, implantar redes de saneamento básico, pavimentar as vias, viabilizar a coleta de lixo, regularizar a situação fundiária de todos os lotes a serem preservados e prover unidades habitacionais para famílias removidas durante as obras.

A elaboração desse novo projeto considerou a participação popular que elegeu a proposta que previa a remoção de 1.540 famílias (SEHAB, 2003). As diretrizes da política habitacional incorporaram os preceitos da legislação e da política federal elaborando o primeiro Plano Municipal de Habitação - PMH da cidade de São Paulo, que vigorou até o ano de 2011, na gestão de Gilberto Kassab que desenvolveu o segundo PMH (BARDA & FRANÇA, 2011). O principal objetivo do primeiro PMH foi o de criar grandes eixos de atuação na cidade de São Paulo capazes de incentivar a inclusão sócio espacial da população de baixa renda nas áreas municipais mais valorizadas (FONTES, 2005).

No entanto, apesar de propor para a área do Jaguaré uma nova abordagem de intervenção, apenas a licitação do projeto foi levada a termo e o atendimento se resumiu a 26 famílias atingidas por um novo deslizamento.

Nas gestões de José Serra e Gilberto Kassab entre os anos de 2006 e 2012, a favela Nova Jaguaré foi considerada uma das áreas prioritárias para o atendimento em função de ser um dos quatro maiores assentamentos precários da cidade de São Paulo, sendo então desenvolvido projeto para a implantação de infraestrutura urbana e a construção de novas unidades para atender as famílias das áreas de risco e a construção de equipamentos públicos. (FRANÇA, 2012).

É importante mencionar as alterações como a subtração de uma grande área de provisão habitacional e a execução de um parque, a diminuição da provisão habitacional e da remoção de unidades habitacionais na encosta leste – às margens do Rio Pinheiros e a criação de duas áreas de provisão vizinhas a favela – os conjuntos Alexandre Mackenzie e Kenkiti Simomoto<sup>10</sup>. (fig.6 e fig.7)



**Fig.6:** Obras para a contenção de encostas na Nova Jaguaré. **Fonte:** Escritório Marcos Boldarini. Disponível em [www.boldarini.com.br](http://www.boldarini.com.br)

<sup>9</sup> A Coordenação do PROVER informa em 27 de outubro de 1998 que o número de unidades previstas é de 1384.

<sup>10</sup> Ver projeto do Arquiteto Marcos Boldarini para a área. Disponível em: [www.boldarini.com.br](http://www.boldarini.com.br)



**Fig.7:** Conjuntos Alexandre Mackenzie e Kenkiti Shimomoto

**Fonte:** Escritório Marcos Boldarini. Disponível em [www.boldarini.com.br](http://www.boldarini.com.br)

Os dados informados pela PMSP apontam que as gestões de José Serra e Gilberto Kassab finalizam suas ações na favela do Jaguaré criando um déficit habitacional de 937 unidades habitacionais, sendo as famílias inseridas no programa de aluguel social. Como aponta Valieris (2015) a omissão de informações claras quanto ao número de remoções, da provisão habitacional, e do remanejamento prejudica o entendimento completo sobre o processo de urbanização da favela Nova Jaguaré.

A falta de controle e transparência do processo contribui para que o planejamento habitacional se apresente frágil, e, portanto, dificultando o enfrentamento do déficit habitacional real da cidade de São Paulo.

### **3.1.2. A participação popular**

No âmbito da pesquisa “Intervenções contemporâneas em cidades da América do Sul: Estudo das transformações territoriais em assentamentos precários. São Paulo / Brasil – Medellín / Colômbia” nos dias 09 e 16 de junho 2015 foram realizadas oficinas junto aos moradores da Nova Jaguaré tendo como objetivo escutar as vozes daqueles que passaram pelos processos de urbanização promovidos pela PMSP.

Nas oficinas foi proposto aos participantes que se dividissem em grupos por temas: Habitação, Meio ambiente, Espaço Público e Mobilidade e, por fim, Participação Social.

Para cada grupo foram sugeridas indagações que guiaram as discussões sendo apresentados os resultados e as conclusões para toda a equipe.

Segundo relatos dos moradores o processo de ocupação da área iniciou-se em 1960 e intensificou-se durante os anos 1970, quando grande parte das famílias que chegavam a esse território migrava da região nordeste do país e compartilhava o espaço, com as indústrias. Nesse momento, as casas eram construtivamente precárias, mas ocupavam grandes terrenos e possuíam uma relação generosa com o espaço público: “*a rua era continuação da casa*”.

A partir de 1985, inicia-se o surgimento de comércio na região, incluindo a construção de um *shopping center* gerando novas possibilidades de emprego. Além disso, houve um contínuo processo de melhoramento e de expansão das habitações, prática essa que ganhou novas proporções após o início das melhorias urbanas.

A presença da PMSP na área foi constante entre os anos de 2005 a 2011, período onde ocorreram transformações urbanas importantes, no entanto, a população apresenta o fato de que antes das obras a área possuía uma série de pontos positivos que deixaram de compor seu cotidiano como a apropriação do espaço público pela população para festas e recreação infantil, hoje o espaço é ocupado por automóveis.

Além disso, havia uma grande articulação entre os grupos familiares, gerando um senso de comunidade e de segurança na área. Antes os terrenos e os espaços livres eram maiores que hoje, em função do forte processo de verticalização e adensamento construtivo, seja para acomodar o aumento da família seja para a produção de cômodos para aluguel, caracterizando uma nova fonte de renda para as famílias.

Surge o tema da valorização imobiliária, onde os preços dos aluguéis de cômodos variam de R\$ 500,00 a R\$ 800,00.

A construção de imóveis para aluguel vem ocupando os espaços públicos, inclusive por grupos de famílias que foram removidas durante o processo de urbanização e que não encontraram outra opção de moradia ou por pessoas que fazem parte do grupo armado que exerce certo controle sócio político e que, mesmo com denúncias realizadas à prefeitura, nenhuma atitude foi tomada visando à proteção ao bem público. Cerca de 90% das famílias removidas e não atendidas pelo programa de provisão de moradia na Nova Jaguaré retornaram para a área e vivem em casas alugadas.

As oficinas trouxeram ainda a informação de que houve o aumento do preço de venda dos imóveis, atualmente uma moradia que tem valor estimado de R\$ 50 mil, pode ser vendida por valores que giram entorno de R\$ 100 mil a R\$ 200 Mil.

O programa de provisão de habitação social também foi discutido na oficina e, ainda que a população reconheça o fato de que 2/3 das famílias removidas foram realocadas em unidades habitacionais na mesma área, existe uso não controlado desses apartamentos.

Por fim, a população reconhece também como consequências negativas do processo de urbanização o aumento do número de veículos no bairro, gerando congestionamento em horários de pico, assim como também mencionaram o aumento de vandalismo nos espaços públicos, o aumento de tarifas elétricas e o surgimento de bailes funk.

Sobre esse último aspecto, é questionada a sua relação com a população moradora da área, levantando a possibilidade de que seja apenas uma atividade econômica alternativa atendendo a uma demanda externa.

Quanto às consequências positivas do projeto de urbanização, os participantes da oficina mencionaram a regularização da propriedade com a emissão de escrituras, o reconhecimento da área como bairro, a maior oportunidade de educação graças ao atendimento pelas escolas da região, bem como pelas redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A melhoria da aparência da área foi estimulada pelo processo de urbanização uma vez que o tratamento das áreas públicas incentivou os moradores a melhorarem suas casas, interna e externamente. Quanto ao setor econômico, houve um desenvolvimento do setor terciário, gerando mais empregos e oportunidades de trabalho autônomo.



**Fig.8:** Aspectos da favela Vila Nova Jaguaré

**Fonte:** Registro da Pesquisa XXXX, 2015

### 3.1.3. Situação atual

Os espaços públicos nos conjuntos habitacionais construídos nas gestões Paulo Maluf, Celso Pitta, José Serra e Gilberto Kassab assim como o projeto do Arquiteto Marcos Boldarini e os taludes a beira da Marginal Pinheiros passam por um processo de reocupação organizada. (Fig. 9)



**Fig. 9:** Imagens antes e da ocupação dos espaços públicos do Conjunto PROVER localizado às margens da Marginal Pinheiros. **Fonte:** Registros da pesquisa XXXXX, 2015

Moya Recio, (2016)<sup>11</sup> considera que

“A urbanização da favela vem conformando, ao mesmo tempo, um campo de oportunidades e constrangimentos. Com este processo de urbanização a casa ganha ‘mais valor’, tanto material, quanto simbólico. Isso também pode viabilizar a saída de uma situação de extrema precariedade habitacional. Mas, por outro lado, este processo pode impor novos custos associados à ‘formalização’ da moradia, como contas e parcelas a pagar. Isso pode ainda incentivar a ‘venda da chave’ nas situações de maior vulnerabilidade socioeconômica”.

Em 2003 havia 3.619 barracos que abrigavam 12.240 moradores, já em 2016, os números do HABITASAMPA apontam para a existência de 4500 domicílios na Nova Jaguaré.

Atualmente, a gestão do Prefeito Fernando Haddad prevê atender mais 160 famílias com o programa de urbanização de favelas no setor Barão de Antonina, conforme publicado no site HABITASAMPA<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Maria Encarnación Moya Recio, pesquisadora do Núcleo de Estudos de População - Nepo da Unicamp. **Pós-doutorado:** “Trajetórias habitacionais e desigualdades na pobreza: interações entre as trajetórias da ‘Nova Jaguaré’ e o programa de urbanização de favelas na cidade de São Paulo”

<sup>12</sup> Para maiores detalhes ver [www.habitasampa.inf.br](http://www.habitasampa.inf.br).





**Fig.11:** Imagens denominadas déficits no PMH  
**Fonte:** Plano Urbanístico de Heliópolis. (PMSP, 2010)

Arrisca-se a afirmar que dentre as modalidades implementadas, aquelas previstas no Programa Bairro Legal em 2001 tenham sido as únicas baseadas em um conjunto de ações e estratégias integrais e integradas no sentido da inserção e integração plena deste assentamento à cidade.

Em 2010 a PMSP publicou o Plano urbanístico indicando ações para o período entre os anos de 2010 e 2024 apoiadas no Plano Municipal de Habitação publicado em 2011.

### **3.2.1. Histórico da ocupação e das intervenções**

Dois importantes aspectos destacam-se como justificativas da formação e da consolidação da Favela do Heliópolis nas últimas três décadas do século XX: a localização privilegiada em relação ao Centro e aos municípios vizinhos, o que representava possibilidades de ocupação e emprego; e as ações do Poder Público na área desde a instalação provisória de famílias removidas de outras áreas, até os vários empreendimentos para provisão de habitação (RUBIO, 2011).

A Condessa Álvares Penteado loteando parte de sua propriedade localizada no antigo sítio do Moinho Velho, hoje bairro do Ipiranga, em 1923, denomina o trecho como Vila Heliópolis e solicita a prefeitura o arruamento das vias configuradas pelo loteamento e constrói uma vila operária (PMSP, 2004 in RUBIO, 2011).

No ano de 1947, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI adquiriu a área para a instalação de unidades habitacionais, as quais não foram construídas.

Posteriormente o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social – IAPAS passa a ser o proprietário de toda a gleba.

Loteadores não autorizados passaram a negociar lotes e casas em nome da condessa Penteado, causando conflitos, dificultando a mobilização dos moradores para a formação de uma comissão que atuaria na fixação da população na área, a qual teria o apoio da Pastoral da Moradia.

Até a década de 1960, segundo informações de moradores mais antigos, a área possuía inúmeras árvores frutíferas e duas lagoas com água potável. Na década de 1970 a favela expandia-se em novos setores, com o crescimento da população dada pela crise econômica, com a alta da taxa de desemprego e pela migração nordestina, bem como pelo remanejamento de 150 famílias das favelas da Vila Prudente e Vergueiro para alojamentos provisórios, para a implantação da Avenida Professor Luiz Ignácio de Anhaia Melo realizada pela PMSP entre os anos 1971 e 1972 (RUBIO, 2011).

Em 1980 a população organizada intensifica a luta pela melhoria das condições de habitabilidade em Heliópolis, em função inclusive das várias ações de reintegração de posse impetradas contra os compradores dos lotes.

Na mesma década tem o início o Programa PROFAVELA, o qual incluiria nos Programas Pró-Água e Pró-Luz a favela. Estes programas da PMSP visavam implantar a infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e para o fornecimento de energia elétrica oficiais (PADIÁ, 2012).

O IAPAS obtém reintegração de posse em 1983, porém com a pressão sistemática dos moradores, acelerou o início das negociações entre os Ministérios da Previdência Social, do Interior, o BNH e a PMSP para encontrar soluções dos problemas observados na área. A PMSP, por meio da SEHAB / HABI, solicitou à EMURB um levantamento da área para fornecer subsídios para intervenções e, principalmente, à formatação do Plano Habitacional Integrado Heliópolis. Por meio de um convênio entre a COHAB, a Secretaria Especial de Ação Comunitária - SEAC e a Sociedade Comunitária Habitacional Pró-favelas, foi firmado o compromisso de fornecer materiais para a construção de 10.000 habitações por meio de mutirão. Nesse mesmo contexto a PMSP doaria 2.480 lotes para efetivar a construção das unidades. Além do atendimento habitacional, foram instalados 17 Mil metros de guias e sarjetas, cobrindo praticamente todo o sistema viário existente. A COHAB-SP, neste momento instalou na área um escritório para acompanhamento permanente do projeto.

Em 1987 a gleba onde está localizada a Favela do Heliópolis foi comprada pela COHAB-SP e a favela foi dividida em 14 matrículas individualizadas e nomeadas pelas letras de "A" a "N", totalizando uma área de aproximadamente um milhão de m<sup>2</sup>.



**Fig.12:** Mapa de identificação das glebas que configuram a favela do Heliópolis.  
**Fonte:** Disponível em: [http://www.favelization.com/2009\\_05\\_01\\_archive.html](http://www.favelization.com/2009_05_01_archive.html)

Entre os anos de 1989 e 1992 foi consolidado o Plano Global de Intervenção, o qual previa a comercialização e regularização dos lotes de parte já urbanizada das Glebas A e K. Inúmeros projetos desse plano foram implantados, a construção de unidades habitacionais, a implantação de infraestrutura de saneamento básico, drenagem de águas pluviais, a construção de muros de contenção e a pavimentação de vias.

Em 1993 por meio da Lei nº. 1.450 a área ocupada pela favela passa a ser denominada como “Cidade Nova Heliópolis” e em 1996 foi publicado o Plano de Ação do Complexo de Favelas Heliópolis / São João Clímaco, retomado como parte integrante do Programa de Verticalização e Urbanização – PROVER. O plano não foi aprovado pela população, pois os moradores temiam um intenso processo de remoção, em função da política de desfavelamento que vigorava há época, sendo o projeto modificado para uma proposta que contemplava, além da provisão habitacional, a requalificação de parte da área.

Cerca de 120 mil m<sup>2</sup> da Gleba K foram inseridos no Programa Prosaneer da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP em 1998, para a implantação de redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, contemplando a educação ambiental (PADIÁ, 2012).

Na gestão da Prefeita Marta Suplicy entre os anos 2001 e 2004 a prefeitura elabora o plano de urbanização integral de Heliópolis iniciando as ações pela Gleba K, a maior delas. A implantação do projeto para a Gleba K foi previsto em etapas a partir da complexidade de cada um dos 06 setores que a compunham. O setor Mina 1 teve o projeto executivo para a implantação concluído, mas o processo licitatório não foi levado a termo.

O projeto para a Gleba K foi aprovado pela população, mas não chega a ser implantado em função da troca de gestão e da reivindicação da revisão do projeto pela população, uma vez que previa cerca de 1700 remoções para a implantação (RUBIO, 2011).

As diretrizes estabelecidas pelo Programa Bairro Legal para a Gleba K incluíam a necessidade do desadensamento da favela com a implantação de um sistema viário que possibilitasse a circulação de veículos para o transporte público, bem como para a implantação de espaços público de lazer, convivência e a integração com as vias do entorno.

As gestões que se seguiram com os Prefeitos José Serra e Gilberto Kassab entre os anos de 2005 a 2012 retomaram a discussão sobre os projetos, tendo inclusive implantado conjuntos habitacionais e equipamentos urbanos como o CEU – Heliópolis, mas sem aprofundar a discussão sobre a necessidade da revisão do plano geral de urbanização da favela (PADIÁ, 2012).

Em 2010, a PMSP publica o Plano Urbanístico para Heliópolis resultado do trabalho das equipes junto da população moradora.

Com a mudança da gestão para o Prefeito Fernando Haddad a atuação da Prefeitura frente a questão das favelas perde a força restringindo-se em Heliópolis a concluir as obras de construção dos conjuntos iniciadas na gestão anterior.

A tabela 2 sintetiza as informações acima apresentadas a respeito da cronologia da ocupação e das ações do poder público na favela do Heliópolis.

<b>OCUPAÇÃO DA ÁREA E MELHORIAS</b>	
<b>1923</b>	Primeiros registros de parcelamento da vila Heliópolis;
<b>1947</b>	A área é adquirida pelo IAPI, posteriormente passa a ser propriedade do IAPAS;
<b>1970/1980</b>	150 famílias são transferidas para alojamentos provisórios em Heliópolis devido a remoções realizadas nas favelas de vila prudente e vergueiro; O IAPAS impetra uma série de ações de reintegração de posse; A sociedade amigos e moradores da favela Heliópolis é criada;
<b>1980/1990</b>	Início dos programas pró-água e do pró-luz – 1982; O IAPAS obtém a reintegração de posse. Início das negociações entre o ministério da previdência social, o BNH e a prefeitura. A sociedade amigos e moradores da favela Heliópolis faz pressão; Inicia-se o plano habitacional integrado de Heliópolis. É firmado o convênio BNH/ IAPAS/ COHAB. A propriedade da gleba passa do IAPAS para o BNH, com guarda pela COHAB; É retomado o plano habitacional. A gleba é comprada pela COHAB-SP e a favela é subdividida em 14 glebas; 2.480 lotes seriam destinados ao programa habitacional para construção de habitações por mutirão;
<b>1990/1992</b>	O plano global de intervenções é consolidado com indicação da regularização e comercialização dos lotes das áreas já urbanizadas das Glebas A e K; Unidades habitacionais são implantadas em lotes urbanizados pela COHAB nas glebas k e n; O Conjunto Habitacional Delamare é construído por meio de mutirão;
<b>1992/1998</b>	É publicada a lei 1.450 que denomina a área como “Cidade Nova Heliópolis”. É publicado o plano de ação do complexo de favelas Heliópolis/ São João Clímaco, como parte integrante do PROVER. A comunidade refuta a proposta de realocação de moradores e, organizada, conquista um projeto misto, com provisão e requalificação da área. As ações que contemplariam a Gleba K não são efetivadas. Cerca de 20% da Gleba K é inserida no programa PROSANEAR da SABESP (parcialmente implantado).
<b>2001/2004</b>	Na gestão da Prefeita Marta Suplicy entre os anos 2001 e 2004 a prefeitura retoma as iniciativas para a urbanização integral de heliópolis iniciando as ações pela Gleba K
<b>2005/2012</b>	As gestões que se seguiram dos Prefeitos José Serra e Gilberto Kassab entre os anos de 2005 a 2012 retomaram a discussão sobre os projetos, tendo inclusive implantado conjuntos habitacionais e equipamentos urbanos como o CEU – Heliópolis, mas sem aprofundar a discussão sobre a necessidade da revisão do plano de urbanização da favela.
<b>2012/2016</b>	A Gestão Hadad conclui os conjuntos iniciados na gestão anterior e não dá prosseguimento as ações na favela. Inicia a revisão do Plano Municipal de Hbitação em 2015

**Quadro 2:** Resumo das ações e intervenções do Poder Público em Heliópolis

**Fonte:** Quadro atualizado Rubio, 2011

O contexto descrito acima mostra o espectro de ações e intervenções para a urbanização da Cidade Nova Heliópolis, as quais sem dúvida melhoraram a vida da população moradora, mas é importante verificar se estas contribuíram para a integração à cidade tanto do ponto de vista físico, social e jurídico.

### 3.2.2. A participação Popular

Algumas das entidades surgiram na década de 1980 como a Associação de Moradores de Heliópolis, o Grupo do PAM, a Sociedade de Moradores Nova Heliópolis e a União de Núcleos, Associações dos Moradores de Heliópolis – UNAS, que tinham o objetivo de agilizar os melhoramentos em seus respectivos núcleos (RUBIO, 2011) **(Fig.13)**.

Em 1984 realizadas as primeiras assembleias gerais da favela, organizadas pela Comissão de Moradores, com cerca de 3 Mil pessoas, contribuíram para a constituição de comissões de moradores em todos os setores da favela.



**Fig. 13:** Associação de Moradores

**Fonte:** UNAS, 2016 Disponível em: [www.unas.org.br](http://www.unas.org.br)

Atualmente a UNAS é a principal entidade e atende aos diversos núcleos da Cidade Nova Heliópolis tanto no reforço da organização social, na capacitação dos moradores para a defesa de seus direitos e, desenvolvendo atividades de enriquecimento cultural e de formação profissional em parceria com entidades públicas e privadas, nos espaços comunitários. Fundada em 1986 luta junto ao poder público para que sejam implantados todos os serviços públicos e, também, para que a situação quanto à propriedade da terra seja regularizada (RUBIO, 2011).

Segundo o Plano Urbanístico, a população tem sido o foco das intervenções da administração pública desde o ano de 1980, sendo os objetivos o saneamento, a melhoria da habitabilidade e a integração dos diversos núcleos que compõem a favela (PMSP, 2010).

A população moradora de Heliópolis foi sempre ativa na discussão dos problemas e das propostas para as intervenções na favela desde a década de 1970, seja na luta pela permanência na favela, seja na implantação das unidades habitacionais por meio de mutirões da Prefeita Luiza Erundina, no projeto do Programa Bairro Legal, e nos fóruns de discussões para o levantamento das demandas em 2010 para a elaboração do Plano urbanístico do Heliópolis.

Para a elaboração do plano e o esclarecimento de dúvidas acerca das obras que estavam em andamento na década de 2010, os representantes de Heliópolis discutiram em pequenos laboratórios as questões urbanas junto a equipe da SEHAB.

Estes laboratórios ficaram conhecidos como fóruns e seu formato propunha que a discussão fosse continua sem necessariamente estar vinculada a elaboração ou a revisão de planos.



**Figura 14:** Reunião do Fórum de discussões do Plano Urbanístico.  
**Fonte:** Plano urbanístico de Heliópolis, 2012

Os grupos reuniram-se em 4 fóruns: No 1º Fórum a SEHAB apresentou às lideranças a necessidade de tratar Heliópolis como um conjunto único independente da divisão das glebas, ou setores, uma vez que as demandas eram do coletivo da população. Para a equipe da SEHAB esse era o maior desafio.

Já no 2º Fórum foram apresentados os diagnósticos técnicos elaborados pela equipe de arquitetos da SEHAB a fim de ampliar a compreensão e a visão dos moradores como um fator preponderante para a continuidade dos trabalhos e a elaboração das propostas.

Para o Fórum de número três foi utilizada uma maquete para que as demandas fossem visualizadas sobre o território e deste modo facilitasse as propostas das lideranças. As propostas materializadas reforçaram a visão de conjunto fazendo com que as lideranças pensassem no coletivo.

O Plano Urbanístico de Heliópolis a SEHAB é apresentado aos representantes, no 4º fórum, onde foram discutidas e aprovadas umas intervenções e indicadas revisões em outras.

O resultado dos fóruns reforça que o plano deva ser uma construção coletiva contínua para propiciar o debate da população com o poder público, para o atendimento efetivo às demandas reais da área.

Isto posto, cabe dizer que a participação é elemento fundamental para a construção de propostas para intervenções em favelas, uma vez que se pretende com elas a integração plena à cidade formal.

### **3.2.3. Situação atual**

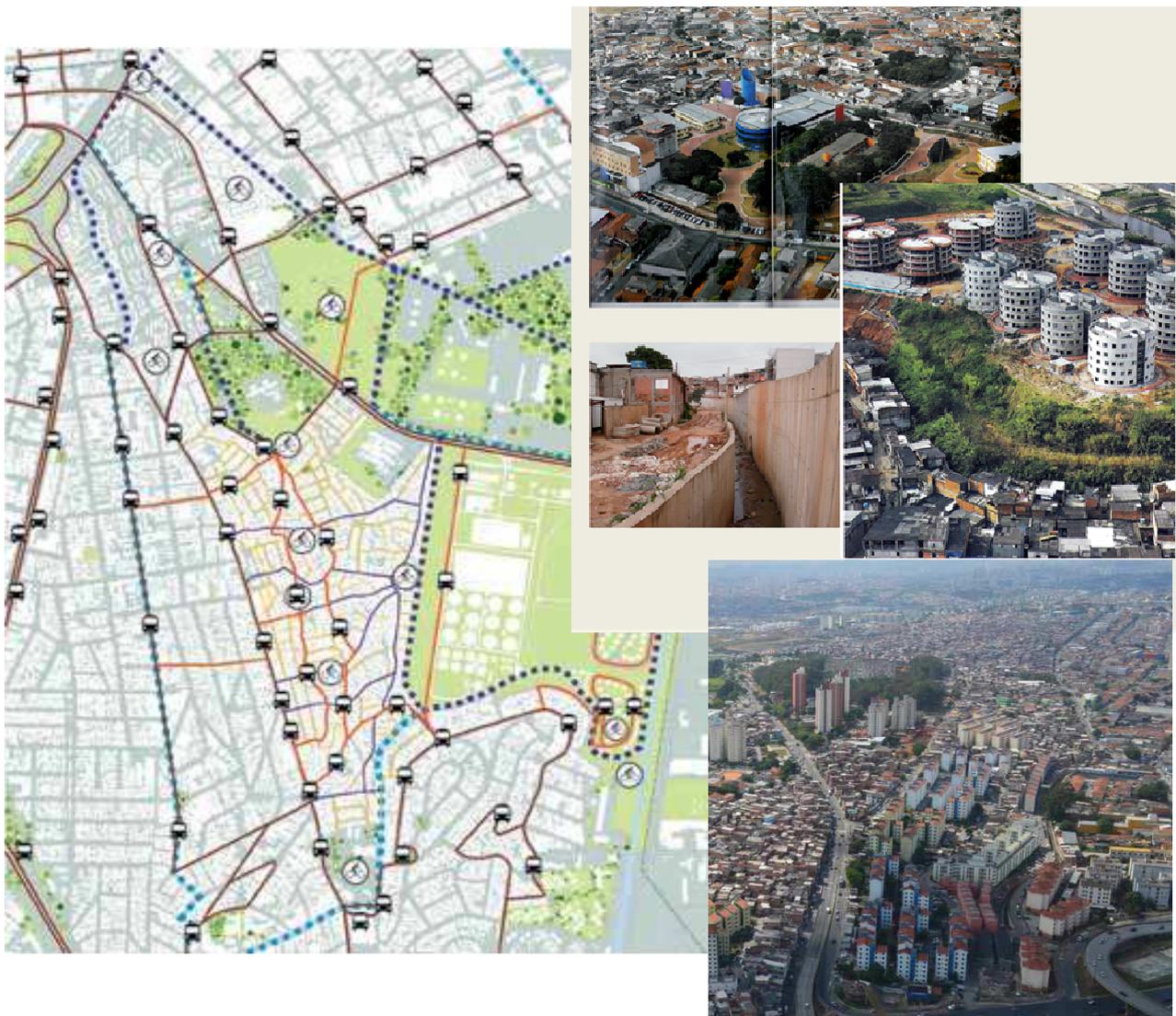
Apesar das inúmeras intervenções com a implantação de equipamentos públicos e conjuntos habitacionais para o assentamento das famílias moradoras, há localidades dentro da favela que ainda permanecem em situação de precariedade e de risco, como moradias que não são atendidas pelas redes de esgotamento sanitário.

Segundo o Plano urbanístico elaborado pela PMSP os diagnósticos apontaram a necessidade da remoção de aproximadamente 5 mil famílias em Heliópolis tanto para a erradicação da precariedade, bem como para a requalificação urbanística com a

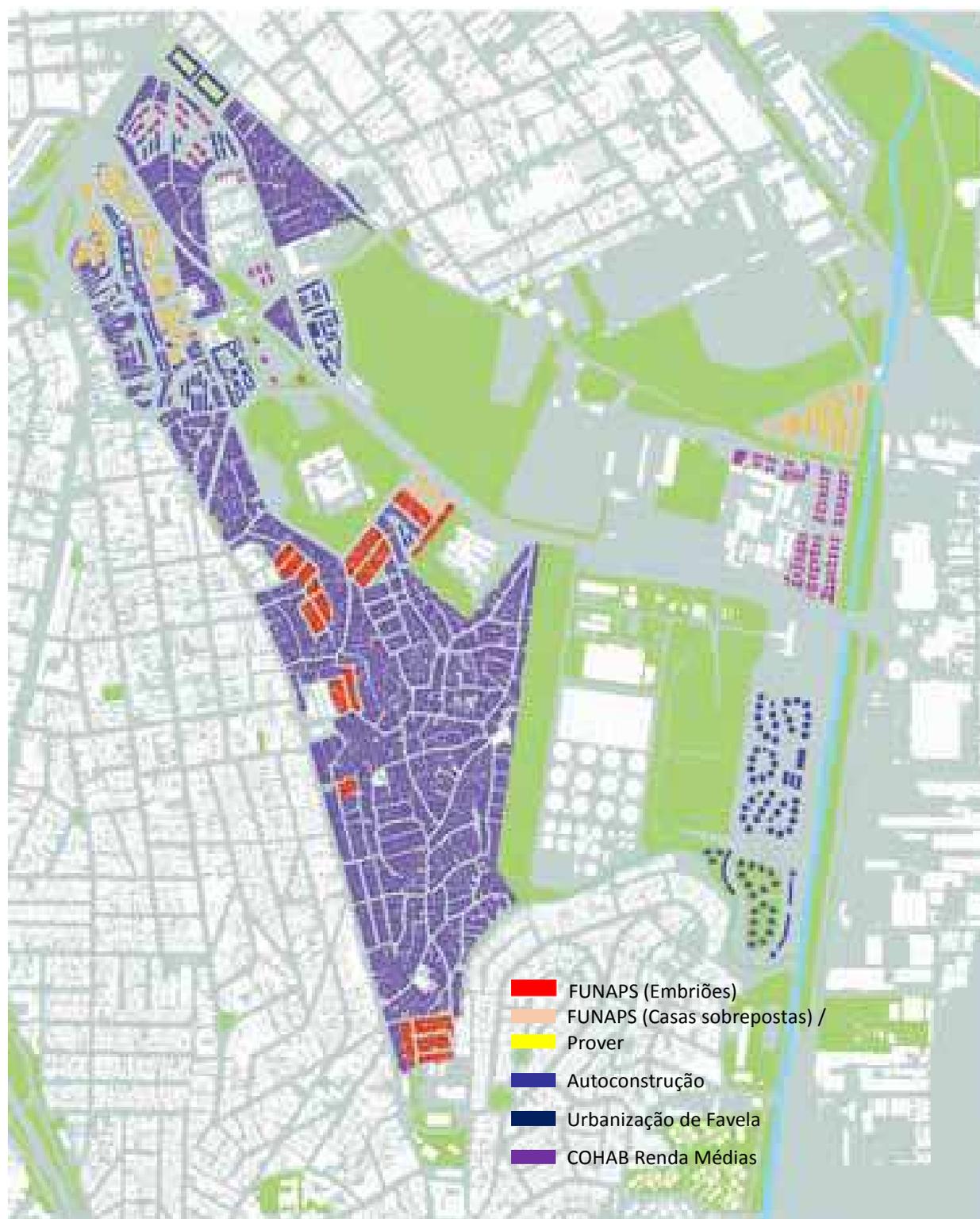
implantação de espaços públicos de lazer e para a melhoria da mobilidade na favela (PMSP, 2010).

Mesmo sem uma visão aprofundada do plano urbanístico é possível verificar que as intervenções propostas ainda não enfrentam de modo efetivo a relação da favela com a cidade formal, concentrando-se no modelo dos conjuntos habitacionais em áreas dentro e no entorno da favela, haja vista a proposta para a hierarquização do sistema viário proposta pelo plano em 2010 onde não há reconfiguração efetiva das vias de acesso para facilitar a circulação dos veículos de transporte público, bem para a integração plena deste com o viário do entorno.

A pergunta que resta é: como este modelo fragmentado de intervenções, aliado a um plano urbanístico com propostas igualmente fragmentadas consolida e respeita a produção popular e propicia a integração física à cidade formal?



**Fig.15:** Imagens do CEU, das unidades em construção e da canalização do córrego Independência.  
**Fonte:** RUBIO, 2011.



**Fig.16:** Mapa de Localização das tipologias habitacionais implantadas em Heliópolis  
**Fonte:** Plano Urbanístico de Heliópolis. (PMSP, 2010)

#### **4. PERSPECTIVAS PARA OS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E A POLÍTICA HABITACIONAL EM SÃO PAULO**

O Plano Municipal de Habitação – PMH publicado em 2011 tem como diretriz principal assegurar o direito à moradia digna<sup>13</sup> enquanto direito social a todos os seus cidadãos.

A PMSP considera que o PMH de 2011 é o resultado do permanente planejamento implementado pela SEHAB a partir de 2005, sendo desta forma importante ferramenta de continuidade da atuação do poder público frente às necessidades habitacionais e de comunicação com a população na cidade.

A elaboração do plano dada como condição pelo Sistema nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS obrigou a PMSP a conhecer, com maior profundidade, a realidade da questão habitacional, bem como estabelecer um alinhamento institucional entre as 03 esferas de governo e com as Metas do Milênio preconizadas pela ONU, possibilitando integrar as políticas, bem como os programas oferecidos.

O período de abrangência do PMH de 2011, 2009 e 2024, apresenta algumas lacunas no que diz respeito ao mapeamento das favelas e demais assentamentos, sem expor os critérios de exclusão de vários destes assentamentos.

“O Censo em 2010 indicava que a população total do Brasil era de 190.755.799 habitantes, dos quais mais de 84% viviam em áreas urbanas. Esta concentração de população em áreas urbanas é maior nas áreas metropolitanas, lideradas pela Região Metropolitana de São Paulo, que concentra hoje 10% da população total do país” (PMSP, 2011).

Os dados da PMSP apresentam 386.119 domicílios instalados em 1677 favelas na com uma população estimada em aproximadamente 1,2 Milhões de habitantes, 10% da população do Município (INFOCIDADE, 2015).

O programa de urbanização de favelas deu lugar à produção de unidades habitacionais por meio de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, traduzida em conjuntos habitacionais considerados isolados em função do formato e padrão - vide os conjuntos do Jardim Edite, de Paraisópolis e até mesmo os construídos em Heliópolis.

A PMSP na atual gestão prepara a revisão do Plano Municipal de Habitação de modo a atualizar as informações e as demandas reais da cidade, bem como atualizou e modificou o portal de informações HABISP, inclusive com a mudança do nome para HABITASAMPA. Por meio do HABITASAMPA, a PMSP disponibilizou a minuta da revisão do Plano Municipal de Habitação para discussão pública.

As ferramentas de planejamento como o PMH são importantes, pois documentam as demandas da cidade, mas sem o devido enfrentamento da questão com propostas, ações efetivas, da participação plena da população e a continuidade da atuação do poder público, será meramente um instrumento informativo.

#### **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nos casos estudados, verifica-se a fragmentação do território tanto nas intervenções realizadas, tanto pela reocupação de áreas removidas, ora pela implantação de conjuntos construídos isolados dentro e no entorno das favelas.

É importante ressaltar que nem mesmo a implantação de grandes equipamentos públicos como o CEU em Heliópolis, ou CEU Jaguaré promoveram a integração dos territórios informal e formal.

---

<sup>13</sup> “MORADIA DIGNA - o primeiro e fundamental princípio que rege a política municipal da habitação é assegurar o direito à moradia digna enquanto direito social a todos os seus cidadãos, tal como estabelecido no Artigo 6º da Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e pelo Artigo 79 do Plano Diretor Estratégico” (PMSP, 2011)

Se observado o desenho do plano urbanístico de Heliópolis mais uma vez se mostra como um sistema de remanejamento da população em conjuntos habitacionais novos. Entende-se que a modalidade urbanização integral de favelas, nem sempre foi uma modalidade praticada em São Paulo, haja vista as intervenções implantadas principalmente nas maiores favelas da cidade, como Nova Jaguaré e Cidade Nova Heliópolis.

Entendem-se ações de integração aquelas que incluam parâmetros e instrumentos urbanísticos específicos, bem como a efetiva participação da população na discussão das demandas, além da integração com os demais programas municipais e de cunho social (MCidades, 2009).

Insiste-se em dizer que integração deve passar pela inclusão das favelas no mapeamento da cidade, pela integração física e fundiária à cidade formal, bem como a inserção de seus moradores nos programas sociais existentes e nas discussões sobre os caminhos e destinos da cidade, por meio dos instrumentos de planejamento do Estatuto da Cidade.

Diante dos números que o CENSO 2010 apresenta, há ainda um longo caminho a ser percorrido na cidade no que diz respeito aos programas de urbanização de favelas se o objetivo é de fato integrá-las e seus cidadãos à cidade formal propiciando o direito à cidade.

Além da necessidade da elaboração de programas inter e multisetoriais, além de demais complementares, atrelados a agenda de planejamento da cidade, uma das ferramentas indicadas pelo MCidades é a avaliação e monitoramento – M&A das ações integradas em favelas e demais assentamentos precários no Brasil, de modo que seja possível dimensionar e antecipar problemas, avaliar os desvios, bem como a efetividade das intervenções.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARDA, Marisa; FRANÇA, Elisabete (organizadoras). *Renova SP - Concurso de projetos de arquitetura e urbanismo*. 1ª edição. São Paulo: HABI - Superintendência de Habitação Popular, 2011.

BATTAUS, Danila M. de Alencar; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. *O Direito à Cidade: Urbanização Excludente e a Política Urbana Brasileira*. In Revista Lua Nova. São Paulo, 97: 81-106, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-6445081-106/97>. Acesso em 07/2016

BOLDARINI arquitetos associados. *Projeto Favela Nova Jaguaré – Setor 3*. Disponível em: <http://www.archdaily.com.br/br/01-182522/favela-nova-jaguare-setor-3-slash-boldarini-arquitetura-e-urbanismo>. Acesso em março de 2016.

Projeto *Residencial Alexandre Mackenzie*. Disponível em: <http://www.boldarini.com.br/projetos/residencial-alexandre-mackenzie/>. Acesso em março de 2016.

BONDUKI, Nabil Georges. *Habitação, mutirão e autogestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo*. In: BONDUKI, Georges Nabil (Org.). *Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996

FERRÃO, João. *A Visão Humanista da Cidade*. Trabalho apresentado no Congresso Internacional de Nova Evangelização. Lisboa, 2004.

FONTES, Maria Cecília Levy Piza. *Produção habitacional de interesse social no município de São Paulo. Estudo de caso: Gleba N de Heliópolis*. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Presbiteriana Mackenzie. 2005.

FRANÇA, Elisabete. *Plano Municipal de Habitação, uma construção coletiva* in *Plano Municipal de Habitação. A experiência de São Paulo*. 1ª edição. São Paulo: HABI - Superintendência de Habitação Popular, 2012.

Fundação João Pinheiro – FJP. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2011. Nota Técnica Déficit Habitacional Brasil 2011 – 2012*. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações, 2014.

FREIRE, Luis Mauro. *Encostas e favelas: deficiências, conflitos e potencialidades no espaço urbano da favela Nova Jaguaré*. Dissertação de Mestrado FAU-USP. São Paulo, 2006.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito a cidade à revolução urbana*. São Paulo Martins Fontes – selo Martins, 2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1989

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *CENSO 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

---

\_\_\_\_\_. *Pesquisa de Amostra por Domicílios – PNAD 2011*. Brasília: IBGE, 2011.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. *Política de habitação social e o direito à moradia no Brasil*. X Colóquio Internacional de Geocrítica. Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008. Barcelona: Universidade de Barcelona 2008.

MARIOSIA, Duarcides Ferreira. *Conceito de integração em Florestan Fernandes*. Grupo de trabalho 24 - teorias sociológicas. XI Congresso Brasileiro de Sociologia. Campinas: UNICAMP, 2003

MARX, Murilo. *Cidade no Brasil, Terra de Quem?* São Paulo: Nobel, 1991.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – *Midades. Ações Integradas de urbanização de Assentamentos Precários*. São Paulo: Ministério das Cidades /Aliança de cidades, 2009

MOYA RECIO, Maria Encarnación. *Trajetórias habitacionais e desigualdades na pobreza: interações entre as trajetórias da Nova Jaguaré e o programa de urbanização de favelas na cidade de São Paulo*. Pós-doutorado. Campinas: Universidade de Campinas UNICAMP, Núcleo de Estudos de População – Nepo, 2016

PADIÁ, Vanessa de Souza. *Heliópolis. As intervenções públicas e as transformações na forma urbana da favela (1970-2011)*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2012

PALA, Thais F. *Favela Nova Jaguaré: Intervenções de políticas públicas de 1989 a 2011*. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

PINTO, André Luiz. *Urbanismo na fragmentação: a resposta do Bairro escola*. Rio de Janeiro: PTK Livros, 2008.

PISANI, Maria Augusta Justi. *Indústria e favela no Jaguaré: o palimpsesto das políticas públicas de habitação social*. *Arquitextos*, ano 11, dez 2011. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.131/3838> Acesso em: 31/08/2014.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - SEHAB / HABI. *Programa de Urbanização de Favelas: Diagnóstico Social Econômico e Sócio Organizativo*. São Paulo: PMSP, 2004

---

\_\_\_\_\_. *Plano Municipal de Habitação - 2011*. São Paulo: PMSP, 2011.

REIS, Nestor Goulart. *Notas sobre a urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. Santos: Via das Artes, 2006

- RUBIO, Viviane Manzione. *Projeto de Urbanização em Assentamentos Precários no Rio de Janeiro e em São Paulo: Um instrumento de construção de cidade*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: Universidade Presbiterana Mackenzie, 2011.
- SATO, Bruna Akiko Anan. *Estudos dos impactos das remoções de famílias por intervenções urbanísticas – Favela Nova Jaguaré*. Relatório final de Iniciação Científica. 2013.
- SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.
- SEHAB. Plano Urbanístico Heliópolis. São Paulo: SEHAB, 2010
- SEHAB. *Nova Jaguaré*. Apresentação em PPT Material disponibilizado a pesquisa pela Secretaria de Habitação de São Paulo. São Paulo: SEHAB, 2003.
- SECCHI, Bernardo. *Urban Scenarios and policies*. In: Portas, N.; Domingues, A.; Cabral, J. Políticas urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- TRENTO, Márcia. *Estudo dos projetos e intervenções de urbanização na favela Nova Jaguaré*. Relatório de iniciação científica. 2011.
- VALIERIS, Laís. *Os moradores dos conjuntos habitacionais da favela Nova Jaguaré e suas relações com a população local*. Relatório de iniciação científica. 2015.
- ZUQUIM, M. L. *Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?* II Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. NATAL: PPGAU, 2012.

**Sites da internet:**

- Dicionário de Significados. [www.significados.com.br](http://www.significados.com.br)
- HABITASAMPA. [www.habitasampa.inf.br](http://www.habitasampa.inf.br)
- INFOCIDADE. [www.infocidade.prefeitura.sp.gov.br](http://www.infocidade.prefeitura.sp.gov.br)
- [www.boldarini.com.br](http://www.boldarini.com.br)