



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFANELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

JARDIM PIRATININGA, SÃO PAULO: URBANIZAÇÃO POSSÍVEL

**Denise Antonucci** (Universidade Presbiteriana Mackenzie) - antonucci.denise@gmail.com  
*Profª Dra. Pesquisadora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie*

**Leonardo Gobbi** - leonardo.gobbi.ferreira@gmail.com  
*Graduado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie*



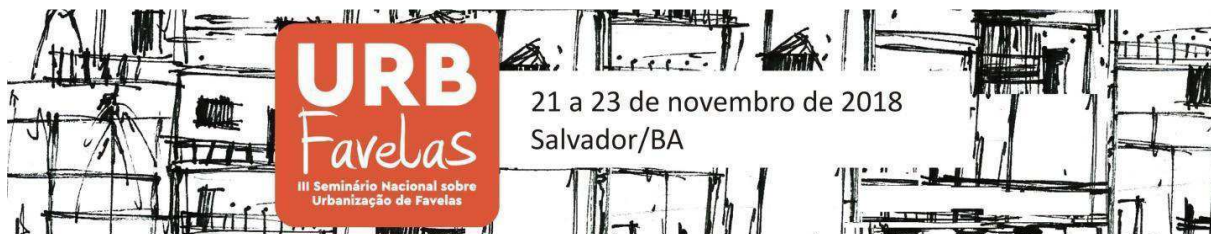
## **JARDIM DO PIRATININGA, SÃO PAULO: URBANIZAÇÃO POSSÍVEL**

### **RESUMO:**

O presente artigo aborda o processo de elaboração do plano de bairro para a favela do Jardim do Piratininga no distrito do Cangaíba na cidade de São Paulo. Busca-se analisar e experimentar metodologias e ferramentas que auxiliem na execução do plano, tendo a participação dos moradores da favela por meio de associação local como fio norteador de todo o processo. O artigo é baseado na pesquisa de grupo acadêmico que desenvolve há três anos os estudos com auxílio da associação do bairro, colaboradores externos e da Prefeitura de São Paulo, as estratégias e as etapas necessárias para oficialização do plano como lei, algo ainda inédito no campo do urbanismo brasileiro. Constatamos não só desafios que a área possui, mas as questões de políticas públicas e da gestão municipal que representam complexidades na consolidação do instrumento do plano de bairro como transformador da realidade das ocupações precárias das cidades brasileiras.

**Palavras-chave:** Periferia. Plano de Bairro. Urbanização de Favelas.

**ST-1: Projeto, Processo, Superação de Limitações**



## 1. Introdução

Este artigo trata de um ensaio realizado com parte dos moradores da favela Jardim do Piratininga, distrito do Cangaíba, São Paulo, visando à elaboração de um Plano de Bairro para a área. Apesar do avanço da legislação urbanística (Estatuto da Cidade, Plano Diretor Estratégico, ZEIS, Plano de Bairro), não vemos seus instrumentos serem aplicados para a melhoria da população de baixa renda devido à falta de articulação e continuidade das políticas públicas, e carece ainda de metodologias efetivas para elaboração e implementação de Planos de Bairro, algo ainda inédito no campo do planejamento urbano brasileiro.

O que temos visto é a mudança de padrões de ocupação ‘periférica’. Segundo Rolnik (2015, p. 265), verifica-se que a “nova geografia da pobreza e da vulnerabilidade social, muito mais heterogênea e complexa, define o ‘lugar dos pobres’ (...) um grupo social muito mais heterogêneo”.

O reconhecimento de periferia e favela como categorias urbanísticas se mantém presentes, pois como tratar de outra forma a precariedade que encontramos nas grandes cidades (e também nas pequenas e médias): a ausência da propriedade do solo e, portanto, da segurança de ali permanecer somada à má qualidade de infraestrutura e serviços públicos. O essencial trabalho de coleta e análise de informações in loco e junto aos moradores de periferias e de favelas rememora Pasternak e D’Ottaviano (2016, p. 75), por querer “identificar o que significa morar numa favela no Brasil na primeira década do século XXI”.

Faz-se necessário ao analisarmos favelas considerar as observações de Valladares (2005, p. 148/152) relativas à produção literária sobre favelas dos últimos 30 anos (diferentes disciplinas, métodos e temas) e como alguns dogmas se tornaram base implícita desse campo de pesquisa. O primeiro deles aponta a especificidade da favela: para os geógrafos, como ocupa irregularmente o espaço urbano sem serviços ou equipamentos coletivos; para arquitetos/urbanistas, constitui habitat fora dos padrões de racionalidade; para os órgãos públicos, é irregular e ilegal, fora das normas jurídicas. O segundo dogma refere-se ao território e características de seus habitantes: *locus* da pobreza e dos pobres. O terceiro aponta a unidade da favela – concorda-se com a realidade múltipla da favela, no entanto esse universo é reduzido a uma categoria. Este dogma implica conseqüências metodológicas



importantes como comparar favelas e/ou compará-las com o restante da cidade. Valladares (idem, p. 152) lembra que há diferenças inter e entre favelas.

Pretendemos expor o processo de elaboração do plano de bairro desenvolvido pelo grupo de pesquisa Questões Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Mackenzie junto aos moradores do Jardim Piratininga, Cangaíba, São Paulo, representados pela associação local, e abordar as dificuldades e desafios enfrentados por este instrumento ainda desconhecido na execução de políticas de intervenção urbana no Brasil e o impacto que a descontinuidade das políticas públicas e dos planos urbanos podem sofrer através da mudança de gestão municipal.

## **2. Entendendo o lugar: Jardim do Piratininga**

O Jardim do Piratininga localiza-se no distrito de Cangaíba, na várzea do rio Tietê no limite do Parque Ecológico (fig.01). Possui cerca de 13 mil habitantes. Encontra-se praticamente isolado, tendo de um lado a Rodovia Ayrton Senna, e de outro a linha 12 da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, que separa a favela da área consolidada - o bairro Cangaíba - com aterro e muro de arrimo, onde se assentaram os trilhos da ferrovia.



Figura 1. Jardim do Piratininga no contexto da Zona Leste de São Paulo



Figura 2. Jardim do Piratininga e Jardim São Francisco, à direita





Tem-se, separado do Jardim do Piratininga pela via férrea (fig.02), o bairro Cangaíba com infraestrutura, equipamentos públicos e consequentes indicadores sociais mais altos comparativamente aos do Piratininga. Desigualdade e isolamento criaram estigma social que permeia o sentimento dos moradores do Jardim do Piratininga. Segundo Sawaia (2001, p. 153):

O Jardim Piratininga, por reunir uma população migrante com menos tempo em São Paulo, foi tomado por seus vizinhos do Jardim São Francisco como o bairro dos ‘intrusos’, dos ‘bandidos, maltrapilhos, encrenqueiros’, tornando-se alvo das mais variadas acusações, que fizeram dele um lugar a ser temido e evitado.

A transposição física entre estas “cidades” é difícil e carregada de significado, pois para transpor a linha férrea, que se situa em uma cota mais elevada que o entorno, há somente duas passagens sob os trilhos e uma passarela (fig.03), sem sinalização ou iluminação. A passarela é acessada somente por escadas, atingindo altura superior às catenárias padrão da CPTM, que inibe o fluxo de pedestres e impede a travessia de pessoas com dificuldades de locomoção. As passagens subterrâneas passaram recentemente por obras de readequação e alargamento realizadas pela CPTM, devido à nova estação Engenheiro Goulart, que faz a ligação, via trem, com o Aeroporto Internacional de Cumbica/Guarulhos (fig.04).



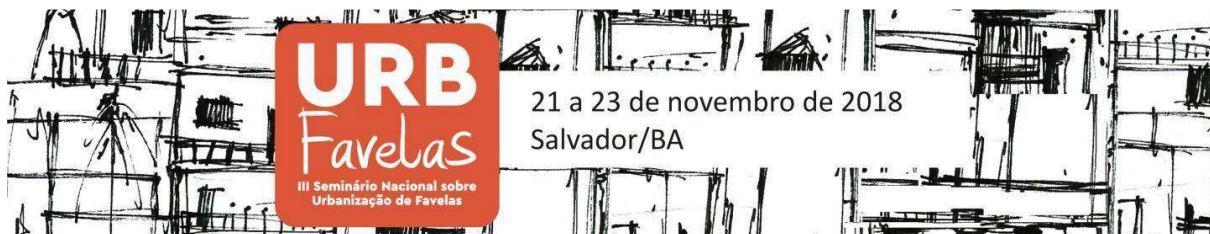
Figura 3. Passagem sob trilhos da CPTM



Figura 4. Indicação de dois pontos de passagem sob, e um sobre, os trilhos



As habitações aí construídas não são homogêneas em tipologia e qualidade, tendo em comum somente o seu processo de construção. As habitações próximas da borda da vala de circunvalação são mais recentes, precariamente construídas, adensadas e com difícil acesso



(fig.05). Conforme se aproximam da Rua Olga Artacho, paralela à linha 12 da CPTM, as construções apresentam melhor padrão construtivo, com comércio no pavimento térreo, principalmente aquelas que possuem face para a rua. Encontramos também padrão construtivo superior no entorno da Rua Adelina Soares, pois pertence ao arruamento mais antigo da área já encontrado no levantamento cartográfico SARA Brasil de 1931 (fig.06).

Figura 5. Destaque em laranja para as ZEIS 1 e ZEIS 2, e em vermelho as áreas de risco

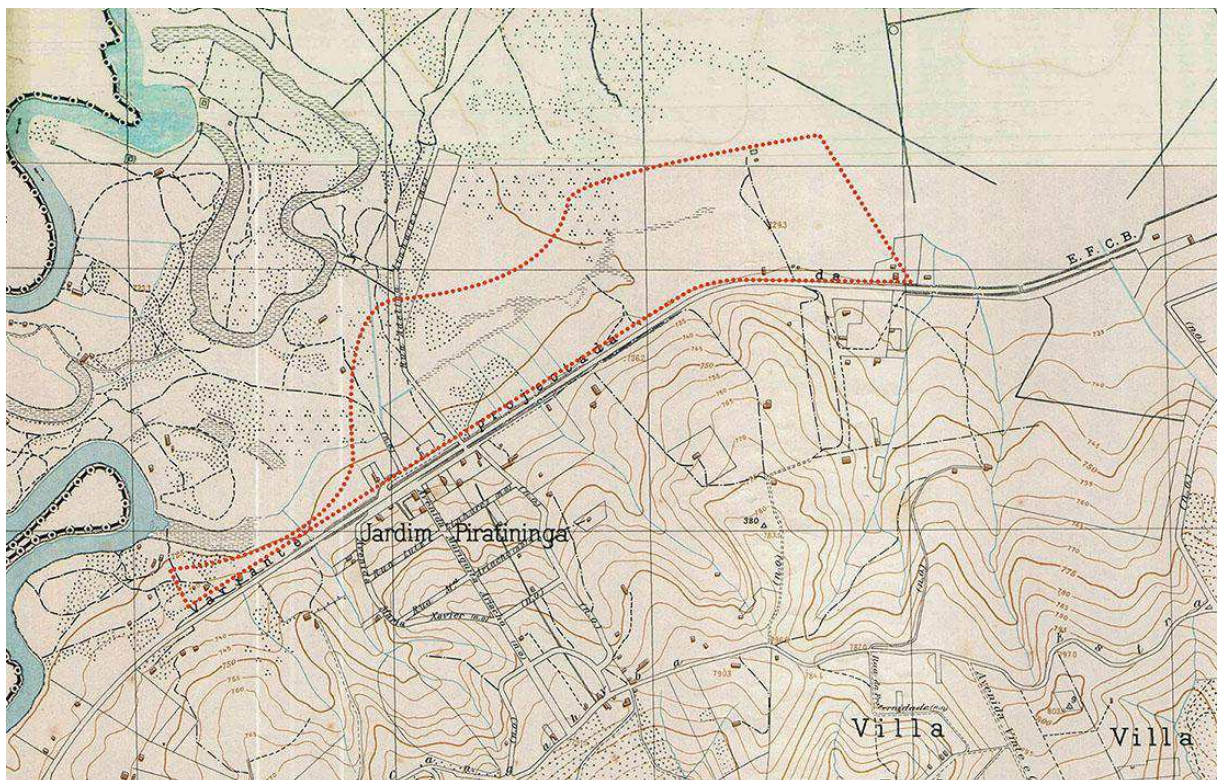






As porções construídas a noroeste da Rua Adelina Linhares, delimitadas pela circunvalação, representam uma das áreas mais críticas, devido à precariedade dos acessos e à elevada densidade construída. As construções possuem pouca insolação e ventilação representando risco à vida dos moradores (incêndio, inundação, condições sanitárias).

Figura 6. Início do arruamento, SARA Brasil, 1931



O arruamento é organizado em doze ruas transversais e somente duas longitudinais às bordas - Rua Olga Artacho e outra paralela à vala de circunvalação. Há outras longitudinais menores no interior da favela, mas que não apresentam continuidade. Nota-se o arruamento mal definido, executado simultaneamente à ocupação irregular, por ação dos moradores (fig. 07).

Na extremidade leste, o Jardim do Piratininga é vizinho ao bairro Jardim São Francisco, área com arruamento e lotes definidos; resultado de loteamento regular e com acesso a serviços básicos e transporte.

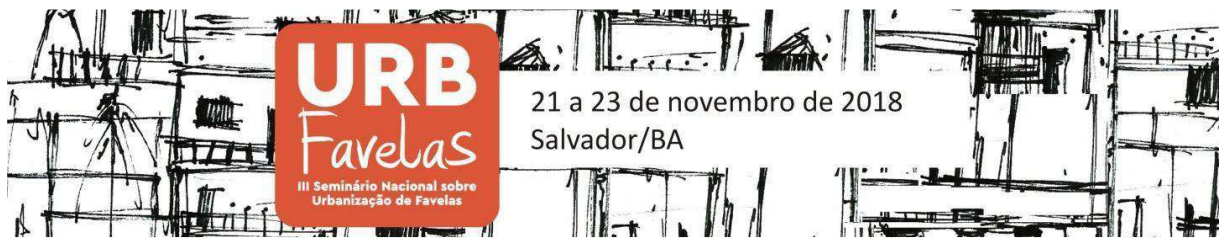
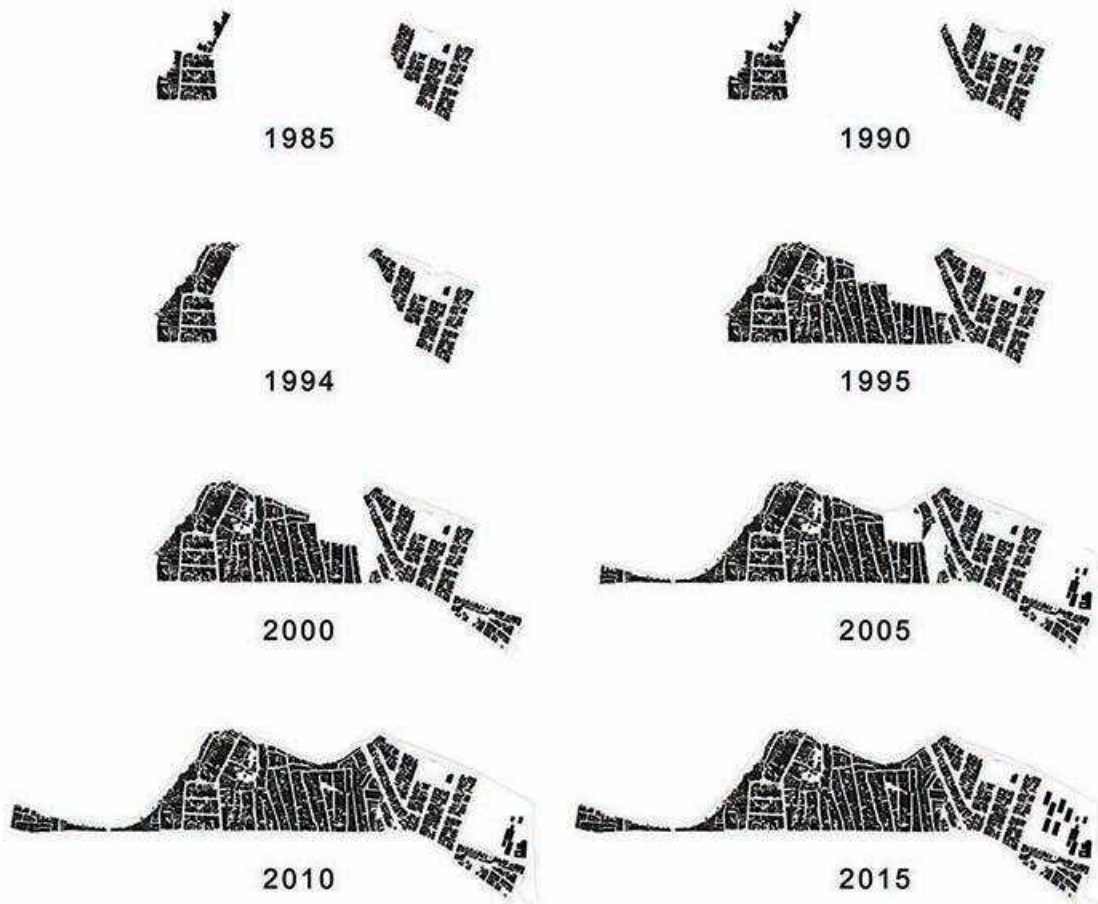


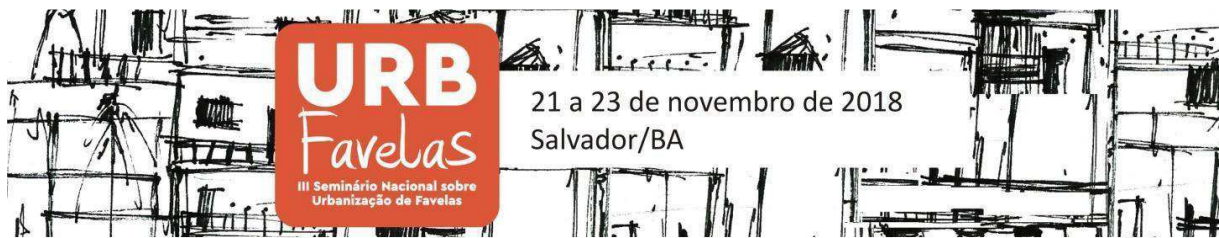
Figura 7. Evolução da ocupação



Apesar da falta de saneamento básico, do arruamento desconectado e precário e dos poucos espaços públicos, o Jardim do Piratininga possui grande vitalidade expressa em suas ruas movimentadas, sobretudo nas comerciais, onde há feiras livres e comércio diversificado. Sua população tem acesso a equipamentos públicos básicos - escola municipal e Unidade Básica de Saúde, localizados no Jardim São Francisco. Nesta área há também campo de futebol público e linha de micro ônibus que liga a UBS à Estação Penha do Metrô.

### 3. Plano de bairro

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE (2014) coloca o Jardim do Piratininga na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, e na Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental. Isto significa que a urbanização deve passar por um processo de qualificação para conter a expansão horizontal e o adensamento dos



assentamentos precários e irregulares existentes, ao mesmo tempo em que possibilita a ocupação com habitação, equipamentos e serviços com os devidos controles ambientais.

A expansão precária e a proximidade aos recursos naturais importantes para a cidade tornam este local uma área sensível e que demanda políticas públicas e intervenções urbanas voltadas à qualidade de ocupação e de vida dos moradores. É necessário que se leve em conta todas as complexidades formais e humanas do território para que não gere pressão sobre o solo urbano e os recursos ambientais ao adequar urbanização e infraestrutura.

Devido às características do Jardim do Piratininga, o grupo de pesquisa Questões Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, se envolveu no processo de estudo e elaboração de um Plano de Bairro para a área. Esta forma de projeto participativo é parte do sistema de planejamento do município (apesar de não ser novidade no campo acadêmico), e ter sido especificado como um dos instrumentos do PDE de 2014, nunca havia sido testado ou colocado em prática. Por isto a indispensabilidade de testar este dispositivo.

O Plano de Bairro previsto no PDE deve ser elaborado pelas associações de moradores com a participação dos Conselhos Participativos Municipais. Segundo o PDE, os Planos de Bairro têm a finalidade de detalhar as diretrizes propostas pelos Planos Regionais das Subprefeituras e/ou incorporar as demandas populares através da participação em sua elaboração. Os conteúdos do plano de bairro deverão ser elaborados a partir da identificação das diferentes demandas urbanas, sociais e ambientais, através de pesquisas de campo, análises de dados e estudos existentes, assim como de metodologias participativas junto aos moradores do bairro. O objetivo dos Planos é articular as estruturas locais com as questões estruturais da cidade ao mesmo tempo em que levanta as necessidades dos bairros, sejam elas materiais, culturais ou sociais. O Plano de Bairro poderá indicar a adequação tanto de espaços e equipamentos sociais públicos quanto de sistemas de infraestrutura urbana (Lei Municipal nº16.050).

### **3.1 Metodologia**

Abordamos o processo de trabalho realizado pelo grupo de pesquisa Questões Urbanas, colaboradores externos e moradores do bairro entre outros. A atuação do grupo é junto à associação de moradores do Jardim do Piratininga, que vem auxiliando a pesquisa em todas as



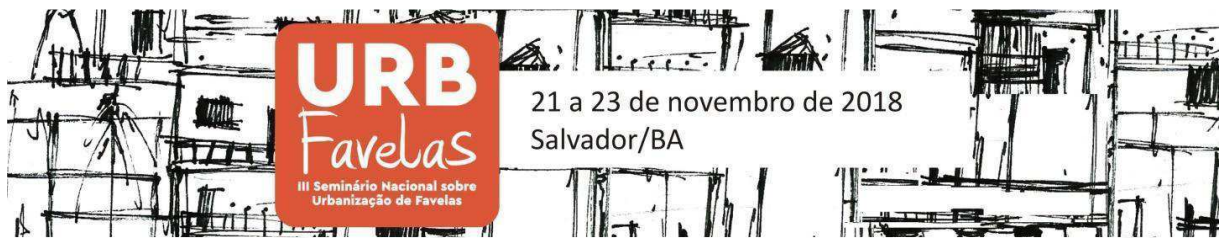
suas fases - do levantamento a elaboração de plano. A associação atua como parceira nas visitas ao território e na organização de reuniões com moradores e com a Prefeitura. A participação coletiva é fundamental para a coleta de dados que nem sempre estão disponíveis nos levantamentos e canais tradicionais, e também com informações essencialmente afetivas.

A primeira fase da pesquisa consistiu no reconhecimento do território, principalmente através de visitas à favela, incluindo caminhadas por toda a área. Estas visitas foram importantes para o reconhecimento do território, que muitas vezes são de difícil leitura através de ortofotos, imagens de satélite e mapas. Além do contato com as condições de vida e cotidiano dos moradores. A cada visita, mais informações enriqueceram nosso banco de dados. Paralelamente a esta etapa de visitas, foi necessário o levantamento de mapas oficiais da área que pudessem nos fornecer informações da situação fundiária do local.

O antigo processo de regularização fundiária existente na Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB foi retomado com ajuda do grupo de pesquisa. A SEHAB realizou Levantamento Planialtimétrico Cadastral - LEPAC para a confecção de mapa atualizado das ocupações na favela, que foi realizado em Junho/Julho de 2016. O LEPAC auxiliou na obtenção de base cartográfica para realizar o trabalho de espacialização de problemas e propostas.

Antes do LEPAC, no entanto, o grupo realizou um trabalho de *cartografia afetiva* com os moradores em reuniões organizadas pela associação no Piratininga. Nestas reuniões os moradores puderam se acostumar a ler os mapas cartográficos, e criou-se a oportunidade de ouvir suas impressões, assim como laços afetivos que possuem com o espaço do bairro. Eles identificaram pontos de encontro, trajetos cotidianos, estabelecimentos relevantes, locais de conflito e de problemas do bairro. Mais do que mapear o espaço do Piratininga, o intuito era de mapear a relação com o lugar, relevante quanto qualquer outro elemento na identificação de deficiências e potencialidades do local.

A segunda etapa da pesquisa foi a execução de bases cartográficas digitais com todos os dados coletados durante a fase de levantamento inicial. Entre eles estão dados do Censo 2010 do IBGE; Dados da Unidade Básica de Saúde do Jardim São Francisco, área vizinha do Piratininga (que atende a ambos); Dados do sistema HABISP/SEHAB; Mapas históricos do local, entre outros. É importante ressaltar que a coleta de dados nunca é encerrada, sendo uma tarefa contínua de aprimoramento das informações, por isso as bases digitais são muito



apropriadas, pois permitem a atualização constante das informações e o cruzamento dos dados.

Além do trabalho cartográfico, o grupo executou uma maquete em escala 1:1.000 de todo o território. A maquete foi confeccionada em espuma e modelada por uma máquina de fresa com o auxílio de *software* de fabricação digital. O modelo representa quadra-a-quadra a volumetria de cada edifício, além do terreno. A maquete foi apresentada durante uma reunião com os moradores onde eles puderam identificar na volumetria os pontos de conflito e puderam entrar em contato com outra forma de leitura do espaço. A recepção da maquete foi muito boa, e serviu de plataforma para algumas discussões importantes.

O Plano que está sendo desenvolvido pelo grupo, se baseia nas seguintes estratégias:

- Recuperar os cursos d'água e universalizar redes de esgoto e adução d'água;
- Melhorar a mobilidade e o acesso ao bairro, ao transporte público de alta capacidade e interno ao bairro;
- Remover famílias em área de risco e reassentar em unidades habitacionais no local;
- Criar espaços públicos de lazer e equipamentos comunitários;
- Expandir equipamentos educacionais e de saúde;
- Readequar infraestrutura de abastecimento de água, energia elétrica e gás.

A partir das estratégias foram identificadas diretrizes para a elaboração do Plano de Bairro, dentre as essenciais destacam-se a universalização do abastecimento de água, da coleta de esgoto e do fornecimento de energia elétrica, a despoluição dos cursos d'água e campanha sobre o descarte responsável de resíduos; a construção de um eixo viário ao longo do canal de circunvalação, para melhorar os deslocamentos no sentido longitudinal e de vielas no interior do bairro, além de passarelas sobre a vala para transposição segura de pedestres e bicicletas para os campos de futebol do parque, assim como a necessária melhoria da sinalização de trânsito. Há ainda demanda para estudo de viabilidade de implantação da estação Piratininga da CPTM no âmbito do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo - PDUI, devido à distância das estações mais próximas. Por fim, a remoção de moradores atualmente em áreas de risco à beira da vala de circunvalação e construção de habitação social nas proximidades em ZEIS-1; a construção de nova creche e ampliação da unidade básica de saúde existente.



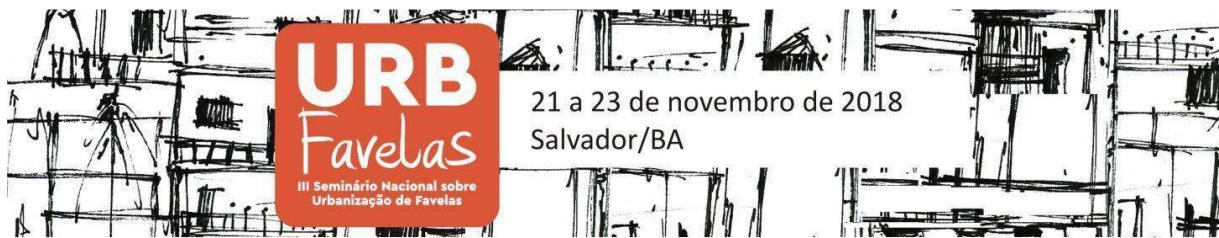
As raras experiências de planos de bairro no Brasil representam um desafio, pois é necessário que o Plano torne-se um projeto de lei votado na câmara municipal para, uma vez aprovado, entrar em vigor ser implementado. Por enquanto não há precedentes efetivos que tenham sido aprovados e implementados na prática, somente raros casos de estudos e iniciativas, como o de Perus na zona norte e do Jardim Lapenna no extremo leste da cidade de São Paulo. O engajamento popular na elaboração do Plano ainda é limitado devido ao grande desconhecimento deste instrumento e sua capacidade de articulação pela população.

As poucas experiências com planos de bairro no país não foram suficientes para estabelecer metodologias precisas para a elaboração das propostas. O PDE de São Paulo coloca os objetivos, finalidade, conteúdo das propostas e até algumas diretrizes para a metodologia, mas de forma ampla e pouco específica. Cabe às iniciativas de pesquisas e de desenvolvimento de planos trilharem o caminho para a concepção de metodologias mais claras e efetivas, assim como ocorreu com os projetos de urbanização de favelas nos anos noventa, como o Programa Favela Bairro (Rio de Janeiro), que ao colocar em prática novos instrumentos, forneceram formas e práticas de atuação. O caminho para este desenvolvimento de metodologias passa necessariamente pela execução de Planos de Bairro.

#### **4. Desafios da Área e Descontinuidade**

Segundo Rolnik (2015, p. 234), após 2006, passamos por um modelo de política econômica que privilegiou a integração pelo consumo (geração de emprego, melhoria das condições salariais, acesso a bens de consumo) que desconsiderou “processos de planejamento territorial participativo”. Grandes investimentos em infraestrutura urbana foram realizados desconsiderando Planos Municipais (PAC). Recursos para o PMCMV não foram precedidos por definição de política fundiária. E talvez retomando crítica de Villaça (2005) aos Planos Diretores, por se revelarem como discurso do poder público, Rolnik (2015, p. 235) afirma que “o planejamento urbano local se constitui em exercício retórico”, lei que pode ou não ser aplicada, em especial nas áreas ditas ‘ilegais’.

Além dos planos pouco efetivos e da ausência de uma estruturação consistente de políticas urbanas em prol das ocupações e das áreas críticas da cidade, foram encontradas inúmeras dificuldades locais, como reuniões esvaziadas, falta de consenso e clareza no programa a ser estabelecido com e pelos moradores, pouco protagonismo e representatividade de lideranças



da associação e por fim disputas de poder locais e regionais. A troca de gestão municipal representou a interrupção da elaboração dos planos regionais e mesmo da própria aplicação do PDE, que está sofrendo pressão por parte de setores organizados do mercado imobiliário para que haja uma revisão precoce, movida exclusivamente por interesses específicos do sindicato do setor imobiliário.

Retomando a crítica feita por Valadares (2005, p. 151), o projeto de pesquisa não levou em conta a especificidade do Jardim do Piratininga, a multiplicidade de arranjos no interior da favela (igrejas, jovens, movimento *hiphop* e, algo novo, refugiados) para elaboração de seu Plano de Bairro.

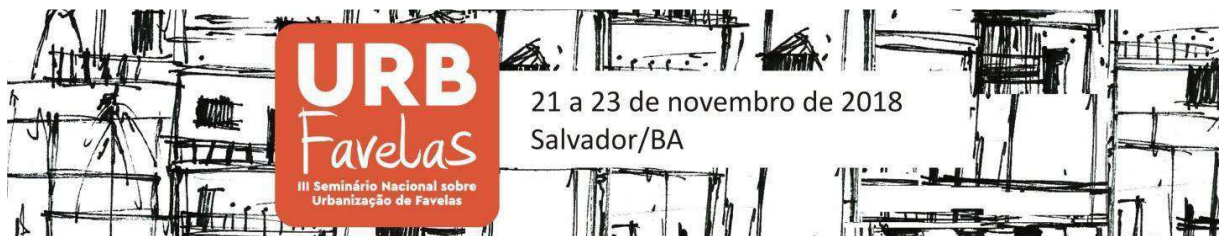
## 5. Resultados

A iniciativa de elaborar um plano de bairro é importante, pois possibilita a formação de conhecimento e metodologias necessárias à produção deste instrumento, algo ainda necessário na consolidação dos planos como algo efetivo na participação popular para estabelecimento de políticas urbanas. O Jardim do Piratininga não representa o caso mais crítico ou maior de favela em São Paulo, mas por sua localização em relação aos recursos naturais da cidade, o tamanho moderado e a precariedade de parcela significativa das edificações, oferecem um estudo de caso apropriado para o instrumento Plano de Bairro.

Os contatos com os moradores e a troca de informações, parte indispensável do trabalho de levantamento e pesquisa, possibilitaram não só analisar o material cartográfico de forma mais clara, mas também a elaboração do próprio material. O uso de ferramentas digitais georreferenciadas, de levantamentos aéreos e de satélite foi preponderante na coleta de informação e produção de peças precisas e atualizadas. O uso de imagens de satélite dos últimos trinta anos permitiu a visualização da evolução da ocupação desde 1985, justamente o período de maior crescimento da favela, e elaborar os diagramas apresentados.

O LEPAC produzido pela SEHAB foi decisivo no processo de regularização fundiária dos lotes e também na espacialização precisa dos dados coletados e digitalizados em uma base georreferenciada digital. O levantamento constitui a base oficial da ocupação e por tanto referência principal na elaboração do plano.

Por se tratar de um instrumento ainda novo, não há conhecimento amplo da sua capacidade de articulação. Contudo, por ser fundamentalmente um objeto fruto de participação coletiva de



uma localidade peculiar, garantiria sua legitimidade com a população engajada na elaboração e aplicação do mesmo. A descentralização das decisões de políticas e melhorias urbanas pode ser uma tendência positiva, avalizando o aumento da capacidade de atuação do poder público na cidade, e para os cidadãos que passariam a ter maior controle das estratégias de desenvolvimento locais.

## 6. Considerações Finais

As metodologias de elaboração de Plano de Bairro ainda estão em desenvolvimento e fase de experimentação. Não há um padrão de atuação e nem precedentes de plano que tenha se tornado projeto de lei e implementado. Assim como as metodologias de urbanização de favelas evoluíram e se consolidaram no campo acadêmico, urbanístico e social, resultando em várias experiências de sucesso, os planos de bairro também poderão ser.

O empenho por abordagens horizontais e participativas é essencial para se construir uma urbanização efetiva em favelas. Muito mais do que projetos pragmáticos ou complexos, é necessário o contato direto com o local e seus moradores. O caráter único de cada intervenção é um desafio, mas é também uma oportunidade de reconhecimento de diversas realidades e de inúmeras formas de resolver diferentes questões.

Este texto não pretende esgotar os temas abordados. O intuito é investigar e atualizar a discussão dos instrumentos de planejamento urbano existentes, ao mesmo tempo em que constata as dificuldades de implementação dos planos de bairro, por motivos políticos, econômicos, sociais e culturais próprios das cidades.

Só será possível tirar os planos do papel se estes estiverem ancorados no reconhecimento factual da realidade das favelas, ao mesmo tempo em que sejam efetivamente apoiados por legítima participação popular e por política pública urbana consistente e contínua.

## Referências

- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. 423 p.
- VALLADARES, Licia do Prado. **A Invenção da Favela:** Do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005. 204 p.





VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 1ª edição, 2005. 94 p. <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>

### **Artigos**

PASTERNAK, Suzana & D'OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 75-99, abr 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962016000100075&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962016000100075&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 4 jun 2018.

SAWAYA, Sandra Maria. A Infância na Pobreza Urbana: Linguagem Oral e a Escrita da História pelas Crianças. **Psicologia USP**, São Paulo, Vol. 12, n.1, p.153-178, 2001.