



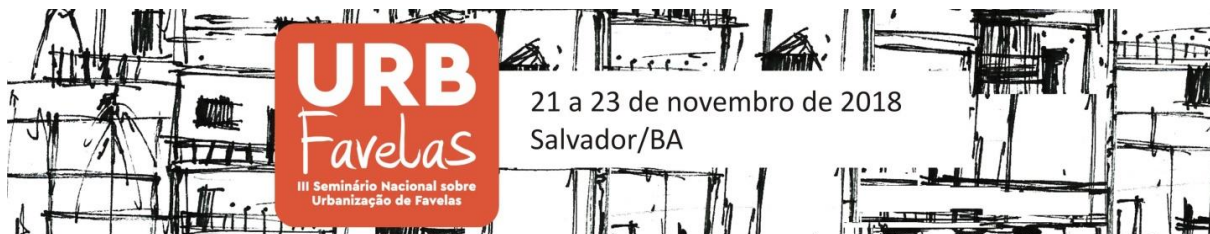
III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO E OS LIMITES PARA A INTEGRAÇÃO DE FAVELAS À  
CIDADE: O CASO DO COLINAS D'OESTE EM OSASCO

**Viviane Manzione Rubio** (Universidade Presbiteriana Mackenzie) - [vivianerubio@mackenzie.br](mailto:vivianerubio@mackenzie.br)  
*Doutora, professora e pesquisadora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora de projetos de urbanização de favelas na SEHDU/Osasco (2006-2017). Conselheira Suplente no C MPU de São Paulo.*

**Angélica Tanus Benatti Alvim** (Universidade Presbiteriana Mackenzie) - [angelica.benatti.alvim@gmail.com](mailto:angelica.benatti.alvim@gmail.com)  
*Doutora, professora e pesquisadora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Diretora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie.*



## **PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO E OS LIMITES PARA A INTEGRAÇÃO DE FAVELAS À CIDADE: O CASO DO COLINAS D'OESTE EM OSASCO<sup>1</sup>**

Autoras:  
Viviane Manzione Rubio<sup>2</sup>  
Angélica Tanus Benatti Alvim<sup>3</sup>

### **RESUMO:**

Na atualidade, o programa de urbanização de favelas no Brasil é importante política pública que visa contribuir para o cumprimento da função social da cidade. O projeto de urbanização é um instrumento que, delineando ações de integração urbanística e social da favela à cidade formal, contribui para a conquista pela população do direito à cidade. Integrar a favela à cidade formal é uma meta alcançável, desde que observados os limites das intervenções, incluída a participação social como componente fundamental ao longo do processo. Osasco, município da Região Metropolitana de São Paulo, entre 2005 e 2016, em uma atuação inédita, implementou a Política Municipal de Habitação, criando o Programa Bairro Novo e subprogramas voltados para a atuação nas diversas modalidades de assentamentos precários da cidade. Apesar da gestão municipal implementar uma política habitacional contínua neste período, com investimentos vultuosos, verifica-se a partir de 2012, o surgimento de novas ocupações e a ampliação da precariedade em favelas urbanizadas. Com base no estudo de caso da Favela Colinas D'Oeste, este artigo discute os limites dos programas de urbanização das favelas, evidenciando a distância entre as ações planejadas, as obras realizadas e a apropriação pela população do conjunto urbanizado.

### **Palavras-chave:**

Urbanização. Favelas. Integração.

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

---

<sup>1</sup> Este artigo tem origem em tese de doutorado que teve apoio de bolsa benefício do Instituto Presbiteriano Mackenzie. O estudo de caso apresentado também faz parte do conjunto de casos da pesquisa do grupo de pesquisas Urbanismo Contemporâneo, Redes, Sistemas e Processos, que conta com apoio da agência de fomento, Mackpesquisa, ora em andamento.

<sup>2</sup> Doutora em Arquitetura e Urbanismo; Professora da FAU-Mackenzie. viviane.rubio@mackenzie.br

<sup>3</sup> Doutora em Estruturas Ambientais e Urbanas; Professora da FAU UPM e do PPGAUUPM, Diretora da FAU UPM. angélica.alvim@mackenzie.br



## 1. INTRODUÇÃO

Na atualidade o Programa de urbanização de favelas no Brasil é importante política pública que visa contribuir para o cumprimento da função social da cidade. Entende-se que a ocupação precária do solo reforça o não cumprimento da função social da cidade, que seria a de oferecer a seus moradores condições dignas de habitabilidade e de vida. O projeto de urbanização é um instrumento que, delineando ações para a integração urbanística e social da favela à cidade formal, contribui para a conquista pela população do direito à cidade.

Segundo Mariosa (2003) a integração é um processo de introdução de indivíduos ou grupos em contextos sociais maiores, com padrões e normas mais gerais, onde, portanto, 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. Neste contexto, a integração não pode estar apoiada exclusivamente na ligação física da favela à cidade formal, mas também vinculada a inserção da população moradora no contexto do planejamento e no usufruto das benesses e oportunidades oferecidas aos demais cidadãos.

A integração, então, pode ser considerada mais um dos caminhos para a conquista do direito à cidade, indo ao encontro a perspectiva de Lefebvre (2001). Considerando a discussão proposta pelo autor, o atendimento à população pelos bens e serviços públicos, aqueles de que a favela prescinde, é um passo em direção ao direito à cidade.

Na visão ampliada de Harvey (2014) sobre o conceito, este seria mais um direito coletivo, do que individual, contemplando a liberdade de fazer e refazer a cidade, dada pela participação da população nas decisões relacionadas às direções e prioridades do desenvolvimento socioeconômico e urbano. Com isso, se as ações de urbanização incluírem para além da integração física, um amplo processo de participação popular, ficará estabelecida a integração social, conseqüentemente o direito coletivo de decidir sobre o lugar de moradia, e desta forma oferecido o direito à cidade.

A favela entendida como parte da cidade contemporânea, segundo Rubio (2017), é igualmente o lugar do encontro e da troca das diferenças, onde, uma vez que a mão do homem construiu o teto sem técnica, a problemática habitacional alcança níveis críticos de precariedade, denotando a urgência nas ações. Há que se considerar, no entanto, cautela nas soluções adotadas, uma vez que as preexistências físicas e sociais devem ser respeitadas, principalmente em função dos



investimentos de seus moradores e das relações ali estabelecidas. Defende-se que para além de identificar este território na cidade, é necessário entender o que é uma favela, como ela está instalada, quais são as relações estabelecidas com seu entorno imediato, quem é a população que ela abriga e o que de fato significa urbanizá-la.

Tem-se como pressuposto, que o enfrentamento da problemática desta modalidade de ocupação na cidade e, principalmente das questões relacionadas à precariedade e à irregularidade, requer a formulação de políticas públicas cada vez mais abrangentes e especializadas, sendo necessário amplo aparato técnico, jurídico e financeiro que poucos municípios brasileiros possuem.

No município de Osasco, localizado na zona oeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), entre 2005 e 2016, a prefeitura, em uma atuação inédita, implementou a Política Municipal de Habitação (PMH), criando o Programa Bairro Novo e seus subprogramas. No entanto, apesar da forte atuação municipal no enfrentamento da precariedade da ocupação do solo na cidade, inclusive com o investimento de volumosos recursos financeiros em grandes obras de infraestrutura, nos contextos complexos, físico, fundiário e social dos assentamentos precários, persistem ainda graves problemas relacionados a precariedade e a irregularidade.

Apesar dos desafios enfrentados pelo município, que culminaram em importantes avanços em relação à urbanização das favelas, são observados limites na efetivação das intervenções que podem estar apoiados na dificuldade de mensurar e atuar simultaneamente na complexidade física, fundiária e social dos assentamentos precários.

Com base no estudo de caso da Favela Colinas D'Oeste, este artigo discute os limites do Programa de Urbanização Integral de Favelas (subprograma do Bairro Novo), evidenciando a distância entre as ações planejadas, as obras realizadas e a apropriação pela população do conjunto urbanizado.

## **2. PANORAMA DA POLÍTICA HABITACIONAL EM OSASCO: DA EMANCIPAÇÃO AO PROGRAMA BAIRRO NOVO**

### **2.1 Antecedentes**

Certas datas podem ser consideradas marco na administração pública frente a problemática habitacional em Osasco, tanto do ponto de vista positivo quanto negativo. Conforme Rubio (2017), nas primeiras administrações da cidade, a ênfase era dada para implantação da



infraestrutura urbana que desde a emancipação (1962) encontrava-se em situação precária, uma vez que a aplicação de recursos na cidade, quando distrito de São Paulo, era pífia.

Na década de 1970, Osasco era considerada cidade dos operários, com padrões bastante homogêneos de ocupação do território onde viviam em sua maioria os trabalhadores das indústrias ali instaladas. (WILHEIM, 1969) Naquele momento a ocupação do território de Osasco não diferia dos bairros periféricos de São Paulo, onde havia uma concentração muito grande de atividades em determinadas vias e inúmeros loteamentos dispersos e desconexos em outras. (BONDUKI e ROLNIK, 1979)

Esta cidade, no que diz respeito a infraestrutura demorou décadas para alcançar padrões médios de atendimento por bens e serviços públicos, não acompanhando a expansão e a ocupação pelos loteamentos que surgiam e eram compostos por um conjunto de edificações autoconstruídas. Mesmo no plano urbanístico de Wilhelm (1969) elaborado em 1966, onde o objetivo era a integração municipal e metropolitana, a proposta para o desenvolvimento partiu das ligações viárias, com a abertura de novas vias abertas e a oficialização das demais, onde não havia indicação de regramento específico para a ocupação posterior do território.

A demanda cada vez maior por habitação fez surgir na cidade em 1970, os primeiros núcleos de favelas, uma vez que a população que chegava em Osasco passou a ocupar os vazios urbanos existentes. Na década de 1980 as áreas livres públicas dos loteamentos regulares passam a ser ocupadas pela população de baixa renda que não encontrava alternativa de habitação, em função do alto preço da terra praticado naquele momento e ao longo de décadas, até a promulgação da lei de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) em 2006. Observa-se neste momento a consolidação da urbanização desigual do território da cidade e o adensamento excessivo das habitações. (SEHDU/DEMACAMP, 2012)

Cabe ressaltar que as diversas administrações municipais, desde a emancipação no ano de 1962, em suas ações relativas à estrutura urbana de Osasco, ora ignoraram a existência de áreas ocupadas precariamente, ora promoveram-nas, inclusive por meio da promulgação de leis. Observa-se na década de 1990, uma série de decretos do prefeito, autorizando por meio de processos administrativos, a venda e a desafetação destas áreas para outros usos, como habitação por exemplo.



Segundo Rubio (2017) a ocupação destas áreas livres se tornou um fato, sendo a década de 1990 profícua na ocupação irregular e a ampliação da precariedade nos assentamentos existentes na cidade, enquanto em inúmeros municípios brasileiros eram realizadas ações e formatadas políticas públicas de enfrentamento efetivo das problemáticas urbana e habitacional<sup>4</sup>.

Somente no ano de 2004, no final da Gestão do Prefeito Celso Giglio, ocorre um movimento no sentido da recuperação do planejamento do desenvolvimento socioeconômico e urbano da cidade, com a publicação do primeiro Plano Diretor da cidade, a Lei Complementar nº 125, em 03 de agosto, elaborado pós Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001).

No entanto, somente a partir de 2005, com a mudança de gestão municipal, o poder público assume o compromisso de equilibrar o desenvolvimento do território, destacando o enfrentamento da precariedade urbana encontrada na cidade e concentrando a atuação no planejamento e na implementação de Políticas Públicas Urbanas, inclusive com a promulgação da Lei Complementar nº 152 de 2006, a lei de ZEIS.

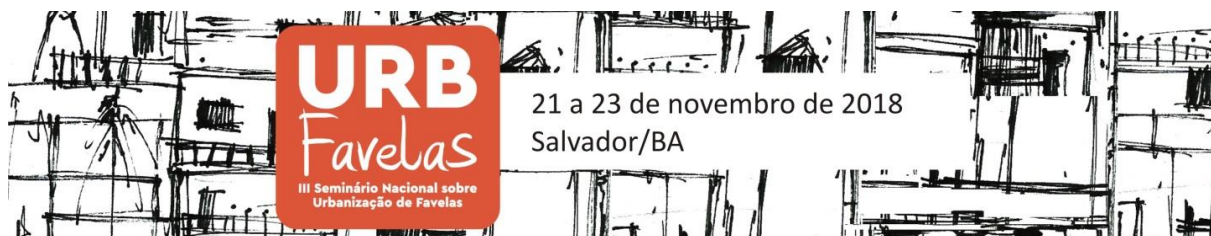
Um dos grandes desafios para a gestão municipal em Osasco em 2005 era tratar da precariedade do setor habitacional da cidade, que segundo levantamentos da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHDU) possuía naquele ano, cerca de 170 assentamentos precários, nos quais viviam aproximadamente 200 mil habitantes em 45 mil domicílios. Naquela ocasião, tais números representavam 32,5 % do total da população do município, ou seja, a inadequação habitacional era um dos assuntos que demandavam maior atenção, bem como ações do poder público em diversos níveis. (CONSORCIO HAGAPLAN/GERIS, 2015)

## **2.2. Política Habitacional de Osasco 2005 - 2016**

A PMO reorganizou a estrutura administrativa para a implantação de políticas públicas para o enfrentamento da precariedade, da irregularidade urbanística e fundiária, principalmente daquelas áreas, onde viviam a população de baixa renda. Uma das ações mais importantes foi a unificação da atuação nos setores habitacional e de desenvolvimento urbano em uma única secretaria, a SEHDU. (RUBIO, 2017)

---

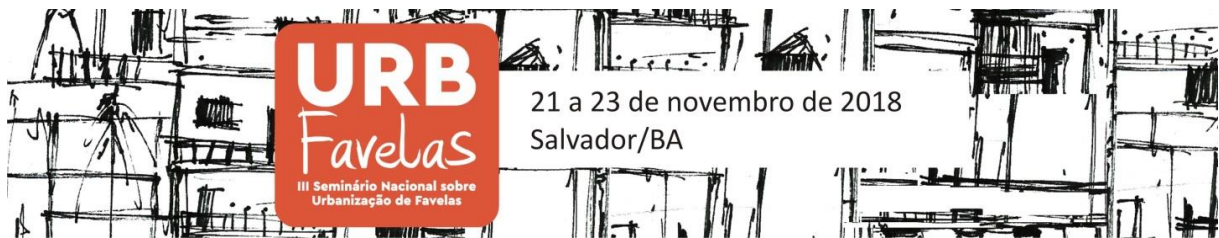
<sup>4</sup> As ZEIS em Belo Horizonte em 1983, o PREZEIS em Recife em 1987 e o Programa Favela Bairro no Rio de Janeiro em 1996.



Além disso, nova gestão municipal estabeleceu quatro eixos para a atuação na cidade: 1) Fortalecimento Institucional; 2) Ordenamento territorial e requalificação urbana; 3) Provisão habitacional, e 4) Gestão democrática da cidade. A partir destes eixos foram definidos os princípios que norteariam a implementação da PMH e de desenvolvimento urbano, a saber: • a intervenção no processo de uso, ocupação e valorização do solo para garantir o acesso democrático à cidade e evitar a exclusão social; • o reconhecimento à moradia digna como direito social; • a participação da sociedade civil na definição, gestão e controle da política habitacional e urbana; • a articulação da política de habitação com as políticas urbanas e sociais, considerando a qualidade de moradia (infraestrutura, equipamentos sociais e serviços coletivos); • a oferta de programas e projetos habitacionais condizentes com as diferentes realidades socioeconômicas da demanda; • o respeito ao meio ambiente, e • ações de inclusão social e fortalecimento do patrimônio social da comunidade. (SEH DU, 2009)

A SEH DU, então estabeleceu diretrizes decorrentes dos princípios para a formatação e implementação do programas, a saber: • garantir a permanência das famílias nas áreas ocupadas sempre que isto não implicar em risco de vida para os moradores e o comprometimento do meio ambiente; • promover a erradicação da ocupação das áreas de risco ocupadas; • viabilizar a aplicação de subsídios para o acesso à moradia à população de baixa renda; • promover a produção de unidades habitacionais com recursos próprios e o incentivo à formação de cooperativas e mutirões; • promover parcerias com a iniciativa privada; • estabelecer acordos com outros órgãos públicos municipais, estaduais e federais; • promover a urbanização de favelas e sua inserção na malha urbana e de serviços; • estabelecer o processo de gestão democrática nas áreas de intervenção, com participação de representantes da população. (SEH DU, 2009)

Conforme dados levantados pela PMO em 2005 as favelas em Osasco em sua maioria estavam inseridas em áreas públicas de loteamentos e ou em loteamentos não regularizados, com inúmeras restrições e dificuldades legais para a regularização, uma vez que invariavelmente as ocupações estavam instaladas em área de risco, em terrenos com aclives acentuados, ou em Áreas de Proteção Permanente (APP), com a inexistência de atendimento pelos serviços e equipamentos urbanos públicos.



O número de favelas e a população favelada cresceram desmesuradamente desde a década de 1980. Se em 1970 Osasco possuía 2 favelas onde viviam 378 moradores, em 1980 este número aumenta para 40 favelas com 18.397 habitantes, e em 1985 alcança a cifra de 94 assentamentos com aproximadamente 35.000 moradores. Em 2005, vinte anos depois, Osasco apresentava 158 núcleos favelados com 16.479 moradias e 88.000 habitantes. (SEHDU/DEMAMCAMP, 2012)

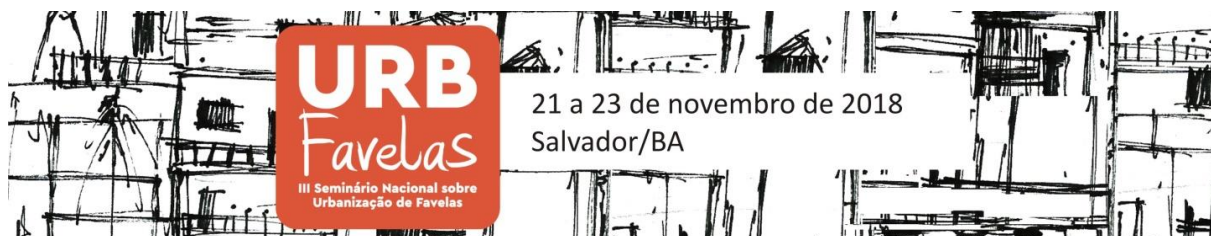
Por meio de programas para a melhoria de aspectos sociais, físicos, ambientais e econômicos da cidade a PMO estabelece o enfrentamento da precariedade dos assentamentos precários, por meio da promulgação de leis, da formatação de programas, da elaboração de projetos, da organização de ações e parcerias atuando de modo efetivo frente a esta problemática, destacando-se o Programa Bairro Novo.

### **3. O PROGRAMA BAIRRO NOVO E A URBANIZAÇÃO INTEGRAL DE FAVELAS**

A partir do panorama de precariedade encontrado na cidade e das diretrizes estabelecidas pela gestão, a SEHDU criou o Programa Bairro Novo, que desdobrado em quatro subprogramas estabeleceu competências específicas e uma escala para o atendimento de todas as modalidades de assentamentos precários existentes na cidade, visando a ampliação do atendimento à população, nos diversos níveis e problemáticas, com otimização de recursos, de forma integrada com os instrumentos da administração municipal, existentes ou a serem criados. Os 04 subprogramas são:

- Urbanização Gradual: implantar e ou complementar infraestrutura e equipamentos urbanos em assentamentos precários, identificados como loteamentos passíveis de regularização;
- Urbanização Integral: regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários, identificados como favelas visando promover a integração urbanística e social ao território formal da cidade;
- Regularização Fundiária: promover o reconhecimento da segurança da posse para os ocupantes e a integração sócio espacial dos assentamentos precários, e
- Provisão Habitacional: produção de unidades habitacionais, implantadas em áreas dotadas de infraestrutura e serviços, proporcionando o reassentamento das famílias removidas em áreas objeto de intervenções, bem como atender ao déficit habitacional da cidade. (SEHDU, 2009)





Para a identificação e classificação dos assentamentos precários a SEHDU definiu um conjunto de características de modo a determinar o nível de precariedade e de prioridade de atendimento, bem como a modalidade das intervenções a serem planejadas e implantadas, e dentro de qual subprograma seriam enquadrados, a saber: • Ausência total ou parcial de infraestrutura urbana mínima, serviços públicos e equipamentos urbanos; • Ocupações em área de risco, seja pelo acentuado declive, seja por estarem às margens de curso d'água; • Ocupações localizadas em áreas particulares e ou com conflitos fundiários pela propriedade ou posse da terra; • Insegurança jurídica da posse, materializada pela ausência da propriedade ou posse devidamente formalizadas e em consonância com a legislação brasileira, e • Ocupações existentes em áreas protegidas ambientalmente, demandando remoções totais ou parciais.

O Programa de Urbanização Integral era aplicado nos assentamentos onde fosse verificado alto nível de precariedade em diversos aspectos, seja na infraestrutura urbana, bem como nas condições de implantação e construtivas das moradias (SEHDU, 2009). Este programa possuía um complexo conjunto de ações para que os objetivos como a regularização urbanística, ambiental e fundiária dos assentamentos precários fossem alcançados.

A urbanização integral considerava a implantação da infraestrutura de saneamento ambiental, como as redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, dispositivos de contenção de encostas, a construção de unidades habitacionais para o reassentamento das famílias removidas e para a execução das obras de infraestrutura, bem como a construção de equipamentos públicos de educação, saúde e esportes, inclusive com a definição de áreas verdes e permeáveis de acordo com a especificidade de cada área de intervenção.

Este programa pressupõe que outros programas municipais implementados em Osasco fossem aplicados no apoio à implantação das intervenções, como por exemplo o Programa Bolsa Aluguel que em última instância atenderia emergencialmente a remoção das famílias das áreas em intervenção. Emergencialmente, pois dentro do orçamento da implantação das intervenções estava previsto o custo com o apoio habitacional, que consistia em valores pagos às famílias para o aluguel provisório de moradias durante o período de execução das obras.

A favela Colinas D'Oeste foi identificada como um dos assentamentos a serem atendidos pelo Programa de Urbanização Integral, em função da dimensão e da complexidade da ocupação de seu território.



Em 2005, no momento da identificação e caracterização da área ocupada pela favela Colinas D'Oeste, a SEH DU encontrou a ausência de endereços que impedia inclusive a comprovação de endereço para inúmeras atividades como a requisição de passe escolar, a busca por uma vaga de emprego, entre outras situações comuns do cotidiano, mas que para os moradores da favela reforçavam a condição de exclusão social.

#### **4. O PROJETO E AS AÇÕES PARA A URBANIZAÇÃO DA FAVELA COLINAS D'OESTE**

A favela Colinas D'Oeste localizada no Bairro Jardim Bonança, Zona Norte de Osasco, tem como limites a Norte o Aterro sanitário de Osasco; a Oeste a Av. Chico Mendes, e parte com a divisa do município de Barueri; a Leste com parte das quadras do Loteamento Portal D'Oeste e a favela Portais e ao Sul a Linha de Transmissão de Energia da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (CTEEP). (**Figura 1**)

No atlas de Exclusão social de Osasco, a Zona Norte onde está localizada a favela Colinas D'Oeste, é considerada a parte da cidade onde figura o maior índice de exclusão social verificado na cidade. Além disso, na Colinas D'Oeste foi identificado o menor índice de alfabetização e de escolaridade, com maior índice de população jovem em situação de risco, e onde em contrapartida figura o menor índice de violência da cidade. (GUERRA, CAZZUNI e COELHO, 2007)

Esta favela, com área aproximada de 300 Mil m<sup>2</sup>, tem como acessos, ao sul a Rua Doutor Miguel de Campos Junior, e ao norte a Avenida General de Camargo e a Avenida Chico Mendes que pertencente ao Município de Barueri. Esta era uma das características que a tornava consolidável pelos critérios estabelecidos pelo do Plano Local de Interesse Social (PLHIS)<sup>5</sup> de Osasco, em 2012.

---

<sup>5</sup> Dentro das ações de planejamento, em 2012 a SEH DU contratou a assessoria da DEMACAMP, Planejamento, Projeto e Consultoria para elaborar o PLHIS, de modo a organizar e rever as ações implementadas e planejar as futuras. Naquele momento o levantamento das informações para a formatação do plano a SEH DU atualizou os números e as condições dos assentamentos precários existentes na cidade. O PLHIS apresenta um panorama do desenvolvimento da cidade ao longo das últimas décadas, bem como a realidade da precariedade da ocupação de certos trechos da cidade, possibilitando produzir uma matriz de atuação para o período entre os anos de 2013 a 2023 contemplando 05 eixos: 1) Acesso à terra urbanizada; 2) Ampliação dos recursos destinados à habitação; 3) Política de urbanização de favelas; 4) Política de produção habitacional, e 5) Política de regularização fundiária. Durante a elaboração do PLHIS, a SEH DU, com a colaboração da DEMACAMP definiu que, para a atuação nos





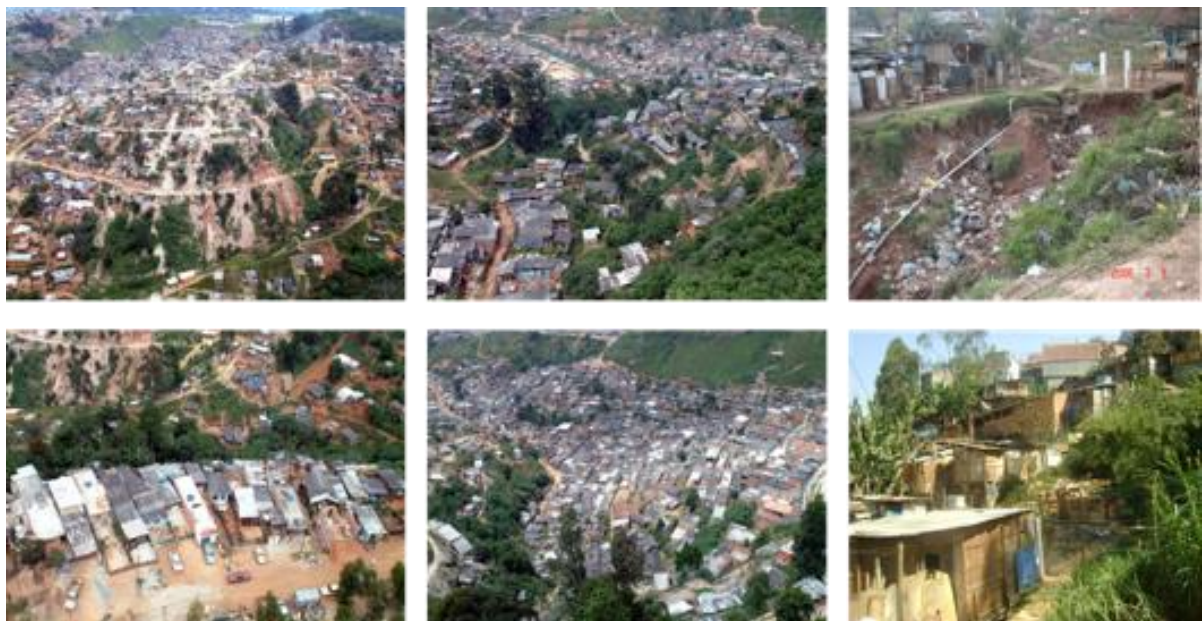
Algumas das vias haviam sido pavimentadas pelos moradores, sem acompanhamento técnico e encontravam-se em estado precário de conservação. Mesmo em um dos principais acessos da favela, a Avenida General Camargo, a PMO havia instalado em 2005, apenas as guias e as sarjetas, mas não executou a pavimentação.

A área da Colinas D'Oeste<sup>6</sup> é cortada por um córrego, o qual, da sua nascente até a travessia com a Rua Miguel de Campos Júnior, recebia a contribuição do despejo de esgotos domiciliares da favela, e a partir deste ponto, recebia também a contribuição da área vizinha, o loteamento Portal D'Oeste.

Para a implantação de moradias no local, as encostas que compõem a bacia hidrográfica deste córrego foram desmatadas em sua maior porção, ficando o solo sem a proteção vegetal. Esta forma de ocupação gera comumente processos erosivos provocando situações de risco de escorregamento e inundações generalizadas. (**Figura 2**)

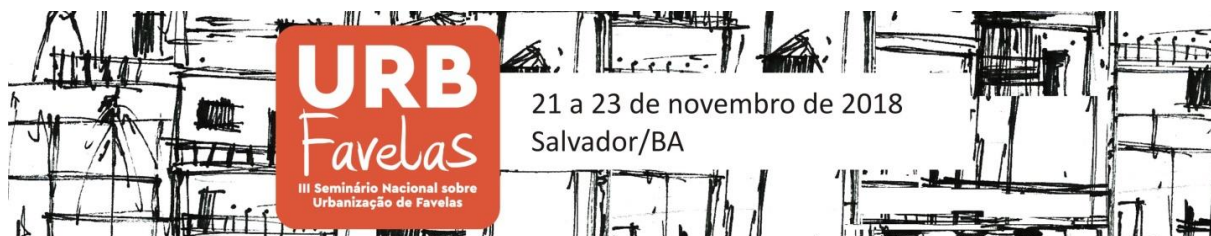
As condições de saneamento ambiental dentro da área eram extremamente precárias, pois a ocupação não dispunha de redes oficiais de abastecimento de água e de coleta de esgoto sanitário, onde todas as ligações domiciliares eram irregulares, bem como não havia sistema de drenagem de águas pluviais.

**Figura 2:** Imagens aéreas, detalhes da situação da favela em 2005.



**Fonte:** Arquivos de projeto SEH DU, 2006

<sup>6</sup> Afluente do Braço Morto do Rio Tiete



Quanto à situação fundiária, a favela ocupa áreas públicas municipais da classe dos bens de uso comum do povo, oriundas de loteamentos implantados em datas anteriores a 1979, áreas municipais dominiais e áreas particulares.

Ainda na etapa de levantamento de dados para o projeto, foi identificada uma ação civil pública datada de 1997, a qual impunha a remoção completa da favela, dando origem ao um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado em dezembro de 2006 entre a prefeitura de Osasco, a população moradora e o Ministério Público. No TAC a prefeitura se comprometeu a sanar as condições precárias de habitabilidade da população residente da favela, iniciando com a elaboração do projeto de urbanização.

Um Grupo de Trabalho intersecretarial realizou inúmeras reuniões com a população, a fim de identificar o perfil dos moradores, a problemática social e as demandas existentes na favela. A primeira etapa de trabalho junto a favela consistiu na identificação física com a setorização da área, quando alguns moradores foram convidados a participar da elaboração do mapa a partir de imagens aéreas, de modo a inserir o Colinas no mapa da cidade.<sup>7</sup>

Outros programas foram aplicados junto a população do Colinas, como o Pró-Jovem e o Juventude Cidadã, além do Portal do Trabalhador da cidade de Osasco criado pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI), com a missão de auxiliar seus habitantes na busca por oportunidades de trabalho e renda.<sup>8</sup>

O Plano Urbanístico (**Figura 3**) para a favela Colinas D'Oeste contemplou intervenções a curto, médio e longo prazo, com um valor total de investimento estimado em R\$ 100 Milhões no ano de 2006, e com a observação das preexistências da ocupação, de acordo com um dos princípios da política habitacional implementada na cidade de Osasco.

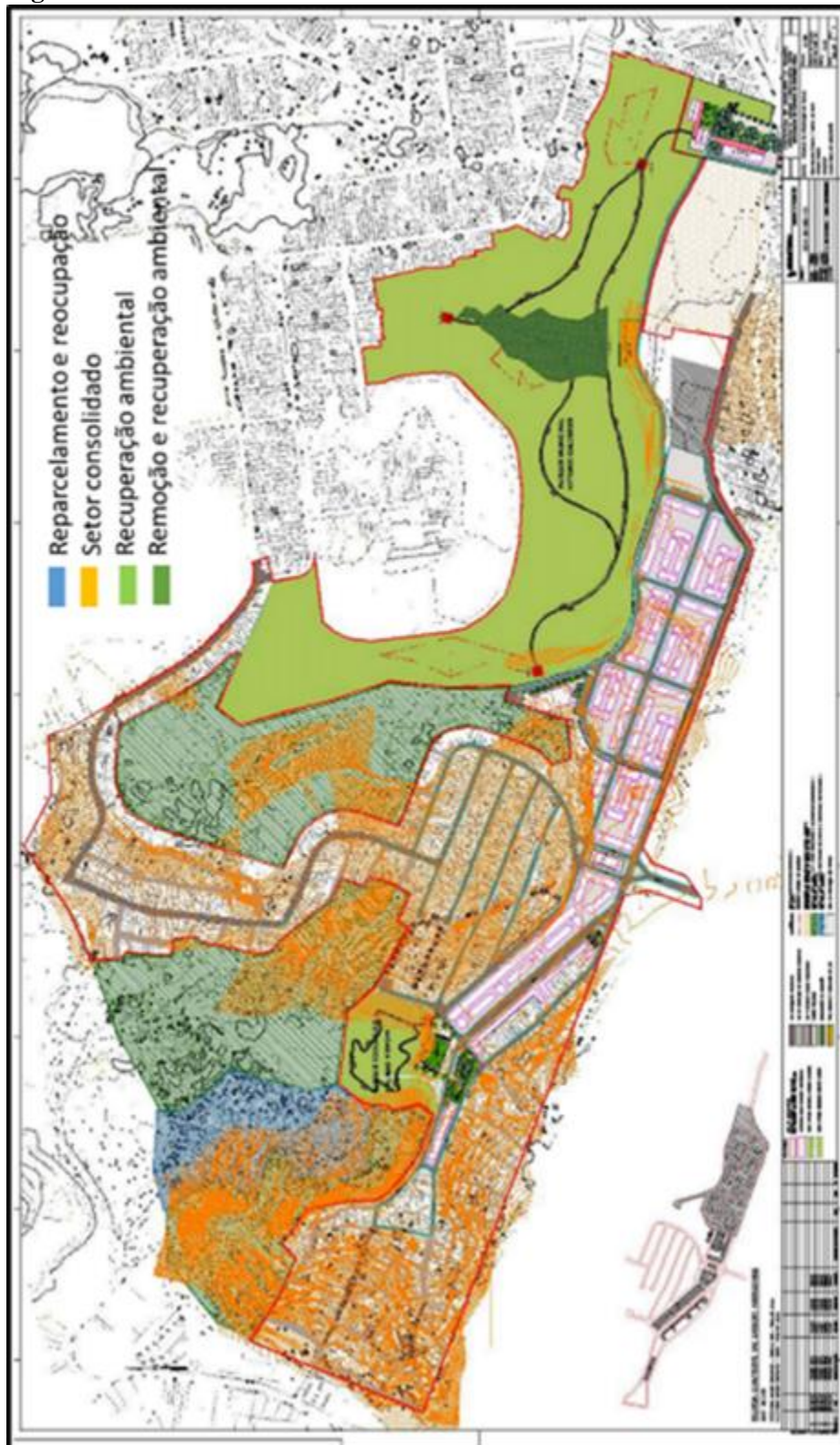
Neste plano constavam as áreas a serem consolidadas, aquelas onde a remoção é inevitável e aquelas onde era possível reordenar o parcelamento para o reassentamento, bem como onde era necessário o redesenho urbano da ocupação, de modo a propiciar a implantação de um sistema viário que fizesse a conexão com o viário oficial do entorno.

---

<sup>7</sup> A participação popular foi intensa tanto no início das ações de identificação e durante a execução das obras, mas a população não acompanhou o processo de elaboração do projeto, visto os prazos para a conclusão e apresentação dos documentos ao Ministério das Cidades (MCidades).

<sup>8</sup> Por meio do portal alguns moradores da favela foram contratados para a execução das obras. Além disso a SDTI auxiliou na capacitação de moradores para o empreendedorismo, tanto na formação de novas empresas, quanto na orientação dos comerciantes da área.

**Figura 3:** Plano Urbanístico



**Fonte:** Arquivos de Projeto SEH DU, 2007 adaptado por RUBIO, 2017



As obras de urbanização viabilizaram a reconfiguração do desenho urbano da área com a implantação do sistema viário principal, com vias de acesso e de circulação interna e das novas quadras que receberam as unidades habitacionais, possibilitando, além da implantação da infraestrutura, a oficialização das vias que hoje possuem Código de Endereçamento Postal (CEP) na sua totalidade, consequentemente dando aos moradores endereços oficiais.<sup>9</sup>

Do total de 402 unidades habitacionais previstas, até meados de 2016 foram concluídas e entregues 282 unidades. Além disso, foram construídos um Centro Comunitário e uma escola que recebeu uma unidade de Escola de Educação Infantil e Fundamental do Município. As obras para a implantação da urbanização da Favela Colinas D'Oeste iniciadas em março de 2008, tiveram recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) de Osasco.

O prazo entre a elaboração do projeto e o início das obras foi relativamente curto. Entre os anos de 2005 e 2008, foram contratados e elaborados os projetos, os documentos para o MCidades, licitadas, contratadas e iniciadas as obras. Em contrapartida o tempo decorrido para a implantação das obras foi bastante extenso (2008-2016).<sup>10</sup>

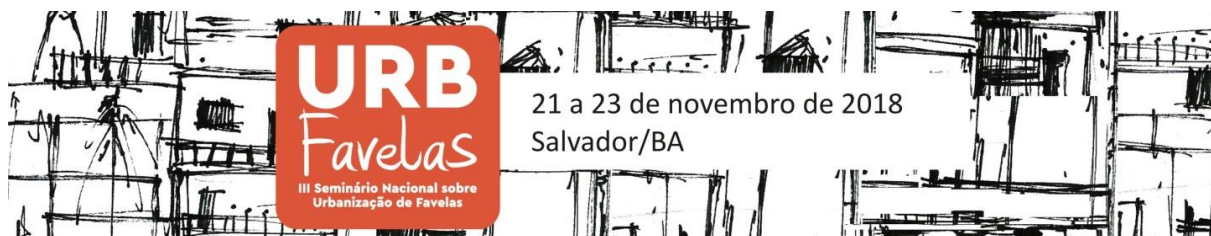
Os objetivos pretendidos com a urbanização da favela Colinas D'Oeste do ponto de vista da regularização física e fundiária eram o de erradicar as condições de precariedade, de insalubridade, as situações de risco observadas, bem como o respeito às preexistências e a manutenção do número máximo de moradores.

Em certa medida os objetivos foram alcançados uma vez que a favela foi incluída na agenda de planejamento e teve obras executadas para a urbanização, ainda que parcialmente. Ao longo da execução das obras, mas especificamente no ano de 2012 observa-se a descaracterização das unidades habitacionais, inclusive com a instalação de usos incompatíveis as edificações, bem como dos espaços públicos reservados as áreas verdes sendo usados como estacionamento e a reocupação das áreas de risco e APPs.

---

<sup>9</sup> Para aprofundamento ver RUBIO (2017)

<sup>10</sup> Cabe ressaltar que ao final do ano de 2016 as obras para a construção de unidades habitacionais ainda estavam em andamento.



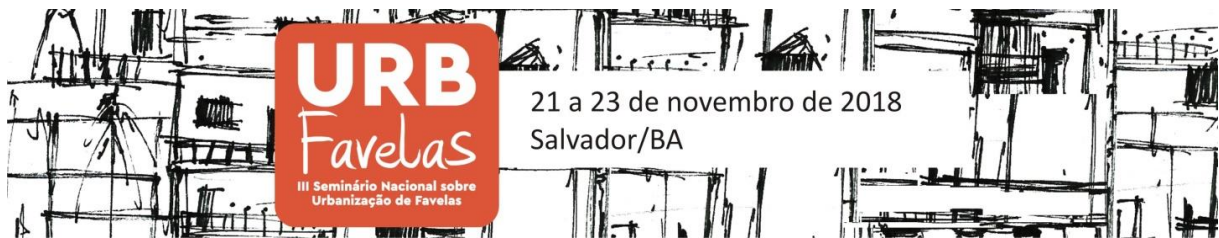
A figura 4 é a ficha resumo das intervenções realizadas no Assentamento, bem como a situação encontrada ao final do ano de 2016.

**Figura 4:** Ficha Resumo das intervenções

	NO ME DA FAVELA	COLINAS D'OESTE	
<b>CARACTERÍSTICAS DA OCUPAÇÃO</b>	Localização da Favela	Zona Norte do Município de Osasco, Bairro Jardim Bonança, tendo como limites a Norte o Aterro sanitário de Osasco, e parte de uma área particular também em Osasco; a Oeste a Av. Chico Mendes, e parte com a divisa com município de Barueri, a Leste com parte das quadras do Loteamento Portal D'Oeste e a favela Portais, e a Sul a Faixa da CTEEP.	
	Unidade de Planejamento	ZEIS 2 e 3	
	Área (m <sup>2</sup> ) de Intervenção	312.279,02 m <sup>2</sup> (*)	
	Tipo do Assentamento	Favela	
	Nível de Consolidação	Consolidável	
	Nível de complexidade	Urbanização Complexa	
	População Beneficiada / Perfil socioeconômico	8.698 habitantes, 2641 famílias das quais 43,7% vivem com renda de 1 a 2 salários mínimos e apenas 12,8% com renda a partir de 3 salários mínimos. São 4,42% das famílias atendidas por programas sociais de transferência de renda (Bolsa Família e Bolsa Escola) e 60,97% não estão incluídos em nenhum tipo de programa social.	
Situação encontrada	Parte da área ocupada com moradias de boa qualidade construtiva em lotes consolidáveis Ocupação de áreas de risco e de proteção ambiental		
<b>AGENTES ENVOLVIDOS E AÇÕES REALIZADAS</b>	Órgão responsável	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEH DU	
	Programa de origem	<b>Programa Bairro Novo</b> Subprograma - Urbanização Integral de Favelas	
	Período de Implantação	Projeto 2006 /2007 1ª etapa de Obras: 2008 / 2012 2ª etapa de Obras: 2012 - 2016 - em andamento	
	Eixos de atuação	<b>Social</b>	Acompanhamento social
		<b>Físico</b>	Projetos, Obras e Assistência técnica
		<b>Fundiário</b>	Plano de regularização fundiária. Entrega de 148 dos 281 gerados.
		<b>Ambiental</b>	Tratamento paisagístico da área urbanizada e recuperação das áreas de preservação
		<b>Institucional</b>	Articulação entre os órgãos municipais para a integração das ações Articulação entre as esferas de governo para obtenção de recursos. Criação de legislação para regulamentação das intervenções.
	Legislação Base / Instrumentos	Plano Diretor de Osasco ZEIS Demarcação Urbanística	
	Tipologia da intervenção	Reconfiguração do desenho urbano com implantação de sistema viário com vias de circulação de pedestres e veículos Implantação de infraestrutura de saneamento básico, drenagem de águas pluviais e contenção de encostas Canalização de córrego Construção de unidades habitacionais e equipamentos públicos de educação e cultura	
	Valor total do investimento	R\$ 80.199.603,04	
Origem dos recursos	Governo Federal - PAC Governo Municipal - FMPUH		
Situação pós ocupação / implantação	Urbanização não concluída, com vielas não pavimentadas e com infraestrutura incompleta, com equipamentos não implantados; Áreas reocupadas, inclusive as áreas de proteção ambiental; Regularização fundiária não concluída com plano em elaboração; Áreas remanescentes da urbanização sem tratamento; Projeto de recuperação ambiental com a implantação incompleta. 148 Títulos de garantia de posse entregues aos moradores. (**)		

Fonte: RUBIO, 2017





## 5. DESAFIOS E LIMITES PARA A INTEGRAÇÃO DAS FAVELAS A CIDADE

O objetivo principal do Programa de Urbanização Integral de Favelas, subprograma do Programa Bairro Novo, que era o enfrentamento da precariedade habitacional que alcançava níveis críticos na Favela Colinas D'Oeste, foi alcançado. Todos os instrumentos urbanísticos regulamentados tanto no âmbito municipal, estadual e Federal, foram utilizados na aplicação das ações dentro deste Programa, bem como no que diz respeito a regularização fundiária no Colinas. Destaca-se como principal instrumento implementado no Colinas, a demarcação urbanística que propiciará a elaboração do plano de regularização fundiária, uma das etapas que não foram concluídas no processo de regularização desta favela. (Figura 5)

**Figura 5:** Imagens de parte das intervenções e da reocupação da APP.



**Fonte:** Arquivo de projetos SEHDU (2011) e RUBIO (2016)

No entanto, a dimensão e a situação física da favela Colinas D'Oeste, onde o nível de precariedade, bem como a condição de irregularidade fundiária, encontradas em 2005 eram bastante complexas, impossibilitaram a implantação completa o plano urbanístico, mesmo considerado o longo período de implantação das obras (2008-2016)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Ao final de 2016 nem todas as unidades habitacionais previstas haviam sido concluídas e grande parte das vielas de pedestres ainda possuíam as mesmas condições de conservação do início do projeto.



As obras de urbanização não contemplaram a atuação na área da favela como um todo, uma vez que o montante disponibilizado pelo Governo Federal era somente 50% do total previsto para a urbanização total. A maior parte das intervenções detalhadas pelo projeto básico<sup>12</sup> foi implantada, aquelas relativas à implantação de redes de saneamento ambiental, bem como para a implantação e pavimentação das vias.

As principais dificuldades, além da dimensão da área e do nível de precariedade, foi a falta de definição clara dos limites da intervenção, bem como de uma escala de prioridades dentro das ações estabelecidas pelo plano urbanístico. O projeto básico foi elaborado para parte da favela, estabelecendo-se com um dos entraves para o esclarecimento da população quanto aos limites de ocupação e impedindo o controle pela PMO.

A incompatibilidade dos prazos para a elaboração do projeto, captação de recursos, contratação de obras, e sua execução, frente aos prazos necessários à participação popular, também dificultou a apreensão pela população do projeto e das intervenções realizadas, propiciando a ocupação de áreas vazias, de risco e de preservação ambiental, bem como a descaracterização das unidades construídas e da área urbanizada imediatamente após a inauguração.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

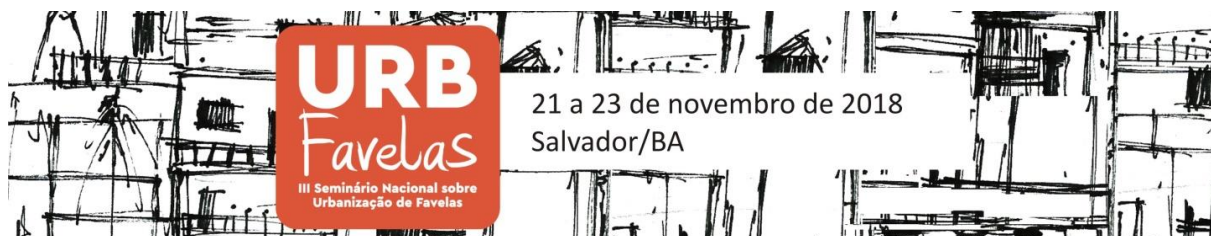
Osasco, um dos 39 municípios que integram a RMSP, com extensão territorial de 64,95 km<sup>2</sup> e uma população de 666.740 habitantes (IBGE, 2010) destaca-se no cenário brasileiro por implementar políticas públicas para a urbanização de favelas como componente de sua PMH no período entre os anos de 2005 e 2016.

Em função da formação de seu território, Osasco durante muitos anos desde a década de 1970 em muito se assemelhava aos demais bairros da periferia de São Paulo, onde a implantação de infraestrutura urbana básica levou muito tempo para atingir padrões médios de atendimento (BONDUKI e ROLNIK, 1979).

Destaca-se neste artigo a atuação dos prefeitos de Osasco que desde a emancipação em 1962 até o ano de 2005, trabalharam para a implantação de infraestrutura e no desenvolvimento econômico da cidade, mas também contribuíram para a ocupação irregular da cidade, seja

---

<sup>12</sup> O projeto básico foi elaborado para aproximadamente em 1/3 da área da favela, contemplando o redesenho do sistema viário e a implantação de novas quadras para a implantação das novas unidades habitacional.



doando terras públicas, seja não atuando nas áreas onde as famílias estavam instaladas nas áreas de risco e APPs.

Em 2005, a gestão do Prefeito Emídio de Souza encontra na cidade um contexto de precariedade exacerbado nas áreas periféricas, contrastando com uma urbanização avançada na área central. Sendo um dos grandes desafios desta gestão o enfrentamento da precariedade da ocupação da cidade e a necessidade de incluir as áreas irregulares na agenda de planejamento municipal.

Osasco implementa a PMH, introduzindo instrumentos do Estatuto da Cidade (2001), com práticas e instrumentos inovadores, como o Programa Bairro Novo. Este programa é, dentro da política habitacional e de desenvolvimento urbano, aquele que concentra os componentes e as ações relacionadas a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários existentes na cidade de Osasco, sendo desdobrado em quatro subprogramas para atender as especificidades de cada uma das modalidades encontradas, como: o Programa de Urbanização Gradual, o Programa de Urbanização Integral de Favelas, o Programa de Regularização Fundiária e o Programa de Provisão Habitacional.

O Programa de Urbanização Integral possui um complexo conjunto de relações e ações organizadas para atingir: a regularização urbanística, ambiental e fundiária dos assentamentos precários, e consequentemente a integração à cidade formal.

Em Osasco, mesmo após 12 anos de ampla atuação do poder público municipal no enfrentamento da precariedade, dentro de um complexo contexto físico, fundiário e social encontrado na cidade, observam-se desdobramentos negativos no processo de urbanização das favelas, identificados a partir do ano de 2012 como: a ocupação e reocupação irregular de áreas impróprias para a habitação, como as Apps e o surgimento de novas favelas em outras localidades, inclusive em áreas de propriedade privada.

Com isso, apesar das intervenções executadas, por meio do investimento de volumosos recursos, observa-se a retomada da precariedade da ocupação do solo inclusive nas favelas atendidas pelo Programa de Urbanização Integral, seja na descaracterização dos espaços públicos implantados, na ampliação e ou modificação das unidades habitacionais construídas, no adensamento das áreas de risco, bem como na reocupação das APPs.

Portanto, verificou-se que o Programa de Urbanização Integral de Favelas implementado em Osasco, entre os anos de 2005 e 2016, apresenta alguns limites que impediram o alcance de todas metas previstas.



Rubio (2017) destaca: • Falta de definição clara das prioridades no atendimento, além dos limites de consolidação da ocupação nas favelas; • Falta de definição clara dos limites da intervenção, bem como dos prazos relativos, de modo a planejar adequadamente as ações, sendo assim antecipados os desdobramentos negativos da implantação; • Definição e estabelecimento do prazo e do processo da participação popular, que em relação ao tempo de elaboração do projeto, ainda são incompatíveis; • Desarticulação entre os órgãos municipais no sentido da incorporação dos assentamentos urbanizados na agenda de planejamento. Isso denota a necessidade da revisão do processo de planejamento da implementação das ações de urbanização dentro da política pública habitacional frente as dimensões e aos limites relativos, bem como aos prazos, aos reflexos e desdobramentos para a urbanização integral das favelas e sua integração ao tecido formal da cidade.

A pesquisa em questão recomenda a criação de um instrumento para a gestão dos programas incluindo os agentes municipais e a população moradora que será beneficiada pelas ações no planejamento, uma espécie de conselho gestor para cada favela. Para além disso, a revisão do PLHIS, que apesar de estabelecer critérios para definição dos níveis de consolidação e as modalidades de intervenção, deveria ter um caráter mais propositivo, considerando a indicação de alternativas diversas para a solução da problemática habitacional como um dos caminhos para evitar os descompassos da aplicação do programa de urbanização no futuro.

Para a favela Colinas D'Oeste recomenda-se retomar a elaboração do plano de regularização fundiária, uma vez que a demarcação urbanística propiciará a elaboração do desenho preliminar do parcelamento para servir de base à continuidade do projeto e ao controle pela PMO da ocupação do solo. Concomitantemente a esta ação é necessário congelar o limite da área ocupada por meio de legislação específica, bem como a desocupação das áreas de risco e de proteção ambiental, retomando o processo de urbanização com a elaboração do projeto de todos os componentes da intervenção, com a definição do faseamento da implantação das obras, tendo como base a investigação completa das condições reais do assentamento.

Entende-se que somente a partir da atuação contínua, apoiada na implementação e na avaliação de políticas públicas, com a efetiva participação da sociedade civil é que as metas estabelecidas para a melhoria da habitabilidade e a conquista do direito à cidade pela população excluída serão concretizadas.



## REFERÊNCIAS

BONDUKI, N. e ROLNIK, R. **Periferias**. Ocupação do Espaço e Reprodução da Força de Trabalho. São Paulo: FAUUSP / Fundação para Pesquisa Ambiental, 1979

CONSORCIO HAGAPLAN/GERIS. **Proposta Técnica de prestação de Serviços Técnicos Especializados de Gerenciamento e Assessoria na Execução dos Planos de Regularização Fundiária, Implantação dos Planos de Trabalho Social, Acompanhamento, Elaboração de Projetos e Fiscalização de Obras no Âmbito dos Programas e Empreendimentos da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano**, de acordo com o objeto do RDC Presencial nº 004/2016. Osasco: CONSORCIO HAGAPLAN/GERIS, 2015

GUERRA, A., CAZZUNI, D. e COELHO, R. **Alternativas de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão**. Osasco: SDTI / PMO, 2007

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico, 2010 (**CENSO, 2010**). Rio de Janeiro: 2010

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001 versão do original em francês, 1969

MARIOSIA, D. F. Conceito de integração em Florestan Fernandes. In: XI Congresso Brasileiro de Sociologia, Grupo de trabalho 24 - teorias sociológicas, 2003, Campinas: **Anais do evento**. Campinas: UNICAMP, 2003

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **O Estatuto da Cidade**. Brasília: 2001.

RUBIO, Viviane Manzione. **PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO E OS DESAFIOS PARA INTEGRAÇÃO DA FAVELA À CIDADE. Avanços e descompassos de uma política pública em Osasco – SP (2005-2016)**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO (SEHDU). **Realizações e Perspectivas 1 – 2005/2008**. Osasco: SEHDU/PMO, 2009

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO (SEHDU) e DEMACAMP. Planejamento, Projeto e Consultoria - **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)**. Osasco: SEHDU/PMO, 2012

WILHEIM, J. **Urbanismo no Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: SAGA, 1969

\_\_\_\_\_. **Plano Urbanístico de Osasco 1966**. Disponível em: [www.jorgewilheim.com.br/legado/Galeria/visualizar/632](http://www.jorgewilheim.com.br/legado/Galeria/visualizar/632). Acesso em dezembro de 2016.