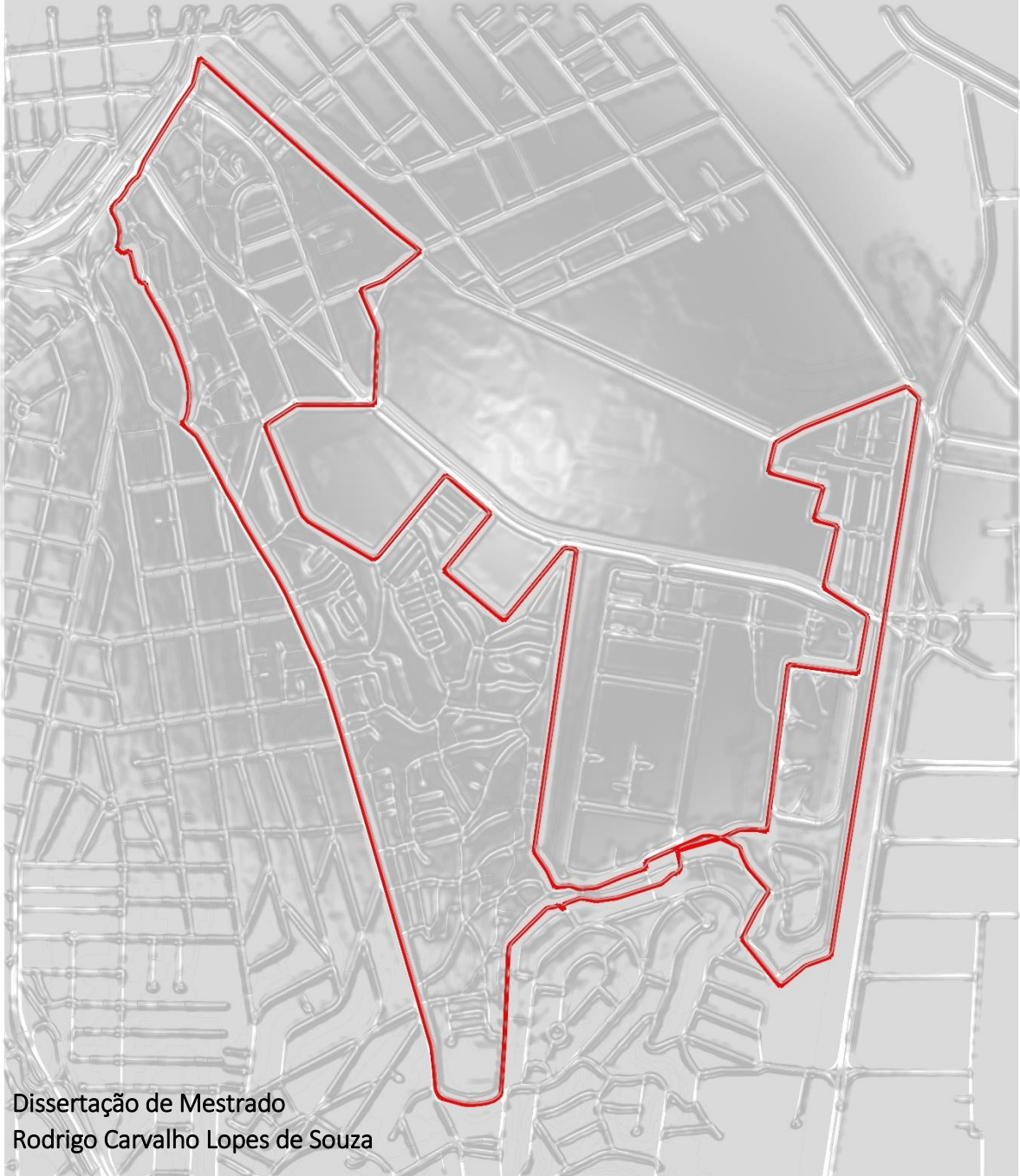


A (des)articulação das políticas públicas na produção do espaço urbano |  
O caso de Heliópolis



Dissertação de Mestrado  
Rodrigo Carvalho Lopes de Souza

Universidade de São Paulo  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Pós-Graduação em Habitat  
São Paulo  
2023

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

RODRIGO CARVALHO LOPES DE SOUZA

**A (des)articulação das políticas públicas na produção do espaço urbano |**  
O caso de Heliópolis

Dissertação de Mestrado apresentada à  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da  
Universidade de São Paulo para obtenção  
de título de mestre em arquitetura e  
urbanismo

**Área de Concentração: Habitat**  
**Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins**

São Paulo  
Agosto / 2023

**EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA DA ORIENTADORA.**

A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.  
São Paulo, 14 de agosto de 2023.

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTA TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL DO AUTOR: [rcarval@gmail.com](mailto:rcarval@gmail.com)

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6376094505543140>

**Catálogo na Publicação**  
**Serviço Técnico de Biblioteca**  
**Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo**

Souza, Rodrigo Carvalho Lopes de

A (des)articulação das políticas públicas na produção do espaço urbano | O caso de Heliópolis / Rodrigo Carvalho Lopes de Souza; orientadora Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins. - São Paulo, 2023.

167 p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat.

1. Heliópolis. 2. Políticas Públicas. 3. Urbanismo. 4. Habitação Social. 5. Regularização Fundiária. I. Martins, Maria Lúcia Refinetti Rodrigues, orient. II. Título.



ATA DE DEFESA

Aluno: 16137 - 3269194 - 1 / Página 1 de 1

Ata de defesa de Dissertação do(a) Senhor(a) Rodrigo Carvalho Lopes de Souza no Programa: Arquitetura e Urbanismo, do(a) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Aos 22 dias do mês de junho de 2023, no(a) sala 24 realizou-se a Defesa da Dissertação do(a) Senhor(a) Rodrigo Carvalho Lopes de Souza, apresentada para a obtenção do título de Mestre intitulada:

"A (des)articulação das políticas públicas na produção do espaço urbano. O caso de Heliópolis"

Após declarada aberta a sessão, o(a) Sr(a) Presidente passa a palavra ao candidato para exposição e a seguir aos examinadores para as devidas arguições que se desenvolvem nos termos regimentais. Em seguida, a Comissão Julgadora proclama o resultado:

Nome dos Participantes da Banca	Função	Sigla da CPG	Resultado
Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins	Presidente	FAU - USP	<u>APROVADO</u>
Camila Pereira Saraiva	Titular	UFABC - Externo	<u>APROVADO</u>
Rosângela Dias Oliveira da Paz	Titular	PUC-SP - Externo	<u>APROVADO</u>

Resultado Final: APROVADO

Parecer da Comissão Julgadora \*

A BANCA SUGERE PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS E ENTREGA DA VERSÃO REVISADA PARA A COMUNIDADE  
Eu, Dina Vasconcellos Leone \_\_\_\_\_, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os(as) Senhores(as). São Paulo, aos 22 dias do mês de junho de 2023.

Camila Pereira Saraiva

Rosângela Dias Oliveira da Paz

Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins  
Presidente da Comissão Julgadora

\* Obs: Se o candidato for reprovado por algum dos membros, o preenchimento do parecer é obrigatório.

A defesa foi homologada pela Comissão de Pós-Graduação em \_\_\_\_\_ e, portanto, o(a) aluno(a) \_\_\_\_\_ jus ao título de Mestre em Ciências obtido no Programa Arquitetura e Urbanismo - Área de concentração: Habitat.

\_\_\_\_\_  
Presidente da Comissão de Pós-Graduação

Ao viés social transformador das  
práticas urbanas e habitacionais, e suas políticas.

## AGRADECIMENTOS

Aos professores da pós-graduação, agradeço pelos conhecimentos compartilhados. Em especial, gostaria de agradecer à minha orientadora Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins pela atenção e disposição em todos os momentos, mesmo diante dos desafios da produção acadêmica e das minhas dificuldades em colocar no papel o que está em pensamento - algo semelhante às políticas públicas habitacionais e urbanas de interesse social, que têm dificuldade em sair do papel e ser concluídas.

Durante essa jornada, contei com a ajuda valiosa de amigos de trabalho e fora dele, como Rosane de Almeida Tierno, Renata Paula Lucas, Ângela Mendes, Mônica Tagnin e Sílvia Beatriz Zamai. Sua admiração pelos trabalhos de urbanismo, questões sociais e regularização fundiária me incentivaram a continuar na jornada dessa área de atuação.

A troca de experiências com todas as pessoas que encontrei ao longo do caminho, tanto profissionalmente quanto pessoalmente, foi de imensa importância. Eles contribuíram excepcionalmente para este trabalho em diferentes momentos. Quero mencionar nomes como Candelária Reyes, Celso Aparecido Sampaio, Fabiana Salles, Gabriel Blanco, Leila Pankoski, Márcia Terlizze, Maryellen Sanches, Mônica Alcântara, Pâmela Pacetta, Renata Milanesi, Stefania Souza e Vanessa Padiá, entre muitos outros igualmente especiais. Não posso esquecer dos colegas de Prefeitura e Estado, Martinelli, Rodoanel e CDHU.

Gostaria de agradecer a todos os profissionais do setor público que passaram pela minha vida profissional e me ensinaram na prática e na teoria todos os procedimentos, processos e nuances da atuação do poder público nas áreas de urbanismo e habitação. Um agradecimento especial à socióloga Maria Ruth do Amaral Sampaio, que, embora não tenha tido a oportunidade de conhecê-la pessoalmente, foi uma grande inspiração para o desenvolvimento desta pesquisa, por meio de suas produções pioneiras sobre o território de Heliópolis e a prática do urbanismo em interação com a população local.

Por fim, busco sempre retribuir o apoio e incentivo da minha família - João, Míriam, Marcus Vinícius, Júlio César, Débora e Daniel. Eles sempre valorizaram a importância da vida acadêmica, profissional, pessoal e familiar.

## RESUMO

Buscando equacionar processos de urbanização, além da criação e revisão de normativas, o urbanismo se traduz em programas habitacionais e de infraestrutura, em fundos de recursos e em regulamentações. No entanto, nos territórios populares e periféricos, esses processos geralmente são inconclusos, mesmo após longos períodos e gerações.

Partindo de um caso específico - Heliópolis, bairro surgido em 1927, mas apenas utilizado como moradia social a partir de 1971 - a pesquisa analisa as características, as pendências e os efeitos da ação do poder público, em interação com o processo de ocupação da área em análise. O território, inicialmente subutilizado por muito tempo, após um tímido programa de moradia provisória municipal, foi logo envolvido por uma peripécia urbanística de tentativas de organização de ocupação, urbanização, produção habitacional e regularização fundiária - incidentes ainda atuais, com efeitos a serem analisados em conjunto.

Para compreender esse cenário, é proposto resgatar o desenvolvimento do Município em suas atribuições urbanísticas e os planos e programas públicos que se seguiram no território. Na perspectiva do urbanismo e da habitação como Políticas Públicas, as implantações de planos e programas podem evidenciar os efeitos da interseção com a ocupação, bem como sua sujeição às alterações da agenda pública em diferentes gestões e governos.

No curso da pesquisa, foram percebidas três linhas de corte temporal, que apontaram, em um primeiro momento, para o processo de desenvolvimento institucional e normativo do Município, com as primeiras regulações de uso e ocupação do território; num segundo momento, para a implantação, na região de estudo de Heliópolis, de variadas iniciativas e formas de programas habitacionais; e, por último, para os efeitos do Direito à Moradia positivados pela Constituição de 1988. Com isso, o trabalho se organiza em três capítulos.

A verificação do território construído, em confrontação à sua regularização fundiária, além de evidenciar pendências urbanísticas, pode apontar soluções para as demandas e questões socioambientais do território. Paralelamente, a análise dos instrumentos disponíveis, incluindo os de participação da sociedade nos processos de gestão, pode apontar caminhos para a efetivação das Políticas Públicas de qualificação do meio ambiente urbano ocupado.

**Palavras-Chave:** Heliópolis, Políticas Públicas, Urbanismo, Habitação Social e Regularização Fundiária.

## **ABSTRACT**

Seeking solutions for urbanization processes, in addition to the creation and the review of normatives, urbanism address housing programs, infrastructure, resource funds, and regulations. However, in popular and peripheric territories, these processes are often inconclusive, even after long periods and generations.

Starting from a specific case - Heliópolis, a neighbourhood founded in 1927 but only used for social housing from 1971 - this research analyses the characteristics, the pending issues, and the effects of the public power in interaction with its social process of occupation. The territory, initially underused for a long time, after a timid municipal temporary housing program, was soon enveloped by an urbanistic mishap of attempts to organize occupation, urbanization, housing production, and land property regularization - incidents that are still current with effects to be analyzed together.

To understand this scenario, it is proposed to overview the Municipality's development in its urbanistic attributions and the plans and the public programs that followed in the territory. From the perspective of urbanism and housing as Public Policies, the implementation of plans and programs can highlight the effects of intersection with occupation as well as its subjection to alterations in the public agenda, by different management and governments.

During the research, three temporal cut-off lines were perceived, which pointed out at first to the institutional and normative development process of the Municipality with the first regulations on land use and occupation; secondly, to the implementation in Heliópolis study region of varied initiatives and forms of housing programs; and finally to the effects of the Right to Housing positivized by the Brazilian 1988 Constitution. With this, the work is organized into three chapters.

To verify the built territory in confrontation with its land regularization, besides highlighting urbanistic pending issues, can point out solutions for demands and socio-environmental issues of the territory. In parallel, the analysis of available instruments including society participation in management processes can point out ways to achieve Public Policies for the qualification of the occupied urban environment.

**Keywords:** Heliópolis, Public Policies, Urbanism, Social Housing, and Land Property Regularization.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente

AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAIXA/CEF – Caixa Econômica Federal

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (Estado de São Paulo)

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CF – Constituição Federal

CMH – Conselho Municipal de Habitação

COE – Código de Obras e Edificações

COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação do Município de São Paulo

CRF – Coordenadoria de Regularização Fundiária da SEHAB, Município de São Paulo

CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

EMURB – Empresa Municipal de Urbanização

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMH – Fundo Municipal de Habitação

FMSAI – Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal

HABI – Superintendência de Habitação Popular

HIS – Habitação de Interesse Social

HMP – Habitação de Mercado Popular

IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões

IAPAS – Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

OGU – Orçamento Geral da União

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PD – Plano Diretor

PDE – Plano Diretor Estratégico

PIB – Produto Interno Bruto

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMH – Plano Municipal de Habitação

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios

PNE – Portadores de Necessidades Especiais

PNH – Política Nacional de Habitação

PROMORAR – Programa de Erradicação da Subhabitação

PROVER – Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas

RESOLO – Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo

REURB – Procedimento de Regularização Fundiária (Lei 13.465/17)

REURB-S - Procedimento de Regularização Fundiária de Interesse Social (Lei 13.465/17)

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SEAC – Secretaria Essencial de Ação Comunitária

SEHAB – Secretaria Municipal da Habitação

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SM – Salário Mínimo

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SVMA – Secretaria do Verde e Meio Ambiente

TPU – Termo de Permissão de Uso

UH – Unidade Habitacional

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	<b>2</b>
<b>1. Constituição e regulação do Espaço Urbano.....</b>	<b>13</b>
1.1. Gênese do município e de suas atribuições .....	13
1.2. A consolidação da estrutura municipal, da regulação urbana e da irregularidade .....	22
1.2.1. O crescimento de São Paulo, a regra e a exceção .....	22
1.3. A habitação social como política .....	28
1.4. O desenvolvimento das Políticas Urbanas e de Habitação.....	34
<b>2. Os percalços de uma ocupação e os planos específicos para Heliópolis .....</b>	<b>46</b>
2.1. O Plano Habitacional Integrado   1983-1984.....	49
2.2. O Plano de Ação Imediata e as tentativas de contenção da ocupação   1984-1985 .....	52
2.3. A segmentação das soluções sociais e as bases para a revisão dos planos   1986-1988.....	53
2.4. O Programa de Melhorias Habitacionais   1987-1988.....	58
2.5. Projeto Modelar e Mutirões FUNAPS   1987-1992.....	59
2.6. Os Conjuntos Renda Média   1987-1998.....	61
2.7. O Canteiro Experimental   1988-1992 .....	64
<b>3. Heliópolis após a Constituição de 1988 .....</b>	<b>69</b>
3.1. A breve valorização do projeto de arquitetura de interesse social   1989-1993 .....	70
3.2. Os mutirões auto gerenciários   1989-1993 .....	73
3.3. Ascensão e obstrução das alternativas habitacionais populares.....	76
3.4. O Projeto Cingapura e a verticalização de favelas em Heliópolis   1995-2004.....	79
3.5. Efeitos do Estatuto da Cidade na legislação municipal .....	88
3.6. A regularização e os impasses da Gleba K   2001 – 2008 .....	91
3.7. A entrada do Governo do Estado .....	94
3.8. O PAC .....	102
3.9. Realizações e balanços municipais paralelos ao PAC .....	112
3.10. O Plano de ZEIS de 2016.....	120
3.11. O Conselho Gestor de ZEIS   2017-2019.....	124
3.12. A PPP   2018 –.....	129
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>139</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>155</b>

## INTRODUÇÃO

Heliópolis constitui experiência única – seja por suas dimensões, por sua localização, ou pela combatividade de suas lideranças ao longo dos anos –, o que nos levou à decisão de não a comparar com outros exemplos, ainda como em SAMPAIO (1990).



**Panorama 1** — Heliópolis – Gleba N – Densidade, aglomeração e infraestrutura em descompasso. Conjunto Habitacional Renda Média à esquerda, confrontando ocupação. Fonte: Google Maps (2019).

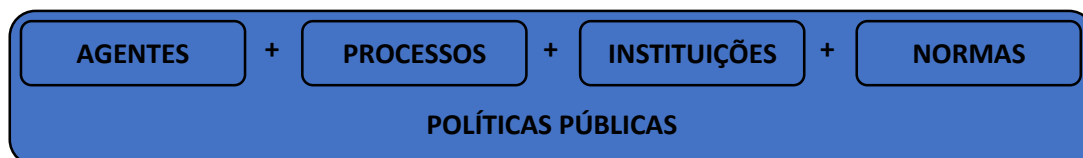
A perspectiva de identificar as realizações, as contradições e os impasses advindos da formação dos territórios populares via aplicação de Políticas pelo Poder Público é eixo deste trabalho, que verifica o resultado da sobreposição da dinâmica territorial de Heliópolis com as Políticas Habitacionais e de Urbanização executadas ao longo do tempo, por vezes incompletas, diante do embate das facetas do Estado<sup>1</sup>, com as ações individuais e populares, em busca da efetividade do direito de moradia e da melhoria do meio ambiente construído.

O entendimento de que as políticas públicas são produto do Estado em ação (MARQUES, 2018), para além da observação dos agentes sociais, urbanísticos e do meio físico<sup>2</sup> propriamente ditos, trouxe à tona a necessidade de análise da estrutura do principal agente em âmbito local, a instituição Município em sua evolução processual e normativa no tratamento das questões urbanas, fundiárias e habitacionais. Conseqüentemente, é investigado como surgiram as noções de legal ou oficial, em contraposição e tratamento ao

<sup>1</sup> Tais como as do Poder Executivo, Legislativo, e das instituições públicas e dos órgãos de controle, como o TCM.

<sup>2</sup> Já objeto de extensas pesquisas em Heliópolis, como por exemplo, pelos trabalhos de Maria Ruth Sampaio, Caio Santo Amore e Vanessa Padiá, respectivamente: O percurso de uma invasão, 1990; Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade, 2013, e; As intervenções públicas e as transformações na forma urbana da favela, 2012.

que seria informal e irregular, daquilo que é posto à margem da lei, mesmo em um espaço produzido ou derivado da ação do Estado, em uma sobreposição de políticas públicas, com relações, implicações, rupturas e contradições, geradas e em curso, que demandam essa análise.



**Quadro 1** - Agentes, termo que inclui membros da sociedade em processos de participação, somados a Processos, Instituições e Normas: os componentes que juntos determinam uma Política Pública. Fonte: Elaboração do autor com base nos apontamentos de RUIZ e BUCCI, 2019, p. 1.144.

Agentes da sociedade e do Estado, associados a Processos e Instituições, resultam em normas, conformando em conjunto o substrato e a essência das Políticas Públicas (RUIZ e BUCCI, 2019). Essas normas são geradas também em cumprimento ao Princípio da Legalidade na Administração Pública (Constituição Federal, art. 37, 1988), que exige que os atos administrativos sejam regidos pela lei, o que acaba sendo determinante no desenvolvimento e execução das Políticas Públicas.

Esses entendimentos foram cruciais para se estabelecer a metodologia deste trabalho, que parte da coleta de dados primários, ainda não trabalhados pela literatura existente na área, como legislação, programas e políticas públicas urbanas resultantes, registros históricos, projetos, visitas ao local e consultas a órgãos e técnicos municipais. Essas fontes são contrastadas com dados secundários, por já terem sido abordados por outros autores e trabalhos, exigindo uma pesquisa acadêmica e documental aprofundada sobre o Estudo de Caso.

O foco na pesquisa do desenvolvimento institucional e normativo municipal ainda deriva da observação de que, como regra geral, a Constituição Federal distribui atribuições entre os entes federativos considerando determinadas competências como privativas, concorrentes ou suplementares, e que dessa organização surge atualmente a gestão do uso e ocupação do solo como própria dos municípios, dadas suas características eminentemente locais. Já a habitação pode, e deve, ser tratada pelas três esferas governamentais – o que ensejou o resgate de paralelos institucionais e normativos estaduais e federais em determinados momentos deste trabalho, quando com consequências em Heliópolis. Observa-se ainda que

essa responsabilidade compartilhada resulta, por vezes, em dificuldades de articulação (ROYER, 2013), mesmo que o intuito seja o de ampliar recursos e responsabilidades no campo habitacional.

Historicamente, não havendo melhorias de fato nas condições materiais ou de gestão que acompanham o reconhecimento das atribuições aos municípios, ao mesmo tempo em que esses consolidam responsabilidades, sem apoio estadual ou federal, transparecem limitações, e a habitação e o urbanismo seguem como alguns dos maiores desafios, em equalização.

Como paralelo aos levantamentos do presente trabalho, também justificando a relevância de se analisar o tema da informalidade, segundo dados divulgados pelo Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010 um total de 11.425.644 pessoas<sup>3</sup>, o correspondente a 5,8% do total do país, vivia em 6.329<sup>4</sup> aglomerados subnormais, locais com insuficiência de infraestrutura e saneamento, somados a habitações irregulares, muitas vezes precárias ou insalubres. Em uma consolidação de dados preparatória à realização do recenseamento de 2022, o IBGE em 2019 estimou em 13.152 os aglomerados subnormais no país<sup>5</sup>.

Tais dados podem revelar em âmbito nacional um aumento de domicílios precários em 59% e dos aglomerados em quase 108%, de 2010 para 2019, o que sinaliza tanto a ausência de programas urbanos e habitacionais efetivos, quanto a paralisação ou desmonte desses, como demonstra a análise, para além de um possível ciclo em espiral de degradação econômica e social.

Ainda de acordo com o IBGE, de 2010 para 2019 o Município de São Paulo pode ter saltado de 355.756 para 529.921 domicílios em situação subnormal, um possível aumento de 49%. Como no geral os domicílios no Município podem ter aumentado de 3.576.864 para 4.104.611, temos que o que é considerado subnormal pode ter representado mais de 33% do acréscimo de moradias.

---

<sup>3</sup> Quantidade equiparável a então população do Município de São Paulo.

<sup>4</sup> Tais números eram subestimados, a identificação de aglomerados subnormais pelo Instituto tinha como linha de corte situações com mais de 51 domicílios, critério que acabava por excluir de seus levantamentos situações com algum grau de carência, habitacional ou urbana, de menor escala, podendo-se deduzir que a população à margem da cidade formal já compunha um universo ainda maior.

<sup>5</sup> Agora sem mais uma linha anterior de corte de 51 domicílios, para caracterização de aglomerados.

<b>BRASIL</b>	<b>IBGE 2010</b>	<b>IBGE 2019</b>
<b>Aglomerados Subnormais</b>	6.329	13.152
<b>Domicílios em aglomerados</b>	3.224.529	5.127.747
<b>Municípios com aglomerados</b>	323	734

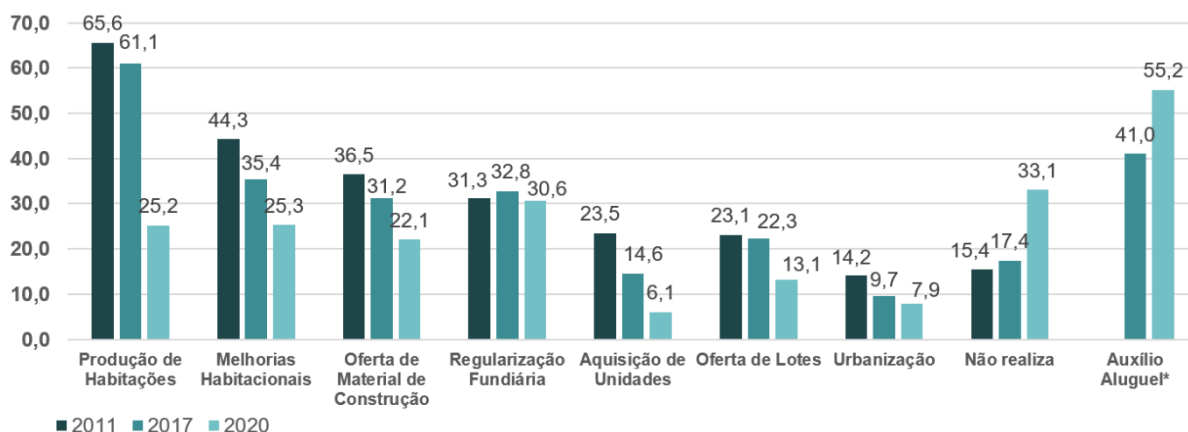
**Tabela 1:** Dados do IBGE de aglomerados subnormais no Brasil a partir do Censo 2010, e de estimativa prévia em 2019 para o recenseamento de 2022/2023. **Fonte:** <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio>, acesso em 08 de fev. de 2023.

Em 2020 foi divulgada nova série da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic), também pelo IBGE, onde foram percebidos loteamentos irregulares ou clandestinos em 66,59% das cidades e, para além de parcelamentos do solo em desacordo com questões legais de propriedade ou licenciamento, foram reconhecidas situações ditas subnormais por 18,83% do total dos municípios.

Acerca da relevância em se abordar a articulação de políticas habitacionais e urbanas [na produção] e no enfrentamento da informalidade, aprofundando-se quanto à realidade urbana, a Munic levanta os principais programas habitacionais executados pelos municípios<sup>6</sup>. Quando a evolução dos tipos de ação é comparada ao longo do tempo (Gráfico 1) percebe-se um gradativo esvaziamento de intervenções que transformariam o meio físico, com qualificação via urbanização e produção habitacional, enquanto, por outro lado, aumenta o número de Municípios que dispõem de auxílio aluguel, uma política tida como paliativa, tempestiva e temporária, geralmente destinada a famílias removidas de áreas de obra ou com risco iminente, sem solução definitiva.

Diante de tais dados, podemos verificar o quanto ainda precisa ser feito nos âmbitos de Cidade e Habitação, enquanto também pelo Munic em 2020 se evidencia o fato de apenas parte dos municípios possuir algum planejamento ou ação habitacional estruturados: Independente de efetividade, apenas 36,89% dos municípios declararam dispor de Planos Municipais de Habitação, enquanto 33,1% dos municípios reconheceram não realizar ações relacionadas à moradia – número que antes correspondia a 15,4% em 2011:

<sup>6</sup> Tais como de construção; de melhorias ou de aquisição habitacionais e de lotes; de regularização fundiária; de auxílio aluguel; e de urbanização de assentamentos precários, conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares.



**Gráfico 1:** Políticas Habitacionais pelos Municípios em %, em 2011, 2017 e 2020<sup>7</sup>. Fonte: Elaboração do autor utilizando dados disponíveis pelas pesquisas Munic (IBGE, 2022)

Entre os eixos acima, não obstante a regularização fundiária também envolver intervenções físicas, posto se tratar de processo envolvendo procedimentos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, essa seguiu como programa em 1/3 das cidades, mesmo diante da substituição repentina de sua referência normativa Federal – a lei 11.977/09 pela lei 13.465/17.

Lei Federal n. 13465/17 – Seção I

Da Regularização Fundiária Urbana

Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017)

Como se vê, o leque de ações com repercussão no meio construído é amplo, e pode apresentar resultados diversos do pretendido, quando um de seus eixos não é completamente executado ou quando somado à dinâmica própria urbana das cidades e territórios, valendo citar o exemplo do auxílio aluguel que, sendo insuficiente aos valores praticados pelo mercado imobiliário formal, acaba por levar famílias a possíveis novas situações de precariedade, e eventualmente de risco, enquanto se aguarda atendimento ou melhor oportunidade habitacional.

Favela, aglomerado subnormal, ocupação espontânea, assentamento irregular ou precário, núcleo urbano informal e invasão, como consequências: são variadas as denominações utilizadas por técnicos, pela legislação ou por levantamentos sociais em referência a porções

<sup>7</sup> Os dados de Municípios com programas de auxílio aluguel são disponibilizados pela Munic apenas a partir de 2017.



da cidade tidas como produzidas ao arripio de planos e códigos vigentes ou sem intervenção do Estado. Contrariando esses quadros, a princípio desocupada, mesmo tendo sido anteriormente aprovada por particular como arruamento apenas em parte implantado, a área de Heliópolis foi utilizada de fato inicialmente pelo próprio poder público para alojamento de desabrigados, promovido a partir de 1971, fazendo reconhecer o local por Vila Provisória.

Conforme relatam documentários e pesquisas já nos anos de 1970, Heliópolis ainda no final da Ditadura Militar foi se constituindo como um produto resultante tanto de ações diretas do Poder Público quanto de iniciativas individuais e coletivas de famílias diante da urgência do morar. Previamente e em conjunto à instalação da Vila Provisória de 1971 foram surgindo em parte das então vastas áreas livres da região grandes empreendimentos e indústrias.

Como a necessária mão de obra a essas instalações não evapora no final da jornada, a classe trabalhadora foi construindo sua casa própria em terrenos vagos ou grilados com contratos de gaveta no restante das áreas. Sem alternativas habitacionais essa população expressou o processo disseminado de autoconstrução de moradia nas grandes metrópoles por todo o Brasil. Tal processo foi caracterizado como cíclico, e ainda é, potencialmente: baixos salários permitem a acumulação e uma certa expansão econômica, que demanda mais mão-de-obra barata e, em consequência, alijada do mercado formal de moradia (MARICATO in AZEVEDO, 2019).

Heliópolis, portanto, produto tanto da vontade do poder público quanto da dinâmica social, atualmente conta com quase 9.000 habitações produzidas por diferentes governos e programas, em meio a outros estimados 10.000 lotes (Plano de ZEIS, SEHAB-COHAB, 2016). Porém, embora tidos em sua maior parte como irregulares, esses lotes foram também por vezes edificados sob orientação e assistência do próprio Município, principalmente entre os anos de 1980 e início dos anos de 1990, época de consolidação inicial do território.

Desde então atendida em partes por algum tipo de melhoria física, a expansão de Heliópolis foi marcada por diagnósticos, planos, propostas, projetos e intervenções, sempre com vistas à suposta melhoria das condições habitacionais e urbanas. Nesse percurso, algumas iniciativas buscaram, inclusive, alterações artificiais, como pela Lei nº 11.450/93, que passou a denominar por Cidade Nova a antiga Vila Provisória de Heliópolis, e sua favelização.

Com o fim de radiografar a situação atual local entre conceitos e leituras que parecem opostos – o regular e o irregular – parte-se da análise das diferentes formações urbanas em Heliópolis, suas sucessivas iniciativas e programas, numa revisão analítica das políticas habitacionais e urbanas implementadas, em suas correlações à ocupação e desdobramentos. Nesse exercício, são observados os diferentes setores de intervenções, e ao fim, a situação atual de regularização fundiária de Heliópolis, e seus incidentes de irregularidade – como questões de base fundiária e aspectos projetuais e legais, abordados ao longo do texto, como determinantes do que seria regular.

Tendo Heliópolis suas primeiras demarcações de terras e arruamento em 1927, sua forma de ocupação do território acaba por reproduzir o efeito das transformações institucionais e legais do Município desde o início de seu processo de expansão urbana, ao se percorrer Heliópolis no contexto do desenvolvimento político administrativo de São Paulo, são encontrados os determinantes de sua subutilização por um longo período, suas autoconstruções, seus conjuntos habitacionais e até mesmo sua urbanização tardia.

Ao longo do tempo, Heliópolis se tornou assim objeto de trabalhos acadêmicos em diversas perspectivas, abordagens e momentos, conformando material de grande importância para o desenvolvimento do presente trabalho, que pretende reconstituir a trajetória, os desafios e a potencialidade do território em equalizar suas demandas habitacionais e urbanas.

Passando por produções que têm Heliópolis como objeto principal, tal como a Tese *Heliópolis: o percurso de uma invasão* (SAMPAIO, 1990), e até por trabalhos que a têm por comparação ou objeto secundário, como *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC* (CARDOSO; DENALDI, et al., 2018), é possível reconstruir o início de sua ocupação popular e como se deram as primeiras intervenções organizadas, inter-relacionadamente e de forma sequencial, chegando até a última e maior confluência de produção habitacional e infraestrutura no território, por convênio com o Governo Federal, no bojo do PAC.

O trabalho se divide em três capítulos, o primeiro, *Constituição e Regulação do Espaço Urbano*, trata de resgatar as origens da instituição *Município* e o surgimento de suas formulações relativas à formação, produção e posterior reprodução da cidade. É o momento em que o Município de São Paulo se organiza e consolida os conceitos do que seria oficial e, em oposição, do que seria o irregular, em termos urbanísticos.

Nesse período, graficamente, enquanto se apresenta a evolução da organização do Município no tratamento do ambiente construído da cidade, é relatado o processo de constituição das áreas que conformam Heliópolis sob a forma de quadros, em panoramas que acabam por destacar o território como expressão e consequência da regulação e das políticas praticadas. Ao se tratar especificamente de Heliópolis, a adoção de enquadramentos em destaque foi a forma de apresentar essa correlação, buscando evitar quebras bruscas de contexto entre o processo geral e o específico.

Na investigação da atuação municipal, foi resgatada uma das primeiras plantas da situação de esgotamento sanitário na cidade, fazendo lembrar que a infraestrutura reiteradas vezes é sempre a última a chegar. O mesmo ocorre com a questão da habitação, em evidência por ser alternativa sempre insuficiente diante do crescimento do município, que tem como principais primeiras respostas a adoção de flexibilizações técnicas urbanísticas e anistias habitacionais.

O segundo capítulo, *Os percalços de uma ocupação*, trata do início da expansão do território ocupado em Heliópolis entre os anos de 1970 e 1990, período em que se destaca o histórico de resistência à remoção e de luta pelo direito à moradia por parte da população frente às respostas do município, com ações e reações controversas – entre repressões, planos, projetos e obras, e momentos de inação ou ação direta no território pelo poder público.

Para esses momentos iniciais, adotou-se como linha dorsal e principal referência bibliográfica a Tese de Livre-Docência da Socióloga Maria Ruth de Amaral Sampaio (1990), um rico relato em primeira pessoa das condições físico-espaciais, econômicas, sociais e de interação da comunidade com o poder público. Durante o período de 1979 a 1983, a autora atuou na EMURB junto ao Prof. Dr. Nestor Goulart Reis Filho, em seguida, integrou a coordenação da Equipe de Estudos Sociais e Assessoria aos Programas PROMORAR, PROPERIFERIA e PROFAVELA<sup>8</sup>.

Posteriormente, também compôs equipe na COHAB, até o ano de 1988. Nesses âmbitos, a proximidade e o contato com as iniciativas, as propostas e os planos precursores e definidores do território em formação de Heliópolis faz com que ela ainda se torne a principal fonte de

---

<sup>8</sup> Quanto ao PROFAVELA consta, entre suas experiências, a do Jardim Educandário, em São Paulo – onde todas as moradias foram demolidas e a população foi alojada temporariamente. Esvaziada, a área foi arruada e dotada de infraestrutura, posteriormente, as moradias foram reconstruídas, garantindo o retorno a permanência da população total no local, em uma alternativa, entretanto, considerada cara (PASTERNAK; D’OTTAVIANO, 2018).

informações sobre a área. Uma das principais contribuições pelo autor no segundo capítulo é a tradução em mapas e imagens dos elementos trazidos pela Tese de Maria Ruth, complementados por pesquisa documental nos arquivos municipais.

Completam as referências desse período outras produções acadêmicas, relatos da população e verificações da situação atual, para efeito de comparação. A fim de se compreender a condição presente, nesse momento que caracteriza a década de 1980, são analisadas: as intervenções na área desde o programa de melhorias habitacionais realizado por convênio federal; a competição de implantação de casas-embrião por empreitada global com as demandas de mutirão; os conjuntos Renda Média e; o canteiro construtivo experimental, da COHAB e suas empreiteiras, constituindo-se ambos os últimos em áreas inicialmente pretendidas de interesse social.

O terceiro capítulo, *Heliópolis após a Constituição de 1988*, analisa seus efeitos no território. Em um resgate das sucessões de planos e intervenções iniciados a partir desse momento, bem como das aproximações com a participação popular, são percebidos momentos de ascensão e obstrução das alternativas habitacionais populares, realizações e reavaliações, em retrospecto, até se chegar no Conselho Gestor de ZEIS de 2016, estabelecido para articular a sequência e o desfecho do último plano municipal para o território, com fins de regularização: o Plano Diagnóstico de ZEIS, de 2016. São também retratados ao fim desse capítulo os desfechos e repercussões no território da PPP Municipal Habitacional, iniciada em 2018.

Observada a dimensão do território, o terceiro capítulo acaba por trazer novo paralelo entre Heliópolis e o desenvolvimento das políticas públicas de habitação e urbanismo no conjunto da cidade, a partir de 1988. Para esse acompanhamento, são verificadas as inovações legislativas, as transformações da administração e a diversidade de programas, de projetos e de fundos de financiamento que se seguiram, imprimindo distintas marcas no território – em meio a diferentes promessas, expectativas e disputas de narrativas entre governos.

A conclusão analisa, a partir da situação geral urbanística e fundiária, o resultado das políticas públicas praticadas em Heliópolis, suas características, limites e perspectivas. São também verificadas as demandas deixadas em aberto pelas políticas públicas aplicadas, frente aos instrumentos urbanos e meios de participação disponíveis, na busca de soluções para as questões fundiárias e de vizinhança do território.

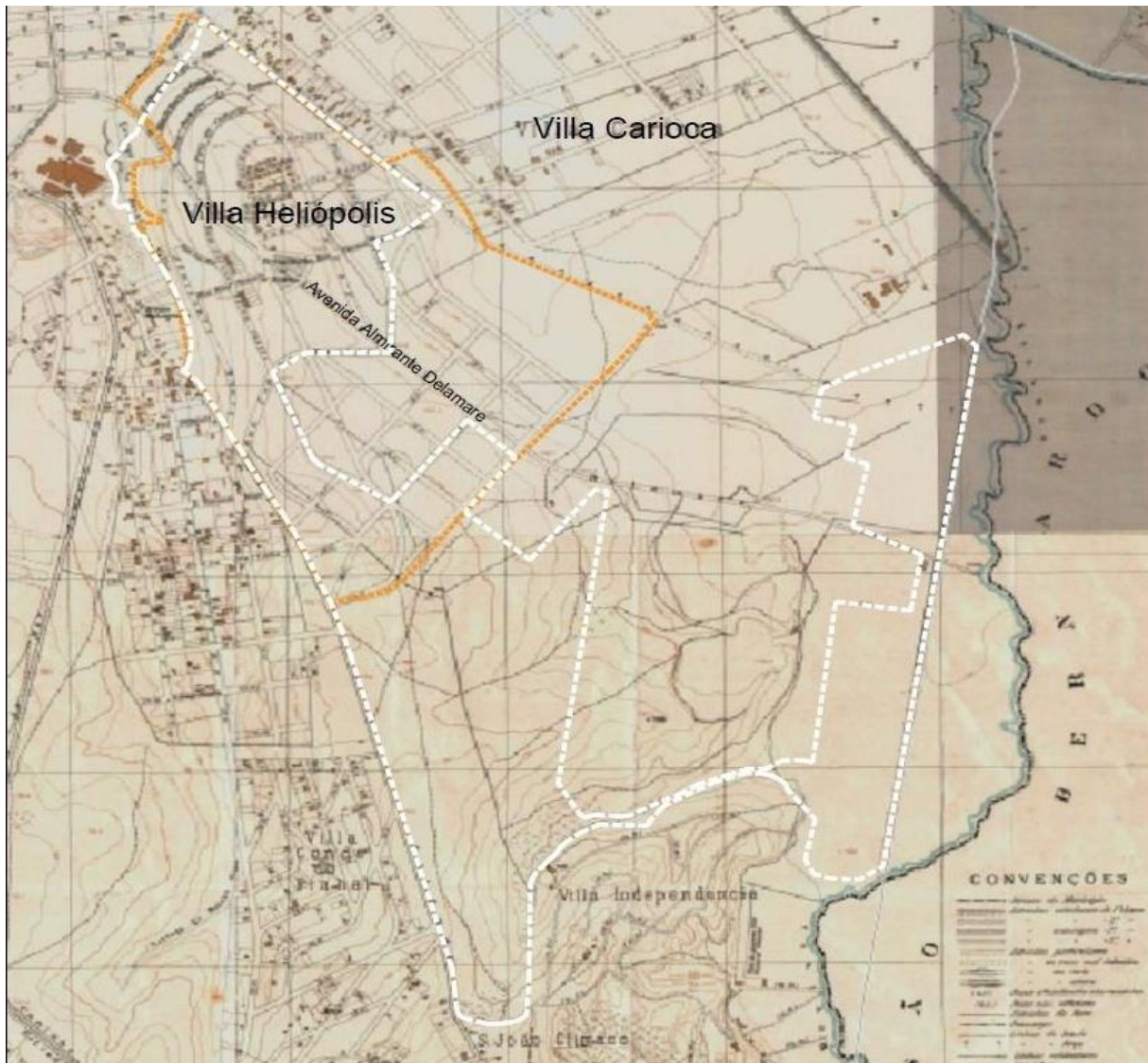
Para facilitar a compreensão do longo processo e transformações ocorridas, ao final de cada capítulo são apresentados quadros síntese. Por fim, o total dos recortes físicos e temporais realizado nessa pesquisa busca recompor a trama de Heliópolis e, assim, sua situação e perspectiva atual de regularização fundiária – assumida aqui como conceito jurídico urbanístico multidisciplinar aplicado, que se conclui apenas com a titulação dos ocupantes (Lei Federal n. 13.465/17, art. 9º), seu objetivo declarado.

Contribuem na leitura e na avaliação apresentadas nessa dissertação as experiências e indagações próprias desse autor, que ainda estudante de graduação participou da equipe de atualização do cadastro físico-social das Glebas A e N de Heliópolis, em 2005, oportunidade que marcou o primeiro contato com o território e o início de aproximação do pesquisador com o trabalho multidisciplinar de regularização fundiária, e seu possível viés transformador.

Passados 10 anos sem tratar diretamente com o território, mas, após diferentes experiências com projetos de regularização fundiária e de urbanização, em escalas governamentais distintas, tais como com a CDHU ou o DER em âmbito estadual, houve a oportunidade de integrar a equipe de regularização fundiária da COHAB, enfrentando os desafios de levantamento de dados para a elaboração do diagnóstico-base de Heliópolis, junto à equipe de técnicos SEHAB-COHAB no desenvolvimento do Plano de ZEIS de 2016.

A experiência acumulada culminou em participação no Conselho Gestor de Heliópolis, entre os anos de 2017 e 2019, cujas atas foram elementos fundamentais para a conclusão da presente pesquisa, em momentos de redescoberta da história de Heliópolis, seu panorama atual e questionamentos, que motivaram as inquietações da pós-graduação, iniciada em 2019, e cujo produto é em grande parte, aqui, compartilhado com o leitor.

Tendo como objetivo declarado a verificação da situação atual e das expectativas em aberto em Heliópolis, território de notável dinâmica social e diversidade de Programas Habitacionais e Urbanos, frente a um Estado promotor de territórios populares, haveria respostas para a questão central sobre a efetividade das políticas públicas urbanas no direito à moradia e à cidade?



## Capítulo 1

### Constituição e regulação do Espaço Urbano

O desenvolvimento institucional e normativo do Município nas primeiras regulações de uso e de ocupação do solo; A conformação de Heliópolis.

1. Constituição e regulação do Espaço Urbano
- 1.1. Gênese do município e de suas atribuições

Embora tida atualmente como própria dos Municípios, a autonomia na gestão do uso e da ocupação do solo demandou longa trajetória, que denota conflitos fundiários e econômicos desde a fundação da cidade de São Paulo em 1554. Inicialmente por questões políticas e administrativas impostas pelas capitâneas, instaladas desde 1534, primeira forma extensiva de divisão fundiária e administrativa do Brasil colônia, da qual o próprio sistema como as terras eram atribuídas acabou por limitar a gestão territorial local pelas cidades (MEIRELLES, 2013). Apenas em 1824 a Constituição do Brasil buscou reforçar a repartição de poderes e as Câmaras Municipais, que, presididas pelo vereador mais votado, ficaram incumbidas tanto do governo quanto do exercício das funções locais executivas e policiais, bem como da aplicação de rendas e de todas as demais particulares e úteis atribuições (Brasil, Constituição de 1824).

Ainda pendentes de regulamentação os assuntos de ordenação do solo das cidades, como à Assembleia Provincial cabia a aprovação dos respectivos orçamentos municipais, restaram então os governos locais efetivamente subordinados política e administrativamente às Províncias (NUNES e SERRANO, 2019, p. 157). Como espécie de herança fundiária colonial, dada a extinção das capitâneas no Brasil Império, em 1821, teve início a chamada fase áurea do posseiro (TIERNO, 2020, p. 6), que, ao levar novos usos e contornos a terras improdutivas, acabou culminando na elaboração da Lei de Terras de 1850 (Lei n. 601/1850).

A inovação foi que, pela primeira vez na trajetória fundiária nacional, uma legislação tratou da regularização de áreas nas quais se instalaram posseiros, desde que eles as utilizassem produtivamente e que estas estivessem antes sem uso, perdendo qualquer direito os pretensos beneficiários originais. Entretanto, ao mesmo tempo em que visava à regularização definitiva das posses em propriedades, por outro lado a Lei vedava novas concessões de terras, considerando as demais áreas ainda livres como devolutas, ao Estado.

Nesse momento também se estabelece uma linha de corte para a aplicação da Lei de Terras, a qual, observado o contexto histórico de ensaios abolicionistas, dificultou a futura destinação de terras tanto a terceiros quanto a escravos alforriados, consolidando um momento econômico-social e o estado das coisas, de tal modo que a Lei de Terras veio a caracterizar uma das principais etapas de acumulação de terras, conflitos e irregularidades no

ordenamento do solo, adicionados aos registros de propriedade imobiliária (TIERNO, 2020, p. 6).

Para o registro dos títulos, que se tornaram o fundamento de toda a base imobiliária atual, a regulamentação da Lei de Terras (Decreto n. 1.318/1854) determinou a Igreja como responsável – não obstante os Municípios tivessem sido reconhecidos como autônomos nas questões relativas aos seus territórios e São Paulo fosse reconhecida como Cidade desde 1711<sup>9</sup>. Na igreja, os vigários paroquiais eram responsáveis por receber as declarações dos posseiros. A partir destas, era registrado o nome da terra possuída, a designação da freguesia em que ela se situava, sua extensão se fosse conhecida, e seus limites (TIERNO, 2020, p. 6).

Como consequência, ainda são percebidos títulos imobiliários imprecisos ou sobrepostos a outras propriedades então declaradas, com efeito nos atuais procedimentos de regularização fundiária, pelos quais, de forma geral, são exigidas buscas em cartórios e análises de titulação, inclusive de confrontantes vizinhos, para determinação das conformações perimétricas, de eventuais sobreposições ou de espaços vazios de titularidade. Esse trabalho, antes delegado à igreja, entretanto, atualmente fica a cargo dos Municípios (Lei Federal n. 13.465/2017)<sup>10</sup>.

Especificamente na Cidade de São Paulo, apenas nos anos de 1873 e 1886 surgem os primeiros Códigos de Posturas, que tratavam dos aspectos de saúde e das técnicas de arruamentos (GARCIA, 2017). Esse momento foi acompanhado das primeiras tentativas oficiais de afastamento de cortiços e vilas operárias, inaugurando o que viria a ser cultura na formação da cidade: sua expansão como processo de criação de lugares onde poderia se instalar a pobreza (ROLNIK, 2022, p. 36).

Apenas a partir da Lei n. 374/1898 foi iniciada a consolidação de um Poder Executivo Municipal local independente da Câmara, representado pelas figuras da Prefeitura e do Prefeito da Cidade de São Paulo, o qual poderia solicitar rediscussões normativas à Câmara. Neste momento eram previstas quatro seções de serviços, entre elas a de obras com características de benefício comum, além de Higiene e Saúde Pública, Finanças, e Justiça e

---

<sup>9</sup> Sob um contexto em que, embora colonial, foram transplantadas as características do município português para o Brasil, a princípio com as mesmas competências políticas, administrativas e judiciais (MEIRELLES, 2013).

<sup>10</sup> Obrigatórios, esses estudos são realizados com o fim de notificação de todos os titulares de domínio atingidos pela área em regularização, e também dos responsáveis pela implantação do núcleo e de terceiros eventualmente interessados, que ainda podem tentar impugnar o processo, se justificadamente (Lei Federal n. 13.465/17).



Polícia, sendo esta última congregação incumbida de eventuais ou necessárias desapropriações.

Mais de uma década após ter sido instituída a figura de uma Prefeitura, em 1909 (Lei de abertura de ruas, n. 1.193/1909) ainda se delegava à Câmara o aceite de propostas viárias, partilhando-se os custos de execução entre o poder público e o interessado, que deveria arcar com metade do pagamento da pavimentação e das guias de arruamento. Porém já era oficializado como base de cálculo o orçamento da Diretoria de Obras Municipais, delegada ao Executivo. Apenas em 1911 o primeiro prefeito viria a ser eleito, de forma exclusiva pelos aptos a votar, com restrições às classes populares e mulheres era permitido apenas o voto do homem alfabetizado e maior de 21 anos (ROLNIK, 2022).

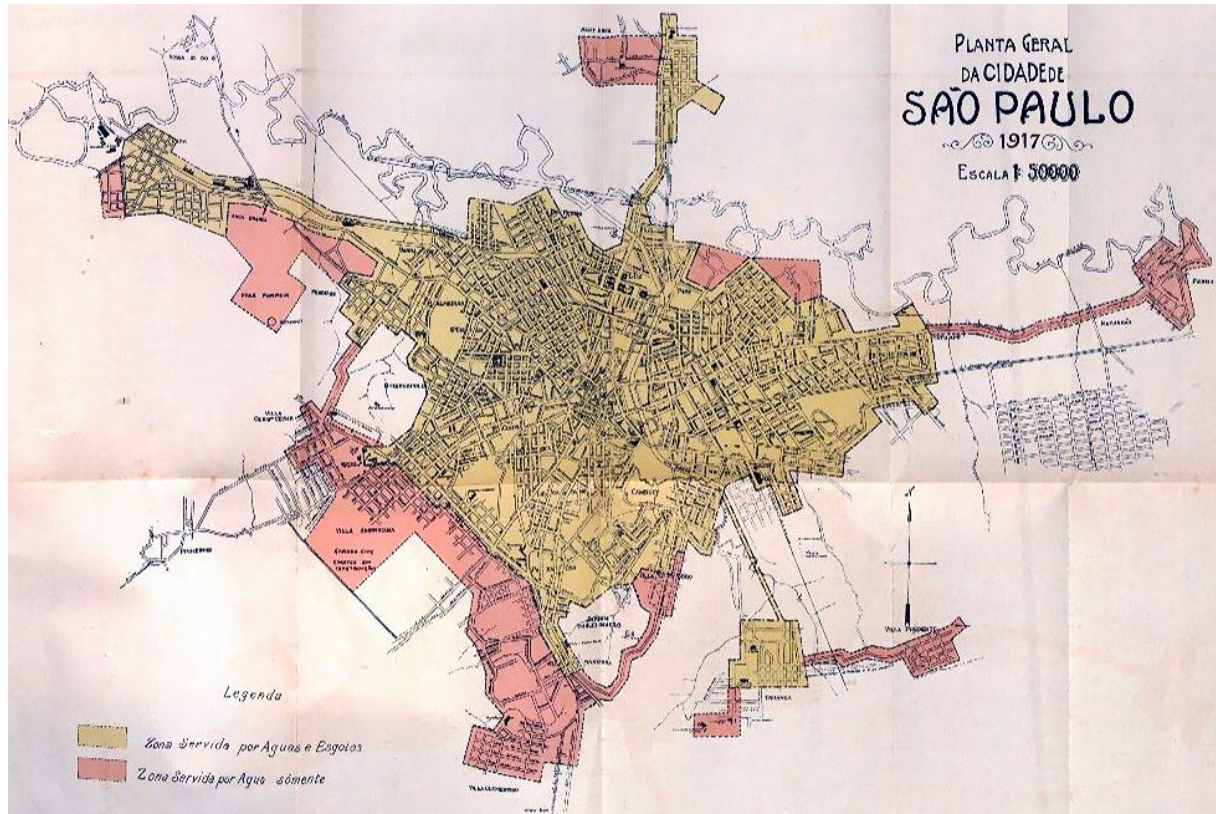
Pouco depois, em 1913, a Lei de Arruamentos (Lei n. 1.666/1913), dispendo sobre a abertura de ruas, avenidas ou praças, ao explicitar requisitos técnicos de largura e nivelamento para a abertura viária, passa a sujeitar os interessados proponentes de projetos não mais à Câmara, e sim à deliberação, ainda discricionária, pelo prefeito eleito independentemente.

A Lei de Arruamentos, ao mesmo tempo que proibia de forma expressa a abertura sem autorização de vias e mesmo de praças, que seriam intimadas ao fechamento caso fossem percebidas, indicava que não haveria dispêndios municipais com desapropriações, o que consequentemente eximia a Prefeitura do planejamento da cidade. Restando proibidas novas vias sem autorização, era necessário se conhecer e estabelecer o que seria o sistema viário oficial então existente, o que se deu pelo Ato do Prefeito n. 671/1914, que evidenciou registros da Prefeitura de São Paulo na gestão de seu território, além de normativo, também cartográfico, gradativamente reconhecendo situações de fato durante a Primeira República.

A partir de 1914, sucedem-se revisões cartográfico-legais e uma sequência de oficializações em massa de vias existentes, com efeito já no ano de 1916, quando o prefeito revoga em menos de dois anos a primeira planta oficial. Pelo Ato n. 972/1916 foram consideradas públicas todas as ruas, avenidas e praças constantes da Planta da Cidade de São Paulo, levantada pela Divisão Cadastral da 2ª Secção da Diretoria de Obras e Viação, fazendo transparecer a atuação técnica da estrutura municipal.

Por outro lado, demonstrando um incipiente planejamento urbano e diferenciações de tratamento para com determinadas regiões do município, a Lei Municipal n. 1.874/1915

dividiu o município em quatro perímetros – central, urbano, suburbano e rural – proibindo construções sem que o terreno tivesse sido arruado nos termos da lei, apenas no 3º perímetro, suburbano, buscando ali inibir a formação de bairros irregulares, populares e periféricos.



**Figura 1** — Levantamento realizado na Cidade de São Paulo em 1917, com a identificação de regiões sem esgotamento sanitário, já demonstrando um crescimento urbano desacompanhado de infraestrutura. Fonte: Kuvasney (2020).

Em nova revisão normativa, mais restritiva, pela Lei Municipal n. 2.611/1923, foi proibida a abertura de vias em qualquer perímetro sem prévia licença da Prefeitura, além de se passar a exigir a apresentação de título de domínio e Plano de Arruamento por parte dos interessados, estabelecendo que a Diretoria de Obras deveria traçar diretrizes prévias e disponibilizá-las aos particulares. As diretrizes indicariam as principais vias e os espaços livres, de acordo com o interesse geral da cidade e as conexões com o sistema viário existente.

Já se percebe nessa época que sem estrutura técnica a administração não conseguiria atender à demanda crescente de loteamentos e arruamentos, e que diante das dificuldades dos loteadores em obter as diretrizes municipais, bem como do Município em exercer a fiscalização, a clandestinidade ao invés de exceção ia se tornando regra. Por outro lado, quando as ruas não eram reconhecidas pelo Município, este estava confortavelmente

impedido de instalar benfeitorias e serviços de infraestrutura (BONDUKI, 2017, p. 298). Distante da realidade que se desenhava e desenvolvia pela Cidade, como limitação às diretrizes prévias que seriam emitidas pelo Município são observados regramentos técnicos de classificação viária, que, inclusive, previam a existência de artérias de luxo<sup>11</sup>, e restringiam o alcance das diretrizes ao máximo de 7% a 10% do terreno proposto a arruar (Lei n. 2.611/1923).

Já quanto às características do parcelamento que seria realizado pelo interessado, a esses percentuais deveriam se somar todas as vias propostas, que, tomadas em conjunto com as das diretrizes, precisavam representar ao menos 20% da gleba. Demonstrando preocupação com um mínimo de áreas públicas de convivência, foi estabelecido que os espaços livres, praças e jardins, deveriam representar pelo menos outros 5% da área, se na zona urbana, contra 7% na zona suburbana e 10% na zona rural (Lei n. 2.611/1923).

Os demais artigos que tratavam do Plano de Arruamento detalhavam a forma de apresentação de um Plano Definitivo obrigatório, contendo, entre outros itens, o tratamento e a solução de terrenos baixos, alagadiços e sujeitos a inundações, previamente ao arruamento, e para todos os casos a indicação de sistemas de escoamento de águas superficiais. Não havia menção às questões de esgotamento sanitário, e somente quando o Plano Definitivo envolvesse glebas maiores que 40.000m<sup>2</sup> era exigido o prévio retalhamento das quadras em lotes, com área mínima individual de 300m<sup>2</sup>.

Pouco depois, surgiu nova inflexão pela Lei n. 2.702/1924, caso a aprovação do arruamento incluísse habitações. Se as vias tivessem comunicação com ruas existentes, era dispensada a obrigatoriedade de lote mínimo, todavia nesse lote deveria caber uma habitação com os requisitos mínimos à época, que contavam com, entre outras especificidades, copa e espaço próprio de toucador<sup>12</sup>, além dos ambientes comuns como sala, quarto, banheiro e cozinha.

Diante de uma série de exigências dispersas que foram surgindo – edílicas, estéticas, de arruamento e parcelamento –, em âmbito municipal as posturas consolidaram-se de forma

---

<sup>11</sup> Com mais de 25m de largura.

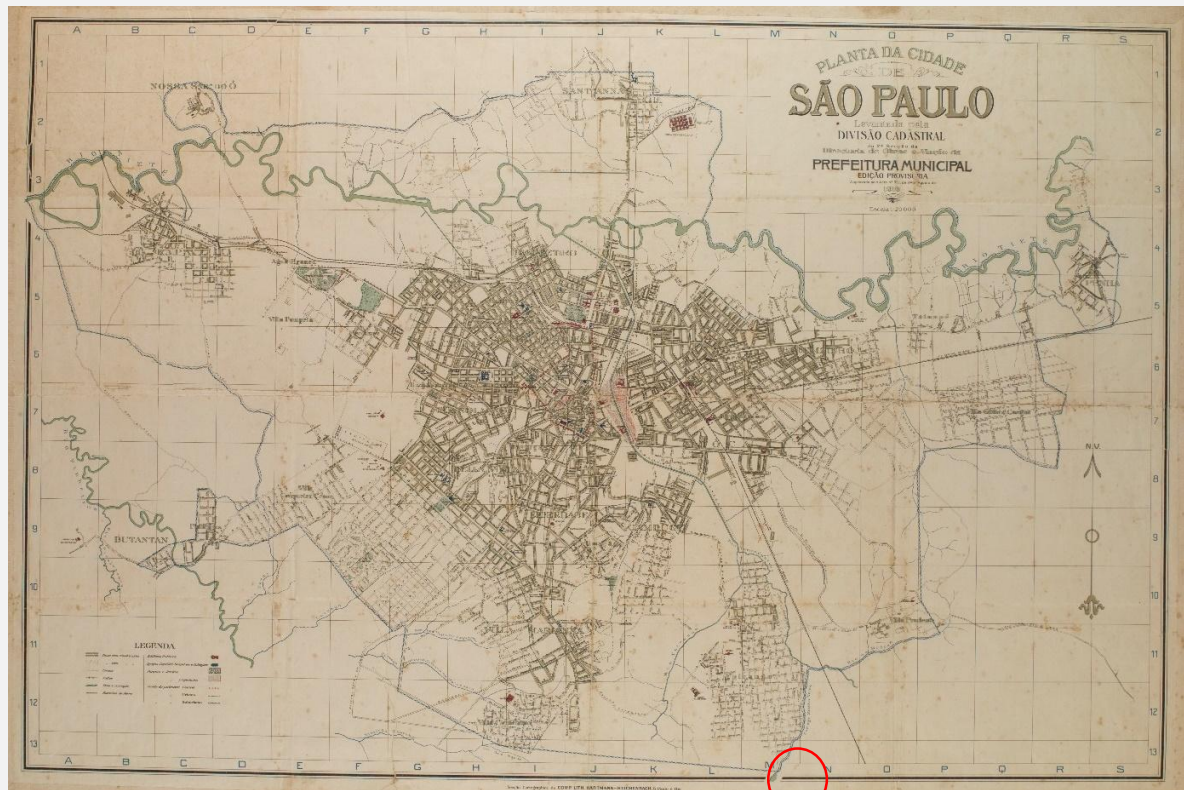
<sup>12</sup> Código Arthur Saboya, art.276 – “Nas casas populares o toucador poderá ser construído por simples recanto em anexo ao dormitório principal, apenas dele separado por vão largo desprovido de esquadria e sua profundidade será a da terça parte da profundidade do dormitório. A área do dormitório será calculada sem incluir a da parte reservada ao toucador.”

geral em 1929, na Lei Municipal n. 3.427, conhecida como Código Arthur Saboya, que acabou tratando também de situações que estivessem em desacordo com as prerrogativas gerais, quais sejam, irregulares nos termos atuais. Foram previstas formas tanto técnicas quanto burocráticas de tratamento e legalização de infrações passadas, bem como daquelas que viessem a ocorrer após, sem prejuízo da instituição de multas aos responsáveis pelas obras.

Frustrando as tentativas municipais de contenção da expansão de loteamentos clandestinos, surge na década de 1930 a prevalência do direito de propriedade e construção – independentemente de qualquer aprovação o Tribunal de Justiça criou jurisprudência quanto ao direito de construção dos adquirentes de lotes, majorando a situação de propriedade à qualquer falta urbanística cometida pelo arruador, qual seja, o direito de propriedade poderia ser restringido, no caso de construções pelo Código de Obras, mas, nunca suprimido (BONDUKI, 2017, p. 300). Com as medidas administrativas restritivas e proibitivas do governo municipal sem muito efeito, é observado a partir de 1931 que os bairros irregulares formados por loteamentos informais já ocupavam a maior parte do território da Cidade de São Paulo (ROLNIK, 1997, p. 165), ensejando medidas para sua regularização, as quais, entretanto, eram geralmente realizadas por anistia, sem equacionamento das questões de infraestrutura.

O Código Arthur Saboya provavelmente inaugurou a prática de flexibilizações para empreendimentos destinados a casas populares, prevendo que estes poderiam se localizar em vias de passagem de 4m, diante de restrição anterior de largura mínima entre 8m e 12m. Também foram definidos emolumentos menores e flexibilizações edilícias, como de largura mínima de corredores e escadas. Alterações posteriores passaram a eximir mais situações, como sobre as edificações que se localizassem nas então vastas áreas do município consideradas rurais (Ato do Prefeito n. 572/34), em que bastava uma comunicação à Diretoria de Obras e Viação para se dispensar a exigência de alvará (BONDUKI, 2017, p. 300).

Já quanto aos loteamentos, sua profusão à época não significava um empreendimento concebido com o objetivo de vender lotes para a massa de trabalhadores, mas sim uma alternativa de investimento pela qual se arruava de maneira precária e lentamente se incorporavam áreas ao uso urbano, com o loteador buscando atrair as classes mais altas, difundindo o loteamento de periferia com a imagem da cidade-jardim (BONDUKI, 2017, p. 292), suburbana, em um contexto inicial de especulação imobiliária.

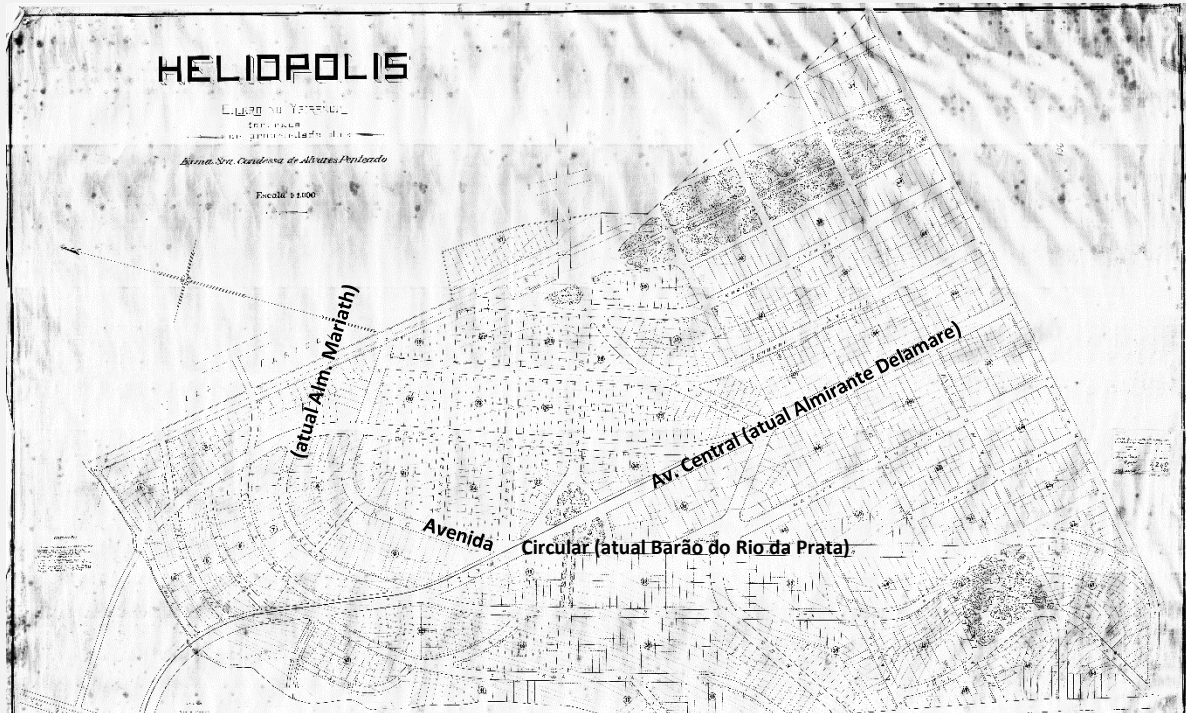


**Figura 2** — Planta da Cidade de São Paulo em 1916, com a localização aproximada de Heliópolis extrapolando o mapeamento, circulada em vermelho. Fonte: Planta da Cidade de São Paulo (1916), com inserção feita pelo autor.

Em um contexto de formulação, experimentações, mudanças de percurso legislativo, especulação e crescimento da cidade, no qual as questões de esgotamento sanitário, habitação social e infraestrutura urbana ainda não eram parte das preocupações, ocorre o primeiro marco de Heliópolis atual: a aprovação do arruamento de mesmo nome, na região então conhecida como Moinho Velho (Lei n. 3.084/1927).

A Lei n. 3.084/1927 por consequência transmitiu ao Município a malha do arruamento, então prevista para ser parte reticulada e parte sinuosa, composta por avenidas, alamedas, ruas identificadas por letras gregas, praças e bulevares a serem arborizados.

**Lei n. 3.084/27, Art. 1º** - Fica a Prefeitura autorizada a receber da condessa Álvares Penteadó, ou de quem de direito, a título de doação livre, para serem incorporadas ao domínio público do Município, as áreas de terreno que constituem os leitos das novas ruas, que foram abertas em terrenos de sua propriedade denominados "Moinho Velho", no districto do Ypiranga, declarando-as de uso commum do povo, observadas as disposições constantes da lei 2611, de 20 de junho de 1923.



**Figura 3** — Planta de Heliópolis: Arruamento 106 em terras de propriedade da Condessa de Álvares Penteados. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com identificação de vias feita pelo autor.

Surge então a base fundiária de Heliópolis como arruamento oficial, não se tratando de loteamento clandestino, tipo que à época já se disseminava pela cidade.

Entretanto, em consonância ao percebido na cidade de São Paulo por Bonduki (2017), fotos históricas demonstram que o Arruamento n. 106 instituiu um parcelamento que em grande parte não foi executado de fato, como que especulativamente aguardando a ação do poder público e o interesse de particulares em adquirirem lotes, situação que perdurou por muitos anos, conforme demonstrado nas Figuras 4 e 5.

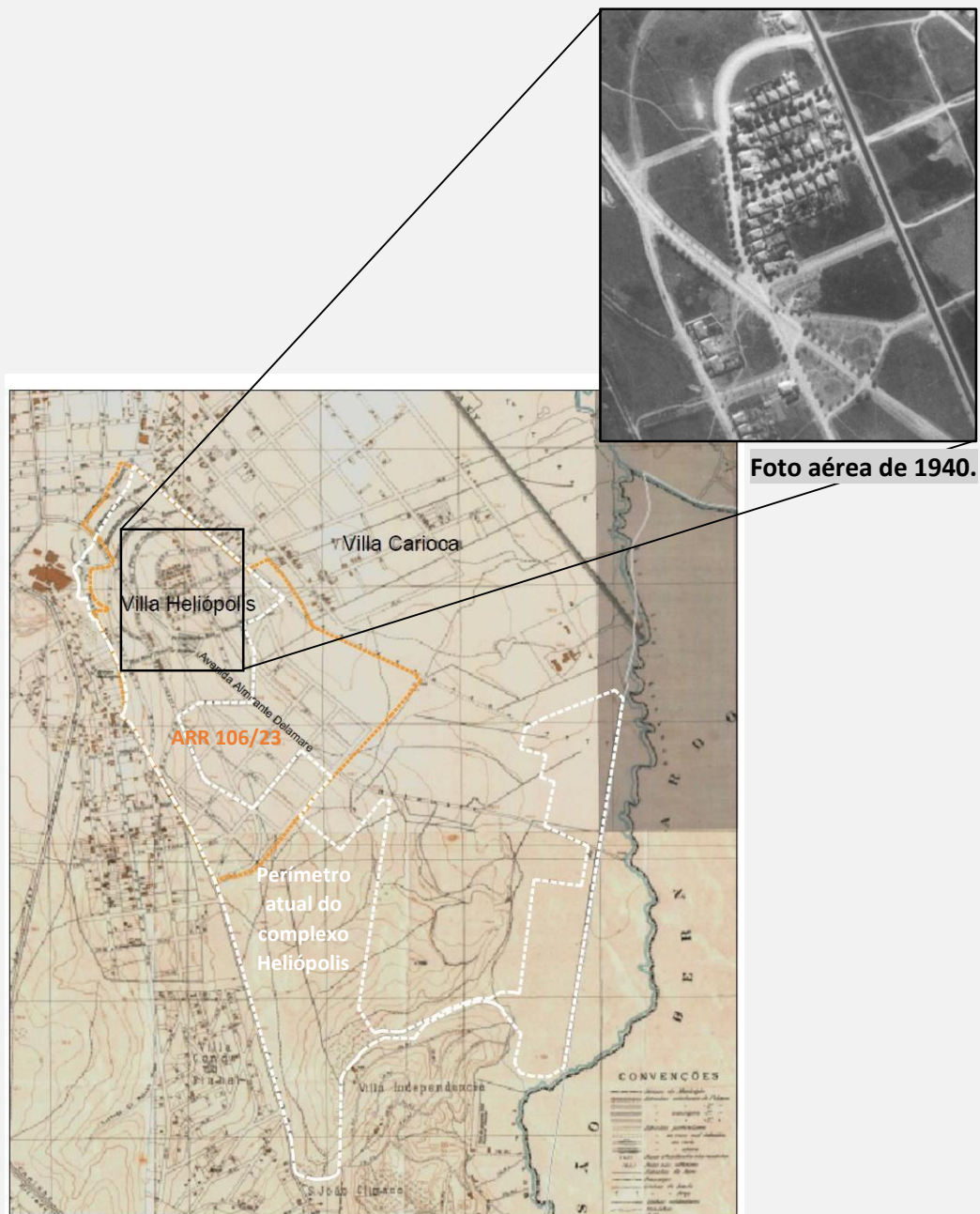


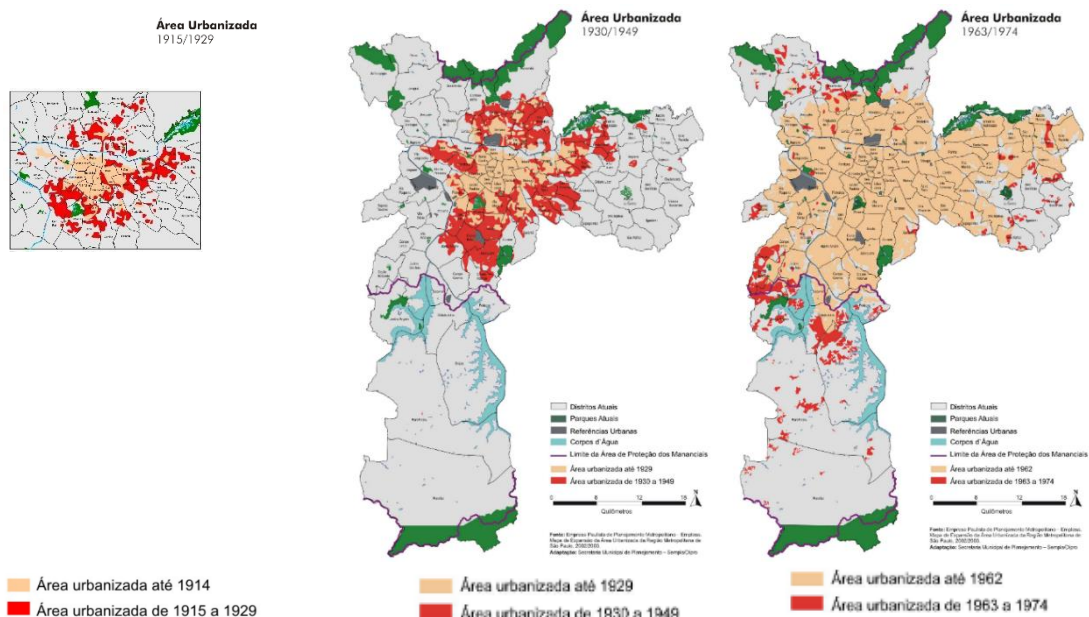
Foto aérea de 1940.

**Figuras 4 e 5** - Mapeamento Sara Brasil, de 1930, incorporando o sistema viário existente e o apenas projetado para a Vila Heliópolis. Na imagem à esquerda: em laranja, o perímetro do ARR 106; em branco, o perímetro atual de Heliópolis. À direita: foto aérea de 1940, com algumas poucas casas populares de aluguel entre vastas áreas livres. **Fonte:** GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções de perímetros e destaques feitas pelo autor.

- 1.2. A consolidação da estrutura municipal, da regulação urbana e da irregularidade
- 1.2.1. O crescimento de São Paulo, a regra e a exceção

De acordo com o IBGE, entre as décadas de 1940 e 1950 a população de São Paulo cresceu intensamente, passando de 1,3 milhão de habitantes para 2,2 milhões. Segundo Bonduki (2017), tal acréscimo em 10 anos significava a necessidade de 200 mil novas moradias, entretanto, foi computada no período a construção de apenas 120 mil, o que ampliou o cenário já existente de déficit habitacional. Esse déficit foi ainda mais agravado por um *boom* imobiliário do segundo setor da economia, serviços – que intensificou as demolições de áreas residenciais para a produção de prédios de escritórios, acompanhado por crescentes desapropriações efetuadas pelo poder público para a realização de obras viárias, o que contribuiu para consolidar a cultura de especulação da orientação da ação pública por interesses privados.

O crescente déficit de moradias acarretou o aumento do desequilíbrio entre oferta e demanda habitacional, que se somou a outras modificações da economia: o controle artificial de aluguéis e as restrições ao financiamento de incorporações de edifícios. Esses fatores desestimularam à época a construção habitacional pela iniciativa privada (BONDUKI, 2017, p. 256), ao mesmo tempo em que prevalecia o direcionamento dos meios de produção para a industrialização.



**Figuras 6 a 8** — Mancha urbana da Cidade de São Paulo entre 1915 e 1974, demonstrando o crescimento da cidade e a posterior incorporação de áreas pela urbanização. Fonte: Emplasa (2002-2003).



Enquanto a população da Cidade ensaiava um crescimento exponencial, dobrando em 15 anos e chegando à casa de 2 milhões de habitantes ainda em meados da década de 1940, apenas no final de 1945 o Município veio a elevar o então Departamento de Obras e Serviços à posição de Secretaria (Decreto-Lei n. 333/1945), e somente em 1947 se estabeleceram seus departamentos vinculados (Decreto-Lei n. 431/1947), da seguinte forma: Obras Públicas; Serviços Municipais; Arquitetura; Urbanismo; Cadastro, Avaliação e Taxa de Melhoria.

Sob um novo olhar tecnocrático, que acabou segmentando as questões de urbanismo das de habitação, a Comissão Orientadora do Plano da Cidade foi delegada ao Departamento de Urbanismo com a incumbência de apresentar sugestões para a solução de problemas da cidade em geral<sup>13</sup>, enquanto ao Departamento de Arquitetura coube a Comissão de Estética. Nesse arranjo, coube então ao Departamento de Urbanismo a aprovação e oficialização de novos arruamentos, que culmina na denominação das vias. Ao Departamento de Arquitetura, coube a aprovação e fiscalização de obras, inclusive a execução de ruas por particulares, controlando seu emplacamento ao final, desde que oficializadas.

Entretanto, contrariando as recém-criadas corporações técnicas, o Município seguiu praticando a simples oficialização discricionária em massa de vias e, assim, de lotes em determinadas áreas, em uma prática clientelista, ao invés da submissão de regularização dos desacordos por crivos técnicos, ajustes físicos e de infraestrutura. Também o pequeno número de funcionários dos Departamentos de Arquitetura e de Urbanismo demonstrava quais eram as prioridades de gestão. Como resultado, em 1944, de 150 arruamentos examinados, foram autorizados tecnicamente apenas 8 (BONDUKI, 2017, p. 299).

As oficializações em massa, embora tornassem a Prefeitura responsável por todas as demais obras necessárias, que poderiam ou não acontecer, agora sem nenhum ônus para o loteador, também aceleravam a cobrança de impostos (BONDUKI, 2017, p. 309), capitalizando em um primeiro momento o Município.

---

<sup>13</sup> Para tanto, a Comissão Orientadora constava formada por 14 integrantes – 4 da Secretaria de Obras, incluindo o Secretário, 2 vereadores, 2 professores da área de Urbanismo e outros 6 membros da sociedade civil, distribuídos entre associações, tais como do Comércio e da Indústria, de Engenharia, de Arquitetura, de Amigos da Cidade e da Imprensa.

Ainda no início da década de 1940, a região de Heliópolis se manteve pouco ocupada, destoando de seu entorno, que a norte, na Vila Carioca, já apresentava porções com grandes galpões de uso industrial. A isso se somava um certo adensamento habitacional vindo da região do Ipiranga, a oeste, movimento que também se iniciava a leste, alcançando a divisa do município – início de conurbação conhecida como Grande ABC.

Sedimentando as características do que se convencionou por especulação imobiliária, embora o plano do ARR 106 já conformasse algumas das quadras de loteamento, observa-se então que, após mais de dez anos de sua aprovação, o pretendido arruamento promovido a cargo da Condessa de Álvares Penteado seguia com um sistema viário não executado em sua maior parte, juntamente à não expansão de infraestrutura. Em contraponto, o restante da Cidade crescia majoritariamente de forma precária e desordenada.

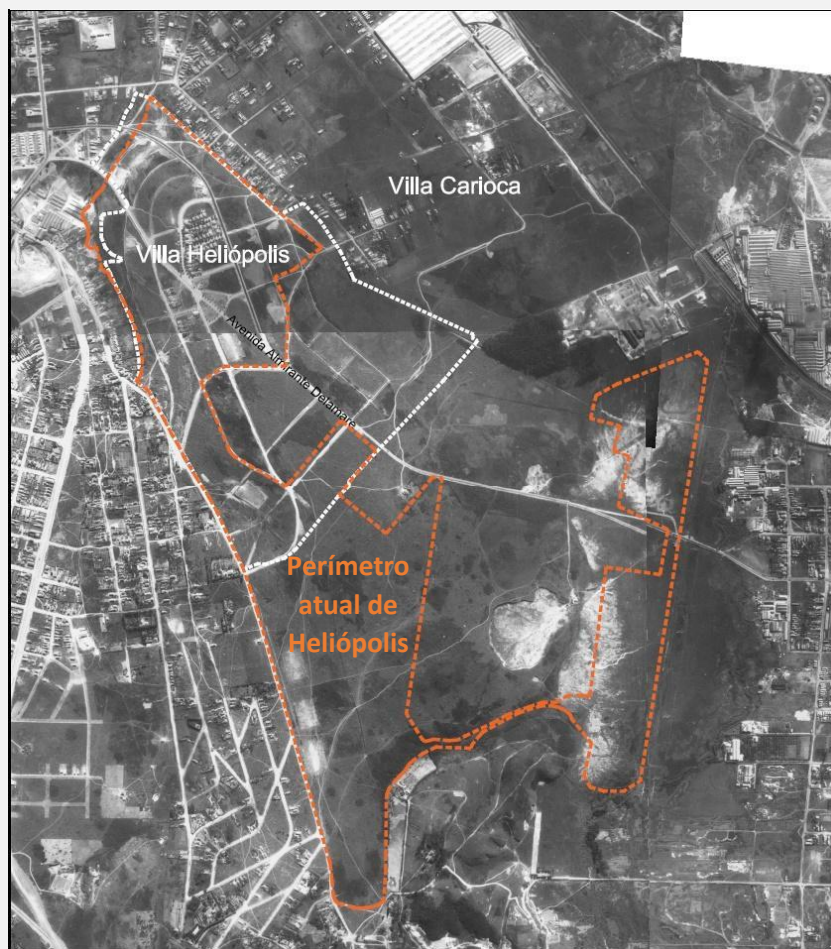


Foto aérea de 1940, com perímetros pelo autor.

**Figura 9** — Foto aérea de 1940 sob o ARR 106 e o perímetro atual de Heliópolis, do qual mais de 540.000m<sup>2</sup> são provenientes do ARR. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções feitas pelo autor.

Ao mesmo tempo em que a Cidade é renovada por grandes avenidas e arranha-céus, em um contexto de opulência, especulação imobiliária e industrialização, a precariedade que anteriormente era representada pelos cortiços, que a legislação buscava localizar à margem da cidade quando dos primeiros códigos de postura e ensaios de zoneamento, agora passava a caracterizar as habitações autoconstruídas de forma generalizada no município, como única alternativa da população trabalhadora, sem acesso às formas regulares e comerciais de aquisição de moradia, novamente em um cenário em que a exceção vira regra, resultando nas primeiras favelas paulistanas, cujos primeiros registros datam da década de 1940.

O surgimento das favelas ensejou como reações iniciais a repressão e o deslocamento de seus habitantes para alojamentos provisórios, também chamados de pulmões, sendo realizados ainda em 1946 os primeiros de que se tem notícia em São Paulo (BONDUKI, 2017, p. 271).

O primeiro alojamento de que se tem registro no Município foi construído compartilhando o terreno onde havia se instalado a favela da Baixada do Penteado, em uma das áreas que pertencia ao IAPI<sup>14</sup> - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, próxima à Avenida do Estado, na qual foram montados 28 pavilhões, com um total de 336 alojamentos de dois cômodos, e mais outros quatro pavilhões apartados, onde foram instalados chuveiros, sanitários e tanques de lavagem de roupas.

Na ocasião, cita ainda Bonduki que a então já costumeira falta de entrosamento entre a Prefeitura e o Governo Estadual de São Paulo resultou em demora para a ligação de água, atrasos na entrega dos alojamentos e temor quanto à possibilidade de invasão por terceiros. Equacionado o abastecimento de água e finalizada a mudança dos novos habitantes, todos provenientes da antiga Favela da Baixada, milhares de outros candidatos a uma 'casa' compareceram em fila para conseguir um espaço no alojamento, enquanto se queimavam os destroços da antiga ocupação.

O suposto êxito popular da ação iniciou o que acabou se tornando em sequência uma tradição a cargo do Município: a execução de alojamentos provisórios como etapa de um processo de educação e remoção, o que por um período eliminou as favelas das áreas mais bem

---

<sup>14</sup> Antigo órgão federal, um dos precursores do INSS.

localizadas, posteriormente transferindo seus moradores para as periferias (BONDUKI, 2017, p. 271-272).

Com os novos loteamentos da cidade tornando-se marcados por ruas intransitáveis, inundações periódicas e ônibus se desmanchando por vias esburacadas, o então prefeito de São Paulo, Jânio Quadros, eleito em 1953, aprovou nova oficialização de logradouros (Lei n. 4.371/1953) e concluiu um financiamento externo para um Plano de Emergência de Urbanização, também pressionando as concessionárias para estenderem as redes de luz e telefonia (BONDUKI, 2017, p. 309).

Já pela Lei n. 4.569/1954, surge nova espécie de anistia, como mimese de política habitacional, dispondo que seriam toleradas as casas populares e operárias construídas sem licença, desde que fossem residência própria – assim inibindo sua produção irregular com fins comerciais e, por consequência, mais uma vez incentivando a autoconstrução de moradia. Com Jânio buscando marcar sua administração pela inversão de prioridades centro-periferia, seus evidentes objetivos políticos populistas acabaram também estimulando o processo de expansão periférica, baseado em loteamentos sem infraestrutura, reiterando-se a expectativa dos loteadores irregulares de que mais cedo ou mais tarde o poder público sairia da inação trazendo benfeitorias (BONDUKI, 2017, p. 310).

As construções em desacordo passam a serem chamadas de clandestinas em 1956: Buscando o reconhecimento e a oficialização das obras construídas clandestinamente, qual seja, em desacordo com as normativas, e não multadas, o Município<sup>15</sup>, pela Lei n. 5.015/1956 e sua regulamentação (Decreto n. 3.178/1956), passa a autorizar anistia e expedição de alvarás de conservação – Habite-se, a imóveis já ocupados.

O rito seguiria o requerimento pelo interessado em prazo certo de até 60 dias e incorreria em pagamento de emolumentos para vistoria técnica, discricionária e menos restritiva às habitações que fossem consideradas populares, desde que sem invasão a logradouros públicos ou particulares e não situadas em vias de largura inferior a 16 metros, salvo quando o alinhamento da edificação distasse no mínimo oito metros do eixo da rua – situações que, embora excluíssem muitos casos, aplicavam-se a boa parte da realidade da época.

---

<sup>15</sup> Conforme art. 2º de seu decreto regulamentador (Decreto n. 3.178/1956).

Para a aplicação da anistia, os emolumentos seriam em dobro para as edificações que não fossem consideradas populares – isso se ao fim da análise estivessem de acordo com o Código de Obras, caso contrário seriam o triplo, como penalidade. Naquele mesmo ano, o prazo inicial de adesão de 60 dias foi prorrogado por mais 120 dias (Decreto n. 3.326/1956).

Nessa época, a Divisão de Estatística e Documentação da Prefeitura levantou informações sobre as favelas do Oratório, Guaicurus (Lapa), Ibirapuera, Ordem e Progresso (Barra Funda) e Vila Prudente, única ainda existente. Entre muitas outras então novas situações, em 1957 estimou-se em 50.000 a população favelada em São Paulo, o que representava aproximadamente 1,5% da população da cidade ocupando 8.488 barracos, em 141 núcleos (PASTERNAK, 2002).

Anistias e exceções à parte, a instituição da Comissão Orientadora do Plano da Cidade resultou anos depois na elaboração do que se pode considerar a primeira Lei de Zoneamento de São Paulo: a Lei n. 5.261/1957 veio a estabelecer, ainda sem um debate público e social, coeficiente de aproveitamento de lotes, limites de densidade demográfica, área mínima de 35m<sup>2</sup> de terreno por habitação coletiva e área mínima de espaços livres de 20m<sup>2</sup> por habitante, devendo então ser consideradas cinco pessoas por unidade habitacional, para efeito de cálculo.

Com a legislação ora restringindo as exceções, que viravam regra, ora principalmente conferindo anistias, por exemplo, tal como em nova oficialização em massa de vias do ano de 1962 (Lei n. 5.969/1962), percebe-se na década de 1960 o completar de um ciclo no qual a primeira franja periférica foi integrada oficialmente à cidade. Contudo, ainda em desacordo com os critérios rigorosos de urbanização (BONDUKI, 2017, p. 311).

A essa época já era percebido que a preocupação com os loteamentos e as edificações irregulares aumentava, porém menos que o crescimento do município: agravando a situação habitacional, São Paulo experimentou a partir da década de 1950 um crescimento populacional da ordem de 5% ao ano, passando de pouco mais de 2 milhões de habitantes para 6 milhões em 1970.

O acréscimo acelerado de população levou à conurbação metropolitana de São Paulo com municípios do entorno, incluído o vetor de expansão para o ABC, onde se localiza Heliópolis, na divisa com São Caetano do Sul. Nesse vetor houve intensa instalação de indústrias, assim

como nas proximidades das novas vias, como a Anchieta e a Dutra, sendo esta já pavimentada.

Nesses anos, enquanto se generalizava o cenário de irregularidade, famílias em situações precárias eram por vezes expulsas para a execução de obras ou melhoramentos, em práticas quase sempre ligadas a algum grau de higienismo pontual. Além de um novo olhar para a crescente periferia, como fronteiras de ação a serem superadas, era ainda necessário se estabelecer uma prática pública municipal habitacional de fato, executando-a oficialmente, além de se oferecer melhores alternativas de assistência à população que aumentava, acompanhada do crescimento de situações precárias que marcavam a cidade.

### 1.3. A habitação social como política

O modelo de ocupação da periferia deu origem, portanto, a uma ampla gama de soluções habitacionais de baixo custo. No momento em que o mercado rentista estava em crise e o Estado assumira o problema habitacional como questão social, mesmo sendo incapaz de atender a forte demanda existente na sociedade, essas soluções produzidas pelos próprios trabalhadores asseguraram a produção de moradias para o enorme contingente que realizou a grande expansão industrial e econômica de São Paulo (BONDUKI, 2017, p. 315).

A política pública de promoção habitacional em âmbito federal havia se iniciado na década de 1930, com o Estado Novo Getulista utilizando recursos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, que eram divididos por categorias profissionais e passaram a produzir ou financiar casas para seus associados em diferentes momentos, por exemplo, em 1933 para os operários Marítimos (Decreto Federal n. 22.872/1933, art. 23) e em fins de 1936 para os Industriários do IAPI (Lei Federal n. 367/1936, art. 6º).

Em 1945, com o fim do Estado Novo e sua relevância federal na produção de habitação, o Governo do Estado de São Paulo criou a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP)<sup>16</sup>, que então previa a produção de casas em lotes de até 250m<sup>2</sup>, em glebas obtidas a partir de parcerias estabelecidas com os Municípios (Lei Estadual n. 483/1949), e assim, tal como os IAPs, acabava também não alcançando a população de baixa renda.

---

<sup>16</sup> CECAP – Companhia Estadual de Casas Populares, atual CDHU, mas que já teve também as denominações de CODESPAULO e CDH. Segundo a CDHU (2022), o histórico do Estado na habitação popular começou apenas em 1967, com a CECAP produzindo habitações para a população de baixa renda.

Ainda durante o Estado Novo, em 1942, o IAPI adquiriu mais de 2 milhões de metros quadrados de terras na antiga região do Moinho Velho – Ipiranga, incluindo grande parte do arruamento ocioso e ainda vago da Vila Heliópolis (MAGALHÃES, 2021). Em conformidade com a Transcrição n. 24.045 do 6º Registro de Imóveis, da aquisição, um total de 982.909,25m<sup>2</sup> foram identificados por glebas de A a N: origem do território principal de Heliópolis, como hoje se conhece.

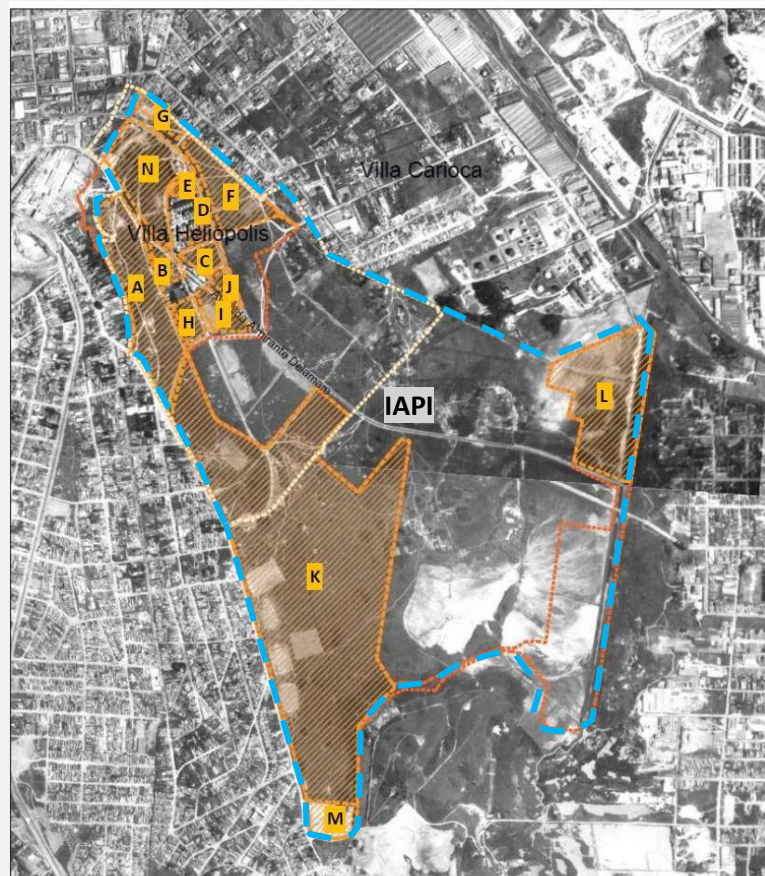


Foto aérea de 1954, sob identificação de glebas adquiridas pelo IAPI

**Figura 10** — Foto aérea de 1954. Em azul, a estimativa do perímetro total de terras adquiridas pelo IAPI; Em laranja hachurado, as glebas de A a N; E, em laranja tracejado, o perímetro atual de Heliópolis. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções feitas pelo autor.

Porém, enquanto o entorno da Vila Heliópolis se consolidava, adensando áreas residenciais a oeste na região do Ipiranga e à leste no ABC, com perceptível intensificação de áreas industriais no vetor sudeste, restavam ainda sem destinação suas grandes extensões de áreas, após mais de uma década da aquisição pelo IAPI, como se percebe pela foto aérea de 1954.

Embora a cidade de São Paulo tivesse também ensaiado uma previsão de atuação habitacional, em 1949<sup>17</sup>, essa apenas veio a atuar com efeito na questão da habitação popular ao criar um órgão particular próprio, o que veio a ocorrer somente em 1965<sup>18</sup>, com a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), em um cenário de captação de recursos federais a partir da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH)<sup>19</sup>, para a produção habitacional em escala, resultando em grandes conjuntos habitacionais, geralmente em áreas periféricas, expandindo ainda mais a cidade.

Para a capitalização desses feitos, a lei de criação da COHAB instituiu no município a majoração do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) por 6 anos a partir de 1966, em 15%, e, indo além, conforme o parágrafo único do artigo 4º da Lei n. 6.738/1965, previu que as áreas em que existissem favelas ou construções em desacordo ficariam sujeitas a um acréscimo adicional de 50% do IPTU no primeiro ano, e de mais 10% em cada ano subsequente – o que também buscava fazer com que os proprietários de áreas ocupadas tratassem da sua desocupação o mais brevemente.

Conforme o artigo 5º da Lei n. 6.738/1965, a arrecadação adicional criada seria destinada a um fundo, com 80% voltados à integralização do capital social da COHAB, e os 20% restantes à solução do problema da favela, que, contudo, restringia-se pela legislação vigente, e pela vontade das gestões que se seguiam, resultando com que o *modus operandi* da Companhia não envolvesse ações diretas em áreas precárias. Para tanto, em outra frente da ação foi criada a Secretaria de Bem-Estar Social – SEBES (Lei n. 6.882/1966), a partir de uma reorganização da estrutura administrativa da Prefeitura, que também criou as Administrações Regionais – ARs. A Lei n. 6.882/1966 dispôs em seu artigo 4º que competia à SEBES planejar e executar programas de desenvolvimento social da comunidade, especialmente de amparo ao menor e de assistência a grupos especiais de necessitados.

Após quatro anos de sua criação, a SEBES passou a contar com um Departamento de Habitação e Trabalho (HABI), ampliando seu alcance social, então competente a elaborar,

---

<sup>17</sup> Lei n. 3.737/1949.

<sup>18</sup> Lei n. 6.738/1965.

<sup>19</sup> BRASIL. Lei n. 4.380/1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, o BNH, Sociedades de Crédito Imobiliário, Letras Imobiliárias e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH).



supervisionar e promover programas de habitação de interesse social para os grupos de baixa renda, com vistas à erradicação de aglomerados de sub-habitação (Lei n. 7.457/1970, art. 9º). Por outro lado, à recém-criada SEBES também se delegou a gestão de um sistema de estudo de oferta e demanda de mão de obra: os chamados NUCOPS – Núcleos de Colocação e Orientação Profissional, destinados a propiciar à população, por meio de processos educativos, a possibilidade de integração ao mercado de trabalho (Decreto Municipal n. 9.625/1971, art. 1º).

Havia na ação municipal ainda uma ideia de transitoriedade social, que, como resultado, materializou-se nos chamados alojamentos provisórios, um conceito que enxergava a situação de moradia em ocupações de condições precárias como cíclica e temporária, derivada de um incremento populacional exponencial recém-chegado à cidade, que iria gradativamente encontrar outros lugares, com auxílio do serviço social. Contrariando o senso comum da época, ao se comparar os números de favelas e seus domicílios, em 1957 com os de 1973, percebe-se a partir de cadastros feitos pela SEBES que o número de favelas mais que triplicou nesse período, enquanto o de suas habitações quase dobrou (PASTERNAK, 2002), o que demonstrou uma pulverização de favelas pelo município, com menores tamanhos.

Todavia, estavam consolidadas as bases para a ação municipal, nos eixos de: a) acompanhamento social, via SEBES, a famílias em situações precárias ou removidas pelo próprio Município, geralmente para a execução de suas grandes obras viárias, e; b) produção habitacional, pela COHAB – apesar de essa se manter atuante apenas no setor de unidades de mercado popular, à época chamada de renda média, sem alcançar justamente a população de menor renda, embora a solução do problema favela fosse prevista por sua lei de criação (Lei n. 6.738/1965).

Ano / Análise	Quantidade de favelas no Município	Quantidade de domicílios em favelas	Quantidade de domicílios no Município * Censo de 1960 inclui Osasco ** Censo de 1970, sem Osasco
1957	141	8.488	834.935*
1973	525	14.500	1.272.279**
<b>Incremento</b>	372,34%	170,83%	152,38%

**Tabela 2** — Compilação de dados de domicílios favelados e favelas na cidade de São Paulo, a partir de Pasternak (2002) sobre o levantamento de 1957 e do cadastro de favelas de 1973, pela SEBES, além de Censos disponíveis em <[http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico\\_demografico/tabelas/dom.php](http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/tabelas/dom.php)>.

Acesso em 19 de jul. de 2023.

Enquanto a habitação popular e social configurava desafio premente, do total de mais de 2.000.000m<sup>2</sup> adquiridos nos anos 1940 pelo IAPI, salvo áreas posteriormente incorporadas à Petrobras, à SABESP<sup>20</sup> e em 1969 ao Hospital Heliópolis – INPS<sup>21</sup>, conforme figura abaixo, restavam ainda em 1971 os quase 1.000.000m<sup>2</sup> de terras das Glebas A a N sem destinação ou uso efetivo.

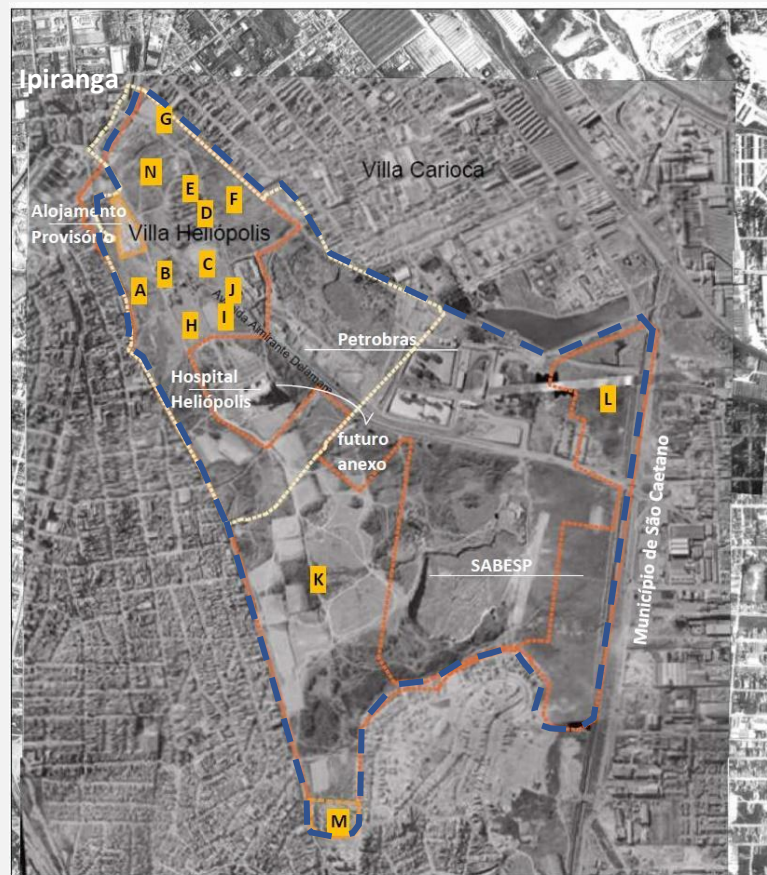


Foto aérea de 1973, com identificações realizadas pelo autor.

**Figura 11** – Foto aérea de 1973: Tracejado em laranja; o perímetro de 2022 da Cidade Nova Heliópolis; Em branco, o antigo limite do ARR Vila Heliópolis; Em azul, os limites gerais das terras adquiridas pelo IAPI, sendo identificadas de A à N as glebas objeto de expansão de Heliópolis. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções feitas pelo autor.

<sup>20</sup> Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.

<sup>21</sup> O INPS – Instituto Nacional de Previdência Social resultou da aglutinação executiva dos IAPs em 1966 e foi cindido posteriormente, em 1977, resultando no INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social. O patrimônio dos IAPs não ligados à atividade-fim do INPS foi incorporado ao IAPAS – Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social, o qual foi fundido com o INPS em 1990, originando o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social (Lei Federal n. 8.029/1990).

A essa época as glebas subutilizadas do IAPI contavam em parte com espécies de áreas de recreio, em guarda por caseiros. Possuindo também oito campos de futebol, a então vasta disponibilidade de áreas possibilitou a tímida e precária execução pontual de um programa transitório municipal, a cargo da Secretaria de Bem-Estar Social (SEBES): em pequena porção de terras próxima ao acesso principal, por quem chega pelo Ipiranga (Figura 11), foi instalado alojamento provisório para 153 famílias (MAGALHÃES, 2021), chamado Heliópolis.



**Figura 12** — Entrada do Alojamento Provisório de Heliópolis – Programa da Secretaria de Bem-Estar Social. Fonte: Magalhães (2021).

#### 1.4. O desenvolvimento das Políticas Urbanas e de Habitação

“São Paulo teve seu primeiro Plano Diretor aprovado em 1971 e não foi um documento originado de debate democrático: naquele tempo de regime militar, as câmaras aprovavam tudo o que o Executivo lhes enviava. Teve o segundo Plano em 1988, aprovado sem debate e por decurso de prazo.” (WILHEIM, 2004)

Foram lançados então os primeiros Plano Diretor<sup>22</sup> e Zoneamento da Cidade, pelas Leis n. 7.688/1971 e n. 7.805/1972, respectivamente, entremeados por nova espécie discricionária de anistia, pretendida mais ampla, então com vistas à concessão de Alvará de Conservação às construções irregulares em áreas também irregulares (Lei n. 7.785/1972), tendo como linha de corte temporal sua própria publicação e um prazo de 90 dias para requerimento pelos interessados.

A Lei n. 7.785/1972 estabeleceu que se as edificações sem licença apresentassem condições mínimas de habitabilidade, higiene e segurança, seriam dispensadas exigências previstas no Código de Obras em relação a dimensões, pé-direito, áreas mínimas, espessura das paredes, iluminação, insolação, recuos e taxa de ocupação do lote, também podendo as edificações localizarem-se em vias não oficiais.

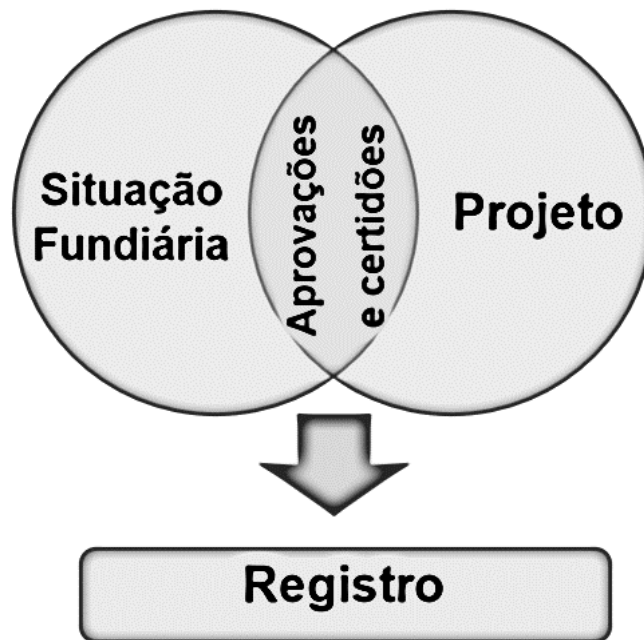
Reiterando que todas as construções em curso a partir de sua publicação deveriam obedecer ao Código de Obras, para além das áreas ocupadas irregularmente, a medida deve ser compreendida como uma última chance aos empreendedores que não se enquadrassem no recente Decreto n. 10.107/1972, expedido meses antes obrigando que o projeto de implantação fosse condizente com a descrição de título imobiliário, possibilitando sua averbação definitiva em Cartório de Registro de Imóveis, após a aprovação municipal.

O Decreto n. 10.107/1972 surgiu ainda como resultado casado da Lei Federal n. 4.591/1964, de incorporação de edifícios<sup>23</sup>, com a Lei Municipal n. 6.877/1966, que veio a regradar as áreas computáveis para efeito de cálculo de aproveitamento e consequentes limitações à construção, também alterando o Código Arthur Saboya ao fixar nos loteamentos de qualquer zona da cidade o índice único de 15% para os espaços livres, hoje chamados de áreas verdes.

<sup>22</sup> Durante o regime militar, os Municípios que não incorporassem determinadas normas técnicas não poderiam receber recursos para habitação e urbanismo provenientes de órgãos governamentais (art. 55, § 1º da Lei Federal n. 4.380/1964). Uma quantidade inédita de planos diretores foi, então, produzida (FONTES, 2010, p. 27).

<sup>23</sup> Conforme Souza e Blanco (2021): no caso do condomínio regradado pela Lei n. 4.591/1964, o condômino que adquire uma unidade habitacional passa a ser proprietário da superfície ocupada pelo seu apartamento mais uma parte ideal da área comum e um percentual sobre a parte do terreno.

Para a aplicação de qualquer desses institutos, impera-se conhecer os exatos perímetro e área de superfície registrados do terreno, objeto de edificação ou parcelamento, o qual ainda muitas vezes demandava ou estava em processo de ajustes via retificação imobiliária junto aos cartórios, dada a grande incidência de títulos imprecisos ou sobrepostos e vazios cartorários, com áreas sem qualquer registro.



**Figura 13** — Representação da necessária interseção entre a base fundiária e características de projeto para efetivação de aprovações, obtenção de certidões derivadas e conclusão de registro.

Fonte: elaboração do autor.

Em paralelo e pouco após à breve anistia da Lei n. 7.785/1972, o Decreto n. 10.156/1972 reiterou que só seriam aprovadas as edificações que seguissem a consolidação do Código de Obras de 1934 e que as construções em execução também deveriam se adequar.

Em outubro de 1972, o Município endureceu a legislação e assumiu que faria cessar as atividades de arruamentos não autorizados, pelo Decreto n. 10.167/1972<sup>24</sup>, estabelecendo que ao Departamento de Urbanismo e as Administrações Regionais caberia permanente e intensa fiscalização para impedir a execução clandestina de arruamentos ou loteamentos, também embargando, providenciando medidas judiciais, tributárias e de ressarcimento, com desapropriações e multas, até o interessado loteador regularizar e concluir o arruamento.

<sup>24</sup> O Decreto 10.167/1972 foi acompanhado pelo Decreto 10.168/1972, estabelecendo plantões aos sábados e domingos nas ARs para protocolo de licenciamento. Entre os documentos exigidos estava o título de propriedade, com exceção das moradias econômicas, de até 72m<sup>2</sup>, que o substituíam por documento que caracterizasse o lote.

Década de implantação	Ativos		Encerrados		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1900-1909	2	0,09	1	0,10	3	0,10
1910-1919	0	0,00	1	0,10	1	0,03
1920-1929	5	0,23	3	0,30	8	0,25
1930-1939	3	0,14	6	0,60	9	0,29
1940-1949	5	0,23	7	0,70	12	0,38
1950-1959	32	1,49	41	4,11	73	2,32
1960-1969	80	3,73	104	10,42	184	5,85
1970-1979	200	9,32	180	18,04	380	12,08
1980-1989	316	14,72	111	11,12	427	13,58
1990-1999	486	22,64	60	6,01	546	17,36
2000-2005	34	1,58	1	0,10	35	1,11
Sem informação	984	45,83	483	48,40	1.467	46,65
Total	2.147	100,00	998	100,00	3.145	100,00

**Tabela 3** — Loteamentos irregulares por período de implantação, em levantamentos feitos pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) a partir de tabulação especial de PMSP/SEHAB/RESOLO. Fonte: PASTERNAK, 2010, p. 144.

A partir da análise da Tabela acima, que demonstra o descompasso entre a necessidade de habitação e a legislação, percebe-se que a proibição por decreto não surtiu o efeito esperado, posto que, de 80 loteamentos irregulares contabilizados nos anos 1960, passou-se a 200 nos anos 1970, 316 nos anos 1980 e 486 nos anos 1990 – um aumento de mais de seis vezes em 30 anos, não computadas ainda as áreas de ocupação irregular precária, dita espontânea.

#### DECRETO N.º 10.167, DE 2 DE OUTUBRO DE 1972

**Dispõe sobre medidas a serem adotadas na Fiscalização de arruamentos e dá outras providências.**

**José Carlos de Figueiredo Ferraz, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, e**

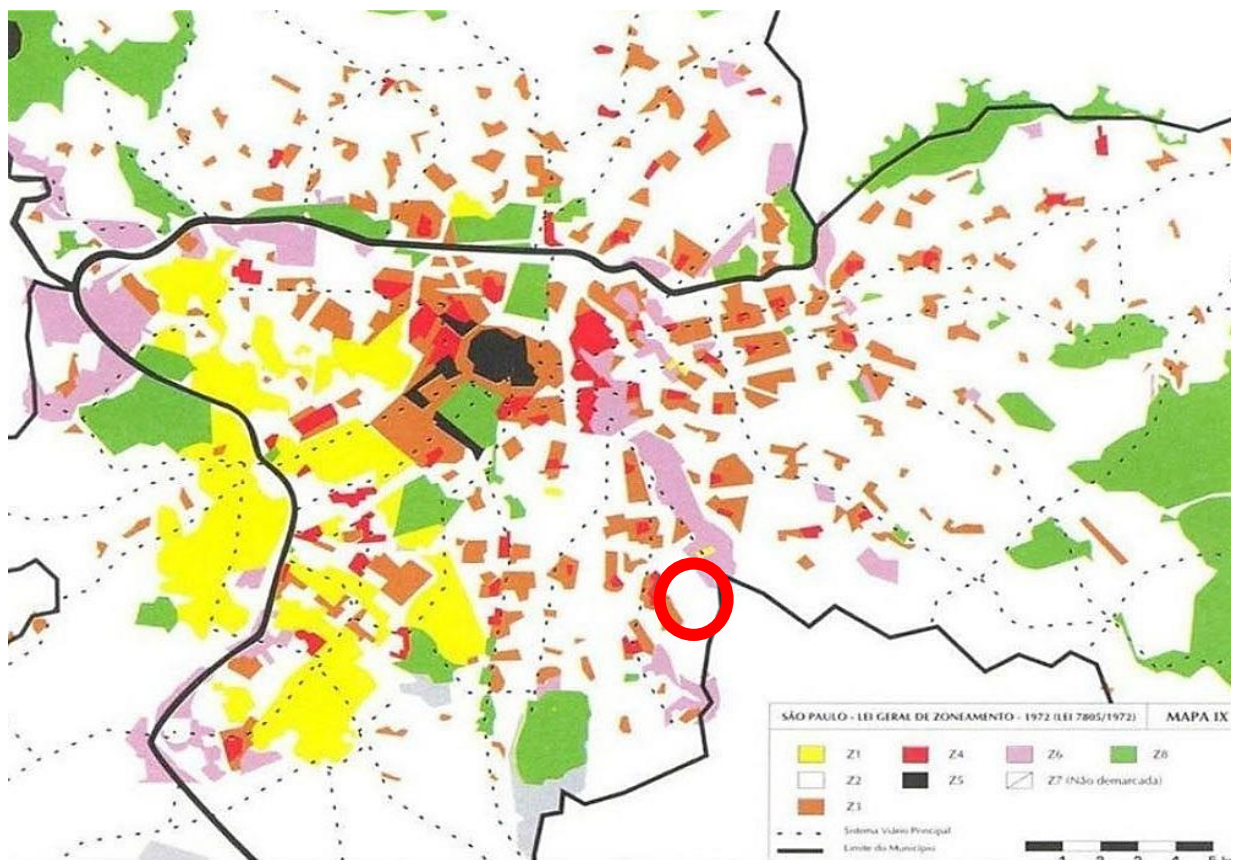
**Artigo 10 — Todos os pedidos objetivando localização de postes para serviços de iluminação domiciliar ou pública ou de energia elétrica, em vias abertas clandestinamente, deverão ser liminarmente indeferidos e encaminhados à Administração Regional competente que, em expediente próprio, processará, imediatamente, a aplicação das penalidades cabíveis.**

**Figura 14** — Recortes do Decreto n. 10.167/1972, que proibiu a ligação de energia elétrica e iluminação em áreas irregulares e indicou o encaminhamento dos pedidos à fiscalização, para a aplicação de penalidades. Fonte: Leis Municipais (2022).

O endurecimento policialesco da administração municipal e, inclusive, o Plano Diretor e o Zoneamento vieram na esteira de uma linha radical de repressão, que permeou os governos do âmbito federal ao municipal, em sequência ao Ato Institucional nº 5 – AI-5, de 1968: uma autoconcessão ao próprio presidente de poderes de fechar por tempo indeterminado o

Congresso Nacional e demais casas legislativas, além de cassar mandatos. Os anos de terror de 1969 a 1978 foram marcados como o período mais duro (INSTITUTO VLADIMIR HERZOG, 2022) no contexto da ditadura militar no Brasil, que se impôs de 1964 a 1985. A forma de imposição também se fez pelas letras e normas dos demais âmbitos de governo, como cascata.

A partir de 1969 vigorou no Estado de São Paulo o Decreto-Lei Complementar n. 9, o qual dispôs que o Município era unidade do território do Estado com autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, pela Constituição do Estado e pelo próprio decreto-lei complementar. Entre outros regimentos, o decreto instituiu o Zoneamento como instrumento obrigatório das administrações municipais, nos termos e ritos que especificou. Não obstante, indicava que os Municípios deveriam dispor também de outras limitações urbanísticas que fossem necessárias à ordenação de seus territórios.



**Figura 15** — Zoneamento de 1972, baseado no primeiro Plano Diretor: *muitos espaços em branco (Z2) nas periferias*, com a localização de Heliópolis circunscrita em vermelho. Fonte: LabCidade-USP (SALVADORI, 2022), com inserção feita pelo autor.

Em 1972, o primeiro autodeclarado zoneamento (Lei n. 7.805/1972) estabeleceu conceitualmente oito zonas em gradação, que iam das áreas que seriam estritamente residenciais até as industriais, passando pelas mistas, diferenciadas por densidade. Também instituiu Zonas de Uso Especial (Z8), que seriam objeto de planos específicos. Por fim, indicou que as áreas que não constassem no mapa ficavam enquadradas, por exclusão, na Zona de Uso Predominantemente Residencial de Baixa Densidade (Z2), exceto se localizadas na Zona Rural (Lei n. 7.805/1972, art. 18).

Quanto às Zonas de Uso Especial previstas em 1972, a Lei n. 8.328/1975 estabeleceu 91 perímetros com cinco subclassificações, tidas como de grande importância estratégica para a cidade: i) chácaras de recreio; ii) áreas institucionais; iii) áreas comerciais; iv) áreas históricas; e v) planos específicos. Quanto a estes últimos, três áreas foram prontamente destinadas à aquisição ou desapropriação pela Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), nos bairros de Santana, Jabaquara e Liberdade, com um total de 320.318,50m<sup>2</sup> <sup>25</sup>, para urbanização e destinação de usos de parcelamento, de baixa densidade, então com no mínimo 30% de espaços ajardinados e arborizados.

Não eram mencionadas questões de interesse social, e, no mesmo ano, o Município passou a considerar ter sido criada competência concorrente da Secretaria do Bem-Estar com a COHAB no que tangia ao problema habitacional, especialmente a habitação popular e de interesse social. Em uma inflexão, o Município alterou pelo Decreto n. 12.020/1975 a competência e denominação do Departamento de Habitação e Trabalho, então SEBES/HABI, para apenas TRAB, reduzindo seu campo de atuação para o *adestramento* rápido de mão de obra, em aderência ao programa federal de alfabetização funcional de adultos, o Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização, criado em 1967<sup>26</sup>.

Em decorrência, pelo Decreto n. 12.189/1975, a estrutura habitacional da SEBES passou à COHAB, o que reiterou sua responsabilidade de competência exclusiva em termos de planejamento e produção habitacional do interesse social a de mercado popular. Entretanto, os decretos não reformularam nem previram a reestruturação e capacitação da Companhia para fins sociais.

---

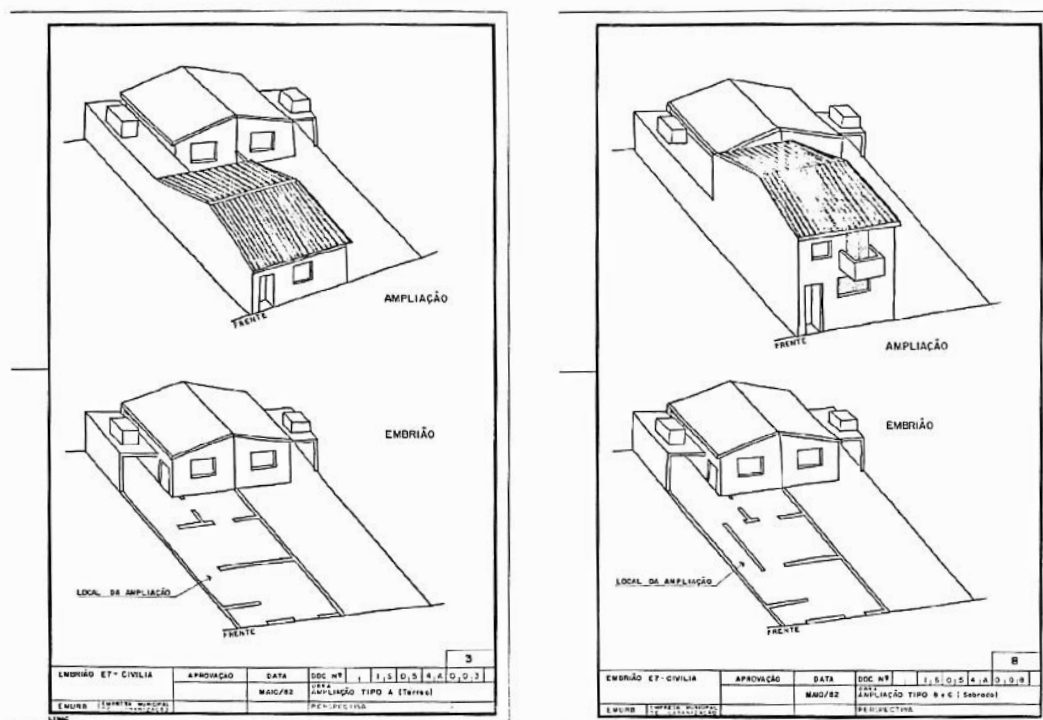
<sup>25</sup> Equivalentes a um terço do perímetro ocupado por Heliópolis.

<sup>26</sup> Extinto em 1985.



Já o Código de Edificações (COE) instituído pela Lei n. 8.266/1975 previu rápida tramitação de procedimentos de habitação de interesse social – com prometida conclusão em até 90 dias, via apresentação de projetos e documentação simplificados por parte dos interessados – e assistência técnica, jurídica e administrativa gratuita, pela Prefeitura. Na esteira do COE, em 1976 foram flexibilizados os requisitos para arruamentos, loteamentos, conjuntos habitacionais e edificações de interesse social (Decreto n. 14.025/1976), por meio de normas especiais e considerando a necessidade do governo municipal de adotar uma política habitacional conscientizada pela realidade socioeconômica da cidade de São Paulo.

Este decreto passou a exigir: recuos menores; lotes com um mínimo de 100m<sup>2</sup> de área<sup>27</sup> e 5m de frente; casas ou unidades habitacionais com um mínimo de 4m de frente e 20m<sup>2</sup> construídos<sup>28</sup>, em áreas máximas por unidade de 72m<sup>2</sup>, sendo o pé-direito mínimo estabelecido de 2,40m, ou de 2,20m para áreas sem permanência humana, como corredores, cozinhas e banheiros. Tais requisitos e flexibilizações são parte das lógicas vigentes até atualmente na produção de empreendimentos sociais, com poucas alterações.



**Figuras 16 e 17** — Plantas de Tipologia Habitacional Embrião Geminada – Programa Promorar, com sugestões de ampliação. Fonte: HABI – Superintendência de Habitação Popular (2012).

<sup>27</sup> Quatro anos mais tarde, a legislação federal especificaria o lote mínimo como de 125m<sup>2</sup> (Lei n. 6766/1979).

<sup>28</sup> Reduzidos para 16m<sup>2</sup> em 1979.

Para os Conjuntos Habitacionais de Interesse Social também foram editadas pelo Decreto n. 14.025/1976 normas especiais que os caracterizaram, salvo exceções por outros decretos específicos, em parte até recentemente, em especial até a edição do COE de 1992, tais como: i) mínimo de uma vaga de automóvel a cada duas unidades habitacionais, permitindo-se a disposição de estacionamento nas vias de acesso; ii) exigência de no mínimo 25m<sup>2</sup> de terreno por unidade; iii) áreas de lazer com no mínimo 300m<sup>2</sup>, e maiores que a relação de 6m<sup>2</sup> por unidade, devendo nessa área se inscrever um círculo de raio maior que 8m; iv) equipamentos sociais com no mínimo 200m<sup>2</sup> de terreno, desde que resultando em dimensões maiores que 4m<sup>2</sup> por unidade; v) vias particulares com no mínimo 3m de largura para pedestres e 8m para veículos, caso possuíssem até 25m de comprimento; e vi) a não obrigatoriedade de elevadores para edifícios com desnível de até 11m entre o último piso e o piso de entrada.

O Decreto n. 14.025/1976, além de sinalizar os principais itens de preocupação em Conjuntos HIS, ainda trouxe pela primeira vez a definição de mutirão no sentido de Projeto por Entidades Promotoras, executado sob a assistência dessas entidades pelo regime de autoconstrução. Os mutirões poderiam se classificar em concentrados, quando realizados em terrenos das Entidades Promotoras que permitissem a execução de conjuntos, ou em dispersos, quando realizados em terrenos dos próprios interessados. Suas edificações limitavam-se a até dois pavimentos, e encarregou-se a COHAB da expedição de seus Autos de Conclusão<sup>29</sup>.

Outra particularidade se aplicaria especificamente a Programas Habitacionais da COHAB, independentemente de serem de interesse social ou não: não obstante a Companhia devesse realizar os projetos de paisagismo e drenagem de águas pluviais em vias que seriam públicas, estava isenta dessas implantações, bem como da execução de guias, sarjetas e pavimentação, que correriam posteriormente a cargo da Prefeitura, sua controladora.

Tendo sido desmobilizado em 1975 o setor da SEBES que tratava da assistência social à habitação subnormal, havia nova lacuna de frente de ação e integração de políticas habitacionais e urbanas em áreas precárias, que apenas veio a ser tratada ao se transformar a

---

<sup>29</sup> Controversamente, posto o entendimento corrente de que tais atos pelo executivo só podem ser efetivados por órgãos da administração direta.

Secretaria de Bem-Estar Social em Coordenadoria do Bem-Estar Social (COBES) da Secretaria das Administrações Regionais (SAR), pelo Decreto n. 14.315/1977.

Tal alteração acabou por consolidar a capilaridade do trabalho social nas já existentes Unidades de Desenvolvimento Comunitário e ARs, porém limitada à Supervisão de Remoção de Favelas (Decreto n. 14.315/1977), reiterando o *modus operandi* de repressão então praticado.

No caso de remoção de favelas para a realização de obras públicas, a prática municipal se baseava em cinco direcionamentos: i) encaminhar as famílias com rendimento entre três e cinco salários mínimos para a compra da casa própria; ii) ajudar os favelados a retornarem a seu local de origem; iii) fornecer auxílio financeiro para que a pessoa pudesse alugar uma casa; iv) fornecer transporte e material de construção para aqueles que possuíam terreno e quisessem construir; e, por último, v) transferir os favelados para outras favelas, que seriam simplesmente adensadas (SAMPAIO, 2022, p. 38).

Nesse cenário, sob as justificativas expressas de que as questões de habitação se revestem de especial significado social e humano, particularmente no que se refere à carência e ao subnível de habitabilidade, e da necessidade de uma secretaria que reunisse e coordenasse a administração pública e as empresas municipais dessa área de atuação, pelo Decreto n. 14.451/1977 se cria a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), então com a finalidade de executar as políticas municipais da habitação e o controle do uso do solo. Nesse momento inicial, a SEHAB aglutinou desde órgãos já existentes a outros criados:

- i) ALNORM – Assessoria de Legislação e Normalização Técnica;
- ii) INTERURB – Assessoria de Intervenções Urbanas, que coordenava a COHAB, a EMURB<sup>30</sup> e a iniciativa privada em programas e planos de intervenção;
- iii) INDE – Inspetoria do Desempenho Interno;
- iv) CASE – Departamento do Cadastro Setorial, responsável por cadastrar desde terrenos até edificações, usos, logradouros, numerações, anúncios e profissionais;
- v) PARSOLO – Departamento de Parcelamento do Solo, responsável pelo controle, pela aprovação e pela solução da irregularidade de arruamentos, loteamentos e conjuntos;
- vi) APROV – Departamento de Aprovação das Edificações, incumbido da emissão de alvarás de construção, autos de conclusão industriais e residenciais, entre outros; e

---

<sup>30</sup> Atual SP Urbanismo, empresa pública que se originou da Empresa Municipal de Urbanização – Emurb (Lei n. 15.056/2009 e Decreto n. 51.415/2010). A empresa tem como objetivo desenvolver as ações governamentais voltadas ao planejamento e desenvolvimento urbano do Município (SP-URBANISMO, 2022).

- vii) CONTRU – Departamento de Controle do Uso de Imóveis, designado para o estabelecimento de normas de zoneamento e de segurança do uso, incluindo de equipamentos e poluição.

A SEHAB agora concentrava as competências do campo das antigas Diretorias de Arquitetura e Urbanismo, sendo responsável por atividades que iam desde a fiscalização de obras particulares até a lavratura de Autos de Conclusão – Habite-se; e, administrativamente, pela então EMURB, pela COHAB, pela Comissão de Edificações e Uso do Solo (CEUSO) e pela Comissão Permanente do Código de Obras, que havia sido criada ainda quando da regulamentação do Código Arthur Saboya, pela Lei n. 4.615/1955, para avaliar casos especiais não previstos pela legislação. Uma das críticas que se pode fazer a esse período, não obstante suas realizações, é que a própria Secretaria criaria, aprovaria e executaria seus programas e empreendimentos, sem moderação por outros órgãos.

O estreitamento da relação da SEHAB com os Conjuntos Habitacionais de Interesse Social começou apenas dois anos após sua criação, delegando-se exclusividade na emissão de seus Autos de Conclusão, incluindo os de entidades de interesse público, nas quais também poderiam figurar organizações sociais e de mutirantes (Decreto n. 16.129/1979).

À mesma época em que se desenhava a concessão de anistia, agora política, como parte dos pactos que (re)conduziriam o Brasil à democracia, período que ficou conhecido como de reabertura – de 1979 a 1985, em uma inflexão quanto ao endurecimento urbanístico anterior, o Município dispôs sobre a regularização de arruamentos e loteamentos (Decreto n. 15.764/1979), desde que executados anteriormente à primeira Lei de Zoneamento, de 1972.

Com apenas sete artigos e vigente até atualmente, o instituto foi o primeiro a flexibilizar as regras que inviabilizavam a oficialização de boa parte dos loteamentos irregulares já implantados, alguns há décadas, por terem implicações de ajuste físico local que demandariam remoções e, conseqüentemente, novos terrenos ou indenizações. A regularização agora poderia ocorrer por critérios tanto inovadores quanto polêmicos, como em relação à flexibilização de áreas públicas de convívio ou para fins ambientais, entre outros pontos, tais como:

- i) Reconhecendo para glebas loteadas de até 40.000m<sup>2</sup> as áreas livres fáticas como suficientes. Para glebas maiores, essa exigência foi reduzida a 5%;

- ii) Generalizando o aceite de vias de passagem de 4m, que antes só eram permitidas quando em simultâneo à aprovação de casas populares;
- iii) Aceitando declividades de até 20% para qualquer classificação viária, e;
- iv) Redução da dimensão mínima do lote, definindo-o como aquele suficiente para receber a residência mínima estabelecida pelo Código de 1975 – observados recuos mínimos de 1,2m para a rua e de 1,5m para aberturas com vizinhos<sup>31</sup>.

Ainda em 1979, contando a COBES com a Supervisão de Remoção de Favelas, e não tendo o Município consolidado uma atuação habitacional que se tratasse de real alternativa à baixa renda, dada a necessidade de subsídios e os requisitos e impeditivos de financiamento para essa faixa salarial, foi criado o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), a fim de atender famílias com renda de até 4 salários<sup>32</sup> (Lei n. 8.906/1979). Pela mesma Lei, em seu artigo 2º, conceituou-se como subnormal a habitação que, a critério da Prefeitura, qual seja, discricionariamente, fosse destituída das condições mínimas de segurança, durabilidade e dimensão, apresentando índices de insalubridade, e que também não permitisse aos moradores o atendimento de suas necessidades primárias.

O FUNAPS, prevendo inicialmente se capitalizar por até 50% dos recebíveis, ações e direitos da empresa de energia elétrica atuante no município entre 1978 e 1982, e também por parte do excesso de arrecadação municipal previsto para 1979, estabeleceu que a concessão de qualquer auxílio financeiro a um beneficiário poderia ser concedida de uma só vez ou em parcelas, de até 24 meses, e que seus recursos seriam a fundo perdido, o que significava que seus financiamentos não teriam perspectiva orçamentária de retorno. Como disposto pelo Decreto n. 15.889/1979, o FUNAPS poderia colaborar com:

- I – Aquisição de lote individual, visando à autoconstrução de moradia própria, por sistema de mutirão ou outra forma, caso a caso;
- II – Compra de material de construção para moradia própria, observado acompanhamento pela COBES;
- III – Aquisição de moradia própria junto a terceiros ou em contratos pelo Fundo;

---

<sup>31</sup> A restrição de aberturas e recuo em relação aos vizinhos replica normativa constante dos Códigos Civis Brasileiros: é defeso abrir janelas, ou fazer eirado, terraço ou varanda, a menos de 1,5m do terreno vizinho.

<sup>32</sup> O teto de quatro salários era estipulado para uma família de até quatro pessoas, podendo ser aumentado em mais meio salário-mínimo a cada membro familiar adicional.

IV – Melhoria das condições de habitabilidade, de infraestrutura básica e regularização do solo, preferencialmente pelo sistema de mutirão – aqui se percebe certa limitação semântica do sentido de regularização, então circunscrita ao campo das adequações físicas e de infraestrutura, questões então e ainda muito latentes, mas, então sem se mencionar questões fundiárias e titulação, sem alternativas jurídicas em áreas públicas.

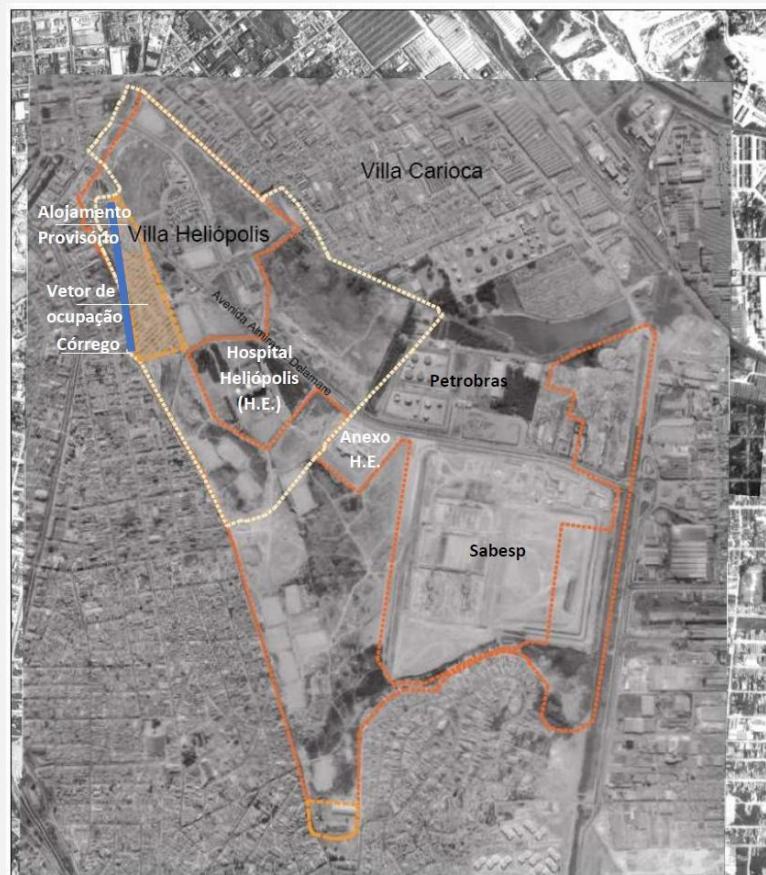
Como outra frente de ação e experiência municipal, agora ampliando o conceito de regularização fundiária, em 1981 foi criada a SERLA – Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos (Decreto n. 17.163/81), com o desafio de liquidar a demanda de regularização fundiária acumulada, de forma geral, pela primeira vez em caráter de ofício, isto é, promovida diretamente pelo poder público em suas funções, sem prejuízo da cobrança dos responsáveis pelas irregularidades, o que quase nunca se concluiu, em processos que se arrastam por anos – assim como também nas previsões da Lei Federal n. 6.766/1979.

A estruturação da SERLA previa a competência de análise e emissão de Autos de Regularização, assumindo assim o pessoal e recursos dos três setores que então lidavam com regularização de forma dispersa: o PARSOLO, da SEHAB; o Departamento Patrimonial da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos; e as Supervisões de Uso e Ocupação do Solo das ARs. Quanto à COBES, o então prefeito Antônio Salim Curiati criou, em 1982, a Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social (FABES), inicialmente pela simples absorção de pessoal, acervo, materiais, recursos financeiros e atribuições daquela coordenadoria, extinguindo-a.

Em 1982, ensaia-se ainda a primeira previsão de regularização com repercussão na legislação posterior de tratamento de parcelamentos com sistema viário que não atendesse às exigências da legislação vigente: a Lei n. 9.419/1982 dispôs sobre a regularização de áreas parceladas em vias que pudessem se caracterizar como de circulação de pedestres, desde que tivessem ocorrido anteriormente a 26 de setembro de 1979 e contassem com área inferior a 10.000m<sup>2</sup>. Caso fossem maiores, seus lotes já deveriam constar desdobrados tributariamente pelo Município. Como requisitos físicos, a via de circulação de pedestres deveria atender:

- a) interligação com via oficial de circulação de veículos de extensão máxima de 75m;
- b) largura mínima de 2m;
- c) declividade máxima de 22%, admitida declividade maior a critério da Administração, se dotada de degraus, patamares e pavimentação; e
- d) sistema de escoamento de águas pluviais.

Nesse período, enquanto se consolidam as instalações de empresas ou equipamentos por diferentes âmbitos governamentais – a Petrobras, um anexo do Hospital Heliópolis e o início da implantação de unidade da Sabesp –, parte dos operários dessas construções, sem alternativa habitacional formal, se fixa em Heliópolis, juntamente com funcionários de indústrias da região do ABC, começando a pressionar o Município por melhores condições habitacionais e urbanas.



**Foto aérea de 1981, sob identificações realizadas pelo autor.**

**Figura 18** – Foto aérea de 1981, sob: Em laranja tracejado, o perímetro atual de Heliópolis, e; Em branco, o limite do ARR Vila Heliópolis, sendo também identificadas as áreas utilizadas pela Petrobras, Hospital Heliópolis (HE) e Sabesp, em construção.

**Fonte:** GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções feitas pelo autor.

Conforme o registro aerofotográfico de 1981 (Figura 18), o processo de expansão da ocupação teve início a partir dos alojamentos provisórios, sendo marcado por moradias precárias e alto grau de insalubridade ao acompanhar e em parte se sobrepor ao curso d'água natural do córrego Sacomã, a oeste da Gleba A, conseqüentemente. Apresenta-se a seguir quadro resumo que sintetiza os primeiros marcos de ocupação em Heliópolis:

# Capítulo 1

Constituição e regulação do Espaço Urbano

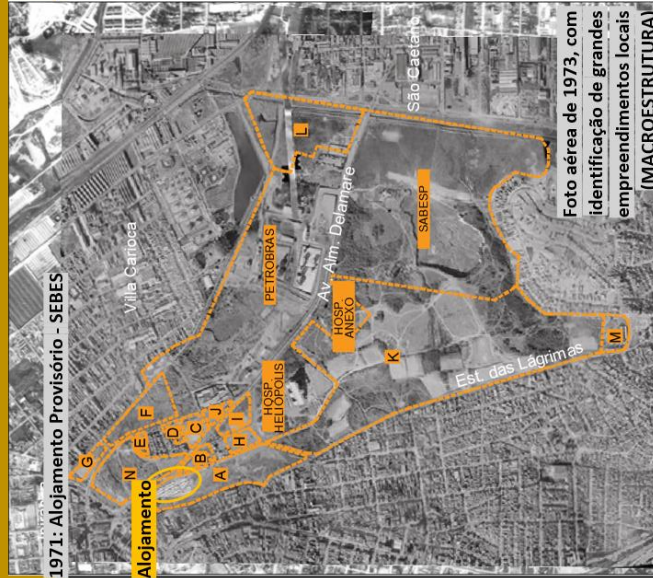
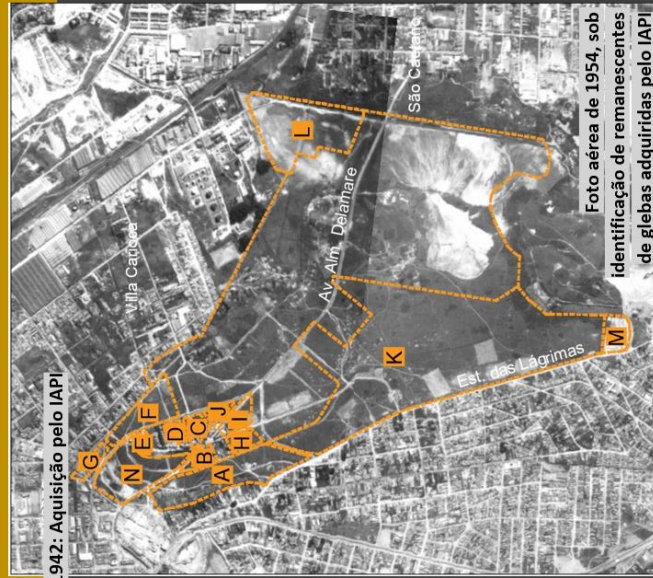


Foto aérea de 1940, com perímetros pelo autor.

Foto aérea de 1954, sob identificação de remanescentes de glebas adquiridas pelo IAPI

Foto aérea de 1973, com identificação de grandes empreendimentos locais (MACROESTRUTURA)

Quadro Resumo 1 – Capítulo 1: Marcos de ocupação do território de Heliópolis, até a instalação do alojamento provisório. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções pelo autor.





## Capítulo 2

### Os percalços de uma ocupação e os planos específicos para Heliópolis

A consolidação do território em Heliópolis acompanhada da implantação de variadas iniciativas e formas de programas habitacionais.

## 2. Os percalços de uma ocupação e os planos específicos para Heliópolis

“O propósito desse trabalho é múltiplo. Ele intenta inicialmente fornecer elementos para a história. As formas e a luta dessa população para se organizar é conseguir inicialmente serviços públicos básicos, água e luz, e, depois, a posse e a regularização de suas moradias, durante longo e penoso aprendizado para conhecer os caminhos e desvios para pressionar os órgãos públicos, constitui outro dos objetivos desse trabalho”. (SAMPAIO, 1990)

Do resgate do caso específico de Heliópolis, observa-se que sua expansão aconteceu em um cenário no qual a Prefeitura contava com recente estrutura habitacional, de viabilização de unidades, incluídas empresas públicas específicas, para assuntos também de urbanização.

Enquanto, partindo do alojamento provisório, a ocupação iniciava seu avanço em trecho da ainda então Vila Heliópolis, denúncias de grilagem de terras realizadas entre os anos de 1977 e 1979 deflagraram tentativas de remoção (SAMPAIO, 1990). Contudo, quando se somavam já aproximadamente 800 barracos, forte resistência e unidade dos moradores, adquirentes de lotes irregulares, acabou conseguindo que o agora Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS)<sup>33</sup> suspendesse definitivamente em 1983 a tentativa de reintegração.

Embora já se praticassem em áreas precárias do município os programas Pró-Luz e Pró-Água, existentes desde 1979, a Prefeitura passou a permitir gradativamente conexões das redes aos domicílios em Heliópolis<sup>34</sup> apenas no final da gestão Reynaldo de Barros, entre 1981 e 1982, mesmo antes da suspensão de reintegração. Porém, tais ligações foram novamente paralisadas no início da gestão Mário Covas, em 1983, pelo encaminhamento de Ofícios da COHAB às concessionárias (SAMPAIO, 1990).

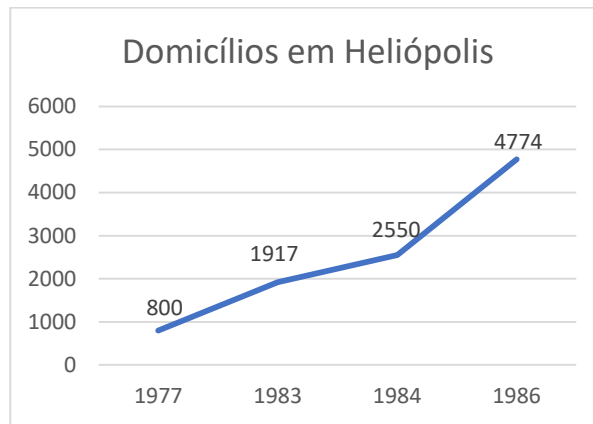
A proibição acabou gerando ampliação das reivindicações e, por fim, colaborou tanto para a citada suspensão da reintegração quanto para a maior celeridade das ligações de água e energia (SAMPAIO, 1990). Como consequência, o número de novas ocupações aumentou

---

<sup>33</sup> Então órgão federal responsável pela gestão patrimonial dos extintos IAPs.

<sup>34</sup> “Mesmo em um governo conservador como o de Reinaldo de Barros, na década de 1980, a massa de favelados (mais de 400 mil pessoas, cerca de 5% da população municipal) já inviabilizava soluções do tipo remoção. O Pró-Luz e o Pró-Água eram programas estaduais. No mesmo ano, o município lançou um programa de melhoria urbana e dotação de infraestrutura, o Profavela, que teve pouca expressão. De qualquer forma, percebe-se um novo paradigma de atuação: a permanência dos moradores na favela e intervenções que garantam a melhoria de todo o tecido urbano” (PASTERNAK e D’OTTAVIANO, 2018).

vertiginosamente nos anos posteriores, e continuou em crescente, conforme a evolução que se regata a seguir.



**Gráfico 2** – Evolução da ocupação em Heliópolis. Fonte dos dados: Sampaio (1990), compilados pelo autor.

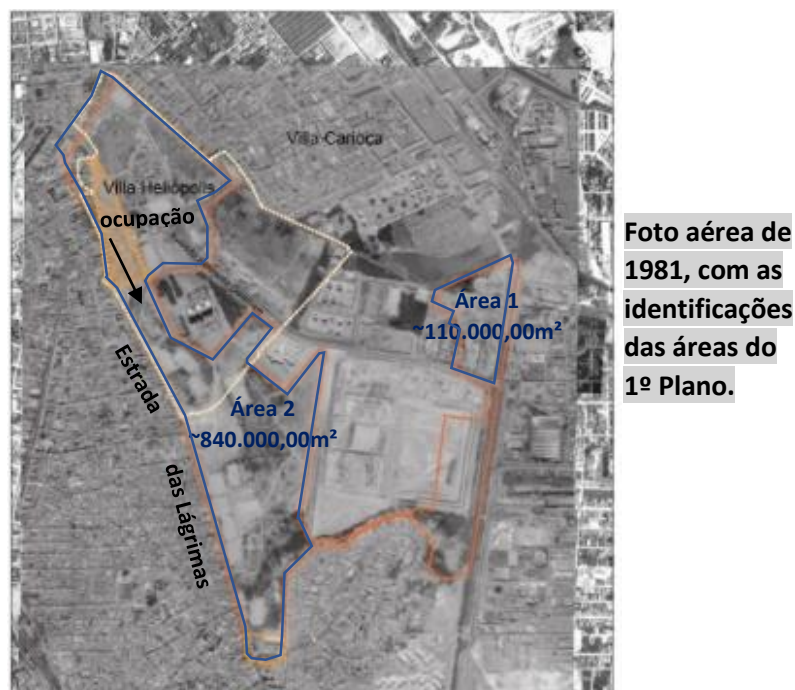
Suspensa a reintegração, a FABES iniciou tratativas para viabilizar a urbanização geral das ocupações com, além de água e energia domiciliar, infraestrutura básica – arramento, sistema de esgotos e iluminação pública. Para tanto, propunha assembleias com os moradores, também intermediando negociações entre o Município, o IAPAS e o BNH para se lotear todos os remanescentes livres de áreas, a fim de possivelmente atender também as demais populações carentes de moradia da região do Ipiranga, em “situação de emergência” (SAMPAIO, 1990), e de forma casada a pretendidos procedimentos de regularização fundiária na porção então ocupada. A partir de então, Heliópolis passou a ser objeto de planos específicos, por diferentes órgãos e programas, que foram se alterando e se sobrepondo ao longo dos anos, buscando também acompanhar a dinâmica local, sempre sob a ótica fim da regularização fundiária.

### 2.1. O Plano Habitacional Integrado | 1983-1984

Ainda em um cenário de indefinições quanto à transferência das áreas livres ao Município, a EMURB apresentou em fins de 1983 o primeiro Plano Habitacional Integrado, que, inobstante e indiferente à divisão da área em glebas, demonstrada anteriormente (Figura 11), considerava realizar execuções no que se visualizavam como duas grandes áreas ainda livres do período, uma de aproximadamente 110.000,00m<sup>2</sup> e outra de 840.000,00m<sup>2</sup> (Figura 19, mais a seguir).

A primeira, equivalente à Gleba L de Heliópolis, então contava com uma casa de zelador. A segunda era referente às demais glebas, em especial a gleba K, a maior de todas, com 576.083,81m<sup>2</sup> e vários campos de futebol (SAMPAIO, 1990).

Contabilizando ainda existirem 1.917 barracos e cerca de 9.600 moradores – cinco moradores por residência –, o plano já intencionava, além da construção de edifícios habitacionais de diversas tipologias de interesse social, a erradicação da precariedade das ocupações, tanto por meio de urbanização, quanto pelo remanejamento para futuros lotes de formato regular dos barracos considerados mais precários ou desordenados.



**Figura 19** — Foto aérea de 1981 com a identificação do vetor de expansão da ocupação e das duas áreas objeto de Plano de Urbanização pela EMURB, de 1983, perímetros em azul.

Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções feitas pelo autor.

A execução total do Plano abarcaria 8.794 unidades, atendendo a 43.970 habitantes. Na área de 110.000,00m<sup>2</sup>, eram previstos 1.120 apartamentos de 47m<sup>2</sup>, em 28 blocos, cada qual com 40 unidades nos padrões de então da COHAB. Na segunda área, que aglutinava várias glebas, seriam produzidos 2.374 lotes urbanizados de 75m<sup>2</sup> e, ainda, outros lotes condominiais para 5.300 apartamentos, de tamanhos entre 39,47m<sup>2</sup> e 56m<sup>2</sup> por unidade. Quanto à alternativa de lotes urbanizados, esses em parte remanesceriam vagos para atender a famílias externas à ocupação, enquanto em uma maior parte se promoveria a reordenação da ocupação, tanto pelo Programa Promorar, com habitações-embrião de 28m<sup>2</sup> (Figuras 16 e 17), quanto de construções pelo sistema de mutirão (SAMPAIO, 1990), em habitações similares.

O início das tratativas do convênio do Município com o BNH e o IAPAS foi amplamente noticiado pela mídia, o que aumentou as expectativas internas e externas a Heliópolis, e, assim, segundo Sampaio (1990), atraindo interessados em viver em uma área que seria objeto de projeto de urbanização, o Plano culminou em assembleia de fevereiro de 1984 que registrou a presença maciça de 3.000 moradores.

Buscando administrar os anseios populares e a execução do plano, foi instalado em março de 1984 um plantão social urbanístico na Rua da Mina, n. 38, estrategicamente uma área central da Gleba K e de Heliópolis. Multidisciplinar, o plantão contou com assistentes sociais, arquitetos e engenheiros, visando tanto conseguir colaboração para a viabilização das intervenções quanto esclarecer os limites do agente COHAB, tido meramente como um intermediário financeiro. Ao mesmo tempo que, minimizando as tensões entre poder público e população, eram emitidas autorizações caso a caso para a continuidade de autoconstruções e de conexões de água e luz, o que levava a certo descrédito da população quanto à implantação total do projeto habitacional (SAMPAIO, 1990).

**O QUE NÓS QUEREMOS**

*A segunda Assembleia, que realizamos no dia 12/02/84 com 3000 moradores presentes, aprovou as seguintes propostas:*

1. QUE O IAPAS - QUE É O DONO - VENDA PARA A PREFEITURA TODA A TERRA E A PREFEITURA VENDA LOTES URBANIZADOS AOS MORADORES, DE ACORDO COM SUAS POSSES.
2. QUE A PREFEITURA FAÇA A URBANIZAÇÃO DA ÁREA, COM AS RUAS, LOTES, ÁREAS COMUNITÁRIAS (CRECHE, ESCOLA, ÁGUA ESGOTO, LUZ, ETC.) E ÁREAS DE LAZER, COM A PARTICIPAÇÃO DA COMISSÃO DE MORADORES.
3. QUE A PREFEITURA FAÇA UM CADASTRAMENTO DE TODAS AS FAMÍLIAS PARA SABER AS QUE NECESSITAM DE UM LOTE PARA MORAR.
4. QUE A PREFEITURA FORNEÇA PLANTAS PARA CONSTRUÇÃO DE CASAS, ATRAVÉS DE MUTIRÃO E QUE A CONSTRUÇÃO POSSA SER FEITA AOS POUCOS.
5. QUE A PREFEITURA FINANCIE A COMPRA DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO (ALVENARIA) PARA AS FAMÍLIAS SEM CONDIÇÃO DE COMPRÁ-LO.

- NOSSA VITÓRIA DEPENDER DE NÓS MESMOS !
- PARTICIPE DAS REUNIÕES DO SEU NÚCLEO !
- PARTICIPE DAS ASSEMBLÉIAS DE MORADORES !
- FALE COM SEUS AMIGOS E VIZINHOS !

**NOSSA UNIÃO  
É NOSSA FORÇA**

Figura 20 — Panfleto de articulação popular em Heliópolis, do início dos anos de 1980, preconizando parte das intervenções e ações que seriam realizadas pelo poder público. Fonte: *Heliópolis: o percurso de uma invasão* (SAMPAIO, 1990).

Pouco depois, em março de 1984, foram levantadas 2.550 moradias, momento em que, refinadas as pesquisas, percebeu-se a prevalência de situações de coabitação, com duas ou mais famílias na mesma residência. Diante da dinâmica em constante evolução e com a ocupação aumentando, em junho de 1984 o corpo técnico municipal declarou que a área estava congelada<sup>35</sup> (SAMPAIO, 1990), qual seja, frustrando as expectativas populares, não seriam mais reconhecidas e incorporadas novas ocupações ou famílias agregadas aos projetos de urbanização – em constante revisão.

Mas, inclusive, a forma de cadastro não era unanimidade, resultando em discussões quanto a se considerar a família ou a casa como critério para determinar o beneficiário de futuro atendimento habitacional. A primeira hipótese garantiria habitação inclusive para coabitantes e era defendida pelas organizações sociais locais. O Município trabalhava com os dados da segunda hipótese, na qual uma casa removida representava outra por provisão, o que era percebido pelos moradores como uma forma de diminuir a produção habitacional (AMORE, 2013, p. 205-206), como efeito.

## 2.2. O Plano de Ação Imediata e as tentativas de contenção da ocupação | 1984-1985

Segundo Sampaio (1990), buscando garantir a execução do Plano Habitacional Integrado, o congelamento foi acompanhado de um Plano de Ação Imediata, que durou até fins de 1985 e tinha como base, além de um novo levantamento planialtimétrico cadastral, para refinamento dos projetos, a contratação de firmas de engenharia e arquitetura, a realização de pesquisa social pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e, por fim, como medida drástica, o cercamento com arame farpado das áreas então livres, em uma extensão total de 6.900m.

Em um panorama de desentendimentos entre o Município e os ocupantes, ainda em 1984, três das principais entidades sociais locais se aglutinaram com o objetivo de evitar a prática de informes distorcidos, geralmente disseminados pela população local após algum evento ou pronunciamento pelo poder público, originando a UNAS – União de Núcleos, Associações dos

---

<sup>35</sup> Consta que o termo foi cunhado pela primeira vez em Heliópolis, significando que não poderiam ser construídas novas moradias, ou mesmo ampliações, e que o atendimento habitacional se restringiria à situação cadastrada físico-socialmente em determinado período, inclusive não se indenizando construções posteriores.

Moradores e Região de Heliópolis. O intuito também era o de articular mais representativamente as demandas dos moradores junto ao Município e de conhecer as intervenções em planejamento.

Embora constassem as negociações sobre a transferência de áreas em andamento, foram instaladas placas indicando a responsabilidade da COHAB pelo território, reiterando a proibição da construção e da venda de barracos. Foram também executadas nove guaritas e adicionados 18 vigilantes armados e dois motoristas pela COHAB, com duas viaturas 24h por dia. Reiterando que as obras estavam previstas para o início de 1985, era indicada como primeira etapa a execução de conjuntos na Gleba L, agora prevendo 2.700 unidades – mais que o dobro das 1.120 unidades anteriormente previstas.

Porém, no início de 1985, fortes chuvas ocasionaram desabamentos e enchentes, principalmente próximo ao número 1.600 da Estrada das Lágrimas, região de Heliópolis que antes continha uma lagoa natural e que, não respeitada, foi cedendo lugar à crescente ocupação. A ocorrência resultou em obras não previstas, no remanejamento de famílias e em liberações de instalações de luz e água na parte recente da ocupação, comprometendo novamente a execução do Plano Integrado e consolidando o território nesse local - ainda mapeado pelo Plano de ZEIS (2016) como área de risco, carente de obras, com moradias instaladas em soleira negativa, abaixo do nível da rua.

Sem serem iniciadas tanto as obras de urbanização quanto as dos conjuntos habitacionais, inclusive nas áreas livres, no final de 1985 o atendimento social foi sendo desmobilizado aos poucos, pela falta de andamento dos acordos iniciais por todas as partes, poder público e população (SAMPAIO, 1990), bem como pela troca de gestão e pela consequente reorientação municipal, tendo início em 1986 o governo Jânio Quadros.

### 2.3. A segmentação das soluções sociais e as bases para a revisão dos planos | 1986-1988

Em 1986 Jânio Quadros reassume a gestão municipal e, ainda no início de janeiro, conforme pesquisa legislativa:

- Extingue a SERLA, transferindo suas funções para o PARSOLO da SEHAB, que recebe também a Assessoria de Intervenções Urbanas – INTERURB (Decreto n. 21.843/1986);

- Cria na SEHAB a Supervisão Geral de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal, de sua livre nomeação, com capacidade em planejamento no campo do Bem-Estar Social (Decreto n. 21.843/1986);
- Renomeia a FABES para Secretaria Municipal de Defesa Social (Decreto n. 21.841/1986);
- Subordina a COHAB a seu próprio Gabinete (Decreto n. 21.882/1986), a fim de centralizar politicamente as decisões.

Jânio também promoveu a reestruturação da SEHAB, que, entre outras alterações, relançou HABI, agora Superintendência de Habitação Popular e equipada com: uma Coordenadoria; Divisões Técnicas de Planejamento, Atendimento Social, Assuntos Imobiliários, Projetos e Obras e Execução; deliberação do FUNAPS; e Regionais Norte, Sul, Leste, Sudeste e Centro (Lei n. 10.237/1986). Para tais atribuições, a HABI contava com uma Coordenação Técnica de mesmo nome, a Habi, que possuía em sua estrutura uma própria Coordenação Técnica de Execução de Obras, tanto do FUNAPS quanto de urbanização, geralmente inter-relacionadas, e com Divisões Técnicas Sociais, de Projetos-Obras e Regionais.

Sua Divisão Técnica de Atendimento Social consistia nas Coordenações de Assuntos Imobiliários e de Programas de Favelas e Cortiços. Já a Divisão Técnica de Projetos e Obras dividia-se nas Coordenações de Urbanização e Setores de Desenho e Topografia. As demais Divisões Técnicas Regionais então criadas – Norte, Sul, Leste, Sudeste e Centro – se mantêm até hoje com pouca alteração, à exceção da separação da área extremo sul (posteriormente renomeada de mananciais), e de subdivisões na regional Leste, por exemplo.

Como se percebe, concentrava-se em uma única Secretaria e Superintendência, de modo amplo e com certa autonomia, os assuntos referentes da arquitetura ao urbanismo e às áreas irregulares de baixa renda com algum grau de precariedade, com trabalhos que iam desde seu cadastro físico-social, até a proposição, a aprovação municipal e a execução de intervenções urbanas e Empreendimentos Habitacionais, prevendo-se por fim seus registros cartorários – porém, quase nunca concluídos, como se demonstrará no decorrer do presente trabalho.

Em 1987 Jânio Quadros recriou a SEBES, voltando-a a programas de desenvolvimento social da comunidade, com ênfase em amparo ao menor e a grupos necessitados por meio de convênios (Decreto n. 24.269/1987). Este decreto também realocou na SEBES a Superintendência Municipal do Bem-Estar Social, que estava sob a Secretaria Municipal da Educação, nos moldes dos ajustes realizados anteriormente na área social, conforme exposto



no Capítulo 1. Ainda recompondo a área social municipal, em 1988 a gestão atribuiu a SEBES a atuação emergencial no atendimento social de calamidades (Decreto n. 25.247/1988), inclusive de riscos urbanísticos e habitacionais, entretanto mantendo-a distante das proposições e participação em suas soluções, que ocorreriam a cargo da SEHAB e da COHAB.

Quanto a Heliópolis, Jânio Quadros criou na COHAB uma equipe própria para os novos Empreendimentos, instituindo em 1986 um novo plano, chamado de Preliminar de Ação<sup>36</sup>, prevendo lotes de 6x12,5m com casas-embrião de 24m<sup>2</sup>, no programa Modelar. O principal diferencial físico e arquitetônico em relação ao programa Promorar, além da redução da área construída, consistia no uso de coberturas em laje pré-moldadas, atendendo a demandas da população – entretanto, em outra vertente, o Modelar substituía gradativamente os mutirões antes propostos (SAMPAIO, 1990).

Entre setembro e novembro de 1986, foi realizado novo levantamento físico-social, que contabilizou 4.774 moradias, sendo apenas 70 casos com outros usos (1,5%) que não o de moradia, estimando uma população de 20.104 pessoas, das quais 9.958 viviam em alvenaria (50%) e 10.146 em casas de madeira (50%) (SAMPAIO, 1990). Provavelmente descontando os lotes em que a pesquisa não teve entrada na época, foi constatado que, de 4.373 domicílios, apenas 87 eram unifamiliares (1,99%). Na ocasião, 97% da população que respondeu à pesquisa declarou propriedade, segundo relatado pela tese de Maria Ruth, orientada pela UNAS a não pagar aluguel e se apossar das moradias<sup>37</sup>, em busca da garantia de atendimento.

Em 1986 o BNH foi extinto (Decreto-Lei Federal n. 2.291/1986), resultando em grande crise de crédito e financiamento habitacional, a qual culminou no esvaziamento quase definitivo das COHABs, e em grandes alterações de encaminhamentos em Heliópolis: diante da nova realidade de restrições orçamentárias, justificando a demanda de capitalização necessária à execução do Plano Integrado e tendo a COHAB sob sua alçada, Jânio Quadros acabou novamente reduzindo as unidades previstas para serem executadas pelo sistema de mutirão, bem como converteu a maior parte dos empreendimentos de interesse social em Conjuntos

---

<sup>36</sup> Segundo Sampaio (1990), em paralelo ao novo Plano transcorria solicitação da Sabesp para acesso e reparo de coletor-tronco de diâmetro de 0,6m, paralelo ao Córrego Sacomã, que demandava a remoção de 60 a 100 barracos, ainda não contemplados nos projetos.

<sup>37</sup> Como paralelo, tanto em caso de remoção de edificação como de regularização do lote, seja em área pública ou privada, observa-se que, ao menos até 2019, aquele que declarar estar em moradia de aluguel não será beneficiário de titulação ou programa habitacional que envolva esse imóvel.

Renda Média, desconfigurando os projetos sociais iniciais, principalmente nas vias mais bem localizadas, próximas ao acesso pelas Juntas Provisórias e na conexão com o município de São Caetano do Sul.

Quanto à sequência da ocupação do território, também como resgatou a tese de Sampaio (1990), fortes chuvas em fevereiro de 1987 precipitaram à Rua Rita de Cássia desastre com fatalidades, o que levou as lideranças a novamente cobrarem participação nos projetos em andamento, a fim de se conhecer e discutir o Plano Urbanístico local em desenvolvimento. Porém, com sinal contrário, o poder público não atendeu às reivindicações e promoveu remoções inesperadas de moradias situadas à Rua Coronel Silva Castro, para a instalação de galerias de águas pluviais.



**Figuras 21 e 22** — Vistas atuais da Rua Rita de Cássia, de terreno acidentado, local de desabamento em 1987, e da Rua Coronel Silva Castro, onde foi instalada galeria pluvial. Fonte: Google Earth (2022).

A não participação popular e o contínuo desconhecimento dos planos de urbanização levaram a população mais uma vez a considerar com desconfiança tudo que vinha do governo, resultando que as ações individuais acabaram por ter mais peso que as decisões coletivas. Estando a expectativa sem relação com a realidade, aumentou a especulação imobiliária informal, na qual cada família passou a entender que resolver individualmente o problema de seus parentes e amigos era mais eficaz que submeter-se ao coletivo. Por outro lado, o grande negócio se tornou a venda da casa, ocasionando a gradativa substituição de parte dos moradores originais (SAMPAIO, 1990, p. 201), pretendidos de atendimento.

Quanto ao poder público, a COHAB alegava que não fazia parte de seus objetivos o atendimento a favelados, colocando em dúvida, também, a pertinência do atendimento à população de Heliópolis com projetos que não atendessem a extensa fila dos inscritos por habitação da Companhia, paradoxalmente. Havia também uma postura contrária à promoção

de mutirões e ao sistema de autoconstrução<sup>38</sup>, entendido como convivência com a superexploração da função de trabalho<sup>39</sup> (SAMPAIO, 1990, p. 201). Contudo, passados 45 anos sob propriedade dos Institutos de Aposentadorias, ou de Previdência, e sem que as áreas que conformam Heliópolis recebessem qualquer produção habitacional oficial, a COHAB concluiu em setembro de 1987 (6º Cartório de Registro de Imóveis, 1987) a aquisição das 14 glebas que originalmente conformam Heliópolis – como se vê, sob pressão popular por infraestrutura, urbanização, moradia, permanência e participação.

Com as terras agora em propriedade da COHAB, foi possível o início da produção de Empreendimentos Habitacionais, de variadas tipologias. Entretanto, os planos para Heliópolis ainda estavam em definição, também pela dinâmica própria do território, a dimensão que a ocupação já havia tomado obrigava, como nunca, à interface direta com o vetor da população em suas demandas.

A aquisição dos 982.909,25m<sup>2</sup> de terras pela COHAB ocorreu à época pelo valor de Cz\$ 26.075.192,85<sup>40</sup> (Transcrição n. 24.045, 6º Registro de Imóveis), havendo ainda a expectativa de investimentos em urbanização e regularização das moradias então instaladas, bem como da realização de habitações populares, agora a serem financiadas em parte pela produção simultânea de conjuntos Renda Média, como justificativa explicitada pela gestão Jânio.

A região se transformou a partir de 1987 em intenso canteiro de obras, enquanto variadas iniciativas habitacionais promovidas pelo Município materializavam-se nas áreas e trechos ainda livres de Heliópolis, embora com um certo descompasso narrado nos próximos subcapítulos, mais de 2.000 unidades habitacionais eram construídas simultaneamente, por programas diversos. Nesse momento, a ocupação e suas autoconstruções seguiram com algum grau de assistência técnica pela COHAB, tanto em programa de melhorias habitacionais quanto na organização com a definição de lotes e a execução de infraestrutura, em certas

---

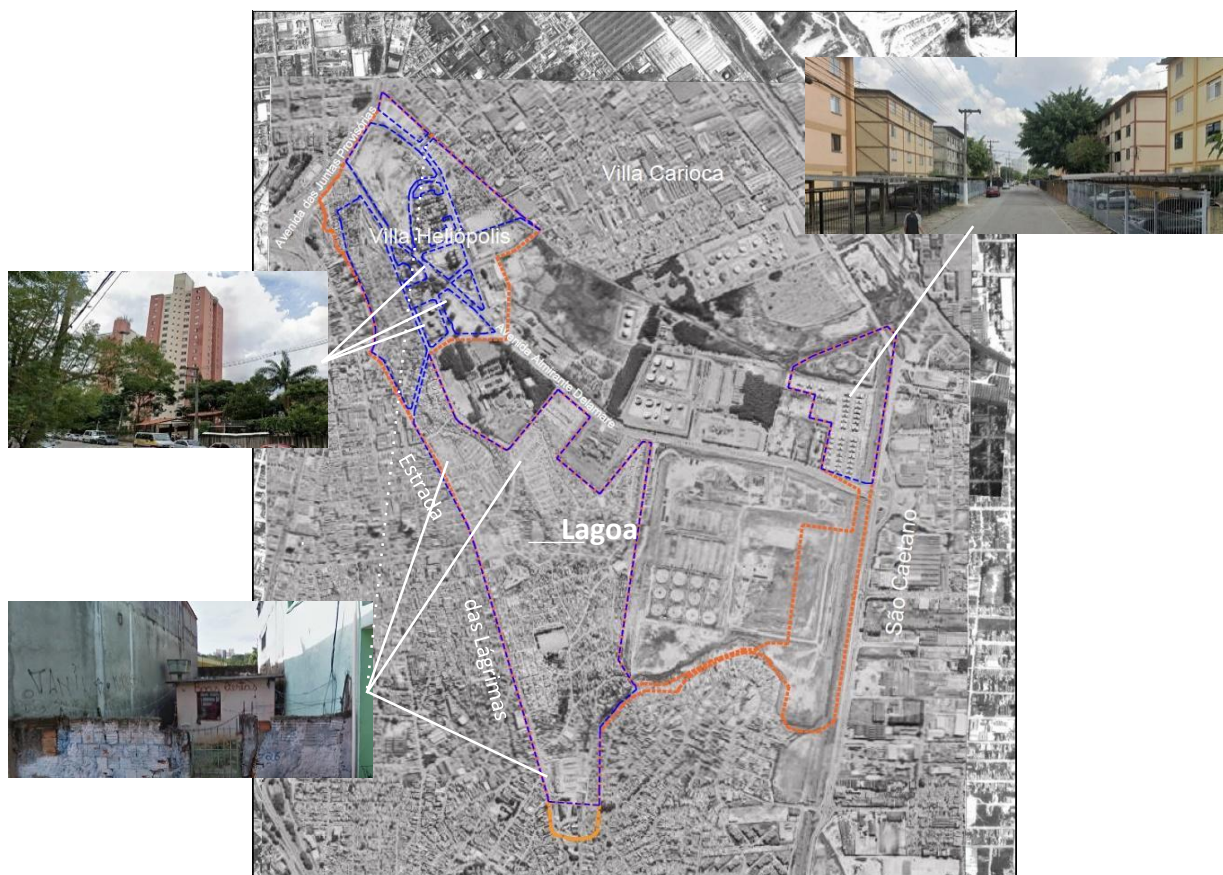
<sup>38</sup> Embora essa já fosse a prática disseminada, inclusive tradicionalmente, por toda a cidade, como se demonstrou.

<sup>39</sup> De acordo com Bonduki (2017, p. 315): os estudos sobre a obtenção da casa própria por meio da autoconstrução enfatizaram o papel desta nas altas taxas de acumulação e o sacrifício que ela exigiu das famílias de baixa renda. Segundo Oliveira (1971), a autoconstrução contribuiu para aumentar a exploração do trabalho e a “espoliação urbana”.

<sup>40</sup> O equivalente a R\$ 5.858.563,67 em fev. de 2023 (TJSP, 2023).

partes e amparada por programas como o Pró-luz e o Pró-água, gradativamente consolidando o território.

Na sequência da execução de lotes urbanizados para a implantação do Projeto Modelar com embriões habitacionais, ou de mutirões, pretendendo um total de 1.297 unidades, foram iniciadas então as obras dos Conjuntos Renda Média, com 778 unidades, e do Canteiro Experimental, com 672 unidades, sendo indicadas a seguir as localizações dessas intervenções iniciais:



**Figura 23** — Identificação dos primeiros programas habitacionais iniciados entre 1987 e 1988. Fontes: Foto aérea de 1989 (MAPA DIGITAL DA CIDADE, 2022) e imagens do Google Maps (GOOGLE, 2022), com inserções feitas pelo autor.

#### 2.4. O Programa de Melhorias Habitacionais | 1987-1988

O Programa de Melhorias Habitacionais foi realizado por meio de acordo entre a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC)<sup>41</sup>, órgão federal, e o Município, que previu também a construção de casas-embrião na cidade em geral, por meio de mutirão, em 10.000 lotes a

<sup>41</sup> A SEAC foi criada pelo Decreto Federal n. 91.500/1985, dotada de autonomia administrativa e financeira, nos termos dos Decretos n. 86.212/1981 e n. 91.970/1985. Tinha como fonte de recursos o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC), instituído pelo Decreto Federal n. 91.970/1985.

serem indicados e fornecidos pela COHAB (SAMPAIO, 1990). No programa de melhorias, o morador pagaria o equivalente a até 29m<sup>2</sup> de material de construção, com prestações distribuídas em 5 anos, sempre referentes a 10% do salário mínimo vigente ao mês. Em contrapartida, ao final dos pagamentos seria conferida a escritura definitiva do lote, com a condição de que o morador não transferisse, alugasse ou vendesse a residência.

Conforme registrou Sampaio (1990), em Heliópolis estava previsto que 2.458 moradias se beneficiassem com melhorias ou recuperação da habitação, nos locais onde já se tinha levantamento topográfico e cadastral das edificações, lotes transcritos em plantas e ruas com guias e sarjetas. Até dezembro de 1988, foram encaminhadas à SEAC 699 plantas de lotes com construções, e aproximadamente 400 financiamentos foram liberados.

Foi relatado ainda que, inexistindo na SEAC a previsão de liberação de materiais para a construção de laje ou execução de piso cerâmico, que configuravam as maiores demandas, a primeira opção dos moradores era, geralmente, por mais um cômodo, e que 68% dos beneficiários contrataram mão de obra para a realização das melhorias. No auxílio, o recebimento das tintas caracterizaria o término da obra.

Com a troca de gestão em 1989, no início do governo de Luiza Erundina, o convênio foi suspenso pela SEAC, sendo reconhecido o insucesso da iniciativa, particularmente pela falta de assessoria nas reformas e ausência de critérios na concessão dos materiais de construção (SAMPAIO, 1990).

#### 2.5. Projeto Modelar e Mutirões FUNAPS | 1987-1992

As reivindicações da população por unidades habitacionais em lotes tinham resultado tanto em laje nos embriões quanto no loteamento de áreas que teriam inicialmente destinação livre. Suprimindo parte das pretendidas áreas verdes, foram licitados embriões do tipo Modelar com área construída de 24m<sup>2</sup>, totalizando 318 unidades: 276 na chamada Praça Piloto, 30 na Gleba F e 12 em parte da Gleba então conhecida como K1, próxima à Avenida Almirante Delamare (SAMPAIO, 1990).



**Figura 24** — Remanescente de habitação mínima ao lado de unidades ampliadas, todas em lotes urbanizados de 102m<sup>2</sup> (6m x 17m), à Rua Flamínio Comanedo – Gleba K. Fonte: Google (2022).

Já quanto às unidades pelo sistema de mutirão, 979 moradias são consideradas como executadas neste período: 369 unidades na área denominada Flor do Pinhal, 310 em São Gregório e 300 em São João Clímaco, conforme aponta o Plano de ZEIS de Heliópolis (SEHAB-COHAB, 2016). Entretanto, após consulta, não foram localizados nos arquivos da COHAB os perímetros exatos de implantação de unidades, tampouco seus beneficiários originais.



**Figuras 25 e 26** — À esquerda, localização aproximada das casas construídas a partir do final dos anos 1980, tanto contratadas quanto por mutirão, destacadas em vermelho. À direita, mutirão para a construção de moradias, em 1987. Fontes: Apresentação do Plano de ZEIS 2016 (SEHAB-COHAB, 2016) e UNAS (2022), com inserções feitas pelo autor.

Além das unidades computadas pelo Plano de ZEIS seriam construídas outras 315 unidades na Gleba F (SAMPAIO, 1990), entretanto, diante do anúncio à época dos estudos de construção de nova linha, parte do então traçado do modal Vila Madalena–Vila Prudente, com possível comprometimento da gleba F, as execuções de habitações nessa gleba foram prontamente suspensas pelo Município, resultando com que os lotes com demarcação iniciada fossem rapidamente invadidos. Havia ainda a expectativa de atendimento quando da desapropriação da área – contudo, essa linha do metrô foi executada apenas vários anos depois, com traçado diferente do inicialmente previsto.

Consta ainda que, com vistas a aliar o programa às áreas de maior precariedade, em meados de 1988 foi realizado plano de urbanização da margem do córrego de 500m de extensão, confrontante à Gleba A, e que assim então possuía maior concentração de áreas de risco, próximas aos alojamentos provisórios originários – o vetor inicial de expansão da ocupação. Entretanto, ainda no começo da gestão Luiza Erundina, em 1990, após serem os moradores cadastrados e remanejados, e realizada a terraplanagem para a execução de via marginal, a área foi reocupada à noite por terceiros, assim como a área de transição que havia sido criada, chamada de Mina 2, que previa lotes de 37,5m<sup>2</sup>, os quais seriam depois juntados em lotes de 75m<sup>2</sup>, fazendo já inexistirem áreas livres alternativas remanescentes com dimensões suficientes para a viabilização das intervenções pretendidas.

## 2.6. Os Conjuntos Renda Média | 1987-1998

Os Conjuntos Renda Média iniciaram-se em três empreendimentos, para famílias com uma faixa de renda de até 10 salários mínimos<sup>42</sup>. Produzidos à época declaradamente como forma futura de financiamento da produção de unidades sociais e de urbanização das áreas ocupadas, compuseram um total de 778 apartamentos com, consideradas todas as suas execuções, área média de 48,34m<sup>2</sup>, em blocos de até 18 pavimentos e maiores áreas condominiais, dotadas de áreas de lazer equipadas e arborização, resultando em fração de terreno de 50m<sup>2</sup> por apartamento, conforme cálculos do autor.

Os Conjuntos Renda Média, após serem iniciados e constarem com sua parte estrutural pronta, tiveram suas obras paralisadas ainda no final do governo Jânio, até o início dos anos

---

<sup>42</sup> Equivalente ao que se convencionou de Habitação de Mercado Popular (HMP). Pelo PDE/2014 atende famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, em habitações com até dois sanitários e uma vaga de garagem.

1990, enquanto aguardavam a retomada do financiamento das construções, agora pela Caixa Econômica Federal (CEF), em morosa substituição ao BNH, extinto quatro anos antes.



Figura 27 — Condomínio Piazza San Carlo, à Rua Barão do Rio da Prata. Fonte: Google (2022).

Conforme informado pela COHAB, em 1993 foi entregue o Conjunto na Gleba I, de 288 unidades (Figura 27), e, em 1995, 270 apartamentos, do Condomínio Monte Verde, na Gleba C, concluindo-se apenas em 1998 o Conjunto da Gleba H, com 220 unidades, após alguns sobressaltos, relatados adiante.

Como o arruamento da Vila Heliópolis (Figura 3) foi aprovado e recebido pelo Município (Lei n. 3.084/1927), vias e praças, mesmo que então apenas projetadas, representam incidência que até os dias atuais demanda a observação e a manutenção de seus percentuais de áreas públicas, como previstas, na justaposição do arruamento inscrito à base fundiária de novos empreendimentos e parcelamentos, quando das aprovações ou tentativas de regularização. Tal requisito consequentemente gera, além da possibilidade de compensação de áreas externas, morosidade ou mesmo a inviabilização desses processos.

Observando esse requisito, o Conjunto à Gleba C redesenhou as áreas do loteamento Vila Heliópolis previstas como públicas nos anos 1920, conforme demonstrado na figura 28, desfazendo uma antiga implantação de praça, porém gerando um espaço atualmente de acesso controlado, com alguns equipamentos instalados e área de estacionamento de veículos, descaracterizando um suposto uso público efetivo.





**Figura 28** — Acima: fotos aéreas de 1940 e 2017 que demonstram alterações de parcelamento na execução do Condomínio Monte Verde. Abaixo: vista atual da área pública de acesso controlado. Fontes: Acima – GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções; Abaixo – Google, 2022.

Distintamente da realidade dos empreendimentos sociais, que seguem irregulares, dos três Conjuntos Renda Média iniciados, dois encontram-se regularizados de acordo com seus propósitos originais junto ao 6º Cartório de Registro de Imóveis, a partir da conclusão de suas aprovações e da obtenção de *Habite-se* pouco após o término de suas construções, como percebido a partir da análise de seus títulos imobiliários.

Quanto ao empreendimento pretendido de Renda Média na Gleba H, após iniciarem-se 220 unidades em 1987, seu terreno e cinco blocos em construção foram ocupados por 545 famílias ainda no início dos anos 1990, durante alguma das interrupções de obras. Por uma fatalidade, em setembro de 1996 um dos edifícios sofreu um incêndio, resultando em 4 mortes (FSP, 1996) e na transferência de 341 famílias para novos alojamentos provisórios, no Sacomã e no Parque Bristol, conforme documentos e relatos de profissionais da COHAB. A ocorrência e seus desdobramentos, contudo, acabaram por reverter o empreendimento à modalidade de interesse social, após a conclusão emergencial de obras de reforma por fases, entre 1997 e 1998 suas 220 habitações foram destinadas a parte das famílias cadastradas na própria ocupação, removida dos edifícios. Não obstante, seguiu o restante do terreno ocupado, precária e insalubrememente, por outras 207 famílias.



Figura 29 — Ocupação de áreas condominiais da Gleba H, no início dos anos 2000. Fonte: SEHAB/CRF.

### 2.7. O Canteiro Experimental | 1988-1992

Compondo um total de 672 unidades habitacionais, entregues com apartamentos de 47,90m<sup>2</sup> e, conforme calculado pelo autor, fração média de terreno de 42,71m<sup>2</sup> por unidade, o empreendimento tratou-se de uma forma alternativa e declarada de experimentação de barateamento da construção, sendo produzido utilizando diferentes soluções estruturais e construtivas, edifício por edifício, envolvendo itens como de vedação, acabamento e caixilhos, propostos por 43 construtoras convidadas, sob a coordenação da COHAB, das quais uma não chegou a executar o projeto, restando o terreno ainda vago, conforme verificação *in loco*.

O Conjunto do Canteiro Experimental foi aprovado inicialmente em junho de 1988 por Jânio Quadros (Decreto n. 26.124/1988), com base na Lei n. 9.413/1981, que garantia normas técnicas especiais para a implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social, como analisado no Capítulo 1. À época da execução do conjunto, o então diretor técnico da COHAB citou que os empreendimentos foram propostos segundo conceitos de metaprojeto, orientados à inovação e industrialização da construção em ciclo aberto, para, saindo de uma arquitetura definida, inovar nos sistemas construtivos, e depois voltar (SAMPAIO, 1990, p. 108) - A Tese concluiu criticamente que, fosse em termos de qualidade ou de custos, as experiências restaram no geral inconclusivas e pouco registradas, o que fez com que o acervo tecnológico adquirido se tornasse disperso e sem utilização, tal como no teste de usos de materiais de cobertura, Brasilit e Eternit, com adaptações à ventilação.



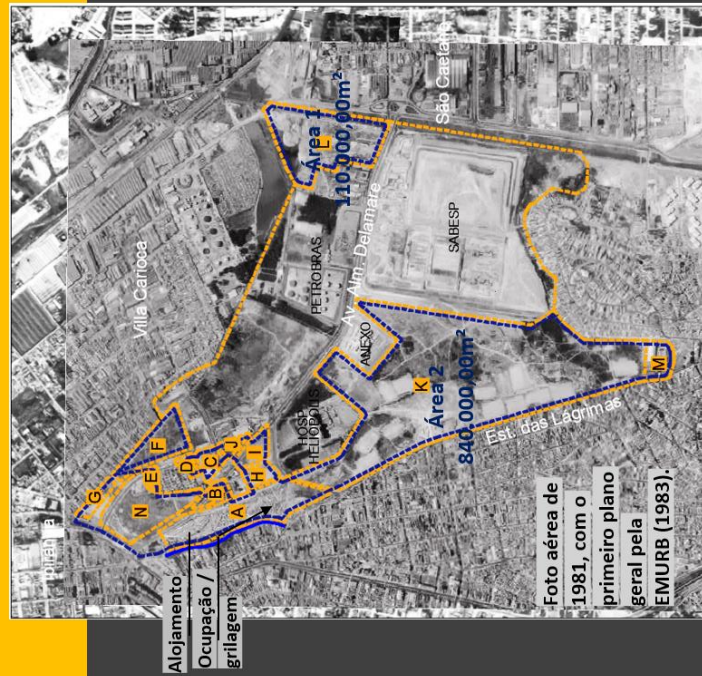
**Figura 30** — Vista da Rua Anita Tagliaferri à Gleba L, Canteiro Experimental. Fonte: Google, 2022.

Como um todo, o conjunto não se destinou ao atendimento de moradores de Heliópolis, sendo seus 42 blocos comercializados para servidores públicos municipais, via Instituto de Previdência Municipal São Paulo (IPREM), conforme consultas ao Diário Oficial do Município.

Apresentam-se a seguir quadros resumo que sintetizam o que foi tratado no capítulo, os principais programas habitacionais executados, e suas localizações.

## Capítulo 2

Os percalços de uma ocupação e os planos específicos para Heliópolis



Suspensão da reintegração pelo IAPAS



Plano Habitacional Integrado | 1983:  
8.747 unidades

Quadro Resumo 2 – Capítulo 2: A expansão da ocupação, a suspensão de reintegração de posse e o Plano Habitacional Integrado de 1983. Fonte: GeoSampa (2022), com inserções feitas pelo autor.

## Capítulo 2

Aquisição das glebas pela COHAB set/1987

RUPTURAS E TENSÕES

Melhorias Habitacionais

Conjuntos Renda Média

Embrões habitacionais

Canteiro Experimental

Canteiro Experimental | 1988-1992

Gleba C Renda Média | 1993 (COHAB)

2.747 unidades e 400 melhorias habitacionais

Programa de Melhorias Habitacionais | 1987-1988 (SEAC)

Gleba H | 1987-1998

Foto aérea de 1989.

**Quadro Resumo 3** – Capítulo 2: Aquisição das áreas pela COHAB e a execução de Políticas Habitacionais diversas. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções feitas pelo autor.



## Capítulo 3

### Heliópolis após a Constituição de 1988

Efeitos do Direito à Moradia  
positivado pela Constituição de 1988  
em Heliópolis;

A situação atual.

### 3. Heliópolis após a Constituição de 1988

A partir das incipientes trocas de experiências de urbanização e promoção de habitação social que ocorriam nos grandes centros urbanos do país, os anos 1980 foram marcados pela integração dos movimentos sociais por moradia com técnicos atuantes da área, como arquitetos, urbanistas e advogados, que, além de cunhar os termos arquitetos sociais e engenharia ou advocacia social, por exemplo, culminou no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, resultado e símbolo da luta pelos direitos dos moradores de periferias do período.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, também conhecido como MNRU, surgiu antes da ditadura militar de 1964, com o objetivo de limitar o direito de propriedade para promover a utilização justa e ordenada do solo urbano, além de melhorar as cidades com equipamentos e infraestrutura. Em 1963, durante a mobilização das propostas de Reformas de Base de João Goulart, ocorreu o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (Klintowitz, 2018).

Após o enfraquecimento da ditadura e o aumento das manifestações sociais, os princípios do movimento foram retomados em nível nacional. Em 1987, o MNRU foi oficialmente estabelecido em um Brasil mais urbanizado e complexo do que em 1963.

Inspirado pelos debates da Assembleia Nacional Constituinte e buscando institucionalizar sua agenda por meio da incorporação de novas normas ao arcabouço jurídico do país, o principal marco desse período é a Constituição, que inclui um capítulo sobre Política Urbana. Esse capítulo foi construído a partir da Emenda Popular pela Reforma Urbana, elaborada e apoiada por movimentos sociais, profissionais, acadêmicos e a população em geral. A emenda incluiu a função social da propriedade e a previsão de penalização de imóveis ociosos, a ser realizada pelos Municípios, concluindo posteriormente na elaboração do Estatuto das Cidades.

Concomitantemente a esse momento de experimentação que marcou os anos de redemocratização brasileira, a Prefeitura de São Paulo iniciou na gestão de 1989-1992 um movimento ainda inédito, possibilitado pela eleição de Luiza Erundina com o apoio dos movimentos populares: diversificar e ampliar as modalidades de intervenção urbana e habitacional até então desenvolvidas. Nesse percurso, o município estabeleceu eixos de ação que consolidaram o tratamento da questão de maneira mais ampla, abrangendo a urbanização de favelas, a regularização fundiária, o financiamento à construção para a população de baixa renda, a produção de conjuntos habitacionais por empreitada com

infraestrutura, o mutirão autogerido por associações comunitárias, o programa de lotes urbanizados e a qualificação de cortiços (SOUZA, TIerno e LUCAS, 2019).

Dadas as novas frentes de ação, em 1989 Erundina retornou a COHAB à gestão pela SEHAB (Decreto n. 28.132/1989) e reformulou a SEBES, ampliando seu caráter de protagonismo na concepção de políticas sociais gerais (Decreto n. 27.733/1989). Em 1992, reiterou o papel da SEBES como articuladora da gestão social municipal, atribuindo-lhe a busca de soluções alternativas para o atendimento dos problemas sociais emergentes e reforçando seu papel junto aos demais órgãos públicos (Decreto n. 32.384/1992), como o de habitação.

Como o Município já sentia certa dificuldade na viabilização de terrenos, em 1989 foi promovido um concurso público com o apoio do Instituto de Arquitetos do Brasil, após a identificação de áreas livres e casos inclusive considerados de sobra urbana<sup>43</sup> (OLIVEIRA, 2010). Seu intuito era o desenvolvimento de propostas de Conjuntos Habitacionais específicos, que valorizassem tanto o morar quanto sua relação com o entorno. Do concurso despontaram os projetos do arquiteto Demetri Anastasakis, para o Jardim São Francisco; do arquiteto uruguaio Héctor Vigliecca, para o Rincão, também na zona leste; e, entre outros, o do trio Angelo Cecco, Edna Nagle e Luís Espallargas, para Heliópolis, conhecido como K-120.

### 3.1. A breve valorização do projeto de arquitetura de interesse social | 1989-1993

Inicialmente chamado de Heliópolis I e II, por seus dois pátios internos conformarem condomínios distintos, o Conjunto é atualmente conhecido tanto como Almirante Delamare, devido à sua via de acesso principal, quanto como K-120, devido à gleba em que se localiza e a seu total de unidades. Promovido por empreitada global e acompanhado da implantação de infraestrutura<sup>44</sup>, o projeto Heliópolis K-120 utilizou a fração de 34,80m<sup>2</sup> de terreno por unidade para sua implantação, conforme cálculos. Em um todo de dimensões relativamente pequenas, mas com densidade elevada, foram criadas áreas de uso comum no térreo.

---

<sup>43</sup> Caso da base fundiária do Conjunto Habitacional de Interesse Social Rincão, na zona leste, cujo projeto inicial aproveitaria áreas remanescentes de desapropriação pelo metrô.

<sup>44</sup> À época, os conjuntos habitacionais eram realizados separadamente da infraestrutura, por contratos distintos.

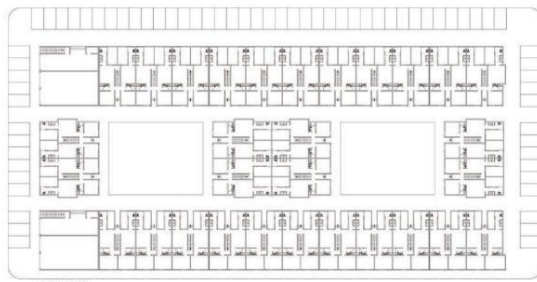




**Figura 31** — Foto área de 1994 demonstrando as já poucas áreas livres do período e, em laranja, o local de implantação do Projeto Almirante Delamare – K-120. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com sobreposições feitas pelo autor.

Suas unidades possuem média de área construída de  $46,16\text{m}^2$  e destinaram-se a uma demanda heterogênea, oriunda tanto de favelas quanto de alguns cortiços e movimentos de moradia da região do Ipiranga e da Vila Prudente – não se destinando especificamente a famílias então já de Heliópolis, até mesmo por não envolver remoções, aproveitando um dos poucos terrenos ainda livres. Em alinhamento com outras propostas realizadas à época do concurso, o projeto para Heliópolis se destacou pela valorização da rua como espaço vivencial, adotando como partido principal a tipologia de vila com pátios internos, e compôs-se por uma variedade de tipologias e espaços de uso comercial, nas vias de maiores fluxos (SOUZA, TIERNO e LUCAS, 2019). As inovações ensejaram o prêmio de Menção de Destaque em Arquitetura e Habitação Social na II Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo, no ano de 1993 (NAGLE & CECCO ARQUITETOS, 2015).

**CONJUNTO RESIDENCIAL EM HELIÓPOLIS**  
 PARCERIA COM ARQUITETO LUIS ESPALLARGAS  
 SÃO PAULO SP, 1990:

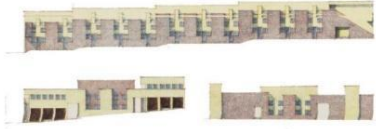


IMPLANTAÇÃO



**Ficha Técnica**

Empreendedor:  
 HABI / EMURB  
 Empreendimento:  
 Conjunto Residencial Heliópolis I  
 Localização:  
 Heliópolis  
 Programa:  
 120 apartamentos, (60 ud 1 dorm. e  
 60 ud de 2 dorm.)  
 Arquitetura:  
 Angelo Cecco, Edna Nagle, Rose  
 Borges e Luis Espallargas  
 Estrutura:  
 José Luís Pereira Projetos  
 Instalações:  
 MMA Engenharia de Projeto LTDA.



**Figura 32** — Projeto Heliópolis I e II – K-120 no portfólio do escritório Nagle & Cecco Arquitetos. Fonte: Portfólio Nagle & Cecco Arquitetos (2015, p. 34-35).



**Figura 33** — Projeto social do arquiteto português Álvaro Siza, na cidade do Porto, com a adoção de soluções urbanísticas e de arquitetura que o projeto Heliópolis K-120 dialoga. Fonte: Baratto (2018).

Observadas as diferenças de escala, encontra-se diálogo projetual ou mesmo inspiração em solução portuguesa habitacional de 1973 para a cidade do Porto, em Portugal, proposta pelo arquiteto Álvaro Siza, também desenvolvida em claro contexto de movimentação política, pauperização e intensa participação popular, que culminou na chamada Revolução dos Cravos, de abril de 1974. Em ambos os projetos, os blocos alternam formas de circulação, criando unidades ora voltadas para o exterior, ora para pátios, ou acessadas por escadas e corredores superpostos, que acabam por criar níveis diferentes de acessibilidade, qualificando graus de vizinhança e ruas de vila internas (SOUZA, TIerno e LUCAS, 2019). Atualmente, suas áreas comerciais são utilizadas, ao menos em parte, por organizações sociais da região.

O processo de regularização do Conjunto foi aberto em 2017 (n. 2017-0.008.572-3), e sua conclusão depende principalmente da obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), no que concerne à execução de obras de adaptação às normas estaduais atuais, incluída a instalação de equipamentos de segurança, tais como iluminação de emergência e extintores. Sem recursos públicos para a execução de suas obras, o Conjunto segue irregular.

### 3.2. Os mutirões auto gestionários | 1989-1993

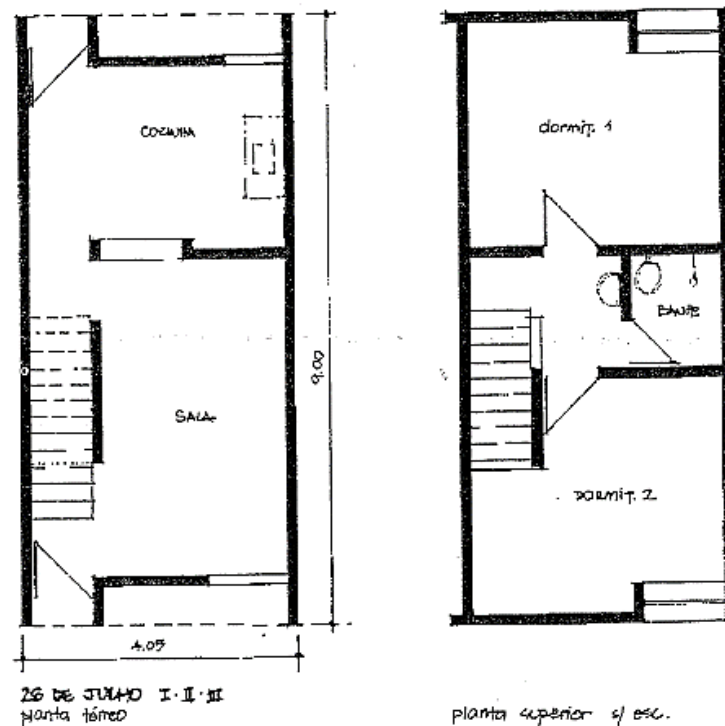
Com o processo de redemocratização e frente à notável ausência de políticas habitacionais efetivas destinadas às populações de baixa renda até a década de 1980, os movimentos sociais passaram a reivindicar tanto programas voltados à moradia quanto uma maior participação também no desenvolvimento de propostas e soluções populares, para além do papel de mão de obra. As reivindicações levaram à incorporação de processos autogestionários baseados em experiências uruguaias e projetos do movimento de moradia brasileiro, como sequência ao MNRU, resultando em novas formas de gestão e no estabelecimento de parcerias diretas entre a Prefeitura e as comunidades organizadas.

A partir de 1989, diversos projetos habitacionais foram iniciados em âmbito municipal pela Prefeitura e por comunidades. Uma publicação da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) compilou nesta linha de ação um total de aproximadamente 12 mil unidades, que seriam distribuídas em 94 convênios atrelados ao programa FUNAPS Comunitário (FUNACOM).

Com projetos diversificados inclusive dentro de um mesmo conjunto, foram trabalhadas pautas buscando avançar para além da questão de aquisição de moradia, pela qualificação do

território com equipamentos coletivos e de serviços urbanos, por uma melhoria da qualidade de vida nos bairros populares e pelo direito à cidade (D'ALESSANDRO e MILANESI, 1995, p. 01), como também no caso do Jardim São Francisco e dos Conjuntos Sudeste e XV de Novembro, que em algumas situações incluíram espaços comunitários em sua implantação.

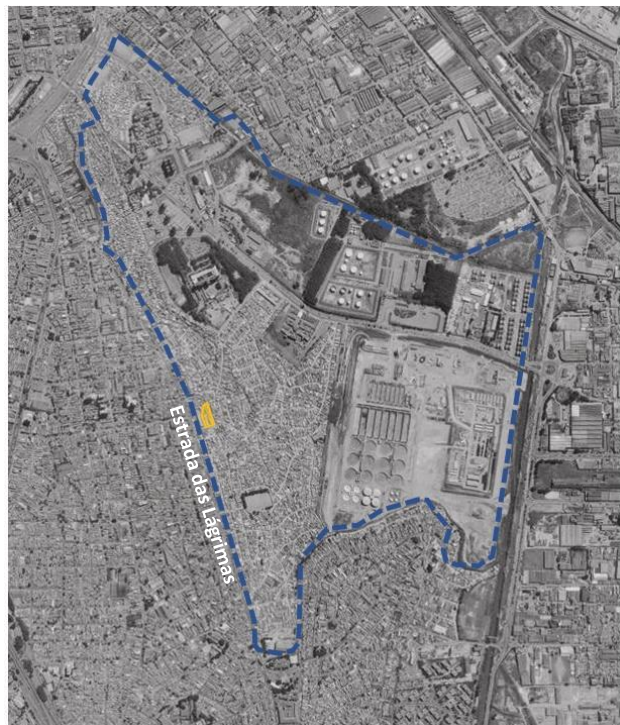
Do total pretendido de mais de 12 mil unidades em 94 projetos, a FASE registrou que, durante a gestão Erundina, 83 conjuntos por mutirão lograram iniciar suas obras no município, abrangendo 10.172 unidades. Com área média de 61,21m<sup>2</sup>, cerca de 150% maior que outras habitações até então construídas em Heliópolis, o valor total financiado dos conjuntos e unidades no Município alcançou R\$ 66.371.832,56, o que representou US\$ 6.524,95/unidade habitacional (UH).



Figuras 34 e 35 — Plantas de unidade habitacional autogestionária, similares à implantada em Heliópolis Lagoa. Fonte: D'Alessandro e Milanesi (1995, p. 85).

Entre os projetos autogestionários, foram previstos outros dois mutirões em Heliópolis, nas poucas áreas livres e próximas à infraestrutura que ainda existiam, com pequenas dimensões. Entretanto, apenas um, denominado Lagoa Heliópolis, com 27 habitações, completou os trâmites técnicos e de requisitos do início dos anos 1990, que envolviam os seguintes elementos:

- i) Aquisição do terreno – seja por desapropriações pela HABI, seja em propriedades da COHAB ou da CDHU, ou, ainda, em áreas doadas ou adquiridas por associações;
- ii) Financiamento pelo Conselho Deliberativo do FUNACOM – que avaliava os projetos urbanísticos, de infraestrutura e de unidades habitacionais, o cronograma físico-financeiro, a listagem de famílias cadastradas (mínimo de 20 e máximo de 200 por projeto), o estatuto das Associações, a relação de assessorias técnicas de projetistas e de obras e seus regulamentos – que deveriam expressar os direitos e deveres de cada família e, por exemplo, estipular via assembleias o número de horas de cada família no mutirão.



**Figura 36** — Foto área de 1994; em laranja, o local em que foi implantado o Projeto Mutirão Lagoa – de 27 unidades. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções feitas pelo autor.

Ao contrário do ocorrido com demais obras anteriormente realizadas em Heliópolis, que apresentaram atraso, com a assinatura do convênio para o mutirão Lagoa em 15 de janeiro de 1992, o conjunto já estava concluído em março de 1993, com áreas médias de terreno de 45,97m<sup>2</sup> e de 60m<sup>2</sup> para as tipologias edificadas, em dois pavimentos, registrando-se o custo de US\$ 6.434,00 por unidade, ou US\$ 107,23/m<sup>2</sup>.

Contudo, dada a troca de gestão em 1993, apenas 93,05% do montante conveniado tinha sido liberado até 1995, constando o restante bloqueado como saldo a receber e objeto de exaustiva e morosa auditoria pelo TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

(D'ALESSANDRO e MILANESI, 1995, p. 02 e 107). O conjunto foi regularizado edilícia e fundiariamente em 2018, como analisado mais a seguir, no subcapítulo 3.9.

### 3.3. Ascensão e obstrução das alternativas habitacionais populares

Em 1991, para a gestão e viabilização das propostas de produção habitacional, foram criados Conselhos de Habitação Popular (Decreto n. 29.947/1991) pela gestão Luiza Erundina. Buscando ampliar a produção habitacional, em 1992 foram ainda instituídos critérios para a viabilização de empreendimentos de interesse social, no bojo de convênios com a HABI, o FUNAPS, promotores privados, a COHAB, institutos e cooperativas, desde que operassem com recursos do SFH (Decreto n. 31.601/1992).

Em uma conjuntura geral de forte pressão inflacionária, desemprego e desvalorização do salário mínimo, foi estipulado um teto de até 12 salários mínimos<sup>45</sup> como limite para o atendimento habitacional e, ainda, critérios para planos integrados de aprovação, parcelamento e edificação, admitindo-se usos mistos de até 15% que não o residencial, de maneira inovadora.

Em março de 1990, foi estabelecido o Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo – RESOLO (Decreto n. 28.607/1990), com o objetivo de possibilitar o integral cumprimento das finalidades essenciais da regularização fundiária. De forma concentrada, RESOLO recebeu então a estrutura da Coordenadoria de Regularização de Arruamentos, Loteamentos e Passagens do PARSOLO e, sendo constituído por uma Coordenadoria e Divisões Técnicas Regionais e Jurídica, possuía também competência de despacho final e expedição de Auto de Regularização nos processos relativos a parcelamentos irregulares.

Em 1991 houve a tentativa de edição de novo Plano Diretor, prevendo instituir mais inovações à época, como as Zonas Especiais de Interesse Social e o coeficiente básico de aproveitamento do terreno de uma vez para toda a zona urbana da cidade, o que estenderia de forma precursora o uso do instrumento urbanístico de outorga onerosa do direito de construir e financiaria as intervenções de interesse social. Entretanto, embora tenha havido ampla

---

<sup>45</sup> Embora o montante pareça alto, deve-se observar a perda de poder de compra no período, marcado por forte pressão inflacionária.

participação da sociedade em sua formulação, inclusive de agentes do mercado imobiliário, a proposta não avançou no legislativo (OLIVATO, 2003, p. 32).

Não obstante, em 1992 logrou-se a edição de novo COE (Lei n. 11.228/1992), apresentando significativa diferença de filosofia em relação aos anteriores, pela qual inúmeras informações técnicas passaram a ser consideradas unicamente como de responsabilidade e decisão do projetista, que deveria a partir de agora emitir declarações e notas técnicas alinhadas às normas municipais e brasileiras, como as da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em constante atualização.

O COE de 1992 manteve em seu artigo 12 a possibilidade de se aplicarem normas técnicas especiais, diversas e apropriadas à finalidade de intervenção urbanística promovida pelo poder público e aos Programas Habitacionais de Interesse Social (HIS). As normas, a serem fixadas por atos específicos do Executivo, seriam possíveis de serem aplicadas, por exemplo, a itens relativos às condições de aeração e insolação naturais, desde que justificadas e tecnicamente previstas em planos de revitalização, reurbanização ou intervenção (COE/92, item 10.10.2).

Por outro lado, em reação ao esvaziamento de recursos habitacionais provocado pela extinção do BNH, foram firmados pelo Município então vários contratos de financiamento internacional para a promoção de urbanização de favelas, sendo iniciado em 1992 o financiamento do Programa de Reassentamento e Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga<sup>46</sup> pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Após a mudança de gestão em 1993, o prefeito Paulo Maluf renomeou a SEBES para Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social (FABES) e, em outra vertente, abandonou a produção habitacional por mutirão e outros programas urbanos habitacionais gradualmente, sem substituí-los imediatamente. Posteriormente, criou o Programa Cingapura como uma alternativa habitacional popular única, como será discutido no próximo subcapítulo. No entanto, os contratos internacionais, como o do Programa Guarapiranga, não foram interrompidos.

---

<sup>46</sup> Concebido pela Prefeitura em convênio com a Sabesp (OLIVATO, 2003, p. 36), sendo uma das maiores prioridades da gestão à época, dada a emergência da questão ambiental e o comprometimento da área de mananciais pelo despejo de esgotamento sanitário sem tratamento.

Em 1994 surge nova lei de anistia edilícia aos particulares e aos conjuntos de HIS, incluindo os parcelamentos destes últimos, em termos fundiários. Para a aplicação da lei, foi estabelecida como linha de corte sua publicação, porém, como ela se restringia a áreas que não envolvessem faixas não edificantes e terrenos públicos (Lei n. 11.522/1994), não teve efeito prático em Heliópolis, que já constava em áreas da COHAB, órgão público municipal.

O FUNAPS foi substituído nesse mesmo ano pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH), cuja lei de criação proibiu expressamente a aplicação de recursos para a produção de unidades habitacionais e lotes urbanizados exclusivamente a fundo perdido (Lei n. 11.632/1994). Embora fosse um fundo, o FUNAPS era confundido com seus programas, de modo que até atualmente seus conjuntos são identificados pela sua sigla. Ao promover o atendimento a famílias em situação de carência habitacional e sem acesso a financiamentos, ele era criticado economicamente por se tratar de um agente com recursos aplicados sem expectativa de retorno – declaradamente a fundo perdido, por subvenção.

Com a extinção do FUNAPS, seus ativos e passivos financeiros foram incorporados ao FMH, sucedendo à COHAB a administração de seus empreendimentos produzidos ou em produção, para o que foram determinadas em 1995 as transferências pela SEHAB dos convênios com associações, para operacionalização pela COHAB<sup>47</sup>, ficando esta encarregada desde então dos encaminhamentos para o Mutirão Lagoa e o Conjunto K-120, por exemplo.

A edição da Lei n. 11.632/1994 também estabeleceu a política integrada de habitação voltada à população de baixa renda, agora de até 10 salários mínimos, observado o atendimento prioritário às famílias de até 5 salários mínimos, critério que vigora ainda na atualidade, estipulando que cabia à SEHAB:

- a) formular a Política Municipal de Habitação de Interesse Social;
- b) elaborar programas e projetos, observado o orçamento do Município, e acompanhar e avaliar a execução destes;
- c) integrar os projetos habitacionais com investimentos em saneamento e serviços urbanos;
- d) viabilizar o estoque de terras urbanas necessário a programas habitacionais;

---

<sup>47</sup> Portaria SEHAB n. 503. Apenas em 2000 a carteira de mutuários do extinto FUNAPS passou a integrar o FMH (Portaria SEHAB n. 593).



- e) propor a alocação de recursos do FMH em programas e projetos habitacionais; e
- f) aprovar as operações a serem contratadas.

À COHAB coube o papel de órgão operador do FMH, com o fim de executar ou promover fisicamente programas e projetos relativos à Política Municipal de Habitação, em consonância com metas e prioridades a serem estabelecidas pela SEHAB e aprovadas pelo Conselho do FMH.

O FMH institui-se, portanto, destinado a apoiar e suportar financeiramente a Política Municipal de Habitação, centralizando os recursos habitacionais de interesse social, a fim de custear a produção, com fins de comercialização de unidades habitacionais, lotes urbanizados e infraestrutura básica. São incluídos entre seus objetivos a recuperação e melhoria das condições de vida em favelas, cortiços e outras formas degradadas de habitação, a oferta de linhas de crédito para a aquisição de moradia e, ainda, o financiamento de infraestrutura básica e equipamentos comunitários necessários aos programas habitacionais, desde que previamente sejam alocados recursos específicos (Lei n. 11.632/1994).

#### 3.4. O Projeto Cingapura e a verticalização de favelas em Heliópolis | 1995-2004

Em um momento em que foram paralisados os mutirões, e diante de um interstício sem incentivo à produção habitacional ou à urbanização de áreas periféricas ou precárias, principal marca da gestão anterior, o Programa Cingapura é formatado entre 1994 e 1995, com vistas a uma releitura e transmutação total de favelas, a ser realizada por fases, sob o preceito de sua verticalização em edifícios, após prévia remoção transitória.

Como um de seus princípios programáticos, as construtoras deveriam contratar localmente o máximo possível da própria mão de obra que seria atendida, a qual receberia, assim, por seu trabalho durante a execução das obras. Nesses termos, a execução dos conjuntos em substituição às áreas ocupadas demandou a mudança dos moradores intermediariamente para novos alojamentos provisórios, com 30m<sup>2</sup> de área por família. Nas primeiras fases do programa, os apartamentos Cingapura possuíam uma única configuração, com uma área de 42m<sup>2</sup>, a um custo total que ficava entre US\$ 7.800 e US\$ 8.500 (NASSIF, 1995) – ou seja, até 30% maior que o custo dos mutirões FUNAPS.

A partir de então, a comercialização das unidades seria financiada de maneira mais próxima à prática de mercado, com prazos de 15 a 20 anos. Uma parcela do valor total deveria ser paga continuamente pelos moradores – em valores de 1996, R\$ 57 reais por mês –, além do condomínio e das taxas de água e luz, que poderiam chegar a R\$ 100 (OLIVATO, 2003, p. 53). Como em 1996 o salário mínimo era R\$ 112<sup>48</sup>, a parcela de R\$ 57 poderia representar um comprometimento de mais de 50% da renda de uma família.

Em 1995, o Programa Cingapura passou a ser financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>49</sup>, que estipulou como condicionantes para a liberação de recursos tanto cláusulas de obrigatoriedade conclusiva de regularização fundiária, a princípio via pretendida concessão de uso para titulação de posse das famílias, quanto cláusulas de participação popular nas decisões (DENALDI, 2003), que agora deveria ser envolvida em relação à escala, abrangência e decisões de projetos e intervenções do programa em suas implantações.

Para promover a participação popular, as intervenções passaram a contar com um Plano de Ação Social, composto por estudo e pesquisa socioeconômica e ambiental, apresentação do projeto à população e discussão deste com ela, acompanhamento das famílias na remoção, na moradia ou nos alojamentos provisórios e no pós-ocupação, quando da mudança, para melhor utilização e manutenção das unidades habitacionais e do condomínio (OLIVATO, 2003, p. 52). Também as unidades, antes restritas ao tamanho de 34m<sup>2</sup>, passam a ter até 55m<sup>2</sup>, quando com três dormitórios.

Conforme os programas habitacionais que se seguiram, a observação de buscar a fixação dos moradores no local da ocupação original, ou próximo a este, representou um avanço frente à linha de atuação quase única que perdurou até o início da década de 1980, marcada pelas tentativas de erradicação de favelas – ainda que também em alguns casos na segunda metade

---

<sup>48</sup> Vide Tabelas de Valores de Salário Mínimo de 1940 a 2022. Disponível em: <https://audtecgestao.com.br/capa.asp?infoid=1336>. Acesso em: 30 out. 2022.

<sup>49</sup> Em 1993, a partir de um acordo com a Prefeitura do Rio de Janeiro, o BID passou a apoiar o programa de urbanização de favelas denominado Favela Bairro, voltado à urbanização integral de favelas de médio porte, com projetos selecionados por meio de concurso público organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. O projeto foi considerado pelo BID como uma referência, passando a ser incluído como uma experiência a ser replicada em outras cidades (CARDOSO, DENALDI et al., 2018, p. 20).

dos anos 1990, que não em Heliópolis, a opção pela remoção tenha se realizado, traduzido e disfarçado em novos melhoramentos urbanos ou viários<sup>50</sup>.

Como em 1979 o Município havia pela última vez disposto centralizadamente sobre a regularização técnica de arruamentos e loteamentos (Decreto n. 15.805/1979) – contanto que executados anteriormente ao dia 1º de novembro de 1972, data da primeira Lei de Zoneamento –, havia desde então uma lacuna de previsão legal normatizada para regularização. Assim, em 1995 é editada nova lei de regularização de parcelamentos do solo para fins urbanos, implantados irregularmente entre 1972 e 1994<sup>51</sup> (Lei n. 11.775/1995).

Independentemente da zona de uso em que se localizava o parcelamento, a regularização pela Lei n. 11.775/1995 consideraria seu zoneamento como de Z2 – as áreas em branco da Figura 15 – e, dado que a regularização se restringiria à questão fundiária, foram expressamente dispensados o cálculo de coeficiente de aproveitamento, a relação entre o lote e a edificação, bem como o pagamento de outorga onerosa, em consequência.

A verificação de anterioridade do parcelamento seria realizada pelo RESOLO, que analisava fotos aéreas, e a regularização somente seria procedida caso fosse comprovada sua irreversibilidade, via laudo técnico, considerando a localização do parcelamento, sua situação física, social e jurídica, e a relação perimétrica da gleba com título cartorário existente – termos em grande parte semelhantes ao que se consolidou posteriormente na prática de regularização, inclusive em âmbito federal, com instrumentos que foram sendo criados para tratamento de desconformidades urbanísticas, jurídicas e cartorárias, por exemplo.

Ao loteador caberia o cumprimento de exigências técnicas, jurídicas e de intervenção física necessárias à regularização, caso em que seria elaborado cronograma físico por responsável técnico e emitida licença municipal para sua execução. O laudo técnico de irreversibilidade deveria conter assim o diagnóstico do parcelamento e a proposta técnica e urbanística para sua regularização, de forma precursora, novamente em paralelo com a legislação federal específica de regularização fundiária que se seguiria, anos depois.

---

<sup>50</sup> Como no caso da Avenida Água Espraiada durante a gestão de Paulo Maluf, na zona sul de São Paulo, atual Avenida Jornalista Roberto Marinho.

<sup>51</sup> Linha de corte posteriormente expandida para 30 de abril de 2000, na gestão de Marta Suplicy (Lei n. 13.428/2002).

Devendo ser asseguradas a estabilidade do parcelamento e do entorno, a drenagem de águas pluviais, a trafegabilidade das vias, a integração com o sistema viário existente, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, eram flexibilizados os tamanhos de lotes a critério discricionário da Prefeitura, e como requisitos à regularização ainda incidiam:

- 25% de áreas públicas, ou sua compensação no entorno do parcelamento, com acréscimo de 50%;
- Larguras mínimas de vias de 7m para veículos, 4m para pedestres e 2m para as vielas, admitindo-se a variação de 10% e a existência de vielas sanitárias, com largura técnica a ser definida por estudos e laudos;
- Elaboração de estudo geológico-geotécnico para áreas com declividade superior a 30%<sup>52</sup>. Caso o estudo geológico não permitisse a ocupação, a área deveria ser desocupada e destinada como praça ou parque, conservando características eminentemente ambientais.

Por outro lado, nos casos de parcelamento do solo irregulares promovidos pelo poder público, manteve-se a possibilidade de novos critérios técnicos especiais por ato do executivo.



**Figura 37 e 38** — À esquerda, Programa Cingapura à Gleba L circundado pela ocupação<sup>53</sup> “Attílio Bartalini”, nome de sua via de acesso. À direita, Identificação de contaminação na Gleba L, como um todo. Fontes: Google Maps (2018) e GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022).

Também chamados de PROVER, em Heliópolis a primeira série dos empreendimentos Cingapura foi realizada no restante da Gleba L, sem participação popular, inclusive frente a prescindibilidade expressa: como apenas parte do Plano Integrado dos anos 1980 havia sido

<sup>52</sup> Tendo como referência a Lei Federal n. 6.766/1979, de parcelamento do solo.

<sup>53</sup> “O Projeto Cingapura, maior programa de habitação social da cidade durante a década de 1990 – criado na gestão Paulo Maluf (1993-1996) e continuado na administração de Celso Pitta (1997-2000) –, construiu 17 mil moradias na cidade. Sem acompanhamento das famílias que foram removidas, porém, grande parte dos 49 Cingapuras da cidade está rodeada de favelas, quase 10 anos depois de encerrado o programa” (BRANDALISE, 2011).

ali executada, restava ainda aproximadamente metade dessa gleba livre e distante da ocupação principal. Foram então executadas 600 unidades, entregues em 2004 no projeto clássico que marcou o programa como um carimbo em todas as regiões da cidade, independentemente de características ou peculiaridades locais.

Após às implantações habitacionais do Programa Cingapura em Heliópolis, descobriu-se que a Gleba L como um todo, tanto a parte destinada ao projeto de canteiro experimental quanto a parte destinada ao PROVER, havia sido utilizada anteriormente como bota-fora de detritos industriais e detritos sanitários, que depois foram aterrados, constando a área ainda atualmente classificada como contaminada, por gases, o que inviabiliza sua regularização.

Quanto à intervenção em áreas ocupadas, por seu turno, foi somente com o estabelecimento de um conjunto de novos critérios, que demandavam a participação e anuência popular para a liberação de recursos pelo BID, que as intervenções à Gleba A tiveram início, em respeito à população que seria atendida. Em julho de 1996, sob o n. 91.107/1996 a SEHAB publicou o Plano de Ação do Complexo de Favelas Heliópolis como parte do PROVER/Cingapura.



**Figura 39** — Edifício do Programa Cingapura à Gleba A, concluído em 2004, visto da Avenida Almirante Delamare, com térreo e quatro pavimentos superiores, além de inferiores, acessíveis por rampa intermediária, para se dispensar o uso de elevadores, conforme as prescrições iniciadas pelo Decreto n. 14.025/1976. Na imagem, são também percebidas as execuções irregulares de garagens cobertas e comércios, não previstos pelo Programa. Fonte da imagem: Google Maps, acesso em 11/08/2022.

Entre idas e vindas de intervenções na Gleba A, inicialmente os projetos Cingapura não haviam sido aprovados pela população, que temia um processo de remoção indiscriminado, visto como releitura da política de desfavelamento – como o que estava em curso em outras áreas do município. Seguiram então outras propostas, contemplando, além de habitação, a

requalificação urbanística de parte da área (RUBIO, 2011, p. 184), em termos de infraestrutura.



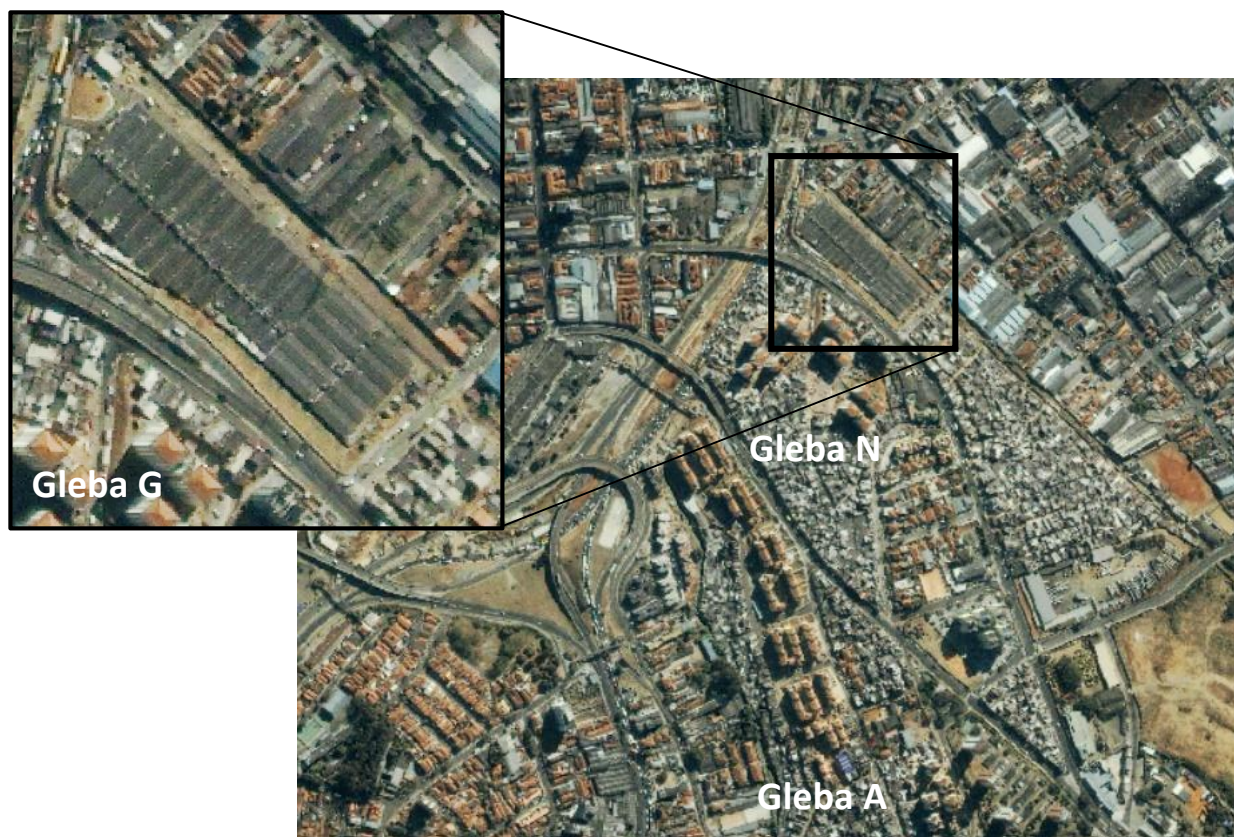
Figura 40 — Implantação do PROVER/Cingapura em Heliópolis – Gleba A. Fonte: Massimino (2018).

Sob a perspectiva de remoções com respectiva urbanização, produção habitacional e reassentamento, foi viabilizada inicialmente na Gleba A execução gradativa de 849 unidades habitacionais verticalizadas, posteriormente ampliadas para 953, em uma das áreas então mais visíveis e precárias de Heliópolis: ponto focal de origem da ocupação, às margens do Córrego Sacomã em junção com a Avenida das Juntas Provisórias, como conexão à Rodovia Anchieta.

Contudo, a intervenção de maneira geral acabou por deslocar 1.849 famílias para sua execução (MOREIRA, 2017, p. 99), as quais foram sendo transferidas e realocadas em diferentes momentos, demandando novo alojamento provisório com 23 grandes galpões e um total de 420 unidades, levantado no final da década de 1990, que viria também a atender parte das famílias removidas pelo incêndio à Gleba H.

Como demonstra a diferença de capacidade de abrigo entre o alojamento provisório e a escala de intervenção na Gleba A, a sequência do Programa acabou demandando alternativas. Em 2001 a SEHAB regulamentou dois eixos de atendimento para utilização em situações emergenciais, realização de obras públicas e determinações judiciais: i) o chamado apoio habitacional, no valor de R\$ 5.000,00 por remoção, destinado à liberação de áreas públicas

por famílias que não aderissem às alternativas, como a de atendimento em empreendimento futuro; e ii) o auxílio mensal de pagamento de aluguel, então de R\$ 250,00 (Portaria SEHAB n. 589/2001)<sup>54</sup>. Em fevereiro de 2023, esses valores seriam equivalentes a R\$ 19.191,20 e R\$ 959,56 (TJSP, 2023), respectivamente, entretanto o auxílio aluguel encontrava-se em R\$400.



**Figura 41** — Foto aérea de 2001, com indicações feitas pelo autor: conjuntos às Glebas A e N, construídos entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000; e alojamento provisório à Gleba G, com capacidade para 420 famílias. Fonte: Plataforma do Sistema Ambiental Paulista – DataGEO<sup>55</sup>.

Um dos maiores óbices à regularização da Gleba A segue sendo a questão fundiária. O lançamento do arruamento de 1927, que originou o perímetro da Matrícula n. 95.424 – 6ª R.I., resulta em trecho de mais de 10.000m<sup>2</sup> descoberto de título fundiário, para seus limites com a Avenida das Juntas Provisórias, antigo leito do Córrego Moinho Velho, e com parte do córrego do Sacomã (Figura 42). Nesses termos, a possibilidade de regularização fundiária será analisada mais à frente, no subcapítulo 3.7 dessa dissertação, quando se abordará a possibilidade de uso do instrumento de Demarcação Urbanística, previsto desde a Lei Federal de Regularização Fundiária de nº 11.977/2009.

<sup>54</sup> Pela Portaria SEHAB n. 589/2001 também havia auxílio para a compra de material ou moradia, de R\$ 8.000,00.

<sup>55</sup> Disponível em: <datageo.ambiente.sp.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2023.



**Figura 42** — Foto aérea de 2022: Gleba A, sob o lançamento do perímetro de seu arruamento originário, em azul, um dos impeditivos à regularização fundiária da Gleba. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2023), com denominações complementadas pelo autor.

Assim como na cidade em geral, em Heliópolis o Programa Cingapura não incorporou nos Conjuntos Habitacionais a criação de áreas verdes expressivas ou de lazer, tampouco equipamentos como escolas, creches e postos de saúde, embora seu esboço de formação legal sinalizasse a possibilidade dessas ações, a serem articuladas entre secretarias (OLIVATO, 2003, p. 55). Todavia, além da qualificação de infraestrutura básica, as intervenções à Gleba A abriram condições futuras para a posterior canalização do Córrego Sacomã (Ver subcapítulo 3.7), pretendida há mais de uma década.

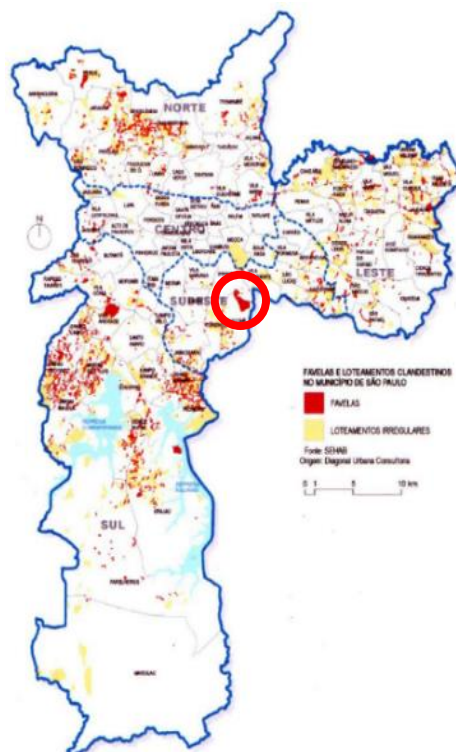


**Figura 43** — À esquerda, foto aérea de 1994, com a Gleba N e áreas livres ou pouco adensadas. À direita, foto aérea de 2003, com o local de implantação de 744 unidades pela COHAB, entregues entre 1998 e 2001. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções feitas pelo autor.



Também à Gleba N foram executadas habitações em conjuntos verticalizados, por sua vez a cargo da COHAB, totalizando 744 unidades entregues entre 1998 e 2001. Os conjuntos foram em sua maior parte realizados sobre áreas não ocupadas, ou ocupadas então recente, ou precariamente, de forma ainda não consolidada, como se percebe por foto aérea de 1994 (Figura 43). Em outra pequena área, a Gleba E, com 3.147,37m<sup>2</sup>, foram entregues em 2002 outras 80 unidades de interesse social, promovidas pela COHAB, resultando em 39,34m<sup>2</sup> de uso do solo por habitação. Respeitando os limites de sua base fundiária e demais ritos de aprovação municipal, o conjunto teve registro imobiliário concluído pouco após sua entrega.

Pelos decretos de aprovação prévia aos conjuntos Cingapura em Heliópolis, também as regras estipuladas ao longo do tempo pelo próprio Município foram suprimidas, tanto para áreas mínimas de lazer e convivência por habitação social, quanto no tocante a equipamentos condominiais e proporção de áreas institucionais. Contudo, como demonstrado, esses conjuntos seguem irregulares e com essas demandas reprimidas, fazendo falta no território (Figura 39). Dessa forma, embora grande parte de Heliópolis tenha sido acompanhada e se conformado por programas e políticas públicas, em 1999 o território seguiu identificado como favela pelo próprio município, passados 28 anos do início de sua ocupação.



**Figura 44** — Mapa com a localização das favelas e dos loteamentos irregulares no município em 1999; Circulada em vermelho, identificação de Heliópolis como favela. **Fonte:** Olivato (2003, p. 34), com inserção feita pelo autor.

### 3.5. Efeitos do Estatuto da Cidade na legislação municipal

Previsto pela Constituição de 1988 para regular a política urbana, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) foi editado com retardo de quase 13 anos. Além de criar instrumentos jurídicos para o ordenamento urbano, alinhado com os preceitos constitucionais, o Estatuto reconheceu como fundamental o papel dos Municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades, democraticamente, consolidando a noção de função social e ambiental das propriedades e da cidade.

Cabe destacar que, concomitantemente à edição do Estatuto da Cidade, e antes de sua aprovação, a moradia foi enfim reconhecida e incorporada como um direito social ao artigo 6º da Constituição por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000, consistindo em importante avanço, após continuidade da pressão técnica e popular.

Com o objetivo de ampliar o acesso à moradia urbana e fazer valer a função social das propriedades, o Estatuto das Cidades em seu art. 4º consolidou na aplicação dos institutos jurídicos e políticos os instrumentos de concessão de posses, em conjunto com as ZEIS, também prevendo a usucapião individual ou coletiva, a regularização fundiária e a assistência técnica habitacional. Instrumentos essenciais para qualificar e defender os territórios populares contra a expulsão, e atualmente capazes de por vezes conter o processo quase permanente de remoção dos moradores de terrenos que se valorizaram, em movimento para periferias desvalorizadas (MAGAMI, 2018), expandindo continuamente a cidade.

Dos instrumentos elencados e reconhecidos pelo Estatuto da Cidade que independeriam da ação do poder público, podendo em tese serem acionados junto ao judiciário autonomamente por moradores para reconhecimento e titulação de suas ocupações, resultando em lotes com propriedades registradas, figurariam as modalidades de usucapião, individual ou coletiva, como formas originárias de reconhecimento e aquisição de propriedade, desde que em imóveis com uso manso e pacífico, sem que tivesse havido presença ou resistência do proprietário por mais de cinco anos, ininterruptamente, e com *animus domini* pelo ocupante – comprovando-se processualmente a intenção, a atitude e a não oposição de terceiros do ocupante se tornar dono.

Contudo, restou consignado na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo único, expressamente, que os imóveis públicos não são alcançados por usucapião. O tema também é retratado no Código Civil (Lei Federal nº 10.406/2002), dispondo-se em seu art. 102 que os bens públicos não estão sujeitos à usucapião, por serem considerados juridicamente imprescritíveis como bem da sociedade em geral, coletivamente, supostamente servindo a interesse social, independentemente de seu uso efetivo ou situações específicas de ocupação.

No caso de Heliópolis, a maior parte de suas terras constituem-se sobre propriedade da COHAB, tratando-se assim de parte do patrimônio de sociedade de economia mista, para a qual tem prevalecido a tese de que seus bens constariam assim equiparáveis a bens públicos, o que os torna, sob essa ótica, insuscetíveis de serem adquiridos por usucapião<sup>56</sup>. Por outro lado, alguns Tribunais têm reconhecido a possibilidade de usucapião em imóveis de sociedades de economia mista, e assim, naqueles de Companhias Habitacionais públicas, como a CDHU ou a própria COHAB, por serem submetidas ao regime de Direito Privado<sup>57</sup>.

Não obstante já existam processos de usucapião concluídos com sucesso em áreas de Companhias Habitacionais públicas, inclusive em Heliópolis, no curso desses procedimentos as proprietárias são questionadas sobre a situação de posse e características das áreas objeto de ingresso de usucapião, as quais geralmente têm recebido algum tipo de melhoria ou ação pelas Companhias, que, de tempos em tempos retomam tentativas de comercialização ou de articulação com os moradores para a execução de etapas de regularização fundiária, como levantamento cadastral ou conexão às redes públicas, descaracterizando em termos o processo de usucapião, por sua presença. Também concorre para anular a grande parte das tentativas de usucapião a informação de que as áreas ainda são objeto de regularização fundiária, apresentando pendências de infraestrutura ou situações de risco, mesmo quando

---

<sup>56</sup> Tal como na edição 124 de Jurisprudência em Teses da Secretaria de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), disponibilizada em 03 de maio de 2019. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/SCON/jt/doc.jsp?livre=%27124%27.tit>>. Acesso em 19 de jul. de 2023.

<sup>57</sup> Tal como na Apelação - Reintegração de posse ajuizada pela CDHU - Pedido de usucapião em sede de contestação - Somente não são passíveis de usucapião, os bens públicos, a teor do art. 183, § 3º, da Constituição Federal e do art. 102 do Código Civil - As sociedades de economia mista se submetem ao regime de Direito Privado - Sentença reformada - Recurso provido para admitir a aquisição da propriedade pela usucapião. (TJ/SP - AC: 02156577120098260005/SP 0215657-71.2009.8.26.0005, Relator: Luis Mario Galbetti, Data de Julgamento: 12/6/19, 7ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 12/6/19). Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/720755221>>. Acesso em 19 de jul. de 2023.

em área maior, com possibilidade de redesenho dos futuros acessos de sistema viário, áreas públicas e lotes propriamente ditos. Por fim, tais situações expressam as diferenças de procedimentos de usucapião, que têm o objetivo único de titulação, com os de regularização fundiária, cuja etapa de titulação é dependente da qualificação do meio ambiente urbano.

Sinalizando que as questões urbanísticas voltariam a ser prioridade de governo no Município de São Paulo, a gestão de Marta Suplicy (2001-2004) adotou como uma de suas primeiras medidas, em 2001, a conversão da Secretaria Municipal do Planejamento em Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – SEMPLA (Decreto n. 40.225/2001), tendo como secretário o arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm, que já havia ocupado o mesmo cargo entre 1983-1985, na gestão Mário Covas, reconhecida por iniciar a regulamentação da CDRU – Concessão de Direito Real de Uso, abordada mais adiante, e pelo Plano de Habitação de 1984.

Combinando as questões de participação social e de meio ambiente urbano, Wilhelm foi responsável pelo desenvolvimento do Plano Diretor de 2002, agora estratégico e articulado a um zoneamento ambiental, ampliando o conceito trazido pelo Estatuto da Cidade de 2001, traduzido na aplicação de macrozonas ambientais, refletidas em seis macroáreas, de Urbanização Consolidada à de estrita Conservação e Recuperação Ambiental – sendo incluída Heliópolis na Macrozona de Urbanização e Qualificação, cuja diretriz é qualificar a urbanização já existente, provendo melhorias, equipamentos e ocupação de áreas eventualmente vazias.

Também em consonância com os preceitos de gestão democrática do Estatuto da Cidade, em 2002 é instituído o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo – CMH (Lei n. 13.425/2002), com caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo, tendo como objetivos básicos a implementação e a avaliação da política municipal de habitação, supervisionando assim o FMH. A composição do conselho prevê 16 representantes do poder público, incluindo a CDHU e a CEF, e, paritariamente, 16 da sociedade civil<sup>58</sup>, além de outros 16 membros de universidades, entidades e conselhos ligados à área habitacional.

O terceiro Plano Diretor Municipal (PD) é aprovado ainda em 2002 (Lei n. 13.430/2002). Entre outras novas previsões, constaram as Zonas Especiais de Interesse Social, nas quais devem ser aplicados os instrumentos de regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse

---

<sup>58</sup> Provenientes de entidades comunitárias e organizações populares, a serem eleitos de forma direta.

Social (HIS), ou Habitações de Mercado Popular (HMP), juntamente ao desenvolvimento de índices e parâmetros específicos, a serem definidos pela elaboração de Planos de Urbanização de ZEIS, caso a caso – como os futuramente realizados para Heliópolis, entre os anos de 2004-2006 e em 2016, analisados nos subcapítulos 3.6 e 3.10.

O PD/02 criou também o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB)<sup>59</sup>, posteriormente regulamentado pelo Decreto n. 43.231/2003, prevendo a destinação de seus recursos, principalmente provenientes da arrecadação da outorga onerosa, preferencialmente à execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, sendo incluída a regularização fundiária como uma de suas prioridades (Decreto n. 43.231/2003).

A fim de possibilitar a titulação final em procedimentos de regularização fundiária<sup>60</sup>, em 2003 a Prefeitura estabeleceu os procedimentos para a aplicação dos instrumentos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), destinados a áreas particulares e públicas, respectivamente, tendo como linhas de corte áreas ocupadas por mais de cinco anos antes da concessão (Decreto n. 43.474/2003) – um paralelo temporal quanto aos entendimentos de aplicação de usucapião, instrumento precursor. Os novos institutos vêm em conjunto à edição da Lei n. 13.514/2003, que havia desafetado áreas públicas referentes a mais de 160 assentamentos<sup>61</sup>, entretanto seus conceitos não se aplicam às áreas ocupadas de Heliópolis, novamente por elas incidirem em propriedade da COHAB, que tem em seu estatuto a prerrogativa de regularização pela comercialização de unidades.

### 3.6. A regularização e os impasses da Gleba K | 2001 – 2008

Assim como as demais áreas de Heliópolis em que não houve a delimitação de conjuntos habitacionais, a Gleba K é amplamente ocupada, de forma que, como percebe Rubio (2011), já

---

<sup>59</sup> Embora com conselho composto não paritariamente, sendo 18 representantes do poder público e 8 da sociedade civil.

<sup>60</sup> Até a previsão das Concessões de Uso, a regularização fundiária tinha efeito principal apenas em loteamentos irregulares originados de áreas particulares, posto que, ao concluir o registro de seu parcelamento, possibilita-se equalizar o processo, antes informal, de aquisição dos lotes pelos moradores; restando as áreas públicas ocupadas em um conceito intermediário de regularização, que se baseava na qualificação das áreas, mas não chegava a envolver a questão de transferência aos moradores, por limitações jurídicas.

<sup>61</sup> Posteriormente, realiza-se o mesmo procedimento a fim de se abranger outras áreas, pela Lei n. 14.665/2008 ficou autorizada a Prefeitura a regularizar 108 áreas públicas municipais ocupadas por população de baixa renda, nos moldes da Lei n. 13.514/2003, salvo um diferencial: a lei de 2008 permite também que a Prefeitura regularize, sem aprovar uma nova lei, áreas públicas municipais ocupadas anteriormente a 30 de junho de 2001, desde que consolidadas e demarcadas como ZEIS no Plano Diretor.

no início dos anos 2000 não existiam terrenos vagos nem mesmo nas margens do Córrego Independência. O conjunto edificado marca a paisagem local com um grande *continuum* construído, como uma única e extensa massa edificada – um conjunto de edificações de padrão construtivo e gabaritos bastante similares, inclusive em relação às edificações do entorno imediato, à margem da Estrada das Lágrimas, com longas e densas quadras.

Em 2001 a Portaria n. 494/2001 da SEHAB constituiu um Grupo de Trabalho (GT) com a incumbência de apresentar, desafiadoramente no prazo de 60 dias, uma proposta de plano global de intervenção em Heliópolis. O GT compreendia nove representantes, não paritariamente: cinco membros indicados pela SEHAB e pela COHAB e, com menor presença, quatro membros indicados pelos movimentos de moradia de Heliópolis.

Na esteira da reorientação municipal para a regularização de suas áreas, e sob pressão também pelo Ministério Público Estadual, em 2004 foi assinado pela COHAB Termo de Ajustamento de Compromisso (TAC), com o objetivo de conclusão da regularização fundiária em Heliópolis. O Termo foi então estabelecido tanto com vistas à consolidação da ocupação quanto à regularização comercial do parcelamento, via transferência por venda e compra aos moradores, e deveria ser cumprido até novembro de 2008, caso contrário incidiria multa diária até a conclusão da regularização (Processo de Ação Civil Pública – ACP n. 1030154-34.2014.8.26.0053).

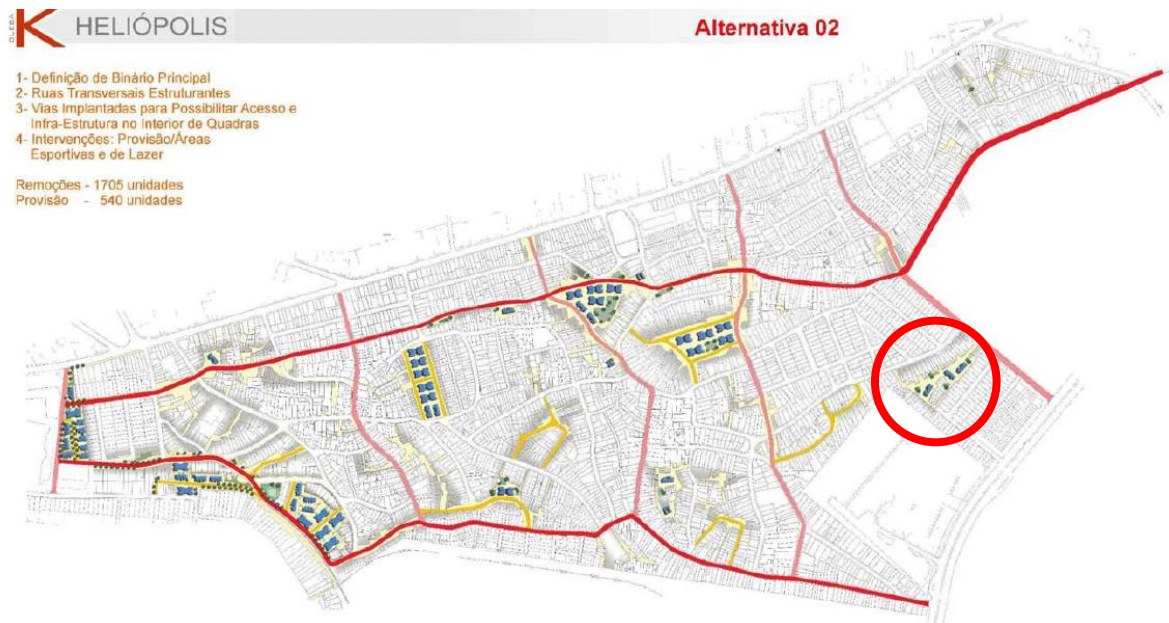
Para tanto, ainda em 2004 é criado o primeiro Conselho Gestor de ZEIS em Heliópolis (Portaria SEHAB n. 670/2004), especificamente para elaboração e implementação do Plano de Urbanização da Gleba K, com área de 576.083,81m<sup>2</sup> e um total de aproximadamente 9.500 domicílios (Plano de ZEIS, 2016). O Conselho foi então constituído paritariamente, com 12 representantes eleitos pelos moradores e outros 12 indicados pelo poder público.

Restrito às Glebas K e M e validado previamente pelo Conselho Gestor e pela Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (CAEHIS)<sup>62</sup>, o Plano de Urbanização do Parcelamento é aprovado e retiratificado entre os anos de 2005 e 2006<sup>63</sup>, ainda com base na Lei n. 11.775/1995, gerando-se a Planta de Área Urbanizada (AU) nº 09/6478/04 (Processo Administrativo n. 2004-0.194.305-0).

---

<sup>62</sup> Portaria SEHAB n. 699/1992.

<sup>63</sup> Decretos n. 45.888/2005 e n. 46.910/2006.



**Figura 45** — Planta da proposta de regularização da Gleba K, que previa a remoção de 1.705 famílias das áreas mais precárias e em situações de risco, ante a construção de 540 unidades habitacionais (blocos em azul), em sua maior parte não executados. Circulada em vermelho, a única área que posteriormente recebeu intervenções de produção habitacional, com 72 unidades entregues em 2012. Fonte: Rubio (2011, p. 197), com inserção feita pelo autor.

No limite do prazo de cumprimento do TAC, em 2008 o Município concluiu o registro cartorário de 992 lotes, que representam principalmente as áreas objeto de produção de mutirões ou embriões do final dos anos 1980 (Figura 25). Considerando sistema viário, áreas institucionais e lotes individualizados, a porção regularizada equivale a aproximadamente 60% da Gleba K e 100% da Gleba M, sendo esta última destinada a área institucional.



**Figura 46** — Planta de Regularização da Gleba K sobre foto aérea do Google Maps. Em laranja, áreas institucionais; em branco, os limites dos lotes individualizados e do sistema viário, conformando ainda grandes áreas remanescentes para regularização futura. Fonte: Foto aérea Google Maps (2016) e Planta AU n. 09/6478/2004 (RESOLO/SEHAB/PMSP), sobreposição feita pelo autor.

Os mais de 40% restantes na Gleba K conformam 27 áreas remanescentes ainda em regularização, de acordo com o site da COHAB<sup>64</sup>. Já os lotes que foram individualizados se encontram também, em sua maior parte em comercialização pela COHAB para os ocupantes, conforme relatado pela área comercial da COHAB - assunto que é retomado mais a seguir no presente trabalho, em especial no subcapítulo 3.12.

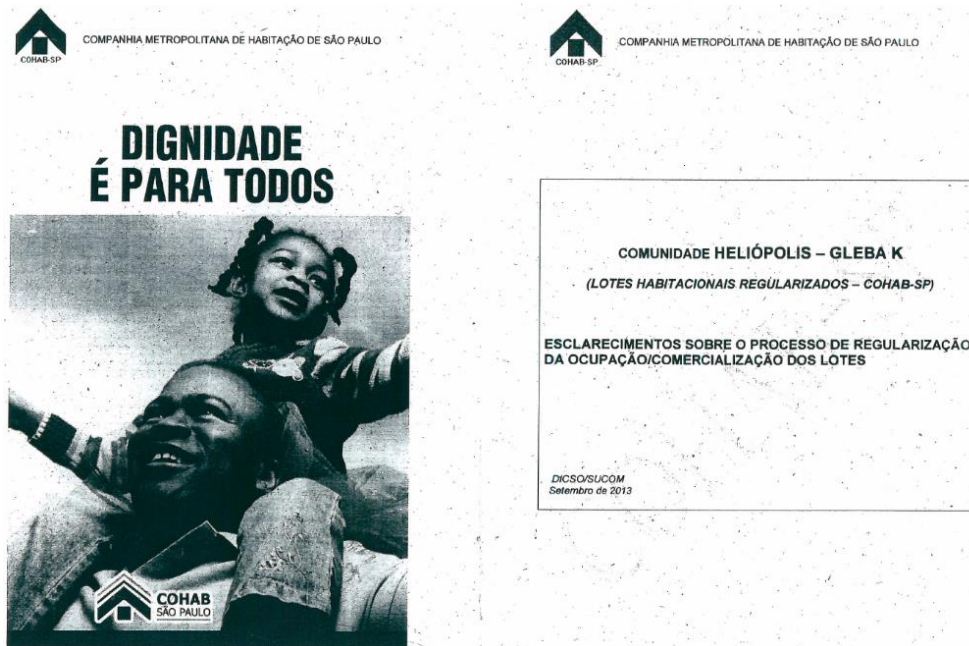


Figura 47 — Material de divulgação da comercialização de lotes regularizados individualizados, em 2008. Fonte: Acervo COHAB (2013).

### 3.7. A entrada do Governo do Estado

Nas gestões seguintes à de Marta Suplicy – de José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012) –, os projetos de urbanização de favelas tiveram alguma continuidade. Nessa direção, em um alinhamento político de gestões, foi firmado em 2006 um convênio com a CDHU envolvendo recursos da ordem de R\$ 400 milhões, em viabilização ao Programa de Urbanização de Favelas (AKAISHI, SARAIVA, et al., 2018, p. 54).

Com a troca de gestão em 2005, o prefeito José Serra reorganizou novamente a administração (Decreto n. 45.683/2005). Entre outras alterações, passou a Secretaria de Assistência Social a se chamar de Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); a SEHAB destituiu-se de sua denominação no tocante ao Desenvolvimento Urbano; e a SEMPLA voltou a ser denominada apenas como Secretaria Municipal de Planejamento.

<sup>64</sup> Disponível em: <https://servicos.cohab.sp.gov.br/regularizacao/empreendimentos.aspx>. Acesso em: 27 jan. 2023.



Entre as contribuições da gestão Serra/Kassab<sup>65</sup> para a questão urbana municipal com repercussão em Heliópolis, encontram-se as realizações dos convênios com o Governo do Estado-CDHU, na promoção de Conjuntos Habitacionais e urbanização, e com a SABESP, que resultou em novo fundo de recursos contínuos compartilhado com a SEHAB (Lei n. 14.934/2009), denominado Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI)<sup>66</sup>. Também nessa gestão foram iniciadas as tratativas para a execução de convênio com o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento (Federal), a partir de 2009.

No caso particular de Heliópolis, os convênios com a CDHU tiveram início a partir de 2006, viabilizando, além do Conjunto Habitacional complementar à Gleba H para sanar suas situações de risco (Figura 29), a produção de outras 524<sup>67</sup> unidades à Gleba A e mais 303 unidades na Gleba N e seu entorno imediato. Todos os projetos previram uso misto, finalmente voltando a incluir áreas comerciais<sup>68</sup> na produção de Conjuntos em Heliópolis, atendendo a carências da região.



**Figura 48** — Gleba A: em marrom, identificação dos conjuntos Cingapura, promovidos pelo Município; Em azul, conjuntos promovidos por convênio com o Estado, pela CDHU; Em vermelho, os limites da base fundiária da gleba. Fonte: Google Maps (2016), com inserções pelo autor.

<sup>65</sup> Serra renunciou em março de 2006 para concorrer ao Governo do Estado, para o qual foi eleito, assumindo em 2007.

<sup>66</sup> Capitalizado por recursos provenientes de repasses da Sabesp calculados a partir de seus respectivos rendimentos financeiros, referentes a 7,5% da receita bruta envolvendo os serviços municipais de abastecimento de água e esgotamento.

<sup>67</sup> De acordo com a SEHAB (2017), as execuções distribuíram-se em: Quadra 0 – 42 UHs; Quadra 1 – 115 UHs; Quadra 2 – 16 UHs + 13 comércios; Quadra 4 – 57 UHs; Quadra 5 – 34 UHs; e Bolsão 2 – 260 UHs.

<sup>68</sup> Desde o Conjunto K-120, de 1992, não eram previstas áreas comerciais nos encaminhamentos realizados pelo poder público.



## CARACTERÍSTICAS GERAIS

- **Limites:** Entre Estrada das Lágrimas, Av. Almirante Delamare, Rua Coronel Silva e Castro, Rua Cônego Xavier e o Córrego Sacomã – Subprefeitura do Ipiranga.
- **Principais vias de acesso:** Av. Das Juntas Provisórias, s/nº.
- **Total de famílias beneficiadas:** 1.602
- **Total de lotes urbanizados:** 1078
- **Novas unidades habitacionais:** 524
- **Área de Intervenção:** 89.099,00 m<sup>2</sup>

## EXECUÇÃO DA OBRA

### CONSTRUBASE ENGENHARIA LTDA

Contrato: **009/2004/SEHAB/HABI HELIÓPOLIS Gleba A e N**

- **Início das Obras:** Novembro/2005
- **Valor Contratual (Po):**  
**R\$ 101.168.199,60 (Base Abril/04)**
- **Convênio CDHU: 511/06**  
**Valor do Convênio (Po) R\$ 78.099.585,51**
- **Término Previsto:** Novembro/2009

## DADOS GERAIS DO EMPREENDIMENTO

	Previsto	Entregue
• Construção de Uhs	524	508
• Comércio	13	13
• Drenagem Urbana	1.647,00 m	1.330,00 m
• Rede de Esgoto	6.343,77 m	5.992,00 m
• Rede de água	1.950,00 m	1.880,00 m
• Canalização	445,00 m	399,00 m
• Pavimentação	11.450,00 m <sup>2</sup>	10.156,98 m <sup>2</sup>
• Lotes urbanizados	1078	1028

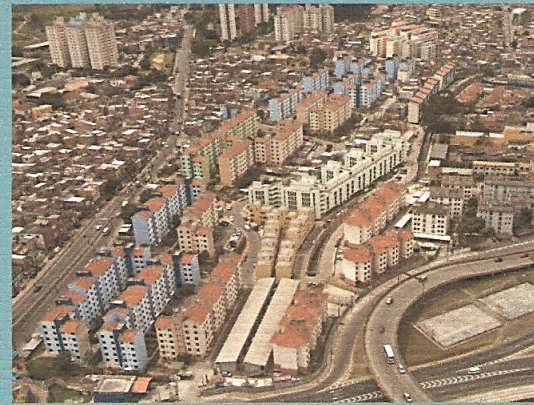
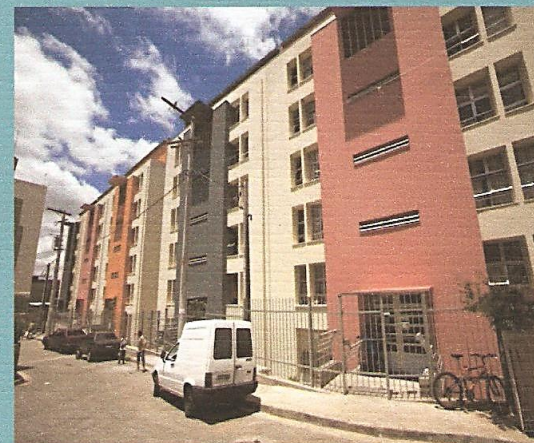
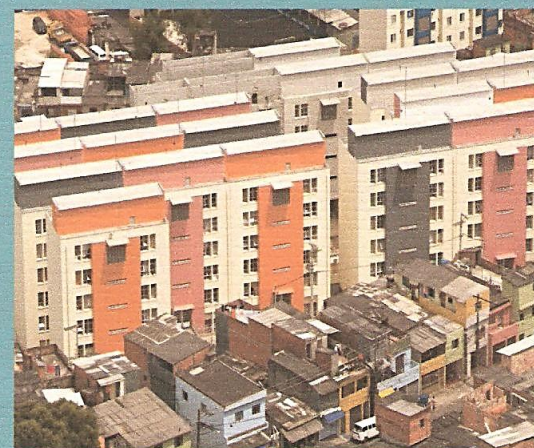


FOTO AÉREA



BOLSÃO 02



BOLSÃO 02

As intervenções à Gleba A foram executadas em duas fases, iniciando-se pelo trecho então de maior precariedade, às margens do Córrego do Sacomã. Idealizadas desde os anos 1980, as intervenções incluíram à produção habitacional as obras de canalização e execução de parte de coletor tronco, totalizando investimentos de R\$ 71.193.326,51, em valores de abril de 2004 (SEHAB, 2017).

Entretanto, também os conjuntos CDHU à Gleba A ainda não são possíveis de serem regularizados, diante de a base fundiária dessa gleba não representar sua conformação perimétrica de fato<sup>69</sup>, como demonstrado nas Figuras 42 e 48. Não obstante, existem instrumentos para seu tratamento, como a demarcação urbanística<sup>70</sup>, desde a Lei Federal n. 11.977/2009 de regularização fundiária, lançada à época da entrega dos conjuntos.



Figuras 49 e 50 — Gleba A: à esquerda, readensamento às margens do Córrego Sacomã; À direita, Conjuntos CDHU entregues em 2009. Fonte: Google Maps (2021) e SEHAB/SP (2017).

Outro ponto de atenção ainda decorre de que o resultado de seu parcelamento, quando da regularização, conforme entendimento do Município de São Paulo, deve gerar áreas públicas que correspondam àquelas recebidas pela aprovação do ARR 106, em 1927. Caso haja diferença de áreas, à menor, é obrigatória a compensação de áreas pelo responsável pela regularização, qual seja, possivelmente a COHAB, a CDHU ou o próprio Município, solidariamente.

<sup>69</sup> Conforme Souza e Blanco (2021), anteriormente a 2009 (Lei Federal n. 11.977/2009), procedimentos de regularização fundiária que abarcassem áreas de titularidade distinta, como públicas e particulares, demandavam regularização dentro dos limites de determinado título, com a possibilidade de se ter lotes que metade ficariam em uma área, metade em outra, futuramente podendo ser unificados num terceiro processo, extremamente sequencial e complexo, mas ainda assim possível.

<sup>70</sup> Conforme Souza e Blanco (2021), a Lei n. 11.977/2009 introduziu o advento da demarcação urbanística, que permite o prévio delineamento de novo perímetro, extraindo partes de diferentes propriedades, incorporadas em novo título, de imediato, caso não haja oposição de proprietários. Esse instrumento permite descrever de forma precisa e georreferenciada a área de intervenção, comunicando ao Cartório de Imóveis para que seja aberta matrícula para a área objeto de regularização. Depois de forte debate e de ser reconhecida sua importância, a Demarcação acabou sendo incorporada pela Lei n. 13.465/2017.

## CARACTERÍSTICAS GERAIS

- Limites: Entre a Av. Almirante Delamare e a Rua Comandante Taylor - Sacomã - Subprefeitura do Ipiranga.
- Principais vias de acesso: Av. Das Juntas Provisórias, s/nº.
- Total de famílias beneficiadas: 1.302
- Total de lotes urbanizados: 999
- Novas unidades habitacionais: 303
- Área de Intervenção: 51.488,25 m<sup>2</sup>

## EXECUÇÃO DA OBRA

### CONSTRUBASE ENGENHARIA LTDA

- Contrato: **009/2004/SEHAB/HABI HELIÓPOLIS GLEBA A e N**
- Início das Obras: **Novembro/2005**
- Valor Contratual (Po):  
**R\$ 101.168.199,60 (Base Abril/04)**
- Convênio CDHU: **511/06**  
**Valor do Convênio (Po) R\$ 78.099.585,51**
- Término Previsto: **Novembro/2009**

## DADOS GERAIS DO EMPREENDIMENTO

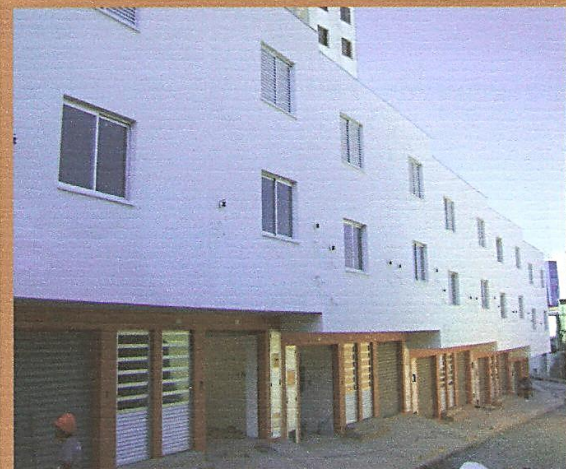
	Previsto	Entregue
• Construção de Uhs	303	140
• Comércio	10	10
• Drenagem Urbana	1.560,00 m	1.437,40 m
• Rede de Esgoto	3.280,00 m	3.272,20 m
• Rede de água	4.312,25 m	4.035,30 m
• Pavimentação	6.934,00 m <sup>2</sup>	4.100,00 m <sup>2</sup>
• Lotes urbanizados	999	782



QUADRAS D e E - FOTO AÉREA



CERATTI - EM ANDAMENTO



CASAS UNIFAMILIARES ENTREGUES



ANTES

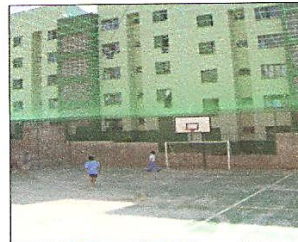
ENTREGUES



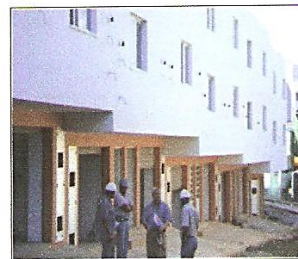
QUADRA D  
90 Uh's entregues em 2007.



QUADRA E  
40 Uh's entregues em 2006.

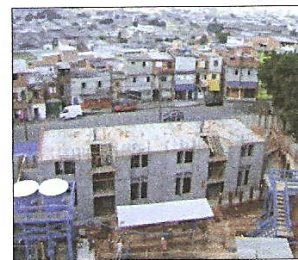


QUADRA ESPORTIVA- Tela de proteção

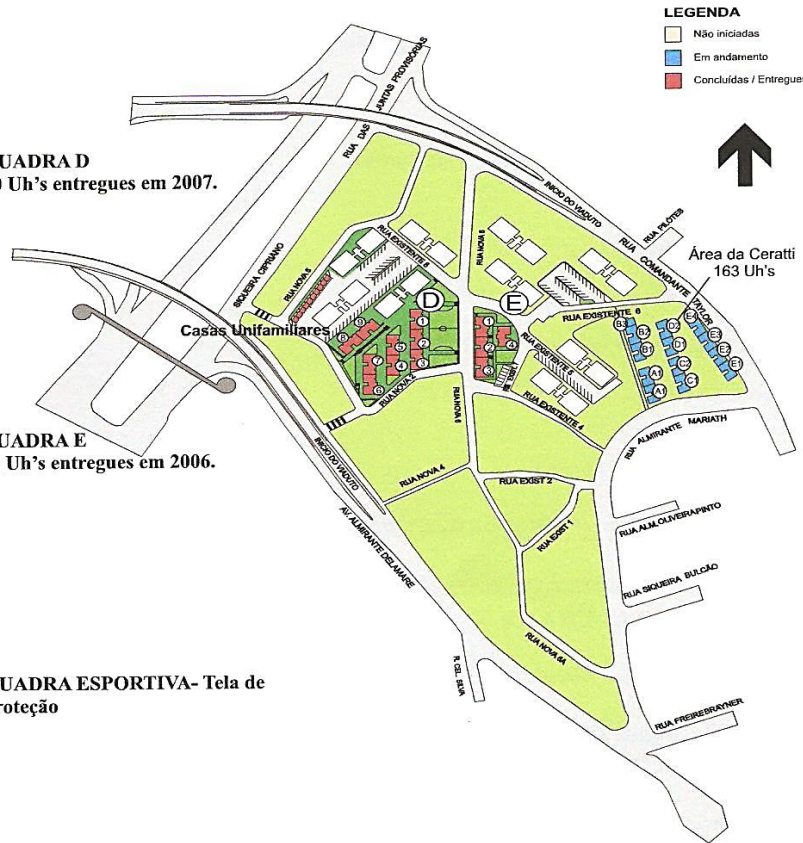


CASAS UNIFAMILIARES  
10 Uh's entregues em Maio/2009.

EM ANDAMENTO - 163 Uh's  
Area da Ceratti



IMPLANTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO



LEGENDA  
Não iniciadas  
Em andamento  
Concluídas / Entregues



O convênio com a CDHU à Gleba N também foi articulado à sua urbanização parcial. Em 2009 foram entregues: o Conjunto Habitacional Almirante Mariath, com 163 unidades habitacionais; e outras 140 unidades, com 10 comércios, em Conjuntos internos à Gleba. Dessa forma, os investimentos totalizaram R\$ 29.974.873,09, conforme valores de referência de abril de 2004 (SEHAB, 2017).



**Figura 51** — Acima: à esquerda, foto aérea da Gleba N, com inserções pelo autor; à direita, foto de comércios viabilizados por convênio com a CDHU. Abaixo: vistas do Conjunto Habitacional Almirante Mariath – Ceratti. Fontes: Acima, Google Maps (2022) e SEHAB (2017); Abaixo, acervo do autor (2016) e Google Maps (2022).

Como os Conjuntos CDHU constam produzidos sobre áreas consideradas municipais, para sua viabilização o Convênio da Prefeitura com o Governo do Estado previu a comercialização das unidades estritamente a permissionários cadastrados no Programa de Urbanização e Regularização Fundiária de Assentamentos da SEHAB (SEHAB, 2017), a fila de habitação municipal. Contudo, embora também já habitados e, não obstante, seus moradores paguem Termo de Permissão de Uso (TPU), é necessária para a formalização final de comercialização por venda e compra junto aos moradores, a conclusão de suas regularizações fundiárias e edificações, incluindo posterior instituição condominial (Lei Federal n. 4.591/1964), assim como em todos os demais conjuntos.

Quanto à Gleba H, embora agravadas as situações de risco pela situação de proximidade edilícia entre os blocos entregues pela COHAB e a ocupação espontânea, que seguia desde 1998 (conforme demonstrado no Subcapítulo 2.6), seu equacionamento apenas teve início em 2011, quando se efetivou o convênio com a CDHU. Em 2013 foram entregues 196 unidades habitacionais, equipamentos de lazer condominial e 12 salas para uso comercial ou de serviços, buscando atender o total de famílias e comércios removidos anteriormente.



**Figuras 52 a 55** — A Gleba H ao longo do tempo: (1) Ocupação nas áreas condominiais; (2) Execução de blocos residenciais complementares pela CDHU para realocação das famílias; (3) Vista das salas de uso comercial executadas à Rua Barão do Rio da Prata; e (4) Identificação de Conjunto misto COHAB – CDHU, projeto do arquiteto urbanista Héctor Vigliecca. Fonte: Figuras 1 e 2 – Acervo SEHAB; Figuras 3 e 4 – Google (2022), com inserções feitas pelo autor.

Porém, segundo demandas do Conselho Gestor de ZEIS realizadas entre 2017 e 2018, restaram pendentes de execução quatro unidades de apartamentos, sendo o Conjunto regularizado em 2019 com um total de 416 apartamentos finalizados e quatro a executar.

### 3.8. O PAC

De forma geral nas grandes cidades do país, desde o início dos anos 1980 os problemas de falta de saneamento adequado, situações de risco de desabamento ou alagamento e precariedade habitacional e urbana pulverizada ensejaram diversas iniciativas pontuais dos governos de diferentes âmbitos, ao longo do tempo. Porém, a sensação de não se atingirem



resultados foi aos poucos consolidando e despertando a noção da necessidade do desenvolvimento de metodologias que viabilizassem intervenções planejadas com alcance em larga escala, para integração e qualificação o mais global possível dos assentamentos (CARDOSO, DENALDI, et al., 2018, p. 9).

Salvo as recorrentes críticas quanto à dimensão e localização dos empreendimentos produzidos no âmbito do BNH, desde seu fim não era estabelecido em esfera nacional um programa expressivo de amparo federal às políticas habitacionais e urbanas locais de interesse social, embora tenham se ensaiado alguns projetos na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), como o HBB<sup>71</sup>, o PAR e o FAR<sup>72</sup>, pelos quais, entretanto, em grande parte das vezes se desconectou a questão habitacional da assistência social (BARROS, 2013, p.8), e para sua execução incidia grande restrição orçamentária, o que limitava seus alcances.

Ainda no início dos anos de 2000, com a troca de gestão federal em 2003, e assim sob nova conjuntura política e econômica, ocorrem transformações nos encaminhamentos realizados pelo governo, com grandes repercussões nas áreas de habitação e urbanismo, que viabilizaram em um primeiro desdobramento a criação do Ministério das Cidades, ainda em 2003, e posteriormente, em 2007, o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), complementado em 2009 pelo Minha Casa, Minha Vida.

De maneira ampla, o PAC compartimentou e correlacionou eixos de ação então tidos como distintos, oriundos de diferentes estruturas administrativas, ministérios e secretarias, relacionando as áreas, então desconectadas, a fim de sua integração estratégica, visando, por exemplo, à promoção da produção habitacional, da mobilidade e da urbanização de forma casada. Relacionadas as dependências entre as áreas, foram decompostos subprogramas de ações, que, em termos de planejamento estratégico, culminaram em duas fases de execução, identificadas como PAC 1 (2007-2010) e PAC 2 (2011-2014).

Ainda no PAC 1 foi criada a modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários – PAC-UAP, que era incluída inicialmente no Eixo denominado Infraestrutura Social e Urbana e

---

<sup>71</sup> HBB, sigla utilizada para se referir ao programa Habitar Brasil, que teve recursos e requisitos estipulados pelo BID, seu financiador, observadas pré-determinadas contrapartidas pelo Governo Federal, como realizado por esse a partir de 2007 no PAC, junto aos Municípios, como será analisado no Subcapítulo 3.8.

<sup>72</sup> Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), ambos do Governo Federal (Lei n. 10.188/2001).

depois passou a fazer parte do Eixo Minha Casa, Minha Vida<sup>73</sup> – PMCMV, no PAC 2 (CARDOSO, DENALDI et al., 2018, p. 10).

Tanto por uma abertura institucional que resultou em estreitamente de diálogo com os demais entes federativos, quanto pelo volume de recursos que se racionalizou, tais rearranjos possibilitaram a ampliação da escala de intervenção em áreas precárias, então pretendida de modo integral, da urbanização à regularização fundiária, passando pela readequação ou consolidação de sistema viário, consolidação geotécnica, melhorias habitacionais, qualificação ambiental, construção de equipamentos sociais e promoção de novas moradias ou provisões habitacionais (CARDOSO, DENALDI et al., 2018, p. 11).

Para além do que a denominação PAC-UAP possa sugerir, as intervenções objetivavam a urbanização integral de áreas precárias, de forma global, incluindo também loteamentos populares e conjuntos habitacionais degradados, além de favelas, em um trabalho que previa assessoria técnica aos Municípios, elaboração de planos de habitação e construção de unidades habitacionais conjugadas à urbanização, também em vinculação a outros programas e ações, tal como articuladamente com o PMCMV a partir de 2009.

Para sua execução, o PAC se amparou no acompanhamento e fiscalização centralizadamente por seu órgão financeiro, a CEF, que realizava as liberações de recursos de acordo com a evolução das intervenções e das obras, pelo princípio de contrapartida entre os entes, a qual era determinada previamente quando da definição e consolidação de convênios específicos junto aos Municípios. Por seu turno, para corresponder às exigidas contrapartidas municipais ou estaduais, o governo federal congregou diversas fontes de recursos, tais como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Orçamento Geral da União (OGU) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)<sup>74</sup>.

Quanto à outra parte, para acessar o programa os municípios deveriam criar um Fundo de Habitação de Interesse Social, com Conselho Gestor, e produzir um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). As propostas de convênios deveriam ser encaminhadas tanto para o Ministério das Cidades quanto para a CEF, acompanhadas de seus respectivos projetos que,

---

<sup>73</sup> Programa instituído também pela Lei Federal n. 11.977/2009.

<sup>74</sup> Criado em 2005 pela Lei Federal n. 11.124/2005 – que também previu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e seu Conselho Gestor, no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

caso fossem aprovados e se enquadrassem nas normas do FNHIS, seriam alocados em uma ordem de priorização (CARDOSO, DENALDI et al., 2018, p. 24), na constelação de uma demanda até então reprimida de projetos pelo país, tendo sido muitos já elaborados há anos.

Assim como em outros 39 assentamentos precários do Município de São Paulo conveniados ao PAC, os projetos base utilizados em Heliópolis já constavam desenvolvidos, e inclusive licitados, previamente à disponibilidade e adesão aos convênios federais (AKAISHI, SARAIVA, et al., 2018, p. 54), em especial os projetos de infraestrutura, como desdobramento da regularização parcial da Gleba K em 2008, que havia resultado em grandes áreas remanescentes para qualificação e regularização futura.

As intervenções objeto de convênio com o PAC em Heliópolis, assim como as realizadas em Paraisópolis, Jardim São Francisco e Pantanal, as maiores e mais complexas áreas trabalhadas no bojo desse Programa no município, foram incluídas no grupo de natureza chamada de *Urbanização Parcial*<sup>75</sup> (CARDOSO, DENALDI et al., 2018, p. 344 - Apêndice), por não se envolver a totalidade das áreas de determinado assentamento ou, no caso de Heliópolis, nem todas as suas glebas.

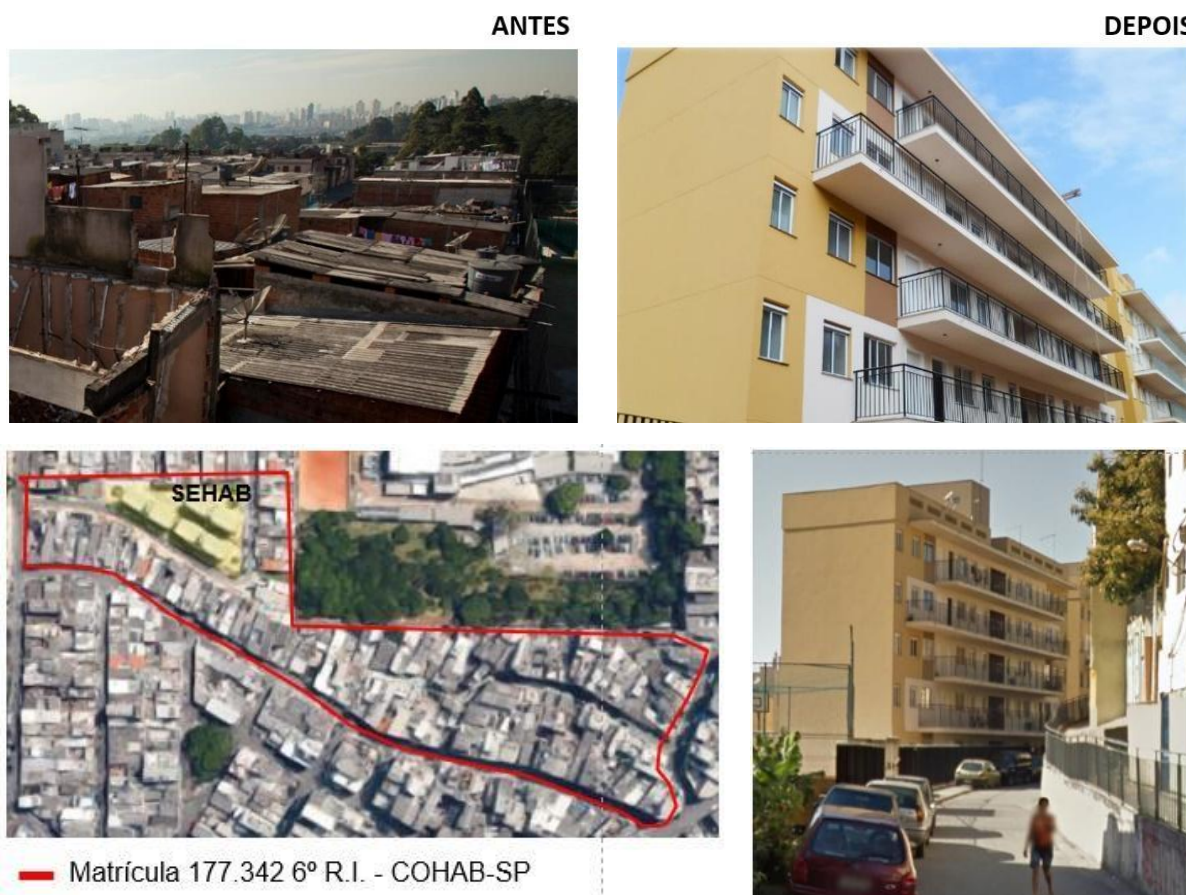
Como demonstrado em proposta de regularização da Gleba K (Figura 45), originalmente previa-se a extinção da precariedade e de situações de risco em determinados setores, que, em conjunto com outras intervenções, como abertura e alargamento de viário, resultaria na remoção de 1.705 famílias, enquanto em parte desses locais seriam construídas 540 unidades habitacionais, em oito bolsões e outros blocos esparsos, sempre internamente à gleba. Contudo, haveria ainda um déficit de provisão de estimadas 1.165 moradias.

Quase que inteiramente independentes dos primeiros planos de regularização, conforme apresentações realizadas pela SEHAB entre 2017 e 2019 no bojo do Conselho Gestor de ZEIS, buscaram se viabilizar pelo Convênio com o PAC um total de 1.229 unidades habitacionais, nos conjuntos Sabesp 1 (549 unidades), Comandante Taylor (421 unidades), Estrada das

---

<sup>75</sup> “Urbanização de apenas um setor do assentamento ou execução de apenas alguns dos serviços necessários à urbanização. Indica que ainda será necessário canalizar outros recursos para concluir a intervenção.” (CARDOSO, DENALDI et al., 2018, p. 344). Foram ainda realizados no Município de São Paulo convênios classificados como de Urbanização Integral, Eliminação de Risco, Provisão Habitacional e Viabilização de Obra de Infraestrutura Urbana (CARDOSO, DENALDI et al., 2018).

Lágrimas (187 unidades) e Rocinha (72 unidades) – constituído apenas o último interno à Gleba, tem-se que 94,14% das unidades propostas eram externas à Gleba K.



**Figura 56** — Acima: imagens de antes e depois da execução do Conjunto Habitacional Rocinha, com 72 unidades entregues em 2012. Abaixo: à esquerda, o redesenho da matrícula n. 177.342 – 6º Registro de Imóveis, perímetro em vermelho, ainda em regularização de parcelamento pela SEHAB; à direita, o Conjunto Habitacional Rocinha visto da rua. Fontes: acima, apresentação SEHAB/SP (2017); abaixo, Google Maps (2020). Inserções feitas pelo autor.

Denotando alterações de encaminhamentos quanto ao projeto original, apenas as 72 unidades do Conjunto Habitacional Rocinha<sup>76</sup> seguiram as premissas dos planos iniciados em 2004. Embora se tratasse do menor conjunto, a solução eliminou uma das incidências de alto risco geotécnico interna à gleba, e segundo relatos da equipe técnica da SEHAB, seu projeto e forma de implantação logrou reassentar no mesmo local a totalidade de famílias removidas.

Conforme relatado nas apresentações realizadas pela SEHAB no Conselho Gestor da ZEIS, embora o Conjunto Rocinha, entregue em 2012, possuísse todas as aprovações necessárias ao seu registro imobiliário, o entrave a essa conclusão derivaria de sua situação fundiária, interna

<sup>76</sup> Também chamado de Cristo Redentor, principal rua de acesso à sua localização.

a título de área maior, o que demanda a regularização das demais situações em seu perímetro, demonstrado na Figura 56 - não obstante essas situações possam ser equacionadas por fases, assim como realizado para a própria Gleba K, ou mesmo tanto pelos preceitos da Lei Federal n. 11.977/2009, quanto por sua substitutiva, de n. 13.465/2017.

Por outro lado, sem impeditivos fundiários por constar em título único, para o Conjunto Comandante Taylor e suas 421 unidades, concluídas em 2012 e entregues em 2015, incidiam pendências de cumprimento de Termo de Compromisso Ambiental (TCA), que importavam em multa de 26.050 mudas junto à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e na obrigação do plantio de outras 11 espécies em seu perímetro, o que inviabilizou a conclusão de sua aprovação e o registro final junto ao Cartório de Registro de Imóveis.



**Figura 57** — Conjunto Comandante Taylor, entregue em 2015 com 421 unidades, cuja pendência de regularização constava no cumprimento de Termo de Compromisso Ambiental (TCA) pelo Município.

Fonte: Apresentação SEHAB/SP (2017) e acervo do autor (2017).

Quanto ao maior conjunto inserido no PAC, o Sabesp 1<sup>77</sup>, em 2012 foram estabelecidas normas técnicas especiais para sua implantação, autorizando-se ainda a SEHAB às emissões de alvará, auto ou certidão, certificado de conclusão e outros documentos necessários à sua regularização (Decreto n. 53.114/2012), a qual, contudo, ainda se encontra em andamento. O empreendimento foi destinado, assim como o Comandante Taylor, ao atendimento da lista de famílias em auxílio-aluguel provenientes de remoções de áreas de risco ou de outras intervenções que se realizaram em Heliópolis ao longo dos anos.

---

<sup>77</sup> Posteriormente denominado Residencial Heliópolis 1.



**Figura 58** — Conjunto Habitacional Sabesp 1, com 549 unidades habitacionais, 10 salas comerciais e 1 telecentro previsto, projeto do arquiteto Ruy Ohtake. Fonte: UOL (2022).

Projetado pelo arquiteto Ruy Ohtake, o Conjunto Sabesp 1 foi sendo entregue em diferentes fases, constando as primeiras 397 unidades disponibilizadas entre outubro de 2011 (PALHARES, 2011) e fevereiro de 2012 (SEHAB/SP, 2017).



**Figura 59** — Ocupação do Conjunto Sabesp 1 – fase 2, com 152 unidades. Fonte: AGORA (2017).

Porém, quando parcialmente concluídas as 152 unidades restantes, suas edificações e respectiva porção do terreno foram ocupadas por 510 famílias, em julho de 2017. Após quase dois anos de negociações frustradas entre a Prefeitura e as famílias ocupantes, que pleiteavam pronta moradia, a reintegração de posse foi executada em abril de 2019, por ordem judicial da 15ª Vara de Fazenda Pública, com prazo de 10 dias para sua desocupação

completa, restando as famílias removidas com cadastro na fila de inscritos municipais. Passados mais de 3 anos, as obras seguem em lento andamento<sup>78</sup>.

Com incidentes diferentes dos enfrentados pela questão fundiária do Conjunto Rocinha, pela incidência ambiental do conjunto Comandante Taylor ou pela paralisação do Sabesp 1, o Conjunto Estrada das Lágrimas<sup>79</sup> não chegou a ser iniciado, passadas quatro gestões e cinco prefeitos, embora sua primeira previsão de início de obras fosse para 2010. De acordo com relatos no âmbito do Conselho Gestor, tanto a SEHAB quanto os membros da sociedade civil temiam a possibilidade iminente de ocupação do terreno, que, entretantes, segue livre. Em agosto de 2017 suas obras constavam estimadas em R\$ 20.762.673,42, dos quais propunha-se contrapartida municipal de R\$ 1.400.022,81 ao PAC, o equivalente a apenas 6,7% do total.



**Figuras 60 e 61** — Terreno destinado à implantação do Conjunto Habitacional Estrada das Lágrimas e croqui de seu projeto, com 187 unidades. Fonte: SEHAB/SP (2017).

O escopo conveniado junto ao PAC previa o tratamento global da Gleba K em termos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e pavimentação, além de itens externos à área principal de intervenção, mas com repercussão nesta: a canalização do Córrego Independência, a realização de respectivo Parque Linear envoltório e o complemento do Coletor Tronco de esgotamento sanitário, próximo a Gleba A, chamado de Moinho Velho – rememorando a designação local reconhecida pela Lei n. 3.084/1927.

<sup>78</sup> A Secretaria Municipal de Habitação negociava desde março de 2017 a saída voluntária da ocupação dos prédios inacabados, sem efeito, o processo foi judicializado no final daquele ano, com vistas à retomada da obra, que estaria com cerca de 60% do cronograma físico concluído à época da invasão. Contudo, como a ocupação acabou descaracterizando a estrutura interna dos blocos, e em consequência prejudicando as instalações hidráulicas e elétricas, em 2019, com a liberação dos blocos, o cronograma físico de execução foi recalculado para entre 40% a 45%, estimando-se um prejuízo de cerca de 30% do valor da obra, o que significaria R\$ 31 milhões. (IPIRANGA NEWS, 2019).

<sup>79</sup> A ser construído em terreno a 0,5km ao sul do limite mais próximo da Gleba M, pela estrada que dá seu nome.



**Figuras 62 e 63** — À esquerda, canalização do Córrego Independência. À direita, localização das áreas K1 e K2 (divisão utilizada na organização das obras), Coletor Tronco (1) e canalização e Parque Linear do Córrego Independência (2), circuladas em vermelho. Fonte: SEHAB/SP (2017), com identificações feitas pelo autor.

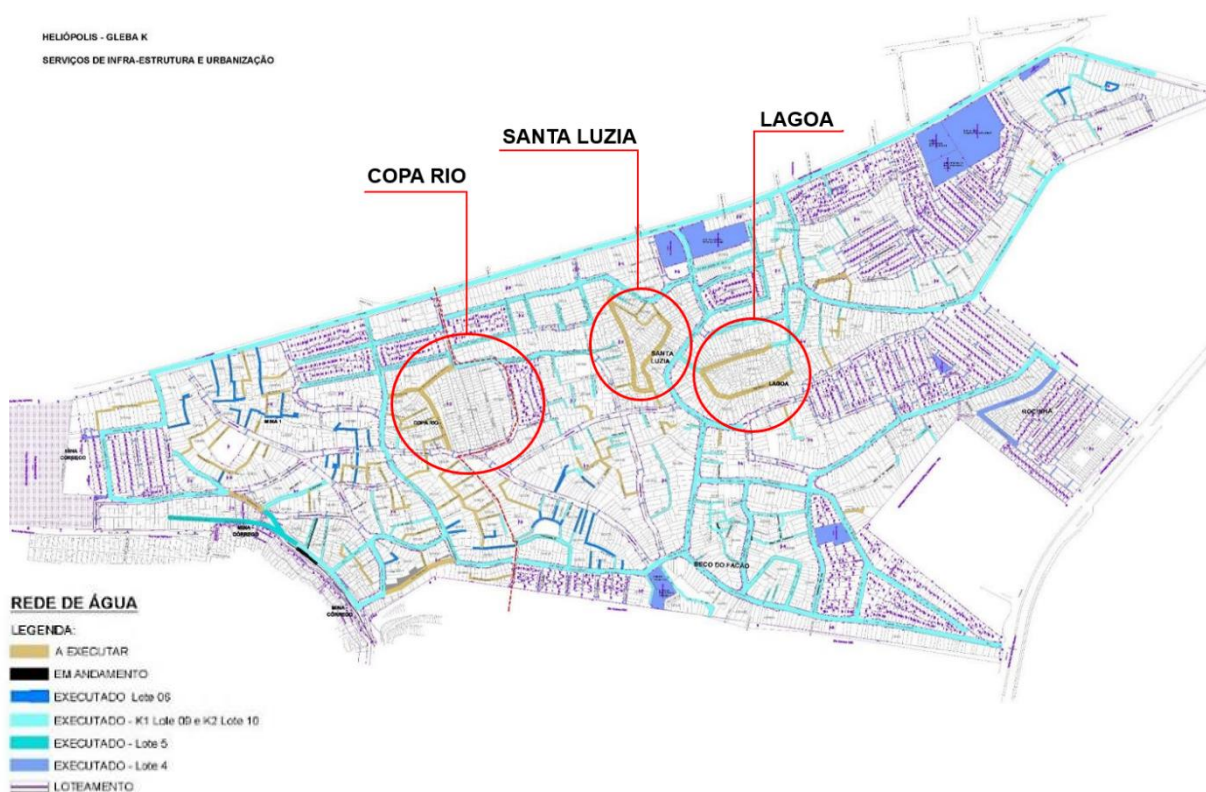
Não obstante as intervenções tenham eventualmente buscado minimizar as remoções de famílias na Gleba K, já autoconsolidadas pelo tempo, outras situações então mais recentes de maior precariedade alteraram as prioridades, tal como a expansão da ocupação sobre o Córrego Independência, o que, quando de sua canalização, demandou o deslocamento de um grande número de famílias, que passaram a integrar a lista de beneficiários de auxílio aluguel. A sobreposição de prioridades afetou também a sequência de regularização fundiária da maior gleba de Heliópolis, restando sem solução grandes setores ainda carentes de urbanização e qualificação, remanescem ainda trechos sujeitos a risco no interior da Gleba K, que serão abordados no subcapítulo 3.10. O Plano de ZEIS de 2016.

Por outro lado, enquanto tinham sido entregues 890 unidades em convênio com o PAC, conforme apresentado pela SEHAB em 2017, constava ainda em Heliópolis um total de 3.049 famílias recebendo auxílio-moradia, pendentes de atendimento habitacional – e os demais conjuntos em construção e viabilização, Sabesp 1/Fase 2 e Estrada das Lágrimas, entregariam 339 unidades, como então previsto, não equacionando a pendência de reassentamento.

São apontadas por Cardoso e Denaldi (2018) características de boa parte dos projetos encaminhados para convênio junto ao PAC, de forma geral, com causas possíveis e aderentes ao não alcance de resultados objetivados em Heliópolis, como por exemplo, deficiências projetuais e estimativas ou levantamentos ultrapassados, além da própria dinâmica contínua dos territórios, com grande impacto no planejamento das obras.



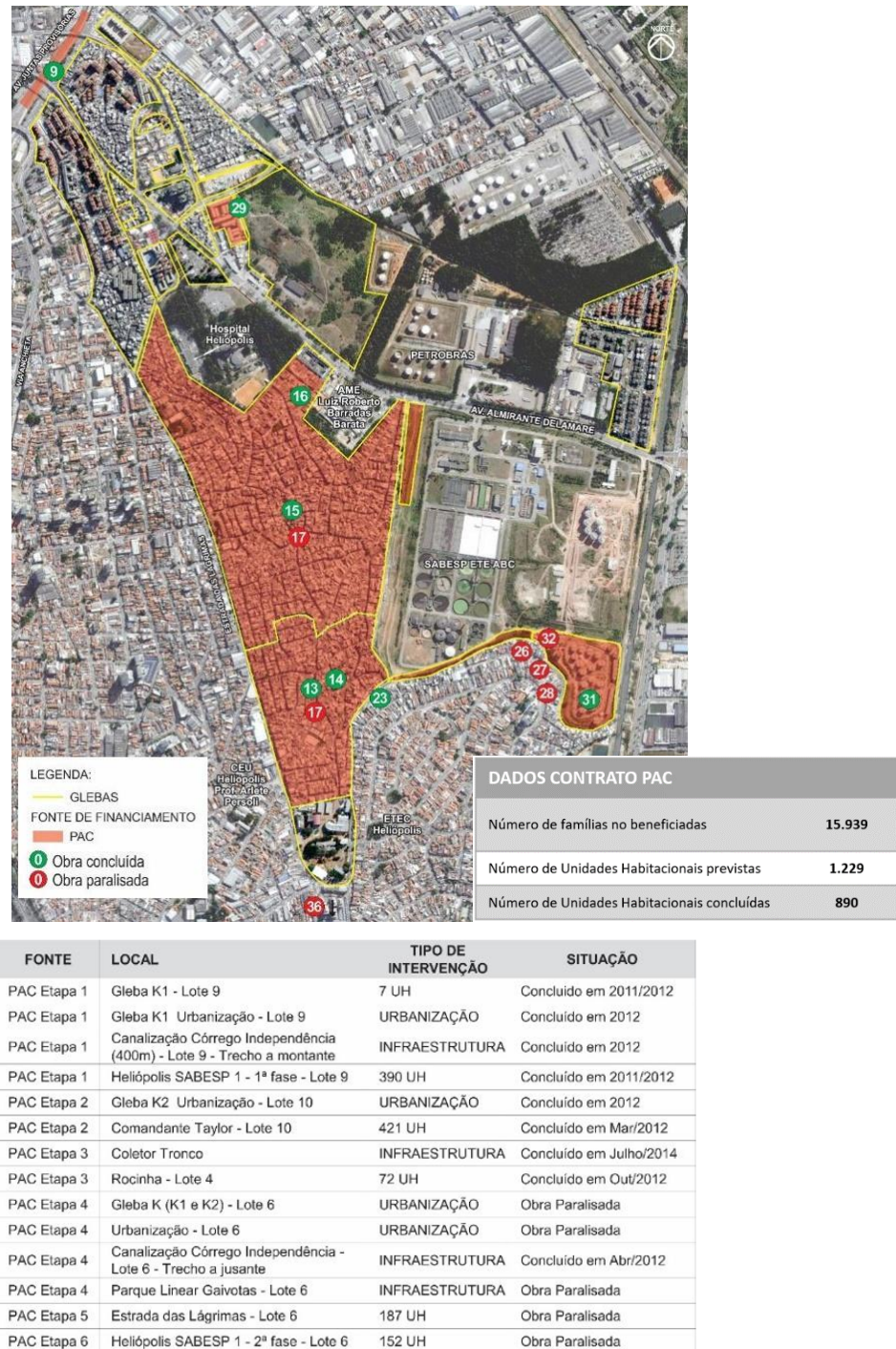
Como consequência, para além de obras subdimensionadas, aumentam tanto as despesas com remoções quanto os custos dos tempos de paralisação de canteiros, que acabam por causar aditivos ou mesmo distratos com empreiteiras e, ocasionalmente, novas licitações, como um ciclo, comprometendo ainda os Municípios no pagamento de suas contrapartidas ao governo federal (CARDOSO, DENALDI et al., 2018, p. 36).



**Figura 64** — Projetos e obras de redes de água oficiais previstas no âmbito do PAC. Em marrom, a identificação dos trechos pendentes de execução; Circuladas em vermelho, as áreas que ainda demandam maiores intervenções e remoções. Fonte: Apresentação ao Conselho Gestor de ZEIS (SEHAB/SP, 2017).

De acordo com relatos do Conselho Gestor estabelecido em Heliópolis em 2016, embora se reconheça em parte avanços gerais em infraestrutura e nos conjuntos produzidos, as áreas remanescentes expostas a riscos, que não possuem perspectiva de regularização, ainda interferem decisivamente na percepção da qualidade do meio ambiente urbano.

Contudo, o PAC representou um total de R\$ 2.066.313.226,30 de investimentos no Município de São Paulo, em 40 convênios, dos quais R\$ 237.727.323,67 foram destinados a Heliópolis, montante que correspondia a 11,5% do total dos investimentos federais no município durante a execução do programa (AKAISHI, SARAIVA, et al., 2018, p. 56).



**Figura 65** — Mapa das Intervenções pelo PAC em Heliópolis, demonstrando a relação de obras concluídas e paralisadas. Fonte: Apresentação ao Conselho Gestor de ZEIS (SEHAB/SP, 2017).

### 3.9. Realizações e balanços municipais paralelos ao PAC

Embora a produção habitacional amparada pelo PAC em Heliópolis possa parecer tímida diante da escala do território, o total de 40 convênios com o PAC representou no município o planejamento e a produção de 14.122 habitações, em grande parte simultaneamente (AKAISHI, SARAIVA, et al., 2018, p. 67). Os números desafiantes poderiam significar o

comprometimento da estrutura municipal, porém a Prefeitura ainda deu sequência a outros projetos e conjuntos habitacionais, autonomamente, utilizando de seus fundos de recursos urbanísticos e habitacionais que foram sendo criados ao longo do tempo.

Assim como se percebeu nas características de produção de Habitação de Interesse Social pós-BNH (Subcapítulo 3.1), em Heliópolis as iniciativas municipais próprias apresentaram-se em empreendimentos de menor escala, também de certa forma resgatando a questão da identidade visual, com projetos de acordo com as características e especificidades locais, resultando em diversidade de soluções, que buscam valorizar sua inserção no contexto urbano local e tornarem-se espécies de marcos de transformação na paisagem.



**Figura 66** — Em 2012, é projetado o futuro nos planejamentos que se desenham sobre a base então existente. À esquerda, plano para um total de 19.890 habitações, entre autoconstruções e conjuntos. À direita, foto aérea com a identificação dos Conjuntos existentes. **Fonte:** SEHAB/SP (2012).

Entre os motes de *Como transformar Heliópolis em um bairro com mais qualidade de vida?*, e de *Como incrementar a convivência e as relações entre os moradores*, foi publicado em 2012 o livro municipal referente a Heliópolis, da série *Do Plano ao Projeto: Novos Bairros e Habitação Social em São Paulo*, onde são apresentadas, juntamente com novos possíveis nós de transporte e acessibilidade, proposições de desadensamento (em vermelho na imagem a seguir), com vistas a áreas verdes e alargamentos viários – à época surgiam ilustrações que consideravam concluídas todas as obras de empreendimentos, inclusive aqueles ainda em viabilização por programas incertos, como se demonstra na Figura 66, à esquerda, com construções de Conjuntos nas áreas da Petrobras.



**Figura 67** — Proposições apresentadas pela publicação *Do Plano ao Projeto: Novos Bairros e Habitação Social em São Paulo*. Fonte: SEHAB (2012).

Organizacionalmente, com a troca de gestão em 2013, o prefeito eleito, Fernando Haddad, reestruturou a administração, criando a Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), entre outras, e consequentemente reorganizando órgãos, entre eles a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e a de Habitação (SEHAB), a partir da Lei n. 15.764/2013. Com a atribuição de grande parte de competências que foram destacadas da SEHAB, como ALNORM, APROV, PARSOLO, CAEHIS, CASE, CEUSO e CONTRU, SEL então se torna responsável pelo controle do uso e da ocupação do solo urbano, pelo licenciamento de novos parcelamentos do solo, edificações e equipamentos, inclusive por regularizações edilícias, ficando também o licenciamento de novos conjuntos HIS e HMP vinculados à nova Secretaria, em sua Coordenadoria de Parcelamento do Solo e de Habitação de Interesse Social (PARHIS).

À SEHAB foram mantidas as questões de gestão e execução da Política Municipal em Habitação Social, e a regularização urbanística e fundiária. Sua estrutura, agora mais enxuta, resume-se executivamente à Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social (CAS); à Coordenadoria de Gestão de Programas, Projetos e Obras (CPO); e à Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF) – que sucede RESOLO; tendo como órgãos colegiados o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI).

À recém-criada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) foi conferida a seguinte estrutura no desenvolvimento da política urbana: Departamento de Urbanismo (DEURB); Departamento do Uso do Solo (DEUSO); e Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP)<sup>80</sup>. A SMDU recebeu ainda os seguintes colegiados: Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU); Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU); Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU); e Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

Coube à SMDU a incumbência de elaboração do novo Plano Diretor, de 2014, e, conseqüentemente, do Zoneamento, aprovado em 2016. O novo Plano Diretor (Lei n. 16.050/2014) tem como lema socializar os ganhos da produção da cidade, estabelecendo, além do incentivo à adoção de fachadas ativas, com uso misto, e ao alargamento de calçadas, alguns instrumentos e recalibração de índices, tais como: i) coeficiente básico de uma vez a área do terreno<sup>81</sup>, a partir do qual há cobrança de outorga onerosa do direito de construir<sup>82</sup>, ampliando as fontes de recursos do FUNDURB; ii) Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), determinando o cumprimento da função social da propriedade e, em linha, o; iii) IPTU Progressivo no Tempo. O Plano Diretor introduziu, também, o advento da Cota de Solidariedade, estabelecendo que o equivalente a 10% da área computável de empreendimentos privados de grande porte deve ser destinado para a produção de Habitações de Interesse Social.

Na esteira, buscando imprimir celeridade aos processos de regularização de empreendimentos HIS, e assim às suas comercializações, foi editado o Decreto n. 56.335/2015, que dispôs sobre a modalidade de Plano Integrado, tratando do parcelamento do solo e das edificações produzidas sob controle do poder público, o que incluiu conjuntos da COHAB e da CDHU, tendo como linha de corte 31 de dezembro de 2012.

O procedimento, a ser instaurado pelo decreto junto à SEL, previa simplificação de protocolos para a emissão de Autos de Regularização, sendo solicitados: documentos comprobatórios de posse ou propriedade; levantamento planialtimétrico; projetos de edificação e implantação (não necessariamente coincidentes com o título cartorário, caso em que esse seria retificado

---

<sup>80</sup> Responsável pela identificação e notificação de imóveis ociosos, para cumprimento da função social.

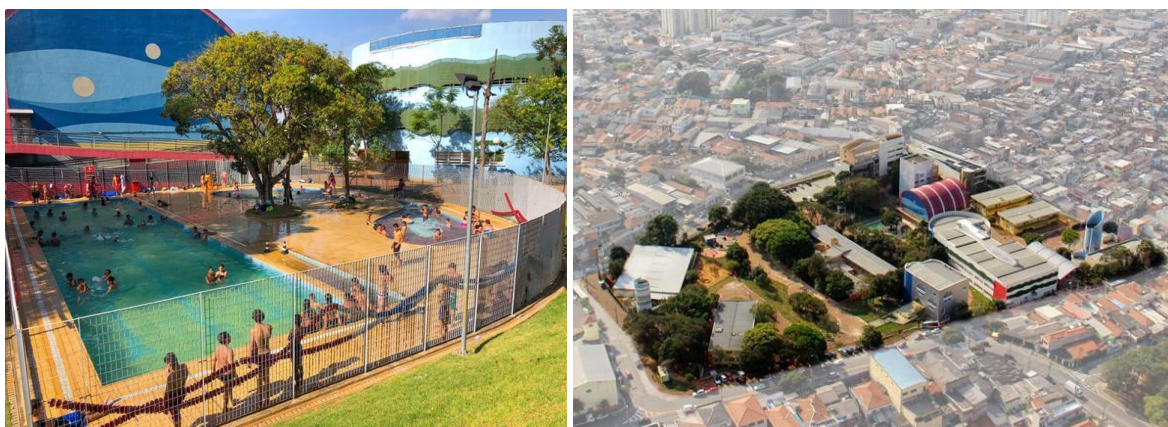
<sup>81</sup> Como pretendido pelo Plano Diretor proposto na gestão Luiza Erundina.

<sup>82</sup> À exceção de construções em conjuntos HIS.

posteriormente) e, por fim; comprovação de conclusão até 31 de dezembro de 2012. Não havendo impeditivos ambientais, como terreno contaminado ou APP, declarações técnicas seriam responsáveis pelo tratamento das condições de segurança, pelas unidades adaptadas para portadores de necessidades especiais e pelas condições de higiene, estabilidade e habitabilidade das edificações. Os efeitos dessa desburocratização de procedimentos são analisados mais à frente, no Gráfico 3.

Entre outras conclusões do período, foi inaugurado em 2015 o Centro Educacional Unificado (CEU) Heliópolis, Prof.<sup>a</sup> Arlete Persoli, o 46º da cidade, a partir de obras iniciadas em 2013 na área prevista como institucional mais ao sul da planta de regularização da Gleba K, a Gleba M.

O projeto do Centro Educacional Heliópolis, do arquiteto Ruy Ohtake, nasceu da articulação entre a escola local EMEF Campos Salles, a comunidade, representada pela União de Núcleos, Associações dos Moradores de Heliópolis e Região (UNAS), e a SEHAB. O CEU Heliópolis ocupa uma área de 47.799,00m<sup>2</sup>, com uma Escola Municipal de Educação Fundamental (EMEF), uma Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI), três Centros de Educação Infantil (CEI), um Centro Cultural, um teatro infantil e uma Escola Técnica Estadual (ETEC) (SME-PMSP, 2015).



**Figura 68** — CEU Heliópolis, projeto de Ruy Ohtake, articulado por moradores, a UNAS, escolas e a SEHAB. Fontes: à esquerda, publicação *Arquitetura Social de Ruy Ohtake* (2022); à direita, SME-PMSP (2015).

A experiência denota a reorientação da UNAS, analisada desde o subcapítulo 2.2 (*O Plano de Ação Imediata*) como principal agente de organização social do território no curso de intervenções, propostas e planos urbanísticos e habitacionais, na interlocução com o Poder Público, e que, por outro lado, atualmente possui como missão institucional declarada *Contribuir para Transformar Heliópolis e Região num bairro educador, promovendo a cidadania e o desenvolvimento integral da comunidade* (unas.org.br, 2023).

No âmbito habitacional, onde havia se instalado inicialmente alojamentos provisórios para abrigo das famílias removidas no período de execução do Projeto Cingapura, foi realizado à Gleba G um projeto para o atendimento total das 420 famílias (Figura 41), o que foi em parte executado e entregue ainda em 2014 (Figura 69).

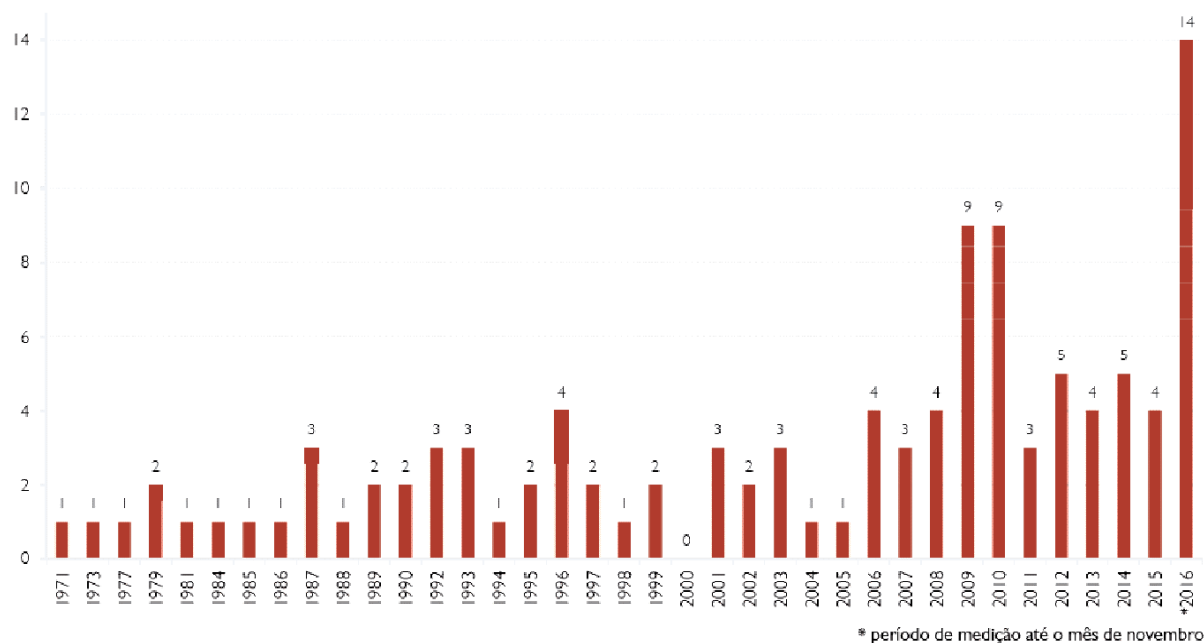


**Figura 69** — Antes e depois da Gleba G: Condomínio A, com 199 unidades, cujas obras foram iniciadas em 2010 e entregues em 2014, utilizando recursos PMSP/FMSAI. Fonte: SEHAB/SP (2017).



**Figura 70** — Empreendimento em construção ao Lote B da Gleba G, destinado a 221 habitações, as quais foram iniciadas em 2014 e tiveram suas obras paralisadas pela necessidade de projetos complementares de cortina de contenção, não previstos originalmente. As obras foram retomadas em agosto de 2017 e encontram-se previstas de conclusão em 2023. De acordo com a SEHAB, 2017, a obra estava orçada em R\$ 33 mi no Plano Plurianual (PPA), a serem executados com recursos PMSP/FMSAI. Fonte: Google Maps (2022).

De acordo com relatórios de gestão da COHAB, a desburocratização pelo Decreto n. 56.335/2017, como relatada nesse subcapítulo, foi suficiente para a COHAB regularizar no município um total de 3.509 unidades em 2016 e 4.781 unidades em 2017, percebendo-se, após mudanças de regulamentações federais e municipais, a redução da conclusão de regularizações para 1.176 unidades, em 2018. Como exemplo, ainda amparada pelo Decreto n. 56.335/2017, a regularização do Mutirão Lagoa, com 27 unidades na Gleba K, foi concluída em 2018, 25 anos após sua entrega, em 1993.



**Gráfico 3** — Empreendimentos próprios regularizados no município pela COHAB de 1971 a 2016. Fonte: COHAB (2016).

Em termos diferente, porém de modo similar aos embates entre o Legislativo e o Administrativo que se deflagraram na gestão Luiza Erundina, em setembro de 2015 o então prefeito Fernando Haddad havia encaminhado à Câmara Municipal um Projeto de Lei referente à revisão do Código de Obras e Edificações de 1992. Respeitando as diretrizes do PDE de 2014 e da Lei de Uso e Ocupação do Solo dele derivada, o Projeto de Lei n. 466/2015 (COE) tinha em linhas gerais o objetivo de focar a questão de licenciamento nas obras de potencial impacto urbanístico, desburocratizando procedimentos e simplificando as apresentações de projetos, em linha com os preceitos do Decreto n. 56.335/2015.

O Código buscava refinar os entendimentos do COE/92 quanto à divisão entre os papéis do poder público e dos responsáveis por projetos e obras, a quem caberia o cumprimento das normas (ONO, 2020), de tal modo que, como resultado, a avaliação técnica municipal se restringiria aos aspectos urbanísticos, ambientais, de sustentabilidade, acessibilidade e segurança do uso da construção.

Tais princípios se consubstanciaram no chamado projeto simplificado, vigente atualmente, pelo qual são apresentados os volumes das edificações sem as compartimentações internas, acompanhados de declarações, notas e observações sobre o que o projetista e o proprietário se comprometem a atender. Também foram previstas flexibilizações para intervenções consideradas de baixo impacto, inclusive urbanístico, que passaram a ter trâmite



desburocratizado ou desnecessário. Entre essas intervenções estão, por exemplo, obras complementares de até 30m<sup>2</sup>, reformas sem aumento de área, alterações internas, construção de muros e pequenos reparos e demolições.

O Projeto de Lei do Novo Código de Obras chegou a ser aprovado no ano seguinte, 2016, mas, por questionamentos e ações judiciais<sup>83</sup> impetradas pela oposição à época, acabou suspenso, sendo retomado apenas no início de 2017, e aprovado com a troca de gestão (Lei n. 16.642/2017).



**Figura 71** — Atrasos nas entregas de provisão habitacional: empreendimento Sabesp 2, com 1.200 unidades, divididas em duas fases: A primeira com 600 unidades, entregues entre dezembro de 2017 e agosto de 2019, após serem iniciadas em novembro de 2010; A segunda com outras 600 unidades, consta subdividida nos condomínios 4 e 5, a iniciar. Os recursos para a segunda fase, que chegou a ter expectativa de entrega para final de 2021, foram liberados apenas em 2022 para o exercício de 2023<sup>84</sup> (CIDADE DE SÃO PAULO, 2022). Fontes: SEHAB/SP (2017) e Cidade de São Paulo (2019).

Buscando efetividade nas previsões de participação popular, retomaram-se em 2016 as instaurações de Conselhos Gestores de ZEIS na cidade, com vistas à elaboração, aprovação e implementação de Planos de Urbanização, como os do Jardim São Francisco, na zona leste, sendo em fins de 2016 instituído o Conselho de Heliópolis (Portaria SEHAB n. 272/2016) – o qual será tratado no subcapítulo 3.10. À época, a eleição para o Conselho de Heliópolis dispôs de oficinas com os moradores para apresentação, e conclusão, do respectivo Plano de ZEIS, diagnóstico e propositivo – o qual, por consequência, se constitui como uma das principais referências bibliográficas do presente trabalho.

<sup>83</sup> “Justiça suspende tramitação do código de obras de SP – Vereadores de oposição ao prefeito entraram com mandado de segurança. O desembargador decidiu que é melhor suspender antes da sanção do texto.” Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/07/justica-suspende-tramitacao-do-codigo-de-obras-de-sp.html>>. Acesso em: 19 set. 2022.

<sup>84</sup> De acordo com a SEHAB (2017), as 600 unidades da fase 1 constavam orçadas em um total de R\$ 224.379.059,80, enquanto o Plano Plurianual estimava o restante do empreendimento em R\$ 61.500.000,00. Não constam informações que esclareçam se parte da infraestrutura da fase 2 estaria inserida nos custos da fase 1.

### 3.10. O Plano de ZEIS de 2016

Objetivando o cumprimento dos preceitos de participação popular dos Planos Diretores Municipais estabelecidos desde 2002 – que preveem a possibilidade de se eleger representantes da população moradora para compor um Conselho Gestor em cada ZEIS, a fim de promover o envolvimento efetivo na elaboração, aprovação e implementação de respectivos Planos de Urbanização – são retomadas em 2016 as articulações do poder público com a comunidade e com as lideranças locais de Heliópolis, também frente às várias ações e pendências de políticas públicas e intervenções que então se sucediam no território.

Por serem o Plano e o Conselho dois instrumentos estreitamente relacionados, o PDE/14 estabeleceu que os planos de urbanização de ZEIS 1 devem ser formulados preferencialmente pelo Executivo, com a participação local direta dos respectivos moradores e conselhos gestores (Art. 50), o que demandou em Heliópolis a construção conjunta e local dos dois dispositivos em simultâneo, culminando com a aprovação do Plano na ocasião do estabelecimento do Conselho Gestor, ao ser eleito.

Partindo de um diagnóstico inicial, os Planos de Urbanização devem apresentar as diretrizes para a transformação da área ocupada em uma área urbanizada e com qualidade de vida, também atendendo às demandas locais. Nesse sentido, o PDE/14 prevê que os Planos contemplem a análise sobre o contexto da área, incluindo, entre outros: aspectos físico-ambientais, urbanísticos, fundiários, socioeconômicos e demográficos; diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo; atendimento integral por rede pública de água, esgoto e coleta de lixo; sistemas de drenagem; áreas verdes, equipamentos sociais e usos complementares ao habitacional; soluções para a regularização fundiária; plano de ação social e de pós-ocupação; e dimensionamento físico e financeiro das intervenções propostas e das fontes de recursos necessárias.

Dada a abrangência e escala das intervenções, com significativas implicações em um território de moradia, como em Heliópolis, a criação do Conselho Gestor da ZEIS é fundamental para a elaboração e implementação destes planos de forma participativa e efetiva. Para além do cumprimento de uma previsão legal, o desenvolvimento do Plano de ZEIS, e consequentemente do Conselho de ZEIS, objetivou a construção de denominadores comuns e soluções para questões que demandam a participação e o entendimento entre o poder

público e o território (SEHAB-COHAB, 2016), tal como a equalização das situações de risco e a ocupação na Gleba L.



**Figura 72** — Mapeamento das áreas pendentes de urbanização, com intercorrência de riscos e eventual necessidade de remoções. Fonte: Plano de ZEIS (2016, p. 15).

Conforme parâmetros desenvolvidos no Plano de ZEIS de 2016, que compara diferentes características de configuração, densidade populacional e qualidade urbano-ambiental em Heliópolis, o tratamento das questões de precariedade e de melhorias habitacionais latentes, somadas à qualificação de infraestrutura, envolveria a remoção, a princípio temporária, de 3.015 famílias, que, acrescidas às 3.053 famílias em auxílio-aluguel computadas à época, totalizavam um passivo de 6.068 unidades habitacionais. Executado o Plano de ZEIS, haveria um saldo estimado em 4.861 famílias pendentes de solução habitacional (considerando que os conjuntos então previstos representavam 1.764 unidades habitacionais<sup>85</sup>), o que certamente demandava alinhamentos com a população local, e o desenvolvimento de alternativas de produção habitacional.

<sup>85</sup> Previstos os Conjuntos G – Juntas Provisórias (221 unidades), H – Baccarelli (4 unidades), K – Sabesp 1 (152 unidades), K – Sabesp 2 (1.200 unidades) e Estrada das Lágrimas (187 unidades). (Plano de ZEIS, 2016, p. 41).

Conforme as colunas da Tabela 4, apresentada mais a seguir, as intervenções estimadas pelo Plano de ZEIS partiram da identificação de áreas com necessidade de urbanização, abrangendo desde melhorias habitacionais, serviços relacionados e levantamentos necessários, até a regularização fundiária e produção habitacional de reassentamento, o que resultou em um total de R\$ 447.279.198,00. Excluída a incerteza dos custos com auxílio-aluguel pelas remoções temporárias, o total demonstrado em 2016 equivale a um montante calculado de R\$ 551.381.097,32<sup>86</sup> em dezembro de 2022, atualizado pelo INCC<sup>87</sup>.

Se consideradas como prioridades de execução as linhas da tabela relativas às intervenções de urbanização de assentamentos precários<sup>88</sup> – que incluem as áreas Copa Rio, Santa Luzia e Lagoa, juntamente com as glebas ainda carentes de qualificação de infraestrutura, B, F e J –, seriam então R\$ 187.522.950,00, ou, em valores atualizados pelo INCC, R\$ 231.167.938,08. Embora correspondam a menos de 10% do território de Heliópolis, essas áreas representam 18,4% de sua população e 42% do total de dispêndios calculado pelo Plano de ZEIS.

Embora os totais demonstrados em estimativa preliminar pareçam desafiadores e inviabilizadores por si, mesmo se diluídos em algum espaço de tempo, sua execução integral equivale à aproximadamente metade do acumulado por apenas um dos fundos habitacionais e urbanísticos municipais, potencializado pelo Plano Diretor de 2014 – o FUNDURB, cuja receita, crescente conforme a aderência e efetividade dos instrumentos do PDE, passou a ser bem maior a partir de 2018, chegando em 2019 a R\$ 900 milhões (USP, 2021). Além do FUNDURB, há ainda o Fundo Municipal de Habitação (FMH), que movimentou um orçamento de R\$ 396 mi só no primeiro semestre de 2022 (Resolução SEHAB/CMH n. 161/2022), e o FMSAI, que representou um total de R\$ 232 mi<sup>89</sup> em 2021.

---

<sup>86</sup> A execução dessa proposta ainda depende de elementos que são consideráveis e imprescindíveis para a tomada de decisões, como o refinamento de levantamentos e projetos, o aval da população local e a elaboração de cronograma físico-financeiro, também estimando o período de atendimento habitacional, que devem contar com outros R\$ 400,00/mês por família.

<sup>87</sup> Calculadora de correção de valores por índice. Disponível em: <<https://www.idinheiro.com.br/calculadoras/calculadora-correcao-de-valor-por-indice/>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

<sup>88</sup> Excluídos os valores relativos à remoção das ocupações da Gleba L, concluída em 2018.

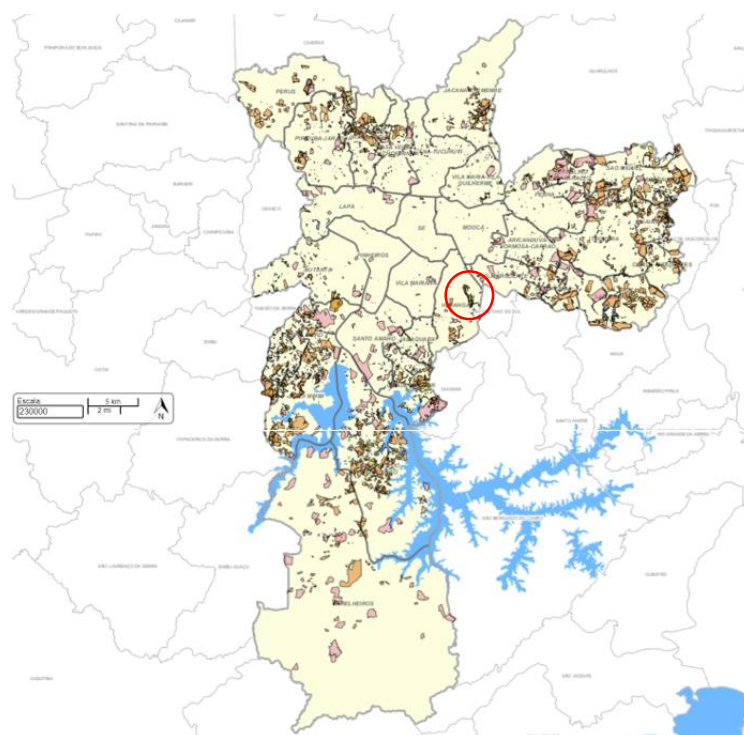
<sup>89</sup> Fonte: <[https://www.saopaulo.sp.leg.br/orcamento2021/wp-content/uploads/sites/40/2020/12/unidade86\\_14.pdf](https://www.saopaulo.sp.leg.br/orcamento2021/wp-content/uploads/sites/40/2020/12/unidade86_14.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2023.

NÚCLEO	ÁREA	PROGRAMA	POPULAÇÃO (1)/(2)	Estimativa de remoções	Urbanização de Assentamentos Precários	Melhorias Habitacionais e Urbanas	Programa de Regularização Fundiária	Produção Habitacional
Custos Unitários por Serviço					R\$ 22.800	R\$9120	R\$ 300	R\$96000
Núcleo Imperador	Gleba G (Juntas Provisórias)	Programa de Regularização Fundiária	657	-			R\$ 59.700	
	Comandante Taylor	Programa de Regularização Fundiária	1.389	-			R\$ 126.300	
	Gleba F	Programa de Urbanização de Assentamentos Precários	4.451	641	R\$ 14.603.400		R\$ 192.150	R\$ 61.488.000
Núcleo N / E	Gleba N	Programa de Melhorias Habitacionais e Urbanas	3.992	333		R\$ 12.133.248	R\$ 399.120	R\$ 31.929.600
	Cerati	Programa de Regularização Fundiária	538	-			R\$ 48.900	
	Quadra E	Programa de Regularização Fundiária	132	-			R\$ 12.000	
Núcleo Heliópolis	Gleba H	Programa de Regularização Fundiária	416	-			R\$ 55.800	
	Gleba B	Programa de Urbanização de Assentamentos Precários	980	143	R\$ 3.260.400		R\$ 42.900	R\$ 13.728.000
	Gleba J	Programa de Urbanização de Assentamentos Precários	817	126	R\$ 2.861.400		R\$ 37.650	R\$ 12.048.000
	Gleba A (Urbanização concluída)	Programa de Regularização Fundiária	4.544	-			R\$ 390.900	
	Gleba A (com necessidade de melhorias)	Programa de Melhorias Habitacionais e Urbanas	1.208	69		R\$ 2.531.712	R\$ 83.280	R\$ 6.662.400
	Gleba K parte (com necessidade de melhorias)	Programa de Melhorias Habitacionais e Urbanas	1.264	80		R\$ 2.903.808	R\$ 95.520	R\$ 7.641.600
Núcleo Portuguesa	Lotes com urbanização concluída	Programa de Regularização Fundiária	2.072	-			R\$ 165.600	
	Mutirão K - Lagoa	Programa de Regularização Fundiária	89	-			R\$ 8.100	
	Lotes com necessidades de melhorias	Programa de Melhorias Habitacionais e Urbanas	1.677	105		R\$ 3.815.808	R\$ 125.520	R\$ 10.041.600
Núcleo PAM	Lotes com urbanização concluída	Programa de Regularização Fundiária	3.044	-			R\$ 278.700	
	Cristo Redentor	Programa de Regularização Fundiária	238	-			R\$ 21.600	
	Mutirão (120)	Programa de Regularização Fundiária	396	-			R\$ 36.000	
	Lotes com necessidades de melhorias	Programa de Melhorias Habitacionais e Urbanas	4.171	243		R\$ 8.879.232	R\$ 292.080	R\$ 23.366.400
Núcleo Lagoa Dom Pedro	Lotes com urbanização concluída	Programa de Regularização Fundiária	1.533	-			R\$ 121.500	
	Lotes com necessidades de melhorias	Programa de Melhorias Habitacionais e Urbanas	3.330	201		R\$ 7.347.072	R\$ 241.680	R\$ 19.334.400
	Lagoa	Programa de Urbanização de Assentamentos Precários	1.854	291	R\$ 6.623.400		R\$ 87.150	R\$ 27.888.000
	Santa Luzia	Programa de Urbanização de Assentamentos Precários	1.534	203	R\$ 4.617.000		R\$ 60.750	R\$ 19.440.000
Núcleo Minas I e II	Lotes com urbanização concluída	Programa de Regularização Fundiária	3.191	-			R\$ 280.500	
	Lotes com necessidades de melhorias	Programa de Melhorias Habitacionais e Urbanas	7.008	410		R\$ 14.942.208	R\$ 491.520	R\$ 39.321.600
	Copa Rio	Programa de Urbanização de Assentamentos Precários	1.252	173	R\$ 3.933.000		R\$ 51.750	R\$ 16.560.000
Núcleo L	L1 + L2	Programa de Melhorias Habitacionais e Urbanas	4.198	-		R\$ 11.600.640	R\$ 381.600	
	L2 (Remoção / Risco)	Programa de Urbanização de Assentamentos Precários	1.838	557			R\$ -	R\$ 53.472.000
Núcleo Sabesp	Sabesp 1	Programa de Regularização Fundiária	1.287	-			R\$ 117.000	
Total/Serviço			59.100	3.572	R\$ 35.898.600	R\$ 64.153.728	R\$ 4.305.270	R\$ 342.921.600

**Tabela 4** — Soluções propostas e estimativas de população<sup>90</sup> beneficiada e custos pelo Plano de ZEIS (2016). Fonte: Plano de ZEIS (2016) com adaptações feitas pelo autor.

<sup>90</sup> O Plano de ZEIS 2016 considerou o total de domicílios em Heliópolis em 17.923 (Censo 2010). Em consonância, em 2022 o Censo computou um total de 20.016 domicílios, preliminarmente, e uma população de 66 mil habitantes, ante 59.100 em 2010, um incremento de 12%. Dados em <wikifavelas.com.br/index.php/Maiores\_favelas\_do\_Brasil> e <economia.uol.com.br/noticias/estado-contenido/2023/03/17/ibge-brasil-tem-11403-favelas-onde-vivem-cerca-de-16-milhoes-de-pessoas.htm>. Acessados em 19 de jul. de 2023.

A escala de recursos necessários à equalização das pendências urbanas e habitacionais em Heliópolis traz à tona a necessidade de articulação das políticas urbanas a serem executadas em âmbito local com as demais políticas setoriais municipais, metas, orçamentos e cronogramas, por exemplo, com vistas a acompanhar e consolidar a inserção dos Planos de ZEIS desenvolvidos localmente nos Planos Municipais de Habitação (Plano de ZEIS, 2016, p. 3).



**Figura 73** — Mapeamento em 2023 de favelas, núcleos habitacionais em regularização e loteamentos irregulares no Município de São Paulo e, circulada em vermelho, a localização de Heliópolis. Fonte: Geosampa | Mapa digital da cidade (2023), com inserção feita pelo autor.

Porém os cobertores continuam curtos: de acordo com os dados mais recentes, a população residente em favelas na cidade de São Paulo foi estimada em 1,3 milhão (SEHAB/CEM, 2016). Com população calculada em 59.100 pessoas (Plano de ZEIS, 2016), Heliópolis então representa 4,55% da população a ser tratada pelos fundos de interesse social, o que ressalta a importância da articulação e do conhecimento de demandas locais para eventuais prioridades diante do panorama geral da cidade, bem como da participação social nas instâncias decisórias, conforme analisado a seguir.

### 3.11. O Conselho Gestor de ZEIS | 2017-2019

O texto constitucional de 1988, conforme observa Nascimento (2020), é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais, expandindo o projeto democrático

ao compatibilizar os princípios de democracia representativa e participativa, reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas.

Dado o advento das ZEIS, que demarcam os territórios populares como locais destinados a abrigar e manter os moradores originais – que devem anuir previamente qualquer projeto de intervenção, a partir da definição de parâmetros urbanísticos específicos, a serem construídos pela própria população<sup>91</sup> –, foi formado no final de 2016 o segundo Conselho Gestor de ZEIS de Heliópolis, então com 10 representantes eleitos pela sociedade civil<sup>92</sup>, organizada de acordo com núcleos de referência (Figura 74), e outros 10 indicados pelo poder público<sup>93</sup>, paritariamente.



**Figura 74** - Subdivisão por denominações locais apontadas pelos moradores, dinâmica que não se atém aos limites de glebas componentes de base fundiária em Heliópolis, resultando em 10 núcleos. Fonte: Plano de ZEIS (2016).

<sup>91</sup> E não os parâmetros da Lei Federal de Parcelamento do Solo ou de outra lei urbanística, estadual ou municipal, embora esses possam servir de referência.

<sup>92</sup> Sendo 10 membros titulares e 10 suplentes da população moradora das ZEIS eleitos por votação direta, dos núcleos: Heliópolis, Imperador, Mina I e II, Lagoa/Dom Pedro, Pam/Rocinha, E e N, Sabesp I e II, Portuguesa e Viela das Gaivotas (Córrego Independência).

<sup>93</sup> Sendo 10 membros titulares e 10 suplentes, entre os quais 2 representantes da SEHAB, 1 da Subprefeitura do Ipiranga, 1 da Sabesp, 1 da SDTE, 1 da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras (SIURB), 3 da COHAB e 1 da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), sempre indicados pelo próprio poder público.

Como principal objetivo declarado do Conselho, constava a necessidade de articulação da política habitacional local com as demais políticas setoriais municipais, metas, orçamentos e cronogramas, também buscando consolidar a inserção do Plano de Urbanização de Heliópolis nos Planos de Ação Quadrienal de Habitação (Plano de ZEIS, 2016, p. 3).

Suas reuniões tiveram início em 2017, discutindo qual tipo de regularização deveria ser priorizada, se a regularização de lotes, unidades habitacionais ou nomes de ruas, simplificadamente, o que trouxe à tona as áreas de maior precariedade ainda sujeitas a risco.

Domina a pauta a então ocupação na Gleba L2, que também tinha intercorrências com questões de contaminação e faixa de linha de alta tensão, o que envolvia tanto a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) quanto a de energia, Eletropaulo, que reclamava a breve liberação das áreas, dada a incidência de risco iminente.

A Municipalidade resgatou que no final de 2014 houve ocorrência de defesa civil na área, resultando no abrigamento emergencial de 36 famílias, incluídas no auxílio-aluguel, além do cadastramento físico-social de todo o restante da ocupação exposto a altíssimo risco, que estimou um total inicial de 557 famílias. Indicou, ainda, que à época os moradores foram orientados a deixar suas casas, para atendimento por auxílio-aluguel enquanto se aguardaria habitação definitiva, mas que, no entanto, todos permaneceram na área (Ata de 10/03/17).



**Figura 75** — Estudos de implantação de Conjuntos Habitacionais HIS pela SEHAB em terreno da Petrobras, então em análise para atendimento da demanda de famílias de Heliópolis em aluguel social, estimadas em mais de 3.000. Posteriormente o terreno passou a integrar o Lote 01 da PPP. Fonte: SEHAB/SP (2017).



Segundo relatos do Conselho Gestor, o não atendimento ao solicitado pelo Município ocorreu pela diferença de tratamento que se daria às famílias. Entre os primeiros 36 atendimentos e o cadastramento do restante da ocupação, a Portaria SEHAB n. 131/2015 limitou municipalmente as futuras disponibilizações de auxílio-aluguel por até 24 meses, ao fim do que não haveria garantia de atendimento habitacional definitivo, principalmente em Heliópolis – embora os terrenos da Petrobras ainda gerassem expectativa para essa realização no entorno imediato, como disposto no Plano de ZEIS (2016, p. 35).

Percebendo que tanto as primeiras famílias quanto as demais eram tratadas em um mesmo processo administrativo, já iniciado sob regras mais benéficas, as lideranças então reivindicaram auxílio-aluguel continuado com garantia de atendimento definitivo em Heliópolis, na área da Petrobras. “Trata-se, portanto, de processo de peleja em prol do atendimento garantido num primeiro momento” (Ata de 10/03/17).

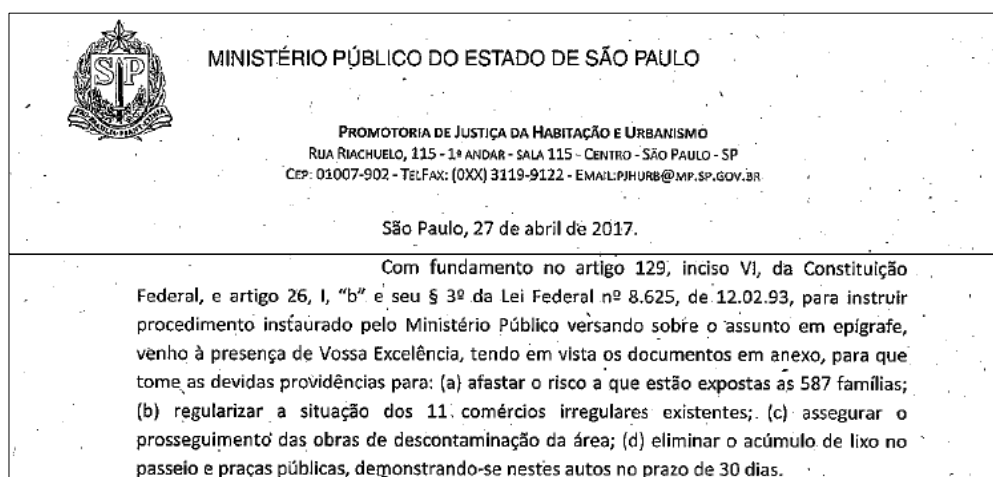


Figura 76 — Recortes de ofício do MP requerendo providências e afastamento de risco à Gleba L2, debatido em reuniões do Conselho de ZEIS, em 2017.

Mesmo com o assunto permeado por requerimentos do Ministério Público cobrando o equacionamento da situação de risco, apenas em agosto de 2018 foi apresentado o plano de remoção da ocupação da Gleba L. Atendendo às reivindicações populares, o Plano da SEHAB garantiu a inclusão das famílias no atendimento por auxílio-aluguel até serem atendidas com unidades habitacionais definitivas (Ata de 13/08/18). Retomados os trabalhos de cadastramento social, foram ao final incluídas em auxílio-aluguel 582 famílias, ante a previsão inicial de 557.

Com as demais informações que afetavam Heliópolis chegando já pré-determinadas pelo Município, como a redução de recursos para a sequência de obras do segundo Condomínio (B) da Gleba G, e a forma de comercialização de lotes da Gleba K, o Conselho concluiu pelo encaminhamento de um ofício à Sehab, solicitando o reconhecimento de seu caráter consultivo e deliberativo, e reiterando que todas as ações e intervenções deveriam ser previamente comunicadas e discutidas junto à população, considerando as atribuições do regimento interno e a natureza do Conselho Gestor de ZEIS (Ata de 11/05/18).

Em maio de 2019, resgatando que o terreno da Petrobras era parte de promessas antigas de diversos governos para solucionar o problema da habitação em Heliópolis, são também solicitadas oficialmente informações quanto à Parceria Público-Privada (PPP) Habitacional Municipal lançada em 2018 - a ser tratada no subcapítulo 3.12, adiante -, destacando-se três pontos: quais serão as famílias beneficiadas? Quais critérios serão utilizados? Como será o atendimento para as famílias que não tiverem renda? E que “muitos líderes comunitários que já faleceram lutaram por anos para viabilizar esse terreno para moradia social e não é justo que agora a área seja entregue a interesses privados” (Ata de 10/05/19). Entretanto, frente à falta de participação popular, as respostas a essas questões já constavam no edital de licitação da primeira concorrência da PPP, lançado em 2018 e analisado no próximo subcapítulo.

Observando que o mandato de três anos dos conselheiros estava para terminar em dezembro de 2019, iniciaram-se as tratativas para o desenvolvimento de novas eleições, buscando também formas de ampliar o alcance e a participação popular, lembrando a baixa adesão na eleição de 2016<sup>94</sup>. Embora o Conselho tenha obtido conquistas, como a garantia de atendimento definitivo das famílias que foram removidas da Gleba L, sobre a baixa adesão comentava-se o descrédito da população em relação à efetividade da participação, além da percepção generalizada de falta de atenção do poder público com as demandas locais, tais como de organização do trânsito interno às Glebas, arborização e qualificação das vias de automóveis e calçadas de pedestres, ainda sem encaminhamentos concretos – embora também previstas de tratamento pelo Plano Regional da Subprefeitura do Ipiranga, a partir da consolidação do último Plano Diretor (SUB-IP, 2016).

---

<sup>94</sup> Em 2016 foram computados o máximo de 114 votos e o mínimo de 10 para a eleição dos representantes da sociedade civil, nos núcleos Heliópolis e Imperador, que têm uma população estimada em 9.229 e 6.497 pessoas, respectivamente (Plano de ZEIS, 2016).

### 3.12. A PPP | 2018 –

Em decorrência do impeachment presidencial de 2016, momento acompanhado de grave crise econômica e crescente descrédito político em âmbito nacional, a eleição municipal nesse mesmo ano apresentou um crescimento de votos brancos e nulos de 30% em relação à eleição de 2012 (CLETO, 2016). Como resultado, a troca de gestão em 2017 foi marcada pelo tom da antipolítica e da redução do papel do Estado, com a ampliação da delegação de atividades de responsabilidade do poder público à iniciativa privada. Surgiram então propostas de privatizações e desestatizações de parques, espaços públicos, áreas de lazer municipais e determinadas atividades municipais, temporariamente, via concessões ou Parcerias Público-Privadas (PPPs), ganhando a área de habitação um dos projetos nesse campo.

O conceito de PPP se baseia, resumidamente, na transferência de determinadas competências do poder público à iniciativa privada, incluindo terrenos ou instalações, para a execução de obras e/ou administração por período determinado. Pela exploração da atividade, a iniciativa privada pode tanto ter que compartilhar frações do lucro, quanto receber valores específicos periódicos, os quais são postos em concorrência.

Entre as críticas ao modelo, constam as questões de se privatizar assuntos com implicações sociais, nunca solucionadas pela simples iniciativa privada, como a moradia de interesse social ou o acesso a centros esportivos municipais, e a possível potencialização da financeirização de atividades-fim governamentais, com vistas aos negócios se tornarem mais atraentes à iniciativa privada, após já equalizados – o que pode implicar em aumento ou em novas taxas, além dos desembolsos públicos prévios aos lançamentos da PPP, inclusive em planejamento.

Entre as premissas que norteiam os eixos da proposta de PPP Municipal Habitacional, consta incluída a questão de investimentos privados prévios para o projeto, aprovação e produção de empreendimentos, sem a participação direta do orçamento municipal, o qual entraria em capitalização posterior, via pagamento de contraprestação pelos serviços prestados. Em uma espécie de financiamento às avessas, no qual o poder público entra com os terrenos, recebe Empreendimentos produzidos pelo parceiro privado e posteriormente paga contraprestações, a PPP Municipal Habitacional lançada no início de 2018 previa a ousada meta de iniciar a construção de 34 mil unidades habitacionais até o fim da gestão (2020), não cumprida.

Na esteira da divulgação dos planos de se realizar a PPP, no início de 2018 foi efetuada consulta pública quanto ao seu escopo, às suas diretrizes e aos 12 pretendidos lotes de atuação, dos quais quatro envolviam Heliópolis (33%). Entre os questionamentos feitos na consulta pública, em Heliópolis foi apontada a ausência de previsão das obras de regularização fundiária, redes de água, esgoto e drenagem e pavimentação da Gleba K, especificamente nos núcleos Lagoa, Santa Luzia e Copa Rio, o que ensejou a inclusão desses encaminhamentos no 3º Lote (SEHAB/SP e COHAB/SP, 2018, Questão/Sugestão 8).

Posteriormente consolidado, o edital estipulou um período total de concessão de 20 anos, para todos os lotes, com vigência de fato a iniciar a partir da conclusão de uma etapa preliminar, de levantamentos, estudos e propostas, que deveriam ser aprovados pela COHAB, gestora dos contratos. Os 20 anos de concessão devem incluir etapas de licenciamento (18 meses prorrogáveis) e de implantação da totalidade do projeto (de até seis anos), a partir das quais ocorrerá a administração do contrato, com a iniciativa privada realizando a manutenção e gestão dos empreendimentos HIS, enquanto passa a receber contraprestações mensais, previamente estipuladas junto ao poder público quando da licitação. Mês a mês, as contraprestações ainda podem sofrer descontos, a depender da avaliação da ação privada na gestão do contrato, intermediada por uma terceira empresa gerenciadora<sup>95</sup>, a ser contratada pela concessionária com o fim de realizar relatórios técnicos mensais.

Pela comercialização de unidades produzidas, as concessionárias devem receber, além da integralidade do resultado das vendas das tipologias HIS, 80% do resultado das vendas de HMP e HMC, dada a utilização de áreas públicas em terrenos cedidos. Nos empreendimentos comerciais ou de serviços, deve ser realizado o compartilhamento de receitas de aluguel ou exploração, prevendo-se a devolução das áreas ao poder público ao término da concessão.

Tipo	LOTE 1		LOTE 2		LOTE 3		LOTE 4	
HIS-1	2100	60%	1020	60%	1260	50%	636	57,8%
HIS-2	700	20%	340	20%	420	16,7%	232	21,1%
HMP	350	10%	340	20%	420	16,7%	232	21,1%
HMC	350	10%	-	-	420	16,7%	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>3500 unidades</b>		<b>1700 unidades</b>		<b>2520 unidades</b>		<b>1100 unidades</b>	

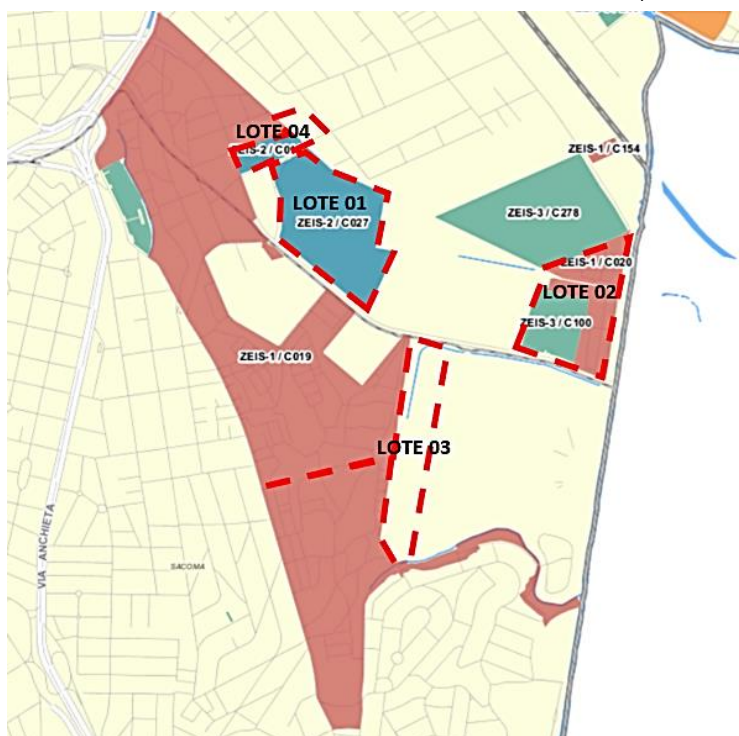
**Tabela 5** — Em Heliópolis constaram previstas no primeiro edital, de 2018, 8.820 habitações, em 4 lotes, distribuídas nas modalidades de HIS a HMC (Edital da Concorrência Internacional COHAB n. 001/2018).

<sup>95</sup> A ser contratada pelas concessionárias após aprovação pela COHAB.

O escopo das concessões ainda prevê que a implantação dos empreendimentos deve ser acompanhada de certos itens de qualificação da infraestrutura urbana, como ciclovias, equipamentos públicos e de serviços, além de apoio à gestão de lista de beneficiários indicada pelo poder público, trabalho social pré e pós-ocupação e, por fim, a gestão e manutenção de condomínios, espaços livres e áreas verdes, a serem administrados pelo parceiro privado.

Pré-determinando a quantidade de unidades habitacionais e suas modalidades, o escopo, as garantias de contrato, sua forma de avaliação, cálculo de contraprestação e lotes em licitação, a SEHAB e a COHAB então estruturaram e lançaram duas Concorrências Internacionais, em 2018 e 2020, prevendo habitações nos formatos de Interesse Social (HIS 1 e HIS 2), Mercado Popular (HMP) e Mercado COHAB (HMC), destinados gradativamente às faixas de renda de (conforme Edital da Concorrência Internacional COHAB n. 001/2018):

- HIS-1: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.862,00 (3 SM);
- HIS-2: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 5.724,00 (6 SM);
- HMP<sup>96</sup>: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 9.540,00 (10 SM), e;
- HMC<sup>97</sup>: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 19.080,00 (20 SM).

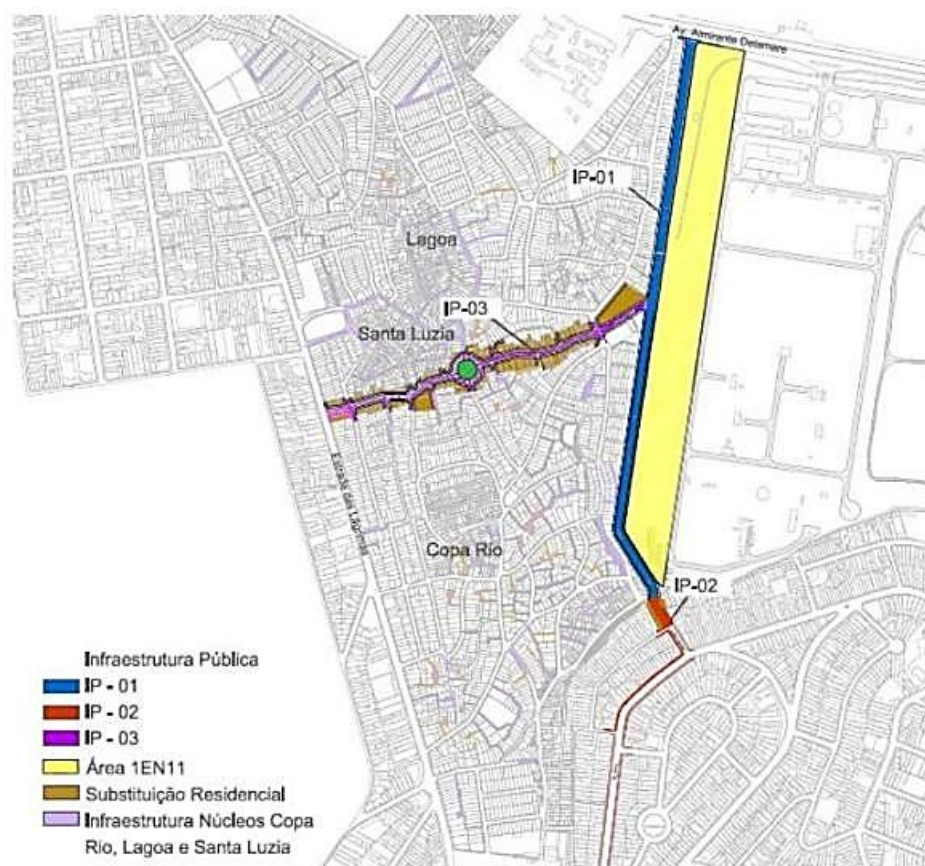


**Figura 77** – ZEIS em Heliópolis pelo PDE/14. Em vermelho, ZEIS-1; em azul, ZEIS-2; e, em verde, ZEIS-3. Identificação dos lotes da PPP Municipal Habitacional feitas pelo autor. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022).

<sup>96</sup> Unidade habitacional com no máximo dois sanitários e até uma vaga de garagem.

<sup>97</sup> Habitação de Mercado COHAB, modalidade criada por seu estatuto social.

Conforme a Figura 77, em sua maior parte, os quatro lotes propostos no bojo da PPP seguem cartograficamente as definições do PDE e do Zoneamento (Lei n. 16.402/2016), que mapearam ZEIS e áreas subutilizadas com potencial para a produção de HIS e HMP.



**Figura 78** — Plano urbanístico de referência para o Lote 03 prevendo a criação de eixo viário e consequentes remoções, concomitantemente à qualificação urbanística dos núcleos Lagoa, Santa Luzia e Copa Rio. Fonte: Edital SEHAB/SP e COHAB/SP (2018).

Realizada a definição de perímetros e detalhes do escopo, surgem então críticas, questionamentos e apoios ao Programa, que acabaram dividindo as posições dos moradores, tanto a favor como contra o projeto. Os favoráveis à iniciativa comemoraram o anúncio massivo de unidades a serem construídas e seu potencial de atendimento aos deslocados inscritos na fila da habitação (FSP, 2018). Os contrários questionaram (Ata de 10/05/19):

- A não validação prévia pela população local das intervenções previstas, em áreas de ZEIS, já com Conselho Gestor formado;
- A inclusão de áreas antes previstas exclusivamente para o atendimento de famílias em auxílio-aluguel em Heliópolis;
- A proposição de remoções, substituição residencial e conexão viária sem um debate prévio com a população, no tocante à qualificação de infraestrutura das áreas Lagoa, Santa Luzia e Copa Rio, incluídas no Lote 03;

- O comprometimento dos empreendimentos pela disponibilização à lista geral de inscritos da fila de habitação municipal, por sorteio e com critérios de renda, o que poderia acabar excluindo as famílias removidas localmente, mesmo diante de critérios de pré-seleção regionais;
- A diversificação da produção habitacional não só em HIS e HMP, mas também em HMC em áreas de ZEIS 2 e 3<sup>98</sup>.

Não obstante os receios de parte da população, após as duas concorrências apenas o Lote 01 foi licitado<sup>99</sup>, o que, entretanto, ainda representou a destinação de uma das áreas tidas como de âmbito local, a maior da Petrobras, para o atendimento da fila do Município e, assim, o possível comprometimento do equacionamento das famílias que aguardam prometido atendimento especificamente em Heliópolis - então mais de 3.000 famílias.

O licitado Lote 01 ainda se encontra em fase prorrogada de licenciamento dos Conjuntos Habitacionais (RADAR PPP, 2022), que devem contar (conforme a Tabela 4), com 3.500 unidades, sendo 2.100 HIS-1, 700 HIS-2, 350 HMP e 350 HMC, representando estas últimas 10% do total. Prevendo originalmente o Edital de 2018 os valores de R\$ 598,6 milhões de contrato para esse Lote, sendo R\$ 46,9 milhões em obras de infraestrutura, R\$ 110,3 milhões de investimentos em equipamentos e R\$ 56,7 milhões de contraprestação anual máxima, o que equivale a R\$ 1.688,00 por unidade HIS entregue, o contrato foi fechado em R\$ 616,3 milhões (RADAR PPP, 2022), um ágio de R\$ 26,7 milhões (3%), a serem pagos também pelo poder público, em contrapartida.

Assim como na Gleba L, o principal entrave ao licenciamento e à viabilização do empreendimento no Lote 01, é também a questão de contaminação por metano, neste caso por ser uma antiga área da Petrobras, o que demanda mitigação e remediação prévias, e, ainda, o desenvolvimento de alternativas físico estruturais, como pilotis e mezaninos (Edital, 2018, p. 82), como formas de afastar as habitações do solo.

---

<sup>98</sup> ZEIS 1 – locais habitados por população de baixa renda destinados à regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de HIS; ZEIS 2 – áreas não edificadas ou subutilizadas, adequadas à urbanização e a Empreendimentos HIS; ZEIS 3 – imóveis deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, adequados à conversão a HIS.

<sup>99</sup> Conforme reportagem da Folha de São Paulo: “O principal obstáculo, porém, é conseguir atrair a iniciativa privada, já que uma proposta semelhante do governo Geraldo Alckmin (PSDB) apresenta por enquanto resultado tímido. O governo do Estado lançou, em 2012, uma PPP para construir unidades em áreas subutilizadas no centro. Do edital para 14.124 apartamentos, até agora foi fechado apenas um primeiro lote com 3.683. Destas, 126 foram entregues, e há um mega condomínio na região da Luz em estado avançado de construção.” (FSP, 2018)



**Figura 79** — Investigação ambiental detalhada e Avaliação de risco à saúde humana para o Lote 01, em investigação do solo e águas subterrâneas, em atendimento à CETESB. Fonte: Edital (2018, p. 82).

Na recepção popular das propostas da PPP em Heliópolis, outro incidente à ocasião de seu lançamento foi o anúncio concomitante de retomada do programa de comercialização na Gleba K, dos mesmos lotes regularizados entre 2001 e 2008, como forma de capitalizar a melhoria na estrutura e nos serviços públicos oferecidos na região (GOMES, 2018), o que gerou tanto expectativas quanto contestações por parte da população. Entre os apoiadores, figuraram os empreendedores locais que buscavam regularizar sua situação de propriedade para obterem suas respectivas licenças de funcionamento.

Na ocasião, segundo a COHAB, 93% dos lotes saíam por até R\$ 8.000, com parcelas de no mínimo R\$ 150 por mês e financiamento em até 30 anos, sendo abatidos 76% do preço de mercado. Para os líderes comunitários, os mais de 30 anos de ocupação, e o descaso do poder público quanto à melhoria efetiva das condições urbanas e habitacionais, já legitimariam o direito às terras, por fim construída, em grande parte, por eles (GOMES, 2018).

"É covardia dizer que [o terreno] não é meu", diz o empresário e líder local Luciano Celestino, 42, desde 1986 em Heliópolis. "A gente que construiu tudo", diz Heleno Manoel dos Santos, 57, eletricista automotivo.

"Quem vai pagar pelos anos que eu fiquei morando com rato, no esgoto, sem saneamento?", diz o comerciante e conselheiro local Emerson Santana, 43, há 40 na comunidade.

"Por essa viela não passa um sofá", diz Macarrão, apontando primeiro para uma viela de um metro de largura e depois para uma idosa em uma cadeira de rodas, atrás do portão de uma casa. Recuos e obstáculos nas vielas dificultam a chegada de serviços e a passagem de móveis, eletrodomésticos e pessoas com mobilidade reduzida. Também representante comunitário, o educador Manoel Otaviano, 54, olha para a laje de uma casa que cobre a viela. "Não passa nem ar." (GOMES, 2018)



Já quanto ao Lote 03, que previa 2.520 unidades: após duas tentativas de licitação, em 2018 e 2020, não será mais objeto de Parceria Público-Privada e, em consequência, tampouco de intervenções casadas de tratamento das áreas precárias da Gleba K, que seguem sem solução. Contudo, em 2022 foi reeditado pelo Governo do Estado novo programa intitulado Viver Melhor, com orçamento de R\$ 20 mi, destinado à execução de melhorias habitacionais, nos limites do Lote 3 antes pretendido pela PPP (Figura 77), em área agora doada pela Sabesp e destinada pelo Município à implantação de parque linear – em nova alternância de planos.

No Programa Viver Melhor, as intervenções de melhorias habitacionais são concentradas e finalizadas nas fachadas em tons de cores vibrantes, principal marca do Programa, e, nesse caso, limitam-se às moradias que ficarão defronte ao Parque. Ao contrário do primeiro programa de melhorias habitacionais de fins dos anos 1980 – que, no SEAC não previam assistência técnica apropriada e fornecia os materiais diretamente às famílias, um dos fatores avaliados como de então insucesso –, o Programa Estadual prevê a licitação de construtoras, que devem contar com agentes sociais em suas equipes.



**Figura 80** — Fachadas de moradias contempladas pelo Programa Viver Melhor em frente à área do Parque da Cidadania Heliópolis, agora doada pela Sabesp. Fonte: Baptista (2022) | Créditos: Divulgação/Governo de SP.

No Programa Viver Melhor, a equipe social fica encarregada de mobilizar a população, divulgando o projeto e convocando reuniões previamente ao início das intervenções, apresentando também a equipe de obras e proposições de cronogramas para acesso às moradias e início de execução do projeto, casa a casa.

Embora a principal marca do Programa consista na reforma das fachadas, são previstas também melhorias internas às moradias, para as quais, após a apresentação à população beneficiada de possibilidades, como execução de acabamentos, reforços estruturais e ajustes internos, inclusive de elétrica e hidráulica, são indicadas pelos moradores suas demandas pontuais internas, as quais devem ser analisadas pelas equipes do contrato, após vistoria – a qual pode concluir pela proposição de outros ajustes, até se encontrar um denominador comum, frente às limitações técnicas e de orçamento e a escala global de intervenção.

A seguir, apresentam-se Quadros Resumo para melhor entendimento do capítulo, principais programas habitacionais executados, e suas localizações.

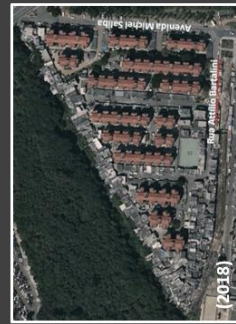
### Capítulo 3 Heliópolis após a Constituição de 1988



FUNAPS K-120 | 1989



FUNAPS Lagoa | 1992



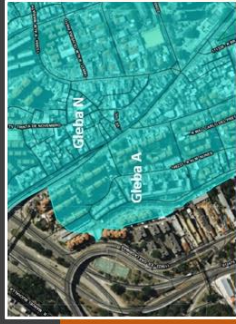
CINGAPURA L2 (FMH) | 1995



CINGAPURA A | 1996



GLEBA G | Alojamento  
(2004)



Implicações de base fundiária



COHAB Gleba N | 1998



Gleba K – Regularização |  
comercialização (2008)



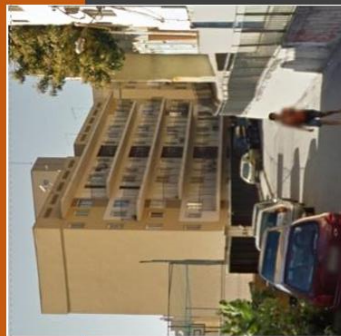
CDHU H | 2013 (2006)  
3.887 unidades e 992 lotes



Quadro Resumo 4 – Capítulo 3: A diversificação de Programas Habitacionais pós 1988 e o Governo do Estado. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções feitas pelo autor.

# Capítulo 3

## O PAC (2009)



Cristo Redentor | (2012)



Comandante Taylor | (2015)



Sabesp 1 | (2011 -)



Estrada das Lágrimas | (-)  
1.090 unidades PAC



Gaiivotas (-)



Gleba G | 2010 (2014 -)  
1.620 unidades PMSP

Quadro Resumo 5 – Capítulo 3: O Governo Federal, as paralisações de obras e os projetos e recursos municipais. Fonte: GeoSampa | Mapa digital da cidade (2022), com inserções feitas pelo autor.

## CONCLUSÃO

“Consideremos o território como um conjunto de sistemas naturais mais os acréscimos históricos materiais impostos pelo homem. Ele seria formado pelo conjunto indissociável do substrato físico, natural ou artificial, e mais o seu uso, ou em outras palavras, a base técnica e mais as práticas sociais, isto é, uma combinação de técnica e política” (SANTOS, 1997).

A preocupação com situações de posses, desacordos construtivos e territórios irregulares não é recente no Brasil, e ensejou formas diversas de tratamento ao longo do tempo, como se abordou no desenvolvimento dos capítulos desta dissertação. Entretanto, a histórica má distribuição de renda segue se materializando em territórios periféricos onde, somada à má distribuição de recursos e de investimentos públicos, são acentuadas as diferenças com as porções da cidade tidas como regulares, formais e servidas de infraestrutura.

Economicamente, não obstante se considere que há uma escalada da irregularidade no Brasil, seguem as cidades de forma geral conformando uma paisagem física e uma massa de recursos construídos, que são apropriados às finalidades de produção e consumo (HARVEY, 1982), sempre adequados como reflexo de determinada realidade social – ótica sob a qual, independente do reconhecimento oficial do Estado, a irregularidade segue uma dinâmica urbana e habitacional própria, transacionada de forma informal.

Independente das causas, percebem-se consequências e as pesquisas acabam revelando a recorrência de um padrão de construção informal, quase sempre desassistido, onde, para além de um considerável contingente populacional exposto a riscos ou insalubridade, observada as consequências da ilegalidade e não titulação oficial, sempre paira, também, a iminência da remoção, de tal forma que o panorama geral relatado nos permite questionar a lógica do que seria padrão, regra ou exceção. Nesse cenário, Heliópolis se revela como objeto de particular interesse, pois a incompletude de programas que se iniciam, mas cujo término é incerto, para além de uma suposta inércia do estado, acaba por evidenciar um poder público de presença seletiva, conturbada, intermitente e controversa, como em uma ausência planejada, plena de descompassos, mesmo antes da Vila Provisória de 1971.

A História de Heliópolis, apresentada neste texto, ilustrou e reconstruiu **três vértices do contexto e tratamento da produção periférica da cidade de São Paulo**, e de sua leitura enquanto processo. São eles, observadas interseções e desdobramentos: seu lugar na evolução das formulações, dos conceitos e dos discursos sobre Cidade e Habitação; o efeito

da constituição do território sob o viés da legalidade contra o da irregularidade, como conceitos e como prática, e; o lugar afastado da Habitação popular na agenda pública.

**Quanto à evolução das formulações e surgimento da agenda de Habitação e Cidade**, em abordagens iniciais anteriores à redemocratização do país, para além de remoções e do desfazimento de áreas precárias que marcaram o período, o assunto tinha também como pano de fundo o tratamento da saúde pública. Essa linha de tratamento inicialmente se materializou tanto na instalação de alojamentos provisórios em substituição a determinadas áreas, quanto em reflexões nas produções acadêmicas da época – como na tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Epidemiologia da USP, intitulada *Moradia da Pobreza: habitação sem saúde* (PASTERNAK, 1982) –, também demonstrando uma preocupação com a forma ainda não consolidada das ocupações, então recentes e sem acesso à água, esgotamento sanitário e energia elétrica. Isso potencializava a insalubridade em situações aglomeradas de ocupação, das quais sua forma de execução não deixa de ser uma derivação extrapolada da cultura de autoconstrução presente na formação da própria cidade, desacompanhada de infraestrutura, em diferentes níveis, como pode ser concluído já no primeiro capítulo deste trabalho.

Diante dos fracassos de contenção e de negação e da pulverização e consolidação edilícia das áreas ocupadas, em paralelo ao processo de redemocratização, à medida que se ia abandonando a espécie de alternativa única dos desfazimentos foram formulados programas como o Pró-Luz, o Pró-Água e o Pró-Favela. Também com paralelos à forma histórica de produção das periferias da cidade, que foram sendo integradas pouco a pouco, nas ocupações também foram buscadas soluções pontuais ou setORIZADAS, com evidente fundo sanitário – como abastecimento de água, energia e esgotamento –, porém, de tal forma que, em um todo ainda alienado das questões e normativas urbanísticas em geral, remanesceram situações de insalubridade ou de risco, geradas tanto por questões ambientais (como córregos e encostas), quanto pelas próprias edificações, ou pela relação entre elas, precariedades em consolidação que só vieram a começar a ser tratadas posteriormente, pouco a pouco.

Essas mudanças de tratamento ao longo do tempo se refletiram na organização do presente trabalho, que percebeu em Heliópolis os momentos de tentativas de remoção e transitoriedade que marcaram o período até o início dos anos de 1980, entremeados pela tensão entre ações pontuais de melhoramento ou de desfavelamento, até seu quase

reconhecimento, com o impulsionamento das experiências de urbanização (SARAIWA; BRAJATO, 2021), as quais, como tratamento do meio urbano, em conjunto a ensaios de produção habitacional, foram ganhando potência em experimentações a partir de 1988. Buscar compreender esse quadro demandou o resgate, em perspectiva mais ampla, das políticas a nível municipal, – que, por seus processos decisórios territoriais, seus instrumentos e seus procedimentos, fizeram incidir repercussões locais também na escala do detalhe e, simultânea ou posteriormente, em sua replicação ou reprodução como fenômeno mais abrangente, também problematizando os processos de produção das políticas relativas às periferias, como exposto a seguir.

Extrapolado o processo cultural de formação da cidade, ao se eximir o próprio Poder Público em Heliópolis do cumprimento dos requisitos municipais desenvolvidos ao longo do tempo, acabaram se suprimindo, por exemplo, áreas comuns e possibilidades futuras de regularização, agora sem anistia, em seus detalhes, o que é evidente tanto no caso das aprovações preliminares por Lei ou Decreto de Conjuntos (os quais, contudo restam ainda irregulares), quanto na supressão das poucas áreas livres que se pretendiam em Heliópolis, no curso inicial de sua ocupação assistida, em um momento ainda anterior à dicotomia meio-ambiente e meio urbano, e diante de enorme demanda reprimida por moradia<sup>100</sup>.

Tais situações, ao serem replicadas como fenômeno mais abrangente, em especial diante da escala de Heliópolis e suas sobreposições, denotam arestas em problemas de solução pendente, a partir dos quais é possível questionar em partes e diferentes gradações as intervenções realizadas e, ao fim, seu êxito para a reversão de quadros de irregularidade, insalubridade, de isolamento e de exposição a riscos – inclusive no que diz respeito à insistente ausência de infraestrutura em certas e extensas áreas do território (Figura 72). Tudo isso compromete, por fim, as próprias concepções e os conceitos dos modelos, mais políticos que técnicos, quando adotados – fazendo com que, em um meio urbano ainda em partes precário, sem entrar em pormenores, a avaliação de grande parte da população é de não ter havido melhoria das condições de habitação, apesar das inúmeras e sobrepostas

---

<sup>100</sup> São exemplos os casos: (i) do loteamento de pequenas áreas antes pensadas como de recreio, abordado no subcapítulo 2.5; (ii) dos Conjuntos Cingapura, sem observação a áreas comuns e de lazer, tratado no subcapítulo 3.4; (iii) da ausência de áreas de uso misto, como pôde ser visto nos subcapítulos 3.1, 3.3, 3.4 e 3.7; e (iv) da implantação de Conjuntos sem a observação de seus limites e incidentes fundiários, como destacado nas análises da Gleba A (Figuras 42 e 48).

intervenções<sup>101</sup>, segue o território sendo geralmente estigmatizado – vide a matéria *Uber chega à Heliópolis, mas, recusa de motoristas é entrave* (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

Por todo o percurso, é notado que as noções de oficial, em contraposição ao que seria irregular, são desconectadas das premissas adotadas para as intervenções de qualificação realizadas. Insuficientes, tanto em termos de produção de cidade quanto de habitação, são mantidas situações que seguem distantes da titulação em nome dos moradores e, assim, sem vontade política e disponibilidade técnica e orçamentária, o processo não se completa.

**No tocante ao tratamento da irregularidade e à constituição da legalidade**, como conceitos e como prática, fica evidente no relatado ao longo dos capítulos em Heliópolis que, ao serem dotadas certas áreas ocupadas de infraestrutura, embora fosse declarado que o intuito final se tratasse da regularização fundiária, a titulação de moradores, que é seu objetivo fim, restou mero discurso, de forma que, após anos de intervenções em Heliópolis ainda pouco se percebe o efeito da legislação construída em termos de incorporação à cidade e de titulação de moradores, mesmo em grande parte dos Empreendimentos públicos.

Embora em alguns momentos as intervenções tenham pretendido tornar determinadas áreas aptas à regularização fundiária, atendendo a normas e parâmetros instituídos pelo próprio município, caso da regularização parcial da Gleba K entre 2001 e 2008, que aproveitou trechos principalmente implantados nos anos de 1980 e culminou na individualização de 992 títulos imobiliários. Tais títulos de lotes, mesmo tendo sido parte das demandas populares e negociações iniciais em Heliópolis (Figura 20), acabam por configurar produtos de difícil comercialização a moradores que estão nas áreas há décadas – ou a terceiros sucessores, que já pagaram informalmente por suas aquisições. Seguindo, entretanto, a COHAB titular e responsável pelas áreas, parte das tentativas de usucapião pelos moradores acaba sem efeito, como analisado no subcapítulo 3.5 – quando aplicado o disposto no Estatuto da Cidade e seus instrumentos, em áreas consideradas públicas, em comercialização por programa habitacional ou, ainda, objeto de regularização fundiária.

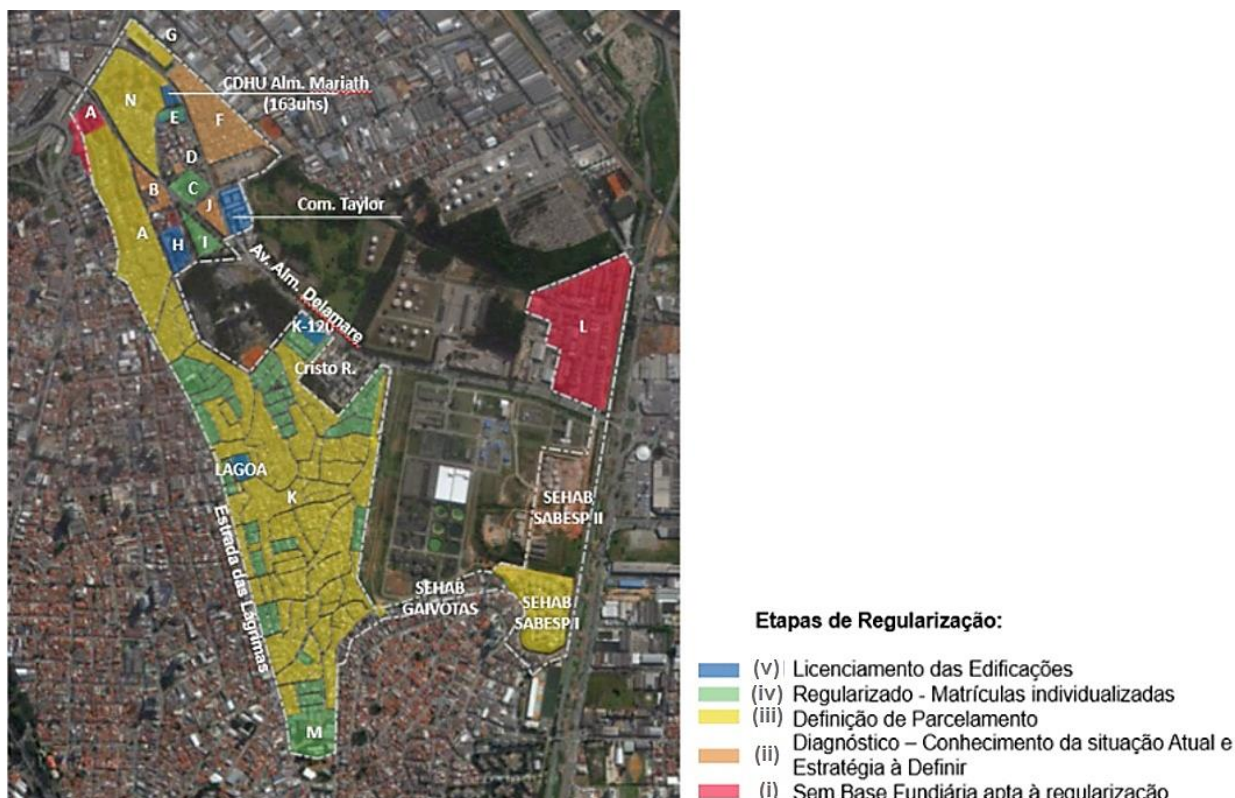
Para além do impasse da comercialização – inerente ao Estatuto da COHAB; à exceção de alguns Empreendimentos e dos 992 títulos emitidos, identificados em verde na Figura 81,

---

<sup>101</sup> Avaliações que são destacadas, em especial, do diálogo existente mais recentemente entre os subcapítulos 3.11 e 3.12 do presente texto.



grande parte do território ainda depende da conclusão da regularização fundiária e edilícia e, assim, de novos investimentos – tal como demonstrado no subcapítulo 3.8 - o PAC, que, sem sequência e conclusão, tem suas realizações comprometidas; assim como alguns Empreendimentos que, não regularizados, seguem demandando manutenção e adequações, a cargo do município – quase como em uma locação social, porém, sem compromissos.



**Figura 81** - Mapa de situação urbanística e estágio de intervenções relacionadas à regularização fundiária. Fonte: Plano de ZEIS, 2016, com gradação das Etapas de Regularização pelo autor.

Não obstante, os objetivos primeiro e final dos processos de regularização fundiária seguem sendo a titulação e, assim, esses processos se iniciam e terminam nos cartórios de registros de imóveis. Observando que incidem diferentes requisitos para a regularização de áreas ocupadas e de conjuntos habitacionais, e em atenção às questões próprias de base fundiária, foi possível, partindo do Plano de ZEIS de 2016, inferir uma situação heterogênea, em gradação no território em Heliópolis, conforme a figura 81, sendo:

- i) Em vermelho: quando não há título imobiliário apto à sequência de regularização fundiária, onde, além de trecho que não possui matrícula na Gleba A, foi incluída a Gleba L, de parcelamento não permitido pelo art. 3º da Lei Federal 6.766/79;
- ii) Em laranja: quando, havendo matrícula, é necessário diagnóstico e elaboração de levantamentos físico multidisciplinares, das condições urbanísticas, ambientais e sociais – as quais ainda podem concluir por remoções para execução de obras;

- iii) Em amarelo: quando, havendo matrícula, diagnósticos e intervenções prévias, o estágio se encontrava em definição de parcelamento – não excluída a possibilidade de novas intervenções, de áreas remanescentes e de novos processos de aprovação de conjuntos internos;
- iv) Em verde: lotes e conjuntos individualizados registrados em cartório. É o caso dos Conjuntos Renda Média e dos 992 lotes da Gleba K – agora incluindo os Conjuntos da Gleba H e o mutirão Lagoa, regularizados entre 2018 e 2019 (como abordado nos subcapítulos 3.7 e 3.9);
- v) Em azul: lotes em fase de regularização de conjuntos habitacionais, geralmente dependentes de adequações para atendimento de requisitos, urbanísticos, de segurança, contra incêndio, de acessibilidade e ambientais.

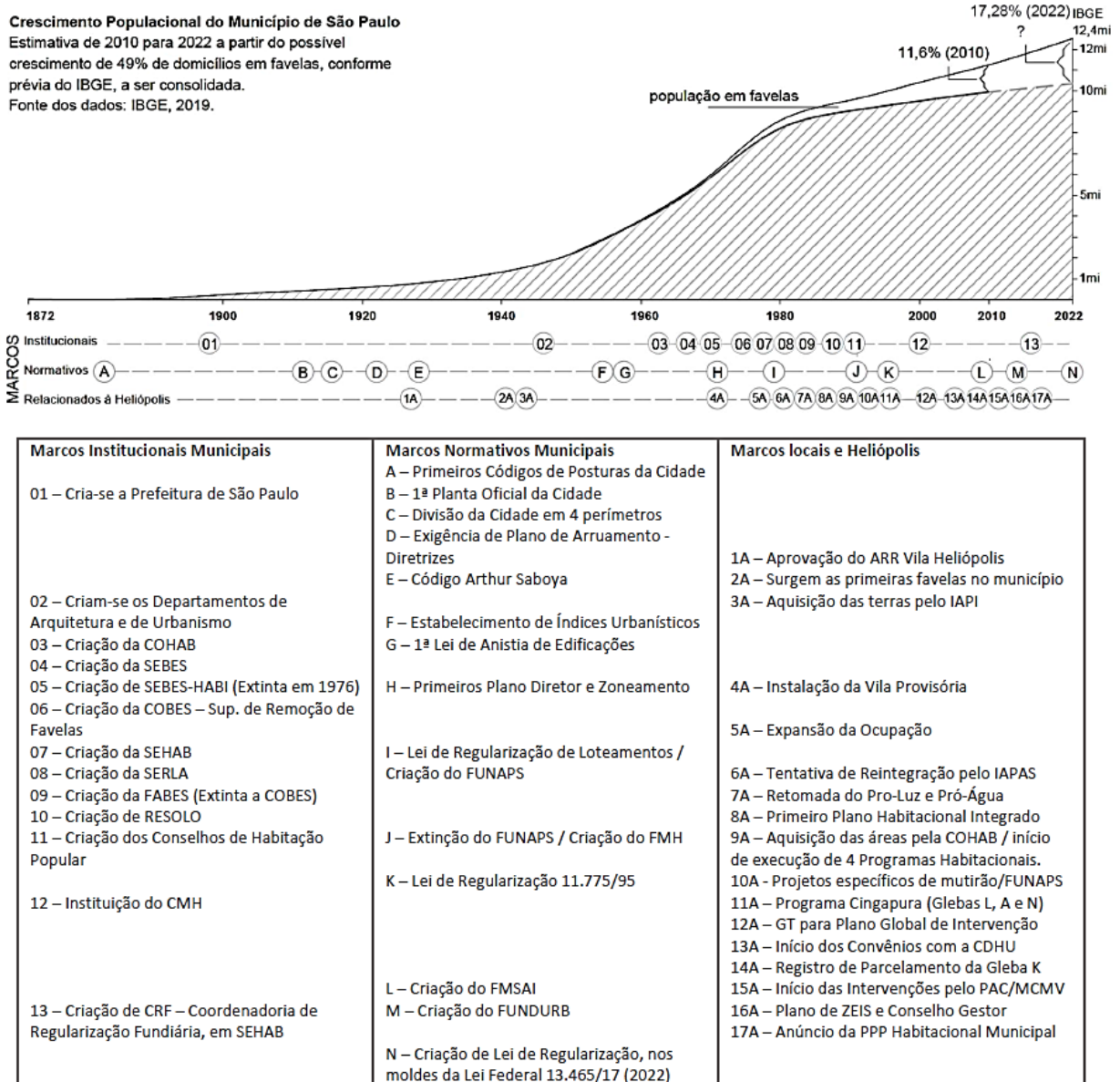
Desde os levantamentos de 2016, a situação pouco se alterou. Nesse período, as paralisações do PAC e do MCMV – que demandavam a conclusão da regularização fundiária para as áreas de intervenção – e a ausência de convênios com a CDHU evidenciam um cenário quase estático. Acompanhando a alteração de conceitos urbanísticos e sociais, não obstante, o lugar da Habitação na agenda pública sempre se transforma. Como se evidencia no Capítulo 1, a habitação social passou a ser vista como objeto da ação pública no Brasil apenas nos anos de 1940, e na cidade de São Paulo somente nos anos de 1960.

**O posicionamento da habitação enquanto intervenção pública** chegando tarde, se consolidou, inicialmente, na assistência social e transitou pelas áreas de regulação e controle até chegar em produção de fato, com idas e vindas que percorreram (e percorrem) a estrutura administrativa municipal, em uma alternância de iniciativas em rumo errante.

Políticas do Estado são perenes – como é o exemplo do que ocorre com a saúde e com a educação no Brasil. Elas são amparadas por dispositivos e por regras de investimento público. Já as Políticas de Governo têm características efêmeras e de ocasião, com grande dependência das situações econômica, social e política do momento, e de fatores que precisam se agrupar em demandas para garantir a evidência e a viabilização de programas – como tem sido com a habitação, de maneira geral.

Em um cenário em que o reconhecimento do direito à moradia ainda é frágil e intermitente, Heliópolis representa um fenômeno que não se encerra em si: a falta de sequência das políticas urbanas no território acaba as evidenciando como políticas de Governo. Não obstante, há uma correlação por períodos, como os que ensejaram a divisão desse trabalho, que demonstra similaridades e evolução nos modos como são encaminhadas as questões

habitacionais e urbanas, cada vez mais reconhecidas como necessárias de equacionamento. O gráfico 4 a seguir demonstra no tempo os principais marcos institucionais e regulatórios municipais, bem como os marcos locais de Heliópolis:



**Gráfico 4 e Quadro 3** — E o futuro? Linha do Tempo com marcos relacionados à Heliópolis e evolução da população na Cidade. Demonstrando o descompasso da ação pública em territórios populares, a população em áreas irregulares não consolidadas pode ter atingido 17,28% em 2022. **Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados apresentados neste trabalho, sendo, sobre populações, em especial o IBGE e PASTERNAK.

Por outro lado, sobre a natureza do Estado e a manipulação de seus institutos, com sinal contrário, ocorreu o retardamento por cinco anos da regulamentação em São Paulo, pela Lei Municipal nº 17.734/2022, sobre o disposto pela Lei Federal nº 13.465/17, que acabou por reproduzir parte de seu texto, enquanto delega determinados instrumentos para regulamentação posterior, principalmente aqueles relacionados à configuração edilício

fundiária, tal como sobre o condomínio urbano simples e o direito de laje, em parte mais relacionados às ocupações populares do que aquelas produzidas pelo próprio município.

	<b>1850:</b> Lei de Terras
<b>1850</b>	<b>1936:</b> Criação do IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
<b>1960</b>	<b>1964:</b> Criação do BNH – Banco Nacional de Habitação (extinto em 1986)
	<b>1964:</b> Lei de Condomínios e Incorporações, nº 4.591
	<b>1973:</b> Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015
<b>1970</b>	<b>1979:</b> Aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei nº 6.766
	<b>1979:</b> Programa de Erradicação da Subabitação – PROMORAR, junto ao BNH
<b>1980</b>	<b>1985:</b> Criação da SEAC-Secretaria Especial de Ação Comunitária e FUNAC-Fundo de Ação Comunitária (suspensos em 1988 em Heliópolis)
	<b>1988:</b> Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade
<b>1990</b>	<b>1999:</b> Alterações na Lei de Parcelamento do Solo, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais
	<b>1999:</b> Obtenção de Financiamento junto ao BID para o Programa Habitar Brasil (HBB)
	<b>2000:</b> Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional nº 26
	<b>2001:</b> Criação do Programa de Arrendamento Residencial-PAR, e respectivo Fundo-FAR, Lei nº 10.188/01
	<b>2001:</b> Aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, e edição da Medida Provisória nº 2.220, que disciplinou a CUEM de imóveis públicos ocupados
<b>2000</b>	<b>2003:</b> Criação do Ministério das Cidades
	<b>2004:</b> Aprovação da Lei Federal nº 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária
	<b>2007:</b> Lançamento do PAC 1
	<b>2009:</b> Aprovação da Lei Federal nº 11.977, dispondo sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária urbana (Capítulo III)
	<b>2011:</b> Aprovação da Lei Federal nº 12.424, dispondo sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (fase II) e de novos instrumentos referentes à regularização fundiária urbana
<b>2010</b>	<b>2011:</b> Lançamento do PAC 2
	<b>2017:</b> Aprovação da Lei Federal nº 13.465, dispondo sobre a regularização fundiária rural e urbana, e revogando o Cap. III da 11.977/09

**Quadro 4** — Principais marcos e inovações federais, habitacionais e urbanas, abordados ao longo do presente trabalho. Elaborado pelo autor.

Pela Lei Federal 13.465/17 surgiram em âmbito nacional novos instrumentos jurídicos de regularização fundiária e edilícia, como a Legitimação Fundiária e o Condomínio Urbano Simples. Estes se apresentam como elementos que podem agilizar o processo de regularização, com efeito na titulação.

Porém, para além da Legitimação Fundiária, ficaram pendentes de regulamentação pelo Município (Lei nº 17.734/2022) instrumentos como o Direito de Laje e o Condomínio Urbano Simples – os quais são menos ligados às execuções públicas, mas são extremamente importantes por se relacionarem às formas de ocupação e sua evolução ao longo do tempo. Isso ocorre em observação a outro fenômeno mais atual, o de verticalização e de adensamento nas áreas de parcelamento do solo ainda irregular (Figura 24), aonde, sem espaço territorial disponível, as famílias vão construindo e subindo casas para atendimento à própria família, ou como uma fonte informal de renda alternativa.

Do exposto, podemos concluir que, embora a legislação municipal e a atual Lei Federal (13.465/17) – referência em regularização fundiária – possam vir a ser consideradas autoaplicáveis quanto à maioria dos seus dispositivos e instrumentos, apenas por normativas ainda não se oferecem soluções satisfatórias em casos como os de Heliópolis, que possuem complexas bases fundiárias, edilícias, urbanísticas e sociais; e que têm interconexões e são marcadas por dezenas de processos de urbanização e de regularização em estágios diversos – dependentes de disposição técnica e política e de recursos para sua consecução e efetividade, o que demanda um trabalho multidisciplinar articulado à população local.

Dentre os dispositivos “autoaplicáveis” acima citados, destaca-se o expresso no art. 28 da Lei 13.465/17: “Parágrafo único: Não impedirá a REURB, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local, aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.” Outro caso é o do artigo 63, o qual estabelece que, para situações de REURB-S, a averbação das edificações pode ser efetivada a partir de mera notícia, por requerimento do interessado, no qual conste a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de certidões de habite-se, negativas de tributos e de contribuições previdenciárias (que são o ISS e outras taxas e emolumentos).

Na prática, para além dos cartórios de registro de imóveis, esses procedimentos têm encontrado resistências técnicas e jurídicas, também ao se perceber que a autonomia dos municípios foi abatida por postulações federais, em certos termos ainda como exposto no primeiro capítulo desta dissertação.

Nesse dilema, para além de adaptações urbanísticas, como por exemplo, em relação a recuos frontais ou afastamentos entre vizinhos, entre outros itens impossíveis de serem atendidos em grandes obras já concluídas, enquanto a legislação edilícia exige uma série de elementos de segurança, seguem os conjuntos habitacionais também sem essas execuções, irregulares e, porém, já, habitados, com ônus contínuo apenas para seus moradores, em novo paradoxo, posto que outros conjuntos de mesma época já aprovados ou regularizados, em parte possivelmente também não atenderiam às novas exigências urbanísticas e de segurança.

Como demonstra o Conjunto Comandante Taylor, as exigências de quesitos ambientais, de acessibilidade e de segurança, solicitam obras complementares e, eventualmente, laudos e justificativas técnicas, a serem elaborados caso a caso, também dependentes de novos recursos e contratações, mesmo que em menor escala.

A situação edilícia segue como questão determinante à regularização fundiária – em especial à de conjuntos habitacionais, que envolve juntamente às questões de base fundiária (Figura 13) o licenciamento da edificação existente, e cuja competência legislativa suplementar do município ainda deve atenção a outros parâmetros, como os ambientais e de segurança, agora ditados pela legislação estadual.

Diante do cardápio parcial de soluções e de instrumentos que foi aplicado em Heliópolis, são observadas limitações e expectativas pela população – como demonstram as atas do Conselho Gestor de Heliópolis, registradas pela presença do trabalho social, denotando sua atuação técnica como imprescindível, tanto para o estabelecimento de relações de confiança mútua, quanto para o desenvolvimento de intervenções e soluções efetivas.

Entretanto, tal como nas normativas formuladas nos anos de 1990 (como pode ser constatado a partir do subcapítulo 3.4), o trabalho técnico social, limitado por normativas e contratações municipais, se concentra em determinados períodos pré e pós-ocupação – seja em conjuntos habitacionais ou em urbanizações – a partir do que os territórios seguem suas próprias dinâmicas, sem a conclusão de regularização fundiária como agravante – dado o município seguir responsável (e, novamente, ausente) pelas áreas, que seguem sem qualquer acompanhamento em um quadro generalizado de déficit habitacional, o que geralmente culmina em alterações da situação implantada ou em novas ocupações.

Sem a articulação do trabalho social e seus profissionais, as mais problemáticas e precárias áreas seguiriam em terceiro plano, sem definição e priorização de demandas; sem metodologias de intervenção ou instrumentais; e, inclusive, sem acesso por outros técnicos, os quais constroem alternativas urbanísticas apenas em conjunto, a partir de iniciativas jurídicas, de engenharia, ambientais, sociais, de gestão e, por fim, populares – em um sentido amplo e efetivo de regularização fundiária.

Passados mais de 50 anos da instalação do alojamento provisório em Heliópolis, entre determinados avanços e em alguns momentos um panorama que parece estático, são inúmeras as reclamações sobre questões relativas à ausência do Estado – como quanto a relações de bairro. É o caso de construções chegando a vários pavimentos sem qualquer licença ou acompanhamento técnico, comprometendo a segurança, a ventilação e a insolação de vizinhos. Também são exemplos outras questões de ordem pública, como trânsito desordenado e falta de atenção municipal aos espaços comuns, às vias de circulação, às praças e à arborização.

Como alternativa, pelo PDE/2014 o instrumento do Plano de Bairro pode ser desenvolvido pelos próprios moradores, em consenso, com vistas à sua aprovação pelo Município. Tal instrumento, além de ampliar a possibilidade de obtenção de recursos para qualificação de áreas públicas (PDE/2014), também possibilita o estabelecimento de parâmetros, como de gabarito de edificações e recuos, a serem observados nas próximas construções e reformas, em espécies de limites ao adensamento<sup>102</sup>, caso acordado pela maior parte do território. Parte das soluções para os problemas das favelas e das comunidades periféricas vem (e devem vir) dos próprios territórios – de suas potências, dinâmicas e articulações e, inerentemente, junto à gestão pública.

Como as questões em aberto relacionadas aos espaços públicos em Heliópolis permanecem previstas de tratamento também pelo Plano Regional da Subprefeitura do Ipiranga (SUB-IP, 2016) – uma carta de intenções ainda sem efeito –, alternativamente, seria possível pressionar por recursos do FUNDURB (PDE/2014), também utilizando do instrumento do Plano de Bairro, sem deixar de lado os demais instrumentos de participação previstos pelos

---

<sup>102</sup> Contudo, é importante observar que não há um adensamento ótimo, mínimo ou máximo, e sim uma característica de conformação física de territórios que depende de variáveis, além de técnicas, também culturais (LING, 2021).

últimos Planos Diretores. Como junto ao CMH e na validação dos orçamentos municipais de habitação e de urbanização, que seguem imprescindíveis na determinação de políticas, embora com alcance ainda restrito e limitado, diante das insuficiências de um orçamento municipal e seus fundos de recursos.

Como em arenas de discussão, o funcionamento da gestão pública em seus vários níveis envolve muitos fatores. Contudo, políticas públicas seguem um funcionamento de acordo com momentos, influências e estratégias, a partir dos quais parcelas da população buscam ampliar (e ampliam) o atendimento de demandas pelo Poder Público – para tanto se utilizando, assim como o Poder Público, do quadro institucional, de processos, das relações de grupos sociais ou econômicos, da questão elitista ou de classes, do viés das majorias e minorias e da escolha racional ou tecnocrática (RUIZ; BUCCI, 2019) – Todavia, mesmo se analisadas isoladas e sequencialmente as políticas públicas desdobradas no presente trabalho acabem demonstrando características de um desenvolvimento incremental e evolutivo, temos que essas sempre surgem mais como resposta e tratamento tardio a situações já postas, e não como antecipação de tratamento a possíveis problemáticas futuras.

Segundo Marques (2018), ao serem observados os modos, os interesses e as forças que têm impacto sobre o desenvolvimento, a execução, a efetividade e o alcance das políticas públicas, são percebidos recortes para além dos históricos temporais. Como os utilizados na divisão do presente trabalho, também são notados recortes sobre ramos de atuação, aglutinando variados eixos de ação com consequências em determinado campo público e político, resultando na extração do conceito de Políticas do Urbano (utilizado no presente trabalho como determinante dos recortes temporais).

O termo Políticas do Urbano vem a abranger as ações do Estado com a produção, manutenção e gestão das cidades e da vida urbana – nas quais, certamente, se encaixam a Habitação Social e as questões urbanísticas e de infraestrutura. Podemos chegar à soma dessas questões pelas premissas de Regularização Fundiária, que conceituam aspectos mínimos de qualidade de meio ambiente urbano, mesmo em suas variações ao longo do tempo.

Segundo Moretto (2017), não obstante os fatores que compõem as políticas públicas venham a incluir o fator sociedade, em dependência, o desenvolvimento das políticas públicas segue



subordinado à intersecção da ciência político-administrativa com a teoria do Estado aplicada. De acordo com a autora, no ensaio do que seriam as primeiras políticas públicas como as conhecemos, a intersecção Política Pública e atuação do Estado foi percebida e logo tratada como assunto técnico-acadêmico, inicialmente nos Estados Unidos na década de 1940. Uma época de experiências paralelas ao final da Segunda Guerra Mundial, que resultou no *new deal* e que trouxe à tona, justamente, a questão urbana dos investimentos públicos, sociais, habitacionais e em infraestrutura – fazendo frente ao crescimento das cidades pelo êxodo das populações do campo (LIMONCIC, 2003), e industrialização crescente. O que também impulsiona a economia, como se resgata a seguir.

Ao serem aglutinados atores políticos, econômicos e sociais, como percebido em *Instrumentalizando a Máquina: Crise Econômica, Reestruturação do Estado e Política Urbana* (Jessop et. al., 1999), a produção de habitação e cidade tem evidente repercussão no crescimento econômico, de tal forma que na análise de momentos econômicos são percebidos os efeitos das execuções de projetos e programas urbanos, ou vice-versa. Estes, associados a segmentos econômico-sociais locais, equivalentes aparatos estatais e a regulações ou desregulações, acabam determinando a forma e o ritmo como o espaço é produzido, com consequências no potencial de crescimento econômico, mesmo que momentâneas. Decorrente da articulação das potências pelas quais a ordem econômica social urbana se configura, em um campo em deslocamento constante dinamicamente apreendem-se estado, economia e sociedade em uma articulação produtiva com efeito na economia – um dos determinantes do Programa de Aceleração do Crescimento – o PAC.

Como paralelo, também diante da emergência de universalização do acesso à educação, à saúde e à moradia (Moretto, 2017), as políticas públicas, nos anos de 1940, ganharam corpo e se vincularam declaradamente como linha de ação em prol do coletivo, buscando concretizar direitos sociais garantidos em lei, na Europa do contexto do Estado de Bem-Estar Social. Esses elementos, porém, se apresentam sempre tardios ou ausentes na periferia global, com a saúde apenas reconhecida como Política de Estado no Brasil a partir da Constituição de 1988, restando outros campos, como a educação e a habitação, em situações intermediárias, entre Políticas de Estado e dependência expressiva de Governos, por diferentes motivos.

Na cidade de São Paulo atual, das interseções entre o Poder Público e o coletivo são estabelecidos instrumentos – inclusive de mediação – como, por exemplo, o advento dos

Conselhos Gestores de ZEIS, específicos à definição e à validação popular de propostas de soluções urbanísticas, demandadas por essas determinadas porções do território. E, de forma mais ampla, nos Conselhos envolvidos com a definição das políticas públicas urbanas, como o CMH; e de controle dos fundos municipais, como o FMH, o FUNDURB e o FMSAI. Esses Conselhos institucionalizados gerenciam recursos próprios com fontes definidas por lei e são, dessarte, previsíveis, a ponto de potencialmente construir Políticas de Estado Urbanas, e federativas, quando somados recursos federais e estaduais à vontade política.

Ao se concluir, ainda que longe de solucionar o panorama apresentado pelo presente trabalho, o que esta pesquisa alcança é evidenciar que a diversidade de ações programáticas e intervenções – por vezes ajustadas, suspensas ou mesmo extintas antes do alcance de seus objetivos – trazem ainda outras consequências para o meio urbano, e possíveis novos desafios. A incompletude forma um ciclo, retornando à questão inicial e trazendo à tona novamente a necessidade de tratamento de um mesmo problema, já tratado sem eficácia anteriormente e que já consumiu recursos, por vezes abandonados ao longo do percurso, juntamente à população, sem saúde, educação e habitação mínimas.



**Figura 82** – Foto aérea de 2020 demonstrando reocupação do Córrego Independência em Heliópolis, canalizado no início dos anos de 2010 por obra vinculada ao PAC, mas, onde reincide risco hidrológico por consequência das novas ocupações. Fonte: Geosampa, MAPA DIGITAL DA CIDADE, 2023.

Fica latente o observado por Maria Ruth no início dos anos de 1990, de que o sucesso de um plano dirigido a populações carentes depende da rapidez com a qual ele é implantado, de

modo a evitar o impacto do transcorrer do tempo, que acaba por tornar levantamentos e projetos obsoletos, e aumentar despesas não previstas. Como exemplo, temos que o atraso da entrega de unidades habitacionais necessárias ao reassentamento, significa dispêndio extra em auxílio aluguel (relatado no subcapítulo 3.10), em um paradoxo em que não é solucionada a questão da habitação e, tampouco, se exime o poder público de sua execução.

Da mesma forma, a não conclusão da regularização fundiária do que foi produzido ainda tem efeito na indefinição de relações entre espaços públicos e privados, ou sobre responsabilidades compartilhadas e condominiais. Apesar de seguir o poder público responsável pelas áreas, recorrentemente ausente, seguem os territórios suas próprias dinâmicas, o que ainda demanda manutenção de tempos em tempos, por vezes não executada. Permanecendo sem um claro responsável, vazias e descuidadas, também as poucas áreas livres ou de convívio acabam ocupadas por “puxadinhos”, ou novas moradias, por vezes precárias e eventualmente sujeitas a risco (Figura 82), relembrando a ausência de alternativas habitacionais.

Embora tenham sido criadas leis, fundos e instituições, o Município não produz cidade e moradia em tempo. O Plano Habitacional Integrado de Heliópolis de 1983 previa a execução de 8.794 unidades, quantidade que será possível de alcançar apenas quando concluídos os empreendimentos em curso<sup>103</sup>: mais de 40 anos após os planos iniciais!

O quadro de Heliópolis expressa a necessidade de se aliarem políticas de garantia do direito à moradia-cidade e do cumprimento da função social das propriedades à efetividade dos dispositivos institucionais e legais, de forma a não serem realizadas políticas urbanas com efeitos subsequentes de exclusão, como no caso das remoções sem perspectiva de atendimento, ou; de reprodução e perpetuação de espaços sem qualidade urbana, como nos decretos de aprovação prévia de empreendimentos, que “eximiram” regras municipais de mínimos de áreas comuns para conjuntos habitacionais – como de lazer, serviços, convivência e arborização – demonstrando a repressão de demandas, que, todavia, seguem latentes no

---

<sup>103</sup> São computadas 8.967uhs, em sequência de obras: 318uhs modelar; 979uhs FUNAPS mutirão; 288uhs Cj. COHAB I; 270uhs Cj. COHAB C; 220uhs Cj. COHAB H; 672uhs COHAB L1; 120uhs FUNAPS K-120; 27uhs FUNAPS Lagoa; 600uhs Cingapura L2; 953uhs Cingapura A; 80uhs Cj. COHAB E; 744uhs Cj. COHAB N; 524uhs CDHU A; 140uhs CDHU N; 163uhs CDHU Mariath; 200uhs CDHU H; 549uhs PAC Sabesp 1; 421uhs PAC C. Taylor; 72uhs PAC Rocinha; 199uhs FMH G1; 221uhs FMH G2; 1200uhs FMH Sabesp 2.

território e que, por suas próprias forças se fazem presentes – independente do reconhecimento ou promoção pelo Estado tal situação pode ser visualizada na Figura 39 e no excerto de Harvey quanto à produção e consumo das cidades, apresentado nessa conclusão.

Por fim, podemos destacar como positivas algumas experiências, tanto municipais, como a demarcação de lotes e assistência técnica dos anos de 1980, quanto federativas, dos convênios do Município com o Estado (CDHU) e com o Governo Federal (PAC e MCMV). Porém, são mais fortemente evidenciadas as etapas intermediárias de abandono pelas diferentes esferas do Poder Público, geralmente em tríade. Em síntese, todo o cenário analisado ressalta a falta de sequência de políticas e de efetivos projetos urbanos e habitacionais como projetos de Estado, envolvendo os três níveis da federação, e seguindo os preceitos constitucionais.

Contudo, há sempre a possibilidade de uma retomada, que congregue novamente programas de forma federativa. É esperado que a reconfiguração de forças políticas, econômicas, técnicas e sociais, em constante mutação, resgate a simbiose que antes ensejou o reconhecimento do direito à moradia, o Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades e, mais recentemente, a criação da Secretaria das Periferias. Isso nos faz perceber que as políticas de Habitação e Cidade devem se configurar e ter continuidade como Políticas de Estado, como as de Saúde e Educação. Enquanto isso não acontece, o Município deve assumir em seus territórios a responsabilidade na má distribuição histórica de recursos em infraestrutura e cidade, a seu cargo, e buscar equalizar os incidentes de falta de planejamento e execução em alternativas de habitação, que os dados e carências sempre acabam por resgatar.

## BIBLIOGRAFIA

- 6º CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS. Transcrição n. 24.045. Registro anterior das matrículas n. 93.391 a n. 93.402 e n. 95.424, São Paulo, 23 abr. 1942.
- 6º Cartório de Registro de Imóveis. Matrículas n. 93.391 a n. 93.402 e n. 95.424, São Paulo, jan. 1987.
- A arquitetura social de Ruy Ohtake. Ipiranga Feelings, 2022. Disponível em: <[ipirangafeelings.com.br/web-stories/a-arquitetura-social-de-ruy-ohtake/](http://ipirangafeelings.com.br/web-stories/a-arquitetura-social-de-ruy-ohtake/)>. Acesso em: 18 set. 2022.
- AMORE, C. S. Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade. São Paulo: FAUUSP - Tese de Doutorado, 2013.
- ANTONUCCI, D. MORFOLOGIA URBANA E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA. São Paulo: FAUUSP - Tese de Doutorado, 2005.
- AKAISHI, Ana Gabriela; SARAIVA, Camila P., et al. São Paulo - O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R.; et AL. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 49-74.
- ATAS DO CONSELHO GESTOR DE ZEIS DE HELIÓPOLIS. Realizadas pela equipe social de SEHAB/Coordenadoria do Trabalho Social/Divisão de Trabalho Social Sudeste, como registro das reuniões do Conselho no Período 2017-2019. Disponíveis a pedido na Divisão de Trabalho Social Sudeste. SEHAB/CTS/DTS Sudeste, São Paulo, 2017-2019.
- AZEVEDO, W. F. D. Moradia urbana tem que levar em consideração a política urbana, principalmente de terra urbana. DMT, 31 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.dmtdebate.com.br/moradia-urbana-tem-que-levar-em-consideracao-a-politica-urbana-principalmente-de-terra-urbana-entrevista-com-erminia-maricato/>>. Acesso em: 21 dez. 2022.
- BAPTISTA, R. Após 50 anos de criação, Heliópolis, maior favela de SP, vai ganhar 1º parque neste semestre. G1 - Globo, São Paulo, 09 fev. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/02/09/apos-50-anos-de-criacao-heliopolis-maior-favela-de-sp-vai-ganhar-1o-parque-neste-semester.shtml>>. Acesso em: 16 dez. 2022.
- BARATTO, R. Aluguel para turistas em bairro projetado por Álvaro Siza gera divisão. ArchDaily, Brasil, 1 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/899055/aluguel-para-turistas-em-bairro-projetado-por-alvaro-siza-gera-divisao-entre-moradores>>. Acesso em: 3 out. 2022.
- BARROS, L. T. A trajetória da política nacional de habitação pós-BNH e o problema do lugar dos estados. Revista Pensar Engenharia, Belo Horizonte, abr. 2013.
- BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 7ª. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.
- BONDUKI, N; LUCCHESI, M. Cecília; ROSSETTO, Rossella; SUTTI, Weber. A Luta pela Reforma Urbana no Brasil. CAU – Instituto Casa da Cidade, São Paulo, 2018.
- BRANDALISE, V. H. O Estado de São Paulo. Cingapuras estão rodeados por favelas, São Paulo, 30 ago. 2011. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,cingapuras-estao-rodeados-por-favelas-imp-,765918>>. Acesso em: 16 out. 2022.
- BRANDIMILLER, Tatiana U. Avanços e desafios ao processo de regularização fundiária no âmbito da política habitacional municipal. Dissertação de Mestrado FAUUSP, São Paulo, 2017.
- BRASIL. Lei n. 601. Lei de Terras, Rio de Janeiro, 19 set. 1850.
- \_\_\_\_\_. Decreto 1.318. Regulamentação da Lei de Terras, Rio de Janeiro, 30 jan. 1854.
- \_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891.

- \_\_\_\_\_. Lei n. 3.071. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 1 jan. 1916.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 22.872. Crêa o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências., Rio de Janeiro, 29 jun. 1933.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 367. Crêa o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Rio de Janeiro, 31 dez. 1936.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 4.380. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interêsse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o SFH, Brasília, 21 ago. 1964.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 4.591. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, São Paulo, 16 dez. 1964.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 72. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social., Brasília, 21 nov. 1966.
- \_\_\_\_\_. Ato Institucional n. 5. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer, Brasília, 13 dez. 1968.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 6.015/73. Lei dos Registros Públicos, Brasília, 31 dez. 1973.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 2.291. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, São Paulo, 21 nov. 1986.
- \_\_\_\_\_. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Brasília, 5 out. 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 10.257. ESTATUTO DAS CIDADES - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, Brasília, 10 jul. 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 33, de 9 de julho de 2009. Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/MANUAL-FNHIS-MELHORIAS-CONDHABILIDADE.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 10.406. Institui o Código Civil, Brasília, 10 jan. 2002.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 11.124. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS., 16 jun. 2005.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal n. 11.977/09. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, Brasília, 7 jul. 2009.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal n. 13.465/17. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, Brasília, 11 jul. 2017.
- CÂMARA DE SÃO PAULO. Lei n. 374. Organiza o Poder Executivo Municipal, São Paulo, 29 nov. 1898.
- CANTISANO, P. "O maior problema do Brasil é o déficit de cidade". Globo News, Rio de Janeiro, 24 out. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/globo-news/noticia/2016/10/o-maior-problema-do-brasil-e-o-deficit-de-cidade-defende-urbanista.html>>. Acesso em: 09 jan. 2023.
- CARDOSO, A. L.; XIMENES, L. A.; et AL. Rio de Janeiro - O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: Caracterização das intervenções e arranjo institucional. In: Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 107-138.
- CARDOSO, A. L.; DENALDI, R.; et AL. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

- CASTILHO, Juliana Vargas de. A Favelização do Espaço Urbano em São Paulo: Paraisópolis e Heliópolis. FAUUSP – Dissertação de Mestrado, São Paulo, 2013.
- CDHU. Quem Somos. Governo do Estado de São Paulo - CDHU, 2022. Disponível em: <<https://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/institucional/quem-somos>>. Acesso em: 23 set. 2022.
- CIDADANIA, D. H. E. Auxílio-aluguel para mulheres vítimas de violência doméstica em situação de vulnerabilidade social. Cidade de São Paulo, 2023. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/mulheres/auxilio\\_aluguel/index.php#:~:text=1.,2](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/mulheres/auxilio_aluguel/index.php#:~:text=1.,2)>. Acesso em: 03 jan. 2023.
- CIDADE DE SÃO PAULO. Mais 120 famílias são contempladas com unidades do Sabesp II. Cidade de São Paulo - Habitação, 12 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=281796>>. Acesso em: 15 dez. 2022.
- CIDADE DE SÃO PAULO. FUNDURB aprova R\$ 220 milhões para construção de Habitações de Interesse Social. Cidade de São Paulo - Habitação, 02 set. 2022. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/fundurb-aprova-r-220-milhoes-para-construcao-de-habitacoes-de-interesse-social>>. Acesso em: 15 dez. 2022.
- CLETO, M. A era da antipolítica. El País, Madrid, 05 out. 2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/05/opinion/1475671551\\_641754.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/05/opinion/1475671551_641754.html)>. Acesso em: 15 dez. 2022.
- COHAB. Relatório Final de Gestão. COHAB. São Paulo. 2016.
- COHAB completa 52 anos nesta quinta-feira. COHAB SÃO PAULO, 2017. Disponível em: <<http://COHAB.sp.gov.br/Noticia.aspx?Id=3320#:~:text=A%20COHAB%2DSP%2C%20desde%201970,estimada%20em%20650%20mil%20habitantes>>. Acesso em: 30 dez. 2022.
- CORDEIRO, S. L. Moradia Popular na Cidade de São Paulo (1930-1940). Revista Histórica, São Paulo, 1 abr. 2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao01/materia03/>>. Acesso em: 30 set. 2022.
- D'ALESSANDRO, M. L. S.; MILANESI, R. MUTIRÕES AUTOGESTIONÁRIOS | Levantamento das obras - 1989 a 1995. São Paulo: FASE-SP, 1995.
- DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- DENALDI, R. Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses. São Paulo: FAU-USP (Doutorado), 2003.
- DO "AGORA". Sem-teto invadem torre inacabada em Heliópolis projetada por Ruy Ohtake. Folha de São Paulo, São Paulo, 02 ago. 2017.
- EMPLASA. Histórico Demográfico do Município de São Paulo. SEMPLA/DIPRO, 2002-2003. Disponível em: <[http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico\\_demografico/1920.php](http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/1920.php)>. Acesso em: 20 set. 2022.
- FERREIRA, A. R. In: FELIPE CHIARELLO, L. R. G. Novos Paradigmas da Regularização Fundiária Urbana. São Paulo: Almedina, 2019. p. 256.
- FERREIRA, J. S. W. Cidades Para Poucos ou Para Todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os Riscos de um "Urbanismo às Avessas", in OLIVEIRA, Francisco de, BRAGA, Ruy, RIZEK, Cibele. Hegemonia às Avessas. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.
- \_\_\_\_\_. São Paulo: Cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira". Estudos Avançados - Dossiê São Paulo, Hoje, v. 25, p. 73-88, 2011.

- FGTS. Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CCFGTS. FGTS, 2022. Disponível em: <<https://www.fgts.gov.br/Pages/sobre-fgts/conselho-fgts.aspx>>. Acesso em: 15 dez. 2022.
- FOLHA DE SÃO PAULO. UBER chega à Heliópolis, mas, recusa de motoristas é entrave. Folha de São Paulo, São Paulo, abr. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/04/uber-chega-a-heliopolis-mas-recusa-de-motoristas-e-entrave.shtml#:~:text=Para%20come%C3%A7ar%20a%20funcionar%20na,na%20entrada%20do%20hospital%20local.>>. Acesso em: 13 dez. 2022.
- FONTES, M. L. P. Planos Diretores no Brasil: um estudo de caso. São Paulo: PUC/SP - Mestrado em Direito, 2010.
- FOUCAULT, Michel. Of Other Spaces (1967), Heterotopias. Ensaio, Paris, 1967 – Publicado pelo French journal Architecture /Mouvement/ Continuité em outubro de 1984.
- FRANÇA, E. Do Plano ao Projeto: Novos Bairros e Habitação Social em São Paulo. São Paulo: [s.n.], v. 2, 2012.
- FREITAS, Maria Joelma Libório de Lima. O trabalho social na Política de Habitação: estudo sobre as intervenções na Favela de Heliópolis/SP (2005-2012). – São Paulo: PUC/SP - Dissertação, 2021.
- GARCIA, R. Tinta Fresca, Briga Antiga. Revista Apartes, São Paulo, mar. 2017. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/apartes-antiores/revista-apartes/numero-24-mar-jun2017/no-24-desarquivando/>>. Acesso em: 9 set. 2022.
- GETLINGER, Daniela. Metodologias Projetuais nos territórios informais: Heliópolis. Mackenzie – Dissertação de Mestrado, São Paulo, 2013.
- GOMES, P. Gigante de SP, Heliópolis terá regularização paga de lotes, e morador reclama. Folha de São Paulo, São Paulo, 22 mar. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/03/gigante-de-sp-heliopolis-tera-regularizacao-paga-de-lotes-e-morador-reclama.shtml>>. Acesso em: 22 mar. 2018.
- GOOGLE. Google Maps, 2022. Disponível em: <<https://www.google.com/maps>>. Acesso em: 10 sets. 2022.
- GROSTEIN, M. D. A cidade clandestina; os ritos e os mitos. O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no Município de São Paulo 1900-1987. São Paulo: FAU-USP (Tese de Doutorado), 1989.
- HABI - SUPERINTENDÊNCIA DE HABITAÇÃO POPULAR. Jardim São Francisco – Projeto Global de Urbanização. Série Novos Bairros de São Paulo. 1ª. ed. São Paulo: PMSP - SEHAB, 2012.
- HABITAT. São Paulo tem um zoneamento. Revista Habitat, São Paulo, n. 43, jul. 1957. Disponível em: <[http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/mais\\_info.php?idVerbete=259&idMaisInfo=39](http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/mais_info.php?idVerbete=259&idMaisInfo=39)>. Acesso em: 8 set. 2022.
- HARVEY, David. Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana. Editora Martins Fontes, São Paulo, 2014.
- HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Espaço e Debates - Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos - NERU, São Paulo, 1982. 7-14.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Brasileiro de 2010. IBGE. Rio de Janeiro. 2012.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. MUNIC 2011; MUNIC 2017, E; MUNIC 2020 - Pesquisa de Informações Básicas Municipais. IBGE. Distrito Federal. 2012, 2018 E 2021.



- Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 21 jul. 2022.
- IDINHEIRO. CALCULADORA CORREÇÃO DE VALORES POR ÍNDICE. Calculadoras, 2023. Disponível em: <<https://www.idinheiro.com.br/calculadoras/calculadora-correcao-de-valor-por-indice/>>. Acesso em: 03 jan. 2023.
- INSTITUTO VLADIMIR HERZOG. Períodos da Ditadura. Memórias da Ditadura, 2022. Disponível em: <<https://memoriasdaditadura.org.br/periodos-da-ditadura/>>. Acesso em: 16 set. 2022.
- IPIRANGA NEWS. Centenas de famílias deixam os ‘redondinhos’ em Heliópolis. Ipiranga News, São Paulo, 11 abr. 2019. capa.
- FSP. FOLHA DE SÃO PAULO. Incêndio em prédio invadido mata 4. São Paulo, 18 jun. 1996. Cotidiano. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/6/18/cotidiano/4.html>>. Acesso em: 1 out. 2022.
- JESSOP, B.; PECK, J.; TICKELL, A. Retooling the machine: economic crisis, state restructuring, and urban politics. In: JONAS, A.; WILSON, D. The urban growth machine: Critical perspectives two decades later. Albany: State University of New York Press, 1999.
- KLINTOWITZ, D. O Movimento Nacional de Reforma Urbana e a construção de uma Nacional Política de Desenvolvimento Urbano Pós-Redemocratização: Da cooptação à estruturação de um funcionamento de decoupling. ANPUR, 2018. Disponível em: <<https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisanpur/article/download/111/109/>>. Acesso em 19 jul. 2023.
- KUVASNEY, E. Uso de mapas históricos na pesquisa sobre a cidade de São Paulo. Revista Franco-Brasileira de Geografia, n. 28, 2020. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/34437>>. Acesso em: 20 set. 2022.
- LEFEBVRE, Henry. O Direito à Cidade. Editora Centauro, 2009.
- LEIS MUNICIPAIS. Leis Municipais, 2022. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2022.
- LIMA, F. J. V. D. C. POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: INTERFACES E CONFRONTAÇÕES (Dissertação de Mestrado em Direito Econômico). João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2014.
- LING, A. Os fatores proibidos do adensamento urbano. ArchDaily, 19 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/963340/os-fatores-proibidos-do-adensamento-urbano>>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- LIMONCIC, F. Os inventores do New Deal. Estado e sindicato nos Estados Unidos dos anos 1930 (Doutorado). Tese. Departamento de História Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.
- LONGMAN, G. Obras projetadas por Ruy Ohtake alteram a paisagem de Heliópolis. Folha de São Paulo, São Paulo, 15 ago. 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/782646-obras-projetadas-por-ruy-ohtake-alteram-a-paisagem-de-heliopolis-veja-video.shtml>>. Acesso em: 18 set. 2022.
- MACHADO, João Carlos Fernandes. (Re)vitalizar a Favela de Heliópolis, São Paulo, Brasil. Dissertação de Mestrado na Universidade do Minho, Portugal, 2016.
- MAGALHÃES, G. Alojamento Provisório foi o início de Heliópolis. Gazeta de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.gazetasp.com.br/noticias/memoria-alojamento-provisorio-foi-o-inicio-de-heliopolis/1102330/>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

- MAGAMI. Os processos de reintegrações de posse sob a perspectiva da função social da propriedade urbana: novos caminhos e possibilidades a partir do julgamento pelo Tribunal de Justiça do caso da comunidade Sucupira inserida em área de ZEIS. R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU | Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 167-178, jul./dez. 2018.
- MAPA DIGITAL DA CIDADE. Prefeitura do Município de São Paulo. Geosampa - MDC, 2022. Disponível em: <[http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)>. Acesso em: 30 abr. 2022.
- MARICATO, E; VAINER, C; ARANTES, O. A cidade do pensamento único - Desmanchando conceitos. Editora Vozes, Petrópolis, 2002.
- MARICATO, E. O nó da terra. Revista Brasileira de Direito Ambiental, São Paulo, 14 jul. 2008. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2008/07/14/o-no-da-terra-artigo-de-erminia-maricato/>>. Acesso em: 30 jan. 2023.
- MARICATO, E. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. In: Ribeiro, L. C. Q. e Santos Jr, O. A. (orgs.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997.
- MARQUES, E. As políticas do urbano em São Paulo. São Paulo: Unesp, 2018.
- MASSIMINO, G. M. Habitação Coletiva de Interesse Social em Heliópolis: A visão de quatro arquitetos. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - FAU-USP (Mestrado), 2018.
- MEIRELLES, H. L. Direito municipal brasileiro. 17ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MOREIRA, Felipe de Freitas. HELIÓPOLIS, e as estratégias de enfrentamento da cidade real. Dissertação de Mestrado FAUUSP, São Paulo, 2017.
- MOREIRA, F. D. F. Heliópolis e a produção municipal de moradias populares em favelas. XVII ENAMPUR, São Paulo, 2017.
- MORETTO, J. Políticas Públicas. UFLA Dired, Lavras, 2017. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=BJGBJgrvPqo&t=11s>>, acesso em março de 2020.
- NAGLE & CECCO ARQUITETOS. Portfolio Nagle & Cecco Arquitetos. [S.l.]. 2015.
- NASCIMENTO, J. A. CONSELHO GESTOR DE ZEIS DE HELIÓPOLIS: UMA EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Revista Internacional de Debates da Administração Pública, São Paulo, jan. 2020. 102-121. Disponível em: <<https://periodicos.unifesp.br/index.php/RIDAP/article/view/11949/8536>>. Acesso em: 07 jan. 2023.
- NASSIF, L. O Projeto Cingapura. Folha de São Paulo, São Paulo, 27 mar. 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/27/dinheiro/12.html>>. Acesso em: 14 out. 2022.
- NUNES, S. G. S.; SERRANO, A. C. A. P. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. Cadernos Jurídicos, São Paulo, nov. 2019.
- OHTAKE, Ruy. Heliópolis: um projeto de identidade cultural em conjunto com a comunidade. São Paulo: Estúdios RO Projetos e Edições, 2006.
- OLIVATO, P. Intervenções nas favelas: Solução ou Impasse - O caso de São Paulo na década de 1990. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie (Mestrado), 2003.
- OLIVEIRA, M. C. A valorização da arquitetura: conjunto Rincão em São Paulo, uma experiência para ser lembrada. São Paulo: [s.n.], 2010. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/makau/a-valorizacao-da-arquitetura-conjunto-rinco-em-so-paulo-uma-experincia-para-ser-lembrada>>. Acesso em: 4 jun. 2019.
- ONO, R. Legislação edilícia como determinante do espaço edificado. eDisciplinas USP, 2020. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6012408/mod\\_resource/content/2/aula%205-Codigo%20de%20obras-normas-regulamenta%C3%A7%C3%B5es-2oSem2020.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6012408/mod_resource/content/2/aula%205-Codigo%20de%20obras-normas-regulamenta%C3%A7%C3%B5es-2oSem2020.pdf)>. Acesso em: 9 set. 2022.

- ONU, COMMITTEE ON ECONOMICAL, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. General Comment n. 4: The Right to Adequate Housing. Geneva: [s.n.], 1991. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2021.
- PALHARES, M. Em Heliópolis, 162 famílias se mudam para os “redondinhos” de Ruy Ohtake. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, 18 out. 2011. 1.
- PANORAMA. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em: 21 jul. 2022.
- PASTERNAK, S. Moradia da Pobreza: Habitação sem saúde. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, v. 1, 1982.
- \_\_\_\_\_. Espaço e População nas Favelas de São Paulo. XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Ouro Preto - MG, 4 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1167/1130>>. Acesso em: 26 set. 2022.
- \_\_\_\_\_. Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo: Uma avaliação espacial urbanística. Planejamento e Políticas Públicas | PPP, Brasília, n. 34, jan./jun. 2010. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/170/183>>. Acesso em: 8 set. 2022.
- PASTERNAK, S.; D’OTTAVIANO, C. Paradoxes of the Intervention Policy in Favelas in São Paulo: How the Practice Turned Out the Policy.... In: SALET, W. The Routledge Handbook of Institutions and Planning in Action. Oxfordshire: Routledge, 2018. p. 422. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/politicas-habitacionais-em-favelas-o-caso-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 1 out. 2022.
- PLANTA da Cidade de São Paulo, São Paulo, 1916. Disponível em: <[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Planta\\_da\\_Cidade\\_de\\_S%C3%A3o\\_Paulo\\_Levantada\\_pela\\_Divis%C3%A3o\\_Cadastral\\_da\\_2%C2%AA\\_Sec%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_Diretoria\\_de\\_Obras\\_e\\_Via%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_Prefeitura\\_Municipal\\_-\\_1,\\_Acervo\\_do\\_Museu\\_Paulista\\_da\\_USP.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Planta_da_Cidade_de_S%C3%A3o_Paulo_Levantada_pela_Divis%C3%A3o_Cadastral_da_2%C2%AA_Sec%C3%A7%C3%A3o_da_Diretoria_de_Obras_e_Via%C3%A7%C3%A3o_da_Prefeitura_Municipal_-_1,_Acervo_do_Museu_Paulista_da_USP.jpg)>. Acesso em: 20 ago. 2022.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. Atendimento Provisório (Auxílio Aluguel). HabitaSAMPA, 2022. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/consulta-de-atendimentos-em-andamento-ou-encerrados/atendimento-provisorio-auxilio-aluguel/>>. Acesso em: 14 dez. 2022.
- \_\_\_\_\_. Novo Código de Obras vai simplificar licenciamento de empreendimentos, 2017. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/novo-codigo-de-obras-vai-simplificar-licenciamento-de-empreendimentos-em-sp#:~:text=O%20prefeito%20Jo%C3%A3o%20Doria%20sancionou,os%20t%C3%A9cnicos%20que%20os%20analisa>>. Acesso em: 18 set. 2022.
- \_\_\_\_\_. Secretarias. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/organizacao/index.php?p=136>>. Acesso em: 19 set. 2022.
- PRIVATIZADO o Programa de Habitações. Jornal do Brasil - 1º Caderno, Rio de Janeiro, p. 2, 18 out. 1988. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/58950122-Fiesp-manda-nao-acatar-a-constituicao.html>>. Acesso em: 29 set. 2022.
- PROCESSO XXXXX-65.2012.8.26.0100, A. X. S. jurisprudência. JusBrasil, 26 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/443272750>>. Acesso em: 30 set. 2022
- RADAR PPP, 2022. Disponível em: <<https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/ppp-habitacional-municipio-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.
- REZENDE, G. C. D.; GUEDES, S. N. R. Formação Histórica dos Direitos de Propriedade da Terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua relação com as Políticas Agrícolas atualmente adotadas nesses dois

- Países. In: COELHO, A. B.; TEIXEIRA, E. C.; BRAGA, M. J. Recursos Naturais e Crescimento Econômico. 1ª. ed. Viçosa, MG: Viçosa, 2008. p. 279-311. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/pal1.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2022.
- ROCHA, A. Obras assinadas por Ruy Ohtake, São Paulo, 7 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/nossa/noticias/agencia-estado/2022/02/07/maior-favela-de-sao-paulo-heliopolis-aos-50-anos-vai-enfim-ganhar-um-parque.htm>>. Acesso em: 18 set. 2022.
- FSP. Gestão Doria lança primeira PPP de moradia, para 34 mil apartamentos. Folha de São Paulo, São Paulo, 18 jan. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/01/1951352-gestao-doria-lanca-primeira-ppp-de-moradia-para-34-mil-apartamentos.shtml#:~:text=Gest%C3%A3o%20Doria%20lan%C3%A7a%20primeira%20PPP%20de%20moradia%2C%20para%2034%20mil%20apartamentos,-Facebook&text=A>>. Acesso em: 15 dez. 2022.
- ROLNIK, R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp, 1997. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=ZpAvZyg38oC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 25 ago. 2022.
- \_\_\_\_\_. São Paulo: O planejamento da desigualdade. São Paulo: Fósforo, 2022.
- ROYER, L. D. O. Municípios "autárquicos" e região metropolitana: A questão habitacional e os limites administrativos. Território Metropolitano, políticas municipais. IPEA, Brasília, 2013.
- RUBIO, V. M. Projeto de Urbanização de Assentamentos Precários no Rio de Janeiro e São Paulo: Um instrumento de construção de cidade. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie (Mestrado), 2011.
- RUIZ; BUCCI. Quadro de Problemas de Políticas Públicas: Uma ferramenta para análise jurídico-institucional. Revista Estudos Institucionais, São Paulo, n. set/dez, set. 2019. 1142-1167.
- SALVADORI, F. Portal da Câmara Municipal de São Paulo. Revista Apartes, 2022. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/apartes/meio-seculo-de-planos/>>. Acesso em: 15 set. 2022.
- SAMPAIO, C. A. CORTIÇO: Política pública habitacional em São Paulo (1989-2018). São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie - Tese de Doutorado, 2022.
- SAMPAIO, M. R. A. HELIÓPOLIS: O percurso de uma invasão. São Paulo: FAUUSP - Tese de Livre-Docência, 1990.
- \_\_\_\_\_. Currículo do Sistema de Currículos Lattes. Plataforma Lattes, Brasília, 6 jun. 2017. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/9018701496665989>>. Acesso em: 30 set. 2022.
- SANDERCOCK, Leonie. Towards Cosmopolis. Wiley, New York, 1998.
- SANTOS, M. A natureza do espaço. São Paulo: Hucitec, 1997.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A Trajetória da Reforma Urbana no Brasil. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVEL, Charlotte. (Org.). Cidades para Todos. Propostas e Experiências pelo Direito à Cidade. 1. ed. Santiago – Chile: Habitat International Coalition, 2010.
- SÃO PAULO, CIDADE. Lei n. 1.193. Dispõe sobre a abertura de novas ruas, São Paulo, 9 mar. 1909.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 1.666. Dispõe sobre a abertura de ruas, avenidas ou praças, São Paulo, 26 mar. 1913.
- \_\_\_\_\_. Ato do Prefeito n. 671. Dispõe sobre o reconhecimento de ruas, São Paulo, 14 mar. 1914.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 1.874. Divide o Município em quatro perímetros e dá outras providências, São Paulo, 12 maio 1915.
- \_\_\_\_\_. Ato do Prefeito n. 972. Considera públicas, para todos os efeitos municipais, todas as ruas, avenidas e praças, com os respectivos nomes, constante da “Planta da Cidade de S. Paulo”, levantada pela Directoria de Obras e Viação., São Paulo, 24 ago. 1916.

- \_\_\_\_\_. Lei n. 2.611. Proíbe a abertura de vias de comunicação, São Paulo, 20 jun. 1923.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 2.702. Estabelece novas disposições para a aplicação do art. 25 da Lei n. 2.611, de 1923, São Paulo, 26 abr. 1924.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 3.084. Autoriza a Prefeitura a receber da Condessa Alvares Penteado as ruas que retalham o imóvel denominado "Moinho Velho", no Ipiranga, São Paulo, 5 set. 1927.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 3.427. Código de Obras Arthur Saboya, São Paulo, 19 nov. 1929.
- \_\_\_\_\_. Ato do Prefeito n. 304. Modifica algumas disposições do ato 129, de 21.03.1931, São Paulo, 4 fev. 1932.
- \_\_\_\_\_. Ato do Prefeito n. 663. Aprova a consolidação do Código de Obras "Arthur Saboya", São Paulo, 10 ago. 1934.
- \_\_\_\_\_. Ato do Prefeito n. 768. Reorganiza as Repartições da Prefeitura, São Paulo, 9 jan. 1935.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 333. Reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura incluindo Secretarias, São Paulo, 27 dez. 1945.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 431. Dispõe sobre a organização administrativa da "Secretaria de Obras", São Paulo, 8 jul. 1947.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 3.737. Dispõe sobre o loteamento de terrenos urbanos no Município para a construção de casas populares, São Paulo, 3 jan. 1949.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 4.371. Dispõe sobre a oficialização de logradouros., São Paulo, 17 abr. 1953.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 4.444. Autoriza o executivo a despender a importância de CR\$2.400.000,00 na construção de casas populares, São Paulo, 2 jan. 1954.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 4.615. Regula as condições gerais das edificações, São Paulo, 13 jan. 1955.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 3.178. Dispõe sobre a execução da Lei n. 5.015, de 21 de junho de 1956, São Paulo, 24 jul. 1956.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 3.326. Prorroga prazo estabelecido no art. 2 do Dec. n. 3.178/56, São Paulo, 7 nov. 1956.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 5.015. Autoriza a expedição de Alvarás de conservação às obras construídas clandestinamente, São Paulo, 21 jun. 1956.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 5.261. Estabelece coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação e área mínima de espaços livres, São Paulo, 4 jul. 1957.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 5.969. Dispõe sobre oficialização de logradouros públicos, e dá outras providências., São Paulo, 27 abr. 1962.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 6.378. Autoriza a constituição da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), São Paulo, 16 nov. 1965.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 6.877. Dispõe sobre os índices máximos de aproveitamento dos terrenos para fins de edificação, e reserva de espaços livres nos arruamentos, São Paulo, 11 maio 1966.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 6.882. Dispõe sobre a reorganização parcial da estrutura administrativa da Prefeitura, São Paulo, 18 maio 1966.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 7.586. Dispõe sobre a estrutura das Administrações Regionais, São Paulo, 25 jul. 1968.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 7.457. Dispõe sobre a estrutura da Secretaria de Bem Estar Social, São Paulo, 28 abr. 1970.

- \_\_\_\_\_. Decreto n. 9.625. Institui os Núcleos de Colocação e Orientação Profissional (NUCOPS) subordinados à SEBES, São Paulo, 8 set. 1971.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 7.670. Autoriza a constituição da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, São Paulo, 24 nov. 1971.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 7.688. Dispõe sobre instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo - PDDI-SP, São Paulo, 30 dez. 1971.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 10.156. Regulamenta a Lei n. 7.785/72, São Paulo, 28 set. 1972.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 10.167. Dispõe sobre as medidas a serem adotadas na fiscalização de arruamentos, São Paulo, 2 out. 1972.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 10.107. Dispões sobre medidas que assegurem a vinculação entre terreno e edificações para integridade do projeto aprovado pela Prefeitura, São Paulo, 17 ago. 1972.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 7.785. Dispõe sobre a concessão de alvará de conservação de construções, São Paulo, 20 set. 1972.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 7.805. Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município, São Paulo, 1 nov. 1972.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 8.001. Dispõe sobre o Uso e a Ocupação do Solo Urbano, altera e complementa a lei nº 7805, de 1º de novembro de 1972, São Paulo, 24 dez. 1973.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 12.020. Altera competência e denominação do Departamento de Habitação e Trabalho, São Paulo, 6 jun. 1975.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 12.189. Autoriza a permissão de uso, a título precário e gratuito, de bens móveis, utilizados pela SEBES, São Paulo, 29 ago. 1975.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 8.266. Aprova o Código de Edificações, São Paulo, 20 jun. 1975.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 8.328. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município, nas zonas de usos especiais z8, cria novas zonas de uso, amplia zonas existentes, São Paulo, 2 dez. 1975.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 14.025. Regulamenta artigos do COE/75, fixando normas especiais para arruamentos, loteamentos, conjuntos habitacionais, edificações de interesse social, São Paulo, 19 nov. 1976.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 14.315. Reorganiza parcialmente a estrutura administrativa da Prefeitura, São Paulo, 4 fev. 1977.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 14.451. Cria a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, São Paulo, 24 mar. 1977.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 14.539. Dispõe sobre a estrutura e funcionamento da COBES, São Paulo, 13 maio 1977.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 15.764. Dispõe sobre a regularização de arruamentos e loteamentos executados anteriormente a 1º de novembro de 1972, São Paulo, 22 mar. 1979.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 15.889. Regulamenta a Lei nº 8.906, de 27 de abril de 1979 (FUNAPS), São Paulo, 23 maio 1979.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 16.032. Transfere a Coordenadoria do Bem Estar Social - COBES para o Gabinete do Prefeito, São Paulo, 13 jul. 1979.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 16.095. Dispõe sobre alteração da COBES, São Paulo, 6 set. 1979.

- \_\_\_\_\_. Decreto n. 16.129. Atribui à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB a competência para recebimento, exame, decisão e expedição de Auto de Conclusão referentes a Conjuntos Habitacionais de Interesse Social e a edificações de entidades de interesse público, São Paulo, 27 set. 1979.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 8.906. Dispõe sobre a criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal - FUNAPS, São Paulo, 27 abr. 1979.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 17.163. Cria a Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos (SERLA), São Paulo, 30 jan. 1981.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.413. Dispõe sobre parcelamento do solo no município de São Paulo, São Paulo, 30 dez. 1981.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.414. Acrescenta item ao artigo 523 e da nova redação ao artigo 565 da Lei nº 8.266, de 20 de junho de 1975, São Paulo, 30 dez. 1981.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 17.810. Regulamenta, parcialmente, artigos do COE/75, fixando normas técnicas especiais para Programas Habitacionais de Interesse Social, desenvolvidos por entidades privadas, São Paulo, 4 fev. 1982.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 18.029. Cria a Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social - FABES, São Paulo, 17 jun. 1982.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.419. Dispõe sobre a Expedição de auto de regularização para áreas parceladas em lotes mediante abertura de vias de circulação de pedestres, São Paulo, 8 jan. 1982.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.523. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Auxílios e Subvenções, São Paulo, 15 jul. 1982.
- \_\_\_\_\_. Portaria do Prefeito n. 208. Constitui o Programa para moradores de habitação subnormais, coordenado pelo Secretário Municipal de FABES, São Paulo, 9 dez. 1982.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 18.880. Transfere para a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB a Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos - SERLA, São Paulo, 12 jul. 1983.
- \_\_\_\_\_. Portaria FABES n. 8. Dispõe sobre delegação de competência ao chefe do gabinete de FABES, para assinar termos de convênios firmados com entidades, São Paulo, 27 maio 1983.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 21.841. Dispõe sobre alteração de denominação da Secretaria da Família e Bem-Estar Social, São Paulo, 3 jan. 1986.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 21.843. Altera a denominação do Departamento de Parcelamento do Solo - PARSOLO, da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, São Paulo, 3 jan. 1986.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 21.882. Subordina a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB ao Gabinete do Prefeito, São Paulo, 23 jan. 1986.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 10.237. Reestrutura a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, cria os cargos correspondentes, São Paulo, 17 dez. 1986.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 24.269. Cria a Secretaria Municipal do Bem-Estar Social - SEBES, São Paulo, 27 jul. 1987.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 25.247. Dispõe sobre a atuação da SEBES no atendimento de situações de emergência, São Paulo, 4 jan. 1988.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 26.124. Aprova o Projeto "Heliópolis L", a ser implantado pela COHAB, São Paulo, 8 jun. 1988.

- \_\_\_\_\_. Decreto n. 26.974. Aprova o novo projeto "Heliópolis L", a ser implantado pela COHAB, São Paulo, 28 set. 1988.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 27.733. Reorganiza a SEBES, São Paulo, 19 abr. 1989.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 28.132. Vincula a COHAB à SEHAB, São Paulo, 5 out. 1989.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 32.962. Altera a denominação da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social - SEBES, São Paulo, 13 jan. 1993.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 38.876. Altera a denominação da Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social - FABES, São Paulo, 21 dez. 1999.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 16.642. Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, São Paulo, 9 maio 2017.
- SÃO PAULO, ESTADO. Lei n. 483. Criação da Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), São Paulo, 10 out. 1949.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei Complementar n. 9. Sobre a organização dos Municípios, SP, 31 dez. 1969.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 10.209. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos, São Paulo, 9 dez. 1986.
- SARAIVA; BRAJATO et al. RECUPERAR EL PASADO PARA PENSAR EL FUTURO: URBANIZACIÓN DE LAS FAVELAS EN SÃO PAULO Y LOS DESAFÍOS POS-PANDEMIA. II ENCUENTRO DE LA RED DE ASENTAMIENTOS POPULARES - FAU-UNNE, Resistencia - Chaco, 2021.
- SECCHI, L. Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- SEHAB/CEM. Relatório 2: Estimativas relativas à precariedade Habitacional e ao déficit habitacional no Município de São Paulo. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e Centro de Estudos da metrópole (CEM), 2016. Disponível em: <<https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br>>. Acesso em: 30 jan. 2023.
- SEHAB/SP. Jornada da Habitação: Direito Real de Uso – Procedimentos para a Regularização Fundiária. Prefeitura do Município de São Paulo. São Paulo, p. 36. 2012. (26.05.2012).
- \_\_\_\_\_. PAC Heliópolis. Prefeitura do Município de São Paulo. São Paulo, p. 65. 2017.
- SEHAB/SP E COHAB/SP. EDITAL DA CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº COHAB 001/2018. São Paulo: [s.n.], 2018. 291 p.
- \_\_\_\_\_. PPP HABITAÇÃO MUNICIPAL - CONTRIBUIÇÕES/SUGESTÕES/QUESTÕES - CONSULTA PÚBLICA DE 23/01/2018 a 22/02/2018. [S.l.], p. 7. 2018.
- \_\_\_\_\_. PLANO DE URBANIZAÇÃO DE ZEIS - HELIÓPOLIS. Prefeitura do Município de São Paulo. São Paulo, p. 61. 2016.
- SME-PMSP. Inauguração do CEU Heliópolis, 2015. Disponível em: <<portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Inauguracao-do-CEU-Heliopolis>>. Acesso em: 18 set. 2022.
- SOUZA, R. C. L. de. Análise da aderência de Boas Práticas do PMBOK em Projetos de Regularização Fundiária, com foco em tripla restrição: Escopo, Tempo e Custo. São Paulo, FGV, 2013.
- SOUZA, R. C. L. de. et al. Questões práticas aplicadas ao procedimento e projeto de Regularização Fundiária Urbana. São Paulo: Livraria da Física - Universidade Federal Rural do Semi-Árido, 2022.
- SOUZA, R. C. L. de; BLANCO, G. I. F. Responsabilidade técnica na aplicação dos instrumentos de regularização fundiária. In: HABITADO, A. T. P. O. M. Capacitação para Assessoria Técnica na Regularização Fundiária de Interesse Social. [S.l.]: [s.n.], 2021.



- SOUZA, R. C. L. de; TIerno, R. D. A.; LUCAS, R. P. O Rincão de Vilheca. Um viés e os intercursos do Urbanismo entre rios - da regularização fundiária de interesse social à REURB -S. X CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (IBDU) - GT04 – DIREITO À MORADIA, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICA HABITACIONAL, Salvador, 22 out. 2019.
- SOUZA, Vanessa Padiá de. Heliópolis (São Paulo): as intervenções públicas e as transformações na forma urbana da favela (1970 2011). 2012. 150 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.
- SP tem 9 municípios que concentram 42% da população paulista. SEADE, 2022. Disponível em: <<https://www.seade.gov.br/sp-tem-9-municipios-que-concentram-42-da-populacao-paulista-sao-jose-esta-na-lista/>>. Acesso em: 30 dez. 2022.
- SP-URBANISMO. Prefeitura da Cidade de São Paulo. Empresa - Conheça a SP-Urbanismo, 2022. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/empresa/index.php?p=19437](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/empresa/index.php?p=19437)>. Acesso em: 26 set. 2022.
- SUB-IP. Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras – Ipiranga, 2016. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PA-IP.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2023.
- TELLES, Vera da Silva. Ilegalismos urbanos e a cidade - Novos Estudos - CEBRAP, n.84, p.153-173, 2009.
- TIerno, R. D. A. A trajetória e os conflitos da construção legislativa da regularização fundiária de Assentamentos Informais. Área de concentração: Habitat. ed. São Paulo: FAUUSP - Dissertação (Mestrado), 2020.
- TJSP. TABELA OFICIAL ATUALIZADA. TJSP, São Paulo, set. 2022. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/Tabelas/TabelaDebitosJudiciais.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2022.
- UM GUIA DE ARQUITETURA DE SÃO PAULO. doze percursos e cento e vinte e quatro projetos. Org. Fabio Valentim. ed. São Paulo: Martins Fontes, v. 1ª edição, 2019.
- UNAS. HELIÓPOLIS - MAIOR FAVELA DE SÃO PAULO. UNAS - Heliópolis e região, 2022. Disponível em: <<https://www.unas.org.br/heliopolis>>. Acesso em: 18 abr. 2022.
- UNGARETTI, D.; CASTRO, U.; SANTORO, P. F. PPP Habitacional em São Paulo: nova concorrência e novas ameaças de remoção. LabCidade, São Paulo, 17 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-habitacional-em-sao-paulo-nova-concorrenca-e-novas-ameacas-de-remocao/>>. Acesso em: 16 dez. 2022.
- VILLAÇA, F. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo: Global Editorial, 1986.
- \_\_\_\_\_. As ilusões do Plano Diretor. Artigo de internet. 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. São Paulo, segregação e desigualdade. Estudos Avançados, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 25, n. 71, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/04.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- WILHEIM, J. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo 2002-2012. São Paulo: Senac - Prefeitura do Município de São Paulo, 2004. contracapa p.
- YAHOO NOTÍCIAS. Favela de Heliópolis ganha seu primeiro parque e web reage: “Importante”. Yahoo! notícias, Brasil, 08 fev. 2022. Disponível em: <[https://br.noticias.yahoo.com/favela-heliopolis-ganha-seu-primeiro-parque-141750160.html?guccounter=1&guce\\_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce\\_referrer\\_sig=AQAAAKAe2igCw7\\_UQ\\_DLFNRc5Xq2iD4wZoxtaRGubCorHvAFZP4kwhjFh4KYFMAAPHSCJT56fRtJcgn0pkt3ODRn6](https://br.noticias.yahoo.com/favela-heliopolis-ganha-seu-primeiro-parque-141750160.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAKAe2igCw7_UQ_DLFNRc5Xq2iD4wZoxtaRGubCorHvAFZP4kwhjFh4KYFMAAPHSCJT56fRtJcgn0pkt3ODRn6)>. Acesso em: 16 dez. 2022.