

## Programa de Urbanização de favelas e o Direito à Cidade: o caso do Colinas D'Oeste em Osasco, São Paulo, Brasil<sup>1</sup>

Viviane Manzione Rubio<sup>a</sup>, Angélica Tanus Benatti Alvim<sup>b</sup>

### Resumo

A favela é a tipologia de assentamento precário mais comum nas cidades brasileiras e configura-se como parte da cidade contemporânea e alternativa habitacional para a população de baixa renda, sendo objeto desde 1990 de programas de urbanização, com diferentes arranjos. Este artigo apresenta o Programa de Urbanização Integral de Favelas, um instrumento da política habitacional no período 2005-2016 em Osasco, município da Região Metropolitana de São Paulo, que contribuiu para o desenvolvimento urbano e para a conquista do direito à cidade. Como estudo de caso, discute-se a urbanização da Favela Colinas D'Oeste, os seus avanços e descompassos.

### Palavra-Chave

Programa de Urbanização, Favelas, Osasco, Brasil.

### Abstract

The *favela* is the most common precarious settlement type in Brazilian cities and is part of the contemporary city and an alternative housing for the low-income population, where since 1990 urbanization programs that different arrangements have been implemented. This article presents the Favelas Integral Urbanization Program, an instrument of housing policy in the period 2005-2016 in Osasco, municipality of the Metropolitan Region of São Paulo, that contributed to urban development and the conquest of the right to the city. As a case study, we discuss the upgrading of the Favela Colinas D'Oeste, focusing on advances and mismatches.

### Keywords

Urbanization Programs, Favelas, Osasco, Brazil.

### Introdução

A favela, a modalidade de assentamento precário<sup>2</sup> mais comum no Brasil, sofre de deficiências profundas ao nível do desequilíbrio sócio-espacial da cidade contemporânea. Este desequilíbrio é produto e reflexo do processo de urbanização das cidades brasileiras, sendo particularmente evidente na favela, onde as relações sociais e de ocupação do solo são mais complexas e vulneráveis.

Desde o final do século XIX que a favela significa um lugar destituído de "ordem" e "carente" nos mais variados sentidos, onde o atendimento por parte do poder público é insuficiente.

Na perspectiva de Lefebvre (2001) sobre o direito à cidade, retomado por Harvey (2014), a favela é um lugar de possibilidades e, portanto, os seus moradores devem ser inseridos e atendidos pelos serviços e bens públicos relativos à urbanização, oferecendo-lhe a oportunidade de participar no processo.

Até à década de 1980, grande parte das favelas não integrava as políticas públicas urbanas e, nem sequer, figurava nas cartografias dos municípios brasileiros. A Constituição Federal (CF) brasileira de 1988 é por isso considerada um marco jurídico ao possibilitar a definição de instrumentos e ao viabilizar o financiamento de

<sup>a</sup> Arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie (2017). Coordenadora de Projetos na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Osasco (2006-2017). Docente no curso de Graduação na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, desde 2013. Email: vivianerubio@hotmail.com.

<sup>b</sup> Arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Docente do Curso de Graduação e do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie desde 1991, onde atualmente é Diretora (2016-2019). Bolsista Produtividade CNPq. Email: angelica.benatti.alvim@gmail.com.

<sup>1</sup> Este artigo é uma síntese de um dos cinco casos estudados na Tese de Viviane Manzione Rubio, apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, em 2017, para obtenção do grau de doutora em Arquitetura e Urbanismo, sob orientação de Angélica Tanus Benatti Alvim. A pesquisa contou com o apoio financeiro do Instituto Presbiteriano Mackenzie e do Programa Formula Santander para um período de estágio sanduíche na Universidade de Lisboa, nomeadamente, no Grupo de Estudos Gestual, do CIAUD/FA-UL, em 2016.

<sup>2</sup> Assentamento precário é um conceito adotado pelo Ministério das Cidades brasileiro em 2007, definido como território urbano ocupado fisicamente à revelia da legislação de uso e ocupação do solo e edificação vigente, de maneira não convencional, com níveis diversos de irregularidade jurídica, onde fica evidente a precariedade das edificações ali construídas.

ações em áreas irregulares das cidades, com destaque para a favela.

A partir da década de 1990, os investimentos em urbanização de favelas adquiriram importância nos municípios brasileiros, onde inúmeras ações vêm sendo realizadas pelo poder público para o enfrentamento desta problemática<sup>3</sup>: desde intervenções pontuais, até à urbanização integral<sup>4</sup>. Neste contexto, a perspectiva dos direitos adquiridos<sup>5</sup> e o estabelecimento de políticas públicas, em geral, são fundamentais para as primeiras experiências de urbanização de favelas.

Diversos municípios institucionalizaram políticas públicas para a urbanização, inovando na atuação e no enfrentamento dos problemas dos territórios ocupados pelas favelas. Alguns programas são importantes referências, tais como: o Programa Favela Bairro, no Rio de Janeiro (1994-2000); o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia da Guarapiranga (1995-2001), no Estado de São Paulo, e o Programa Santo André Mais Igual (SAMI) (2001-2003), na Região Metropolitana de São Paulo.<sup>6</sup>

A instituição, em 2001, do Estatuto da Cidade (EC)<sup>7</sup> e a regulamentação de instrumentos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), bem como a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005, contribuíram para o avanço das políticas de urbanização de favelas. Em 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>8</sup>, o Governo Federal passou a investir recursos em intervenções nas favelas, reforçando as ações municipais sobre a precariedade das cidades.

Osasco, município da região metropolitana de São Paulo (RMSP), com 666.740 habitantes (IBGE, 2010), a partir de 2005, inicia um conjunto de ações voltadas para a erradicação da crescente precariedade. A então gestão municipal<sup>9</sup> moderniza a estrutura administrativa, altera as atribuições da Secretaria de Habitação e implementa a Política Municipal de Habitação de modo integrado à de Desenvolvimento Urbano, com a criação de programas para atender os assentamentos precários, em diversas escalas.

No âmbito destas políticas, é criado o Programa Bairro Novo, composto por quatro subprogramas: o Programa de Urbanização Integral de

Favelas, o Programa de Urbanização Gradual, o Programa de Regularização Fundiária e o Programa de Provisão Habitacional. Desta forma, estava garantida a ampla atuação do Programa Bairro Novo, que tinha como principal desafio a erradicação da precariedade e a regularização física e fundiária dos assentamentos precários.

Entre os anos de 2005 e 2016, Osasco destacou-se pela implementação de políticas públicas direcionadas para as carências de infraestruturas urbanas e decorrentes da complexidade física, fundiária e social. No entanto, mesmo com a inclusão dos assentamentos precários na agenda municipal, a precariedade ainda se manifesta e a integração no chamado tecido formal não foi efetivada.

São inúmeros os desafios da problemática habitacional em Osasco, com destaque para aqueles relacionados com a precariedade e a irregularidade da ocupação do território da cidade. Estes requerem a formulação de políticas públicas cada vez mais abrangentes e especializadas, com aparatos técnico, jurídico e financeiro.

Neste artigo, sintetiza-se a aplicação do Programa de Urbanização Integral de Favelas de Osasco, como um exemplo de política pública que enfrenta a precariedade da ocupação do solo. Discute-se de modo mais aprofundado o caso da Favela Colinas D'Oeste, escolhido pela sua complexidade e dimensão. O objetivo é evidenciar alguns pontos importantes na formatação e implementação de tais políticas, os resultados alcançados e os descompassos verificados durante o processo. A análise deste caso evidencia a importância da aplicação de um programa de urbanização integrado para a inserção das favelas e a inclusão dos seus moradores na cidade formal, tendo presente o conceito de direito à cidade.

## As favelas no Brasil e o direito à cidade

A ocupação precária de parte do território das cidades no Brasil ficou conhecida pelo nome de favela, estando presente fisicamente e no imaginário brasileiro desde o final do século XIX, sendo inclusive descrita em obras clássicas, como *Os Sertões* (Cunha, 2010).

<sup>3</sup> A questão da irregularidade da terra e a precariedade da ocupação são questões que fazem parte da problemática do setor habitacional do Brasil.

<sup>4</sup> Entende-se por urbanização integral a dotação de infraestrutura de saneamento básico, a reconfiguração do sistema viário existente, incluindo a implantação de novas vias de acesso, e a pavimentação, bem como a implantação de equipamentos públicos e a aplicação de programas sociais.

<sup>5</sup> No contexto do processo de urbanização de favelas devem ser consideradas as preexistências físicas e sociais, entendidas como direitos adquiridos por seus habitantes.

<sup>6</sup> Para o aprofundamento do Favela Bairro, ler Conde e Magalhães (2004); do Programa Guarapiranga, ler Alvim, Kato, Rosin(2016) e do Programa SAMI, ler Denaldi (2003).

<sup>7</sup> O EC, Lei Federal n.º 10.257, de 10 de Julho de 2001, regulamentou o capítulo da Política Urbana da CF.

<sup>8</sup> O PAC é um programa do Governo Federal brasileiro, criado em 2007 para financiar obras de infraestrutura nos municípios para a desenvolvimento urbano e socioeconômico. Um dos eixos de financiamento visa a urbanização de assentamentos precários.

<sup>9</sup> O prefeito Emídio de Souza, do Partido dos Trabalhadores, foi eleito para duas gestões sequenciais: 2005 / 2009; 2010 / 2012.

Alguns autores, como Abreu (1994), Pasternak (2008), Rios (2012) e Valladares (2009), fazem referência à relação que o termo favela tem com a ocupação do Morro da *Favella*, atual Morro da Providência, no Rio de Janeiro, quando soldados do exército brasileiro ali se instalaram em 1897, vindos da batalha de Canudos.

Pasternak (2008) reforça que, embora a favela tenha surgido como uma marca da cidade do Rio de Janeiro no final do século XIX, ela está presente, desde o início do século XX, em diversas cidades brasileiras, como Salvador, Recife e Belo Horizonte.

São diversas as nomenclaturas desta tipologia de ocupação do solo no país: favelas, bolsões de pobreza, invasões, áreas livres. No Recenseamento Geral do Brasil em 1950, o IBGE, utilizando critérios estatísticos, propõe como termo oficial o “aglomerado subnormal”<sup>10</sup> para se referir às favelas e ou a ocupações de igual natureza, independentemente da região onde se encontrassem no país.

Apesar de ser considerado por muitos autores como um termo genérico, o termo torna-se oficial<sup>11</sup> no Censo de 1970, quando o IBGE<sup>12</sup> adota o termo de “aglomerados urbanos excepcionais”. No Censo de 1980 adota-se a noção de “setor especial de aglomerado urbano” e, a partir de 1987, o termo “aglomerado subnormal” é consolidado (IBGE, 2010).

De acordo com o Censo do IBGE de 2010, o Brasil possui um total de 6.329 aglomerados subnormais, onde vivem 11.425.644 habitantes, o que corresponde a aproximadamente 6% do total da população do país. O Censo indica uma tendência de ampliação proporcional ao nível de urbanização das cidades, ou seja, quanto maior o nível de urbanização, maior o número de aglomerados subnormais (IBGE, 2010). Apesar das diferentes denominações e das metodologias dos levantamentos, a favela constitui-se como um mosaico de múltiplas identidades raciais e regionais, estabelecendo um particular “mundo popular” (Burgos, 2012).

A precariedade na ocupação da cidade não é privilégio do Brasil. Ao longo dos dois últimos séculos, o mundo viu as cidades crescerem em dimensão e ao nível dos problemas, alcançando, na contemporaneidade, complexidade e desequilíbrio espacial, económico e social, que exacerbam a precariedade.<sup>13</sup>

A ocupação do solo do tipo da favela é assim o resultado do processo acelerado de urbanização das cidades no mundo contemporâneo e reflete o desequilíbrio da distribuição socioespacial e do processo de segregação decorrentes, constituindo a “habitação” de milhões de cidadãos pobres no Brasil e em muitos países em desenvolvimento (Rubio, 2017). Sendo assim fruto da construção das cidades no Brasil e parte importante delas, as favelas devem ser inseridas no contexto urbano e os seus moradores convidados a participar, não só na vida quotidiana, mas também nas discussões sobre o seu desenvolvimento.

Para Lefebvre (2001), a cidade é obra de um pensamento complexo, onde existem contradições características de cada época. Este autor defende a necessidade de um olhar mais equitativo, para além do usufruto dos benefícios proporcionados pela urbanização, de forma a que seja assegurado aos habitantes o direito de participar na vida cívica o que constitui para o autor uma das principais dimensões do direito à cidade.

A favela possui a ambivalência indicada por Lefebvre (2001), uma vez que é a reprodução da precariedade e da fragmentação espacial, mas também alternativa habitacional e oportunidade de vida na cidade. Entende-se, portanto, que na perspectiva deste autor, deveria ser oferecido aos moradores da favela, não só o acesso a serviços e bens públicos essenciais, mas também a possibilidade de participarem no processo de urbanização.

Ao conceito de direito à cidade de Lefebvre (2001), incorporam-se elementos a que Harvey (2014) emprestou novos significados. Este último autor identifica uma alteração importante nas relações sociais na sequência da mudanças no sistema de acumulação capitalista pós-revolução industrial. O cidadão contemporâneo não necessita somente de abrigo e de alimento, mas também de trabalho, de diversão e de construção de conhecimento. Ele é, portanto, responsável pela construção e desenvolvimento da cidade.

No Brasil, a complexidade e a precariedade da configuração física e social destes territórios foram tratadas, durante décadas, com intervenções parciais do poder público e com soluções alternativas implantadas pelos próprios moradores.

A partir da publicação da CF em 1988, inúmeros municípios brasileiros passaram a traba-

<sup>10</sup> Este termo que já havia sido apresentado no Censo Demográfico de 1912, era igualmente genérico para a identificação das ocupações irregulares (Valladares, 2009). Segundo o IBGE, aglomerado subnormal é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, na sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até a um período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa (IBGE, 2011).

<sup>11</sup> Ministério das Cidades, por sua vez, utiliza o termo assentamento precário, somando favelas, loteamentos irregulares e cortiços na mesma designação.

<sup>12</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o órgão público federal responsável pelos censos demográficos no Brasil.

<sup>13</sup> São inúmeros os autores que tratam desse fenómeno, tais como Hobsbawn (1995), Reis (2006), Maricato (2008), Santos (2013) ou Castells (2014).

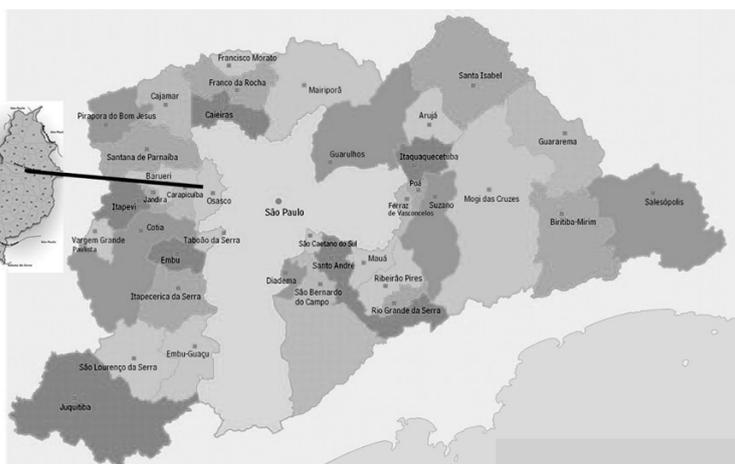


Imagem 1 - Localização de Osasco no mapa do Estado de São Paulo

Fonte: Imagens EMPLASA (2016) e SEH DU (2007) organizadas por Rubio, 2017

lhar na formação e implementação de programas para a urbanização de favelas, inovando no enfrentamento desta problemática.

A Lei n.º 10.257, promulgada em 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou uma série de instrumentos urbanísticos apresentados na CF e viabilizou a criação de vários outros, possibilitando a implementação de políticas públicas. É o caso dos programas de urbanização de favelas, que envolvem ações articuladas para a regularização física e fundiária, com participação social, podendo ser considerado um caminho para a conquista do direito à cidade, uma vez que reconfigura a infraestrutura urbana e implanta equipamentos públicos, para além de incluir as famílias em programas sociais e promover a sua participação no processo.

No município de Osasco, a partir da emancipação de São Paulo em 1962, diversas gestões realizaram ações pontuais e desarticuladas para resolver a carência de infraestrutura urbana e o déficit habitacional da cidade, mas somente no ano de 2005 passa a implementar uma política habitacional e urbana integrada.

### **Programa de Urbanização Integral de favelas em Osasco: O caso da favela Colinas D'Oeste**

O município de Osasco, localizado na parte oeste da Região Metropolitana de São Paulo (Imagem 1), emancipado da capital (São Paulo) em 1962

é, desde a década de 1970, um importante pólo industrial da metrópole.

A estrutura urbana de Osasco, na época da emancipação, ainda estava de alguma forma dependente de São Paulo para investimentos em infraestrutura, bens e serviços públicos. Mesmo se desenvolvendo como centro industrial, cresce territorialmente de modo desordenado.

Com o movimento migratório dado pelo crescimento económico da cidade de São Paulo, a partir da década de 1960, Osasco atraiu população, que, em grande número, ocupou inclusive áreas públicas, dando origem aos loteamentos irregulares (Werner, 1981).

A população de Osasco cresce aproximadamente sete vezes entre as décadas de 1940 e 1960. Os habitantes com baixo poder aquisitivo passam a ocupar lotes sem infraestrutura urbana, num intenso processo de autoconstrução até à década de 1970, quando surgem os primeiros dois núcleos de favelas.

Nas décadas de 1980 e 1990, consolida-se a urbanização desigual da cidade, com o aumento do número de favelas e o adensamento das existentes, bem como a ocupação das áreas livres<sup>14</sup>, inclusive por meio de ações do poder público, como a doação e permissão de uso, inclusive da beira dos cursos de água, as Áreas de Preservação Permanente (APPs) (SEH DU / PMO, 2012).

Em 2005, o número de assentamentos precários em Osasco era de 170, com um total de 45.000 domicílios e 200.000 habitantes, aproximadamente 30% da população total da cidade. Com a nova gestão, o poder público, por meio da implementação da política habitacional e de desenvolvimento urbano, passa a atuar nos assentamentos precários. A principal meta desta política era a erradicação da pobreza e a inclusão dos assentamentos precários no território formal, com ações, leis e parcerias direcionadas, tanto para a qualificação do conjunto ocupado, como para a capacitação da população para o exercício profissional e para a participação no debate sobre os rumos da cidade, caminhos fundamentais para a conquista do direito à cidade. A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEH DU), responsável pela implementação das políticas habitacional e de desenvolvimento urbano<sup>15</sup>, estabeleceu competências específicas, com escalas e formas de atuação integradas.

O Programa Bairro Novo incluía um conjunto de ações baseadas em instrumentos urbanísticos, com o objetivo de atender todas as especificidades do setor habitacional, principalmente

<sup>14</sup> As "áreas livres" de loteamentos são classificadas pelo Código Civil Brasileiro como bens públicos de uso comum do povo e, como tal, não podem ser utilizadas para quaisquer outros fins que não sejam públicos.

<sup>15</sup> No Brasil, o EC definiu que o principal instrumento de desenvolvimento urbano é o Plano Diretor Municipal, elaborado obrigatoriamente por municípios com mais de 20 mil habitantes, devendo ser revisto a cada 10 anos. O Plano Diretor deve definir diretrizes para políticas e instrumentos urbanos, ao nível da habitação, da regularização fundiária, etc. Para maior aprofundamento ver Alvim, Castro (Orgs.) (2010).

de interesse social, encontradas em Osasco. Com o lançamento do Programa Bairro Novo foram definidos quatro eixos de atuação, traduzidos em subprogramas baseados na participação da população no processo: o Programa de Urbanização Gradual, direcionado para a implantação parcial da infraestruturas urbana e oficialização das vias e endereços para viabilizar a regularização fundiária; o Programa de Urbanização Integral, de implantação da infraestrutura urbana, equipamentos urbanos e novas unidades habitacionais; o Programa de Regularização Fundiária, centrado no processo de regularização dos assentamentos; e o Programa de Provisão Habitacional, de produção de unidades habitacionais que respondessem ao déficit habitacional na cidade. A aplicação dos programas deveria considerar a independência das ações, bem como a integração multisetorial dos agentes municipais no assentamento.

De acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em 2012, o número de assentamentos cresceu aproximadamente 23%, de 170 em 2005 para 210 em 2012, sendo 166 favelas, 26 loteamentos irregulares e 18 conjuntos habitacionais não registrados (SEH DU, 2012). Entre os anos de 2006 e 2015, três das 86 favelas da Zona Norte (Colinas D'Oeste, Portais e Morro do Sabão) e duas das 80 da Zona Sul (Jardim Vicentina e BK-Jardim Veloso), receberam intervenções do Programa de Urbanização Integral de Favelas com recursos do PAC.

### Colinas D'Oeste: desafios, avanços e descompassos de uma política pública

Apresentam-se aqui brevemente as características físicas, os números, bem como o processo e os desdobramentos da implementação do Programa de Urbanização de Favelas Integral na favela Colinas D'Oeste.

Localizada na zona norte da cidade, com o maior índice de exclusão social, esta favela possui variadas formas de ocupação, de propriedade e situações de risco de natureza diversa: deslizamentos de terra, alagamentos, desmoronamentos. Para além disso, apresenta também alterações sensíveis nas características naturais do solo, realizadas pelos moradores, que potencializaram os riscos observados (Imagem 2 e 3).

Distribuídos em aproximadamente 300 hectares, os 8.698 habitantes, levantados pelo cadastro em 2005, estavam instalados em 2.641 domicílios. Do total das famílias, 43,7% viviam com um a dois salários mínimos e 12,8% com



Imagem 2 - Mapa de localização da Favela Colinas D'Oeste

Fonte: Arquivos da SEH DU, adaptado por Rubio, 2017

Imagem 3 - Imagem aérea da Favela

Fonte: Arquivo de Projetos, DPO/SEH DU, 2007

(leitura de cima para baixo)

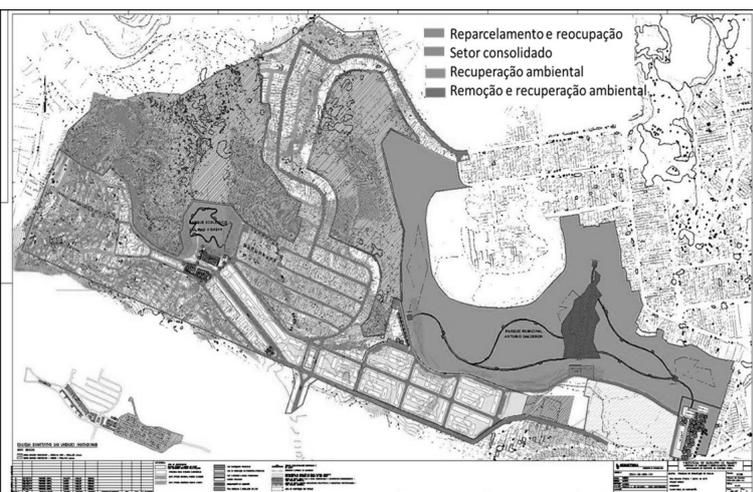


Imagem 4 - Plano Urbanístico Colinas D'Oeste

Fonte: Arquivos de projetos da SEHDU, 2007, adaptado por Rubio, 2017

três salários mínimos, portanto com baixíssima renda (DTS/SEHDU, 2007).

Na primeira etapa da implementação do programa, inúmeras ações foram realizadas pela Prefeitura Municipal de Osasco (PMO), no sentido de se identificarem as famílias e a inserção dos habitantes nos programas sociais oferecidos, tanto para a capacitação, como para a reinserção no mercado de trabalho. O Plano Urbanístico para a favela Colinas D'Oeste (Imagem 4) contemplou intervenções de curto, médio e longo prazo, com a reconfiguração do desenho urbano, para a implantação da infraestrutura de saneamento e do sistema viário, a oficialização das vias existentes e dos respectivos endereços, bem como a construção de novas unidades habitacionais e equipamentos públicos. A tabela 1 que segue resume o contexto da implementação do Programa de Urbanização integral na Favela Colinas D'Oeste.

O projeto foi concluído em 2007 e as obras iniciaram em 2008, com a implantação de parte

NOME DA FAVELA	COLINAS D'OESTE		
CARACTERÍSTICAS DA OCUPAÇÃO	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 inclusos 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		
AGENTES ENVOLVIDOS E AÇÕES REALIZADAS	Órgão responsável	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHDU	
	Programa de origem	Programa Bairro Novo 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	Social	Acompanhamento social
		Físico	Projetos, Obras e Assistência técnica
		Fundiário	Plano de regularização fundiária. Entrega de 148 dos 281 gerados.
		Ambiental	Tratamento paisagístico da área urbanizada e recuperação das áreas de preservação
	Legislação Base / Instrumentos	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.	
Tipologia da intervenção	Plano Diretor de Osasco ZEIS Demarcação Urbanística		
	Reconfiguração do desenho urbano com implantação de sistema viário com vias de circulação de pedestres e 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 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 incompleto. 148 Títulos de garantia de posse entregues aos moradores. (**)		

Tabela 1 - Resumo do processo no Colinas D'Oeste

Fonte: Dados levantados pela pesquisa e elaborado por Rubio, 2017

dos serviços previstos. No final de 2016, das 402 unidades habitacionais previstas originalmente, 282 haviam sido entregues, restando 90 em construção e 30, cuja construção deveria ser contratada. Algumas vielas foram reformadas, inúmeras obras para a implantação de infraestrutura de saneamento ambiental foram realizadas e equipamentos públicos foram implantados, mas alguns serviços foram retirados do escopo original, em função de ajustes orçamentais (Imagem 5). A área ocupada pela favela Colinas D'Oeste está em processo de regularização fundiária, viabilizada pela aplicação do instrumento de demarcação urbanística, o qual possibilitará, a médio prazo, o registro do parcelamento e, a longo prazo, do conjunto edificado.

### Desafios, avanços e descompassos

Na perspectiva do direito à cidade, considerou-se que os desafios enfrentados para a inserção da Favela Colinas D'Oeste no contexto da cidade passavam pela urbanização do território, erradicando as condições de precariedade, de insalubridade e as situações de risco observadas, e pela inclusão dos moradores na construção do processo de urbanização. O maior avanço observado ao longo da análise do caso, foi o combate à precariedade da ocupação do Colinas, de modo a inserí-la no contexto da cidade. Todos os instrumentos urbanísticos regulamentados, tanto no âmbito municipal, quanto a nível Federal, foram utilizados.



Imagem 5 - Imagens das intervenções implantadas no Colinas D'Oeste

Fonte: Arquivos de Rubio, 2017

A inclusão da população no processo de urbanização do Colinas foi realizada através da capacitação para a participação e da eleição de um grupo de representantes, porta-vozes junto da SEHDU na área. A população que vivia em situações de carência de infraestrutura urbana, requisito básico para a cidadania, quando se viu reconhecida e empoderada, passou a sentir-se incluída no processo de construção da cidade. Para além disso, a urbanização da Favela Colinas D'Oeste atendeu a um dos princípios da política habitacional de Osasco: o respeito às preexistências e a manutenção do máximo de moradores na área.

Quanto aos descompassos, as principais dificuldades identificadas foram: (1) a delimitação do alcance das ações frente à dimensão da área e à sua complexidade física e fundiária, dificultando a definição clara dos limites da intervenção e o controle pela PMO e pela população da expansão da ocupação; (2) a incompatibilidade

dos prazos para a elaboração do projeto, para a captação de recursos, a contratação e a execução das obras, frente ao processo de participação popular, dificultaram a apreensão, pela população do projeto, das intervenções propostas e realizadas, promovendo 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 (Imagem 5).

Observou-se que, mesmo com a implementação de tão importantes ações para a regularização urbanística e fundiária, bem como dos investimentos aplicados na Colinas D'Oeste, que permitiram alcançar os objetivos primeiros do programa naquela favela, em 2016 algumas obras ainda seriam necessárias para a conclusão do processo e consequente integração no território formal da cidade. Para além disso, a reocupação das APPs existentes trouxeram novamente



Imagem 6 - Imagens da situação atual da Colinas D'Oeste

Fonte: Arquivos de Rubio, 2017

a precariedade para este território, dificultando a consolidação do conjunto construído e a sua consequente regularização, pois mais recursos deverão ser aplicados novamente para a remoção e tratamento destas áreas.

Isso denota a necessidade da revisão do processo de planejamento das ações futuras dentro da política pública habitacional, frente às dimensões e aos limites relativos, bem como aos prazos e aos desdobramentos para a urbanização integral das favelas e a integração ao tecido formal da cidade.

### Considerações Finais

A partir da aplicação de novos instrumentos urbanísticos apresentados pela CF em 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Cidade em 2001, a favela – reconhecida no Brasil e em Osasco como parte da cidade e habitação de inúmeros trabalhadores –, passa a ser tratada na perspectiva da permanência e da inserção no conjunto formal da cidade.

O caso de Osasco ilustra a complexidade do processo de urbanização de favelas no Brasil, indicando limites e desafios. Apesar da implementação de um Programa de Urbanização Integral de Favelas, com diversas intervenções realizadas ao longo de mais de uma década, Osasco ainda possui uma parte do seu território com uma ocupação desequilibrada, tanto do ponto de vista da habitação, quanto do desenvolvimento urbano. Permanece por isso uma cidade de contrastes, onde convivem lugares bastante desenvolvidos e outros onde a urbanização fragmentada e a precariedade persistem. No final de 2016, após doze anos e três gestões públicas intervindo na resolução desta problemática, e especificamente na Favela Colinas D'Oeste, observa-se a persistência do panorama de precariedade, o adensamento e a expansão sobre as áreas de risco e de proteção ambiental (Imagem 6).

A implementação do Programa de Urbanização Integral de Favelas no Colinas D'Oeste possibilitou todavia o combate à precariedade e trouxe inúmeras melhorias ao território e aos moradores, conferindo-lhes endereços oficiais e incluindo-os no mapeamento da cidade. Graças ao processo de participação desenvolvido, os moradores foram inseridos no contexto da cidade e de certa forma, ganharam um maior direito à cidade. Ou seja, a implementação do programa de urbanização de favelas em Osasco, com o objetivo da sua integração física e social na cidade formal, contribuiu para a conquista do direito à cidade. Com a im-

plantação da infraestrutura urbana, a dotação de endereços oficiais, a oferta de programas sociais, a capacitação para a organização e a participação na construção do processo de urbanização, a população passa a ser inserida, tanto no território quanto no processo de decisão sobre os caminhos para o desenvolvimento urbano, social e econômico, mas também do seu lugar de habitação e da cidade em geral.

Pode assim afimar-se que o processo de urbanização de favelas – uma política pública com ações integradas e multisetoriais que visa oferecer condições de habitação digna à população e o acesso ao trabalho, ao lazer e à cultura – contempla, em parte, o exercício do direito à cidade defendido por Lefebvre (2001) e por Harvey (2014), pois encerra o poder de participação da sociedade nos processos de construção da cidade.

### Referências bibliográficas

- Abreu, Mauricio de Almeida (1994), “Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro”, *Revista Espaço & Debates*, nº 37, pp. 34-46.
- Alvim, Angélica T. Benatti; Kato, Volia R. Costa; Rosin, Jane A. R. Godoy (2016), “A urgência das águas: intervenções urbanas em áreas de mananciais”, *Cadernos Metrópole*, Vol. 17, pp. 83-107.
- Alvim, Angélica T. Benatti; Castro, Luiz G. Rivera (orgs.) (2010), *Avaliação de Políticas Urbanas: Contexto e Perspectivas*, São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora.
- Burgos, Marcelo Baumann (2012), “Favela: Uma forma de luta pelo direito à cidade”, em Marco Antonio da Silva Mello *et al.* (org.), *Favelas Cariocas. ontem e hoje*, Rio de Janeiro: Garamond.
- Castells, Manuel (2014), *A questão urbana*, São Paulo: Paz e terra.
- Choay, François (2003), *O urbanismo*, São Paulo: Editora Perspectiva.
- Conde, Luiz Paulo; Magalhães, Sérgio Ferraz (2004), *Favela Bairro: Outra história da cidadedo Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Viver-Cidades.
- Cunha, Euclides da (2010 [1902]), *Os sertões*, São Paulo: Editora MartinClaret.
- Denaldi, Rosana (2003), *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses* (Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Departamento de Trabalho Social (DTS) /

Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEH DU) (2007), *Caderno de Orientação do Trabalho Social (COTS) do Colinas D'Oeste*, Osasco: DTS / SEH DU.

- Harvey, David (2014), *Cidades Rebeldes*, São Paulo: Martins Fontes.

- Hobsbawn, Eric (1995), *Era dos Extremos: O breve século XX (1914-1991)*, São Paulo: Companhia das Letras.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010), *Censo de 2010*.

- Lefebvre, Henri (2001 [1968]), *O Direito à Cidade*, São Paulo: Centauro.

- Maricato, Ermínia (2008), *Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana*, Petrópolis: Editora Vozes.

- Ministério das Cidades (MCidades) (2007), *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*, Brasília: Secretaria Nacional de Habitação / MCidades / Centro de Estudos da Metrópole (CEBRAP).

- Pasternak, Suzana (2008), “A favela que virou cidade”, em Marcio Moraes Valença (org.), *Cidade (I)legal*, Rio de Janeiro: Mauad X, pp. 73-108.

- Santos, Milton (2013), *A urbanização brasileira*, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

- Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEH DU) (2012), *Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)*, Osasco: SEH DU / PMO.

- Reis, Nestor Goulart (2006), *Notas sobre a urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*, São Paulo: Vias das Artes.

- Rios, José Arthur (2012), “Aspectos humanos das favelas cariocas – 50 anos: uma avaliação”, em Marco Antonio da Silva Mello et al. (org.), *Favelas Cariocas. ontem e hoje*, Rio de Janeiro: Garamond, pp. 35-50.

- Rubio, Viviane Manzione (2017), *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 de doutoramento em Arquitetura e Urbanismo), São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie.

- Valladares, Lícia do Prado (2009), *A invenção da favela: Do mito de origem à favela.com*, Rio de Janeiro: Editora FGV.

- Werner, Helena Pignatari (1981), *Raízes do movimento operário em Osasco*, São Paulo: Cortez Editora.