UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Francisco Luiz Scagliusi

URBANIZAÇÃO DE FRONTEIRA

**Práticas de apropriação do espaço nas regiões
mais pobres da cidade de São Paulo.**

**O caso dos assentamentos Jardim Pernambuco e
Nova Vitória.**

**São Paulo
2012**

Francisco Luiz Scagliusi

URBANIZAÇÃO DE FRONTEIRA

Práticas de apropriação do espaço nas regiões mais pobres da cidade de São Paulo.

O caso dos assentamentos Jardim Pernambuco e Nova Vitória.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do Grau de Doutor.

Área de Concentração: Hábitat

Orientadora:

Profa. Dra. Yvonne M. M. Mautner

São Paulo-2012

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

E-MAIL: francisco@pauta.arq.br

S278u Scagliusi, Francisco Luiz
Urbanização de fronteira : práticas de apropriação do espaço nas regiões mais pobres da cidade de São Paulo : o caso dos assentamentos Jardim Pernambuco e Nova Vitória / Francisco Luiz Scagliusi. -- São Paulo, 2012.
324 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração : Habitat) – FAUUSP.

Orientadora: Yvonne Miriam Marta Mautner

1. Urbanização – São Paulo (SP) 2. Fronteiras (Aspectos urbanísticos) – São Paulo (SP) 3. Loteamentos clandestinos 4. Movimentos sociais urbanos I. Título

CDU 301(816.11-21)

A topographic map of Subúrbio Chico Buarque, showing a dense urban area with numerous contour lines. The map features a mix of red and blue contour lines, with some areas highlighted in yellow and others in grey. A prominent pink line runs diagonally across the map, possibly indicating a specific route or boundary. The text is overlaid on the right side of the map.

**Lá não tem brisa
Não tem verde-azuis
Não tem frescura nem
atreuimento
Lá não figura no mapa
No avesso da montanha,
é labirinto
É contra-senha,
é cara a tapa**

....

**Casas sem cor
Ruas de pó, cidade
Que não se pinta
Que é sem vaidade**

**Lá não tem moças douradas
Expostas, andam nus
Pelas quebradas teus exus
Não tem turistas
Não sai fotos nas revistas
Lá tem Jesus
E esta de costas**

....

**Espalha tua voz
Nos arredores
Carrega a tua cruz
E os teus tambores**

**Lá não tem claro-escuro
A luz é dura
A chapa é quente
Que futuro tem
Aquela gente toda
Perdido em ti
Eu ando em roda
É pau, é pedra
É fim de linha
É lenha, é fogo, é foda**

SUBÚRBIO CHICO BUARQUE

Em memória de meu pai, Modesto Scagliusi, ex-professor desta universidade na FFLCH, que contribuiu decisivamente para minha formação.

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho foi um mergulho em outros territórios. Na longínqua fronteira da cidade, extremo da zona leste, onde foram efetuadas as pesquisas de campo, levantamentos fotográficos e cartográficos; em órgãos institucionais e jornais; na literatura sobre o tema abordado e no prédio da pós-graduação, no período que cursei as disciplinas curriculares. Mas foi, sobretudo, um profundo mergulho interior, tal como na fascinante “A Máquina do Mundo” do poeta Carlos Drummond de Andrade.

Agradeço especialmente à Professora Yvonne M. M. Mautner pelo entusiasmo e dedicação com que acolheu a tarefa de orientação e pelos momentos que pude dispor de sua imprescindível contribuição e incentivo no desenvolvimento da tese.

Aos membros das três bancas de qualificação de mestrado, passagem para doutorado e doutorado, que contribuíram de forma importante com suas observações para o avanço da tese: Prof. Haroldo da G. Torres (UNICAMP), Profa. Maria Ruth do A. Sampaio (FAUUSP), Prof. Eduardo A. C. Nobre (FAUUSP), Profa. Marta F. S. Farah (FGV), Prof. Reginaldo L. N. Ronconi (FAUUSP) e Profa. Glória da A. Alves (GEOUSP).

A amiga de muitos anos Volia Kato, socióloga perspicaz cujas leituras e colaboração intelectual acrescentaram questões essenciais ao trabalho.

Foram ainda de fundamental importância a cooperação e os dados obtidos no Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo (RESOLO), da Prefeitura de São Paulo. Agradeço em especial a diretora Ana Lucia Sartoretto e a Maria Helena M. Henriques Cintra pela atenção e disponibilização de documentos indispensáveis à pesquisa.

Ao Celso Peruzzo, presidente Associação dos Moradores do Jardim Nova Vitória e a Eudes de Castro e Márcia de Castro, presidente Associação Democrática da Aliança Comunitária Jardim Nova Vitória-ADAC pelas informações fundamentais sobre o histórico dos assentamentos investigados.

Aos arquitetos Paulo Santos Petrucci e Beatriz de Almeida R. Sonnenhohl pela ajuda inestimável na formatação do texto e das imagens, organização da relação de figuras, tabelas e gráficos, e ainda em parte da pesquisa de legislação utilizada.

A Carol, que nos percalços da vida acadêmica, emitiu opiniões positivas e inteligentes.

A minha querida Jane, leitora atenta e presente em todos os momentos de celebração e angústia vividos ao longo deste percurso, sempre com carinho, tolerância e compreensão.

RESUMO

URBANIZAÇÃO DE FRONTEIRA

PRÁTICAS DE APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO NAS REGIÕES MAIS POBRES DA CIDADE DE SÃO PAULO.

O CASO DOS ASSENTAMENTOS JARDIM PERNAMBUCO E NOVA VITÓRIA.

Este trabalho trata de formas específicas de produção do espaço nas regiões de fronteira urbana. Investiga o caso de dois assentamentos clandestinos denominados Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória, localizados no município de São Paulo, Subprefeitura de São Mateus, Distrito de Iguatemi, a 22,00 km do centro da cidade, próximo aos limites dos municípios de Mauá e Ferraz de Vasconcelos.

Desde a década de 1990, conforme indicam os estudos e pesquisas de campo efetuadas neste trabalho, a apropriação do espaço nas regiões de fronteira urbana caracteriza-se por novas estratégias político-territoriais de ocupação de terras, que visaram burlar processos formais de urbanização. Dados demográficos dos censos do IBGE informam sobre o aumento impressionante da população nestas regiões, em contraposição ao decréscimo do número de habitantes nas áreas consolidadas da cidade, nos anos 80 e 90.

Nossa hipótese identifica o início da década 80 como um ponto de inflexão na dinâmica espacial da cidade de São Paulo provocada, por um lado, pela introdução de novos marcos regulatórios, em especial a Lei Federal 6.766/79 (conhecida como Lei Lehmann), que se apresentou como uma tentativa para disciplinar a produção de novos loteamentos no território nacional, e por outro, pela ação organizada de movimentos sociais de luta por moradia e ocupações massivas de terrenos. Estes fatos, segundo nosso entendimento, estariam apontando para novas formas de produção e apropriação do espaço, ou de expansão periférica e metropolitana de São Paulo.

As pesquisas de campo realizadas, assim como aquelas de âmbito institucional empreendidas em órgãos da prefeitura reforçam uma questão central deste estudo sobre as regiões de fronteira urbana: uma tentativa de nomear um conjunto de processos e práticas relacionadas a formas específicas de apropriação do espaço, diferenciando-a do conceito de periferia, que não mais compreende a dinâmica sócio-espacial da cidade nestas regiões. Vale dizer que nossa tese defende uma especificidade da urbanização que caracteriza as regiões de fronteira, com a presença de novos agentes que se articulam para resolver a questão da terra, demanda central nas disputas pela apropriação do espaço.

Palavras chave: Fronteira Urbana, Urbanização, Apropriação do Espaço, Loteamentos Clandestinos, Movimentos Sociais Urbanos.

ABSTRACT

URBANIZATION AT THE CITY EDGES

PRACTICES OF APPROPRIATION OF SPACE IN THE POOREST REGIONS OF THE CITY OF SÃO PAULO

CASE STUDY OF THE SETTLEMENTS OF JARDIM PERNAMBUCO AND NOVA VITÓRIA.

This thesis deals with specific forms of the production of space at the edges of the city of São Paulo. It investigates the case of two illegal settlements called Jardim Pernambuco and Jardim Nova Vitória in the administrative area of São Mateus, Iguatemi district, 22km from the city centre, and close to the limits of the municipalities of Mauá and Ferraz de Vasconcelos.

Since the 1990's, studies and field survey realized during the elaboration of this work, indicate that the appropriation of space at the urban edges of the city is characterized by new strategies of occupation of land, far apart from formal processes of urbanization, and different also from the ones used in earlier stages of urban expansion. IBGE census data show dramatic demographic growth in these regions, in contrast to the fall of the number of inhabitants in consolidated areas of the city in the '80s and '90s.

Our hypothesis sees the early 80's as a turning point in the spatial dynamics of the city of São Paulo, caused firstly by the introduction of new regulatory framework and especially Federal Law 6.766/79 (known as Lehmann Law), in an attempt to introduce stricter regulation of the production of housing developments in the country, and secondly, by the rise of organized land occupation movements for housing. These facts engendered new forms of production and appropriation of urban space in the peripheral and metropolitan expansion of São Paulo.

Both field research and data from institutional agencies lead to the central question of this study: the attempt to nominate a set of processes and practices related to specific forms of space appropriation, that differentiate themselves from the ones practiced in the traditional concept of peripheral growth and that no longer follow the old socio-spatial city dynamic in these regions. We emphasize that our thesis supports a specificity in the urbanization process that characterizes the edges of the urbanized area of the city in the last 20 years, with articulates new strategies and new agents in the appropriation of land, the central issue in the struggle for space.

Key words: Urbanization, City Edges, Appropriation of the Space, Illegal Allotments, Urban Social Movements.

RELAÇÃO DE FIGURAS, TABELAS E GRÁFICOS

FIGURA	DESCRIÇÃO	PÁGINA
FIG. 1	Fac símile da primeira página do Jornal da Tarde, edição de 21/11/2001.	31
FIG. 2	Fac símile da página 12 do Jornal da Tarde de 21/11/2001.	32
FIG. 3	Fac símile da primeira página do Diário de S.Paulo de 21/11/2001.	33
FIG. 4	Folha de S.Paulo, Caderno Cotidiano, edição de 21/11/2001.	34
FIG. 5	Fac símile da página 6 do Diário de S.Paulo, de 22/11/2001.	36
FIG. 6	Primeira página do jornal Folha de S.Paulo, edição de 02/09/2001.	37
FIG. 7	Fac símile do caderno Cotidiano, página C9 da Folha de S.Paulo de 02/09/2001.	38
FIG. 8	Desenho ilustrando a divisão da gleba entre propriedades e as associações de moradores.	44
FIG. 9	Mapa da Região Metropolitana (sem esc.)	51
FIG. 10	Inserção Urbana (sem esc.).	52
FIG. 11	Malha Viária Local (sem esc.)	53
FIG. 12	Foto aérea do distrito do Iguatemi, Subprefeitura de São Mateus.	54
FIG. 13	Mapa da Situação Fundiária (sem esc.)	58
FIG. 14	Mapa de Parcelamento com Vias e Quadras (sem esc.)	60
FIG. 15	Mapa Final de Parcelamento com Lotes (sem esc.)	61
FIG. 16	Foto Aérea- Jardim Pernambuco/Nova Vitória, 2001.	63
FIG. 17	Foto Aérea- Jardim Pernambuco/Nova Vitória, 2003.	64

FIG. 18	Mapa da região de São Mateus-Distrito do Iguatemi conforme Lei 7.805/72, o antigo zoneamento de SP.	104
FIG. 19	Mapa do zoneamento da região de São Mateus-Distrito do Iguatemi, conforme Lei 13.885/04.	106
FIG. 20	IBGE-Densidade Demográfica Preliminar. Distrito do Iguatemi, São Paulo. 2010.	116
FIG. 21	Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo. Setembro/2011. Adaptado pelo autor.	126
FIG. 22	RMS-Unidades de Conservação e outras áreas protegidas.	135
FIG. 23	Loteamentos Irregulares, Subprefeitura de São Mateus. Setembro/2011.	137
FIG. 24	Área correspondente aos distritos do Iguatemi e São Rafael (parte), na Subprefeitura de São Mateus e Subprefeitura de Cidade Tiradentes (parcial).	144
FIG. 25	Mapa da cidade de São Paulo, 1897 (editado pelo autor).	198
FIG. 26	Mapa da cidade de São Paulo, 1939 (editado pelo autor)	199
FIG. 27	Planta do Loteamento Jardim Matarazzo	204
FIG. 28	Planta do Loteamento no Bairro da Moóca.	204
FIG. 29	Planta do Loteamento Villa Aricanduva.	204
FIG. 30	Expansão da área urbanizada Município de São Paulo. 1881-2002.	208
FIG. 31	Folha de S. Paulo, edição de 07/09/1981 (dia da independência).	221
FIG. 32	Folha de S. Paulo, edição de 08/09/1981.	221
FIG. 33	Folha de S. Paulo, edição de 09/09/1981.	222
FIG. 34	Folha de S. Paulo, edição de 10/09/1981.	222
FIG. 35	Folha de S. Paulo, edição de 11/09/1981.	222
FIG. 36	Folha de S. Paulo, edição de 12/09/1981.	223
FIG. 37	Folha de S. Paulo, edição de 28/09/1981.	223

FIG. 38	Foto aérea do distrito do Iguatemi. Subprefeitura de São Mateus.	251
FIG. 39	Região Metropolitana de São Paulo – RMSP.	277
FIG. 40	Evolução da Área Urbanizada - 1949 a 1992. Região Metropolitana de São Paulo–RMSP.	278
FIG. 41	Mapa de Anéis do Município de São Paulo (adaptado pelo autor).	281
FIG. 42	Subprefeituras e Distritos de São Paulo.	283
FIG. 43	Taxa de Crescimento Populacional de São Paulo.	285
FIG. 44	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social-IPVS-2000.	286
FIG. 45	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social-IPVS. São Mateus.	287
FIG. 46	Taxa média geométrica de crescimento anual da população.	300

TABELA	DESCRIÇÃO	PÁGINA
TABELA 1	Relação de entidades proprietários, áreas e número de lotes que compõem a gleba do Jardim Pernambuco/Nova Vitória.	55
TABELA 2	Estimativa de população e domicílios em favelas. 1987, 1991, 2000, 2008 e 2009.	114
TABELA 3	Taxa Anual de Crescimento Populacional.	138
TABELA 4	Percentual de Acréscimo de Área Construída por Tipologia de Uso - 1999 a 2009. Município de SP.	141
TABELA 5	Quadro resumo com levantamento de processos de regularização de loteamentos no entorno da área dos assentamentos Nova Vitória e Jd. Pernambuco.	146
TABELA 6	Município de São Paulo-Incrementos Populacionais por Anel (percentual/número absoluto)	149
TABELA 7	População e Taxa de Crescimento Demográfico da Mancha Urbana de São Paulo (1991/2000)	253
TABELA 8	Incremento Populacional por Anel em Percentual – 1960/2010 Município de São Paulo	279

TABELA 9	Incremento Populacional por Anel em Número Absoluto – 1960/2010. Município de São Paulo	280
TABELA 10	Incremento Populacional por Subregião - Região Metropolitana de São Paulo. Número Absoluto, Percentual e Taxa Geométrica	289-291
TABELA 11	Incremento Populacional por Anel/Distrito – Município de São Paulo. Número Absoluto, Percentual e Taxa Geométrica	292-296

GRÁFICO	DESCRIÇÃO	PÁGINA
GRÁFICO 1	Distribuição de Loteamentos por Ano de Implantação.	127

RELAÇÃO DE FOTOS E FICHAS

FOTO	DESCRIÇÃO	PÁGINA
FOTO 1	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	69
FOTO 2	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	69
FOTO 3	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	70
FOTO 4	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	70
FOTO 5	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	71
FOTO 6	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	71
FOTO 7	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	72
FOTO 8	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	72
FOTO 9	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	73
FOTO 10	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	73
FOTO 11	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	74
FOTO 12	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	74
FOTO 13	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	75
FOTO 14	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	75
FOTO 15	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	76
FOTO 16	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	76
FOTO 17	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	77
FOTO 18	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	77
FOTO 19	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	78
FOTO 20	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	78
FOTO 21	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	79
FOTO 22	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	79
FOTO 23	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	80
FOTO 24	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	80

FOTO 25	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	82
FOTO 26	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	82
FOTO 27	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	83
FOTO 28	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	83
FOTO 29	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	84
FOTO 30	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	84
FOTO 31	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	85
FOTO 32	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	85
FOTO 33	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	86
FOTO 34	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	86
FOTO 35	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	87
FOTO 36	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	87
FOTO 37	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	87
FOTO 38	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	88
FOTO 39	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	88
FOTO 40	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	89
FOTO 41	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	89
FOTO 42	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2003	90
FOTO 43	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	90
FOTO 44	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	95
FOTO 45	Jd. Pernambuco / Nova Vitória 2011	96

FICHAS	DESCRIÇÃO	PÁGINA
FICHA 1	Jardim Nova Vitória	156 – 157
FICHA 2	Jardim Pernambuco	158-159
FICHA 3	Sítio Carrãozinho (COHAB/HABI) - Jd. da Conquista	160-161
FICHA 4	Carrãozinho 2 (parte da área)	162-163

FICHA 5	Sítio Carrãozinho 2 (parte) / Jd. Alto Paulistano / Jd. Nova Conquista	164-165
FICHA 6	Jardim Alto Alegre / Sítio 2 Córregos	166-167
FICHA 7	Jardim Alto Alegre (parte)	168-169
FICHA 8	Jardim Nova Harmonia-Invasão / Vila Bela	170-171
FICHA 9	Jardim Arantes	172-173
FICHA 10	Vila Leme	174-175
FICHA 11	Recanto Verde do Sol - Gleba 1	176-177
FICHA 12	Recanto Verde do Sol - Gleba 2	178-179
FICHA 13	Recanto Verde do Sol - Gleba 4	180-181
FICHA 14	Jardim Canaã	182-183
FICHA 15	Rep Chac 1 Q-1/Sítio dos França	184-185
FICHA 16	Jardim Limoeiro 1	186-187
FICHA 17	Jardim Limoeiro 2	188-189
FICHA 18	Jardim São José - Limoeiro 3	190-191
FICHA 19	Jardim Laranjeiras	192-193

SUMÁRIO

Apresentação	18
---------------------	-----------

Introdução	24
-------------------	-----------

CAPÍTULO 1	
ESTRATÉGIAS POLÍTICO-TERRITORIAIS DA OCUPAÇÃO	30
OS ASSENTAMENTOS JARDIM PERNAMBUCO E NOVA VITÓRIA	

1.1 O Processo de Ocupação da Gleba	31
--	-----------

1.2 Organização Política	41
---------------------------------	-----------

1.3 Inserção Urbana	51
----------------------------	-----------

1.4 Propriedade Fundiária e Desenho da Ocupação	55
--	-----------

1.5 Registros Fotográficos: 2003 – 2011	67
--	-----------

CAPÍTULO 2	
A CLANDESTINIDADE DA OCUPAÇÃO DO SOLO	93
EM SÃO PAULO	

2.1 Regularização Fundiária	95
------------------------------------	-----------

2.2 Novas Estratégias de Parcelamento Clandestino	103
--	------------

2.3 Legislação, Valorização Imobiliária e Especulação	120
--	------------

2.4 Informações Institucionais	123
Dados Sobre Clandestinidade	

2.5 Análise das Fichas de Processos de Regularização	143
---	------------

2.6 Pesquisa no RESOLO: Fichas de Processos de	155
Regularização	

CAPÍTULO 3	194
MUDANÇAS NA DINÂMICA SÓCIOESPACIAL	
3.1 Promotores Imobiliários e Empresas de Ônibus Comando Privado na Expansão de São Paulo	196
3.2 Novas Questões no Processo de Expansão da Fronteira	207
3.3 Década de 1980. Ocupações de Terra e Movimentos de Luta por Moradia	217
3.4 Os Encontros de Moradia, a Associação Pró-Moradia da Zona Sul e a 'gleba dos Adventistas'	224
3.5 Expansão Urbana e Segregação Disputas pelas Localizações Espaciais	233
 CAPÍTULO 4	 249
URBANIZAÇÃO NAS REGIÕES DE FRONTEIRA	
4.1 Conceituando a Fronteira	250
4.2 Fronteira Urbana x Fronteira Agrícola	257
4.3 As Desigualdades Espaciais	266
4.4 Dinâmica Demográfica e Espacial	275
4.5 Dados Censitários. Município e Região Metropolitana de São Paulo	288
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 301
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 313

APRESENTAÇÃO

O percurso deste trabalho teve início no ano de 2003, com o levantamento de dados para uma concorrência pública promovida pelo Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo-RESOLO. Tratava-se da contratação de projetos e serviços técnicos de arquitetura, urbanismo e engenharia, no âmbito do programa de regularização de loteamentos, para os assentamentos Jardim Pernambuco/Nova Vitória localizados no distrito do Iguatemi, extremo da zona leste da cidade, do qual participei como coordenador.

Começou, por assim dizer, “amassando barro”, em contato direto com a realidade local. Atualmente, ambos os assentamentos estão na fase final do processo de regularização urbanística e fundiária – bem distante da ocupação inicial das glebas ocorrida em dezembro de 1999 – cujas feições, como poderemos observar pelos registros fotográficos apresentados, se assemelham a de muitos bairros consolidados da cidade.

A apresentação deste trabalho, portanto, significa considerar que os assentamentos que foram objeto das pesquisas e acompanhamento para elaboração desta tese, já não mais se inserem nas regiões que denominamos de fronteira urbana, marcadas por um processo contínuo transformação espacial.

A partir do ingresso no programa de pós-graduação, em 2007, foi dado início à organização da pesquisa e sistematização das informações que propiciaram uma reflexão sobre os processos de clandestinidade e informalidade na ocupação do solo na cidade de São Paulo. Os casos estudados trouxeram à tona o tema da fronteira urbana, evidenciado pelo trabalho de outros autores, mas que nesta pesquisa convergiu para formas específicas de produção e apropriação do espaço nos limites da urbanização da cidade.

À ocupação inicial das glebas, em dezembro de 1998, seguiram-se duas tentativas de reintegração de posse, não executadas pela intervenção do executivo municipal, que declarou as áreas de interesse social em novembro de 2001, garantindo a permanência dos ocupantes no local. Em 2003 houve a inclusão dos loteamentos no programa municipal de regularização fundiária, com a licitação dos projetos urbanísticos, porém o início das obras de regularização física viria ocorrer apenas em 2008.

A pesquisa efetuada em jornais permitiu avaliar a extensão dos confrontos provocados pela ação policial nas tentativas de retirar cerca de 2.000 famílias dos terrenos ocupados. No ensaio fotográfico apresentamos imagens comparativas registradas em 2003 e oito anos após, em 2011, ano em que houve a atualização dos registros. Nesta mesma ocasião levantamos a situação fundiária dos assentamentos e ampliamos a pesquisa no RESOLO, identificando um conjunto de dezenove loteamentos clandestinos/irregulares no Distrito do Iguatemi e no entorno geográfico do Jardim Pernambuco/Nova Vitória.

Nos dias atuais o Jardim Pernambuco/Nova Vitória é um bairro urbanizado, onde dificilmente se poderia imaginar os duros conflitos vividos pela população na disputa pela posse da terra. De fato, há pouco interesse em documentar a história da formação dos bairros populares, a maioria deles produto de ocupações e resistência organizada para a permanência, que quando bem sucedida, se desdobra em reivindicações para implantação de melhorias, serviços públicos e regularização fundiária. Mesmo considerando o agenciamento que proprietários e grileiros fazem para promover o parcelamento clandestino do solo, especialmente em zonas que restringem a produção de empreendimentos imobiliários, quem está na linha de frente – sobretudo nos casos estudados – é uma população que busca encontrar um lugar para morar em regiões fortemente marcadas por disputas pela apropriação do espaço.

A fronteira urbana, neste sentido, tem sido o lugar de chegada de migrantes oriundos da região Nordeste e de outros estados; tem crescido a taxas muito superiores a de outras áreas da cidade e dos municípios da região metropolitana, concentrando os piores índices de renda e de escolaridade. Tem recebido ainda populações pobres, especialmente favelados expulsos dos bairros mais consolidados, onde ocorrem processos de transformação urbana provocados pelo Estado e capitaneados pelo capital imobiliário, atualmente alavancado por fortes interesses de fundos de investimento nacionais e internacionais. Trata-se de um lugar em contínua transformação, de acirrada disputa pela posse da terra, e tal como na fronteira agrícola, onde há expressivo crescimento demográfico sobre

áreas “não ocupadas” e “insuficientemente ocupadas” (Martins, 2009), ou “propositalmente” desocupadas, por força de uma legislação de zoneamento que dificulta, ou mesmo exclui as possibilidades de inserção de milhões de pessoas na vida da cidade.

A tentativa de conceituação da fronteira urbana também se traduz no esforço de diferenciá-la das áreas periféricas mais consolidadas e de outras frentes de expansão urbana. Os processos de produção espacial nas regiões de fronteira, ao mesmo tempo em que reafirmam a reprodução da desigualdade social na cidade e a importância da dimensão locacional do fenômeno da segregação, vem trazendo à tona dinâmicas particulares nas disputas políticas pela apropriação do espaço, tal como sinalizam os estudos apresentados neste trabalho.

O percurso trilhado significou intenso envolvimento com o lugar e com as pessoas participantes da pesquisa, e conduziu a um reencontro de natureza pessoal: com o trabalho de assessoria a movimentos de luta por moradia na zona sul de São Paulo durante os primeiros anos de formado. Ao longo dos anos de 1983 a 86 fui assessor do Movimento de Moradia Parque Fernanda e Movimento de Moradia Parque Santo Antonio na discussão de projetos habitacionais com a Prefeitura de São Paulo, para implantação do Projeto Parque Fernanda e Projeto Adventista. Sem saber, portanto, já tinha contato com a fronteira urbana, naquele momento envolvido na ação de movimentos sociais organizados para ocupação de terras e em busca da solução do problema da moradia no bairro do Campo Limpo, Zona Sul de São Paulo. Em 1987/88 trabalhei no Laboratório de

Habitação da Universidade de Campinas-UNICAMP, indicado pelos movimentos de luta por moradia da zona sul, que firmaram convênio para o desenvolvimento do Projeto Adventista, e de 1989 a 1992 atuei na Prefeitura de São Paulo, ocupando os cargos de Diretor da Divisão Habitacional Leste, Diretor da Divisão de Projetos e Obras e Assessor de Gabinete, na Superintendência de Habitação Popular-HABI, órgão integrante da estrutura da Secretaria de Habitação e responsável pela formulação e implementação da política habitacional do município.

Consciente ou inconscientemente, o tema da fronteira urbana tem estado na órbita das minhas inquietações, seja quando atuei de forma autônoma e voluntária; estive inserido institucionalmente em órgãos de assessoria; participei no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a produção habitacional de baixa renda, e atualmente envolvido em uma perspectiva de caráter acadêmico.

A organização do trabalho privilegiou a apresentação, no primeiro capítulo, da pesquisa de campo efetivada para os dois estudos de caso – Jardim Pernambuco/Nova Vitoria – e o processo que levou à ocupação das glebas, tanto do ponto de vista das características físicas dos dois assentamentos, quanto sobre os aspectos sociais e políticos.

No segundo capítulo decidimos expandir a abrangência da área estudada, para contextualizar os loteamentos tratados como estudo de caso e ampliar a compreensão dos processos de ocupação de terra. A pesquisa abrangeu a situação de dezenove loteamentos implantados irregularmente e procurou compreender a forma como ocorrem os parcelamentos

clandestinos, quem são os agentes envolvidos na produção do espaço e quais estratégias tem sido utilizadas para a legalização dos assentamentos pesquisados.

O terceiro capítulo trata de questões observadas na expansão da fronteira urbana e de dois pontos que merecem destaque na análise: a instituição de novos marcos legais regulatórios e a ação de movimentos organizados na ocupação de terras, ambos do início da década de 1980.

A opção pelo quarto e último capítulo de base teórica reflete, portanto, um percurso que teve início com a observação empírica de fatos relacionados à ocupação de glebas de terra no Distrito do Iguatemi, e de pesquisas institucionais sobre a clandestinidade que, pensamos, vieram consubstanciar a reflexão sobre disputas específicas que envolvem a apropriação do espaço, a expansão da cidade nas regiões mais afastadas do centro e o esforço de conceituação da fronteira urbana.

INTRODUÇÃO

O foco deste trabalho localiza-se sobre a compreensão de algumas formas de produção do espaço nas regiões de fronteira do município de São Paulo, investigando o caso de dois loteamentos clandestinos denominados “Jardim Pernambuco e Nova Vitória”, ambos localizados em São Paulo, na Subprefeitura de São Mateus, distrito de Iguatemi, a 22,00 km do centro da cidade, próximo aos limites dos municípios de Mauá e Ferraz de Vasconcelos.

Trata-se de mostrar concretamente como se constroem as características espaciais de determinadas porções da cidade, e ainda reconhecer os processos que levam a enormes parcelas do território a se constituir com extrema precariedade, onde milhões de habitantes estão excluídos do acesso a serviços públicos e equipamentos urbanos essenciais a uma melhor qualidade de vida.

Com o objetivo de ampliar a compreensão da dinâmica sócio-espacial das áreas investigadas procuramos reconstituir as estratégias político-territoriais adotadas pela população para a ocupação das glebas, onde destacamos os seguintes aspectos: a organização e forma de mobilização dos grupos; a inter-relação entre proprietários de terra, grileiros e agentes intermediários do processo – “laranjas” e “associações” – e como estão articulados; o tipo de divisão ou parcelamento do solo promovido e as características construtivas das habitações; os principais problemas

ambientais relacionados à ocupação, tais como desmatamento, ocupação de vertentes, fundos de vale e encostas íngremes; resistência da população às tentativas policiais de reintegração de posse das glebas e negociações ocorridas para permanência no local; relacionamento com o Estado, envolvendo os órgãos da Justiça, Administração e o Ministério Público; reivindicações visando instalação de infra-estrutura e serviços públicos, e por fim a regularização fundiária dos assentamentos.

Há evidências, conforme sinalizam os estudos e pesquisas de campo efetuadas neste trabalho, que desde a década de 1990, a produção do espaço nas regiões de fronteira urbana caracteriza-se por novas estratégias e novos agentes responsáveis pela ocupação de terras, e novas formas de burlar processos formais de urbanização. Dados demográficos dos censos do IBGE, arrolados neste trabalho, dão conta sobre o aumento impressionante da população nestas regiões, em contraposição ao decréscimo do número de habitantes nas áreas consolidadas da cidade, nos anos 80 e 90.

Nossa hipótese identifica o início da década 80 como um ponto de inflexão na dinâmica espacial da cidade de São Paulo provocada, por um lado, pela introdução de novos marcos regulatórios, em especial a Lei Federal 6.766/79 (conhecida como Lei Lehmann), que se apresentou como uma tentativa para disciplinar a produção de novos loteamentos no território nacional, e por outro, pela ação organizada de movimentos sociais de luta por moradia e ocupações massivas de terrenos. Estes fatos, segundo nosso entendimento, estariam apontando para novas formas de

produção e apropriação do espaço, ou de expansão periférica e metropolitana de São Paulo.

A questão da diferenciação das regiões de fronteira em relação às periferias, que hoje apresentam maior nível de consolidação urbana, produto de décadas de expansão alcançadas sob o trinômio loteamento periférico, autoconstrução e casa própria, adquire em nossa perspectiva um papel extremamente relevante. Não obstante ainda se reproduzir um padrão periférico, horizontal, precário e de baixa densidade, a expansão urbana tem estado sob o mando de novos agentes, que dirigem formas diferenciadas de produção do espaço.

As pesquisas de campo realizadas, assim como aquelas de âmbito institucional empreendidas em órgãos da prefeitura reforçam uma questão central deste estudo sobre as regiões de fronteira urbana: uma tentativa de nomear um conjunto de processos e práticas relacionadas a formas específicas de apropriação do espaço, diferenciando-a do conceito de periferia, que não mais compreende a dinâmica sócio-espacial da cidade nestas regiões. Vale dizer que nossa tese defende uma especificidade da urbanização que caracteriza as regiões de fronteira, com a presença de novos agentes que se articulam para resolver a questão da terra, demanda central nas disputas pela apropriação do espaço.

Com relação aos procedimentos metodológicos, no conjunto das investigações realizadas desde o início do trabalho foi possível articular três níveis de análise. Em um primeiro momento realizamos a pesquisa de campo sobre os assentamentos “Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória”.

Este nível de observação poderia se encaixar no âmbito do modelo da pesquisa participante, na medida em que envolveu relação com lideranças e entrevistas com a população local. Nesta etapa da pesquisa foram efetuados registros fotográficos em momentos diferentes; levantamentos de fontes secundárias em jornais e de elementos cartográficos, que possibilitaram o conhecimento de aspectos relacionados à estrutura fundiária, com a identificação dos proprietários e do desenho resultante do parcelamento das glebas, e por fim como se constituíram as organizações sociais representativas da população. Este nível correspondeu a uma reconstituição histórica dos assentamentos, onde emergem disputas e estratégias político-territoriais para a ocupação de terras, e trata-se de um olhar próximo dos fatos, dos atores envolvidos e da realidade local.

O segundo nível diz respeito à pesquisa realizada no órgão responsável pela regularização de loteamentos no município de São Paulo, conhecido como RESOLO. A investigação foi efetuada na envoltória da área de estudo, com o levantamento de dezenove casos ou fichas de “Processos de Regularização de Loteamentos” irregulares/clandestinos, que abrangem uma área superior a 4,5 milhões de metros quadrados e cerca de 21.872 lotes. Os objetivos principais foram o de contextualizar os dois estudos de caso; ampliar a observação de loteamentos irregulares/clandestinos no distrito do Iguatemi; melhorar a compreensão dos processos de ocupação de terra, bem como elucidar quem são os agentes envolvidos na produção do espaço, como promovem o parcelamento, e quais táticas tem sido utilizadas para a legalização dos assentamentos pesquisados.

O terceiro e último nível se refere a uma visão mais abrangente do cenário da ilegalidade em São Paulo, de acordo ainda com informações levantadas no RESOLO. Entre elas se encontra a quantidade de loteamentos ilegais na cidade; a superfície que representam; o número de lotes existentes e de habitantes envolvidos nos processos informais de ocupação do espaço. Este nível impõe um maior distanciamento da realidade e permite articular com as outras duas instâncias de investigação, não apenas aspectos da vida cotidiana que envolvem disputas pelo espaço; ausência de regulação estatal nas áreas mais precárias da cidade (deixando que interesses específicos se apropriem do espaço, desarticulando a ocupação do território), mas também sinalizando para uma condição em que a ilegalidade e, por conseguinte a regularização fundiária – com outorga de títulos de propriedade – se constitua em reserva de moeda política, astutamente utilizada pelos poderes legislativo e executivo para barganha de “favores” com a população, especialmente em períodos eleitorais.

O tema da fronteira tem sido tratado por alguns pesquisadores, entre os quais se destacam Sampaio (1994), Mautner (1999), Caldeira (2003), Bógus e Pasternak (2004) e Torres (2005), sendo que este último definiu a categoria **fronteira urbana** distinguindo esta região de outras áreas, especialmente das inúmeras periferias existentes, onde se ampliam processos de regularização fundiária e instalação de serviços públicos a partir da década de 80. A fronteira aqui tratada tampouco se confunde com áreas de crescimento em outros municípios, de perfil suburbano e caracterizadas pela migração de famílias de alta renda, mas por um

processo de expansão horizontal e pobre nos limites da cidade, com a presença de assentamentos ilegais e favelados, nos quais as unidades habitacionais são auto-construídas; apresentam fortes conflitos pela posse da terra; enorme precariedade de infra-estrutura urbana, o que significa falta de saneamento e dificuldades de acesso; ausência de serviços públicos e crescimento populacional explosivo.

Se por um lado tentamos entender como se formam grandes extensões de terra incorporadas à cidade, que ainda se reproduz por meio de um padrão horizontal, precário e extensivo de ocupação do território, por outro a pesquisa dirigiu um olhar para a história dos bairros mais afastados, seu processo de formação, urbanização e as lutas travadas por movimentos sociais no embate com proprietários, grileiros e o Estado.

A investigação destas questões – cujo conhecimento resulta decisivo para o agenciamento de políticas públicas dirigidas à produção do espaço – pretende também desvelar a ótica dos que tem que resolver com recursos escassos e condições adversas de vida uma questão ontológica do ser humano: um lugar onde morar.

CAPÍTULO 1

ESTRATÉGIAS POLÍTICO-TERRITORIAIS DA OCUPAÇÃO OS ASSENTAMENTOS JARDIM PERNAMBUCO E JARDIM NOVA VITÓRIA

O CAPÍTULO 1 corresponde à pesquisa de campo dos assentamentos investigados originalmente para o desenvolvimento do tema central deste trabalho: as regiões de fronteira urbana.

A pesquisa de campo efetuada procurou reconhecer a forma de ocupação dos assentamentos; os agentes envolvidos no processo; as organizações políticas constituídas para representação da população; a identificação dos proprietários das glebas; o mapeamento da estrutura fundiária; o desenho do parcelamento resultante; a cobertura efetuada por jornais de grande circulação nos momentos de maior tensão, motivados por ação de reintegração de posse contra os ocupantes, e os entendimentos efetuados entre população, proprietários, prefeitura e Ministério Público para a legalização dos assentamentos, ou a regularização urbanística e fundiária.

O último item deste capítulo corresponde ao levantamento fotográfico inicial dos assentamentos efetuado no ano de 2003 e permite cotejar diversas imagens obtidas oito anos após, em 2011, quando foi efetuada uma atualização dos registros. Foram também identificados aspectos físicos da ocupação relacionados a problemas geotécnicos, decorrentes da implantação do sistema viário, lotes e ocupação de áreas de risco.

1.1 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA GLEBA

Uma notícia de primeira página na edição do **Jornal da Tarde**, em 21 de novembro de 2001, ganha destaque: **"Defenderam o teto com paus, pedras e fogo. Deu certo"**. Tratava-se da resistência organizada de 2000 famílias contra a segunda tentativa de reintegração de posse da área do Jardim Pernambuco. A primeira havia ocorrido em agosto do mesmo ano.

FIG. 1. Fac-símile da primeira página do **Jornal da Tarde**, edição de 21/11/2001.

A foto mostra o contexto da segunda tentativa de reintegração de posse da área: moradores armados com paus e pedras e do outro lado da cerca o batalhão da PM.

BOA NOTÍCIA: os moradores resistiram à ação da polícia com barreiras de pneus e paus. Para comemorar a permanência no local, eles estão organizando uma festa com direito a forró, bolo de três metros

Duas horas de guerra no Jardim Pernambuco

Os dois mil moradores do Jardim Pernambuco conseguiram a garantia de mais dois anos no terreno graças à Prefeitura, que agora precisa resolver de quem é a posse dos lotes

Uma negociação de última hora evitou uma tragédia ao interromper a guerra armada na manhã de ontem entre os 2 mil moradores do Jardim Pernambuco e a Polícia Militar, na zona leste da cidade. Mais de 220 homens da PM com ordens para desocupar parte do bairro já haviam atravessado três barreiras de pneus, paus e fogo, quando o juiz Antônio Carlos Ribeiro dos Santos, da 3ª Vara Cível do Fórum de Itaquera, entrou em acordo com o secretário municipal da Habitação,

Paulo Teixeira, e suspendeu o mandado de reintegração de posse do terreno. A resistência da comunidade garantiu mais dois anos para as negociações de permanência no local.

A ordem para interromper a desocupação chegou ao Jardim Pernambuco por volta das 10h, depois da Polícia ter lançado sobre os moradores bombas de efeito moral e gás lacrimogêneo. Cinco posseiros, desmaiados, eram socorridos pelo Corpo de Bombeiros, enquanto dois tratores preparavam-se para demolir a primeira casa.

Desesperado, o morador Rogério Carlos de Melo derrubou a parede de sua casa. "Eles vão destruir tudo o que eu tinha guardado", berrava desesperado enquanto retirava seus móveis e eletrodomésticos dos dois cômodos da residência.

Para convencer o juiz, Teixeira usou o Diário Oficial do município como argumento. Na tarde

de anteontem, ao ser informado pelos moradores da comunidade sobre a ameaça de desapropriação, o secretário apressou a elaboração de um decreto que definia a região do Jardim Pernambuco com área de interesse social - o que garante o prazo de dois anos para uma solução.

Decreto

"O juiz já sabia que estávamos preparando o decreto, mas acreditava que só com o consentimento do proprietário o mandado podia ser suspenso", disse Teixeira. Segundo ele, Ribeiro dos Santos achava que o decreto era apenas um meio da Prefeitura adiar o problema. "Ele é mesmo juiz que mandou reintegrar o Jardim São Carlos, que também foi definida como área de interesse social".

Em maio de 2000, depois de um tenso conflito, a Polícia Militar desocupou a região do Jardim São Carlos, onde famílias

havam comprado lotes de um estelionatário. A Prefeitura interveio, mas o problema ainda não foi resolvido. "Argumentei com o juiz que não estamos postergando, pois nos restam

seis meses. Ele entendeu e suspendeu reintegração de hoje (ontem)", contou Teixeira.

Em agosto deste ano, a Prefeitura impediu a primeira tentativa de reintegração do Jardim

Pernambuco. Na época, o secretário recebeu os proprietários para intermediar a compra do terreno pelos moradores e conseguiu suspender a desocupação. Quatro deles aceitaram abrir negociação, mas o comerciante Paulo Minami e sua filha Cristina, donos de dois lotes, não compareceram à reunião. Cristina insistia com o juiz para que a desocupação acontecesse.

Depois da confusão, a Prefeita Marta Suplicy apareceu no bairro. Aplaudida pela comunidade, improvisou um palanque, falou de alguns projetos, como o Renda Minima, e desejou boa sorte aos moradores nas negociações com os proprietários do terreno. Para o próximo dia 8, a Associação dos Moradores prepara uma festa, com bandas de forró e um bolo de três metros, para comemorar os três anos de ocupação e resistência.

CUMPRIMENTOS: prefeita recebe beijos dos moradores da região

Alvaro Magalhães

FIG. 2. Fac símile da página 12 do **Jornal da Tarde** de 21/11/2001.

Na foto maior momentos de tensão entre os moradores e abaixo, na imagem menor, a presença da prefeita Marta Suplicy, que intermediou o conflito. O executivo providenciou um decreto de interesse social (DIS) que evitou a reintegração da posse da área pela polícia.

O tom inicial da reportagem revela a extensão do conflito:

"Uma negociação de última hora evitou uma tragédia ao interromper a guerra armada na manhã de ontem entre os 2 mil moradores do Jardim Pernambuco e a Polícia Militar, na zona leste da cidade. Mais de 220 homens da PM com ordens para desocupar parte do bairro já haviam atravessado três barreiras de paus, pneus e fogo, quando o juiz Antonio Carlos Ribeiro dos Santos, da 3ª Vara Cível do Fórum de Itaquera, entrou em acordo com o Secretário Municipal da Habitação e suspendeu o mandado de

reintegração de posse do terreno. A ordem para interromper a desocupação chegou ao Jardim Pernambuco por volta das 10h, depois da Polícia ter lançado sobre os moradores bombas de efeito moral e gás lacrimogêneo. Cinco posseiros, desmaiados, eram socorridos pelo Corpo de Bombeiros, enquanto dois tratores preparavam-se para demolir a primeira casa”.

Na mesma data, também impressa na primeira página do **Diário de S.Paulo**, outra manchete faz referencia ao mesmo assunto: “**Moradores resistem por cinco horas e reintegração de posse é adiada.**”

FIG. 3. Fac-símile da primeira página do **Diário de S.Paulo** de 21/11/2001

Momento em que o batalhão da PM rompe a barricada no acesso à gleba e ocupa a Av. Nova Vitória. Moradores são obrigados a recuar por causa das bombas de gás lacrimogêneo e de efeito moral.

A inscrição da chamada é igualmente tensa:

“Moradores do Jardim Pernambuco, em São Mateus, Zona Leste da Capital, resistiram por cinco horas à tentativa de reintegração

de posse de uma área de 30.596,87 metros quadrados. No conflito com policiais do 19º Batalhão de Choque, Cavalaria e Canil, que detonaram bombas de gás e de efeito moral, os invasores usaram pedras e paus. Houve correria e desmaios, mas a resistência não foi em vão: a Prefeitura conseguiu que o juiz Antonio Carlos Ribeiro dos Santos da 3ª Vara Cível do Fórum Regional de Itaquera, cassasse a liminar que ele mesmo havia expedido. Hoje, o Secretario Municipal da Habitação, Paulo Teixeira, deve declarar o terreno como área de interesse social”.

FIG. 4. **Folha de S.Paulo**, Caderno Cotidiano, edição de 21/11/2001.

O diário destaca a resistência da população, que montou barricada com pneus e blocos para evitar a reintegração de posse, e a chegada da prefeita Marta Suplicy de helicóptero.

O jornal **Folha de S.Paulo**, na página C1, também noticiou o evento:

“Para tentar impedir a ação da polícia, os moradores montaram barreiras na entrada do loteamento, utilizando pneus queimados e blocos de concreto. A polícia jogou bombas de gás lacrimogêneo

e, na confusão, uma mulher desmaiou. Quando as máquinas começaram a destruir as casas, veio a ordem do juiz para suspender a ação. Mesmo assim uma casa foi parcialmente danificada”.

O diário informa que duas glebas foram declaradas de interesse social pela municipalidade, conforme publicação no Diário Oficial na data anterior, sendo uma de 34 mil metros quadrados e outra de 663 mil metros quadrados, que tem como proprietários Cristina Minami e José Tokitaka respectivamente. Confirma ainda, que o Secretário da Habitação na época, convocou o “Ministério Público, os invasores e os proprietários para negociar” e que uma alteração no zoneamento seria necessária para viabilizar o parcelamento, por se tratar de zona rural.

O periódico **Diário de S.Paulo**, na página 6, noticia no dia seguinte à tentativa de reintegração de posse:

“O Jardim Pernambuco, na região de São Mateus, Zona Leste, ainda conservava, na manhã de ontem, os vestígios da batalha travada um dia antes, quando os moradores se confrontaram com policiais militares para evitar o cumprimento de um mandado de reintegração de posse. A ação, expedida pelo juiz Antonio Carlos Ribeiro dos Santos, da 3ª Vara Cível do Fórum Regional de Itaquera, foi cassada terça-feira por ele mesmo, devido à reação dos moradores e interferência da Prefeitura”.

“Logo na entrada do conjunto, uma borra de pneus queimados ainda exalava um fio de fumaça. Ao lado, estavam ainda o entulho que restou da barricada de blocos de concreto e os restos de uma guarita derrubada pelas retro escavadeiras e que, segundo a polícia, servia para a cobrança de pedágio dos moradores.”

O diário apresenta ainda, uma chamada com o título de “Despejados”, uma referência ao fato de que seiscentas famílias que haviam ocupado uma área no Jardim São Carlos, também na Zona Leste, não tiveram a mesma sorte dos moradores do Jardim Pernambuco e perderam suas casas em maio de 2000, em cumprimento a um mandado de reintegração assinado pelo mesmo juiz do Fórum Regional de Itaquera.

Na ocasião a prefeita Marta Suplicy foi ao local e sentenciou: “Estive lá, no Jardim São Carlos, e vi um massacre. Fico contente que tenhamos conseguido evitar aqui o que aconteceu lá”.

FIG. 5. Fac símile da página 6 do **Diário de S. Paulo**, de 22/11/2001.

No dia seguinte o jornal publicou nova reportagem apontando que o terreno ainda mantinha vestígios da batalha travada entre os moradores e policiais militares.

Dois meses antes, estampado na primeira página do jornal **Folha de S.Paulo**, em 02 de setembro de 2001, o Jardim Pernambuco já chamava atenção: “**Áreas violentas de SP criam os ‘condomínios de pobre’**”. Segundo o texto, “A definição é dos próprios moradores, que tem de pagar taxa para manter o esquema. O objetivo é protegê-los da polícia e dos bandidos. Há portão, guarita e vigias”.

FIG. 6. Primeira página do jornal **Folha de S.Paulo**, edição de 02/09/2001. A notícia chama atenção para a formação de enclaves de pobres na periferia da cidade, para fazer frente à violência da vizinhança e da ação da polícia na época da ocupação. Em destaque o Jardim Pernambuco.

Na pagina 9, no início da reportagem, um esclarecimento:

“Não, você não está em mais em um condomínio fechado da elite de São Paulo. Bem-vindo ao Jardim Pernambuco, um loteamento encravado numa das áreas mais miseráveis e violentas da zona

leste da cidade de São Paulo, que adotou a mesma estratégia de defesa dos seus congêneres de classe média alta e de milionários”.

A reportagem focaliza uma questão até então impensável: a criação de ‘condomínios-favela’ com seguranças, portões e guaritas nas regiões mais pobres da cidade.¹

FIG. 7. Fac-símile do caderno Cotidiano, página C9 da **Folha de S. Paulo** de 02/09/2001.

Referência ao ‘condomínio-favela’, novo tipo de enclave nos bairros mais violentos da capital.

Todos os registros apresentados se referem ao Jardim Pernambuco, área ocupada em 5 de dezembro de 1999. Segundo relato de alguns moradores, um grileiro de terras conhecido como “Pernambuco” – na verdade, um jagunço acompanhado de grupo armado e que deu origem ao

¹ O Jardim Pernambuco não é único, existindo outros dois no Jardim Ângela, na zona sul: o Conjunto Residencial Ana Rosa e o loteamento Três Marias.

nome do bairro – agenciou a vinda de mais de duas mil famílias do município vizinho de Ferraz de Vasconcelos. As pessoas foram transportadas em cinco ônibus e três caminhões, e deveriam arcar com o pagamento pela “compra” dos lotes no valor de R\$1.000,00, em vinte e quatro parcelas.

A primeira ação policial para reintegrar a posse ocorreu em agosto de 2001, sobre um lote de 30.596,87 metros quadrados, de propriedade do comerciante Paulo Minami, local onde se concentrou a ocupação e a resistência dos moradores. Houve uma mediação feita pela prefeitura, tendo se iniciado um contato com o proprietário, porém sem sucesso naquele momento. Em novembro de 2001, o confronto é novamente mediado pelo Secretário Municipal da Habitação, que intercedeu junto ao juiz da Terceira Vara Civil do Fórum de Itaquera, conseguindo a suspensão do novo mandado de reintegração de posse. Estes fatos ocorreram na segunda intervenção policial, a partir de um evento determinante: a declaração da área de interesse social pela municipalidade, que compeliu a uma solução negociada para o conflito. Na mesma data, em 21/11/2001, a prefeita Marta Suplicy chegou à área de helicóptero para manifestar apoio às famílias e comemorar a solução do impasse.

A pesquisa efetuada em diversos jornais e entrevistas realizadas com os ocupantes revelou que, as tentativas de reintegrar a posse dos terrenos ocupados apresentaram como contrapartida, não apenas forte resistência por parte dos moradores para permanecer no local, mas a formação de organizações para representar seus interesses.

Entre a data de ocupação em 1999 e a fase de resistência às reintegrações de posse, no ano de 2001, constituíram-se três associações, que na verdade espelham a divisão fundiária existente da gleba entre diferentes proprietários, conforme análise a ser apresentada. Este foi um período crítico, marcado por várias ameaças: a possibilidade de despejo, em face da ocupação do terreno; a insegurança dos moradores, em função das constantes ameaças de favelas vizinhas e, sobretudo, intimidação feitas por policiais, de acordo com denúncias efetuadas pelos próprios moradores.

Reportagem do jornal **Folha de S.Paulo**, de 21/12/2001 e depoimentos de lideranças locais ilustram a situação:

“O condomínio do Jardim Pernambuco é o maior deles nessa categoria. Guarita, portão e seguranças voluntários guardam a única entrada de uma área onde vivem 2.000 famílias. A primeira impressão é que portão e guarita formam uma cidadela contra ordens de desocupação, já que há litígio sobre a posse da terra”.

No entanto, depoimento de Eliana de Fátima Carolino, presidente da Associação dos Moradores do Jardim Pernambuco contrasta com a observação anterior: “Nós temos de nos proteger dos bandidos e da polícia. A polícia trabalha para os grileiros da terra”.

Outras declarações informam que o sistema de segurança do Jardim Pernambuco nasceu com o loteamento, há três anos. No início, funcionava como barreira aos marginais das favelas do Jardim da Conquista e da Terceira Divisão. Segundo depoimento do morador Adimilson dos Santos: “Colocamos a portaria para não desovarem carro, nem cadáver aqui”, que servia ainda como um entrave aos ladrões de carro, que usavam a estrada de terra interna ao Jardim Pernambuco como rota de fuga.

Eliana diz ainda, que a primeira providência foi pedir a ajuda da polícia: “Não funcionou. Os policiais tratavam a gente como bandidos.”

Os conflitos pela posse da terra, segundo Márcio Ricci, outro morador, criaram um confronto específico com a polícia:

“Por mais de 20 vezes, os policiais entraram aqui ameaçando despejar a gente. Depois, descobrimos que eles não estavam em serviço. Não temos provas, mas sabemos que eles trabalham para um grileiro da área”, afirma Ricci.

1.2 ORGANIZAÇÃO POLÍTICA

A atuação inicial do “Pernambuco” e seus jagunços, cobrando de forma ostensiva as famílias ocupantes da área foi substituída, ao longo do tempo, por ações mais politizadas e de caráter solidário, que resultaram na formação de três associações², necessárias para representar os interesses dos moradores. Por volta do fim do ano de 2002, as práticas violentas de cobrança cederam lugar às negociações coletivas, tendo culminado com a morte do “Pernambuco”, deslocado das condições de organização política dos moradores, após anos de resistência.³

² As entidades constituídas pelos moradores foram: Associação dos Moradores do Jardim Nova Vitória, Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego e Associação Democrática da Aliança Comunitária Jardim Nova Vitória II-ADAC.

³ Corre nas ruas do Jardim Pernambuco a estória de que o mesmo foi morto com dois tiros após confronto com um grupo de moradores que se negavam a continuar pagando as ‘prestações’ dos lotes e não aceitavam serem excluídos da ocupação. A figura mítica do “Pernambuco” permanece, no entanto, como um emblema de práticas autoritárias, mas que viabilizaram a posse da terra e a permanência das famílias no local. Em uma discussão de balcão de bar, dias após a morte do “Pernambuco”, alguém indagou: “afinal, ele era Deus ou o diabo?” A resposta veio rápida: “os dois”.

Com a intermediação da Prefeitura e a participação do Ministério Público houve encontros entre os proprietários e as três associações atuantes na área, para ajuste das condições de compra da terra e início de providências para o processo de regularização fundiária, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Habitação. No caso da Associação dos Moradores do Jardim Nova Vitória e da Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego houve formalização de acordo entre as partes, mas no caso da ADAC ⁴, os proprietários desistiram da negociação inviabilizando a venda e a posterior regularização da ocupação neste lote.

Consolidadas as associações e definidas as negociações com os proprietários iniciaram-se os trabalhos de definição dos perímetros, levantamentos topográficos e cadastro dos ocupantes da área, processo que levou à preparação de procedimento licitatório para a regularização física e fundiária. A ação de ocupação inicial – mesmo considerando que fora agenciada por um grileiro, o “Pernambuco” – e as lutas de resistência à reintegração de posse que se seguiram, foram envolvidas por outro processo, o de legalização da ocupação das glebas. As associações passam então a controlar burocraticamente a vida dos moradores, já que foram assinados acordos para a regularização fundiária, o que implica o pagamento pela propriedade ocupada e o rateio de parte dos custos de urbanização.

Nos termos da Lei Municipal 13.428/2002, que trata da regularização de parcelamento do solo para fins urbanos é necessário não apenas a

⁴ Esta entidade veio a se juntar com a Associação dos Moradores do Jardim Nova Vitória, constituindo um único grupo.

destinação de sistema viário, áreas vedes e institucionais, bem como a execução de obras e serviços mínimos necessários à regularização física e urbanística, em especial ao que se refere à implantação de infra-estrutura e supressão de situações de risco geológico-geotécnico. Em 2003 a municipalidade licitou um conjunto de projetos de engenharia e arquitetura para as áreas a serem regularizadas e posteriormente, em 2006, promoveu uma concorrência pública para contratação das obras, que segundo informações do Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo da prefeitura estão concluídas.

A organização política, portanto, é resultante do processo de ocupação e resistência às tentativas de reintegração de posse pelos moradores ocorridas nos primeiros anos. A ocupação, que no início ficou restrita à porção leste da gleba – o lote de 30.596,87 metros quadrados de propriedade do comerciante Paulo Minami – posteriormente se generalizou pelo restante da gleba, avançando pela Rua João Bosco P. de Souza e Avenida Vitória, que tem seu trajeto orientado na direção norte-sul, acompanhando o espigão ou a linha divisora de águas que atravessa longitudinalmente toda a gleba. Progrediu em seguida pelas encostas leste e oeste, configurando três porções de terreno, equivalentes a cada associação existente hoje na área.

Para as três associações de moradores existentes no Jardim Pernambuco/Nova Vitória corresponderam, conseqüentemente, os limites definidos pelos títulos de oito propriedades que compõem a gleba, cuja área total é de 694.475,74 metros quadrados, conforme mapa apresentado a

seguir, no qual é possível identificar a relação entre divisão fundiária e as associações de moradores.

FIG. 8. Desenho ilustrando a divisão da gleba entre propriedades e as associações de moradores.

Com base em entrevistas com moradores e lideranças locais apresentamos a forma como se constituíram as entidades e que tipo de vinculação se formou entre os proprietários de terras e a população. Se, por um lado, houve forte resistência dos moradores à desocupação da gleba, também se verificou o agenciamento de parte do grupo por proprietários e grileiros, que buscavam legitimar a ocupação e com isso viabilizar o parcelamento e venda de lotes, que de outro modo seria impossível, já que

se trata de zoneamento que restringia a implantação de empreendimentos imobiliários pela iniciativa privada.⁵

No início de 2002 foi constituída a 'Associação Democrática da Aliança Comunitária Jardim Nova Vitória II – ADAC', presidida na época por uma mulher, Márcia Faustino Borges, que corresponde à propriedade de Paulo Minami, um terreno com área de 30.596,87 metros quadrados, que foi objeto inicial da ocupação agenciada pelo grileiro "Pernambuco", e palco da resistência organizada dos moradores.⁶ A terra foi parcelada logo no início da ocupação visando acomodação de 200 famílias.

A associação contratou uma empresa de topografia para demarcar o perímetro da área, cadastrar o número de lotes existentes e as pessoas residentes, tendo formalizado um acordo de compra, mediado pela prefeitura, mas que encontrou resistência do proprietário e dificuldades legais para viabilização⁷. A ocupação, neste caso, se consolidou parcialmente e na época foi aberto um processo em RESOLO (Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo) na Divisão Técnica de Análise Jurídica, sob o nº2000/0091307/0 cujo motivo de autuação fora denúncia de loteamento clandestino.

Esta entidade representa um número pequeno de moradores, instalados em uma porção de terreno relativamente menor em comparação

⁵ O zoneamento em questão era de zona rural, que só permitia o parcelamento em grandes lotes. Este aspecto, de muita relevância para o trabalho, será tratado detalhadamente no capítulo 2.

⁶ A associação não possui sede própria e funciona na residência da presidente, situada à Avenida João Bosco P. de Souza, nº 145.

⁷ Havia informações de problema com o registro do terreno e de dívidas do proprietário, sendo que a área estaria incluída em um conjunto de bens arrestados judicialmente para pagamentos de terceiros.

com as demais. Há relatos ainda, de que um grupo minoritário se opõe ao processo de regularização, pelo fato de que passariam a pagar pelos custos de instalação dos serviços de infra-estrutura – consumo de água e energia elétrica – e ainda taxas e impostos municipais, a exemplo do IPTU.

A área correspondente à 'Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego', fundada a 08 de setembro de 2002, está relacionada a uma única propriedade com 416.380,00 metros quadrados, pertencente a José Tokitaka. A sede da cooperativa situa-se à Rua 21, nº 1900 e foi construída, segundo depoimento dos cooperados, pelo proprietário da área como parte do acordo de compra estabelecido entre as partes. A área foi parcelada em 1960 lotes, com dimensões de 5,00 x 25,00 metros e, assim como na ADAC, a cooperativa exerce certo controle sobre o assentamento e das superfícies definidas como de risco e preservação, demarcadas com piquetes pelos próprios cooperados. Segundo um dos membros da cooperativa, o conselheiro Paraíba, "as vertentes e uma nascente são protegidos".

A cooperativa também procedeu à contratação de levantamento da área, visando o parcelamento e cadastro das 1400 famílias inicialmente ocupantes, mantendo assembléias mensais com a população, que organizam informações, distribuem carnês, controle de pagamentos e outros assuntos comuns. Esta entidade mantém uma relação de proximidade, mas não de litígio com o proprietário da área, tendo este arcado com a construção da sede. Certamente, processos de ocupação de terra nunca são amistosos, mas neste caso tudo parece confluir para uma

ação combinada de ocupação da gleba por um grupo que é francamente agenciado pelo dono da terra, com o objetivo de levar a termo a ocupação e possibilitar a venda dos lotes, que como apontamos, seriam inaceitáveis nos termos da legislação vigente.

A área correspondente à 'Associação de Moradores Jardim Nova Vitória' possui seis proprietários, a saber: Cristina Minami, Kiyoshi Takeushi, Keinosuke Adashi, Sakata do Brasil, Subal Indústria e Comércio e Metalurgica Rio, encerrando uma superfície de 247.498,87 metros quadrados. Esta associação foi fundada em meados de 2002, tendo como presidente e ainda principal liderança, Celso Peruzzi. Possuem sede própria na Avenida Nova Vitória, nº 27, construída com recursos próprios da associação e com apoio de partido político atuante na área. A sede funciona como escritório administrativo, posto de vacinação e centro comunitário desta população. Houve um parcelamento em aproximadamente 1000 lotes, e após a área ter sido decretada de interesse social, iniciou-se o processo de regularização fundiária por meio das negociações de compra com os proprietários. Em janeiro de 2003 foram contratados os serviços de um engenheiro agrimensor para a elaboração dos documentos necessários ao processo de regularização urbanística e fundiária (levantamento planialtimétrico cadastral da área e o desenho final do loteamento) e em 21 de setembro de 2003 foi aberto o processo nº 2003/0258400/1 junto à Divisão Técnica Fundiária do RESOLO para análise e a futura expedição do auto de regularização de loteamento.

As três associações existentes possuem níveis de organização heterogêneos. Nitidamente, a 'ADAC' nasceu do combate e da necessidade de organização popular, mas não encontrou as condições de crescimento, talvez por representar um grupo menos numeroso. A 'Associação Nova Vitória' é bastante atuante, sustenta um trabalho estruturado e de comunicação com os moradores, mantendo acompanhamento sistemático do processo de regularização. A 'Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego' também acompanha os processos junto ao RESOLO e como observamos, mantém caráter mais assistencialista, sendo suportada pelo proprietário da área, que custeia a entidade e seus dirigentes para manter em dia os pagamentos acertados na compra do terreno e certo controle sobre o assentamento.⁸

Diversos aspectos da ocupação merecem registro. A tentativa de demarcação e de preservação das faixas marginais de corpos d'água, das linhas perenes de talvegues, e ainda de fundos de vale vegetados, onde as associações implantaram piquetes pintados de branco delimitando as partes do terreno que não deveriam ser ocupadas.⁹ Segundo relato das lideranças das associações locais há casos, porém, em que é impossível qualquer negociação com ocupantes de encostas e mesmo sobre os cursos d'água,

⁸ É interessante observar como pesquisas elaboradas sobre associativismo na cidade de São Paulo mostram um contexto de participação com maior diversidade e complexidade do que supõem os dados oficiais levantados pela PNAD. A este respeito ver o trabalho de Avritzer, et.al (2004) que revela uma importante cultura associativa e variedade de associações civis.

⁹ Há registros, contudo, de incêndio em trecho de mata ciliar, segundo alguns moradores um ato criminoso e contrário aos seus interesses. Teria sido provocado por pessoas de fora da associação que pretendiam construir casas, ou mesmo por 'agentes' com o objetivo de tumultuar a ocupação. A questão da preservação de faixas de APP no processo de ocupação da gleba será abordada neste capítulo como estratégia pré-definida pelos ocupantes para a regularização do assentamento.

por se tratar de grupos que não aderem à organização política e reagem violentamente quando questionados. Há questões que estão relacionadas à implantação do sistema viário, em muitas situações com gabarito adequado às dimensões oficiais de vias coletoras e locais; o dimensionamento dos lotes, com medida mínima prevista pela legislação, e a “proteção” de faixas que não são passíveis de ocupação nos projetos de parcelamento – a exemplo das áreas de preservação permanente – todos sinalizando para um processo posterior de regularização fundiária previamente acertado.

Nos termos da lei municipal nº 13.428, de 10 de setembro de 2002 existem condições mínimas para aceitação de assentamentos para a regularização fundiária, tal como a destinação de áreas públicas (mínimo de 25% da área total da gleba) e ausência de situações de risco à vida dos moradores, a exemplo de deslizamento de terra e ocorrência de áreas inundáveis. Ocorre ainda, que os índices urbanísticos, a exemplo de reservas de áreas públicas e dimensão mínima de lotes passaram a ser determinados pela legislação local, tendo em vista alteração nos artigos 3º e 4º da Lei 6.766/79, promovida pela Lei 9.785/99. Vale dizer que a partir da citada alteração os municípios gozam de maior autonomia para os processos de regularização fundiária, ficando sob sua responsabilidade, mediante nova legislação (plano diretor ou lei municipal), a criação de zonas de urbanização específica e os correspondentes indicadores urbanos.

Embora existam algumas incompatibilidades de traçado entre as três glebas no que diz respeito aos planos de parcelamento adotados por cada uma das associações, resultado da negociação isolada com os proprietários

de cada porção do terreno, a análise do arranjo final de ruas, quadras e lotes levam ao entendimento de que houve um arranjo prévio da ocupação, como teremos a oportunidade de verificar no item “Propriedade Fundiária e Desenho da Ocupação”, no qual serão apresentados mapas contendo a situação fundiária, o parcelamento em sistema viário e quadras, e a divisão final em lotes.

O processo, conforme sinaliza a pesquisa e complementam os relatos apresentados, convergiu para uma situação em que os proprietários ficaram isentos de parte substancial dos custos de urbanização, na medida em que é o poder público que contrata os projetos e as obras necessárias à regularização urbanística e fundiária. O histórico apresentado mostrou que após os conflitos que resultaram na desapropriação da gleba ocorreu uma situação em que foi efetuado um “acordo” entre proprietários e população – mediado pela municipalidade – para resolver a questão da terra: tratou-se da formalização da venda do terreno aos “invasores”. O segundo momento correspondeu ao da regularização, que só pode vir a termo com a contratação pela administração municipal das obras de saneamento, sistema viário e consolidação geotécnica, evitando situações de risco de vida aos moradores, conforme previsto na legislação que trata dos procedimentos para regularização urbanística e fundiária dos loteamentos irregulares e clandestinos.¹⁰

¹⁰ Nos termos do Art. 40º da Lei Federal 6.766/79, alterada pela Lei Federal 9.785/99, a prefeitura municipal poderá proceder à regularização do loteamento ‘não autorizado’ ou executado em desacordo com a respectiva licença ‘para evitar lesão a seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos adquirentes dos lotes’.

1.3 INSERÇÃO URBANA

O Jardim Pernambuco/Nova Vitória localiza-se no extremo leste do município de São Paulo, subprefeitura de São Mateus, distrito de Iguatemi, a 22,0 quilômetros do centro de São Paulo, próximo aos limites dos municípios de Mauá e Ferraz de Vasconcelos.

FIG. 9. Mapa da Região Metropolitana (sem esc.)

A gleba é confrontada ao norte pelo bairro Jardim da Laranjeira e tem acesso pela Av. Bento Guelfi (antiga estrada da Terceira Divisão); ao sul confronta com o Jardim Alto Alegre, tendo como referência a Avenida Sapopemba (antiga estrada da Adutora Rio Claro); a oeste divisa com o assentamento Sítio Carrãozinho, mais conhecido como Jardim da Conquista e a leste pelo bairros Sítio dos Franças e Terceira Divisão. O acesso ao centro (Praça da Sé) compreende 27,8 quilômetros, com trajeto pelas avenidas Radial Leste; Aricanduva; Ragueb Chofi e Bento Ghelfi. Esta via, juntamente com a Avenida Jacu-Pêssego/Nova Trabalhadores se constitui

no principal acesso ao Jardim Pernambuco/Nova Vitória, ligando a área às demais regiões da cidade. Por intermédio de duas vias locais, Rua Pedro Antônio Pimentel e Rua Anecy Rocha, esta interna ao Jardim Pernambuco, atinge-se a Av. Vitória no extremo noroeste, constituindo sua entrada principal, inclusive para ônibus urbano. A sudeste, partindo-se também da Avenida Bento Ghuelfi atinge-se a Rua João Bosco P. de Souza, interna do Jardim Pernambuco, fornecendo igualmente acesso de automóveis e ônibus.

FIG. 10. Inserção Urbana (sem esc.).

A imagem apresenta a inserção do Jardim Pernambuco e Nova Vitória no distrito do Iguatemi, as vias existentes e ao norte a linha leste-oeste do Metrô.

FIG. 11. Malha Viária Local (sem esc.)

A figura mostra o sistema de vias aberto para ocupação das glebas, com destaque para a Avenida Nova Vitória e as ligações com as vias e avenidas existentes.

O contexto do distrito do Iguatemi, no qual se insere o Jardim Pernambuco/Nova Vitória – observado na imagem a seguir – do ponto de vista geomorfológico apresenta um relevo caracterizado por topos de morros arredondados, com amplitude média em torno de 50 metros, vertentes com perfis retilíneos, por vezes abruptas e presença de serras restritas. A drenagem é de alta densidade, com padrão dendrítico (regime fluvial com muitos afluentes e subafluentes) a pinulado (ramificado), vales fechados e planícies aluviais com presença de constantes alagamentos.¹¹

A combinação dos elementos geomorfológicos com as características da ocupação – extensas áreas com loteamentos clandestinos e favelas –

¹¹ Mapa Geomorfológico do Estado de São Paulo. Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo-IPT, 1981.

ainda está associada ao desmatamento quase que integral das áreas ocupadas, lançamento de esgoto e lixo nas vertentes e à ação antrópica, que promove cortes abruptos para implantação das vias de circulação e moradias. As situações descritas são potencializadoras de graves desequilíbrios geotécnicos com generalizada instalação de áreas de risco associadas a processos erosivos e deslizamentos, sendo que no caso da ocupação de fundos de vale e margens de córregos o risco está associado a enchentes e solapamentos (Santos, 2008).

FIG 12. Foto aérea do distrito do Iguatemi, Subprefeitura de São Mateus.

A região demarcada no centro da imagem corresponde aos assentamentos Jardim Pernambuco/Nova Vitória. O entorno é ocupado por extensas áreas do distrito do Iguatemi como o Jardim da Laranjeira, Sítio Carrãozinho, Jardim da Conquista e Sítio dos Francos, todos assentamentos clandestinos.

1.4 PROPRIEDADE FUNDIÁRIA E DESENHO DA OCUPAÇÃO

Um aspecto importante sobre as configurações espaciais que assumem determinadas parcelas do território, em especial em relação ao traçado das vias, disposição dos lotes e reserva de áreas públicas está relacionado não apenas às características do meio físico e às condições de uso e ocupação do solo, mas à estrutura da propriedade fundiária.

A análise das áreas envolvidos no assentamento Jardim Pernambuco/Nova Vitória revela uma distribuição de registros entre poucos proprietários, os quais articularam divisões que aparentemente induziram o desenho da ocupação da gleba pelos "invasores". Conforme o item "Organização Política" apresentado, antecipamos o fato de que se constituíram três entidades representativas da população, às quais estão relacionadas diferentes porções do terreno. No quadro abaixo apresentamos as áreas e entidades envolvidas no parcelamento do Jardim Pernambuco/Nova Vitória.

ENTIDADES	PROPRIETÁRIO	ÁREA (M2)	Nº DE LOTES
Cooperativa Habitacional Jacu Pêssego	José Tokitaka	416.380,00	1.960
Associação de Moradores Jardim Nova Vitória	Cristina Minami Keinosuke Atachi Subal Ind. e Com. Kiyoshi Takeushi Sakata do Brasil Metalúrgica Rio	247.498,87	1.000
Associação Democrática da Aliança Comunitária Jardim Nova Vitória II	Paulo Minami Tatsuo Minami	30.596,87	200
TOTAIS		694.475,74	3.160

TABELA 1. Relação de entidades proprietários, áreas e número de lotes que compõem a gleba do Jardim Pernambuco/Nova Vitória.

Observando-se os mapas da Situação Fundiária e Parcelamento¹² verificamos os seguintes aspectos:

A área destinada à Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego é de propriedade de José Tokitaka, com superfície de 416.380,00 m², e corresponde a um parcelamento executado de forma clandestina e em fase de regularização junto ao RESOLO, compreendendo 1960 lotes. O mesmo proprietário detém vários terrenos na região, sendo um contíguo à gleba no extremo sul, ainda não ocupado com área de 250.000,00 m², encerrando uma extensão de 666.380,00 m² que se prolonga até a Av. Sapopemba.

A porção correspondente a Associação de Moradores Jardim Nova Vitória esta dividida entre seis proprietários (Cristina Minami, Keinosuke Atachi, Subal Ind. e Com., Kyioshi Takeushi, Sakata do Brasil e Metalúrgica Rio), sendo a soma das matrículas igual a 247.498,87 m², que também se encontra em processo de regularização.

A área designada à ADAC-Associação Democrática da Aliança Comunitária Jardim Nova Vitória II pertence a Paulo Minami (pai de Cristina Minami), com 30.596,87 m², porém neste caso a ocupação não está consolidada, tendo em vista denúncia de loteamento clandestino e ação de reintegração de posse movida pelos proprietários.

Para cada entidade, portanto, que se constituiu no processo de ocupação da gleba, correspondeu uma parcela específica do terreno. No caso da Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego desenvolveu-se um

¹² Mapas produzidos a partir de levantamentos contratados pela associações, com montagem digital efetuada pelo autor.

parcelamento com 1960 lotes na área de apenas um proprietário, José Tokitaka. Para a Associação de Moradores Jardim Nova Vitória um outro parcelamento, com cerca de 1000 lotes, implantado sobre seis matrículas. Finalmente, no caso da Associação Democrática da Aliança Comunitária Jardim Nova Vitória II existe um número próximo de 200 lotes em uma única área, de propriedade de Paulo Minami. Neste último caso a situação da ocupação continua indefinida, porém nos demais houve um fracionamento da gleba em função de diferentes entidades, que nas negociações que se estabeleceram para a regularização fundiária se relacionam com os respectivos proprietários.

Apresentamos a seguir, uma seqüência de três imagens, que correspondem ao levantamento e montagem digital de material cartográfico obtido na pesquisa de campo: o primeiro é o 'Mapa da Situação Fundiária', onde constam as glebas, respectivos proprietários e superfície total; o segundo, 'Mapa de Parcelamento com Vias e Quadras', que corresponde ao plano de arruamento e divisão em quadras, e o terceiro, 'Mapa Final de Parcelamento com Lotes', apresentando a implantação final com sobreposição das imagens anteriores.

Com esta seqüência tentamos estabelecer uma relação causal que leva em conta a divisão fundiária estabelecida entre os proprietários; o sistema viário implantado internamente ao assentamento e sua articulação com as vias oficiais existentes, e por fim o parcelamento resultante da ocupação, com a correspondente divisão entre três associações envolvidas no processo.

FIG. 13. Mapa da Situação Fundiária (sem esc.)

Mapa onde aparecem as propriedades que compõem a gleba com indicação de áreas e respectivos titulares do Jardim Pernambuco/Nova Vitória.

Dois fatos importantes merecem destaque. Em primeiro lugar, que todas as áreas que compõem a gleba do Jardim Pernambuco/Nova Vitória estão sobre uma antiga zona de uso rural Z8-100/4, na qual não eram aceitos lotes com área inferior a 20.000,00 metros quadrados para uso residencial, ou seja, poderiam ser admitidos conjuntos habitacionais, na forma da categoria de uso R3 (área de terreno superior a 20.000,00 m² ou

400 habitações), porém com coeficiente de aproveitamento de 0,2, ou seja, de vinte por cento sobre a área do terreno, o que equivale a uma baixíssima densidade de ocupação. Em segundo, que a prerrogativa de parcelamento para habitação de interesse social cabia apenas ao Estado, no caso de Z8-100/1, sendo este tipo de uso vetado em todas as demais modalidades da zona rural.¹³

Apesar de a legislação impedir a aprovação de loteamentos por agentes privados, ressalte-se que o desenho dos lotes, no caso da área correspondente à Associação de Moradores Jardim Nova Vitória propiciou uma ocupação planejada da gleba. A geometria do lote de Cristina Minami (detentora de outro grande lote a leste da gleba) pré-configura o traçado da Av. Vitória, a principal via de acesso ao Jardim Pernambuco/Nova Vitória, revelando que o desmembramento efetuado nos lotes já antevia a implantação da referida avenida. A comparação entre o mapa fundiário e a planta de parcelamento aponta a indução da ocupação.

Observa-se no Mapa Final de Parcelamento¹⁴ (e a correspondente divisão entre as associações) que existe uma continuidade do sistema viário entre as divisas dos lotes, como se tivesse sido delineado previamente, gerando uma ocupação uniforme da gleba entre o trajeto das ruas e a disposição dos lotes.

¹³ Estas disposições estavam contidas no antigo zoneamento. A título de informação as Z8-100 compreendiam as modalidades de 1 a 5, sendo a 5 mais restritiva. No decreto 31.601/92 (EHIS-Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social), substituído pelo decreto 44.667/04, após a nova lei de zoneamento (Lei 13.885/04), a promoção habitacional por entidades privadas era admissível, mas vinculada a convênio com Superintendência de Habitação Popular-HABI, para atendimento de famílias com renda até o limite de 12 salários mínimos e com demanda indicada prioritariamente por HABI.

¹⁴ Mapa produzido a partir de levantamentos contratados pela associações de moradores, com montagem digital efetuada pelo autor.

FIG. 14. Mapa de Parcelamento com Vias e Quadras (sem esc.)

Montagem efetuada pelo autor, com sobreposição do Mapa da Situação Fundiária e do parcelamento com sistema viário e quadras. A Av. Vitória acompanha exatamente a parte de geometria estreita do lote de Cristina Minami. Conforme informações obtidas com moradores, havia a possibilidade de abertura de um novo acesso, a Av. União (em faixa destinada nos lotes da própria Cristina Minami e da Construtora AJM), ligando diretamente a Avenida Bento Guelfi com a Avenida Vitória (interna ao assentamento).

FIG. 15. Mapa Final de Parcelamento com Lotes (sem esc.)

A oeste observa-se a parcela correspondente à Cooperativa Jacu-Pêssego, em uma única gleba de propriedade de José Tokitaka, ao norte os seis lotes que compõem a área da Associação Jardim Nova Vitória e ao sul o trecho menor, da ADAC, de propriedade de Paulo Minami. É possível verificar na montagem efetuada, com sobreposição dos mapas da Situação Fundiária e Parcelamento a continuidade das vias e da implantação independentemente da divisão fundiária.

O aspecto que mais salta aos olhos é que o desenho do lote de Cristina Minami, como observado anteriormente, apresenta uma porção estreita (da largura de uma avenida) que encontra justamente um dos acessos da gleba ao sul, a Rua João Bosco P. de Souza (oficial). Desta tem início a principal via do assentamento – a Av. Vitória – que acompanha a porção estreita do lote por uma extensão de 450,00 metros. A partir deste ponto foi efetuado um prolongamento de mais 150,00 metros da Av. Vitória até atingir, em direção ao norte, a rua Anecy Rocha (oficial).

Definiu-se assim o principal eixo viário da gleba, implantado sobre o espigão que cruza a área na direção norte-sul, estabelecendo ligação com duas ruas oficiais e asfaltadas (Anecy Rocha e João Bosco P. de Souza). Este aspecto é fundamental para compreensão da ocupação resultante, pois de ambos os lados da via estava dada a possibilidade de ligação do sistema viário principal por meio de vias locais e ocupação integral da gleba.

Observa-se ainda, uma intenção de preservar parcialmente as faixas não-edificáveis de 15,00 metros ao longo dos córregos, o que talvez sinalize para uma futura regularização fundiária. O mesmo ocorre com parte das vias (pelo menos as principais), que apresentam gabaritos (larguras) previstos em lei para serem aceitas e oficializadas pela prefeitura.

Seguem duas fotos aéreas, sendo uma de 2001, dois anos após a ocupação inicial e outra datada de 2003, na qual lançamos o perímetro total da gleba; curvas de nível a cada cinco metros, para melhor compreensão da topografia local, e cursos d'água existentes onde se observa ocupação parcial das faixas marginais.

FIG. 16. Foto Aérea- Jardim Pernambuco/Nova Vitória, 2001

A foto mostra um contexto parcial do distrito do Iguatemi e a forma como se desenvolve a ocupação do espaço, em que áreas novas são 'incorporadas' ao tecido urbano pelo parcelamento clandestino.

A imagem é do ano de 2001, dois anos após a ocupação inicial. Dentro do perímetro demarcado, ao norte observa-se o desenvolvimento de trecho correspondente à Associação Nova Vitória e mais a oeste a parte relativa à Cooperativa Jacu-Pêssego. Ao sul, a ocupação inicial relativa à entidade denominada ADAC.

No entorno da gleba pode-se identificar outros loteamentos: Jardim da Conquista (ou Sítio Carrãozinho I), Sítio Carrãozinho II e Jardim Alto Alegre, todos clandestinos.

FIG. 17. Foto Aérea- Jardim Pernambuco/Nova Vitória, 2003.

Na cor magenta se encontra demarcado o perímetro da ocupação do Jardim Pernambuco/Nova Vitória, em azul os corpos d'água existentes e em vermelho as curvas de nível. Ainda é possível observar alguns remanescentes da cobertura original da Mata Atlântica, preservados pelo antigo zoneamento de zona rural, que previa o parcelamento apenas com a divisão em grandes lotes.

A imagem é do ano de 2003, com ocupação consolidada, porém em ruas de terra e sem infra-estrutura de saneamento. A partir desta data a gleba foi incluída no programa de regularização fundiária da Prefeitura de São Paulo.

As ações que levaram à transformação do Jardim Pernambuco e do Jardim Nova Vitória – até recentemente áreas pouco ocupadas, por força da legislação de zoneamento – em bairros urbanizados poderiam, na verdade, serem entendidas como um conjunto de estratégias político-territoriais adotadas pela população.

A pesquisa efetuada identificou, inicialmente, a ocupação de uma porção menor da gleba, efetivada no final do ano de 1999 por famílias vindas do município vizinho de Ferraz de Vasconcelos, sob o comando do “Pernambuco” e seus jagunços.

Em um segundo momento, em 2001, ocorreu a resistência às duas tentativas policiais de reintegração de posse dos terrenos ocupados e a constituição das entidades representativas dos moradores para defender seus interesses. Alguns relatos de lideranças locais indicam a possibilidade do grileiro e seu bando terem sido contratados pelos proprietários para promover a invasão, livrando os donos/possuidores de qualquer responsabilidade pelo loteamento executado de forma clandestina. O estratagema iria mais além, com o ajuizamento de ação de reintegração de posse dos terrenos, que se por um lado isentou de culpa os proprietários, sob o argumento que tiveram seus bens invadidos, por outro teria forçado uma saída negociada para o conflito.

Na mesma época as áreas foram decretadas de interesse social pela prefeitura, que mediou um acordo com a participação do Ministério Público, mediante o qual as glebas foram desapropriadas e posteriormente incluídas no programa municipal de regularização fundiária, no ano 2003. A partir

deste fato, o RESOLO licitou a contratação dos projetos e obras de urbanização, iniciadas em 2008, compreendendo a execução de infraestrutura e serviços de consolidação geotécnica, que resultou na configuração final dos assentamentos.

A investigação procurou, desta forma, mostrar como se constituiu parte da fronteira urbana, onde estouram conflitos pela posse da terra e emergem estratégias político-territoriais para se apropriar do espaço. É possível afirmar que os artifícios políticos e a grilagem objetivaram a inserção de imensas parcelas do território – que nos casos estudados estavam vetadas pelo zoneamento para parcelamento com fins habitacionais – no mercado de terras e, por conseguinte, nos circuitos mais gerais de reprodução do capital, notadamente após as intervenções que conduziram à regularização física e urbanística dos assentamentos finalizada em 2011.

1.5 REGISTROS FOTOGRÁFICO: 2003 – 2008

As fotos apresentadas possibilitam uma comparação entre o estágio de ocupação das glebas no ano de 2003 - quatro anos após a ocupação inicial, ocorrida em dezembro de 1999 - e oito anos depois, em 2011. Lembramos que em novembro de 2001, após duas tentativas policiais de reintegração de posse, as glebas foram declaradas de interesse social pela prefeitura, fato que obrigou a uma negociação entre proprietários e ocupantes, com a interveniência da prefeitura e do Ministério Público, tendo como consequência a formalização da venda dos terrenos às famílias alojadas, e acertos para início do processo de regularização fundiária.

Cotejando os registros fotográficos efetuados em 2003 com os atuais (2011) observa-se uma consolidação da ocupação, resultante da execução de obras de infra-estrutura de saneamento, de estabilização geotécnica e do sistema viário contratadas pela municipalidade. Embora tenha sido possível verificar uma preocupação inicial dos ocupantes relacionada a um futuro processo de regularização fundiária, que resultou na preservação parcial de trechos de APP's ao longo dos cursos d'água existentes, a implantação dos assentamentos leva a marca do processo de ocupação inicial das glebas, em especial pelo desenho do sistema viário e ausência de destinação de locais para espaços públicos, como áreas verdes, praças e áreas institucionais reservadas à construção de equipamentos sociais, a exemplo de escolas, hospitais, postos de saúde, creches, posto policial, etc.

A área livre remanescente observada nas fotos é constituída, do ponto de vista da geografia local, por uma vertente que corta a gleba perpendicularmente à via principal do assentamento (Av. Nova Vitória, atual Rua Anecy Rocha). Trata-se de feição geográfica que apresenta encostas de alta declividade de ambos os lados e que impõe limites físicos à construção de edificações, implantação de áreas destinadas a lazer, prática de esportes e demais usos públicos de caráter institucional.

Apesar de ter havido um processo de regularização urbanística é possível observar a ocupação de áreas de risco, em especial encostas muito íngremes sujeitas a escorregamento; ruas onde estão inacabadas as obras de drenagem, com processo erosivo acentuado, tendo em vista a falta de guias e sarjetas para direcionar as águas pluviais, e ainda tipologias habitacionais onde ocorre a ocupação de lotes com diversas unidades.

A fase atual do processo de regularização, conforme informação do RESOLO compreende a execução do levantamento planialtimétrico cadastral dos assentamentos, com identificação de todas as quadras e lotes com respectivas dimensões. O levantamento servirá de base para a confecção da Planta de Parcelamento, com arruamento, divisão em quadras e lotes, na qual deverão constar ainda as destinações previstas em lei, compreendendo sistema viário, áreas verdes e institucionais, para efeito de registro.

FOTO 1
Rua Anecy Rocha, principal acesso ao norte para o Jardim Nova Vitória, 2011.

FOTO 2
Rua Anecy Rocha, antiga Avenida Nova Vitória, 2011.

FOTO 3

Rua Anecy Rocha, presença de comércio diversificado e ponto final de ônibus na extremidade norte do Jardim Nova Vitória, 2011.

FOTO 4

Aspectos da ocupação da Rua Anecy Rocha em seu trecho norte, 2011.

FOTOS COMPARATIVAS 5 E 6

FOTO 5
Aspecto da Av. Nova Vitória (atual Anecy Rocha) em 2003, onde se observa ausência de pavimentação e de infra-estrutura. As ligações de água improvisadas eram efetuadas em canos e mangueiras de PEAD.

FOTO 6
Rua Anecy Rocha na direção sul, atualmente com infra-estrutura de saneamento.

FOTO 7
Rua Anecy Rocha, vista oposta na direção norte.

FOTO 8
Rua Anecy Rocha.

FOTOS COMPARATIVAS 9 E 10

FOTO 9
Rua Anecy Rocha, 2011.

FOTO 10
Rua Anecy Rocha, 2003. Foto mostra rua sem pavimentação em ponto de lançamento de aterro em cabeceira de vertente. Na imagem anterior observa-se consolidação local, com obras de pavimentação e drenagem de águas pluviais.

FOTOS COMPARATIVAS 11 E 12

FOTO 11

Rua Anecy Rocha, 2011. Trecho consolidado que permanece desocupado para regularização do loteamento.

FOTO 12

Rua Anecy Rocha, 2003. Aterro lançado em cabeceira de vertente de alta declividade, observando-se processos erosivos pela ausência de sistema de drenagem e possibilidade de escorregamento de grandes proporções. Na imagem anterior verifica-se a execução de pavimentação e sistema de drenagem.

FOTOS COMPARATIVAS 13 E 14

FOTO 13
Aspecto de ocupação de encosta-2011.

FOTO 14
Rua Anecy Rocha-2003. Ocupação de encosta com construções implantadas com cortes a prumo e proximidade de áreas aterradas sem nenhum tipo de precaução. A área não ocupada na imagem anterior compreende trecho de vertente destinada ao sistema de áreas verdes.

FOTOS COMPARATIVAS 15 E 16

FOTO 15

Aspecto geral da ocupação, Jd. Nova Vitória/Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego em 2011. A área triangular no centro de ambas as fotos permaneceu desocupada para legalização do assentamento, embora as condições para sua ocupação sejam inadequadas.

FOTO 16

Vista geral da ocupação da Associação dos Moradores do Jardim Nova Vitória e ao fundo da Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego, 2003. É possível observar a forma de ocupação nos primeiros anos e, oito anos após, o avanço da urbanização e implantação do sistema viário.

FOTOS COMPARATIVAS 17 E 18

FOTO 17

Rua Anecy Rocha, 2011. Vista a partir da extremidade sul com pavimentação, posteamento, rede de energia e iluminação pública.

FOTO 18

Rua Anecy Rocha, 2003. Anteriormente denominada de Nova Vitória, a via não possuía pavimentação, sistemas de esgotos e drenagem. Observa-se fornecimento de energia improvisado e no canto inferior esquerdo mangueiras de abastecimento de água.

FOTO 19

Fachada da sede da "Associação dos Moradores do Jardim Nova Vitória". Permanecem lideranças ativas desde a fase inicial da ocupação e que acompanham o processo de regularização urbanística e fundiária.

FOTO 20

Sede da COOPERATIVA HABITACIONAL JACU-PÊSSEGO. Segundo entrevistas, construída pelo proprietário da área, 2003.

FOTO 21

Vale que permanece desocupado, seja pelas características físicas impróprias à ocupação, ou pela necessidade de manter áreas verdes necessárias ao processo de regularização urbanística e fundiária.

FOTO 22

Vista do vale, cuja destinação seria para implantação de área verde, porém já se observa ocupação de encosta de forma isolada. Mesmo com o processo de regularização em andamento não houve tratamento dos espaços livres, que permanecem no abandono.

FOTO 23

Vista do vale no outro lado da vertente, com aspecto das construções existentes que chegam a três pavimentos. Este espaço fornece ligação funcional entre duas vias, mas está desprovido de escadas, iluminação e tratamento paisagístico.

FOTO 24

Linha de ônibus Jd. Nova Vitória via Jd. da Conquista, que faz a ligação entre a estação Carrão do Metrô e o bairro por intermédio da Av. Aricanduva.

Com relação ao transporte público, até 2003 o Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória eram atendidos com uma linha oficial, Jardim Nova Vitória–Metro Carrão (Foto 27), com ponto de parada final no extremo norte da Avenida Vitória (atual Anecy Rocha). Existiam outras duas opções, ambas com trajeto e pontos de parada na Avenida Bento Guelfi, porém mais distantes.

Havia na época coleta de lixo regular pela prefeitura com frequência de três vezes por semana em locais pré-estabelecidos das vias principais, mas que não atendiam à demanda, sendo que parte dos detritos eram lançados em alguns terrenos vagos.

Por se tratar de um assentamento resultante de processo clandestino de parcelamento de glebas particulares, até 2003 a área não possuía equipamentos urbanos em seu interior. Os moradores utilizavam os existentes nos bairros vizinhos da região, no caso de escolas, as que estão localizadas nos bairro Jardim Laranjeiras: Escola Municipal de 1º e 2º grau, Escola Municipal de Educação Infantil Laranjeiras e a Escola Estadual de 1º e 2º grau localizada na Rua Padre Jósimo de Moraes, próxima a Rua do Ensino. Com relação a equipamentos de saúde na região da Subprefeitura de São Mateus verificou-se a disponibilidade de apenas duas UBS (Unidades Básicas de Saúde) no Distrito de Iguatemi e o Posto de Saúde referência, sendo o mais próximo para os moradores situado na Rua Minas do Rio Verde, na altura do cruzamento da Avenida Ragueb Chofi e Avenida Bento Guelfi distante, porém, mais de 1,5 km.

FOTOS COMPARATIVAS 25 E 26

FOTO 25

Aspecto das construções na área da Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego em 2011. A consolidação da ocupação e garantia de regularização promove novas edificações e ampliação das existentes.

FOTO 26

Aspecto das construções na área da Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego em 2003, quatro anos após a ocupação inicial dos terrenos.

FOTO 27

Avanço de construções sobre áreas destinadas a espaços livres, com ocorrência de possíveis situações de risco. A falta de equipamentos nestes espaços propicia a ocupação.

FOTO 28

Detalhe de construção de moradias em locais impróprios, onde já se observa situações de escorregamento de terra, 2011.

FOTO 29

Em primeiro plano, área reservada para espaços livres. Já é possível observar início de verticalização com tipologias compreendendo térreo e quatro pavimentos.

FOTO 30

Ocupação de lote com várias unidades habitacionais, pouco comum no assentamento Jd. Nova Vitória.

FOTOS COMPARATIVAS 31 E 32

FOTOS 31
Mutirão dos moradores para lançamento de material asfáltico fornecido pela prefeitura sobre a Avenida Vitória, 2003.

FOTO 32
Aspecto da ocupação da Rua Anecy Rocha, com predominância de atividade comercial, 2011.

FOTO 33
Aspecto da ocupação da Rua Anecy Rocha, com predominância de atividade comercial.

FOTO 34
Rua Serra do Café, paralela a via principal, na área da Associação Nova Vitória.

FOTO 35
Panorâmica da ocupação na área da COOPERATIVA HABITACIONAL JACU-PÊSSEGO em 2003.

FOTO 36
Panorâmica da ocupação na área da COOPERATIVA HABITACIONAL JACU-PÊSSEGO em 2003. Há vias apresentando inclinações superiores a 30%, constituindo risco de desencadeamento de processos erosivos.

FOTO 37
Vista de ocupação de encosta na área da ADAC em 2003. Por problemas legais o terreno ficou parcialmente ocupado e a associação se integrou a Nova Vitória.

FOTO 38

Vista de rua aberta na área da COOPERATIVA HABITACIONAL JACU-PÊSSEGO a partir da laje superior de um bar. Havia risco de processos erosivos devido a ausência de tratamento das vias (revestimento e sistema de drenagem). 2003.

FOTO 39

Via implantada recentemente com processo erosivo acentuado. Não se observa a construção de guias e sarjetas para direcionar águas pluviais. Os moradores improvisaram uma solução para evitar o agravamento da situação, 2011.

FOTO 40

Via implantada a meia encosta com processo erosivo. Não houve trabalho de consolidação geotécnica e drenagem para garantia da estabilidade.

FOTO 41

Vista da implantação de via e lotes no limite sul da gleba em 2011.

FOTO 42

Ligações clandestinas de energia, os 'gatos' que sobrecarregam a rede local. 2003.

FOTO 43

Ainda existem terrenos desocupados no distrito do Iguatemi. O zoneamento atual define estes espaços como Zonas de Proteção Ambiental, onde não é possível o parcelamento para fins habitacionais.

Uma das questões relacionadas à ocupação das glebas é a ausência de locais adequados para a instalação de áreas públicas, a exemplo de praças com algum tipo de equipamento de lazer ou esportivo (Fotos 14, 18 e 19). As áreas verdes e espaços livres ficaram restritos a vales que apresentam vertentes com declividade acentuada, portanto com dificuldade de ocupação, e ao longo de fundos de vale e bordas dos talwegues vegetados.¹⁵

Foram observadas situações com declividades muito acentuadas em vias e terrenos com altas inclinações ocasionando problemas de acesso aos lotes (Foto 17). Há casos onde as calçadas de pedestres são invadidas pelas habitações fora do alinhamento. No que diz respeito ao tratamento das vias, foram identificados dois padrões de tratamento em 2003. Ruas principais cobertas com material asfáltico (capa de asfalto fornecido pela prefeitura) espalhado em regime de mutirão pelos moradores (Foto 34), porém sem delimitação da passeio de pedestres, como no caso das avenidas principais (Fotos 12 e 13). No caso das ruas de terra (chão batido) há falta de guias, sarjetas ou delimitação da calçada, porém com largura do leito carroçável adequada à circulação de veículos (Fotos 38 a 41).

Segundo os dados do levantamento censitário do IBGE (2000) e a partir de observações locais, a área do Jardim Pernambuco/Nova Vitória não possuía rede de abastecimento de água oficial da SABESP, sendo todas as ligações adaptadas com rede improvisada em tubos de plástico, implantada superficialmente, conforme a necessidade dos moradores (Foto 8).

¹⁵ Eventualmente estas áreas poderiam ser conectados aos futuros parques lineares propostos pelo PDE e Planos Regionais da Subprefeitura de São Mateus nas proximidades da área, como o Parque Linear do Córrego do Mombaça e Parque Linear do Córrego do Limoeiro.

Não existia rede coletora de esgoto oficial da SABESP na área. As soluções locais tinham como característica a construção de fossas negras nos lotes e, em muitos casos, pelo lançamento de efluentes diretamente nos córregos. Não havia rede ou sistema de drenagem das águas pluviais, que corriam superficialmente sobre as ruas carregando toda carga difusa (lixo, materiais de construção e terra proveniente dos cortes e aterros para implantação de vias e habitações) para o fundo dos vales.

O assentamento não possuía rede de energia elétrica, sendo que todas as ligações de energia eram improvisadas, efetuadas diretamente na rede da concessionária. Conhecidas popularmente como “gatos” estas ligações criam um emaranhado de fios nos postes existentes nos bairros limítrofes, colocando em risco o funcionamento da rede além da perda de energia (Foto 45). A rede de iluminação pública também era inexistente e as ruas internas da área ficavam praticamente sem iluminação à noite, valendo-se apenas da iluminação interna das casas.

Esta situação viria ser alterada a partir do início do processo de regularização física e fundiária do assentamento, no começo do ano de 2008, porém existem aspectos urbanísticos ainda não resolvidos, como drenagem superficial em algumas ruas (Fotos 42 e 43). Outra questão é que a regularização não consegue impedir novas situações de ocupação de áreas impróprias (Fotos 30 e 31) reproduzindo situações de risco de escorregamento de terra.

CAPÍTULO 2

A CLANDESTINIDADE DA OCUPAÇÃO DO SOLO EM SÃO PAULO

O Capítulo 2 compreende uma ampliação da pesquisa de campo realizada no Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo-RESOLO, da Secretaria da Habitação da Prefeitura de São Paulo. Foram levantadas informações institucionais a respeito do departamento e suas atribuições; dados relativos à irregularidade de loteamentos no município de São Paulo, que se encontram consolidados no Gráfico-1, denominado “Distribuição de Loteamentos por Ano de Implantação”; mapas contendo loteamentos irregulares no município de São Paulo e na subprefeitura de São Mateus (onde foi realizado o estudo de caso), e ainda um conjunto de dezenove fichas de “Processos de Regularização de Loteamento” que indicam a situação técnica e legal dos loteamentos avaliados. A intenção, nesta etapa de trabalho foi a de expandir a pesquisa e analisar uma área mais abrangente no entorno dos assentamentos Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória.

Se os dados gerais sobre irregularidade no município de São Paulo são relevantes para a apreensão da dinâmica urbana que leva a clandestinidade dos processos de ocupação do solo, a análise das informações contidas nas fichas amplia a compreensão acerca da forma como ocorreram loteamentos irregulares em extensas áreas da cidade, e ainda sobre os agentes envolvidos, que na maioria dos casos contam com a

participação de associações representantes dos moradores, conforme análise efetuada no item 2.5.

As fichas pesquisadas compreendem processos que ocorreram antes da vigência do atual zoneamento (Lei 13.885/04), em extensas áreas do Distrito do Iguatemi, Subprefeitura de São Mateus, localizadas no perímetro das Zonas Rurais (Z8-100), onde não eram permitidos empreendimentos para fins habitacionais promovidos pela iniciativa privada. Após 2004, ano da nova lei de uso e ocupação do solo, as áreas rurais foram convertidas em ZEPAM (Zonas de Proteção Ambiental), o que igualmente restringe o parcelamento para fins de moradia, e manchas de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), tendo em vista a possibilidade de urbanização e regularização de aglomerados favelados e loteamentos clandestinos.

A pesquisa abrangeu a situação de dezenove loteamentos implantados irregularmente no Distrito do Iguatemi, que encerram uma área de 4.666.092,39 metros quadrados e cerca de 21.872 lotes, conforme apresentação da Tabela Resumo das Fichas, contendo informações sobre a identificação do assentamento; área total loteada; número de lotes existentes; ano de implantação; zona de uso; localização de subprefeitura/distrito; tipo de ocupação (no caso se houve denúncia e ação reintegratória) e promotor/loteador.

A amostragem revelou que toda a ocupação na envoltória da área ocupada pelo Jardim Pernambuco/Jardim Nova Vitória ocorreu irregularmente e expõe a articulação, segundo nosso ponto de vista, de novas formas de disputa pela apropriação do espaço, especialmente em áreas de zoneamento restritivo da cidade.

2.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Conforme informações constantes nas duas placas de obras da Prefeitura de São Paulo, para “Regularização de Loteamentos Precários” referentes ao “Loteamento Jd. Nova Vitória” e “Loteamento Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego”, o valor total das obras importam em R\$ 13.241.556,99, sendo R\$ 5.627.056,75 para o primeiro assentamento e R\$ 7.398.312,96 para o segundo, ambos datados de janeiro de 2008, com prazo de conclusão previsto em 18 (dezoito) meses, ou seja, julho de 2009. Os serviços previstos para a regularização dos assentamentos compreenderam a pavimentação das vias; execução de sistema de drenagem de águas pluviais; serviços de consolidação geotécnica para estabilização das áreas de risco e paisagismo (apenas de porte arbóreo) ao longo das vias.

FOTO 44

Placa informando obras de regularização no Jardim Nova Vitória.

FOTO 45

Placa informando obras de regularização na Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego, que não mais ostenta o nome de Jardim Pernambuco.

De acordo com visita efetuada e informações obtidas com moradores no local, a regularização física dos assentamentos não terminou, pois foram subestimados os recursos para as obras de urbanismo, em especial aqueles destinados a obras de consolidação geotécnica, o que significou a paralisação do processo e abertura de novo procedimento licitatório para finalização das obras, até o momento não concluído. No entanto, segundo informações do RESOLO, as obras necessárias para efeito do processo de regularização fundiária foram finalizadas, restando apenas a execução do levantamento planialtimétrico cadastral.

A planta resultante, compreendendo o desenho final das vias, quadras, lotes e demais áreas públicas será utilizada para o registro cartorial (regularização jurídica), embora permaneçam dúvidas quanto à

forma do registro, ou seja, se será feito lote a lote, com outorga de título para cada morador, ou pelo todo, com o instrumento da Demarcação Urbanística, conforme previsto na lei MinhaCasaMinhaVida.¹⁶

Nos termos da legislação municipal, o instrumento que autorizou a regularização de parcelamentos de solo para fins urbanos, implantados irregularmente no município de São Paulo, foi a Lei 11.775, de 29 de maio de 1995. Era época da administração Paulo Maluf e provavelmente havia interesses políticos relacionados à legalização de assentamentos clandestinos e/ou irregulares, com a consequente outorga de títulos de propriedade para as famílias ocupantes, bem como com relação ao Projeto Singapura¹⁷, que previa a verticalização de assentamentos favelados e a possibilidade de regularização fundiária para futura transferência ou alienação dos imóveis construídos. Esta norma foi posteriormente alterada pela Lei 13.428, de 10 de setembro de 2002, já na administração Marta Suplicy. O novo diploma alterou e estendeu o período em que os parcelamentos irregulares poderiam ser legalizados; flexibilizou os

¹⁶ A regularização lote a lote, ou o instituto jurídico do usucapião individual implica, resumidamente, em ação judicial para requerer o registro da posse de um imóvel, mediante comprovação de residência no local após cinco anos. No caso onde não existe a possibilidade de individualização ou identificação dos terrenos, a regularização ocorre via usucapião coletivo, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Já com o dispositivo da Demarcação Urbanística, previsto na lei federal 11.977/09, ocorre a delimitação física do imóvel (público ou privado), identificação de confrontantes e de todos os moradores (regularização pelo todo), que só depois de cinco anos podem registrar a propriedade diretamente em seu nome.

¹⁷ Programa de Verticalização de Favelas do município de São Paulo (PROVER), que tinha como objetivo a "urbanização definitiva de favelas e de áreas degradadas, com a construção de prédios de apartamentos, urbanização dos lotes a serem preservados e relocação das habitações e lotes remanescentes para atendimento das diretrizes do projeto global de cada área com eliminação das áreas de risco, transformando as favelas em verdadeiros bairros". Teriam sido produzidas, segundo dados de HABI-PMSP, cerca de 16.645 unidades habitacionais de 1993 a 2002, sendo que até 1997 foram entregues 10.430 unidades, período que corresponde à administração Maluf.

percentuais de destinação de áreas públicas exigidos pela legislação federal para sistema viário, áreas verdes e institucionais; possibilitou a emissão do Auto de Regularização pela municipalidade, na forma de "ex-officio"¹⁸, mesmo sem os percentuais mínimos definidos na norma e com destinação de áreas públicas fora do parcelamento em questão (quando da impossibilidade de reserva no perímetro interno), e introduziu uma mudança fundamental no Art. 4º, qual seja, que não apenas o parcelador, os adquirentes e as associações legalmente constituídas poderiam solicitar a regularização, como poderiam arcar com a "realização de projeto e a execução, no todo ou em parte, das obras necessárias à regularização urbanística..., mediante termo de cooperação firmado com a Prefeitura, observadas as responsabilidades técnicas envolvidas." (parágrafo 4º acrescido ao Art.12 da Lei 11.775/95).

Vale dizer que foram colocados no mesmo patamar jurídico proprietários e associações, que passam a ser também protagonistas do processo de regularização. Se esta alteração abriu a possibilidade de intervenção de movimentos organizados no processo de urbanização de ocupações irregulares, que pode ocorrer via planos específicos, nos termos da legislação de interesse social (prevista no Art.175 do Plano Diretor Estratégico-PDE), por outro lado significou a possibilidade de abertura para o mercado da execução de obras e serviços de infra-estrutura em extensas

¹⁸ A regularização "ex-officio" está prevista no Art. 40º da lei federal 6.766/79, no qual a municipalidade poderá regularizar loteamento e desmembramento clandestino ou irregular. Mediante medidas judiciais poderá efetuar o levantamento de prestações depositadas a título de ressarcimento de gastos com obras; exigir do loteador os recursos faltantes à consecução da regularização, e até receber dos adquirentes, na impossibilidade de cobrança do responsável pelo parcelamento.

áreas periféricas – especialmente em zonas de restrição ambiental – onde atuam os interesses de proprietários, grileiros e associações de moradores em viabilizar a legalização de ocupações clandestinas.¹⁹

A alteração promovida pela lei municipal de regularização de 2002 entrou em consonância com dois novos marcos legais criados no âmbito federal: o Estatuto da Cidade (Lei 10.257) aprovado no ano de 2001, que adota como uma das diretrizes de política urbana, nos termos do inciso XIV do Art. 2º, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, e mais recentemente a lei conhecida como “Minha Casa Minha Vida” (Lei 11.977/09) que consolida a possibilidade de regularização fundiária de interesse social em Área de Preservação Permanente-APP.²⁰

A partir de 2001, portanto, com a aprovação dos instrumentos de regulação e gestão previstos no Estatuto da Cidade, se consagra a possibilidade de participação direta da população no processo de urbanização. Este aspecto revela novas formas de ação do Estado, em curso desde os anos 80, nas quais ele não é mais o agente central nos processos de urbanização, mas cede terreno a formas de participação popular e

¹⁹ O processo de regularização, em tese, pressupõe o atendimento de condições específicas, como a elaboração de um diagnóstico e proposta técnica e urbanística para a regularização do parcelamento em que deverão ser contemplados: a estabilidade dos lotes, dos logradouros, das áreas institucionais e dos terrenos limítrofes; a drenagem de águas pluviais; a preservação das quadras e dos logradouros públicos de processos erosivos; a tráfegabilidade das vias, com tratamento adequado; a integração com o sistema viário existente; o abastecimento de água e, quando necessário, a captação, tratamento e o esgotamento das águas servidas.

²⁰ Nos termos do § 1º do Art. 54 da referida lei “o município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implique em melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior”.

também a fortes interesses privados. Curiosamente, os novos mecanismos de gestão democrática da cidade colidem com a onda neoliberal do período, de encolhimento do Estado na gestão do espaço urbano e ascensão do investimento privado como forma de direcionamento das políticas públicas (CALDEIRA/HOLSTON, 2004). Se por um lado a lei consignou às cidades e à propriedade urbana o cumprimento de sua função social, com o objetivo de promover um desenvolvimento justo e sustentável e com processos de participação na gestão pública, por outro os instrumentos urbanísticos podem incluir “uma gama de alternativas que pode assumir perfis e produtos muito diversos” (MARTINS, 2005, p. 21).

É quase um paradoxo, como apontam os autores citados no parágrafo anterior, que na mesma medida em que foram criados novos instrumentos de política urbana destinados a atacar a injustiça social nas cidades brasileiras, estes mesmos instrumentos foram apropriados por poderosos interesses imobiliários, inclusive alavancados por fundos internacionais de investimento, que acabam por enfraquecer muitas das conquistas do movimento popular, respondendo ainda por novas formas de segregação socioespacial.

Exemplo desta ambigüidade são as “Operações Urbanas Consorciadas” (que devem ser instituídas por lei municipal específica), um dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade que autoriza, entre outros aspectos, a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, e a alteração de normas edilícias por intermédio da concessão de “Certificados de Potencial Adicional de

Construção” (CEPACS), negociados pelo mercado por intermédio da Bolsa de Valores. A principal falha deste instituto, conforme o inciso VII, § 1º do Art. 33, é que os recursos obtidos pela prefeitura local devem ser aplicados exclusivamente na área atingida pela operação urbana, o que naturalmente reforça o investimento nas áreas mais valorizadas da cidade, reproduzindo assim as desigualdades espaciais com relação a outras regiões carentes. Já o dispositivo da “Outorga Onerosa do Direito de Construir” prevê a possibilidade de construção acima do coeficiente básico estabelecido para cada zona de uso e ocorre de forma pulverizada pela cidade. Os pagamentos decorrentes da área adicional edificada são dirigidos para o Fundo Municipal de Urbanizaçãpo-FUNDURB, que supostamente deveria ser utilizado para a promoção de melhorias em todo o território da cidade, mas que igualmente concentra investimentos nas porções do território de interesse do mercado imobiliário, promovendo valorização sobre áreas consolidadas e onde vivem populações de alta renda.

Os dados referentes às duas principais operações urbanas da capital paulista apontaram receitas milionárias, mas um investimento medíocre em habitação de interesse social. Conforme relatórios oficiais, a “Operação Urbana Consorciada Faria Lima”, em 31/12/2011, apurou um saldo final de R\$ 725,2 milhões, sendo R\$ 1,82 bilhão de receitas, dos quais R\$ 1,04 bilhão obtido em leilão de CEPACS e R\$ 420,4 milhões em venda de Outorga Onerosa. Os gastos totais informados foram de R\$ 1,10 bilhão, sendo que o correspondente a HIS (obras e desapropriações) foi de 6,0% deste valor, ou de apenas 3,6% da receita. Já a “Operação Urbana

Consortiada Água Espraiada” apresentou saldo final de R\$ 860,1 milhões, sendo R\$ 1,40 bilhão de receitas e R\$ 545,3 milhões em gastos, sendo que para HIS foi destinado o montante de 8,5% da receita.²¹

Martins (2005) assinalou como estes dois instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade – operações urbanas e outorga onerosa – tiveram pouco impacto na distribuição do investimento pela cidade e, portanto, nos requisitos da Função Social da Propriedade, vale dizer sobre a garantia de acesso a terra urbanizada, dotada de saneamento e serviços públicos, assim como o direito à moradia digna para os habitantes da cidade.

A reestruturação espacial do tecido das cidades corresponde atualmente, a uma ação dos governos locais guiados pelas regras do mercado, e não mais por formas de regulação estatal, como políticas públicas orientadoras do crescimento urbano. Passa ser adotado o planejamento estratégico e as cidades a serem submetidas à mesma lógica e desafios das empresas privadas. A questão, deste ponto de vista, estaria relacionada à competitividade urbana: investimento de capital e tecnologia; atração de indústrias e negócios, e qualidade e preço de serviços (Vainer, 2000). Esta situação, particularmente perversa nos países menos desenvolvidos, drena recursos para a reestruturação e produção de novas centralidades relegando as áreas mais carentes da cidade a uma situação de penúria de investimentos em setores essenciais à melhoria da qualidade de vida da população.

²¹ Os dados de arrecadação de ambas as operações foram obtidos no site oficial da prefeitura de São Paulo.

2.2 NOVAS ESTRATÉGIAS DE PARCELAMENTO CLANDESTINO

A partir de entrevistas com lideranças e moradores locais registramos diversos relatos que fazem referência a “ganguês de grileiros” que promoveram a invasão de terrenos vagos, inclusive aqueles onde há limites legais à ocupação. Os grileiros, em muitos casos, teriam sido agenciados pelos próprios proprietários, com o objetivo de forçar um futuro processo de legalização do parcelamento. A estratégia consistiu em um conjunto de ações em que os proprietários, visando sua isenção de responsabilidade na ocupação de terrenos onde a legislação não permite o parcelamento, ajuizaram ações de reintegração de posse contra os ocupantes.

Configurada uma situação na qual é praticamente impossível reintegrar a posse do imóvel – nos casos estudados a ocupação das glebas envolveu a participação de 2.000 famílias vindas do município vizinho de Ferraz de Vasconcelos – a Prefeitura do Município de São Paulo interveio no processo desapropriando os terrenos; o Ministério Público visando à formalização de acordo entre as partes envolvidas para a venda dos terrenos, e por fim a inclusão das glebas ocupadas no programa municipal de regularização fundiária, nos termos da lei municipal nº 13.428/02.

Nos casos dos assentamentos pesquisados neste trabalho (que estavam inseridos em zona rural, a partir de 2004 convertidas em áreas de proteção ambiental e ZEIS pelo novo zoneamento) houve, tal como se depreende da situação empírica estudada no Capítulo 1, um arranjo

precedente das propriedades envolvidas visando acomodar um futuro parcelamento, pois a geometria resultante das glebas sinaliza para um prévio desmembramento, cuja intenção não era outra, senão a abertura de vias e divisão em lotes (ver FIG. 14. Mapa de Parcelamento com Vias e Quadras).

FIG. 18

Mapa da região de São Mateus-Distrito do Iguatemi conforme Lei 7.805/72, o antigo zoneamento de São Paulo.

Na imagem pode-se observar a inserção da gleba do Jd. Pernambuco/Nova Vitória na extensa área definida a época como zona rural (Z8-100/4), que permitia a implantação de Conjunto Residencial, categoria R3, porém em lote com área mínima de 20.000 metros quadrados, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento máximos de 0,2. A oeste observa-se o Jardim da Conquista e a leste Jardim alto Algre, ambos parcelamentos clandestinos.

Antes do atual zoneamento, grande parte da superfície do Distrito do Iguatemi estava incluída no perímetro das Zonas Rurais (Z8-100), onde não

eram permitidos empreendimentos para fins habitacionais promovidos pela iniciativa privada, conforme apresentado na Fig. 18.

Visando ampliar a compreensão sobre a forma como ocorrem parcelamentos clandestinos em extensas áreas da cidade e dos agentes envolvidos na disputa pela terra, efetuamos um levantamento em RESOLO sobre os processos de regularização no entorno próximo aos assentamentos pesquisados, no Distrito do Iguatemi.²² A pesquisa abrangeu a situação de dezenove loteamentos implantados de forma irregular ou clandestina, que somam uma área de 4.666.092,39 m² e cerca de 21.872 lotes, sendo que apenas dois encontram-se fora das antigas zonas rurais, e metade já obteve o Auto de Regularização expedido pelo departamento de regularização da prefeitura paulistana. Ou seja, a amostragem revela que toda a ocupação na envoltória da área analisada ocorreu irregularmente, e expõe, segundo nosso ponto de vista, novas formas de disputa pela apropriação do espaço.

Após 2004, ano da aprovação da nova lei de uso e ocupação do solo, as áreas rurais foram convertidas em ZEPAM (zonas de proteção ambiental), o que igualmente impede o loteamento para fins de moradia (apenas grandes lotes, com áreas mínimas de 5.000 m²) e usos relacionados a comércio, indústria e serviços. Aquelas porções do território identificadas como parcelamentos irregulares e núcleos favelados foram inseridas, a partir da Lei 13.885/04 (o novo zoneamento) nos perímetros de

²² Os resultados do levantamento estão apresentados no item 2.3.6.

inúmeras ZEIS (zonas especiais de interesse social), conforme assinalado no mapa a seguir.

FIG. 19
Mapa do zoneamento da região de São Mateus-Distrito do Iguatemi, conforme Lei 13.885/04.

No zoneamento atual a gleba esta inserida em um perímetro de ZEIS-1. A região é fortemente marcada por ZEIS (marrom com hachuras na diagonal), apontando a existência de loteamentos clandestinos e favelas. As manchas verdes são ZEPAM (proteção ambiental), muitas já ocupadas.

Apesar do novo dispositivo criado na segunda administração petista da cidade prever, nos termos do Art.12, a criação do Grupo Especial de Fiscalização e Contenção de Loteamentos Irregulares – GEFIC, este revelou-se inoperante para conter os processos de parcelamento clandestinos na cidade de São Paulo. A complexidade das estratégias adotadas por proprietários, “laranjas”, grileiros e associações comunitárias –

aparentemente contraditórias – forçou situações de ocupação praticamente irreversíveis, tal a extensão e o número de famílias envolvidas, e resultaram em negociações que contaram com agentes políticos, a municipalidade e o Ministério Público para uma saída negociada. Nos casos pesquisados dos assentamentos Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória, as áreas foram declaradas de interesse social, ou seja, a administração usou de sua prerrogativa para obstruir a segunda tentativa de reintegração de posse que estava em curso, o que possibilitou um acordo judicial para a venda das glebas para as duas associações envolvidas, a Associação dos Moradores do Jardim Nova Vitória e Cooperativa Habitacional Jacu-Pêssego. Com amparo legal, portanto, as entidades compraram os terrenos e, por sua vez, recebem o pagamento de seus associados e moradores.²³

A pesquisa de campo que se encontra na origem deste trabalho procurou trazer à tona as disputas políticas que envolvem a apropriação do espaço, nas quais muitas vezes se confundem a participação de movimentos reivindicantes por moradia e a ação planejada de grileiros para a ocupação terras. A inserção destas áreas em um programa oficial de regularização fundiária da prefeitura assinala que movimentos organizados reivindicaram ativamente medidas do poder público para a urbanização, como no caso da Associação dos Moradores do Jardim Nova Vitória, entidade que se constituiu no processo de resistência às tentativas de reintegração de posse, e que continua ativa na interlocução com a

²³ Nem sempre as decisões judiciais atinentes a estas questões adotam como solução para os conflitos de grandes ocupações de terra, uma saída negociada: a venda da propriedade para os ocupantes, que se comprometem com o processo de regularização fundiária.

municipalidade e no acompanhamento da regularização física e legal das áreas. Já a outra associação, não obstante a necessidade de sua constituição para representação de seus membros e efetivação dos acordos judiciais mantém relações de subserviência com um proprietário local, responsável pela construção da sede da entidade e que age com controle sobre os membros da diretoria. Evidentemente, o comando tem como objetivo levar adiante os ajustes acertados; verificar dos índices de inadimplência e garantir o recebimento integral do valor do terreno pelos associados, que podem ser excluídos da entidade, no caso de falta de pagamento mensal das prestações. Embora a Associação dos Moradores do Jardim Nova Vitória também tenha que se preocupar com este aspecto, não é o foco de sua atuação, que está centrado na relação com o poder público e na regularização do assentamento, com a consequente transferência de titularidade para os moradores.

Cronologicamente, as estratégias adotadas para o parcelamento e ocupação clandestinos remontam ao novo marco regulatório constituído pela Lei Federal 6.766, de dezembro de 1979,²⁴ conhecida como Lei Lehmann, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no território nacional, e prevê, entre tantos outros dispositivos, pena de reclusão de até cinco anos e multa, para aqueles que parcelarem e venderem lotes sem a prévia aprovação dos órgãos públicos competentes e sem o registro do

²⁴ Não queremos afirmar, contudo, que não houve processos de clandestinidade na ocupação do solo anteriormente a esta norma, mas que se trata de um novo marco que passou a interferir sobre as formas de apropriação do espaço, como indicam as pesquisas aqui realizadas. A cidade foi objeto de diversas anistias de loteamentos clandestinos nos anos de 1955, 1962 e 1968, que incluía a oficialização de centenas de ruas nas zonas de expansão. Rolnik (1997) assinala que já em 1931 o então prefeito, Anhaia Mello, reconheceu que a cidade ilegal era superior em área à oficial.

empreendimento (Art. 50), muito embora haja notícia de poucas prisões efetuadas desde a promulgação da lei, porém com grande divulgação na mídia. Não se trata de coincidência, portanto, que a partir deste fato – o novo marco regulatório urbano – registrem-se centenas de loteamentos clandestinos, a partir do início da década de 1980, porém sob novas formas de articulação para resolver a questão da terra, aspecto central nos processos de ocupação descontrolada do território.²⁵

Com o objetivo de contextualizar o cenário da ilegalidade na ocupação do solo na cidade de São Paulo, faremos uma breve incursão pela questão dos assentamentos favelados, tendo em vista a extensão e números que representam, sobretudo quando somados aos loteamentos abertos à revelia do poder público. Conforme assinalamos no item 2.1, ao longo de pelo menos quatro décadas, de 1930 a 1970, a cidade se expandiu sob o trinômio do loteamento precário e clandestino, autoconstrução e casa própria, um processo em que a ação de loteadores e concessionários de ônibus resultou em uma expansão periférica pobre, espalhada e de baixa densidade. Os anos 80 e 90, que também produziram uma enorme ampliação informal do tecido urbano, evidenciaram os seguintes fatos: o surgimento de novos aglomerados favelados que ocuparam as piores áreas

²⁵ Um dos desdobramentos do novo marco regulatório no município de São Paulo foi a criação da Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos-SERLA, em janeiro de 1981, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Em 1983 foi transferida para SEHAB, tendo sido extinta em 1986, e sua estrutura absorvida pelo PARSOLO. Apenas em 1991 foi criado o atual departamento do RESOLO, porém constituído por decreto, o que significa que está impedido de criar cargos, diferentemente dos demais departamentos de SEHAB criados por lei. Se em um dado momento do início dos anos 1980 entrou no rol de preocupações da esfera pública a questão da clandestinidade da ocupação do espaço, por outro, até hoje a regularização fundiária ocupa um lugar secundário na agenda estatal. Vale dizer que a reprodução de uma parte imensa da população urbana que vive nas regiões de fronteira, especialmente no quesito habitação, continua ocorrendo por processos informais e sem regulação pelo poder público.

restantes de loteamentos irregulares ou clandestinos, com elevada exposição a risco de deslizamento, solapamento e inundação; uma dinâmica urbana que provocou o inchaço e verticalização de grandes favelas, a exemplo de Heliópolis e Paraisópolis; a ocupação de baixos de viadutos, de terrenos vagos localizados nas bordas das vias marginais dos rios Tietê e Pinheiros, e junto a estradas de ferro no perímetro do centro expandido; a ocupação de áreas remanescentes ao longo de inúmeras obras viárias de fundo de vale em todas as regiões da cidade; a utilização de porções internas, intersticiais e de beira de córregos dos grandes conjuntos habitacionais, em especial produzidos pela COHAB nos anos 70/80 no município paulista e em outras áreas metropolitanas para instalação de novos barracos; o parcelamento de glebas em sítios de proteção ambiental, como as bacias hidrográficas de córregos na Várzea do Tietê, Serra da Cantareira (Meyer, Grostein e Biderman, 2004); a ocupação do entorno dos reservatórios hídricos da Billings e Guarapiranga e das áreas protegidas (parques e reservas) ao norte e a leste do município, e ainda a instalação de favelas próximas a aterros de lixo e depósitos de resíduos tóxicos, nas quais se sobrepõem situações de pobreza e risco ambiental (Torres e Oliveira, 2001).

Embora seja evidente – e visível – o aumento das favelas na cidade de São Paulo no período em questão, há controvérsias quanto ao tamanho da população moradora nestes assentamentos. A década de 1970 marcou o início do crescimento das favelas em São Paulo, que salta do percentual da população municipal de 1,2% em 1973, ou seja, 41.000 habitantes, para

7,0%, ou cerca de 594.525 moradores em aglomerados favelados no ano 1980, em estimativa elaborada sobre o cadastro de ligações de energia da Eletropaulo e apoiada em pesquisas de campo (Taschner, 1984). Estes dados foram revisados com base nas informações dos censos, tendo o ano de 1980 apresentado 188 núcleos com 335.334 habitantes (uma diferença de 43,6%, ou 259.161 pessoas), equivalente a 3.95% da população da cidade (Bogus e Taschner, 2004).

Houve, na verdade, um crescimento ininterrupto da população favelada à taxa anual exorbitante de 4,5% de 1980 a 2000, enquanto que o incremento da população municipal foi de apenas 1,0% ao ano para o mesmo período, o que não justifica a projeção realizada pela Fundação de Pesquisas Econômicas-FIPE para o ano de 1993 – claramente distorcida – que apurou quase 20% da população total morando em favelas, ou cerca de 1,9 milhão de pessoas. Já os números levantados por Bógus e Pasternack encontraram equivalência em trabalho do Centro de Estudos da Metrópole-CEM efetuado com base em setores censitários georeferenciados, que apurou 891.673 pessoas residentes em favelas para 1991 e 1.160.590 para 2000, contra 711.032 e 909.628 respectivamente, do Observatório das Metrópoles-PUC/SP.

As informações do CEM (Torres e Marques, 2008), contudo, merecem maior credibilidade que o Censo de Favelas da prefeitura elaborado nos anos de 1987 e 1993 e os Censos Demográficos de 1991, 1996 e 2000, em face de duas inconsistências apontadas pelos autores: a primeira sobreestimou as cifras, tratando-se mais uma amostra do que efetivamente de um trabalho sistemático de coleta de dados, e a segunda subestimou o

número de aglomerados favelados, já que para o IBGE se constituem como “setores subnormais” aqueles agrupamentos com mais de cinquenta domicílios, o que evidentemente exclui do universo pesquisado um número significativo de pequenos núcleos.

A metodologia adotada pelo CEM, com o uso de sistemas de informações geográficas (SIG), incorporou duas questões essenciais para quantificação de população favelada do município de São Paulo. A primeira diz respeito à sobreposição (overlay) de diferentes cartografias que permitiu não apenas aferir o perímetro dos assentamentos, mas determinar sua superfície, e em segundo estimar uma densidade média para os núcleos.²⁶ Os autores simularam quatro diferentes hipóteses de densidade demográfica assumindo, entretanto, valores entre 37.600 e 48.700 hab/km², o que para o ano 1996 significa entre 8% e 11% da população do município, ou 0,9 e 1,1 milhão de pessoas respectivamente. Segundo estimativa de população e domicílios em favelas, elaborada com base em dados do IBGE, SEHAB/HABI e CEM para o ano 2000, o município totalizaria 286.952 domicílios, com 1,16 milhões de pessoas em uma área de 30,62 milhões de metros quadrados. Considerada a população total de 10,43 milhões, o dado equivaleria a 11,12% dos habitantes da cidade de São Paulo.²⁷

²⁶ Vale ressaltar o fato, mencionado pelos autores, de que a adoção de uma densidade demográfica média poderia levar a graves distorções, tal a heterogeneidade dos assentamentos favelados. No entanto tratou-se de obter estimativas máximas e mínimas de população dentro de faixas estabelecidas com base nas informações demográficas disponíveis.

²⁷ O número encontra ressonância nas hipóteses de densidade seguidas por Torres e Marques, ou seja, adotado 36,7 mil hab/km² e multiplicado pela área ocupada de 30,62 km² teríamos uma população favelada de 1,12 milhões de pessoas.

Informação do RESOLO para o ano de 2011 aponta 2.158 loteamentos irregulares/clandestinos cadastrados, abrangendo uma superfície de 175,6 km², ou 12% da área total do município (17,5% se considerada a área efetivamente urbanizada da cidade, compreendendo 1.000 km²) e somando 404.507 lotes, com uma população estimada de 2.631.150 pessoas.²⁸ Dados da Superintendência de Habitação Popular, da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo indicam para o ano de 2009 a existência de 1565 núcleos favelados, com 384.262 domicílios.²⁹

Utilizando-se o indicador de quatro habitantes por domicílio – número médio de membros por família obtido para assentamentos favelados segundo a Fundação SEADE, 2007 – é possível estimar uma população favelada de 1.537.048 pessoas, ou 13,65% dos habitantes do município em 2009, que somada àquela existente em loteamentos irregulares atinge o número aproximado de 4.168.198 habitantes, ou 37% da população da cidade, em números que compreendem dados dos dois últimos anos.³⁰

²⁸ Seria oportuno a aplicação da metodologia com utilização de sistemas de informações geográficas desenvolvida pelo CEM para favelas, aos loteamentos clandestinos que igualmente apresentam enorme heterogeneidade, visando a determinação da área ocupada, simulação de hipóteses de densidades e estimativa de população residente.

²⁹ Dados obtidos pelo autor a partir dos arquivos extraídos do site www.habisp.gov.br. Foi possível organizar os dados da planilha visando à totalização do número de núcleos e da quantidade de domicílios para cada favela, porém sem a população residente. Foi calculada também a área ocupada, correspondente a 23,32 km².

³⁰ Dependendo das definições e projeções utilizadas para determinação da população moradora em cortiços, estimada em 1980 pela SEMPLA em 800 mil pessoas, ou 17% da população; em 1982 por Kovarick e Ant em 500 mil; em 1990 por Pasternak em 182 mil unidades encortiçadas, e em 1994 pela FIPE em 6% da população paulistana, ou 600 mil pessoas, poderia se atingir a cifra de praticamente metade da população paulistana vivendo sob as tipologias do loteamento irregular/clandestino, favela e cortiço. Ver Moreira et al (2006) e Rolnik (2007), em especial a conclusão.

ESTIMATIVA DE POPULAÇÃO E DOMICÍLIOS EM FAVELAS 1987, 1991, 2000, 2008 e 2009 MUNICÍPIO DE SÃO PAULO			
ANO	POPULAÇÃO	DOMICÍLIOS	HABIT./DOMIC.
1987	815.450	150.452	5,42
1991	891.679	196.394	4,54
2000	1.160.590	286.952	4,04
2008	N.D.	382.296	---
2009	1.537.048	384.262	4,00

TABELA 2

Estimativa de população e domicílios em favelas. 1987, 1991, 2000, 2008 e 2009.

OBS 1. A contagem de população relativa a 1987, produto do censo de favelas realizado pela prefeitura, apresenta inconsistência por se tratar de amostragem e não de trabalho de pesquisa efetivo e sistemático. O número de habitantes por domicílio, conseqüentemente aparece sobreestimado.

OBS 2. Os dados relativos ao ano de 2009 foram acrescentados pelo autor.

Fonte: SEHAB-HABI/CEM e Diário Oficial do Município/Edição Especial de 31/05/1995.

O número de quatro habitantes por domicílio encontra referências distintas: a do ano de 2000 (IBGE, SEHAB/HABI e CEM) de 4,04 alcançado pela divisão da população moradora (1,16 milhões) pelo número de domicílios (384,26 mil); as informações georeferenciadas de SEHAB/HABI para 2009 (citadas anteriormente), e a atual relação entre a população residente e o número de domicílios, ou seja, para uma população de 11.253.503 habitantes, o IBGE-2010 informa 3.574.286 domicílios no município de São Paulo. O quociente médio para a cidade é de 3,15 habitantes por domicílio, porém há fortes indícios de verticalização e adensamento recente de favelas, determinado pela escassez de espaços vazios com possibilidade de ocupação nas áreas consolidadas da cidade, provocados pela ação especulativa do mercado imobiliário, e ainda pela

execução de obras públicas, que tem deslocado as favelas com melhor localização na cidade.

A combinação destes dois últimos aspectos tem gerado casos de muita visibilidade, como a remoção de 3.000 famílias (ou 12.000 pessoas) da favela Jardim Edith localizada na zona sul, entre a Av. Eng. Carlos Berrini e a Marginal Pinheiros.³¹ Na mesma região, a construção da Av. Águas Espraiadas (ao longo do córrego do mesmo nome) implicou a remoção de 68 assentamentos lineares com mais de 50.000 pessoas entre 1995 e 1997 (Fix, 2001). Consequentemente, estas populações tem sido empurradas para outros assentamentos e ainda para áreas de fronteira urbana reproduzindo, neste caso, um padrão extensivo, pobre e de baixa densidade de ocupação do território. Ou seja, é possível estabelecer uma relação causal entre as dinâmicas sociais e espaciais observadas nas regiões mais centrais da cidade e nas de fronteira de expansão urbana. Um dado que merece atenção – e que corrobora este argumento – é a área ocupada por assentamentos nos anos de 2000 e 2008, respectivamente 30,62 milhões e 23,32 milhões de metros quadrados, que mesmo contendo imprecisão nos dados fornecidos pela municipalidade, indica uma diminuição significativa da superfície ocupada por favelas. Como afirmamos anteriormente, a ação do Estado na promoção de obras públicas, em especial na construção de avenidas de fundo de vale,³² e a do mercado imobiliário na produção de

³¹ Local onde se construíram dois grandes empreendimentos comerciais, o Centro Empresarial Nações Unidas (CENU), com três torres sendo uma destinada a hotel e o World Trade Center (WTC) anexo a um shopping center.

³² Apenas dois projetos ainda não iniciados devem promover a remoção de mais de 20.000 famílias, sendo o primeiro na zona sul, com o prolongamento da Avenida Águas Espraiadas até a Rodovia dos Imigrantes (ligação funcional ainda não executada, talvez pelo investimento que consumiu 230 milhões na ponte estaiada sobre o Rio Pinheiros) em trecho densamente ocupado por favelas, e o segundo na zona norte, com a extensão da Avenida Cruzeiro do Sul até a Avenida Eng. Caetano Álvares, no bairro de Santana. Ambas as obras prevêem trechos executados em túnel, apresentando custos elevadíssimos.

novas centralidades ou localizações espaciais estão na base dos processos de expulsão de população mais pobre das regiões valorizadas da cidade, e tem contribuído para o adensamento e verticalização de outros núcleos.

FIG. 20
IBGE-Densidade Demográfica Preliminar. Distrito do Iguatemi, São Paulo. 2010.

A figura possibilita observar diferentes densidades de assentamentos clandestinos no distrito do Iguatemi, que podem variar de 6.700 a 49.500 hab/km².

Retornando à questão dos parcelamentos clandestinos, as ocupações massivas de terra em São Paulo têm início na década de 1980 e em 1987, apenas na zona leste da capital computavam-se 238 áreas invadidas, com a participação de mais de 100.000 pessoas (Gohn, 1991), sendo que dois anos mais tarde, segundo informações da prefeitura, já se localizariam mais de 300 loteamentos clandestinos na mesma zona. Os dados atuais quanto à clandestinidade das ocupações podem conter imprecisões, seja pelo fato de que as extensões territoriais destes assentamentos podem apresentar

variações significativas (tal como as favelas), ou pela determinação das densidades que esbarra na heterogeneidade da ocupação (conforme apresentado na Fig. 32), ou porque há uma indiscriminação relacionada a tipologia observada, ou seja, em muitos casos não dá para distinguir o parcelamento clandestino do assentamento favelado, ambos relacionados à questão fundiária.³³ Via de regra, os parcelamentos irregulares – aqueles que apresentaram algum procedimento junto à municipalidade, mas não chegaram a termo³⁴ – apresentam algum tipo de regularidade na implantação, seja do sistema viário, ou no alinhamento construtivo e dos lotes, já que houve uma etapa de projeto previamente à execução. Já aqueles que são ilegais, em muitos casos se aproximam das características de aglomerados favelados, onde não existem regras de ocupação e o processo de expansão, seja horizontal ou verticalizado ocorre de forma indiscriminada.

As dificuldades impostas pela Lei 6.766/79 com relação à aprovação dos projetos, com tempo de tramitação em torno de dois anos; as exigências de execução obras e serviços necessários para implantação do parcelamento (terraplanagem, sistema viário, pavimentação, drenagem de águas pluviais, arborização, etc) e os correspondentes custos envolvidos,

³³ Embora haja diferenças significativas, o status da propriedade da terra joga um papel fundamental nos assentamentos favelados e nas ocupações clandestinas, no que diz respeito às tipologias construtivas. O investimento em melhorias na edificação tende a se realizar quando há segurança da permanência para os moradores, seja por intervenções diretas na infra-estrutura de saneamento e de consolidação geotécnica, ou quando se concretizam processos de regularização da posse da terra pelos diversos institutos disponíveis na legislação.

³⁴ Tecnicamente são os parcelamentos que iniciaram uma rotina de aprovação junto aos órgãos públicos, mas não obtiveram o Termo de Verificação e Execução de Obras-TVEO, que assegura a compatibilidade do projeto com o que foi executado. Só após a expedição deste documento pela prefeitura (entre tantos outros) o loteamento pode ser levado a registro cartorial.

acrescidos da obrigatoriedade de destinação mínima de 35% da superfície da gleba para áreas públicas (áreas verdes, institucionais e sistema viário) foram fatores de desestímulo para a produção de lotes urbanizados na periferia paulistana, e certamente contribuiu para a generalização das ocupações de terrenos, trazendo a tona novos agentes e novas formas de articulações políticas para apropriação do espaço.

Segundo dados do departamento de regularização da prefeitura de São Paulo, em 1979 (ano da publicação da Lei Lehmann) ocorreu uma explosão no número de loteamentos irregulares, tendo sido apurados 61 assentamentos, o equivalente a uma área de 8.750.000 m², contra o número de 32 no ano anterior, cerca de 3.600.000 m². Já no ano de 1980 a quantidade de registros cai para 32 (o mesmo de 1978), porém com uma diferença: a área equivalia a 5.600.000 m², ou seja, 2.000.000 de metros quadrados a mais. Em 1981 contou-se 22 novos loteamentos clandestinos apontando uma superfície de menos de 500.000 m². Evidentemente houve pressão sobre os loteadores e a produção de loteamentos irregulares, que só voltaria a atingir índices elevados no início da gestão da prefeita Luiza Erundina, no ano de 1989.³⁵

Os dados apresentados podem indicar que novos agentes passaram a comandar a expansão urbana nas regiões de fronteira. No final dos anos 80 e início dos 90, conforme alguns trabalhos já apontavam (Taschner, 1992), a figura tradicional do loteador cede espaço para novas estratégias de parcelamento clandestino, que envolvem proprietários, 'laranjas', grileiros e pretensas associações de moradores, na verdade agentes imobiliários travestidos de movimento social organizado.

³⁵ Os números relacionados se referem à pesquisa realizada no RESOLO.

Os movimentos de ocupação de terras e de luta por moradia, que durante a década de 1980 planejaram a incursão sobre centenas de terrenos na cidade de São Paulo e pressionaram órgãos públicos nas esferas municipal, estadual e federal por soluções de financiamento e produção habitacional, não passaram despercebidos pelos proprietários de terras (em especial aquelas situadas em áreas de zoneamento com restrições à ocupação), agentes do mercado imobiliário e outros atores políticos, que intuíram um fato de grande interesse: a possibilidade de organizar invasões; negociar a venda de terrenos para os “associados”; promover acordos judiciais com a interveniência de setores da administração e, por fim, legalizar ocupações, mesmo se tratando de áreas localizadas em zonas de proteção ambiental.

Esta situação é exemplar nos casos analisados do Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória, ambos inseridos em zona rural (Z8-100/4), com fortes restrições à implantação de loteamentos e conjuntos habitacionais, sejam pela iniciativa privada ou pelo poder público. Os documentos levantados nos estudos de caso permitem concluir que o desenho do parcelamento se apoiou em uma divisão fundiária pensada, em um primeiro momento, em função das associações existentes; articulou as ligações viárias mais importantes, com o objetivo de promover acesso a gleba; definiu quadras e lotes com metragens legais, e por fim tentou preservar algumas áreas livres e faixas ao longo dos córregos, antecipando a necessidade de demarcação das APPs, e ainda destinação de alguns espaços para áreas verdes e institucionais. Um tipo de “planejamento” da ocupação, portanto, já apontava para os pré-requisitos legais de um futuro processo de regularização fundiária, mesmo com todos os problemas de saneamento e de natureza geológico-geotécnicos decorrentes da ocupação.

2.3 LEGISLAÇÃO, VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E ESPECULAÇÃO

No momento da ocupação das glebas que compõem os assentamentos estudados, ou seja, em dezembro de 1999, ficou estabelecido que os ocupantes pagariam para o “Pernambuco” (agente articulador da invasão dos terrenos para as duas mil famílias provenientes do município vizinho de Ferraz de Vasconcelos)³⁶, a quantia de R\$ 2.000,00 por um lote de 250,00 metros quadrados, ou o equivalente a R\$ 8,00/m². Quando ocorreram as negociações para aquisição da gleba pelos ocupantes, em 2003, a prefeitura avaliou o preço em R\$ 13,00/m², porém ficou ajustada a subdivisão das glebas em lotes de 125,00 metros quadrados pelo valor de R\$ 4.300,00 por lote, ou seja, R\$ 34,40/m². Em 2010, segundo ainda informações da população local, há registro de preço de lote nas melhores localizações, com a mesma metragem (5mx25m) por R\$ 60.000,00, o que significa R\$ 480,00/m². Vale notar que o preço arbitrado pela prefeitura de R\$ 13,00/m² deveria corresponder à situação de glebas inseridas em áreas classificadas como zonas rurais e, portanto, sem a possibilidade de atuação do mercado imobiliário formal que, por força do zoneamento vigente a época (assim como do atual), estava impedido de parcelar e negociar terrenos.

A pesquisa efetuada no Distrito do Iguatemi, Subprefeitura de São Mateus revelou que a frente urbana de expansão encostou em áreas que

³⁶ A história de ocupação das glebas de terra que compõem os assentamentos Jd. Pernambuco e Jd. Nova Vitória foi objeto da pesquisa que deu origem a este trabalho, apresentada no Capítulo 1.

apresentavam limites legais ao parcelamento e as estratégias adotadas para ocupação se sofisticaram, forçando futuros processos de legalização das ocupações. Não foi apenas na zona leste que ocorreu expansão predatória sobre áreas destinadas à preservação de ecossistemas naturais, mas também ao norte, em direção aos paredões cristalinos da Serra da Cantareira, aos mananciais da região sudeste e sobre as unidades de conservação da Região Metropolitana de São Paulo.

O extenso conjunto de normas existentes nos âmbitos federal, estadual e municipal não conseguiu impedir, contudo, a ocupação urbana sobre áreas onde estão localizados os recursos hídricos e as áreas florestadas da metrópole. Prova destes fatos é que ocorreu avanço da ocupação sobre as Áreas de Proteção Ambiental-APAs e no interior de parques e reservas. Segundo o Atlas Ambiental de São Paulo, publicado pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente, o município teria perdido cerca de 5.357 hectares de áreas verdes (equivalente a mais de 5.000 campos de futebol) apenas entre os anos 1991 e 2000 (Oliveira e Alves, 2005).

A legislação, ao invés de representar impedimento à ocupação, como no caso dos mananciais localizados ao sul, e ainda o desmatamento dos remanescentes da cobertura vegetal ao norte e leste da cidade, promoveu uma situação inversa: uma expansão urbana onde imperam a ilegalidade e precariedade nos processos de parcelamento do solo.

Os regulamentos estaduais, nos termos das leis Nº 898/75 e Nº 1172/76 que disciplinam o uso do solo para a proteção dos mananciais, bem como os municipais, caso das antigas Z8-100 (zonas rurais), que no novo zoneamento de São Paulo foram convertidas em Zonas de Proteção Ambiental-ZEPAM impuseram fortes limites ao mercado – por força dos

condicionantes de aproveitamento de glebas³⁷ – que inibiram os interesses para o desenvolvimento de um mercado imobiliário formal. Porém, a existência de terra abundante e com baixos índices de aproveitamento acabaram por deprimir os preços, e reuniram vantagens para a reprodução da expansão urbana informal, que persiste por mais de três décadas.

A ocupação descontrolada do espaço, em especial na fronteira urbana, esteve (e ainda está) colada a uma dinâmica demográfica na qual estas regiões cresceram a taxas alarmantes, enquanto ocorreu esvaziamento das áreas centrais da cidade nas décadas de 80 e 90. As taxas de incremento populacional anual dos municípios mais afastados foi mais de três vezes que a da capital entre os anos de 1991 e 2000, o que aponta um crescimento radioconcêntrico, que ultrapassa os limites da capital paulista e se espalha pelos municípios vizinhos (Moreira, Leme, Naruto, Taschner, 2006).

Dados do último censo reproduzem as tendências demográficas observadas nas décadas anteriores, de crescimento acelerado da população metropolitana, muito embora tenha se revertido a queda de população nos distritos centrais da capital.³⁸ Expressão deste fato é o incremento de favelas que somam 1746 núcleos na região metropolitana, contra 1565 da capital, segundo dados atuais da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo e da Fundação SEADE, do Governo do Estado.³⁹

³⁷ A título de informação as Z8-100 (zonas rurais) eram zonas especiais com restrições de uso e construção divididas em cinco tipos, cujas imposições de limites aumentavam à medida que afastavam da zona urbana. Os lotes mínimos variavam de 1.000 m² a 20.000 m² e os coeficientes de aproveitamento máximos admitidos para a categoria Conjunto Residencial eram: em Z8-100/1, Z8-100/2 e Z8-100/3 igual a 0,3, e em Z8-100/4 e Z8-100/5 igual a 0,2, ou seja, muito baixos para os interesses do mercado imobiliário.

³⁸ Conforme dados censitários disponibilizados pelo IBGE-Censo 2010. Ver o Anexo 3.

³⁹ Cf. Folha de S. Paulo, 18 de julho de 2011, “Pressão imobiliária deixa São Paulo ‘ilhada’ por favelas”.

2.4 INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS E DADOS SOBRE CLANDESTINIDADE

O Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo-RESOLO está inserido atualmente, na estrutura da Secretaria de Municipal de Habitação-SEHAB, da Prefeitura de São Paulo. É o órgão responsável pela regularização urbanística e fundiária de loteamentos irregulares ou clandestinos implantados até o mês de abril de 2000, nos termos da Lei 13.428, de 2002.

Entre suas atribuições se encontram: o encaminhamento de negociações junto aos órgãos internos ou externos ao departamento, visando à promoção de ação judicial ou fiscalizatória; a expedição do Auto de Regularização, bem como proferir despacho final nos processos relativos a loteamentos e parcelamentos irregulares, e o agenciamento de atividades necessárias à regularização urbanística (física, envolvendo a contratação de obras) e fundiária (de registro junto aos cartórios) de assentamentos irregulares.

Antes de se constituir como departamento da SEHAB foi uma Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos-SERLA, criada pelo decreto nº 17.163, de 30 de janeiro de 1981 e ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Na época concentrava as competências relacionadas a regularização técnica e jurídica, como averbação e cobrança judicial.

Em 1983 a SERLA foi transferida para a SEHAB, conforme o decreto nº 18.880. No ano de 1986 foi extinta e sua estrutura absorvida pelo Departamento de Parcelamento do Solo-PARSOLO, e a partir da reestruturação ocorrida em SEHAB no ano de 1987, passou a ser designada por PARSOLO-1.

Apenas em 21 de março de 1991 foi criado o departamento do RESOLO, e tendo em vista ter sido instituído por decreto, sua estrutura funcional não segue a dos demais departamentos da SEHAB que foram criados por lei. Este aspecto é relevante, já que a criação por decreto não admite novos cargos em sua estrutura, o que evidentemente trás reflexos no desempenho das funções do órgão, em especial naquelas de fiscalização. Mais recentemente, no ano de 2004, as tarefas relacionadas à denúncia de irregularidades e acionamento do Ministério Público foram transferidas para as Subprefeituras, o que pode ter implicado em perda no precário controle sobre a clandestinidade da ocupação do solo. Apesar de ter sido constituído como departamento autônomo da prefeitura, para a envergadura das funções de um órgão que lida com a irregularidade da expansão urbana no município paulista, seus recursos são claramente insuficientes. O departamento conta, além do gabinete, com quatro divisões internas, sendo uma específica para atendimento público⁴⁰, que lidam atualmente com 2.362 processos administrativos e mais 1.862 acompanhantes, o que perfaz 4.224 processos em tramitação.

⁴⁰ O departamento compreende: RG-RESOLO Gabinete; R1-Divisão de Urbanismo; R2-Divisão de Obras; R3-Divisão de Informações; R3-Atendimento público e R4-Divisão Jurídica.

Informações mais recentes, compreendendo o período de janeiro de 2009 a julho de 2011, apontam a emissão de 108 Autos de Regularização, ou o correspondente a uma superfície regularizada de 7.286.173,08 de metros quadrados e 25.675 lotes.

Dados levantados pelo RESOLO indicam que da área total do município de São Paulo com 1.509 quilômetros quadrados, o equivalente a 175,6 quilômetros quadrados ou 175.560.845 metros quadrados estão ocupados por assentamentos irregulares, que representa aproximadamente 12,0% (doze por cento) da superfície da cidade. Se considerada, porém, a área efetivamente urbanizada da cidade de São Paulo, correspondente a 1.000 quilômetros quadrados, a extensão ocupada de forma irregular sobe para 17,5% (dezessete e meio por cento). O departamento tem cadastrados 2.158 loteamentos irregulares, dos quais 647 (cerca de 30%) em área de mananciais, que compreendem 404.507 lotes e uma população estimada em 2.631.150 pessoas.

A observação da FIG. 21 "Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo", do ano de 2011, apresentada a seguir, cotejada com a FIG. 30. "Expansão da área urbanizada Município de São Paulo", no período de 1881 a 2002 (item 2.2) possibilita o exame da expansão recente das regiões de fronteira e a profusão de loteamentos sobre áreas com restrições legais e ambientais à ocupação.

FIG. 21
Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo. Setembro/2011.
Adaptado pelo autor. Fonte: RESOLO/PMSP.

O desenho apresenta a distribuição de loteamentos irregulares/ clandestinos no município de São Paulo. A região correspondente a Subprefeitura de São Mateus/Distrito do Iguatemi é uma das que apresenta forte concentração de assentamentos.

O gráfico a seguir “Distribuição de Loteamentos por Ano de Implantação” apresenta, no período compreendido entre 1973 e 2003, informações anuais sobre número de loteamentos irregulares implantados e a superfície correspondente.

GRÁFICO 1

Distribuição de Loteamentos por ano de Implantação.

Fonte: RESOLO/PMSP.

O gráfico apresenta a área apurada anualmente com loteamentos clandestinos, no período de 1973 a 2003. Acima da barra que mostra a área correspondente ao ano está indicado, entre parêntesis, o número de loteamentos irregulares levantados por ano. As linhas horizontais indicam a área correspondente em milhões de metros quadrados.

Uma primeira observação do GRÁFICO 1, que apresenta uma distribuição de loteamentos clandestinos por ano de implantação, diz respeito ao período de trinta anos abrangido entre 1973 e 2003. Uma explicação admissível para início dos registros de loteamentos irregulares em 1973 se deve ao fato de que o ano anterior correspondeu ao da publicação da Lei Nº 7.805, de 1º de novembro de 1972, que dispôs sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de São Paulo. Esta norma foi alterada e complementada pela Lei Nº 8.001, de 24 de dezembro de 1973, onde ficaram instituídos os perímetros; as categorias de uso permitidas; os índices urbanísticos (recuos, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento de lotes) e as restrições referentes às dezenove zonas de uso, vigentes até o ano de 2004. Por intermédio destes instrumentos legais foi estabelecida a obrigatoriedade do “Certificado de Uso”, expedido pela municipalidade (equivalente a licença de funcionamento ou “habite-se”), mediante o qual deveriam ser “obedecidas as destinações e características técnicas constantes no projeto, ou expediente administrativo que originou o documento”. Era ainda caracterizado como infração e sujeito a multa (artigos 31º e 32º)⁴¹, “ocupar imóvel sem licença de uso”, bem como instalar uso “não conforme”, ou seja, em desacordo com a lei. Ambas ficaram em vigência por trinta e dois anos, até a promulgação da Lei Nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, conhecida como o novo zoneamento da cidade.

⁴¹ Multa de 50 salários mínimos renovável a cada 30 dias e pagamento em dobro no caso de “não conformidade”, que seria tolerada precariamente e com prazos estabelecidos para regularização dos casos anteriores à nova lei.

Há, portanto, a instituição de um novo marco legal que passa a regular o uso e ocupação do solo e, por conseguinte, o mercado de produção de terra urbanizada e habitacional, já que anteriormente ao período mencionado, a cidade ficou por quase quatro décadas sob a vigência do Ato Nº 663, de 10 de agosto de 1934, primeiro instrumento a consolidar aspectos legais referentes ao zoneamento e ao antigo código de obras, conhecido como Arthur Saboya.

Quanto ao encerramento do gráfico no ano de 2003, coincide com o fato de que, a partir do ano de 2004 a fiscalização, bem como as denúncias de irregularidade (e acionamento do Ministério Público), saíram do âmbito do RESOLO, para ficar sob a responsabilidade das subprefeituras.⁴²

Aparentemente, os anos de 1973 a 1977 estiveram sob o impacto da nova ordem legal do município, mas uma forte inflexão no gráfico aparece de 1978 a 1980 e especialmente em 1979, ano da publicação da Lei Federal Nº 6.766, de dezembro de 1979, conhecida como Lei Lehmann. Este diploma (ainda em vigência, alterado pela Lei 9.785/99) dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no território nacional, e prevê, entre tantos outros dispositivos, pena de reclusão para aqueles que parcelarem e venderem lotes sem as devidas aprovações pelos órgãos competentes, e sem o registro prévio do empreendimento. O pico representado graficamente no ano de 1979, que atinge uma superfície próxima de nove milhões de metros quadrados e sessenta e um loteamentos no município de

⁴² Ficou notória a perda de controle sobre o lançamento de loteamentos irregulares e clandestinos com a mudança ocorrida do RESOLO, provavelmente um órgão menos suscetível a pressões, para as subprefeituras, atravessadas por fortes interesses locais ligados a questão da terra. A partir de 2004 passaram a rarear informações sobre parcelamentos não licenciados, que manifestamente deveriam estar centralizadas no departamento municipal de regularização fundiária.

São Paulo, certamente representa um movimento determinado pelo novo marco regulatório, e a tentativa por parte de diversos agentes em caracterizar parcelamento de terrenos antes da validade da nova lei.

O registro no número e superfície de loteamentos irregulares viria diminuir drasticamente em 1981, quando se fazem sentir alguns efeitos do novo arcabouço legal, muito embora haja notícia de poucas prisões efetuadas desde a promulgação da lei, não obstante a grande divulgação na mídia. Talvez, tão relevante quanto a nova norma federal, tenham sido dois regulamentos municipais: as leis Nº 9.412 e Nº 9.413, ambos de dezembro de 1981 e que também dispõem sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo. O primeiro atuou mais sobre a regulação das zonas rurais norte e sul do município e o segundo é o dispositivo legal que rege o parcelamento do solo em São Paulo, ou seja, a cidade dispõe de uma normativa própria e detalhada para todas as modalidades de parcelamento do solo.⁴³

É importante ressaltar que todos os dispositivos legais mencionados⁴⁴ convergiram para uma condição inexistente durante praticamente quatro

⁴³ A abrangência e detalhamento deste dispositivo exige um alto nível de elaboração técnico e jurídico. É de especial interesse o Art. 7º da 9.413/81, que define dois procedimentos para aprovação e execução de parcelamento: com “prévia execução das obras”, ou com “cronograma e instrumento de garantia”. No primeiro caso, o interessado executa integralmente as obras de urbanização, solicita vistoria a Prefeitura, que pode expedir o ato de aprovação do empreendimento e liberá-lo para registro. No segundo caso, o interessado deve caucionar o empreendimento (em dinheiro, título da dívida pública ou fiança bancária), ou vincular à Prefeitura 50% da área total dos lotes. Se constatado o registro e a execução integral das obras do loteamento, a Prefeitura libera o loteador da garantia.

⁴⁴ Existe nas diferentes esferas, uma legislação específica para regularização de parcelamento a ser aplicada. Na esfera federal: leis 6.766/79, alterada pela 9.785/99; 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e 11.977/09 (MinhaCasaMinhaVida), alterada pela 12.424/11. Na esfera estadual: leis 898/75; 1.172/76; 9.714/77 11.216/02 todas sobre mananciais; lei 12.233/06 e decreto 51.686/07 sobre a represa Guarapiranga; lei 13.579/09 e decreto 55.342/10 sobre a represa Billings e decreto 52.052/07 (Programa Cidade Legal). Na esfera municipal: Lei Orgânica do Município; leis 13.430/02 (Plano Diretor, em especial capítulo sobre Zona Especial de Interesse Social); 11.775/95, alterada pela 13.428/02; 9.419/82 (passagens) e decreto 15.764/79.

décadas, ou seja, de 1934 a 1973: a obrigatoriedade de registro do empreendimento para início de obras e a venda de lotes, vale dizer que era permitido o protocolo do pedido de aprovação de loteamento com a obra já iniciada, sob a égide do Ato Nº 663, de 10 de agosto de 1934. O período em questão é aquele no qual houve uma enorme expansão periférica provocada pela ação de loteadores articulados com concessionários de ônibus, que resultou em uma cidade espraiada e com baixas densidades, produzida sob o trinômio do loteamento precário, autoconstrução e casa própria. Desde o começo do século passado as exigências legais diziam respeito apenas à autorização do executivo (diretamente pelo prefeito) para a abertura de ruas, avenidas ou praças; aceitação pela Câmara Municipal, e sua respectiva denominação.⁴⁵

As observações efetuadas, à luz das informações constantes no gráfico, acenam para uma correspondência entre os mecanismos de regulação urbanos e as 'marés' de ocupação de terrenos. O impacto causado por legislação específica e punitiva resulta visível no gráfico apresentado, seja nos momentos que antecedem a vigência da nova lei, ou após, haja vista que entre os anos de 1981 a 1988 ocorreram oscilações no número de ocupações e na superfície levantada, porém sem uma variação significativa.

⁴⁵ Lei 1.193, de 9 de março de 1909; Lei 1.666, de 26 de março de 1913; Ato 673, de 24 de março de 1914; Lei 3.427, de 19 de novembro de 1929 (Código Arthur Saboya) e o próprio Ato 663, de 10 de agosto de 1934. O enorme número de leis e decretos que tratam desta questão, desde o século passado até recentemente, revela todo o problema criado com a clandestinidade e a necessidade de incorporar ao domínio público as ruas abertas, com nome e numeração, uma questão básica para a municipalidade, em especial o fisco, e para os habitantes da cidade que necessitam terem identificados os locais de moradia.

Outro salto observado no gráfico aconteceu no ano seguinte, de 1989, coincidentemente aquele da eleição da prefeita Luiza Erundina e a primeira gestão petista da cidade, onde se verificou a existência de noventa e um novos loteamentos, correspondentes a uma superfície de mais de seis milhões e meio de metros quadrados. Este episódio poderia se tratar de um ponto de inflexão político na história das ocupações de terra na cidade de São Paulo, se não concorresse para este fenômeno o fato de que a década de 1980 foi marcada por forte avanço dos movimentos nas áreas de saúde, creche, transporte, e em especial aquelas ligadas à habitação (Sader, 1984 e Gohn, 1991), que promoveram ocupações de terra em massa, tendo se registrado apenas na zona leste, 238 ocupações.⁴⁶ Cabe considerar que as ocupações de terrenos têm caráter coletivo e são planejadas, diferentemente das favelas – que também são ocupações – porém efetivadas de forma mais individualizada e progressiva.

A conjuntura destes anos – de crescente mobilização dos movimentos populares⁴⁷ – viria coincidir com a eleição da nova prefeita, e não seria plausível afirmar que o governo petista teria sido responsável pelo aumento verificado na ocupação de terrenos no ano de 1989. Embora a administração reconhecesse como legítima a interlocução dos movimentos

⁴⁶ Conforme apresentado no item 3.4 são referências do início da década de 1980 a ocupação planejada de terrenos. Na zona sul a Fazenda Itupú, de propriedade do IAPAS (órgão da Previdência Social) e da Rádio Televisão Record, em 1981. Na zona norte, no bairro do Jaçanã e na sudeste, em São João Clímaco, as terras da Santa Casa de Misericórdia, estes duas em 1984.

⁴⁷ Conforme apresentado no item 3.5, em 1984 e 1985 ocorreram dois encontros de moradia. No primeiro os movimentos discutiram e articularam propostas para alterações no BNH, assim como para utilização dos recursos do FGTS, e contaram no segundo encontro com a participação de representantes das cooperativas habitacionais vindos do Uruguai, que teve como lema "Ajuda-Mútua e Autogestão". Jornal Inter-Ajuda Nº 1, março de 1986.

populares – e contou efetivamente com ampla participação institucional de movimentos na área habitacional – as ocupações de terra para parcelamentos clandestinos decresceram até o final da administração petista e apontaram, na verdade, um momento de agravamento das condições de vida e em especial da moradia na cidade de São Paulo. Na década de 1980 a população favelada era estimada em 335.334 pessoas, ou 3,95% da população municipal, sendo que nos anos 1990 atingiria 7,46%, ou 711.032 moradores, conforme apontaram os dados dos censos do IBGE.

A partir de 1994, segundo o GRÁFICO 1, voltam a aumentar os loteamentos ilegais, entretanto há duas questões que merecem reflexão. A primeira é que para áreas equivalentes, por exemplo para os anos de 1978 e 1996, ambos em torno de 3,5 milhões de metros quadrados parcelados irregularmente, os loteamentos em período mais recente são em maior número, ou seja, 32 contra 65 (mais que o dobro), e comparado o ano de 1990, que apresentou 60, contra o de 1994, com 88 loteamentos, para uma área estimada de mais de 4,5 milhões de metros quadrados nos dois casos.

A segunda questão é o fato das ocupações de terra terem se descolado das restrições legais ao parcelamento, assinalando o fim de um processo de expansão que se estendeu praticamente por quase meio século. A figura do loteador tradicional, por muito tempo articulado aos concessionários de ônibus (Sampaio, 1994), foi substituída por uma nova dinâmica, em que novos agentes assumem o comando da produção de terra urbanizada nas regiões de fronteira, com estratégias diferenciadas de

promoção de parcelamentos, como sinalizam tanto as pesquisas iniciais sobre os assentamentos Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória, que deram origem a este trabalho, como a pesquisa efetuada no RESOLO.

Outros autores já haviam tido a percepção deste movimento apontando a participação de 'associações' de moradores que compram e parcelam a terra de forma clandestina. Em 1989 localizar-se-iam mais de 300 loteamentos ilegais na cidade, sinalizando para o que seria uma "retomada do padrão periférico" (Taschner, 1992). A rigor não se trata de uma retomada, mas de uma intensificação. A expansão urbana pobre e periférica da cidade nunca arrefeceu, como expediente de reprodução de enormes parcelas da população. O que se verifica é que a extensão urbanizada atingiu áreas de zoneamento restritivo, de proteção ambiental e avançou sobre as regiões de fronteira, que assim como os municípios do entorno crescem a taxas maiores que a da cidade de São Paulo. Desde o início dos anos 90 novos agentes promovem a expansão, agora comandada por proprietários, grileiros, agentes intermediários do processo ('laranjas' e 'associações') que se articulam para resolver a questão da terra e fugir dos procedimentos formais de parcelamento e de comercialização de lotes.

Os dados lançados para o início do século XXI poderiam marcar o esgotamento de áreas significativas e em condições de serem ocupadas, mostrando desta forma, que os parcelamentos clandestinos ultrapassaram as fronteiras do município paulista e ingressaram nos domínios da região metropolitana, mas há indícios do próprio RESOLO de que os dados foram subestimados. Estes primeiros anos da década, sob o comando da segunda

administração petista, gestão da prefeita Marta Suplicy, podem indicar uma mudança institucional na forma de tratamento da ilegalidade, que seria consolidada em 2004, com a transferência da fiscalização sobre loteamentos irregulares para as subprefeituras.

FIG. 22
RMSP-Unidades de Conservação e outras áreas protegidas.

Mapa contendo demarcação de parques e reservas estaduais (verde claro e amarelo); áreas de proteção ambiental e áreas naturais tombadas, ambas hachuradas.

1. APA SISTEMA CANTAREIRA
2. APA MANACIAIS DO VALE DO PARAÍBA DO SUL
3. PARQUE ESTADUAL DA CANTAREIRA
4. APA JUNDIAÍ
5. APA CABREÚVA
6. PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR
7. ÁREA NATURAL TOMBADA DA CRATERA DA COLÔNIA
8. APA CAPIVARI MONOS
9. APA ITUPARARANGA
10. RESERVA ESTADUAL DO MORRO GRANDE
11. APA VÁRZEA DO TIETÊ
12. APA MATA DO IGUAPEMI
13. APA CAJAMAR
14. APA DO CARMO
15. LIMITE ÁREA DE PROTEÇÃO AOS MANACIAIS

Fonte: Meyer, Grostein, Biderman. "São Paulo Metrópole". EDUSP, 2004.
(adaptado pelo autor)

Em termos geográficos, a expansão urbana encontrou limites na direção norte/nordeste, como o Parque Estadual da Serra da Cantareira e restrições de ocupação das áreas de proteção ambiental do Sistema Cantareira e dos Mananciais do Vale do Paraíba do Sul; no rumo sul/sudeste encontra-se a área de proteção aos mananciais das represas Billings e Guarapiranga, e o extenso Parque Estadual da Serra do Mar; a leste a frente de expansão atingiu áreas de preservação, porções do zoneamento restritivo (as zonas rurais) e as regiões fronteiriças, atualmente com menor disponibilidade de áreas a serem ocupadas, e a oeste/sudoeste a geometria reduzida do perímetro da cidade encontra os limites próximos de outros municípios.⁴⁸

O processo apontado anteriormente, no qual surgiram novas dinâmicas espaciais nas regiões de fronteira, a partir da década de 1990, parece ter se generalizado – não obstante todas as restrições apontadas no parágrafo anterior – como forma de apropriação do espaço nas regiões mais pobres da cidade.

Visando espacializar as informações, apresentamos mapa contendo loteamentos irregulares/clandestinos na subprefeitura de São Mateus, com destaque para o distrito do Iguatemi, localizado geograficamente mais a leste e quase totalmente parcelado de forma ilegal. Foram identificados quase todos os parcelamentos que foram objeto da pesquisa realizada em RESOLO e outros assentamentos clandestinos que constam na Fig. 23 apresentada a seguir.

⁴⁸ Apenas por uma questão geográfica, pois também houve intenso crescimento verificado em municípios localizados a oeste e sudoeste da capital paulista.

FIG. 23

Loteamentos Irregulares, Subprefeitura de São Mateus. Setembro/2011.

É possível observar as áreas pintadas em amarelo, correspondentes a loteamentos irregulares/clandestinos e que foram convertidas em ZEIS, sendo que aquelas em branco mais ao sul foram transformadas em ZEPAM. Ambas faziam parte de imensas porções das antigas zonas rurais, anteriormente ao zoneamento de 2004.

1. JARDIM PERNAMBUCO/NOVA VITÓRIA
2. JARDIM DA CONQUISTA-CARRÃOZINHO 1 (regularizado)
3. JARDIM DO VALE
4. LARANJEIRAS (regularizado)
5. NOVA HARMONIA
6. PALMA
7. JARDIM ALTO ALEGRE
8. VILA BELA
9. RECANTO VERDE DO SOL
10. VILA LEME
11. SÍTIO CARRÃOZINHO 2-JD. ALTO PAULISTANO
12. CHÁCARA VOVÓ LUIZA
13. SARVE-SOC. HAB. RECANTO DO VALE
14. SÍTIO DOS FRANÇAS-Q1, Q3 e Q4
15. FAZENDA DA JUTA
16. JARDIM SANTO ANDRÉ
17. JARDIM ARANTES
18. LIMOEIRO 1 e 2
19. BOA ESPERANÇA

Fonte: RESOLO/PMSP. (adaptado pelo autor)

Os dados de incremento demográfico revelados pelo Censo do IBGE/2010 continuam indicando que, assim como nas décadas anteriores, a região metropolitana mantém taxas de crescimento superiores a da capital paulista, apesar da desaceleração registrada, conforme tabela a seguir. Vários municípios na última década continuaram apresentando taxas geométricas de crescimento anual elevada (em alguns casos explosiva), reproduzindo um processo migratório que aporta famílias com baixos níveis de renda e escolaridade, promovendo uma intervenção no território com reduzidas densidades, ausência de infra-estrutura e serviços públicos essenciais, e ainda com ocupação de áreas de risco, a exemplo de terrenos localizados em fundos de vale e encostas de alta declividade, configurando enorme precariedade na apropriação do espaço.

Anos	Município de São Paulo	Região Metropolitana
1980-1991	1,13	1,86
1991-2000	0,92	1,66
2000-2010	0,76	0,97

TABELA 3

Taxa Anual de Crescimento Populacional. Fonte: IBGE/Censos Demográficos.

Os dados relativos aos anos 2000-2010 foram calculados pelo autor com base na tabela de população residente do IBGE.

Resumidamente, as informações constantes no Gráfico-1, mesmo contendo imprecisões quanto às dimensões da ilegalidade, revelam a captura de movimentos importantes. Em primeiro lugar está o fato relacionado aos picos observados no aumento da área loteada, que

ocorreram em 1979 e 1989. No primeiro caso, produto da criação de novos marcos legais regulatórios (Lei Lehmann, de dezembro de 1979), e no segundo de conjunturas econômicas, sociais e políticas específicas (forte mobilização dos movimentos populares). Em segundo lugar, os dados da década de 90, com 524 ocupações irregulares e uma superfície aproximada de 27 milhões de metros quadrados mostra um aumento da clandestinidade em relação à década anterior (384 ocupações e 23,8 milhões de metros quadrados), período em que se observou a ocupação dos contrafortes da Serra da Cantareira e das margens dos reservatórios hídricos da cidade.⁴⁹ Ou seja, houve forte avanço na expansão informal da cidade na década de 90, segundo nossa hipótese marcada por novas dinâmicas espaciais nas formas de apropriação do espaço. Por fim o período mais recente, de 2000 a 2003, que computa apenas 33 loteamentos, número claramente subestimado e que pode indicar uma mudança institucional na forma de tratamento da ilegalidade no uso do solo, em especial como já observado, pela transferência da responsabilidade sobre apuração de denúncias (inclusive abertura de procedimento administrativo para ação legal de outros órgãos) de processos de parcelamentos clandestinos do RESOLO para as subprefeituras.

Outra forma de se avaliar a expansão da clandestinidade da ocupação do solo em São Paulo é o “Cadastro Territorial e Predial de Conservação e Limpeza”, conhecido como TPCL, que relaciona dados de tipologias de uso

⁴⁹ Há informações de que na área de proteção de mananciais foram assentados mais de 100 mil lotes irregulares ocupando uma área de 20 milhões de metros quadrados entre 1988 e 1994 (Grostein, 2001), e de que mais de 1,5 milhão de pessoas habitavam as bacias das represas Billings e Guarapiranga (Martins, 2005).

com a área construída dos imóveis da cidade, preparado pelo Departamento de Rendas Imobiliárias (RI) da Secretaria de Finanças (SF). O TPCL/SF é elaborado sobre uma cartografia digital tendo como base as quadras fiscais, ou seja, é um cadastro oficial utilizado não apenas para fins do fisco municipal (lançamento e cobrança do imposto sobre a propriedade imobiliária urbana-IPTU), mas para análise das características de uso e ocupação do solo pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA).

Trata-se de um registro legal sobre a propriedade imobiliária que, no entanto, não abrange informações sobre loteamentos clandestinos, irregulares e favelas, diferentemente do censo do IBGE que levanta todos os domicílios existentes. Caldeira (2003) já havia cotejado informações do censo com o TPCL e verificado grandes discrepâncias com relação aos dados de 1991, tendo observado no caso do distrito de Guaianases uma diferença de 433,21% entre as duas fontes, ou seja, o TCPL/SF registrou 19.537 unidades residenciais contra 104.155 domicílios apurados pelo censo, o que dá uma idéia do cenário da informalidade na ocupação do espaço nas regiões mais afastadas. Já para o distrito de São Mateus, contíguo ao do Iguatemi, a diferença observada foi de 186%, para a periferia como um todo de 164,23% e para a cidade de São Paulo de 50,74%.⁵⁰

Para se ter uma compreensão da disparidade nas informações, os dados constantes no TPCL/SF para o município nos anos de 2000 a 2009 referentes ao uso “residencial horizontal de baixo padrão” (Tabela 4,

⁵⁰ Contrariamente para os bairros residenciais centrais, onde há maior verticalização e vive a população mais abastada, a diferença entre os dados do Censo e do TPCL não atinge 5% sobre o número de domicílios.

grafado em amarelo) apontam um incremento percentual da área construída de 7,21% (ou 48,19 para 51,76 milhões de metros quadrados)⁵¹, ao passo que o IBGE indica uma variação positiva, apenas no distrito do Iguatemi, de 46,15% no número de domicílios entre 2000 e 2010, ou seja, o número de “domicílios particulares e coletivos” avançou aproximadamente de 26.000⁵² para 38.000. No mesmo período, os dados do censos revelaram um incremento populacional no mesmo distrito de 25,43%, ou 25.882 pessoas, que equivale a uma taxa geométrica de crescimento anual de 2,29%, contra 0,76% para a cidade como um todo.

Usos	1999 2000	2000 2001	2001 2002	2002 2003	2003 2004	2004 2005	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009
Município de São Paulo	3,14	2,46	1,51	1,43	1,41	0,73	1,22	0,16	2,91	1,93
Resid. Horiz. Baixo Padrão	2,74	0,91	1,61	0,90	1,07	0,89	0,85	0,95	-0,42	0,45
Resid. Horiz. Médio Padrão	1,42	0,83	0,48	0,60	0,73	0,52	0,80	-0,91	0,58	0,78
Resid. Horiz. Alto Padrão	1,78	2,36	0,64	1,15	0,69	0,44	0,91	-2,47	2,18	1,23
Resid. Vert. Médio Padrão	3,68	3,19	2,77	3,31	2,42	1,34	1,64	-3,07	7,73	3,00
Resid. Vert. Alto Padrão	4,31	4,04	3,08	2,95	3,21	-0,24	3,24	-0,07	8,21	5,69
Com. e Serv. Horiz.	0,48	1,97	0,39	0,36	0,00	-0,64	1,39	4,53	-0,81	-0,03
Com. e Serv. Vert.	2,40	4,26	2,75	1,41	1,40	0,95	0,82	-2,51	6,76	3,92
Industrial	-0,85	-1,49	-0,89	-3,29	-0,86	-4,84	-2,25	2,84	-4,08	-0,69
Armazéns e Depósitos	2,28	1,83	1,88	1,12	1,52	2,25	-3,30	7,20	-3,67	0,53
Especial (Hotel, Hosp., Cart.)	3,69	2,62	1,96	1,21	1,11	-1,16	1,66	-4,18	6,91	1,88
Escola	13,84	4,39	2,18	-0,25	2,81	0,73	0,91	-6,11	17,11	2,93
Coletivo (Cine, Teatro, Clube, Templo.)	-1,39	9,35	0,69	4,84	3,20	0,48	2,73	2,33	0,60	4,75
Resid. Vert. Baixo Padrão	8,95	10,73	6,05	6,58	6,32	2,48	3,76	10,89	2,94	3,01
Garagens não-residenciais	0,17	16,86	3,91	11,65	-0,87	-2,82	-0,16	0,05	1,22	-1,65
Outros usos (não previsto)	28,24	13,24	-0,82	8,29	4,96	42,55	4,42	6,13	2,44	2,07

TABELA 4

Percentual de Acréscimo de Área Construída por Tipologia de Uso - 1999 a 2009.
Município de São Paulo.

Fonte: Sec. Munic. de Finanças. TPCL-Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza

⁵¹ Dados do TPCL-Secretaria Municipal de Finanças, “Área Construída por Tipologia de Uso, Município de São Paulo, 1991, 1995, 1997, 1999 e 2000 a 2009”.

⁵² O número exato era de 26.037 domicílios, sendo 11.791 localizados em zona urbana e 14.248 em rural. Do total de domicílios, 92,15% eram representados por casas e menos de 1% por apartamentos e cômodos. Dados do IBGE, censo de 2.000.

Outra fonte que confirma a forte ocupação informal do espaço é o “Cadastro Territorial e Predial e o Mapa da Exclusão em São Paulo, 1991-2000” (PMSP/SEMPA, 2003) que relaciona dois diferentes registros, ou seja, os dados dos imóveis constantes do TPCL/SF com os indicadores do Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo-MEIS/SP.⁵³ Este mapa utiliza a base distrital da cidade para produção de índices que hierarquizam regiões segundo as condições de vida da população, representados por um conjunto de indicadores que se agrupam em quatro dimensões: autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade, e que compõem o IEX (Índice de Inclusão/Exclusão). Considerados os 96 distritos da cidade, os dados do TCPL/MIES dos anos de 1991 e 2000 indicam um significativo incremento da área construída residencial, da ordem de 44,02%, em 74 distritos classificados como “excluídos”, contra 15,76% nos 22 considerados como “incluídos”, o que significa um expressivo adensamento da área construída nos setores “excluídos”.

⁵³ O documento utilizou dados de imóveis do Departamento de Rendas Imobiliárias-RI da Secretaria de Finanças, chamado Cadastro Territorial e Predial, de Conservação e Limpeza (TPCL), relacionados com os indicadores provenientes do Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo (MEIS/SP), nos anos de 1991 e 2000, bem como as informações oriundas dos censos do IBGE nos mesmos anos. Já o MEIS/SP é produto de um trabalho entre o Núcleo de Estudos de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP (NEPSAS), o Programa de Pesquisas e Geoprocessamento do Instituto Nacional de Estudos Espaciais (INPE) e o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Públicas (PÓLIS).

2.5 ANÁLISE DAS FICHAS DE PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO

Visando ampliar a compreensão acerca da forma como ocorreram parcelamentos clandestinos em extensas áreas da zona leste e dos agentes envolvidos na disputas pela terra (conforme pesquisa, na maioria dos casos contam com a participação de 'associações' representantes dos moradores) efetuamos um levantamento no RESOLO sobre os processos de regularização no entorno próximo aos assentamentos pesquisados, no Distrito do Iguatemi. A investigação abrangeu a situação de dezenove loteamentos implantados irregularmente, cujas fichas apresentadas em anexo somam uma área de 4.666.092,39 m² e cerca de 21.872 lotes, sendo que apenas dois encontram-se fora das antigas zonas rurais, e metade já obteve o Auto de Regularização expedido pelo departamento de regularização da prefeitura paulistana. Ou seja, o levantamento revela que praticamente toda a ocupação na envoltória da área analisada ocorreu irregularmente, e expõe, segundo nosso ponto de vista, novas formas de disputa pela apropriação do espaço.

Para visualização das informações arroladas nas fichas anexamos a FIG. 24 (obtida em www.habisp.gov.br) na qual podem ser identificados no centro, os loteamentos Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória e no entorno os assentamentos pesquisados em RESOLO. A imagem, que abrange limites maiores que aqueles do distrito do Iguatemi, permite avaliar o contexto da ocupação do solo e apresenta simultaneamente loteamentos clandestinos/irregulares na cor laranja, favelas em amarelo e a extensa área de produção de conjuntos habitacionais da COHAB na cor cinza (Santa Etelvina, Barro Branco).

FIG. 24

Área correspondente aos distritos do Iguatemi e São Rafael (parte), na Subprefeitura de São Mateus e Subprefeitura de Cidade Tiradentes (parcial).

A foto apresenta o contexto da ocupação de parte da zona leste junto aos municípios de Ferraz de Vasconcelos e Mauá. Entre os assentamentos pesquisados se encontram o Jardim da Laranjeira ao norte; Sítio Carrãozinho e Jardim da Conquista a oeste; Sítio dos Francos a sudeste; Jd. Alto Alegre e Recanto Alegre ao sul, todos assentamentos clandestinos. Observa-se a forte presença de assentamentos clandestinos (em laranja) e a ocorrência de poucas favelas (em amarelo). Fonte: HABI/SP.

A TABELA 5, apresentada a seguir, reúne informações dos dezenove loteamentos pesquisados, com a totalização da área loteada e o número de lotes existentes. Foi selecionado das fichas referentes aos loteamentos, um conjunto de itens que julgamos de maior relevância para leitura simultânea dos dados, a saber: nome; ano em que foi autuado o processo de regularização; localização/distrito; área e número de lotes por empreendimento; ocupação (conceito que será discutido na análise das fichas, tendo em vista a metodologia adotada pelo RESOLO); zona de uso (a grande maioria em Z8-100, que apresentava fortes limites a ocupação) e, por fim identificação do loteador. Todos os loteamentos estão localizados no entorno dos assentamentos Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória, no distrito do Iguatemi, subprefeitura de São Mateus e em diferentes etapas do processo de regularização.

O critério adotado para escolha dos casos pesquisados foi geográfico, ou seja, considerou-se uma envoltória dos assentamentos Jardim Pernambuco e Nova Vitória dentro dos limites do distrito do Iguatemi e da subprefeitura de São Mateus (ver Figs. 23 e 24). Cabe observar que existem diversos loteamentos que já foram regularizados, casos do Jardim da Conquista e Laranjeiras, ou estão em processo de regularização, mas que foram incluídos no contexto da pesquisa para efeito da análise dos agentes envolvidos e das características da forma de apropriação do espaço.

	NOME	ANO*	Nº DE LOTES	ÁREA m²	ZONA DE USO	SUBPREFEIT./ DISTRITO	OCUPAÇÃO	LOTEADOR
1	NOVA VITÓRIA	2003	943	247.498,87	Z8-100/1	SM/IGUATEMI	NÃO	Assoc. Moradores do Jari
2	JD. PERNAMBUCO	2004	1414	375.240,00	Z8-100/4	SM/IGUATEMI	NÃO	Coop. Habitac. Jacu-Pêssego
3	CARRÃOZINHO JD. DA CONQUISTA	1994	5769	939.116,24	Z8-100/4	SM/IGUATEMI	NÃO	COHAB
4	CARRÃOZINHO 2	1991	425	210.000,00	Z8-100/4	SM/IGUATEMI	NÃO	Assoc. dos Sem Terra de Sapopemba e Adjacências
5	CARRÃOZINHO 2 JD. ALTO PAULISTANO	1999	417	63.252,00	Z8-100/4	SM/IGUATEMI	NÃO	Assoc. dos Sem Terra de Sapopemba e Adjacências
6	JD. ALTO ALEGRE	1997	134	37.976,62	Z9	SM/IGUATEMI	NÃO	NÃO CONSTA
7	JD. ALTO ALEGRE SITIO DOIS CÔRREGOS	1980	511	174.962,03	Z8-100/1	SM/IGUATEMI	NÃO	Espólio Osmar Lúcio de Alencar
8	NOVA HARMONIA(invasão) VILA BELA	1996	8000	1.400.000,00	Z8-100/4	SM/IGUATEMI	SIM	Soc. Amigos Bair. J. N. Harmonia Coop. e Assentam. De Terras Associação de Mulheres Imobiliária "CL"
9	JD. ARANTES	1991	489	169.430,88	Z8-100/1	SM/IGUATEMI	NÃO	Manoel Cesar Ferreira
10	VILA LEME	1983	104	24.995,55	RURAL	SM/IGUATEMI	NÃO	
11	RECANTO VERDE DO SOL GLEBA 1	1979	605	150.225,45	Z8-100/1	SM/IGUATEMI	NÃO	Walter D. da Silva
12	RECANTO VERDE DO SOL GLEBA 2	1991	901	178.291,19	Z8-100/1	SM/IGUATEMI	NÃO	Soc. Amigos Rec. Verde do Sol
13	RECANTO VERDE DO SOL GLEBA 4	1992	434	103.251,78	Z8-100/1	SM/IGUATEMI	NÃO	Assoc. dos Sem Terra de Sapopemba e Adjacências
14	JD. CANAÃ	1990	371	74.810,69	Z8-100/1	SM/IGUATEMI	NÃO	Gonçalves da Silva/Imob. D'Paul
15	SITIO DOS FRANÇA	2001	74	8.714,72	Z8-100/1	SM/IGUATEMI	NÃO	Pedro José Ferreira
16	LIMOIEIRO 1	1981	219	76.403,53	RURAL	SM/IGUATEMI	NÃO	Firmino S. Bezerra/Predial Ltda
17	LIMOIEIRO 2	1990	358	169.430,88	Z8-100/5	SM/IGUATEMI	NÃO	José Maria da Silva
18	LIMOIEIRO 3-SÃO JOSÉ	1992	192	35.852,88	Z8-100/1	SM/IGUATEMI	NÃO	Centro Comunitário das Vias
19	LARANJEIRAS	1978	512	226.678,68	URBANA	SM/IGUATEMI	NÃO	Artur Pereira
	TOTAL		21.872	4.666.092,39				

TABELA 5

Quadro resumo com levantamento de processos de regularização de loteamentos no entorno da área dos assentamentos Jd. Nova Vitória e Jd. Pernambuco.

(*) Corresponde ao ano de abertura do processo.

Nosso objetivo foi expandir a abrangência da área estudada, para contextualizar os loteamentos tratados como estudo de caso (Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória) e ampliar a compreensão dos processos de ocupação de terra. Estava em nosso escopo ainda, elucidar quem são os agentes envolvidos na produção do espaço, como promovem o parcelamento, e quais estratégias tem sido utilizadas para a legalização dos assentamentos pesquisados.

A seguir arrolamos alguns comentários sobre os dados constantes nas fichas.

Uma primeira observação diz respeito ao fato de que, com exceção de dois loteamentos – Alto Alegre e Laranjeiras – todas os demais se encontravam, no antigo zoneamento da cidade, dentro do perímetro das Z8-100, as zonas rurais⁵⁴. Estas zonas eram vetadas à promoção habitacional pela iniciativa privada, exceção feita a Z8-100/1 que permitia empreendimentos públicos e privados apenas no caso de conveniados com a Superintendência de Habitação Popular-HABI, órgão responsável pelas diretrizes do projeto e ainda pela indicação da demanda.⁵⁵

⁵⁴ A título de informação as Z8-100 (zonas rurais) se dividiam em cinco categorias, sendo a última a mais restritiva com metragens mínimas do lote de 20.000m² para o uso 'Núcleo Residencial de Recreio' e de 50.000m² para 'Residência Unifamiliar'. Estas zonas, objeto de fortes restrições quanto à ocupação e, portanto, distantes das possibilidades de ação do mercado habitacional formal, se constituíram, ao longo do tempo, em vastas extensões de terra com preços deprimidos e propícios à ocupação irregular. Pouco restou destas áreas atualmente, em muitas situações ocupadas por favelas e grandes loteamentos clandestinos e precários. No distrito do Iguatemi as Z8-100 foram convertidas em ZEPAM (preservação ambiental) e ZEIS (interesse social).

⁵⁵ As condições para a formalização de convenio com HABI estão estipuladas na Portaria 748/04-SEHAB que indica, além dos aspectos técnicos a serem observadas, limite de preço de venda, as condições de comercialização (financiamento) e comprometimento de renda máximo da população.

A questão do zoneamento, especificamente por se tratar de zona rural, se mostra relevante na medida em que extensas áreas ficaram excluídas do mercado imobiliário formal, tendo em vista o desinteresse provocado por baixíssimos índices de aproveitamento de terrenos.⁵⁶ Estas duas questões – existência de terra abundante e com baixos índices urbanísticos – acabaram por deprimir os preços, e reuniram as condições para a reprodução da expansão urbana informal, que persiste por mais de três décadas.

Vale lembrar que o incremento populacional no anel periférico nas décadas de 80 e 90 foi de 97,31% e 127,47%, ou em números absolutos o dado impressionante de 1,08 e 1,05 milhão de pessoas respectivamente, enquanto os anéis central, interior e intermediário apresentavam taxas de crescimento negativas, o que significa esvaziamento da região central, ao mesmo tempo se verificou que o crescimento da cidade foi exclusivamente periférico e vem ocorrendo a taxas muito elevadas.

Os dados de incremento populacional apontam ainda, que no período mencionado, cerca de 42% dos migrantes vieram de outros estados da federação e 49% são oriundos da região nordeste, constituindo grupos de alta vulnerabilidade, ou seja, com baixa condição socioeconômica (baixa renda e escolaridade).

⁵⁶ Para se ter uma idéia, a taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento máximos variavam de 0,5 a 0,1 nas zonas mais restritivas (caso das Z8-100/5), o que inviabiliza a implantação de empreendimentos habitacionais pelo mercado.

ANEL	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991- 2000	2001-2010
Central	1,02% 22.635	3,30% 84.351	-3,78% -42.235	-7,93% -65.449	6,99% 57.192
Interior	0,23% 5.168	3,57% 91.648	-8,50% -94.968	-12,44% -102.654	10,32% 84.584
Interm.	14,64% 324.375	7,13% 182.703	-10,34% -115.507	-11,80% -97.356	8,32% 68.219
Exterior	41,11% 910.791	30,89% 792.046	25,31% 282.786	4,71% 38.879	23,70% 194.192
Periférico	42,99% 952.372	55,11% 1.414.092	97,31% 1.087.357	127,47% 1.051.467	50,66% 415.064
Total	100,00% 2.215.341	100,00% 2.564.020	100,00% 1.117.433	100,00% 824.887	100,00% 819.251

TABELA 6
Município de São Paulo-Incrementos Populacionais por Anel (percentual/número absoluto)⁵⁷

IBGE/Censos Demográficos 1960-2010.

A tabela 6 apresenta taxas de incremento populacional por anel em termos percentuais e números absolutos da cidade de São Paulo. Os dados do Censo-2010 apontam uma reversão nos números relativos aos anéis central, interior e intermediário, ou seja, as regiões centrais ganharam 209.995 habitantes na última década, contrariamente ao que ocorreu nos anos de 80 e 90, quando 523.169 pessoas deixaram a cidade. Embora se verifique declínio nas taxas de crescimento populacional, vale notar que praticamente cinquenta por cento de todo incremento ocorreu no anel periférico.

A ocupação informal do espaço reuniu, portanto, dois elementos capitais: disponibilidade de terra e crescimento explosivo da população,

⁵⁷ Tabela adaptada com base em Bógus e Pasternak. "Cadernos Metrôpole, Desigualdade e Governança", N° Especial, com exceção das colunas correspondentes ao último censo, de responsabilidade do autor.

ambos agenciados pela ação de proprietários, grileiros, 'laranjas' e 'associações', que vislumbraram a possibilidade de parcelamento em áreas de zoneamento restritivo, e ainda posterior legalização de assentamentos.

Outro aspecto que merece destaque nas fichas é a possibilidade de correlação das informações entre dois campos: "Proprietário/Loteador" (na página 1) e o campo "Dados Técnicos e Administrativos", em especial a pergunta: "É ocupação?" (página 2).

No caso do item "loteador" apurou-se que, dos dezenove loteamentos arrolados, em oito aparece um tipo de entidade associativa; em sete casos consta o nome(s) do(s) proprietário(s); em dois aparece a indicação de empresa imobiliária; em um caso a COHAB, e um é não identificado.

Os dois casos que se encontravam fora dos perímetros das zonas rurais (Jardim Alto Alegre e Jardim Laranjeiras) poderiam ser enquadrados em situações típicas de irregularidade, seja no processo de aprovação não concluído, ou de inexecução parcial e/ou em desacordo com plantas aprovadas, sendo que ambos possuem Auto de Regularização.

As fichas referentes aos loteamentos denominados Recanto Verde do Sol, glebas 2 e 4 apresentam características que merecem consideração. A gleba 2 é a única em que aparecem como proprietários duas entidades associativas, a "Sociedade Amigos do Recanto Verde do Sol" e "Associação Sem Terra Sapopemba e Adjacências", e como loteador uma pessoa física, que na verdade, é o presidente de uma das entidades. Já no caso da gleba 4 figura como loteador a mesma "Associação Sem Terra Sapopemba e

Adjacências”. Tudo indica que as entidades compraram a terra e parcelaram, mesmo no caso da gleba 1, pois trata-se de propriedades contíguas.

O caso da COHAB é curioso, no sentido de que a empresa, mesmo sendo de capital misto, jamais poderia edificar empreendimento habitacional em Z8-100/4, uso vetado para este tipo de zoneamento. Não há razão aparente, portanto, para aquisição de propriedade neste local, a não ser para atendimento de demanda específica.

Existe um caso – Nova Harmonia/Vila Bela – no qual o processo de regularização incorpora a doação de parte da gleba em troca de Certificado de Potencial Adicional de Construção-CEPAC. Significa que o proprietário obtém títulos negociáveis em bolsa (emitidos pela prefeitura), para pagamento de área adicional de construção, no perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. A regularização nas zonas de fronteira poderia assim, estar contribuindo para a valorização e reprodução de parcelas do capital imobiliário nas zonas centrais e mais valorizadas da cidade.

Curiosamente, o caso anterior é o único loteamento que foi designado de “ocupação”, sendo que os demais não entraram nesta categoria. No entanto, segundo nossas observações, quase todos se configuram como ocupações (exceção aos dois casos citados, que não se encontravam em zona rural na época da regularização). Revelam práticas de parcelamento do solo nas quais grupos organizados em associações se articulam para ocupar terrenos onde a lei de zoneamento não autoriza, para posterior ação legalizatória. Os estudos de caso do Jardim Pernambuco e Jardim Nova

Vitória, pesquisados em detalhe, mostram claramente que se tratou de ocupação articulada, inclusive com forte resistência a duas tentativas policiais de reintegração de posse, apesar de constarem como 'não ocupação' nas fichas do RESOLO, o que não faz sentido.

A discrepância entre nossa hipótese e os dados constantes nas fichas seria de natureza metodológica. Segundo o RESOLO, o "loteador" é quem solicita a regularização, e o quesito "ocupação" foi assinalado apenas para o caso em que houve ação reintegratória (Nova Harmonia/Vila Bela). A forma, todavia, como se desenvolve a ocupação dos terrenos e as tipologias resultantes pode induzir a enganos, já que existem ocupações, como no caso das glebas do Recanto Verde do Sol, que se assemelham a bairros que tiveram um planejamento da urbanização. Outros, como o Jardim da Conquista (já regularizado) e do Jardim Pernambuco/Nova Vitória (em fase final do processo) vivenciaram momentos de violência e confronto, e resultaram em um desenho do parcelamento mais precário (ruas estreitas, ocupação de áreas de risco), bem como de edificações improvisadas e inacabadas.⁵⁸

Estes casos poderiam provocar um entendimento diferenciado quanto ao fato de se tratar ou não de 'ocupação', entretanto o que determina este fato, do nosso ponto de vista, é o processo social que se desenvolve com a articulação de diversos agentes para resolver a questão da terra, promover o parcelamento e ainda, posterior regularização fundiária.

⁵⁸ A precariedade inicial tem relação com a incerteza quanto à permanência no local. É sabido que o investimento em melhorias na unidade habitacional em assentamentos clandestinos, bem como em favelas, depende da possibilidade de regularização física e fundiária.

Este capítulo apresentou os dados e análises de pesquisas realizadas no Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo da Prefeitura de São Paulo, conhecido como RESOLO.

Compreendeu o levantamento da situação de dezenove loteamentos irregulares/clandestinos existentes no entorno do Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória, cujo objetivo foi contextualizar os dois estudos de caso, ampliar a compreensão dos processos de ocupação de terra, bem como elucidar quem são os agentes envolvidos na produção do espaço, como promovem o parcelamento, e quais estratégias tem sido utilizadas para a legalização dos assentamentos pesquisados.

A pesquisa proporcionou ainda, uma visão mais abrangente do cenário da ilegalidade em São Paulo, com dados sobre a quantidade de loteamentos irregulares/ilegais na cidade; a superfície que representam; o número de lotes existentes e de habitantes envolvidos nos processos informais de ocupação do espaço.

Trata-se de informações importantes para a compreensão da dinâmica espacial nas regiões de fronteira da cidade nas últimas três décadas, que ratifica um argumento central de nossa hipótese relacionado à introdução de novos marcos legais regulatórios e à ação de movimentos de ocupação de terras e de luta por moradia nos anos 80. Estes últimos não passaram despercebidos pelos proprietários de terras e agentes imobiliários que intuíram, a partir de 1990, a possibilidade de organizar 'movimentos

socais', promover ocupações sobre terrenos com zoneamento restritivo e legalizar a posse da terra, o que conduziu a uma expansão urbana sobre áreas ambientalmente protegidas.

A ocupação de terrenos em áreas de preservação e de proteção aos mananciais hídricos foi provocada por uma dinâmica espacial que combinou forte crescimento demográfico concentrado nas regiões de fronteira, com a ausência de políticas urbana e habitacional que promovessem o acesso à terra urbanizada, e de alternativas habitacionais para as populações com menores níveis de renda.

2.6 PESQUISA NO RESOLO FICHAS DE PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO

Este item apresenta a pesquisa efetuada no RESOLO sobre processos de regularização no entorno próximo aos assentamentos pesquisados, no Distrito do Iguatemi.

Nosso objetivo foi expandir a abrangência da área estudada, para contextualizar os loteamentos tratados como estudo de caso (Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória) e ampliar a compreensão dos processos de ocupação de terra. Estava em nosso escopo ainda, entender a forma como ocorrem os parcelamentos clandestinos; elucidar quem são os agentes envolvidos na produção do espaço, que na maioria dos casos contam com a participação de 'associações' representantes dos moradores, e quais estratégias tem sido utilizadas para a legalização dos assentamentos pesquisados.

A pesquisa abrangeu a situação de dezenove loteamentos implantados irregularmente (cujas fichas estão anexadas), que somam uma área de 4.666.092,39 m² e cerca de 21.872 lotes. Foram levantados os seguintes assentamentos: Jardim Nova Vitória; Jardim Pernambuco; Sítio Carrãozinho (COHAB/HABI)-Jd. da Conquista; Carrãozinho 2 (parte da área); Sítio Carrãozinho 2 (parte)/Jd. Alto Paulistano/Jd. Nova Conquista; Jardim Alto Alegre/Sítio 2 Córregos; Jardim Alto Alegre (parte); Jardim Nova Harmonia-Invasão/Vila Bela; Jardim Arantes; Vila Leme; Recanto Verde do Sol-Gleba 1; Recanto Verde do Sol-Gleba 2; Recanto Verde do Sol - Gleba 4; Jardim Canaã; Rep Chac 1 Q-1/Sítio dos Franças; Jardim

Limoeiro 1; Jardim Limoeiro 2; Jardim São José - Limoeiro 3 e Jardim Laranjeiras.

Ficha 1 – Jardim Nova Vitória

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
200302584001		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao

SubPrefeitura		SÇO MATEUS		Distrito		IGUATEMI	
Tipo de Regularização/Assunto do		Loteamento		Programas Internos			
Nome do		Jardim		NOVA VITORIA			
Acesso Principal	Avenida	VITORIA S/N JD.ALTO ALEG		Ano Prov.	2003	No. Aproximado de lotes	943
Síntese para Atendimento ao		PEDIDO DE REGULARIZAÇÃO AUTUADO PELA ASS. MOR.JD.NOVA VITORIA					

SQL		
6383580116220	6383580884049	6383580917230

MOC/GEGRAN	
4316	

Proprietário/ Loteador	
Nome(s) Proprietário(s) SAKATA DO BRASIL KYOSHI TAKEUSHI SUBAL IND. E COM. CRISTINA MINAMI KEINOSUKE ADACHI METALURGICA RIO	Endereço
Nome(s) Loteador(es) ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO JARI	Endereço

Áreas em M2				
Área Total	Institucional	Reservada	Lotes	Espaço Livre
247.498,87	0,00	0,00	0,00	0,00
Verde:	Desapropriada	Vias/Ruas	Remanescente	Independente
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Identificação do Loteamento						Pag. 2
Prodam/Sisprel						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Ativo
200302584001		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao

Processo para Regularização															
Despacho Processo de Arruamento Não Consta <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%;">Arr.</td> <td style="width: 30%;">No. Processo</td> <td style="width: 40%;">Alvará</td> </tr> <tr> <td>Auto de Regularização</td> <td>Nao</td> <td>No. do Auto</td> </tr> </table> <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%;">No. Processo</td> <td style="width: 70%;">Data</td> </tr> <tr> <td>Aceitação</td> <td>Nao</td> </tr> </table> <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%;">No. Processo</td> <td style="width: 70%;">Data</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </table>		Arr.	No. Processo	Alvará	Auto de Regularização	Nao	No. do Auto	No. Processo	Data	Aceitação	Nao	No. Processo	Data		
Arr.	No. Processo	Alvará													
Auto de Regularização	Nao	No. do Auto													
No. Processo	Data														
Aceitação	Nao														
No. Processo	Data														

Plantas				
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doado? Nao	Proc.Está Prescrito? Nao
Têm Anuência Estadual? Nao	NºProc/SMA
Origem	Cod.Loteam,
Existe Depósito Judicial? Nao	É Área de Preservação Ambiental? Nao
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi? Nao
É Ocupação? Nao	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Sim	Existe PRL? Nao
Área de Risco? Nao Consta	
Observações Despacho EX-OFFICIO interlocutório fls. 4485, vol. 15, termos Lei 11775/79	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Matrícula	16856		7			104.265,14
Matrícula	30741		7			0,00
Matrícula	104730		7			0,00
Matrícula	24601		7			0,00
Matrícula	39543		7			0,00
Matrícula	24600		7			0,00

Processo / Procedimento				
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença

Observação		

Notificação		
Tipo	Processo	Folha

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Luiza Harumi A. Martins	RESOLO-3	15/10/2004

Ficha 2 – Jardim Pernambuco

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Produm/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Ativo
200400435272		Rural	Z-8-100-4		Extraviado	Nao Consta
SubPrefeitura SÇO MATEUS Distrito IGUATEMI Tipo de Regularização/Assunto do Loteamento Programas Internos Nome do Jardim NOVA VITORIA/ JD. PERNAMBUCO Acesso Principal Rua ENSINO/AV.JOAO BOSCO P.S Ano Prov. No. Aproximado de lotes 1414 Síntese para Atendimento ao AREA DECLARADA DE INTERESSE SOCIAL-J.PERANMBUCO-A=663129 M2- PARA AREA B FOI AUTUADO O PA 2003-0188127-4 (FICHA DE ORIENTACAO TECNICA).PA DE DENUNCIA 2000-0.091.307-0(JD.PERNAMBUCO)						
SQL 6383584454440						
MOC/GEGRAN 4316						
Proprietário/ Loteador						
Nome(s) Proprietário(s) JOSE TOKITATA				Endereço		
Nome(s) Loteador(es) COOPERAT.HAB.JACU-PESSEGO				Endereço		
Áreas em M2						
Área Total 375.240,00	Institucional 0,00	Reservada 0,00	Lotes 0,00	Espaço Livre 0,00		
Verde: 0,00	Desapropriada 0,00	Vias/Ruas 0,00	Remanescente 0,00	Independente 0,00		
Processo para Regularização						
Despacho						
Processo de Arruamento						
Arr. Auto de Regularização No. Processo Aceitação No. Processo	No. Processo 	 Data Data	Alvará No. do Auto			
Plantas						
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização		

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Identificação do Loteamento						Pag. 2
Prodam/Sisprel						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Ativo
200400435272		Rural	Z-8-100-4		Extraviado	Nao Consta

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doador? Nao	Proc.Está Prescrito? Nao Consta
Têm Anuência Estadual? Nao Consta	NºProc/SMA
Origem	Cod.Loteam,
Existe Depósito Judicial? Nao	É Área de Preservação Ambiental? Nao
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi? Nao Consta
É Ocupação? Nao	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Sim	Existe PRL? Nao Consta
Área de Risco? Nao Consta	
Observações Despacho EX-OFFICIO interlocutório, fls 232, termos Lei 11775/79	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Area
Matrícula	15299		7			663.129,00

Processo / Procedimento				
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença
Observação				

Notificação		
Tipo	Processo	Folha

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
NÃO CONSTA DO PROC	RESOLO-G	03/06/2004

Ficha 3 – Sítio Carrãozinho (COHAB/HABI) – Jd. da Conquista

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Encerrado
199400009682		Rural	Z-8-100-4		Extraviado	Nao Consta

SubPrefeitura		SÇO MATEUS		Distrito		IGUATEMI	
Tipo de Regularização/Assunto do		Loteamento		Programas Internos			
Nome do		Sítio		CARRAOZINHO (COHAB/HABI) - JD DA CONQUISTA			
Acesso Principal	Avenida	BASSANO DEL GRAPPA/R U/		Ano Prov.	No. Aproximado de lotes 5769		
Síntese para Atendimento ao		R. MORRO DO FRADE					

SQL
6383580172308

MOC/GEGRAN
43154

Proprietário/ Loteador	
Nome(s) Proprietário(s) COHAB	Endereço
Nome(s) Loteador(es) N/C	Endereço
COHAB	

Áreas em M2				
Área Total	Institucional	Reservada	Lotes	Espaço Livre
939.116,24	10.140,29	0,00	593.572,96	0,00
Verde:	Desapropriada	Vias/Ruas	Remanescente	Independente
18.992,13	0,00	239.162,27	77.248,59	0,00

Processo para Regularização			
Despacho Deferido			
Processo de Arruamento Não Consta			
Arr.	No. Processo	Alvará	
Auto de Regularização	Sim	Data 20/10/2009	No. do Auto 20094067200
No. Processo			
Aceitação	Nao		
No. Processo	Data	01/01/1900	

Plantas				
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização
Planta AU	199400009682		19/6498/06	Em Case

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel Identificação do Loteamento						Pag. 2
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Encerrado
199400009682		Rural	Z-8-100-4		Extraviado	Nao Consta

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Sim	Está Inscrito? Nao
Foi Doador? Nao	Proc.Está Prescrito? Nao
Tem Anuência Estadual? Nao Consta	NºProc/SMA
Origem	Cod.Loteam,
Existe Depósito Judicial? Nao	É Área de Preservação Ambiental? Nao Consta
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi? Sim
É Ocupação? Nao Consta	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Sim	Existe PRL? Nao
Área de Risco? Nao	
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Matrícula Averb	122433	04/12/2009	9		1194	939.116,24
Processo / Procedimento						
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença		
Observação						

Notificação		
Tipo	Processo	Folha

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Cleide Ribas dos Santos	RESOLO-3	26/03/2010

Ficha 4 – Carrãozinho 2 (parte da área)

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199100016497		Rural	Z-8-100-4		Extraviado	Nao Consta
SubPrefeitura SÇO MATEUS Distrito IGUATEMI Tipo de Regularização/Assunto do Loteamento Programas Internos Nome do N/ao Consta Proc CARRAOZINHO 2 (PARTE DA AREA) Acesso Principal Estrada DE SAPOPEMBA Km 26 e 28/1 Ano Prov. 1991 No. Aproximado de lotes 425 Síntese para Atendimento ao -Z8-100/4-EST. SAPOPEMBA ENTRE 26/28-NOTF.IRREGL.-01/11/91-DEFERIDA LIMINAR ITENS B1/B2 PROC.155/95,ACAO CIVIL PUBLICA 3A.VRF-:DANIEL SOARES/OUTROS E PMSP.LOTE LEGAL - 28/05/99.						
SQL 6383585112265						
MOC/GEGRAN 4315						
Proprietário/ Loteador						
Nome(s) Proprietário(s)				Endereço		
DANIEL SOARES FILHO E OUTROS						
Áreas em M2						
Área Total	Institucional	Reservada	Lotes	Espaço Livre		
210.000,00	6.484,75	5.155,55	51.275,45	0,00		
Verde:	Desapropriada	Vias/Ruas	Remanescente	Independente		
86,55	0,00	13.695,40	133.302,30	0,00		
Processo para Regularização						
Despacho Deferido						
Processo de Arruamento Sim						
Arr.	No. Processo	199100016497		Alvará		
Auto de Regularização	Sim	Data	19/05/2010	No. do Auto	20101876800	
No. Processo						
Aceitação	Nao					
No. Processo	Data	01/01/1900				
Plantas						
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização		
Planta AU			23/6412/01	Em Resolo		

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel						Pag. 2
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199100016497		Rural	Z-8-100-4		Extraviado	Nao Consta

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização?	Nao
Está Inscrito?	Nao
Foi Doador?	Nao
Proc. Está Prescrito?	Nao
Tem Anuência Estadual?	Nao
Origem	NºProc/SMA
Existe Depósito Judicial?	Sim
Cod. Loteam,	
É Área de Mananciais?	Nao
É Área de Preservação Ambiental?	Nao
É Ocupação?	Nao
Existe Área Non Aedificandi?	Nao
O Processo contém Despacho "Ex-officio"?	Sim
Tem Termo de Compromisso do Loteador?	
Área de Risco?	Nao
Existe PRL?	Nao
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Matrícula	30577		09		182	210.000,00

Processo / Procedimento				
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença
Reintegração do Posse	5830019925331350			
Observação	Requerente Daniel Soares e outros x Assoc. dos Sem terra de Sapopemba e Adjacencias. Esta acao est arquivada.			
Ação Ordinaria	007993130389			demarcacao de terras
Observação	promovida por Antonio Carlos dos Santos e outros x Daniel Sorares e outros.			

Notificação		
Tipo	Processo	Folha
MP/PJHurb		
AR		

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Cleide Ribas dos Santos	RESOLO-3	25/03/2010

Ficha 5 – Sítio Carrãozinho 2 (parte)/Jd. Alto Paulistano/Jd. Nova Conquista

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199900995570		Rural	Z-8-100-4		Extraviado	Nao Consta

SubPrefeitura SÇO MATEUS		Distrito IGUATEMI	
Tipo de Regularização/Assunto do Loteamento		Programas Internos	
Nome do Sítio		CARRÇOZINHO 2 (PARTE)/JD. ALTO PAULISTANO/JD. NOVA CONQUISTA	
Acesso Principal	Estrada	ADUTORA DO RIO CLARO, K	Ano Prov. 1996 No. Aproximado de lotes 417
Síntese para Atendimento ao		SÍTIO CARRAOZINHO II/JD. ALTO PAULISTANO.PROC. DENUNCIA:05009021-91*93(1991.0.0-01.649-7)PROC.1557/99-3§V.R.ITAQUERA-"ACAO DEMARCATORIA C/PEDIDO RESTITUICAO TERRENO INVADIDO"MOVIDA POR ANTONIO C.DOS SANTOS/OU(PROP.IMOV.LIND.INT.3057-9CRI	

SQL 6383585712265

MOC/GEGRAN 4315

Proprietário/ Loteador	
Nome(s) Proprietário(s) DANIEL SOARES E OUTROS	Endereço
Nome(s) Loteador(es) ASS. DOS SEM TERRA DE SAPOPEMBA E	Endereço

Áreas em M2				
Área Total 63.252,00	Institucional 0,00	Reservada 0,00	Lotes 0,00	Espaço Livre 0,00
Verde: 0,00	Desapropriada 0,00	Vias/Ruas 0,00	Remanescente 0,00	Independente 0,00

Processo para Regularização			
Despacho			
Processo de Arruamento			
Arr.	No. Processo	Alvará	
Auto de Regularização	Data	No. do Auto	
No. Processo			
Aceitação			
No. Processo	Data		

Plantas				
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Identificação do Loteamento						Pag. 2
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199900995570		Rural	Z-8-100-4		Extraviado	Nao Consta

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doador? Nao	Proc.Está Prescrito? Nao
Têm Anuência Estadual? Nao	NºProc/SMA
Origem	Cod.Loteam,
Existe Depósito Judicial? Nao	É Área de Preservação Ambiental? Nao
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi? Sim
É Ocupação? Nao	Tem Termo de Compromisso do Loteador? Nao
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Nao	Existe PRL? Nao Consta
Área de Risco? Nao Consta	
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Matrícula	30577	14/02/1979	9	199900995570	60	210.000,00
Processo / Procedimento						
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença		
Aç.º Possessória	715					
Observação						
Aç.º Possessória	155799					
Observação						
Aç.º Possessória	71596					
Observação						

Notificação		
Tipo	Processo	Folha

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Nem,sio Ap. F. de Brito	RESOLO-1	20/07/2005

Ficha 6 – Jardim Alto Alegre/Sítio 2 Córregos

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento Identificação do Loteamento						Data
Produm/Sisprel						Pag. 1
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
198000090503		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao

SubPrefeitura SCO MATEUS		Distrito IGUATEMI	
Tipo de Regularização/Assunto do		Loteamento	Programas Internos
Nome do	Jardim	ALTO ALEGRE/SITO 2 CORREGOS	
Acesso Principal	Estrada	MINAS DO RIO VERDE/DA 3ª	Ano Prov. 1977 No. Aproximado de lotes 511
Síntese para Atendimento ao		*CANCELADO AU-05/1629/84(REF.PARTE IDEAL)/*CANCELADO AUTO REG. DE 31/12/92 EM 22/08/96.**PLANTA AU FOI RETIF 10/11/98 SUPRIMIDAS QUADRAS D(PTE),J,L,M, QUE PERTENCEM A MAT 17099/17CRI TRATADA NO PA 1997-0.145.288-2 / AU 6318.	

SQL 6383585177634

MOC/GEGRAN 43163

Proprietário/ Loteador	
Nome(s) Proprietário(s) ESPOLIO DE OSMAR LUCIO DE ALENCAI	Endereço
Nome(s) Loteador(es) NAO CONSTA	Endereço NÇO CONSTA NO PROC

Áreas em M2				
Área Total	Institucional	Reservada	Lotes	Espaço Livre
174.962,03	0,00	0,00	116.246,77	24.171,75
Verde:	Desapropriada	Vias/Ruas	Remanescente	Independente
0,00	0,00	34.543,51	0,00	0,00

Processo para Regularização	
Despacho Deferido	

Processo de Arruamento Não	
Arr.	No. Processo
Auto de Regularização	Alvará
Sim	Data 04/10/2004 No. do Auto 20042570100
No. Processo 198000090503	
Aceitação Nao	
No. Processo	Data

Plantas			
Tipo de Planta	Processo	Folha	Localização
Planta AU		23/6086/92	Em Resolo

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel						Pag. 2
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
198000090503		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doador? Nao	Proc.Está Prescrito? Nao
Têm Anuência Estadual? Nao	NºProc/SMA
Origem	Cod.Loteam,
Existe Depósito Judicial? Sim	É Área de Preservação Ambiental? Nao Consta
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi? Nao Consta
É Ocupação? Nao	Tem Termo de Compromisso do Loteador? Nao
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Nao	Existe PRL? Nao
Área de Risco? Nao Consta	
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Matrícula	17099		7	198000090503	1160	171.200,00
Processo / Procedimento						
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença		
Invent rio	007800158569					
Observação	Autor: Jose Lucio Arrais - Reu: Osmar Lucio de Alencar.					
Outros	100578					
Observação	Reintegracao de Posse. Trata-se de loteamento regularizado tecnicamente com auto n.§ 2004/25701-00 emitido em 04/10/04.					

Notificação		
Tipo	Processo	Folha
AR		
Outros		

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Luiza Harumi A. Martins	RESOLO-3	25/10/2004

Ficha 7 – Jardim Alto Alegre (parte)

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Produm/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199701452887		Urbana	Z-9		Extraviado	Nao Consta
SubPrefeitura SÇO MATEUS Distrito IGUATEMI Tipo de Regularização/Assunto do Loteamento Programas Internos Nome do Jardim ALTO ALEGRE - (PARTE) Acesso Principal Rua IRMA LEONIE DUQUET Ano Prov. 1979 No. Aproximado de lotes 134 Síntese para Atendimento ao CONSTA UMA PARTE NAO LOTEADA DA GLEBA COM 133.223,38 M2, QUE CASO SEJA OBJETO DE FUTURO PARCELAMENTO, DEVERA ATENDER O ESTABELECIDO EM LEI VIGENTE A EPOCA.						
SQL 6383585177634						
MOC/GEGRAN 43163						
Proprietário/ Loteador						
Nome(s) Proprietário(s) ESP. OSMAR LUCIO DE ALENCAR/OUTR(				Endereço		
Nome(s) Loteador(es) OSMAR LUCIO DE ALENCAR/ESPOLIO				Endereço		
Áreas em M2						
Área Total 37.976,62	Institucional 0,00	Reservada 0,00	Lotes 24.684,80	Espaço Livre 4.699,95		
Verde: 0,00	Desapropriada 0,00	Vias/Ruas 8.591,87	Remanescente 0,00	Independente 0,00		
Processo para Regularização						
Despacho Deferido						
Processo de Arruamento Não						
Arr. Auto de Regularização	No. Processo Sim	Data 06/11/1998	Alvará No. do Auto 19983100100			
No. Processo 199701452887 Aceitação Nao						
No. Processo Data 01/01/1900						
Plantas						
Tipo de Planta Planta AU	Processo	Folha	Número do AU 23/6318/98	Localização Em Resolo		

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento Prodam/Sisprel						Data
Identificação do Loteamento						Pag. 2
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199701452887		Urbana	Z-9		Extraviado	Nao Consta

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização?	Nao
Está Inscrito?	Nao
Foi Doador?	Nao
Proc.Está Prescrito?	Nao Consta
Têm Anuência Estadual?	Nao
Origem	SH
NºProc/SMA	3090200
Existe Depósito Judicial?	Nao
Cod.Loteam,	
É Área de Mananciais?	Nao
É Área de Preservação Ambiental?	Nao
É Ocupação?	Nao
Existe Área Non Aedificandi?	Nao Consta
O Processo contém Despacho "Ex-officio"?	Sim
Tem Termo de Compromisso do Loteador?	
Área de Risco?	Nao Consta
Existe PRL?	Nao Consta
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária					
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha
Matrícula	17099		07		0,00

Processo / Procedimento				
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença
Observação				

Notificação		
Tipo	Processo	Folha

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Sylvia Regina Rodrigues Damião	RESOLO-3	25/08/2006

Ficha 8 – Jardim Nova Harmonia-Invasão/Vila Bela

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento Identificação do Loteamento						Data Pag. 1
Produm/Sisprel						
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199600021325	131595	Rural	Z-8-100-4		Extraviado	Nao

SubPrefeitura	SÇO MATEUS	Distrito	IGUATEMI
Tipo de Regularização/Assunto do	Loteamento	Programas Internos	
Nome do	Jardim	NOVA HARMONIA-INVASAO/VILA BELA	
Acesso Principal	Rua	BARROCADA/EST. SAPOPEM	Ano Prov. 1995 No. Aproximado de lotes 8000
Síntese para Atendimento ao	ENGLOBA 2 GLEBAS/IGNEZ O. SANTOS E ANTONIO MIKAIL/REINTEGRAÇÃO DE POSSE MOVIDA POR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS/ANTONIO MIKAIL/E PASSIVEL DE REGULARIZAÇÃO LEI 13428/02/200500745508.Consta p.a. 200303085475 com proposta de da\$Eo em troca de CEPAC.		

SQL
6383582962012

MOC/GEGRAN
43154

Proprietário/ Loteador
Nome(s) Proprietário(s) IGNEZ ORLANDO DOS SANTOS ANTONIO MIKAIL MANOEL DO VALLE PASCOAL SPERA ISRAEL FIRMINO VIEIRA
Endereço
Nome(s) Loteador(es) SOC. AMIGOS BAIRRO JD.NOVA HARMO MANOEL FRANCISCO DOS SANTOS COOPER. E ASSENTAMENTO DE TERRAS ASSOCIAÇÃO DAS MULHERES DO SORRI
Endereço

Áreas em M2				
Área Total	Institucional	Reservada	Lotes	Espaço Livre
1.400.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verde:	Desapropriada	Vias/Ruas	Remanescente	Independente
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Identificação do Loteamento						Pag. 2
Produm/Sisprel						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199600021325	131595	Rural	Z-8-100-4		Extraviado	Nao

Processo para Regularização													
Despacho													
Processo de Arruamento <table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%;">Arr.</td> <td style="width: 30%;">No. Processo</td> <td style="width: 30%;">Alvará</td> <td style="width: 10%;"></td> </tr> <tr> <td>Auto de Regularização</td> <td></td> <td>No. do Auto</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">Data</td> <td></td> <td></td> </tr> </table> No. Processo Aceitação No. Processo <div style="text-align: center;">Data</div>		Arr.	No. Processo	Alvará		Auto de Regularização		No. do Auto			Data		
Arr.	No. Processo	Alvará											
Auto de Regularização		No. do Auto											
	Data												

Plantas				
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao Foi Doador? Nao Têm Anuência Estadual? Nao <div style="text-align: center;">Origem</div> Existe Depósito Judicial? Nao É Área de Mananciais? Nao É Ocupação? Sim O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Nao Área de Risco? Nao Consta	Está Inscrito? Nao Proc.Está Prescrito? Nao NsProc/SMA Cod.Loteam, É Área de Preservação Ambiental? Nao Existe Área Non Aedificandi? Nao Consta Tem Termo de Compromisso do Loteador? Nao Existe PRL? Nao
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Area
Matrícula	143964		9			333.000,00
Transcrição	56944		03			0,00
Processo / Procedimento						
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença		
Observação						

Notificação		
Tipo	Processo	Folha
AR		

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Sylvia Regina Rodrigues Damião	RESOLO-3	03/03/2006

Ficha 9 – Jardim Arantes

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199100021610		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao Consta
SubPrefeitura SÇO MATEUS Distrito IGUATEMI Tipo de Regularização/Assunto do Loteamento Programas Internos Nome do Jardim ARANTES Acesso Principal Estrada DO PALANQUE/ADUT. RIO C Ano Prov. 1991 No. Aproximado de lotes 489 Síntese para Atendimento ao NOT.IRREG.26/12/91-REC 10/01/92-LIMOEIRO2-3a.DIVISAO/A=60795,09M2-MAT.49193-AM.190064099-NOTIC.CRIM E-O161/91 LOTE LEGAL - 28/05/99.						
SQL 6383584057449						
MOC/GEGRAN 43163						
Proprietário/ Loteador						
Nome(s) Proprietário(s) CARLOS ROBERTO LOMBARDI				Endereço		
Nome(s) Loteador(es) IMOB. "CL"COM.INTERM.NEG.IMOBL.LT				Endereço		
Áreas em M2						
Área Total 169.430,88	Institucional 0,00	Reservada 0,00	Lotes 67.972,15	Espaço Livre 10.306,30		
Verde: 0,00	Desapropriada 3.493,77	Vias/Ruas 20.090,20	Remanescente 67.568,46	Independente 0,00		
Processo para Regularização						
Despacho						
Processo de Arruamento						
Arr.	No. Processo			Alvará		
Auto de Regularização	Data			No. do Auto		
No. Processo						
Aceitação	Nao					
No. Processo	Data					
Plantas						
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização		
Planta AU			23/6413/01	Em Resolo		

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel						Pag. 2
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199100021610		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao Consta

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doador? Nao	Proc.Está Prescrito?
Têm Anuência Estadual? Origem	NºProc/SMA
Existe Depósito Judicial? Sim	Cod.Loteam,
É Área de Mananciais? Nao	É Área de Preservação Ambiental?
É Ocupação? Nao	Existe Área Non Aedificandi?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Sim	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
Área de Risco?	Existe PRL?
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Matrícula	49193		07		126	169.430,88

Processo / Procedimento				
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença
Observação				

Notificação		
Tipo	Processo	Folha
MP/PJHurb		
AR		
Outros		

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
NÃO CONSTA DO PROC	RESOLO-G	11/05/1993

Ficha 10 – Vila Leme

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Produm/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Encerrado
198300042105		Rural			Extraviado	Nao Consta

SubPrefeitura		SÇO MATEUS		Distrito		IGUATEMI	
Tipo de Regularização/Assunto do		Loteamento		Programas Internos			
Nome do		Vila		LEME			
Acesso Principal		Estrada		DOS FIDELIS		Ano Prov. 1981 No. Aproximado de lotes 104	
Síntese para Atendimento ao		Orientação Usucapião					

SQL
6383586672698

MOC/EGGRAN

Proprietário/ Loteador	
Nome(s) Proprietário(s) SEBASTIAO CESAR FERREIRA	Endereço
Nome(s) Loteador(es) MANOEL CESAR FERREIRA	Endereço

Áreas em M2				
Área Total	Institucional	Reservada	Lotes	Espaço Livre
24.955,55	0,00	0,00	18.030,18	0,00
Verde:	Desapropriada	Vias/Ruas	Remanescente	Independente
0,00	0,00	6.925,37	0,00	0,00

Processo para Regularização			
Despacho Deferido			
Processo de Arruamento Não Consta			
Arr.	No. Processo	Alvará	
Auto de Regularização	Sim	Data 08/11/2002	No. do Auto 20024050300
No. Processo	198300042105		
Aceitação	Nao		
No. Processo		Data	01/01/1900

Plantas				
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização
Planta AU			23/6369/01	Em Case

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Identificação do Loteamento						Pag. 2
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Encerrado
198300042105		Rural			Extraviado	Nao Consta

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doador? Nao	Proc.Está Prescrito?
Têm Anuência Estadual?	NºProc/SMA
Origem	Cod.Loteam,
Existe Depósito Judicial? Nao	É Área de Preservação Ambiental?
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi?
É Ocupação?	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"?	Existe PRL?
Área de Risco?	
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área

Processo / Procedimento				
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença

Notificação		
Tipo	Processo	Folha

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Alexandra Aguiar Pedro	RESOLO-3	10/01/2007

Ficha 11 – Recanto Verde do Sol – Gleba 1

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Identificação do Loteamento						Pag. 1
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
197900170030		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao Consta

SubPrefeitura SÇO MATEUS		Distrito IGUATEMI	
Tipo de Regularização/Assunto do Loteamento		Programas Internos	
Nome do Recanto VERDE DO SOL - GL 1			
Acesso Principal	Estrada	DA TERCEIRA DIVISAO	Ano Prov. 1979 No. Aproximado de lotes 605
Síntese para Atendimento ao REC. VERDE DO SOL GL2 050050429111*P0647/91-GL3-Geologia/Geotecnica:Morro Baixo de Micaxisto,cortes estaveis,aterros lancados nos vales naturais de drenagem c/erosoes devido ao tracado inadequado das vias. Areas de risco causadas pelos aterro			

SQL 6383583757307

MOC/GEGRAN 4316

Proprietário/ Loteador	
Nome(s) Proprietário(s) LENI DIAS DA SILVA	Endereço XV DE NOBEMBRO, 588
WALTER DIAS DA SILVA	DO IGUATEMI, KM 215
JAIR HESSEL	
Nome(s) Loteador(es) WALTER D. DA SILVA/JAIR HESSEL	

Áreas em M2				
Área Total 150.225,45	Institucional 1.799,00	Reservada 0,00	Lotes 359.002,93	Espaço Livre 48.832,07
Verde: 0,00	Desapropriada 0,00	Vias/Ruas 73.368,43	Remanescente 0,00	Independente 0,00

Processo para Regularização			
Despacho			
Processo de Arruamento Arr. No. Processo Alvará Auto de Regularização Data No. do Auto No. Processo Aceitação Nao No. Processo Data			

Plantas				
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Produm/Sisprel Identificação do Loteamento						Pag. 2
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
197900170030		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao Consta

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doador? Nao	Proc.Está Prescrito? Nao
Têm Anuência Estadual?	
Origem	NºProc/SMA
Existe Depósito Judicial? Nao	Cod.Loteam,
É Área de Mananciais? Nao	É Área de Preservação Ambiental?
É Ocupação? Nao	Existe Área Non Aedificandi?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Sim	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
Área de Risco?	Existe PRL?
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Matrícula	20590	01/04/1980	7		103	0,00
Transcrição	39630		07		331	0,00

Processo / Procedimento				
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença
Ação Civil	053944120889			
Observação	MP x Jair Hessel, PMSP e outros. PMSPexcluida do polo passivo- demais co-reus condenados a regularizar.			

Notificação		
Tipo	Processo	Folha

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
NÃO CONSTA DO PROC	RESOLO-G	19/09/2005

Ficha 12 – Recanto Verde do Sol – Gleba 2

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199100009415		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao

SubPrefeitura	SÇO MATEUS		Distrito	IGUATEMI		
Tipo de Regularização/Assunto do	Loteamento		Programas Internos			
Nome do	Recanto		VERDE DO SOL - GL 2			
Acesso Principal	Estrada	DO PALANQUE	Ano Prov.	1991	No. Aproximado de lotes	901
Síntese para Atendimento ao	-RECANTO VERDE DO SOL GL 3 P0647/91-RECANTO VERDE DO SOL 101329017992 - GL 1 LOTE LEGAL - 28/05/99.					

SQL
6383583757302

MOC/GEGRAN
43163

Proprietário/ Loteador	
Nome(s) Proprietário(s) SOCIEDADE AMIGOS DO RECANTO VER	Endereço
Assoc. s/Terra Sapopemba adjacencia	
Nome(s) Loteador(es) JOSE A. V. DOS REIS (PRESIDENTE)	Endereço

Áreas em M2				
Área Total	Institucional	Reservada	Lotes	Espaço Livre
178.291,19	12.061,39	0,00	106.174,52	0,00
Verde:	Desapropriada	Vias/Ruas	Remanescente	Independente
21.008,01	0,00	39.047,27	0,00	0,00

Processo para Regularização			
Despacho	Deferido		
Processo de Arruamento Não			
Arr.	No. Processo	Alvará	
Auto de Regularização	Sim	Data 15/12/2009	No. do Auto 20093308200
No. Processo	199100009415		
Aceitação	Nao		
No. Processo	Data	01/01/1900	

Plantas				
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização
Planta AU	199100009415		23/6408/01	Em Resolo

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Identificação do Loteamento						Pag. 2
Prodam/Sisprel	No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do Ativo
	199100009415		Rural	Z-8-100-1		Extraviado Nao

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doado? Nao	Proc.Está Prescrito? Nao
Têm Anuência Estadual? Nao	NºProc/SMA
Origem	Cod.Loteam, 01392
Existe Depósito Judicial? Sim	É Área de Preservação Ambiental? Nao
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi? Nao Consta
É Ocupação? Nao	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Sim	Existe PRL? Nao
Área de Risco? Nao Consta	
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária					
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha
Matrícula	20590		7		0,00

Processo / Procedimento				
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença
Ação Civil	842941		12393	Procedente - obrigação de fazer
Observação	Regularizar o loteamento no prazo de dois anos			

Notificação		
Tipo	Processo	Folha
MP/PJHurb		
AR		

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Cleide Ribas dos Santos	RESOLO-3	29/06/2010

Ficha 13 – Recanto Verde do Sol – Gleba 4

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199200010512		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao Consta
SubPrefeitura SÇO MATEUS Distrito IGUATEMI Tipo de Regularização/Assunto do Loteamento Programas Internos Nome do Recanto VERDE DO SOL - GL 4 Acesso Principal Estrada DO IGUATEMI/EST. DO PALA Ano Prov. 1991 No. Aproximado de lotes 434 Síntese para Atendimento ao LINDEIRO AO RECANTO VERDE DO SOL 2/Z-811/PROPRIETARIOS POSSUEM ACAO RESCISORIA DECONTRATO DE COMPRA E VENDA DE GLEBA CONTRA A LOTEADORA-VARA?-ITAQUERA-PROCESSO ? PROPOSTA;"DESFAZIMENTO DO LOTEAMENTO". ESTUDOS/JUD.TORNADO SEM EFEITO DESPACHO DE EX-OFFICIO						
SQL 6383580221791 6383580226831						
MOC/GEGRAN 43163						
Proprietário/ Loteador						
Nome(s) Proprietário(s) EDUARDO KHAIR DEBOUCH/OUTROS				Endereço		
Nome(s) Loteador(es) ASSOC. DOS SEM TERRA DO SAPOPEMB.				Endereço		
Áreas em M2						
Área Total	Institucional	Reservada	Lotes	Espaço Livre		
103.251,78	5.000,00	0,00	64.658,74	7.053,41		
Verde:	Desapropriada	Vias/Ruas	Remanescente	Independente		
0,00	0,00	23.287,75	0,00	0,00		
Processo para Regularização						
Despacho						
Processo de Arruamento Arr. No. Processo Alvará Auto de Regularização Data No. do Auto No. Processo Aceitação Nao No. Processo Data						
Plantas						
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização		

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodram/Sisprel		Identificação do Loteamento				Pag. 2
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199200010512		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao Consta

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doador? Nao	Proc.Está Prescrito? Nao
Têm Anuência Estadual? Nao	NºProc/SMA
Origem	Cod.Loteam,
Existe Depósito Judicial? Sim	É Área de Preservação Ambiental? Nao
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi? Nao
É Ocupação? Nao	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Sim	Existe PRL? Nao
Área de Risco? Nao Consta	
Observações Despacho Interlocutório EX-OFFICIO de 11/09/2006	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Matrícula	37007		07		30	1.068.292,00

Processo / Procedimento				
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença
Observação				

Notificação		
Tipo	Processo	Folha
MP/PJHurb		
AR		

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Luciana Maria Sakake	RESOLO-3	24/07/2006

Ficha 14 – Jardim Canaã

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Produm/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199000005396		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao
SubPrefeitura SÇO MATEUS Distrito IGUATEMI Tipo de Regularização/Assunto do Loteamento Programas Internos Nome do Jardim CANAA Acesso Principal Avenida BENTO GUELFÍ Ano Prov. 1989 No. Aproximado de lotes 371 Síntese para Atendimento ao -EST.MINAS RIO VERDE-IMOB. D PAULA/GOUVEIA AV. RAQUEB CHOFHI 5 027-Z8-100/1 - NOT.CRIME OF.400/91						
SQL 6383580924792						
MOC/GEGRAN 43163						
Proprietário/ Loteador						
Nome(s) Proprietário(s) FRANCISCO VITOR MACHADO				Endereço		
Nome(s) Loteador(es) GONCALVES F. DA SILVA/IMOB. D'PAUL				Endereço		
Áreas em M2						
Área Total	Institucional	Reservada	Lotes	Espaço Livre		
74.810,69	0,00	0,00	63.384,54	0,00		
Verde:	Desapropriada	Vias/Ruas	Remanescente	Independente		
0,00	0,00	11.426,15	0,00	0,00		
Processo para Regularização						
Despacho Deferido						
Processo de Arruamento Não						
Arr.	No. Processo	Alvará				
Auto de Regularização	Sim	Data	14/12/2009	No. do Auto	20094301200	
No. Processo						
Aceitação	Nao					
No. Processo	Data	01/01/1900				
Plantas						
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização		
Planta AU	199000005396		23/6407/01	Em Resolo		

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Identificação do Loteamento						Pag. 2
Prodam/Sisprel						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199000005396		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doador? Nao	Proc.Está Prescrito? Nao
Têm Anuência Estadual? Nao	NsProc/SMA
Origem	Cod.Loteam,
Existe Depósito Judicial? Sim	É Área de Preservação Ambiental? Nao Consta
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi? Nao Consta
É Ocupação? Nao	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Sim	Existe PRL? Nao
Área de Risco? Nao Consta	
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Matrícula	5126		7	199000005396		0,00
Processo / Procedimento						
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença		
Observação						

Notificação		
Tipo	Processo	Folha
MP/PJHurb		
AR		
Outros		

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Cleide Ribas dos Santos	RESOLO-3	23/11/2010

Ficha 15 – Rep Chac 1 Q-1/Sítio dos Franças

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
200101461476		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao Consta
SubPrefeitura SÇO MATEUS Distrito IGUATEMI Tipo de Regularização/Assunto do Loteamento Programas Internos Nome do N/Co Consta Proc REP CHAC 1 Q-1 SITIO DOS FRANÇA Acesso Principal Avenida RECANTO VERDE DO SOL Ano Prov. 1993 No. Aproximado de lotes 74 Síntese para Atendimento ao PARA AS CHAC. 4 E 5 FOI AUTUADO 2003-0 170 666-9. Processo principal, foram juntados os p.as 200101461522, 200301706669, 200101461450, 200101461506, 200101461492, 2001101461441						
SQL 6383586729126						
MOC/GEGRAN 43162						
Proprietário/ Loteador						
Nome(s) Proprietário(s) PEDRO JOSE FERREIRA				Endereço		
Nome(s) Loteador(es) PEDRO JOSE FERREIRA				Endereço		
Áreas em M2						
Área Total 8.714,72	Institucional 0,00	Reservada 0,00	Lotes 7.459,38	Espaço Livre 0,00		
Verde: 0,00	Desapropriada 0,00	Vias/Ruas 255,34	Remanescente 0,00	Independente 0,00		
Processo para Regularização						
Despacho						
Processo de Arruamento Arr. No. Processo Alvará Auto de Regularização Data No. do Auto No. Processo Aceitação No. Processo Data						
Plantas						
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização		

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Identificação do Loteamento						Pag. 2
Prodam/Sisprel						
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
200101461476		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao Consta

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doador? Nao	Proc.Está Prescrito? Nao
Têm Anuência Estadual? Nao	NºProc/SMA
Origem	Cod.Loteam,
Existe Depósito Judicial? Nao	É Área de Preservação Ambiental? Nao
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi? Nao Consta
É Ocupação? Nao	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Sim	Existe PRL? Nao Consta
Área de Risco? Nao Consta	
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Transcrição	125928		9			150.281,00
Processo / Procedimento						
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença		
Observação						

Notificação		
Tipo	Processo	Folha

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Maria Helena M. H. Cintra	RESOLO-G	26/08/2005

Ficha 16 – Jardim Limoeiro 1

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Produm/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Encerrado
198100032491		Rural			Extraviado	Não

SubPrefeitura SÇO MATEUS		Distrito IGUATEMI	
Tipo de Regularização/Assunto do Loteamento		Programas Internos	
Nome do Jardim LIMOEIRO 1			
Acesso Principal Estrada	DO LIMOEIRO (ANT. ESTR. DC	Ano Prov. 1977	No. Aproximado de lotes 219
Síntese para Atendimento ao PARTE DA GLEBA MATR.5126/7§-649773 M2-PENDENCIA FUNDIARIA E FALTA DE RESERVA DE AREAS PÚBLICAS.APOSTILADO O AUTO DE REGULARIZAÇAO AREAS PUBLICAS SERAO COBRADAS DO LOTEADOR NOS "TERMOS DA LEI". Não houve averbação. Proposta Usucapião.			

SQL			
6383580953032	6383586672698	6383580223492	6383580223573
6383580223735	6383580020206	6383580020389	6383580099708

MOC/GEGRAN 43163

Proprietário/ Loteador	
Nome(s) Proprietário(s) FRANCISCO VITOR MACHADO	Endereço
Nome(s) Loteador(es) FIRMINO SAMUEL BEZERRA/PREDIAL L	Endereço

Áreas em M2				
Área Total	Institucional	Reservada	Lotes	Espaço Livre
76.403,53	0,00	0,00	62.712,37	0,00
Verde:	Desapropriada	Vias/Ruas	Remanescente	Independente
0,00	0,00	13.691,16	0,00	0,00

Processo para Regularização	
Despacho Deferido	
Processo de Arruamento Não Consta	
Arr.	No. Processo
Auto de Regularização Sim	Data 22/11/2004
No. Processo 198100032491	No. do Auto 20032266901
Aceitação Não	
No. Processo	Data

Plantas				
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização
Planta AU			23/6409/01	Em Case

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Identificação do Loteamento						Pag. 2
Prodam/Sisprel	No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do Encerrado
	198100032491		Rural			Extraviado Nao

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doador? Nao	Proc.Está Prescrito? Nao Consta
Têm Anuência Estadual? Nao	NºProc/SMA
Origem	Cod.Loteam,
Existe Depósito Judicial? Sim	É Área de Preservação Ambiental? Nao
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi? Nao Consta
É Ocupação? Nao	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Sim	Existe PRL? Nao Consta
Área de Risco? Nao Consta	
Observações N/foi houve averbação da planta AU, necessidade de retificação do título. Planta AU depositada em 7º RI para usucapião.	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Matrícula	5126		07		80	649.773,00

Processo / Procedimento				
Tipo	Processo	Folha	Número do Procedimento	Sentença
Observação				

Notificação		
Tipo	Processo	Folha

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Sylvia Regina Rodrigues Damião	RESOLO-3	12/06/2008

Ficha 17 – Jardim Limoeiro 2

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodram/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199000004721		Rural	Z-8-100-5		Extraviado	Nao
SubPrefeitura SÇO MATEUS Distrito IGUATEMI Tipo de Regularização/Assunto do Loteamento Programas Internos Nome do Jardim LIMOEIRO 2 Acesso Principal Estrada DA TERCEIRA DIVISAO Ano Prov. 1989 No. Aproximado de lotes 358 Síntese para Atendimento ao AUTO DE REGULARIZAÇÃO APOSTILADO:"ÁREAS PÚBLICAS SERAO COBRADAS DO LOTEADOR NOS TERMOS DA LEI"- AUTOS 583.00.2008.1735960-1\VRP-						
SQL 6383584057449						
MOC/GEGRAN 43163						
Proprietário/ Loteador						
Nome(s) Proprietário(s) CARLOS ROBERTO LOMBARDI				Endereço		
Nome(s) Loteador(es) JOSE MARIA DA SILVA				Endereço		
Áreas em M2						
Área Total 169.430,88	Institucional 0,00	Reservada 0,00	Lotes 51.909,40	Espaço Livre 0,00		
Verde: 973,47	Desapropriada 0,00	Vias/Ruas 14.685,59	Remanescente 101.862,42	Independente 0,00		
Processo para Regularização						
Despacho Deferido						
Processo de Arruamento Não						
Arr.	No. Processo			Alvará		
Auto de Regularização	Sim	Data	18/04/2008	No. do Auto	20032647901	
No. Processo	199000004721					
Aceitação	Nao					
No. Processo				Data	01/01/1900	
Plantas						
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização		
Planta AU			23/6367/01	Em Resolo		

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel Identificação do Loteamento						Pag. 2
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199000004721		Rural	Z-8-100-5		Extraviado	Nao

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Nao	Está Inscrito? Nao
Foi Doador? Nao	Proc.Está Prescrito? Nao
Têm Anuência Estadual? Nao	NºProc/SMA
Origem	Cod.Loteam,
Existe Depósito Judicial? Sim	É Área de Preservação Ambiental? Nao
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi? Nao Consta
É Ocupação? Nao	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"? Sim	Existe PRL? Nao
Área de Risco? Nao Consta	
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Matrícula	49193		07		28	169.430,88

Processo / Procedimento				
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença
Ação Criminal				
Observação				

Notificação		
Tipo	Processo	Folha
MP/PJHurb		
AR		
Outros		

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Sylvia Regina Rodrigues Damião	RESOLO-3	07/07/2008

Ficha 18 – Jardim São José - Limoeiro 3

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodram/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199200004288		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao Consta

SubPrefeitura	SÇO MATEUS	Distrito	IGUATEMI
Tipo de Regularização/Assunto do	Loteamento	Programas Internos	
Nome do	Jardim	SAO JOSE - LIMOEIRO 3	
Acesso Principal	Estrada	DA TERCEIRA DIVISAO	Ano Prov. 1990 No. Aproximado de lotes 192
Síntese para Atendimento ao	AUTO EMBARGO 05/12/91-NOT.IRREG.28/01/92-VILAS LIMOEIRO/LEME/MARIANOS/JD.LIMOEIRO/3O.DIVISAO-Z-8-100 / SITIO DOS FRANCAS.		

SQL

MOC/GEGRAN 43163

Proprietário/ Loteador	
Nome(s) Proprietário(s) ROQUE SANTANA/ROSALINA MISSURIN	Endereço
Nome(s) Loteador(es) CENTRO COMUNITARIO DAS VILAS	Endereço

Áreas em M2				
Área Total	Institucional	Reservada	Lotes	Espaço Livre
35.852,88	752,52	0,00	0,00	0,00
Verde:	Desapropriada	Vias/Ruas	Remanescente	Independente
2.320,66	0,00	6.973,32	0,00	0,00

Processo para Regularização	
Despacho	
Processo de Arruamento	
Arr.	No. Processo
Auto de Regularização	Alvará
	Data
No. Processo	No. do Auto
Aceitação Nao	
No. Processo	Data

Plantas				
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel Identificação do Loteamento						Pag. 2
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Ativo
199200004288		Rural	Z-8-100-1		Extraviado	Nao Consta

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização?	Nao
Está Inscrito?	Nao
Foi Doador?	Nao
Proc.Está Prescrito?	
Têm Anuência Estadual?	
Origem	NºProc/SMA
Existe Depósito Judicial?	Nao
Cod.Loteam,	
É Área de Mananciais?	Nao
É Área de Preservação Ambiental?	
É Ocupação?	Existe Área Non Aedificandi?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"?	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
Área de Risco?	Existe PRL?
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Transcrição	8159		07		95	81.731,09

Processo / Procedimento				
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença
Observação				

Notificação		
Tipo	Processo	Folha
MP/PJHurb		
AR		

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Sylvia Regina Rodrigues Damião	RESOLO-3	01/06/2006

Ficha 19 – Jardim Laranjeiras

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Prodam/Sisprel						Pag. 1
Identificação do Loteamento						
No. Processo	Pasta	Area	Zona	Programa	Situação do	Encerrado
197800061850		Urbana			Extraviado	Nao Consta
SubPrefeitura SÇO MATEUS Distrito IGUATEMI Tipo de Regularização/Assunto do Programas Internos Nome do Jardim LARANJEIRAS Acesso Principal N/ao Consta NÇO CONSTA NO PROC Ano Prov. 1978 No. Aproximado de lotes 512 Síntese para Atendimento ao						
SQL						
MOC/GEGRAN						
43161						
Proprietário/ Loteador						
Nome(s) Loteador(es)				Endereço		
ARTUR PEREIRA				NÇO CONSTA NO PROC		
Áreas em M2						
Área Total	Institucional	Reservada	Lotes	Espaço Livre		
226.678,68	0,00	0,00	133.816,40	26.523,18		
Verde:	Desapropriada	Vias/Ruas	Remanescente	Independente		
0,00	0,00	55.559,10	10.780,00	0,00		
Processo para Regularização						
Despacho Deferido						
Processo de Arruamento Não						
Arr.		No. Processo		Alvará		
Auto de Regularização		Sim	Data 04/07/1980	No. do Auto 03880		
No. Processo						
Aceitação Nao						
No. Processo		Data 01/01/1900				
Plantas						
Tipo de Planta	Processo	Folha	Número do AU	Localização		
Planta AU			04/2106/81	Em Case		

Prefeitura do Município de São Paulo 17/08/2011 Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - Resolo Levantamento de Processos de Regularização de Loteamento						Data
Identificação do Loteamento						Pag. 2
Prodram/Sisprel						
No. Processo	Pasta	Área	Zona	Programa	Situação do	Encerrado
197800061850		Urbana			Extraviado	Nao Consta

Dados Técnicos e Administrativos	
Tem Averbação da Regularização? Sim	Está Inscrito?
Foi Doador?	Proc.Está Prescrito?
Têm Anuência Estadual?	NºProc/SMA
Origem	Cod.Loteam,
Existe Depósito Judicial? Nao	É Área de Preservação Ambiental?
É Área de Mananciais? Nao	Existe Área Non Aedificandi?
É Ocupação?	Tem Termo de Compromisso do Loteador?
O Processo contém Despacho "Ex-officio"?	Existe PRL?
Área de Risco?	
Observações	

Dados Jurídicos / Situação Registrária						
Tipo	Número	Data	CRI	Processo	Folha	Área
Transcriç.º Av.	89616	07/10/1981				0,00
Transcriç.º	98616		07			0,00
Processo / Procedimento						
Tipo	Processo	Folha	Número do Procediment	Sentença		
Observação						

Notificação		
Tipo	Processo	Folha

Dados fornecidos por:		
Técnico	Unidade	Data
Sylvia Regina Rodrigues Damião	RESOLO-3	27/07/2005

CAPÍTULO 3

MUDANÇAS NA DINÂMICA SOCIOESPACIAL

Este capítulo trata de processos que tem orientado a expansão urbana de São Paulo, em especial nas áreas de fronteira da cidade.⁵⁹ Nesta análise destacamos o início da década de 1980, momento em que se registraram dois fatos, que segundo nossa hipótese, foram responsáveis por uma mudança expressiva na dinâmica espacial da metrópole: a introdução de novos marcos regulatórios sobre o uso do solo e as ocupações de terra por movimentos organizados.

Inicialmente recuperamos as formas de crescimento ocorridas entre as primeiras décadas até os anos 70 do século passado, período em que houve um espraiamento da cidade, ou um processo de expansão periférico conduzido pela atividade de loteadores e concessionários de ônibus; em seguida assinalamos o crescimento exponencial de núcleos favelados a partir do início da década de 70, que registrava a cifra de 1,0% da população do município paulista, atingindo 8,72% em 2000, segundo o IBGE; destacamos os anos 80 como um ponto de inflexão na dinâmica espacial da cidade, com a eclosão dos movimentos sociais de luta por moradia e a constituição de nova legislação urbanística, e por fim anotamos que os anos 90 promoveram novas formas de produção e apropriação do espaço nas regiões de fronteira, onde se articularam novos agentes

⁵⁹ O tema da fronteira urbana será tratado no último capítulo deste trabalho, em especial no que diferencia esta categoria daquilo que comumente tem se designado por periferia.

responsáveis – até os dias de hoje – pelo avanço descontrolado da urbanização e também dos limites da cidade.

A resolução da questão fundiária, central nos processos de expansão urbana, se tornou mais complexa e não obstante o crescimento continuar ocorrendo de forma horizontal e pobre nos limites da cidade – onde as unidades habitacionais são autoconstruídas, com enorme precariedade de infra-estrutura – passa pela articulação de novos atores que promovem a implantação de loteamentos à revelia dos procedimentos formais de parcelamento do solo.

O capítulo compreende ainda, uma discussão das diferentes abordagens sobre os processos de expansão na cidade de São Paulo relacionando, porém, o debate sobre a segregação e suas diferentes concepções, com a dimensão locacional deste fenômeno.

3.1 PROMOTORES IMOBILIÁRIOS E EMPRESAS DE ÔNIBUS COMANDO PRIVADO NA EXPANSÃO DE SÃO PAULO

Desde a virada do século passado, na primeira fase da industrialização, a construção dos bairros operários, inicialmente localizados em setores centrais da cidade (como Brás, Moóca, Pari, Belenzinho, Bom Retiro, Ipiranga), acompanhou a implantação industrial ao longo das ferrovias, seguindo os eixos da antiga São Paulo Railway, hoje Santos-Jundiaí e da Central do Brasil. A descrição da geomorfologia associada às características da ocupação feita pelo geógrafo Ab'Sáber (2004) nos ajuda compreender a ocupação do sítio original da cidade:

“Nas porções enxutas da planície do Tietê, assim como nos terraços aluviais marginais e nas zonas de transição entre os terraços e os flancos mais suaves das colinas terciárias (seguem, grosso modo, a orientação leste-oeste do Tietê), alinham-se as instalações ferroviárias e as áreas industriais da cidade. As ferrovias seguiram as zonas de transição entre as planícies aluviais e as colinas mais suaves, superpondo-se, muitas vezes, nos principais tratos de terraços fluviais que a região de São Paulo apresenta. As áreas baixas e mal drenadas, dotadas de extensos cinturões meândricos que por muito tempo foram baldias, que isolavam as principais colinas urbanizadas, constituem parte dos espaços urbanos-industriais da cidade, atualmente em franca desindustrialização. Nota-se, imediatamente que a maior porcentagem dos bairros residenciais coincide com os diversos níveis das colinas, ao passo que a grande maioria dos bairros industriais e operários antigos se justapõe aos terraços e planícies aluviais do Tietê e de alguns de seus afluentes” (AB’SÁBER, 2004, p. 139).

Sampaio (1994) cita um relatório da municipalidade, do ano de 1893, que descreve as péssimas condições de vida a que estavam submetidos os moradores de cortiços e outros tipos de habitação do distrito de Santa Efígenia⁶⁰. Neste documento é recomendado o aparelhamento da iniciativa privada para a construção de vilas e habitações sendo, no entanto, o Estado responsável por uma grande contrapartida: a desapropriação dos terrenos necessários para as obras; a isenção de taxas e direitos; a garantia de renda mínima de 10% sobre as quantias despendidas na execução das construções, e ainda, a concessão de transporte “por ônibus ou diligências se não for possível a concessão de linha de bonde desde o centro da cidade até a sede da vila operária” ou onde este for inacessível. Segundo a autora:

“Encontramos nesse documento as diretrizes do que viria a ocorrer na evolução do espaço urbano de São Paulo: a extensão da cidade em direção à periferia e aos municípios vizinhos, a tendência à expulsão da população trabalhadora da região central, sua segregação espacial em áreas mais distantes do núcleo central da cidade, e a delegação à iniciativa privada das providências relacionadas à ocupação do solo urbano, principalmente ao que diz respeito aos setores habitacionais e de transportes” (SAMPAIO, 1994, p. 20).

Assinalamos dois aspectos que merecem destaque no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX: o primeiro é que população de São Paulo cresce vertiginosamente, fato que tem a ver com a intensa imigração de mão-de-obra da Europa, que provocou o acréscimo de

⁶⁰ Trata-se do “Relatório da Comissão de Exame e Inspeção das Habitações Operárias e Cortiços no Distrito de Santa Ifigênia”, de 1893.

O mapa apresentado (Fig. 18) registra esta situação, ou seja, a expansão viária radioconcêntrica (vias radiais e perimetrais) ocorrida em todas as direções da cidade, acompanhada *pari passu* dos itinerários de ônibus, assinalados em vermelho. O mapa, datado de 1939, informa ainda as linhas de bonde, *tramways* e estradas de ferro, porém foi o ônibus que acabou por se constituir (no lugar dos bondes) no principal transporte de massa da cidade de São Paulo que passou a ser conduzida, a partir de 1930, pelas idéias do novo urbanismo modernizador do “Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo” de Prestes Maia, que viria a ser prefeito nomeado no período de 1938 a 1945.⁶³

O desenvolvimento industrial de São Paulo nas primeiras décadas do século XX foi sustentado por diversos fatores associados: existência de capitais acumulados originados na exportação do café; disponibilidade de mão-de-obra não qualificada e livre, como consequência da extinção do trabalho escravo; afluxo intenso de imigrantes europeus para trabalho qualificado nos estabelecimentos industriais; condições geográficas e climáticas favoráveis; formação de densa rede ferroviária, ao longo do último quarto do século XIX, notadamente para o interior e o litoral e, por fim, fornecimento de energia elétrica a preços relativamente baixos

⁶³ É a partir desta época e das décadas seguintes que o urbanismo rodoviarista vai ganhar força, privilegiando o transporte de caráter individual e motorizado, em detrimento do coletivo e público. Conforme Leme (1990), “As vias radiais fariam a ligação do fluxo principal, da periferia para o centro e vice-versa, ligando a área central aos bairros externos e às estradas principais, enquanto que as vias perimetrais fariam a ligação entre bairros e das radiais entre si. O Plano propunha 17 vias radiais, sendo que algumas destas resultariam da adaptação e melhoramento do sistema existente; e três anéis viários: o perímetro de irradiação, envolvendo a área central, desviando o tráfego de passagem; o boulevard exterior correndo sobre o leito das ferrovias e o circuito das parkways (vias parque), que circundava a área urbanizada da época e corria pelas margens do Tietê e Pinheiros conectando diversos parques, e para tanto teria características semelhantes, tais como arborização, ajardinamento e pouca densidade construtiva”. Apud E. Nobre, em “A Atuação do Poder Público na Construção da Cidade de São Paulo: a influência do Rodoviarismo no Urbanismo Paulistano”, Revista AU, fev/2010.

(RATNER, 1972). Acrescente-se a estas condições, duas de especial significação para a industrialização, também propiciadas pela cafeicultura: a formação em São Paulo de ampla rede bancária, capaz de constituir um mercado de capitais de âmbito nacional e internacional, e o fato da cidade ter um forte mercado de trabalho, ou seja, dois fatores essenciais para o desenvolvimento industrial (SINGER, 1977).⁶⁴

São Paulo já era, portanto, bem no início do século passado, um centro administrativo, comercial, financeiro e ainda de significativa atividade imobiliária e de indústria da construção, cujo destaque deve ser dado às atividades e serviços bancários, que desempenharam papel importante no desenvolvimento capitalista no Brasil. Com as crises sucessivas da cafeicultura e em especial durante a primeira guerra mundial penetram em todos os setores da economia brasileira, financiando as atividades mais diversas: o comércio, a importação, a exportação, o açúcar, o café e também a indústria (SILVA, 1978).⁶⁵

O reflexo que esta situação proporciona na estrutura urbana é notável. Segundo Someck (1997), no ano de 1939 a verticalização, embora ainda circunscrita a área central da cidade, compreendida pelo triângulo histórico e centro expandido, atingia o número de 813 edifícios, a maioria de uso de atividades do terciário, sendo que estavam registrados 1.232

⁶⁴ Singer assinala o fato de que a formação da lavoura cafeeira “constitui um grande sorvedouro de recursos” exigidos inicialmente para sua abertura, já que a produção só ocorre após 5 ou 6 anos e o plantio ser realizado com mão-de-obra escrava, o que significa a imobilização de grandes capitais. Singer, Paul. “Desenvolvimento econômico e evolução urbana”. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1977.

⁶⁵ Silva aponta que os bancos que “adiantam o dinheiro necessário ao financiamento da indústria, do comércio e da agricultura, que entram em relação com os compradores e vendedores no estrangeiro, que encaminham os investimentos estrangeiros, que dominam e dirigem toda a vida econômica do país”. Cf. Leôncio Basbaum, em “História Sincera da República, 1889-1930”, apud Silva, 1978. Segundo ainda o mesmo autor, em 1907 a cidade possuía 326 empresas, com 24.186 empregados; em 1920, o número de 4.145 empresas, com 83.998 trabalhadores, e em 1929, 6.923 empresas com 148.376 operários.

elevadores. Ocorre, por um lado, forte adensamento do centro, com a verticalização avançando “para o largo do Arouche e imediações, nos bairros de Santa Efigênia, Higienópolis e Liberdade, com mais intensidade, marcando a extensão rumo ao setor sudoeste. Nesta época, outra frente de verticalização aparece no eixo da Avenida Paulista, como é o caso de um edifício na Praça Oswaldo Cruz, propriedade de Alberto Byington” (SOMECK, 1997, p. 71).

De outro lado, acontece a expansão periférica patrocinada por agentes privados, com ampla participação de empresários e imobiliárias que lançam loteamentos populares que se alastram em todas as direções ao redor do centro.⁶⁶

A pesquisa efetuada por Sampaio (1994) assinalou que industriais e comerciantes participaram ativamente de empreendimentos imobiliários na época do encilhamento⁶⁷ e nas décadas posteriores.

“Resultou, de nosso esforço de classificar os empresários imobiliários, a constatação de que na maioria dos casos examinados, a atividade de lotear não constitui a única e nem a mais importante atividade da empresa. Desenvolviam, além de atividades imobiliárias, atividades bancárias, por exemplo os Munhoz, os Amaral, os Alonso, Antonio Estevão de Carvalho. As famílias Álvares Penteado, Amaral, Alves de Lima, além de negociarem com terra urbana eram fazendeiros de café e

⁶⁶ Cabe destacar que no período que antecede a virada do século XX e nas primeiras décadas houve o loteamento das chácaras existentes ao redor do centro, dando origem a diversos bairros. A característica do espaço urbano, no entanto, era a concentração e a justaposição de funções relacionadas à habitação, indústria, comércio e serviços. Os bondes, inicialmente os tramway da Cantareira e Santo Amaro, e as ferrovias – São Paulo Railway, Central do Brasil e Sorocabana – foram fortes indutores da urbanização.

⁶⁷ Período de elevada inflação que ocorreu logo após a proclamação da república, provocado por medidas de ampliação do crédito. É provável que tenha ocorrido forte migração de capitais para os setores da construção civil e expansão urbana, típicos de épocas de crise.

exerciam importante atividade construtiva na cidade, pois a Companhia Comercial e Construtora era uma das grandes construtoras da cidade nos anos 40, 50 e 60. Os Gonçalves, os Matarazzo, os Álvares Penteado, os Abdalla e mais uma vez os Alonso, além de industriais, eram também empresários imobiliários” (SAMPAIO, 1989).

Entre os empreendedores, a autora destaca os Matarazzo, promotores dos loteamentos Jardim Matarazzo, Vila São Francisco e Parque dos Príncipes, os dois últimos em Osasco-SP; os Álvares Penteado, proprietários da Vila Normanda, atual Av. Ipiranga, da gleba de Heliópolis e de toda a área onde se desenvolve o projeto Tamboré, em Barueri-SP; os Lutfalla e os Abdalla, do ramo industrial, mas responsáveis pela Vila Mirante; Afonso de Oliveira Santos, do setor tipográfico, que parcela Americanópolis (sete alqueires de terra entre Jabaguara e Santo Amaro); os Mazzei, do ramo de materiais de construção, com atuação na zona norte parcelam a Vila Mazzei, Vila Nova Mazzei, Vila Mariza Mazzei, Vila Isolina Mazzei e Vila Nilo; os Baruel, do setor farmacêutico são loteadores da região da Casa Verde; os Munhoz, da área de construção parcelam extensas áreas em Itaquera, Guaianazes, Vila Prudente e Santo Amaro, sendo responsáveis por mais de 60 mil lotes; Antonio Estevão de Carvalho, da Casa Bancária A. E. Carvalho, responsável pelos maiores loteamentos da zona leste, a Cidade Patriarca e Cidade A. E. Carvalho, no extremo da linha férrea da Central; a Sociedade Comercial Construtora S/A, conhecida por obras viárias em São Paulo, que integrou os sócios de origem industrial Fabio Silva Prado (ex-prefeito de São Paulo) e João Gonçalves (dono da fábrica Copag) tendo promovido o loteamento do Jardim Morumbi (para alta renda) e do Parque Edu Chaves,

no distrito do Jaçanã, este já seguindo novas frentes de expansão propiciadas pela construção de novas rodovias.

FIG. 27. Planta do Loteamento Jardim Matarazzo.

Parcelamento efetuado junto à ferrovia Central do Brasil e estação 'Comendador Ermelino', na zona leste.

FIG. 28. Planta do Loteamento no Bairro da Moóca.

Parcelamento industrial e residencial efetuado junto à ferrovia Santos-Jundiaí. No sentido longitudinal da imagem o projeto das ruas dos Trilhos, da Moóca, Oratório e Paes de Barros.

FIG. 29. Planta do Loteamento Villa Aricanduva.

Parcelamento efetuado junto à ferrovia Central do Brasil e o Rio Aricanduva, na zona leste.⁶⁸

Os loteamentos, que inicialmente acompanharam os eixos ferroviários (Fig. 25) e a implantação industrial, conforme exemplos apresentados (Fig. 27 a 29), posteriormente se espalharam pelo território, seguindo a

⁶⁸ Imagens obtidas em Sampaio (1989).

mobilidade do transporte sobre pneus dos ônibus. A partir da década de 1940 a expansão urbana passa também acompanhar os novos vetores de acesso produzidos pela construção de auto-estradas, a exemplo da Anchieta, Anhanguera e Presidente Dutra.⁶⁹ Langenbuch (1968) destaca que as auto-estradas, apesar de concebidas para tráfego de longo percurso funcionaram como importante agente do desenvolvimento suburbano.

“As ‘auto-estradas’ surgiram tendo em vista o tráfego extra-regional, em atendimento a uma necessidade que já se fazia sentir de há muito. Contudo, as ‘auto-estradas’ passaram a ter participação destacada no processo de metropolização dos arredores paulistanos. Isto por permitirem um tráfego rápido e intenso – vantagem não proporcionada pelas rodovias de tipo comum – e por terem sido instaladas em áreas ainda pouco afetadas pela suburbanização, onde grandes glebas ainda não retalhadas estavam potencialmente a disposição do processo”. (LANGENBUCH, 1968, p. G34 e G35)

A pesquisa efetuada por Sampaio, e a pergunta que formula (*quem eram os loteadores?*) revela que as formas de produção e apropriação do espaço estiveram sob o comando de agendes privados – promotores imobiliários e proprietários de empresas de ônibus – em sua maioria industriais e comerciantes, que por mais de meio século promoveram formas de expansão especulativas e sem controle, cujo resultado é uma

⁶⁹ Cabe considerar um fato que provocou desestímulo à produção de moradias de aluguel pela iniciativa privada e acelerou a proliferação de loteamentos populares: o congelamento dos aluguéis instituído, a partir de 1942, pela Lei do Inquilinato. Para um estudo da intervenção do Estado no setor habitacional, ver Bondukil (1998).

cidade espraiada, desarticulada e com de extensas áreas sem títulos ou registros imobiliários.⁷⁰

Da mesma forma, Caldeira (2003) também afirmou que os agentes da expansão urbana eram particulares – as empresa de ônibus e os loteadores – portanto, sem formas de regulação estatal ou planejamento da ocupação. A expansão da cidade deu-se ao sabor dos interesses de empresas particulares que forneciam um transporte irregular e aleatório, e dos agentes imobiliários que promoviam o parcelamento de áreas distantes deixando, todavia, vazios intersticiais e especulativos para venda posterior a preços mais altos.

A investigação que deu origem a este trabalho, inicialmente realizada em dois assentamentos clandestinos localizados no distrito do Iguatemi (extremo da zona leste da cidade) procurou responder à mesma questão, porém sob outro contexto: quem são os agentes do processo e como se relacionam para resolver a questão do acesso a terra, demanda que está no cerne dos problemas urbanos e habitacionais?

⁷⁰ A autora realizou pesquisas junto a órgãos municipais, como o Departamento de Parcelamento do Solo-PARSOLO e o Departamento de Rendas Imobiliárias-RI, na Junta Comercial do Estado de São Paulo e ainda entrevistou pessoas relacionadas (parentes e empregados) a diversos empreendedores imobiliários. Diferentemente de outros autores (Cardoso, Camargo, e Kowarick, em 'Considerações sobre o desenvolvimento de São Paulo. Cultura e Participação') descobriu que o empresariado industrial, mesmo em fases anteriores a expansão metropolitana esteve diretamente interessado nos negócios imobiliários.

3.2 NOVAS QUESTÕES NO PROCESSO DE EXPANSÃO DA FRONTEIRA

Conforme a Fig.30 apresentada a seguir, até o período 1930-1949 (assinalado em azul claro) pode-se afirmar que São Paulo ainda era uma 'cidade concentrada', tendo como característica o fato de diferentes classes sociais coabitarem o mesmo espaço urbano, embora segregadas por diferentes tipologias habitacionais. O principal meio de transporte operava sobre trilhos – bonde, tramway e trem – e o processo de crescimento urbano ocorria com a integração de novos loteamentos e núcleos, cujos vetores de expansão eram as próprias linhas férreas.⁷¹

A forte expansão da cidade ocorreu nos períodos de 1950-1962 e 1963-1974, assinalados em verde claro e amarelo, quando o processo migratório se intensificou e o transporte de ônibus passou a ter progressivamente a supremacia dos deslocamentos. A 'cidade espraiada' estendeu seus limites desmesuradamente, sem formas de regulação pelo poder público (o 'laissez-faire urbano') e promoveu outro tipo de segregação: a separação das classes sociais no espaço urbano. Durante pelo menos três décadas São Paulo cresceu sob o trinômio do loteamento precário e distante, autoconstrução e casa própria, padrão que não se extinguiu, mas que desde os anos 80 se encontra sob o comando de novos agentes que promovem a ocupação e parcelamento de terrenos sobre áreas de zoneamento restritivo e proteção ambiental, como assinalam as pesquisas desenvolvidas neste trabalho.

⁷¹ Ver Fig. 18.

FIG. 30. Expansão da área urbanizada Município de São Paulo. 1881-2002.

Em 1920 São Paulo registrava 579.033 habitantes e em 1950 2.189.096. A taxa de crescimento começa a declinar a partir da década de 70, quando a população já atingia 5.924.615 habitantes.

Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano-EMPLASA, 2002/2003. Fundação SEADE. SEMPLA/DIPRO.

O que se infere da observação do mapa é que a forma de expansão periférica sofrerá mudanças a partir da década de 1970, período que incorporou, em números absolutos, mais de 2,56 milhões de novos habitantes à cidade, enquanto que os anos 80 responderam por 1,11 milhão, os anos 90 por 824,88 mil e a primeira década deste século 819,25 mil. O declínio nas taxas de crescimento populacional apresentou reflexos no processo de urbanização, quando se observa que o avanço já não ocorria por grandes extensões territoriais, mas pela ocupação de caráter mais

intensivo, em áreas menores e sobre espaços remanescentes das décadas anteriores (marcados em amarelo). Ocorreu ainda a incorporação de manchas menores e esparsas à trama urbana, notadamente a partir da década de 80 (em marrom claro, vermelho e marrom escuro). Neste caso observa-se que o processo também ocorreu nas porções consolidadas, mas sobretudo nas regiões mais afastadas e de fronteira, adentrando outros municípios.

Em termos gerais houve um adensamento das áreas já ocupadas, com forte verticalização nas regiões centrais, ao mesmo tempo em que se verificou aumento da população favelada e sua periferização⁷², bem como a ocupação de espaços vazios, remanescentes da construção de ferrovias e avenidas, margens de cursos d'água, baixos de viadutos e encostas. Intensificaram-se as ocupações de terrenos, inclusive sobre áreas de preservação ambiental e ocorreu maior imbricação das classes sociais no espaço urbano (em especial com a proliferação de favelas a partir de 1970), o que não significa necessariamente menor segregação socioespacial, tendo em vista o isolamento promovido pela disseminação da forma condominial de ocupação do espaço, ou o aparecimento dos novos enclaves murados e fortificados (Caldeira, 2003).

Vale realçar o papel que as reivindicações dos movimentos sociais nos anos 70 e 80 exerceram sobre o poder público para instalação de infraestrutura de serviços e transporte, melhorando as condições de

⁷² Os censos do IBGE de 1980 a 2000 apontam que o crescimento populacional da cidade, apesar de menor, ocorreu exclusivamente de forma periférica. As regiões mais afastadas, que denominamos de fronteira, incorporaram nada menos do que 2,4 milhões de habitantes, reproduzindo um padrão de ocupação extensivo, pobre e de baixa densidade.

habitabilidade do espaço periférico. Este fato promoveu uma maior heterogeneidade urbana e social, e possibilitou o avanço do mercado imobiliário sobre áreas mais carentes, menos providas de equipamentos urbanos e com maiores restrições de acesso. Como era de se esperar, a intervenção do Estado legalizando a terra e provendo serviços provocou um processo de valorização do solo e consequentemente expulsão dos mais pobres para as áreas de fronteira, e mesmo para outras cidades fronteiriças.

Duas importantes transformações ocorreram nas formas de provisão habitacional e de apropriação do espaço. A primeira diz respeito ao período compreendido entre o final do século XIX e as primeiras décadas do XX (a cidade compacta), quando a questão habitacional se manifestava pela precariedade das condições de vida da população moradora em cortiços. Nesta época a grande maioria da classe trabalhadora não era proprietária do imóvel no qual vivia, mas pagava aluguel. Contrariamente, a expansão do período subsequente, até o final da década de 70, com base no loteamento precário, autoconstrução e casa própria viabilizado pelo transporte de ônibus (a cidade espraiada), significou um processo no qual a população adquiria um lote para instalar progressivamente sua moradia, tornando-se assim proprietária do imóvel, mesmo considerando o alto grau de informalidade na produção do espaço. O movimento popular viria exercer forte pressão sobre a municipalidade durante décadas, com as lutas pela legalização da posse, que implicavam não apenas a regularização jurídica para obtenção do registro definitivo, mas também a regularização

urbanística do parcelamento. Os dados dos censos apontaram justamente esta inversão, quando a última amostragem revelou que do universo de 3,57 milhões de domicílios da cidade, 2,50 milhões são próprios (70% do total) e 840 mil são alugados (23%), uma situação inversa da que ocorria na década de 30 do século passado, momento que ainda imperava a produção rentista de provisão de moradias para os operários.

A segunda transformação se relaciona ao fato de que no período de expansão extensivo e periférico da cidade, compreendido entre a década de 40 e o final dos anos 70, o que caracterizou a apropriação do espaço foi o fato de que havia o lançamento de loteamentos nos quais os lotes eram vendidos. Regular ou irregularmente (na maioria dos casos) foi a venda de lotes em condições de aquisição pela população – que progressivamente promovia a construção da casa – a forma pela qual era viabilizado o acesso à habitação. Novas práticas, a partir do início da década de 1980, irão extinguir a figura do loteador tradicional e conseqüentemente não mais a venda de lotes, mas a ocupação massiva de terrenos, sobretudo em regiões de expansão da fronteira urbana passarão a responder pela apropriação descontrolada do espaço.

A dinâmica sócioespacial, ou o padrão de expansão periférico sofrerão mudanças, tendo em vista a presença de três fatores articulados: a criação de nova legislação federal, que passou a regular a produção de loteamentos; o avanço da urbanização, que encontrou limites físicos e ambientais para a expansão no município, e a entrada em cena de movimentos organizados de ocupação de terras.

O primeiro fator se refere à instituição de um novo marco legal, a Lei Federal 6.766 de 1979, que passou não apenas a inibir, mas desestimular o lançamento de novos loteamentos, que deveriam contar com a aprovação de projetos, o prévio registro do empreendimento e execução de obras de infra-estrutura. O segundo revela que a frente de expansão urbana “encostou” nas áreas de preservação ambiental e de proteção de mananciais, sendo ao norte o maior limite representado pelo Parque Estadual da Cantareira, e o sistema de abastecimento que leva o mesmo nome e responde por 49% da demanda de água da capital; ao sul as bacias de proteção aos mananciais hídricos, que respondem por 21% do abastecimento da cidade (represas Billings e Guarapiranga), e a leste as extensas áreas de cobertura vegetal das antigas zonas rurais (Z8-100). O terceiro fator está relacionado à ação organizada dos movimentos de luta por moradia e ocupação de terrenos, que assume fortes proporções em São Paulo, com o envolvimento de milhares de pessoas em conflitos pela posse da terra. Estes aspectos, no que concerne aos efeitos do novo arcabouço legal, às questões ambientais e à ação dos movimentos populares serão abordados de forma mais detalhada no decorrer deste capítulo.

Os três fatores mencionados irão responder não exatamente por uma mudança física no padrão de expansão periférico da cidade, já que o crescimento continua ocorrer de forma extensiva, com baixas densidades, pobre e precário, mas por uma nova forma de articulação entre os agentes envolvidos nos processos de produção e apropriação do espaço, tal como

sinalizam o conjunto de pesquisas institucionais e de campo realizadas neste trabalho.

A ocupação de terrenos nos anos 80 esteve pautada pela ação de movimentos organizados sobre áreas de desocupadas, muitas de grandes dimensões, como nos casos das propriedades da Santa Casa de Misericórdia, Radio Televisão Record e do IAPAS, órgão da Previdência Social, sendo este último caso, conhecido como da Fazenda Itupú, apresentado em detalhe no próximo item. A questão que iremos discutir – evidenciada pelos dois estudos de caso apresentados e que se encontra na base de nossa hipótese – está relacionada ao fato de que nos anos 80 e 90 as restrições ao parcelamento da terra, onde se impõem o novo marco regulatório e os limites ambientais a expansão urbana chamou a “atenção” de um conjunto de agentes onde se incluem proprietários de terra, grileiros, “laranjas” e empresas de construção civil que “perceberam” que era possível formar “associações comunitárias”, organizar processos de ocupação e por fim pleitear a legalização de assentamentos sobre áreas de restrição ambiental ou sobre zoneamento impeditivo ao parcelamento.

As ocupações de terra, inicialmente articuladas pelo movimento popular organizado nos anos 80 e posteriormente por agentes interessados em urbanizar áreas com fortes restrições legais, avançaram sobre regiões de fronteira e outros municípios, mas também incidirão, em especial a partir dos anos 90, sobre vazios remanescentes das décadas anteriores, neste caso disputando “palmo a palmo” com o mercado imobiliário a ocupação de terrenos em áreas consolidadas e valorizadas da cidade.

As regiões de fronteira urbana examinadas neste trabalho correspondem aos períodos mais recentes de expansão, que coincidem com queda expressiva nas taxas de incremento populacional da cidade, não obstante o fato de que todo o crescimento vem ocorrendo de forma fronteiriça com outras cidades da região metropolitana, conforme indicam dados censitários. O processo de expansão avançou sobre as áreas de mananciais (APAs do Sistema Cantareira e do Rio Paraíba do Sul) e preservação ambiental (Pq. Estadual da Cantareira e do Jaraguá) ao norte; de proteção de mananciais e dos aquíferos ao sul (represas Billings/Guarapiranga, APA Capivari-Monos e Pq. Estadual da Serra do Mar), e aquelas definidas no antigo zoneamento como zonas rurais (Z8-100), a leste, que neste caso permitiam o parcelamento em apenas grandes lotes.

Ocorreu um duplo movimento: de um lado aumento nos índices de população favelada, que registrou a cifra de 1,0% dos habitantes do município no início dos anos 70, tendo atingido os percentuais de 3,95% (335.334 habit.), 7,46% (711.032 habit.), 7,60% (747.322 habit.) e 8,72% (909.628 habit.) nos anos de 1980, 1991, 1996 e 2000 respectivamente.⁷³ Por outro, através de uma mudança na forma de morar das classes média e alta da cidade de São Paulo, que deixaram as áreas centrais da capital para morar em bairros ou regiões mais distantes, como no caso de alguns municípios no noroeste da região metropolitana e em distritos do sul e sudoeste da cidade, neste caso habitados anteriormente por população pobre. As transformações apontadas foram acompanhadas pela introdução

⁷³ Dados do IBGE/Censos Demográficos de 1980 a 2000 e contagem da população em 1996, em Cadernos da Metrópole, N. Especial, Editora PUC-SP. São Paulo, 2004.

e rápida disseminação dos condomínios fechados, com sistemas de controle e segurança patrimonial, que incluíam ainda instalações de uso coletivo para os moradores, os quais Caldeira (2003) denominou de 'enclaves fortificados'.⁷⁴

"Pela primeira vez na história da São Paulo moderna, moradores ricos estão deixando as regiões centrais da capital para habitar regiões distantes. Embora a riqueza continue geograficamente concentrada, a maioria dos bairros de classe média e alta perderam população no período 1980-1996, enquanto a proporção de moradores mais ricos aumentou substancialmente em alguns municípios no noroeste da região metropolitana e em distritos do sudoeste da cidade habitados anteriormente por pessoas pobres. Nessas novas áreas, o principal tipo de habitação é o enclave fortificado" (CALDEIRA, 2003, p. 231).

Veremos a seguir que a década de 1980 apresentou duas questões responsáveis, segundo nosso ponto de vista, por um ponto de inflexão na dinâmica espacial da cidade, no que se relaciona a expansão da fronteira

⁷⁴ Dois grandes empreendimentos construídos no início da década de 1970 – emblemas dos novos enclaves fortificados – são o "Portal do Morumbi", localizado na zona sul, no bairro do mesmo nome e o "Ilha do Sul", implantado na zona oeste, bairro Alto de Pinheiros, mas não na zona sul como pretende equivocadamente o nome. O "Ilha do Sul" compreende empreendimento de 6 torres e 492 unidades habitacionais, de três e quatro dormitórios. Segundo informações do site do empreendimento, o 'portal de entrada' é comparado ao de luxuosos hotéis; possui conjunto esportivo coberto (quadras e piscina); serviços pessoais "disponíveis para tornar a vida mais prazerosa"; sauna; ambientes de estar "onde uma cerveja sempre está a mão"; mesas de snooker; piscinas ao ar livre; quadra de tênis; playground; escolinha; boate; biblioteca; muitos salões de festas e teatro com piano, no qual "Elis Regina já se apresentou".

Já o "Portal do Morumbi" tem outra escala, apresentando 8 torres, 800 apartamentos, e 1700 vagas para automóveis, implantado em meio a uma área com 135.000 metros quadrados de bosques e jardins e ainda 25.000 metros quadrados de áreas cobertas e descobertas destinadas à recreação. O condomínio dispõe ainda de restaurante com delivery e serviço de transporte coletivo, com diversos horários e trajetos para quatro shopping centers: Iguatemi, Morumbi, Eldorado e Jardim Sul. Possui também um shopping próprio, anexo ao empreendimento contendo "boutique, papelaria, cabeleleiro, loja de roupas, lanchonete, livraria, loja de brinquedos, loja de celular, entre outras".

urbana. A primeira, como assinalado anteriormente, refere-se à ação organizada de movimentos populares para ocupação de terras, e a segunda o estabelecimento de novas legislações no âmbito federal e municipal, com o objetivo regular a produção de parcelamentos de terra urbana.

Destaca-se, neste último caso, a entrada em vigor da lei federal 6.766 de 1979 (Lei Lehmann), que passou a coibir os parcelamentos clandestinos, exigindo dos empreendedores a aprovação, registro do empreendimento e implantação de infra-estrutura para a comercialização de lotes. Porém, a eficácia do novo instrumento foi muito baixa, já que pouco se alterou o quadro da ilegalidade na cidade de São Paulo, com termos a oportunidade de examinar neste capítulo.

3.3 DÉCADA DE 1980. OCUPAÇÕES DE TERRA E MOVIMENTOS DE LUTA POR MORADIA

A década de 1980 foi um período que provocou mudanças decisivas nas formas de produção e apropriação do espaço, ou de expansão nas regiões de fronteira e metropolitana em São Paulo. Visando corroborar nossa hipótese de trabalho, apresentamos o histórico de três movimentos de luta por moradia: Jardim Comercial, Vila Remo e Parque Santo Antonio, protagonistas ativos que se constituíram no processo reivindicatório por melhorias urbanas e de ocupações de terras na zona sul da cidade.

Depoimentos de participantes do “1º Encontro dos Movimentos de Moradia”, realizado em 1984, forneceram dados sobre a trajetória dos movimentos e suas ações para enfrentar a questão da falta de moradias na zona sul de São Paulo.⁷⁵

Naquela ocasião os três movimentos mencionados, juntamente com outros grupos, encontravam-se reunidos na “Coordenação das Associações Comunitárias de Construção – Ajuda Mútua e Autogestão”⁷⁶, tendo sua base de atuação localizada na zona sul da cidade de São Paulo, Região Administrativa de Campo Limpo. Segundo relato da FASE (1984).

“Sua população é, hoje, estimada em aproximadamente 600 mil habitantes, apresentando o maior índice de crescimento demográfico da cidade. Entre 1972/73 e 1980, Campo Limpo viu

⁷⁵ O histórico destes movimentos foi apresentado no “1º Encontro dos Movimentos de Moradia”, realizado nos dias 11 e 12 de agosto de 1984 no Instituto Paulo VI, em Taboão da Serra-SP e contou com a participação dos seguintes movimentos: Parque Fernanda, Jardim Comercial, Vila Remo, Parque Santo Antonio, Recanto da Alegria e Associação de Construção Comunitária por Mutirão de São Bernardo.

⁷⁶ A coordenação foi criada no “2º Encontro dos Movimentos de Moradia – Ajuda Mútua e Autogestão”, realizado nos dias 30/11 e 1/12 de 1985, no Instituto Paulo VI, Taboão da Serra-SP. Os demais movimentos participante foram: Jardim Macedônia; Recanto da Alegria; Grajaú; Associação de Construção Comunitária por Mutirão de São Bernardo do Campo e Favela M’Boi Mirim.

sua população crescer em torno de 245.000 a 421.000 habitantes, com um crescimento de 72%, enquanto o crescimento médio em São Paulo, para o mesmo período foi de 32%. No mesmo período de 1972/73 a 1980, o número de favelas cresceu na proporção impressionante de 1,600%, contra 524% no município todo.” (FASE, 1984, p. 34)

“As condições de habitação da região são bastante precárias. Se em 1980 haviam 100 núcleos e favelas, a situação piorou muito entre 1980 e 1984. De acordo com a FABES⁷⁷ temos 184 favelas e ainda segundo dados da SEMPLA existem por volta de 3.000 cortiços na região, com 80.000 moradores” (FASE, 1984, p. 36).

“A região do perímetro urbano que mais parece concentrar terrenos ociosos é a zona sul..., Campo Limpo – uma das áreas com maior incidência de ocupações – tem 71% de terrenos ociosos.”⁷⁸

A partir dos anos 70, com as primeiras formas de mobilização em torno de reivindicações básicas (água, luz, transporte) surgem também, com o agravamento das condições habitacionais, as lutas pela conquista da terra. Segundo relatos apresentados pelos movimentos participantes do 1º Encontro de Moradia.

“Nossa luta começou em busca da conquista por água e luz. Com a formação dos representantes para a comissão, surgiu a idéia de uma entidade, sendo denominada ‘Associação de Favelas do Jardim Comercial e Adjacência.’”⁷⁹

“Nosso movimento por moradia tem suas raízes em uma antiga mobilização dos moradores pela conquista de luz e água para as favelas. Em 1982, na época de chuvas fortes, muitas famílias

⁷⁷ A FABES era a antiga Secretaria Municipal da Família e Bem Estar Social e SEMPLA, Secretaria Municipal do Planejamento.

⁷⁸ Idem, ibidem, pág. 16.

⁷⁹ Movimento de Luta por Moradia do Jardim Comercial.

ficaram desabrigadas ou correndo perigo de vida em seus barracos. Nesta ocasião, lotamos um ônibus e fomos levar a FABES 80 fichas de famílias desabrigadas. O secretário da época não encaminhou nada, alegando que o problema de habitação competia ao prefeito resolver.”⁸⁰

“Nesta nossa região o problema de moradia é o problema igual a milhões de lugares no Brasil. O povo que foi saindo do campo por incentivo do governo para desocupar a terra e facilitar o latifúndio, dizendo que na cidade precisava de mão de obra nas fábricas. E na cidade precisavam de muita gente, pois havia emprego, mas precisava ter muito mais gente do que emprego para ter a mão de obra de reserva para ficar o salário baixo. E as cidades do Brasil foram enchendo. Muita gente para morar, sem nenhum plano do governo para fazer moradias. Ao mesmo tempo, o preço dos terrenos na cidade ia subindo de tal jeito que era impossível construir casas. Foram formando-se grandes favelas, Mas a partir de 1978 as coisas pioraram. Foi agravando muitíssimo o desemprego. O aluguel subindo. Muita gente foi obrigada deixar o aluguel ou o pagamento da prestação para fazer um barraco e sobrar dinheiro para comer, a expressão do povo era: se come não mora, se mora não come. A primeira consequência da miséria é morar mal. Na nossa região todas as áreas da prefeitura vazias foram ocupadas e construídos barracos de madeira ou de bloco”.⁸¹

Conforme histórico apresentado pelo Movimento de Luta por Moradia do Jardim Santa Margarida, que posteriormente se desdobrou no Movimento de Luta por Moradia do Parque Santo Antonio.

“As famílias participantes do movimento são de baixa renda (zero a três salários mínimos), moram em favelas, cortiços, em cômodos de aluguel e moradias cedidas por parentes. Em 1982, no mês de agosto, existiam 1.497 famílias cadastradas, era tanta

⁸⁰ Movimento de Luta por Moradia de Vila Remo.

⁸¹ Movimento de Luta por Moradia do Parque Santo Antonio.

gente que a assembléia era realizada fora da igreja. Então uma parte começou a se reunir na igreja do Parque Santo Antonio que é hoje o 'Movimento de Luta por Moradia do Parque Santo Antonio'."

Um marco importante nos conflitos pela posse da terra na região foi a invasão da Fazenda Itupú, propriedade do IAPAS⁸² em setembro de 1981.

"O 'Movimento de Luta por Moradia do Jardim Santa Margarida', também conhecido como 'Parque Fernanda', está na luta desde setembro de 1981 quando várias famílias ocuparam a Fazenda Itupú de propriedade do IAPAS, e o terreno da Rádio e TV Record. Este movimento é um dos primeiros na luta por moradia em São Paulo. As famílias chegaram a demarcar os lotes e em seguida foram despejadas sob forte repressão policial. A partir daí as famílias começaram a se reunir na igreja do Jardim Santa Margarida e convidar outras famílias para a luta por moradia e surgiram famílias de várias regiões do município de São Paulo. O movimento cresceu rapidamente em termos quantitativos. Foram distribuídas fichas cadastrando as famílias pelo próprio movimento e decidiu-se pela formação de uma comissão composta por representantes de cada bairro onde residiam os participantes do movimento." ⁸³

Durante seis dias do mês de setembro de 1981, do dia 07 (dia da independência) a 12 de setembro de 1981, o jornal FOLHA DE S.PAULO noticiou em primeira página os eventos relacionados à ocupação e reintegração de posse da Fazenda Itupú, uma área desocupada, com 672.000,00 metros quadrados, de propriedade do IAPAS, órgão da Previdência Social.⁸⁴

⁸² Órgão do Ministério da Previdência Social.

⁸³ Movimento de Luta por Moradia do Jardim Santa Margarida.

⁸⁴ O Instituto de Administração Financeira da Previdência Social-IAPAS foi extinto em abril de 1990 e incorporado ao Instituto Nacional da Previdência Social-INPS. Atualmente é conhecido como o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS.

FIG. 31-Dia 07/09/1981 (dia da independência).

Noticiada a ocupação da Fazenda Itupú, área de 28 alqueires pertencente ao IAPAS, por mais de mil pessoas. Segundo o diário foi a segunda grande ocupação em menos de uma semana.

FIG. 32-Dia 08/09/1981.

A Previdência Social informa que ajuizou ação de reintegração de posse. Cerca de três mil pessoas tomaram a área e a dividiram em dois mil lotes. Os ocupantes temem repressão por parte do DEOPS, sob o comando do delegado Romeu Tuma, que acusou dois deputados e um padre de articular a invasão.

FIG. 33-Dia 09/09/1981.

Nota do secretário geral da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), dom Luciano Mendes e do cardeal dom Paulo Arns expressam solidariedade aos ocupantes e negam envolvimento da igreja.

Os ocupantes em assembléia decidem iniciar a construção de casas.

FIG. 34-Dia 10/09/1981.

Juiz da 6ª Vara Federal concede mandado liminar de reintegração de posse.

O prefeito intercede tentando transferir a área para a prefeitura de São Paulo, enquanto em Brasília o senador Jarbas Passarinho acusa a Igreja de promover invasões de terra.

FIG. 35-Dia 11/09/1981.

É iminente o despejo das famílias em cumprimento ao mandado de reintegração da área. O prefeito informa que não existem recursos para compra da gleba, estimado em Cr\$ 1,5 bilhão. Os ocupantes decidem permanecer no local e resistir a qualquer custo.

FIG.36-Dia 12/09/1981.

Três oficiais de justiça acompanhados por mais de três mil policiais executam a ordem judicial de reintegração às 6h20.

Os ocupantes se retiram sem confronto.

FIG. 37-Dia 28/09/1981.

Nova chamada de ocupação de terra, desta vez um terreno municipal no Campo Limpo, Zona Sul.

Segundo o prefeito são pessoas de 'ideologias estranhas' e 'terão que sair, mesmo que seja preciso ação policial'.

A importância deste fato, amplamente registrado pela imprensa⁸⁵ na época e que marca o nível que atingiram os conflitos pela posse de terra na

⁸⁵ Nos dias em que a imprensa noticiou os fatos relacionados à Fazenda Itupú, sempre utilizou as palavras "invasão" e "invasores" para qualificar a ação das pessoas envolvidas na operação. Apenas na edição do dia 28/09/1981 (dezesesseis dias após o término do conflito), fazendo referência a uma área pública no Campo Limpo, utilizou a palavra "ocupantes". O jornal, assim procedendo, revelou um alinhamento ideológico com a interpretação dos fatos: trata-se de invasão, e invasão contra a propriedade privada, como denota o conteúdo jurídico do termo. "Ocupação", ou "ocupantes", ao contrário indica uma condição social, que só a partir de 2000 com a Emenda Constitucional ao Art. 6º incluiu a moradia com um direito social e constitucional. O embate entre estas duas ordens – direito de propriedade e direito a moradia – expõe o conflito entre um fato que apresenta concretude – a propriedade física, o título correspondente, o registro cartorial – e outro ainda pouco tangível, ou seja, o enquadramento de sua função social. As lutas sociais pelo acesso a terra e habitação revelam de forma dramática esta tensão, como no caso do "massacre do Pinheirinho" ocorrido em 22 de janeiro de 2012 no município de São José dos Campos-SP. Trata-se de terreno envolvido em ação judicial e pertencente a uma massa falida de um conhecido especulador, ocupado há oito anos, onde viviam 1500 famílias, ou mais de 6000 pessoas e que foi desocupado violentamente pela ação de dois mil policiais. Para uma discussão sobre moradia social e meio ambiente ver Martins (2005).

região, é que os três movimentos pesquisados passaram a se articular em movimentos de luta por moradia a partir desta ocupação. Vale dizer que suas trajetórias de luta se cruzaram, formando um grupo que passou a atuar de forma unificada nas negociações com o Estado, contando com o apoio de técnicos autônomos para encaminhar suas propostas.

3.4 OS ENCONTROS DE MORADIA, ASSOCIAÇÃO PRÓ-MORADIA DA ZONA SUL E A 'GLEBA DOS ADVENTISTAS'

O embate com a Prefeitura de São Paulo ocorrerá em torno da desapropriação e posterior discussão de projeto de urbanização de uma gleba de terra situada na margem da estrada de Itapeirica da Serra, de propriedade do Instituto dos Adventistas, com área de 885.000 metros quadrados.

“Fizemos o levantamento de muitas áreas e tivemos que enfrentar na nossa região o problema dos mananciais. A condição é que nós escolheríamos as áreas e acompanharíamos a negociação, pois não permitiríamos que ninguém se aproveitasse das negociações das áreas”.⁸⁶

“Durante três meses trabalhamos com a colaboração de técnicos de nossa confiança, na elaboração de um projeto de moradia popular. Ao mesmo tempo, fomos fazendo contato com muitas pessoas que já não suportam comer e ter que pagar aluguel. O grupo foi crescendo e no dia 29 de outubro, fomos com 12 ônibus lotados levar nosso projeto ao Prefeito e 600 fichas de pessoas já

⁸⁶ Movimento de Luta por Moradia do Parque Santo Antonio.

inscritas no movimento. Muitas idas e vindas, promessas, troca de prefeitos, para só depois nos encaminharem para a COHAB. Seu então presidente tentou nos manobrar com sua palavra fácil e demagoga. Mais outras tantas idas a COHAB, que nos pedia para procurarmos terrenos disponíveis para compra da área.

Em 22 de maio tivemos uma assembléia em Vila Remo para cobrar a resposta ao nosso projeto. Em 31 de maio de 1983, a Prefeitura adquiriu 885.000,00 m² dos Adventistas”.⁸⁷

Com a desapropriação da ‘gleba dos Adventistas’ se instaurou uma nova e acirrada fase na relação dos movimentos de luta por moradia e o Estado, com inúmeras reuniões semanais, realizadas na COHAB-SP e nos bairros.⁸⁸ Os temas envolviam o projeto de urbanização da gleba; projeto das unidades habitacionais (casas térreas); materiais e sistema construtivo a serem adotados; equipamentos de lazer, escolas e creches a serem implantados; luz; água; asfalto; transporte público; canalização de córregos; instalação da obra; cadastramento das famílias; financiamento; regulamento de obras; treinamento de grupos de construção; comissão de compras; contratos, etc.

Todos estes aspectos assumiram importância vital na fase de negociações, tal sua complexidade e a forma como se dá a relação com diferentes órgãos públicos. Para enfrentar estas questões os movimentos constituíram uma associação,⁸⁹ objetivando não apenas unificar sua luta,

⁸⁷ Movimento de Luta por Moradia de Vila Remo.

⁸⁸ As reuniões ocorriam semanalmente no “Centro Santo Dias da Silva”, no bairro Guavirituba, zona Sul.

⁸⁹ A ‘Associação Pró-Moradia da Zona Sul’ foi fundada em 31/03/1985 e dela fazem parte os movimentos: Vila Remo; Parque Santo Antonio e Jardim Comercial.

mas obter do Estado respostas simultâneas, tendo em vista a divisão em órgãos especializados do próprio aparelho estatal para onde se canalizam as reivindicações.

Sader (1984) sintetiza o modo como opera a lógica estatal, que acaba por repercutir em divisões no interior dos movimentos populares e na sua forma de ação.

“O Estado, além de impor uma certa linguagem, impõe também uma certa divisão dos movimentos. Quer dizer – é interessante a gente ver – quando nós vamos mapear os movimentos, eles são múltiplos, e depois, quando você vai identificar as pessoas, você verifica que a coisa se cruza extraordinariamente. Inclusive, o cruzamento do sujeito que está na fábrica, está no bairro e nos vários movimentos dentro do bairro. E, no entanto, como várias reivindicações se remetem a diferentes ramos do Estado, eles tem que se construir por separado, se você quer urbanização do lugar onde você vive, a reivindicação da água é pra um lado, a reivindicação da luz é pra outro, a do lixo é pra outro, etc. E então, o movimento se divide segundo a divisão do Estado burguês. E aí, então, ao entrar também nesta divisão você entra nesta própria lógica, na racionalidade do estado para o qual você não pode simplesmente dizer: escuta, estou morando num bairro que não está urbanizado como o outro bairro; você entra na lógica específica da questão das verbas, do orçamento e dessa divisão concreta que é uma racionalidade exterior ao movimento.”⁹⁰

Uma das questões mais polêmicas nas reuniões ocorreu com relação ao financiamento, por se tratar, por parte dos movimentos, de uma

⁹⁰ Sader, Eder. “Características dos Movimentos Populares em São Paulo nos Últimos Anos”, in Movimento Popular Urbano. FASE, São Paulo-SP, 1984.

proposta de autogestão. A COHAB-SP, sendo agente financeiro do BNH dispõe apenas de recursos do próprio banco, no entanto, uma das perspectivas colocadas era se obter formas alternativas de financiamento, fora do Sistema Financeiro da Habitação. Outros órgãos foram procurados, a exemplo do CDH, FABES e o próprio BNH, porém sem resposta para as reivindicações.⁹¹

“Ainda não chegamos a realmente conquistar este contrato e quanto a esta forma de reajuste da prestação temos uma certeza, não queremos entrar na armadilha dos reajustes que ultimamente o BNH está fazendo, pois isto significa o fim da moradia para o povo e o não desempenho do BNH como Banco Nacional da Habitação”.⁹²

Os contatos efetuados visavam articular novas formas de financiamento que fossem repassados diretamente à associação dos movimentos; efetuar o acompanhamento do Projeto Financeiro;⁹³ discutir outros aspectos, como a eliminação dos juros de carência⁹⁴ e a utilização dos recursos criados com o FINSOCIAL.⁹⁵ Gestões feitas junto a FABES visaram a possibilidade de emprego de recursos a fundo perdido do

⁹¹ COHAB-SP – Companhia Habitacional de São Paulo (municipal), FABES – Secretaria da Família e do Bem Estar Social (municipal), CDH – Companhia de Desenvolvimento Habitacional (estadual) e BNH (Banco Nacional da Habitação).

⁹² Movimento de Luta por Moradia do Parque Santo Antonio.

⁹³ No projeto dos Adventistas foram utilizadas duas carteiras de financiamento: Pró-Filurb para produção do lote urbanizado e João-de-Barro para aquisição do material de construção.

⁹⁴ Como se trata de construção em regime de mutirão há contratualmente um prazo de carência para a construção e início do pagamento das prestações. O prazo inicial foi fixado em seis meses, tendo sido prolongado para nove, e finalmente doze meses, por conquista dos movimentos.

⁹⁵ Fundo de Investimento Social, criado em 1982, com o objetivo de destinar 0,5% da renda bruta das empresas para as áreas de educação, saúde e saneamento.

FUNAPS⁹⁶ (até o limite de 100 UPC's)⁹⁷ e na CDH o financiamento (até o valor de 150 ORTN's), em ambos os casos para compra de material de construção, porém sem sucesso.⁹⁸

"A partir de setembro de 1983 estamos participando nas discussões do projeto Adventista. Nossas reivindicações básicas são: 100,00m² de área total de terreno; 40,00m² de área construída; financiamento de 300 UPC's; construção por mutirão e técnicos indicados pelo movimento.

Em troca a COHAB nos propôs 82,50m² de área total e 23,00m² de área construída. Com nossa pressão conseguimos não só os 100,00m² e 40,00m² de área construída, mas também que a prefeitura assumirá 50% dos custos da terra.

Em janeiro de 1984 foi feita pela FABES a 1ª fase do cadastramento das famílias inscritas. Em 3 de julho de 1984 começaram com atraso no cronograma apresentado pela própria COHAB, os trabalhos de terraplanagem na área, só que serão apenas 620 lotes nesta 1ª etapa.

São quase três anos de idas e vindas à Prefeitura, FABES, COHAB, SEHAB e BHN, enfrentando mentiras e manobras e o descaso dos responsáveis pelos recursos públicos." ⁹⁹

⁹⁶ "Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal" criado em 1979, com recursos a fundo perdido, provenientes de dotação orçamentária e outros créditos, para atendimento de famílias com renda até 4 salários mínimos. No governo da prefeita Luiza Erundina sua gestão passou para a Superintendência de Habitação Popular-HABI, da SEHAB, que ampliou sua área de atuação. Posteriormente foi extinto na administração Maluf.

⁹⁷ Unidade Padrão de Capital. Unidade monetária sob a qual se realizavam as operações do SFH, sendo atualizada trimestralmente. Era equivalente à ORTN-Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, um título público corrigido em época de elevada inflação.

⁹⁸ Este aspecto interessava diretamente aos movimentos por diversas razões: a questão do acesso à terra e infra-estrutura estava resolvida no âmbito da COHAB-SP; os prazos de financiamento eram flexíveis, podendo ser de 10 a 20 anos e as prestações variavam de 10% a 20% do salário mínimo, conforme a condição familiar e, sobretudo, permitiria a autogestão parcial do empreendimento.

⁹⁹ Movimento de Luta por Moradia de Vila Remo.

Curiosamente, uma proposta que apontava para novas soluções no setor habitacional, incorporando a gestão dos recursos financeiros e controle do empreendimento pela própria população, com assessoria técnica indicada pelo próprio movimento – garantindo assim autonomia e independência frente ao Estado – só viria ser parcialmente aceita em 1986, época da administração Jânio Quadros (PTB).¹⁰⁰ Representantes da Associação Pró-Moradia da Zona Sul, após manifestação em frente ao gabinete do prefeito no Parque Ibirapuera foram recebidos em audiência e propuseram um empreendimento autogestionado para o Projeto dos Adventistas.¹⁰¹ Surpreendentemente a proposta teve aceitação, sendo definida a construção de dois protótipos para avaliação e treinamento da população. Neste encontro, o prefeito determinou à COHAB-SP a reserva de área necessária ao atendimento da população, bem como o repasse dos recursos diretamente à associação para execução do projeto¹⁰² (SCAGLIUSI, 1986).

Durante o período de maio de 1983 a dezembro de 1985 - governo do prefeito nomeado Mario Covas (PMDB) – não houve avanço, no que concerne à proposta de autogestão, apesar da participação intensa dos movimentos no desenvolvimento do projeto. O motivo deste fato pode estar

¹⁰⁰ Trata-se do segundo mandato, eleito pelo voto, de Jânio da Silva Quadros na cidade de São Paulo. O primeiro foi de abril de 1953 a janeiro de 1955, sendo o segundo de 1º de janeiro de 1986 a 1º de janeiro de 1989.

¹⁰¹ A audiência ocorreu em 25/06/1986 e foi motivada inicialmente por duas questões: a manutenção dos mutirões populares iniciados na gestão anterior e uma proposta da COHAB-SP denominada Projeto Modelar, que visava a produção por empreiteiras de embriões feitos com placas de concreto e área de 18,00 m². Nas palavras do movimento: "SOCORRO, O MODELAR É CASA PRÁ CACHORRO".

¹⁰² Este momento coincide com a assessoria aos movimentos pelo Laboratório de Habitação da Universidade de Campinas-UNICAMP para a construção dos dois protótipos. Ocorre que, por divergências na aplicação do processo construtivo definido pelo Laboratório de Habitação, os movimentos acabaram por romper o convênio que havia sido firmado com a universidade, retornando às negociações com a COHAB-SP.

relacionado à questão da inserção de outros grupos, além da Associação Pró-Moradia da Zona Sul, na discussão do aproveitamento da gleba dos Adventistas.¹⁰³ Segundo Gohn (1985), a conquista de espaços dentro de órgãos do Estado por alguns movimentos populares levou à institucionalização da participação e perda de sua combatividade.

A narração concisa destes fatos indica que a década de 1980 mostrou formas de ação dos movimentos na área habitacional que extrapolaram as fronteiras de suas reivindicações locais e imediatas, revelando uma prática que subverteu as relações sociais cotidianas e apontou para novos horizontes e possibilidades na esfera habitacional.¹⁰⁴

Esta questão é vislumbrada nas resoluções finais que constam do 1º Encontro dos Movimentos de Moradia, no que se refere à formação de Associações Comunitárias pelos movimentos participantes, com o objetivo de promover a construção de moradias. No 2º Encontro foi eleita a diretoria provisória da Coordenação das Associações Comunitárias de Construção que apresenta como princípios: ajuda mútua; autogestão; solidariedade e

¹⁰³ A divisão das esquerdas brasileiras mostrou reflexos na ação dos grupos envolvidos no projeto, como no caso do Movimento do Parque Regina, orientado para o PC do B e alinhado politicamente com o governo Covas, e os movimentos articulados na Associação Pró-moradia da Zona Sul, ligados aos setores de base da Igreja Católica e ao PT. Não obstante, não seria lícito afirmar que todo o grupo ligado à associação fosse filiado exclusivamente à sigla petista.

¹⁰⁴ Certamente que o acúmulo de experiências por parte dos movimentos ao longo da década de 1980, foi fundamental na definição das políticas públicas e em especial da política habitacional que se implantou no governo Luiza Erundina (1989-1992). A Superintendência de Habitação Popular (HABI), esteve focada na capacidade de organização do movimento popular e na implementação de uma programação avançada de mutirões auto-geridos e com assessoria técnica; urbanização e regularização fundiária em favelas; intervenções em cortiços; produção de lotes urbanizados e provisão de unidades habitacionais, com ampla participação popular. Há que se considerar o avanço obtido, mesmo diante dos limites institucionais existentes, da baixa capacidade operacional da superintendência e dos poucos recursos disponíveis para execução do extenso programa habitacional. Para mais informações sobre este período ver "Da Utopia à Construção. A Participação Popular na Política Habitacional em São Paulo", publicação da Superintendência de Habitação Popular, 1991 e Bonduki (2000).

propriedade comum. Consta das decisões que os recursos para financiamento oriundos do orçamento público e do FGTS¹⁰⁵ deveriam ser destinados, além de outras entidades, às Associações Comunitárias “sem a interposição de qualquer intermediário, seja agente financeiro ou órgão público”. As deliberações sobre “todos os aspectos de desenvolvimento do projeto – escolha da equipe técnica, definição do projeto físico, financeiro e social, do processo de construção (mutirão, trabalho remunerado ou esquema misto” deve estar subordinada às Associações Comunitárias através de seus organismos democráticos.

As resoluções dos encontros de moradia foram certamente inspiradas nos depoimentos dos representantes do Centro Cooperativista Uruguaio-CCU,¹⁰⁶ convidados para expor as experiências de cooperativismo naquele país. De forma sucinta foram programas piloto, financiados por organismos internacionais, que propiciaram a promulgação da “Ley de Viviendas” em 1968, e a definição de linhas de crédito para cooperativas nas suas duas modalidades: cooperativas de Ajuda Mútua (Ayuda Mutua), na qual os próprios cooperados trabalham, e Poupança Prévia (Ahorro Previo), em que após certo período a obra é contratada por administração.

Em um período de quinze anos foram construídas por este sistema dez mil casas, sendo que em 1975, cinquenta por cento dos empréstimos do Banco Hipotecário Uruguaio-BHU eram destinados às cooperativas.¹⁰⁷ Segundo dados dos expositores, as moradias construídas pelas cooperativas

¹⁰⁵ Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

¹⁰⁶ Órgão de assessoria técnica às cooperativas uruguaias, fundado em 1961.

¹⁰⁷ O BHU recebia recursos de poupança (Unidad Adjustable) e, na época, o repasse de um tributo equivalente a 2% dos salários.

apresentavam um custo quase a metade inferior daquelas similares oferecidas por promotores privados.

Com o golpe de estado ocorrido no Uruguai em 1973 houve um cerceamento às cooperativas habitacionais, sendo que no ano de 1984 representavam apenas três por cento das inversões no setor habitacional.

A apresentação feita pelos técnicos do CCU seguida com muito interesse pelos movimentos participantes dos encontros de moradia mostrou como é possível concretizar uma perspectiva autogestionária: às cooperativas de ajuda mútua, que recebiam diretamente do BHU o financiamento, coube a administração deste, compra de material, contratação de técnicos para elaboração dos projetos e de mão de obra especializada para a execução de determinadas fases do trabalho.¹⁰⁸

¹⁰⁸ As questões relacionadas ao cooperativismo uruguaio, na época constituído por forte base sindical, iluminam uma antiga e acirrada discussão sobre os mutirões, uma prática solidária com origem no campo e relacionada aos regimes de colonato, parceria e outras atividades, a exemplo de construção de moradias.

Esta dimensão cultural das relações de reciprocidade do trabalho no meio rural galgou status político nas cidades, vindo a se constituir em programas para moradias em algumas administrações municipais (a maioria de cunho clientelista) e, em especial no governo Erundina, em São Paulo, ocupou papel central da política habitacional.

Neste caso tratava-se dos mutirões organizados, que trabalhavam com o princípio da autogestão e com assessoria técnica própria, responsáveis, no período de 1989 a 1992, pela produção de conjuntos habitacionais exemplares, sob dois aspectos: de um lado a existência de uma demanda organizada, que possibilitava discussão de projeto e, portanto, processo participativo que levava em conta os interesses e desejos da população envolvida e, de outro, qualidade arquitetônica e urbanística para habitação popular, com empreendimentos de pequeno e médio porte adequadamente implantados na malha urbana. Não se trata, portanto, de construir em larga escala empreendimentos de tipologias repetitivas e arquitetura monótona, com difícil acessibilidade e carência de serviços, em que o que menos interessava era o usuário e suas necessidades, tal como no modelo implementado pelo extinto BNH e ainda hoje executados pelas COHAB's ou CDHU.

Se o questionamento da escala é pertinente ao alcance que determinadas políticas públicas podem ter, em particular pelo atendimento da imensa demanda existente, por outro são inegáveis os avanços sociais, culturais e práticos atingidos pelo programa.

Certamente não se trata de comparar a escala do déficit habitacional no Uruguai com o existente nas metrópoles brasileiras, mas o tratamento da questão colocado em termos de cooperativismo pode avançar sobre os temas relacionados à urbanização periférica das cidades, ao processo de construção de políticas públicas dirigidas à produção habitacional e, sobretudo, a formas de gestão e participação popular sobre o espaço construído.

Para uma discussão sobre autoconstrução, mutirões e política habitacional ver Oliveira (2004).

3.5 EXPANSÃO URBANA E SEGREGAÇÃO DISPUTAS PELAS LOCALIZAÇÕES ESPACIAIS

Em diferentes momentos da expansão urbana da cidade de São Paulo, diversos autores têm tratado do tema da segregação, relacionando crescimento urbano e distribuição espacial da população.

Kowarick (1979, p. 32, 33) cunhou a expressão *espoliação urbana* associando situação econômica, processos especulativos com a terra e precariedade das condições de vida que se sujeitam a maioria da população, impelida para loteamentos periféricos.

“No processo desordenado de expansão urbana, o setor imobiliário levava adiante a ocupação espacial, guardando imensas áreas mais próximas aos núcleos centrais a espera de valorização, enquanto zonas mais longínquas, sem qualquer infraestrutura, eram abertas para a aquisição das classes pobres. A ocupação de novas áreas, longe de seguir critérios programados, baseou-se na retenção especulativa de terrenos, fenômeno mais freqüente na capital, onde são abundantes lotes ociosos, nas áreas periféricas principalmente a Leste, Oeste, Nordeste, Sudeste e também atualmente, mais generalizado na Grande São Paulo.”

Evers (1984, p. 34, 35) aborda outra face da questão, de natureza jurídico-legal e como os movimentos populares constroem formas de resistência social a partir das reivindicações relacionadas à questão da moradia.

“São Paulo cresce, portanto, concretamente, da seguinte forma: imobiliárias compram um pedaço de terra até então de uso agrário na periferia da cidade, dividem-no em 200, 300 lotes e

colocam estes lotes a venda. As normas de construção fixam um tamanho mínimo para as parcelas, a largura das ruas, os espaços livres e um mínimo de infra-estrutura urbana. Como estas medidas, impostas pelo código de construção, causam forte aumento dos custos, elas não são respeitadas: as firmas vendem praticamente o terreno aplanado e se limitam a passar os tratores, improvisando estradas de barro. O não cumprimento das normas não tem reais conseqüências jurídicas para as imobiliárias; tem-nas porém para os compradores: mesmo tendo pago fielmente durante cerca de dez anos as suas prestações, estes não podem registrar-se como proprietários, já que o loteamento não foi registrado na fiscalização de obras e, portanto, não existe para o cadastro. A imobiliária permanece proprietária, do ponto de vista do direito real, embora obrigada a ceder a parcela pelo direito do comprador. Os compradores não podem vender ou herdar legalmente o terreno; em caso de desapropriação, como por exemplo para a construção do metrô, estão em perigo de perder o terreno e a indenização.”

Sampaio (1994, p. 25) igualmente destaca o processo especulativo e a falta de regulação estatal na produção do espaço.

“O processo desordenado de crescimento urbano não teve portanto instrumentos legais para dar um mínimo de ordenação ao uso do solo. O que vigorava era o ‘laissez-faire urbano’. A expansão foi não somente predatória com o especulativa, uma vez que baseou-se na retenção de terrenos”.¹⁰⁹

Caldeira (2003, p. 219, 220), na mesma linha, afirma que o processo de expansão da cidade de São Paulo foi conduzido por interesses

¹⁰⁹ Estudiosos que trataram da expansão paulistana apontaram a forma como especuladores imobiliários compravam antecipadamente a maioria dos lotes à venda em empreendimentos recém lançados que, todavia permaneciam desocupados a espera de infra-estrutura urbana e conseqüente valorização. Cf. Langenbuch (1968).

particulares que adotaram práticas especulativas de retenção de terrenos e áreas vazias à espera de valorização.

“O principal agente da expansão dos serviços de ônibus não foi o governo, mas empresários particulares, a maioria dos quais eram especuladores imobiliários. Como consequência, o sistema era irregular e aleatório, projetado para servir sobretudo aos interesses imobiliários. Ele tornou possível vender lotes ‘no meio do mato’ e ajudou a criar um tipo peculiar de espaço urbano no qual áreas ocupadas e vazias intercalavam-se aleatoriamente por vastas áreas. Não havia nenhum planejamento prévio e as regiões ocupadas eram aquelas que os especuladores tinham decidido investir. Sua estratégia era deixar áreas vazias no meio das ocupadas para que fossem colocadas no mercado mais tarde por preços mais altos”.

Kowarick (1979) aponta que a especulação imobiliária não é exclusiva das áreas periféricas, mas se dá também nas zonas centrais decadentes da cidade, quando recebem investimentos associados à infra-estrutura e obras do Metrô. As intervenções urbanísticas encareceriam o preço dos terrenos, ao mesmo tempo em que beneficiariam as camadas mais abastadas e tenderiam expulsar os mais pobres para locais mais distantes, embora o discurso oficial diga que é em favor destes que se promovem os programas de renovação. Singer (1982, p. 33) revela um aspecto ainda mais desumano, de perda e desvinculação social, já que a renda monetária obtida pelas populações que habitam o espaço central é insuficiente para arcar com a nova situação.

“Os antigos moradores destas áreas nada ganham com a renovação. Não tendo poder aquisitivo para continuar na zona

renovada, são obrigados a se mudar, o que significa o mais das vezes distanciamento do trabalho, quando não perda do mesmo, pagamento de aluguel mais elevado (a renovação urbana reduz a oferta de alojamentos baratos) e perda das relações de vizinhança, o que, para pessoas pobres e desamparadas, pode ser o prejuízo mais trágico”.

Este mesmo tipo de entendimento tem sido compartilhado por alguns autores sobre a expansão da cidade para o quadrante sudoeste, com a ocupação da Avenida Eng. Luiz Carlos Berrini e o novo pólo da Marginal Pinheiros, em um período marcado por forte internacionalização da economia nos anos 90.¹¹⁰ A escala das transformações urbanas operadas naquela região – hoje o setor terciário mais avançado da metrópole, sede de escritórios e de grandes empresas multinacionais – apontam a imbricação entre fortes interesses imobiliários, de incorporadores, construtores, proprietários de terra, agentes financeiros e a administração pública. Nobre (2000) assinala como investimentos no ambiente construído fazem parte do circuito secundário de reprodução do capital, “em contrapartida ao circuito primário que seria aquele no qual o capital é investido diretamente na produção, e ao circuito terciário, que seria aquele investido nos custos sociais da reprodução da força de trabalho e no desenvolvimento científico e tecnológico”, mostrando, portanto, que o capital circula em diversos circuitos com a participação de agentes sociais e

¹¹⁰ Ver Nobre (2000), Villaça (2001) e Fix (2001). Frúgoli Jr. (2000 p. 229) observa uma questão pertinente ao urbanismo e o tipo de espaço que estas intervenções produzem: “Isso resulta, sem dúvida, num declínio gradativo da vida pública, não só porque vão sendo produzidos espaços desertos, um pouco semelhantes aos subúrbios norte-americanos, mas também porque este tipo de associativismo empresarial tende, ao representar apenas fortes grupos privados, a submeter o poder público à sua lógica de interesses, numa sincronia com a atual fase do capitalismo, em que a dimensão política é cada vez mais subordinada à ordem econômica.”

econômicos que drenam os excedentes de um circuito a outro, intermediados por agentes financeiros públicos e privados que organizam um mercado de capitais que possam ser investidos na construção. Parcelas do capital primário 'superacumulado' em determinadas conjunturas são 'drenados' para a produção do ambiente construído.¹¹¹

Bonduki e Rolnik (1982) discordam, na essência, dos processos especulativos apontados por Kowarick, Evers, Singer, Sampaio e Caldeira, assim como por outros estudiosos,¹¹² mediante os quais houve retenção de áreas contíguas a loteamentos implantados para posterior venda, ou seja, entre um novo loteamento e o último levado a termo pelo agente imobiliário, eram deixadas áreas de terra vazias, sem lotear, que agregavam os efeitos dos melhoramentos viários, serviços públicos e infraestrutura implantada auferindo, portanto, imediata valorização. O argumento contraposto é o de que há especulação programada no interior de cada loteamento (que se presta à obtenção de sobrelucro para o loteador), ao passo que na cidade como um todo o processo é anárquico, diga-se incontrolável, pelo fato de que uma gleba loteada provocaria

¹¹¹ No rol da operação urbana denominada "Águas Espraiadas" foram incluídas a execução da avenida do mesmo nome (hoje Roberto Marinho, apontada pelo Ministério Público como a que teve o preço por quilometro mais caro do mundo) e uma ponte estaiada (ao custo de 230 milhões de reais, em valores de 2008), que resultou na eliminação da favela do Jardim Edith, com população estimada em de 12.000 habitantes localizada exatamente entre as duas avenidas Eng. Luiz Carlos Berrini e Marginal Pinheiros.

¹¹² Cf. Cardoso, Fernando H.; Camargo, Candido P. e Kowarick, Lucio, "Considerações sobre o desenvolvimento de São Paulo: cultura e participação". (Cadernos CEBRAP 14, 1973), que reproduz as opiniões de autores já mencionados sobre as formas de expansão da cidade. Ver também Singer (1982, p. 35, 36), que acrescenta que as reivindicações por serviços públicos pela população moradora em glebas distantes da área urbanizada, têm por efeito a valorização de outras áreas não ocupadas, na medida que pressionam o poder público para instalação de sistema viário e infra-estrutura. O autor vê no mercado imobiliário e não na ação do Estado, a causa da perversa distribuição dos serviços urbanos, mas temos razões para crer que a ação articulada de ambos é fator determinante para a compreensão dos processos que resultam nas desigualdades espaciais.

valorização em outras, ainda sem intervenção e pertencentes a outros proprietários, a não ser que “o solo fosse apropriado por monopólios em regiões bem demarcadas” (BONDUKI, ROLNIK, 1982, p. 124), seguramente uma condição não factível.¹¹³ Outra discordância seria o fato de que a instalação de infra-estrutura pelo poder público ocorre descontinuamente, “aos saltos”, não acompanhando a formação de novos bairros, mas cobrindo extensas áreas e variando ao sabor de conjunturas políticas específicas, sem qualquer tipo de planejamento. Ora, mesmo que a expansão de infra-estrutura fosse apenas conjuntural, como afirmam os autores, pensamos que não exclui os processos especulativos descritos de retenção de glebas para posterior valorização, prática bastante documentada por diversos pesquisadores.¹¹⁴

Divergem ainda do conceito de periferia, atribuído nos estudos citados até agora como uma definição de caráter mais geográfico, de localização afastada da região central. Ao contrário, a cidade teria várias periferias e seu corolário seria a baixa renda diferencial, “estando onde estiver o terreno no espaço urbano” (BONDUKI, ROLNIK, 1982, p. 148).¹¹⁵ Faz sentido parcialmente, a tentativa de atrelar os conceitos de periferia e

¹¹³ Segundo Singer (1978), esta condição não parece praticável sob a égide de relações capitalistas, onde impera disputa acirrada pelas condições de uso do solo.

¹¹⁴ Há que considerar ainda, que a implantação de redes de água, esgoto, drenagem, telefonia, energia, iluminação, gás, etc, pelas suas características, são inviáveis se executados em pequenas extensões e que respondem, sobretudo, às demandas de movimentos sociais para o caso em análise.

¹¹⁵ Os autores escrevem que loteamentos de alto padrão, ‘empreendidos para a burguesia’ e que apresentam ‘todos os melhoramentos urbanos’, localizados distantes do centro apresentam ‘alta’ renda diferencial. Qual o critério para ‘alta’ renda neste caso? O que diríamos, por exemplo, dos terrenos das favelas incrustadas nas regiões de alta valorização, como no caso da favela Paraísoópolis ou do Jd. Edith, exatamente no quadrante que mais se investe na cidade. Tem baixa renda diferencial, por acaso?

segregação espacial, criando assim uma conexão entre localização geográfica, condições precárias e segregadas de vida a que está submetida a população que mora nas *vilas* e “baixa renda diferencial do território”. Ocorre que, a transposição do conceito de “renda da terra” para o urbano é notadamente problemática, sobretudo a “renda diferencial” (RDI e RDII) aplicada por Marx (1946) para os diferenciais de produtividade da terra agrícola.¹¹⁶ Singer (1982, p. 27), tratando sobre o uso do solo na economia capitalista, distingue a renda absoluta (a que corresponde ao estatuto da propriedade privada), da diferencial (sobrepago em mercados competitivos) e ainda da renda de monopólio (gerada pela localização espacial exclusiva) e que “permite cobrar preços acima do que a concorrência normalmente forma no resto do mercado”.

As condições de acessibilidade, localização e atributos específicos do lugar, usos existentes, meios de transporte e infra-estrutura disponível, características ambientais do entorno, tipo de vizinhança, aspectos de natureza subjetiva (prestígio/status) e, sobretudo pelos condicionantes de ocupação determinados pela legislação de uso e ocupação do solo (gabaritos, taxas e coeficientes de aproveitamento do terreno) informam os mecanismos formadores do preço da terra urbana. Embora não seja do escopo deste trabalho a discussão sobre a renda da terra, nos incluímos na perspectiva segundo a qual a terra urbana apresenta dois elementos formadores de preços: um se refere ao preço de produção, ou seja, trabalho social acumulado na produção de localizações, e outro de

¹¹⁶ Ver El Capital (1946). Libro III, Sección Sexta, XL.

monopólio, nada mais que a expressão monetária da renda absoluta proveniente da propriedade privada do solo. O trabalho humano incorporado à cidade através da execução de vias de transporte, redes de infra-estrutura, serviços e equipamentos públicos, ou seja, valores de uso que o solo reúne e que podem ser chamados de “capacidade de aglomerar”¹¹⁷ produzem uma condição não reproduzível, que é a acessibilidade e que em última instância determinaria as diferenças de preço. É neste sentido que os preços da terra urbana são fixados pelos sobrelucros de localização, propiciados pela ação de agentes sociais que disputam, transformam e diferenciam o uso do espaço.

Deák (1989, p. 28) esclareceu o equívoco de que não é a renda, mas o preço da terra, “a forma dominante de pagamento pelas localizações espaciais” e que estas tem seu valor de uso continuamente alterado, inclusive pela ação regulatória do Estado sobre o uso do solo (parte das condições não-econômicas da produção), a exemplo do zoneamento urbano, cobrança de impostos e taxas, e ainda com a construção de equipamentos públicos que podem promover transformações radicais na estrutura espacial, como obras de infra-estrutura, extensões viárias, estações do Metrô, etc.

Villaça (2001, p. 78, 79) também ponderou que não existe renda diferencial no espaço urbano, salientando outra imprecisão: a comparação

¹¹⁷ Cf. Lojkin (1981). O conceito emprestado do autor é útil para apreender o sentido das localizações espaciais, muito embora discordemos da tese geral patrocinada por Lojkin que opõe socialização das forças produtivas à propriedade privada dos meios de produção como contradição central do capitalismo, ou seja, uma exacerbação do papel atribuído aos meios de consumo coletivos.

entre a fertilidade da terra agrícola, um dom gratuito da natureza, com a localização, fruto do trabalho socialmente necessário despendido na produção da cidade. Conforme o autor:

“Aquilo que se chama de renda diferencial no espaço urbano é na verdade um diferencial de valor. Os terrenos tem preços diferentes porque tem valores diferentes, e não porque produzam rendas diferentes”.

“O preço da terra urbana tem, portanto, dois componentes. Um que decorre do seu preço de produção, e outro que é um preço de monopólio. Quanto à renda, se considerarmos – como deve ser considerada – a renda absoluta uma forma de renda de monopólio, a única renda que existe no caso urbano é a renda de monopólio. Esta, em alguns casos – a minoria – poder ser enorme, e em outros – a maioria, pode ser pequena. Em qualquer caso, contudo, afetará o preço do terreno”.

Harvey (1979, p. 10, 11) abordou a questão pelo ângulo das disputas políticas que se travam sobre o espaço e seu impacto sobre as localizações:

“Os conflitos que se concentram sobre o ambiente construído exibem certas características peculiares, porque o poder monopolístico conferido pelos arranjos da propriedade privada gera não apenas o poder de se apropriar da renda, mas também confere aos proprietários o controle de um ‘monopólio natural’ do espaço. O caráter fixo e imóvel do ambiente construído acarreta a produção e o uso de mercadorias sob condições de competição monopolística espacial, com fortes efeitos de ‘vizinhança’ e de ‘externalidades’. Muitas das disputas que ocorrem referem-se a externalidades (o valor de uma residência é determinado em

parte pelas condições das que a rodeiam) e cada proprietário está, portanto, muito interessado em assegurar que a vizinhança em conjunto seja bem conservada. Na teoria burguesa, a apropriação da renda e a transação de títulos imobiliários fixam preços-sinais para a produção de novas mercadorias, de tal forma que é possível chegar-se, pelos mecanismos de mercado, a uma alocação 'racional' de terras e usos. Entretanto, devido ao caráter difusor das externalidades e ao caráter seqüencial tanto do desenvolvimento urbano como da ocupação, os preços-sinais sofrem toda sorte de distorções. Em conseqüência, aparecem as mais variadas oportunidades tanto para os apropriadores como para a facção dos construtores, para os loteadores, especuladores e mesmo indivíduos isolados, para embolsarem inesperados mas bem-vindos lucros e rendas de monopólio. Acirrados conflitos dentro de classes ou facções são, portanto, tão comuns quanto aqueles entre classes e facções."

Para este autor, as exteriorizações ou externalidades¹¹⁸ existem como "campos espaciais de efeitos" sobre o ambiente urbano e sua localização é fonte potencial de desigualdades, só que mediado pelo processo político. É este, em última instância, que interfere sobre a localização e seus efeitos sobre a cidade.

Moraes (1999, p. 20), na mesma direção de pensamento, também privilegia o papel das disputas políticas sobre as determinações econômicas que atuam sobre o espaço, em sua análise sobre as zonas costeiras do Brasil.

¹¹⁸ Para um estudo da teoria das externalidades segundo uma abordagem marxista e outra positivista, ver também Harvey (1978), em especial cap. 2 e Samuelson (1975). Vol. 1, cap. 24. Se os efeitos externos têm papel importante na formação de preços, a diferença fundamental entre os autores é que a produção de bens coletivos, no caso dos positivistas, esta isenta de contradição no processo de produção e apropriação social.

“Vê-se que o valor contido numa localidade pode determinar as formas economicamente viáveis de sua ocupação, num quadro em que as vocações locais e suas vantagens comparativas atuam como fatores de objetivação de usos, mas cuja decisão repousa no campo da hegemonia política e dos embates sociais. Campo esse que ultrapassa muito a mera racionalidade econômica.”

Mais adiante, tratando do mercado fundiário e dos fatores formadores do preço da terra (vantagens comparativas, estoques de recursos, condições locais e atrativos locacionais) sugere que:

“Este (o preço da terra) é sempre a expressão de uma conjunção de fatores, além de manifestar a influência das conjunturas e dos processos mais amplos, trazendo para a análise a ótica relacional dos elementos extralocais. Além disso, o preço expressa também o resultado de relações políticas e sociais, e responde aos valores culturais vigentes” (MORAES, 1999, p. 22).

Villaça (2001), em uma perspectiva similar, entende que o objeto de disputa no espaço urbano é a localização espacial, só que esta é determinada pelas condições de acessibilidade e que por sua vez tem no “controle dos tempos de deslocamento”, o componente fundamental na organização do espaço intra-urbano. As localizações são valores de uso da terra produzidos socialmente,¹¹⁹ mas que se assemelham às obras de arte: não podem ser reproduzidas pelo trabalho humano. Nas palavras do autor:

“...só a totalidade da cidade produz e reproduz localizações, mas elas são irreproduzíveis. É impossível produzir duas esquinas das

¹¹⁹ Trata-se da mesma compreensão manifestada por Deák (1989): “a terra enquanto localização, longe de ser uma dádiva da natureza, é um produto do trabalho que continuamente (re)produz o espaço de acordo com os requisitos sempre mutantes da acumulação”.

avenidas São João e Ipiranga, Rio branco com Presidente Vargas” (VILLAÇA, 2001, p. 254).

Neste sentido, as localizações é que são produtos (e não os edifícios, lotes, ruas, praças, etc), agenciadas pelo mercado e o setor imobiliário e que definem as condições de deslocamento das classes sociais. Como a localização esta associada às relações entre um determinado ponto do território e todos os demais, as diferenças de acessibilidade ou desigualdades de acesso geram disputas entre grupos e classes pelo domínio das condições de deslocamento, onde se inclui a “otimização dos gastos de tempo e energia necessários à reprodução da vida”. O autor assinala que o deslocamento das classes dominantes traz para sua direção de arrasto o centro da cidade, os empregos e os serviços, os shopping centers, os centros empresariais e órgãos do Estado. Mesmo quando há deslocamento para bairros mais distantes (e mais ambientalmente adequados segundo o ponto de vista destas classes) compensam o afastamento com estrutura viária e transporte privado. É desta forma que os grupos com mais poder otimizam seus gastos em deslocamentos e é exatamente este “controle do tempo de deslocamento” que serve à dominação e à organização espacial intra-urbana.

Harvey (2005, p. 22), em obra mais recente, dirige seu entendimento para como os processos de globalização econômica se relacionam com as localidades e as formas culturais. Para tanto desenvolve a categoria da “renda monopolista”.

“Toda renda se baseia no poder monopolista dos proprietários privados de determinadas porções do planeta. A renda monopolista surge porque os atores sociais podem aumentar seu fluxo de renda por muito tempo, em virtude do controle exclusivo sobre algum item, direta ou indiretamente comercializável, que é, em alguns aspectos, crucial, único e irreplicável”.

Harvey distingue duas situações em que se configura a renda de monopólio. A primeira é o controle de algum recurso natural, mercadoria ou “local de qualidade especial em relação a certo tipo de atividade”, ou seja, do ponto de vista da localização a centralidade exerce papel determinante. Assim, o capitalista comercial, com relação à acessibilidade à rede de transportes e comunicação, ou à cadeia hoteleira – em virtude da proximidade com um centro financeiro – se disporem a pagar ágio pelos terrenos com melhor inserção urbana, configurando casos indiretos da renda monopolista. É desta maneira, argumenta o autor, que “não se comercializa a terra, o recurso natural ou o local de qualidade singular, mas a mercadoria ou o serviço produzido por meio do seu uso” (HARVEY, 2005, p.222). A localização excepcional de um terreno, a singularidade característica das obras de arte, ou ainda o exemplo clássico do vinhedo que produz vinho de excelente qualidade, comporiam o segundo caso da renda e a formação de base para preços monopolistas.¹²⁰

¹²⁰ Embora Harvey tenha demonstrado as situações em que se configuram a renda de monopólio há autores que ainda utilizam expressões hesitantes como ‘renda fundiária urbana’ e ‘renda imobiliária diferencial’ quando, na verdade, se trata de preço e renda de monopólio respectivamente. É o caso de Costa (2006), quando discute regulação estatal e internalização de custos ambientais pelo capital imobiliário no caso do Eixo Sul, região metropolitana de Belo Horizonte.

Embora ocorram contradições no processo de constituição das rendas de monopólio – a homogeneização do espaço, por um lado, tende a fazer com que as localizações se tornem menos únicas e especiais, e por outro a acirrada competição capitalista tende ao oligopólio – a apropriação da renda monopolista deve “encontrar algum modo de conservar únicos e particulares as mercadorias ou os lugares, mantendo a vantagem monopolista numa economia mercantil e, frequentemente, muito competitiva” (HARVEY, 2005, p.224).¹²¹

A discussão sobre a localização adquire, desta forma, especial interesse para o entendimento da segregação espacial, pois expressa a materialidade das disputas entre classes e frações de classe pelo controle da produção de localizações, precisamente onde se fundam as desigualdades de acesso e, portanto, a segregação espacial. É neste sentido que, quanto maior a homogeneidade de uma região, maiores os diferenciais de acesso entre os grupos “mais mal posicionados na estrutura social” (Torres, 2005) e conseqüentemente mais isolados, apartados, enfim segregados do tecido urbano e social.

As localizações, portanto, encerram um conjunto de atributos – estruturas físicas e componentes ideológicos – que são articulados pela dinâmica espacial, e que por sua vez é determinada pelos interesses conflitantes do mercado, pelas lutas sociais e pela ação do Estado.

¹²¹ Vale assinalar que o discurso neoliberal, a partir dos anos 80, difundiu a idéia do mercado como agente econômico responsável pelo desenvolvimento capitalista auto-regulado, ou seja, a velha ‘mão invisível’ smithiana da livre concorrência. Curiosamente, observa o autor, o período que se segue é o de uma concentração sem precedentes do capital e formação de grandes oligopólios, onde ocorrem ondas de aquisições, fusões e consolidação de empresas, que acabam por eliminar as mais fracas.

A obra de Villaça – ainda que atribua forte ênfase ao que denomina “controle dos tempos de deslocamento” como o componente fundamental da organização intra-urbana – confere um novo status à segregação espacial, pensada como artefato político das formas de dominação e estabelece pontos de conexão com as idéias de Harvey a partir da discussão das localizações espaciais, e como estas se constituem no objeto de disputa entre diferentes grupos sociais pelas condições de uso e de apropriação do espaço da cidade. Todavia, no caso da argumentação promovida por Villaça, o destaque deveria estar colocado sobre outro controle: o da produção de localizações, estas sim objeto de disputa política entre as classes sociais. O “tempo de deslocamento” (e seu controle) não se constitui em uma categoria explicativa, *per se*, para pensarmos as formas de produção e apropriação espacial, diferentemente da localização, que encerra atributos de ordem física e ideológica.

Os processos de produção espacial nas regiões de fronteira, ao mesmo tempo em que reafirmam a reprodução da desigualdade social na cidade e a importância da dimensão locacional do fenômeno da segregação, vem trazendo à tona dinâmicas particulares nas disputas políticas pela apropriação do espaço, tal como sinalizam os estudos apresentados neste trabalho e como tentamos evidenciar em nossa pesquisa de campo.

Este capítulo focou as mudanças na dinâmica socioespacial da metrópole paulista. A expansão da cidade, que nas primeiras décadas do século passado acompanhou os eixos ferroviários dos trens e bondes, a partir da década de 1940 seguiu os vetores das autoestradas, que tiveram destaque no processo de metropolização. A expansão sob o comando de loteadores e concessionários de ônibus – agentes promotores do espraiamento da cidade – seguiu até o início da década de 1980, quando, segundo nossa hipótese, foram criados novos marcos regulatórios e entraram em cena movimentos de ocupação de terras e luta por moradia, ambos fatores responsáveis por mudanças na dinâmica espacial da cidade. Concomitantemente ao aumento da população favelada – ininterrupto desde o início dos 70 – ocorreu um movimento de transferência de moradores mais ricos para regiões mais afastadas do centro, e outros municípios a noroeste da capital.

Por fim, relacionamos a discussão sobre as localizações espaciais, as disputas em torno das condições de acessibilidade e a segregação, essencial de nosso ponto de vista para a defesa de outro aspecto relevante de nossa hipótese de trabalho: a diferenciação das regiões de fronteira urbana das áreas periféricas mais consolidadas e de outras frentes de expansão urbana, caracterizadas – segundo nosso entendimento – pelas formas de apropriação do espaço. O tema da fronteira urbana será tratado conceitualmente no quarto capítulo e último capítulo, no qual destacamos suas correspondências com os estudos sobre a fronteira agrícola.

CAPÍTULO 4

URBANIZAÇÃO NAS REGIÕES DE FRONTEIRA

Dentre objetivos deste capítulo se inclui a discussão conceitual sobre o tema das regiões de fronteira urbana, de importância capital para a qualificação do nosso objeto de pesquisa e conclusão do trabalho. Sem uma delimitação clara do que entendemos por fronteira urbana, tanto do ponto de vista teórico como de seus atributos espaciais, seria impossível articular nosso objeto de pesquisa com o tema central deste trabalho, que são formas específicas de produção e apropriação do espaço urbano.

A distinção, portanto, entre periferia e fronteira resulta essencial para a compreensão das dinâmicas sociais responsáveis pela forma como se constituem as desigualdades espaciais, outro assunto que também se insere no foco deste capítulo. A fronteira urbana, neste sentido, apresenta similaridades com a fronteira agrícola, sendo esta última marcada pelo movimento de expansão demográfica sobre terras “não ocupadas”, ou “insuficientemente ocupadas” (Martins, 2009), e ainda por falta de regulação estatal, onde o controle do direito de propriedade não está totalmente definido, provocando fortes conflitos pela posse da terra.

A opção pelo último capítulo de base teórica reflete um percurso que teve início com a observação empírica de um conjunto de fatos relacionados à ocupação de glebas de terra no Distrito do Iguatemi, e de pesquisas institucionais sobre a clandestinidade que, pensamos, vieram consubstanciar a reflexão sobre disputas específicas que envolvem a

apropriação do espaço, a expansão da cidade nas regiões mais afastadas do centro e o esforço de conceituação da fronteira urbana.

4.1 CONCEITUANDO A FRONTEIRA

As regiões de fronteira enfocadas neste trabalho configuram um processo de expansão horizontal e pobre nos limites da cidade, com assentamentos ilegais e favelados, nos quais as unidades habitacionais são autoconstruídas; apresentam fortes conflitos pela posse da terra; enorme precariedade de infra-estrutura urbana, o que significa falta de saneamento e dificuldades de acesso; ausência de serviços públicos e crescimento populacional explosivo.¹²²

Tais características são constitutivas dos assentamentos que foram objeto de nossa pesquisa institucional realizada junto ao Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo-RESOLO, do Município de São Paulo e investigações de campo – caso do Jardim Pernambuco e Nova Vitória, localizados no distrito do Iguatemi, zona leste da capital – na qual

¹²² Evidentemente que estes aspectos não fazem referência a uma outra fronteira urbana metropolitana, apenas para tornar mais claro o conceito, já que se trata geograficamente de novo limite ou perímetro de ocupação representada pela migração das populações de alta renda para outros municípios – que passaram a habitar condomínios fechados a noroeste de São Paulo – como nos casos de Barueri e Santana do Parnaíba. Este último cresceu nos anos 80 a taxa anual de 12,76% e na última década atingiu uma taxa geométrica anual de 3,82%, a mais alta entre os municípios da região metropolitana. Esta nova suburbanização de São Paulo, acompanhada por forte expansão do setor terciário, apresentou as mais elevadas taxas de crescimento populacional no período de 1980 a 1996 provocadas pela migração de população mais abastada.

A observação da dinâmica demográfica da região metropolitana de São Paulo mostra que as áreas denominadas de fronteira urbana não param de crescer de forma assustadora, com extrema precariedade e graves resultados ambientais. Os assentamentos, na verdade enormes extensões de terra ocupadas de forma indiscriminada, se instalam sobre mananciais, desmatam florestas e ocupam sem nenhum critério o meio físico, de áreas de alta declividade a fundo de vale, lançando esgotos e lixo a céu aberto. É o lugar onde mais se concentra a miséria urbana, onde estão os desempregados, que não tem acesso a serviços públicos básicos, nenhuma forma de controle pelo Estado, e que apresentam maior índice de segregação, já que isolados espacialmente do restante da cidade. Estas áreas periurbanas, que continuam receber migrantes¹²³ foram denominadas de fronteira urbana.

“Em termos agregados, podemos observar que as transformações demográficas verificadas na mancha urbana de São Paulo são, de fato, selvagens. Enquanto o conjunto da região crescia a uma taxa relativamente moderada, de 1,4% ao ano na década de 1990, a área que denominamos cidade consolidada perdia população em ritmo acentuado (-1,3% ao ano) e a fronteira urbana crescia à impressionante taxa de 6,3% ao ano!” (TORRES, 2005a, p. 109).

¹²³ A análise dos dados demográficos de 1991 a 2000 revela que o crescimento anual de migrantes de outros estados se deu à taxa de 2,60% aa, muito superior à taxa global de 0,92%, sendo 200 mil chefes de família oriundos da região Nordeste. E mais, que a espacialização dos migrantes no território da cidade mostra que os de origem de outros estados residem, sobretudo, no anel periférico. Os dados de renda dos chefes informam ainda que em 2000, 63,4% dos que recebiam até um salário mínimo residiam no anel periférico, assim como 58% dos chefes sem renda alguma (Bógus/Pasternak, 2004). Segundo Torres, a fronteira urbana respondia em 1991, por 19% da população da mancha urbana, sendo que destes, 42% foram provenientes de outros estados da federação e 46% oriundos da região Nordeste durante a década de 1990.

Em termos absolutos a cidade consolidada passou de 6,73 para 5,99 milhões de habitantes, sendo que os anéis periféricos intermediários cresceram de 4,9 para 5,5 milhões. Mas a fronteira urbana ganhou na década de 1990, 2,1 milhões de habitantes, indo de 2,8 para 4,9 milhões de pessoas, ou seja 30% do total da mancha urbana!¹²⁴

INDICADORES	NÚMEROS ABSOLUTOS			
	TOTAL	FRONTEIRA	PERIFERIA CONSOLIDADA	CIDADE CONSOLIDADA
POPULAÇÃO 1991	14.433.279	2.792.215	4.902.889	6.738.175
POPULAÇÃO 2000	16.346.908	4.860.477	5.494.694	5.991.737

INDICADORES	TAXA DE CRESCIMENTO 1991/2000 (EM %)			
	TOTAL	FRONTEIRA	PERIFERIA CONSOLIDADA	CIDADE CONSOLIDADA
POPULAÇÃO 1991	1,39	6,35	1,27	-1,30
POPULAÇÃO 2000	----	----	----	----

TABELA 7

População e Taxa de Crescimento Demográfico da Mancha Urbana de São Paulo (1991/2000)

IBGE/Censos Demográficos 1991 e 2000, em Torres (2005a).

O esgarçamento do espaço metropolitano, em especial das regiões de fronteira urbana, representa um desafio ainda sem possibilidades de equacionamento, pois se pode haver horizontes de intervenção em parcelas do território da periferia consolidada ou do centro, para estas áreas não se

¹²⁴ Por mancha urbana entende o autor uma área equivalente a 21 municípios que formam uma malha conurbada, abrangendo 91,4% da população metropolitana de São Paulo e atingindo em 2000, 17,9 milhões de habitantes.

vislumbra qualquer tipo de política. Numa palavra, estão a deriva: não foram inseridas nos cadastros dos órgãos públicos e não fazem parte da agenda de ações voltadas para o desenvolvimento urbano e de controle ambiental, salvo nos casos onde a ação de grupos organizados reivindica a atuação do governo local e estadual para melhorias urbanas e regularização fundiária.

Os conceitos utilizados em alguns trabalhos, como veremos ainda neste capítulo, não dão conta da complexidade das relações sociais que se articulam para a apropriação do espaço e os instrumentos de política urbana, malgrado os avanços verificados na legislação recente, em especial a partir da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), passam ao largo destas áreas de crescimento explosivo e dos problemas a ela relacionados.

A questão da diferenciação das regiões de fronteira em relação às periferias que hoje apresentam maior nível de consolidação urbana – produto de décadas de expansão alcançadas sob o trinômio loteamento periférico, autoconstrução e casa própria – adquire em nossa perspectiva um papel extremamente relevante. Não obstante ainda se reproduzir um padrão periférico, horizontal, precário e de baixa densidade, a expansão urbana tem estado sob o mando de novos agentes, que dirigem formas diferenciadas de produção do espaço.¹²⁵

¹²⁵ É parte central de nossa hipótese o fato de que a partir da década de 1980 entraram em cena novos atores responsáveis por um ponto de inflexão na dinâmica espacial da cidade: as ocupações de terrenos por movimentos sociais de luta por moradia, que inauguraram novas formas de ação política, destacando ainda a criação de novos marcos regulatórios para a produção de loteamentos.

Torres (2005a, p. 108) assinala com propriedade, que fronteira urbana e periferia consolidada podem ser “genericamente consideradas áreas segregadas”, porém distintas do ponto de vista do conteúdo das políticas públicas a serem formuladas para a transformação destes espaços. Entende que o diferencial não reside sobre variáveis socioeconômicas ou urbanísticas, mas especificamente sobre uma condição: o forte crescimento demográfico, considerado o corte de 3% ao ano, ou seja, muito acima do incremento de 1,4% verificado para a mancha urbana, ou para a periferia consolidada, de 1,3%.¹²⁶

No entanto, ainda que se verifiquem índices demográficos com taxas elevadas e forte presença de migrantes, como mostram os dados censitários; existência de conflitos acirrados pela posse da terra; penúria de infra-estrutura e de serviços públicos, e indicadores socioeconômicos que apontam para altos índices de vulnerabilidade social da população – e todos estes fatores sejam de extrema relevância para a caracterização das regiões de fronteira urbana – uma questão permanece decisiva para a qualificação destas áreas: a forma de apropriação do espaço.

É sob o comando da dinâmica espacial que tem abrigo os números alarmantes de crescimento, vulnerabilidade e pobreza, fato que nossa pesquisa procurou demonstrar por intermédio da articulação da questão fundiária com os agentes responsáveis pela produção/apropriação do espaço. Tentamos colar nossas hipóteses e conclusões em fatos empíricos,

¹²⁶ O autor, analisando o período de 1991 a 2000, considera as ‘regiões de fronteira’ aquelas que apresentam taxa de crescimento acima de 3% aa; ‘periferia consolidada’ taxas entre 0% e 3% aa e ‘cidade consolidada’ toda área com crescimento negativo.

mesmo considerando que este esforço depende ainda de árduo trabalho investigativo para que se possam efetuar interpretações e generalizações. Mesmo assim, julgamos ser possível destacar um aspecto fundamental em discussão neste trabalho: o que diferencia as regiões de fronteira urbana das áreas periféricas mais consolidadas e de outras frentes de expansão é o caráter da produção e apropriação do espaço.

Na mesma medida em que nossa hipótese identifica o início da década 80 como um ponto de inflexão na dinâmica espacial da cidade provocado, sobretudo, pela introdução de novos marcos regulatórios e pela ação organizada de movimentos luta por moradia e ocupações massivas de terrenos¹²⁷, nossa tese defende uma especificidade da urbanização que caracteriza as regiões de fronteira, com a presença de novos agentes que se articulam para resolver a questão da terra, demanda central nas disputas pela apropriação do espaço.

¹²⁷ Tema abordado no Capítulo 2, quando foram apresentadas informações mais detalhadas sobre ocupações de terras no município de São Paulo.

4.2 FRONTEIRA URBANA X FRONTEIRA AGRÍCOLA

O conceito de fronteira que utilizamos mantém correlações com aquilo que na acepção de Martins (2009) caracteriza a fronteira agrícola, como o “lugar da liminaridade, da indefinição e do conflito...tem sido o lugar da espoliação dos camponeses que, lenta e secularmente expulsos de áreas incorporadas ao processo moderno de reprodução ampliada de capital, refugiaram-se na terra de ninguém que separa o mundo civilizado dos territórios indígenas”. De forma análoga, parcelas do capital que buscam se reproduzir e valorizar com os processos de transformação espacial nas cidades expulsam populações empobrecidas, em especial habitantes de favelas instaladas sobre áreas atingidas por operações urbanas, que se refugiam nas zonas de fronteira urbana, enfrentando situações liminares e de disputa acirrada pela posse da terra.

Guardadas as diferenças, a fronteira aqui tratada também se encontra naquele estágio marcado pelo “movimento de expansão demográfica sobre terras ‘não ocupadas’ ou ‘insuficientemente ocupadas’” (MARTINS, 1979, p. 132). Vale dizer, que para ambos os casos – fronteira agrícola e fronteira urbana – há ausência de regulação sobre a propriedade da terra e o Estado (apesar da existência de zoneamento nos casos aqui tratados) está distante dos processos que levam à apropriação indiscriminada do espaço, evidenciando as questões ambientais e os conflitos decorrentes, por exemplo, da ocupação das áreas de proteção aos mananciais localizados ao

sul do município, que respondem por mais de 20% do abastecimento de água da cidade.¹²⁸

A condição de fronteira é aquela em que o controle sobre a propriedade ainda não está totalmente definido, ou o Estado não consegue fazer cumprir integralmente o direito de propriedade, abrindo um campo de violentas disputas, seja no meio agrícola ou urbano, o que coloca questões similares para as frentes de expansão nos dois casos. No primeiro trata-se de resolver fisicamente a propriedade territorial, determinada pelo avanço das próprias frentes pioneiras. Este movimento teria como consequência a demarcação de limites para as novas áreas que se formavam, em uma situação em que esta condição não estava formalizada, a ponto de constituir registros cartoriais.

Martins (1979, p. 68, 69) mostrou como a grilagem de terras atuava na formação do preço das fazendas de café no final do século XIX, o que não deixa de ter correspondências com os processos de grilagem estudados neste trabalho.

“...uma verdadeira indústria da grilagem de terras ganhou corpo principalmente a partir de 1870, a ponto de que algumas medidas legislativas foram tomadas em São Paulo até o final do século, ampliando o prazo para legitimação de posses que cessara em 1854. Todo um conjunto de atividades lícitas e ilícitas tinha um preço e esse passou a ser o principal componente do preço da

¹²⁸ Conforme Silva (2012) o sistema Cantareira responde por 49% do abastecimento, com uma vazão de 33 m³/seg; as represas Billings e Gurapiranga por 21%, com vazão de 14 m³/seg e o Alto Tietê por 15%, com 10m³/seg. No primeiro caso os principais problemas decorrem com a vizinhança aos reservatórios, no segundo com a poluição proveniente de esgotos domésticos e no terceiro com o uso da água para irrigação agrícola.

terra. As despesas realizadas com subornos, demarcações, tocaias a posseiros intransigentes, pagamentos a topógrafos e jagunços, constituíam o fundamento do preço que a terra adquiria através do grileiro.”

Contrariamente, o que se apresenta nos casos em estudo de glebas sobre zonas rurais (lembrando que se trata de zoneamento com muitas restrições a ocupação) é uma situação formal do ponto de vista jurídico, ou seja, está configurada a propriedade privada, inclusive com registros oficiais¹²⁹, porém a utilização de terrenos para fins de parcelamento esteve vetada por 32 anos – período que vai da antiga lei de zoneamento da cidade em 1972, até a nova norma de número 13.885 de 2004 – e continua até hoje. Seja em áreas ambientalmente protegidas, ou de proteção aos mananciais, a ação do Estado (embora legislando) não logrou controlar o uso do solo em locais de especial interesse, com graves consequências ambientais para toda a cidade.

A atuação de jagunços agenciando a ocupação do Jardim Pernambuco/Nova Vitória – a mando de proprietários, como informaram as entrevistas realizadas – revela técnicas de grilagem para transformar a terra em mercadoria, inserindo-a, desta forma, nos circuitos de reprodução do capital. Vale dizer que o objetivo era transformar o solo em objeto comercializável em pequenas porções (venda de lotes não permitidos pela legislação), inclusive com um preço de partida. A ação de parcelamento,

¹²⁹ O que não significa que não houve enorme grilagem sobre terras devolutas e desocupadas, especialmente na zona leste da cidade de São Paulo, onde sabidamente se forjaram milhares de registros.

frequentemente vinha precedida pela rápida ação de desmatamento, queima e limpeza do terreno, o que na fronteira agrícola era designado por “amansar o terreno”, ato de derrubar a mata, limpar e preparar a terra para a agricultura. Como afirma Martins (1979) sobre o empreendimento cafeeiro:

“...a transformação da terra em propriedade privada, que pudesse ser comprada pelo fazendeiro, antes de se converter em renda territorial capitalizada, era objeto de outro empreendimento econômico – o do grileiro, às vezes verdadeiras empresas. No processo de transformação do capital em renda capitalizada, o grileiro substitui o antigo traficante de escravos” (MARTINS, 1979, p. 69).

Assim como na fronteira agrícola o proprietário-fazendeiro articulava a invasão de terras, subornando, desalojando e matando posseiros, o proprietário-grileiro na fronteira urbana promove ocupações e organiza ‘movimentos sociais’ para legalizar a posse da terra. A população, muitas vezes, serve de anteparo a ações policiais de reintegração promovidas pelos próprios donos de glebas, visando sua isenção criminal. No processo de conversão da terra bruta em lote urbanizado, o proprietário-grileiro ‘incorpora’ a figura do antigo loteador, além de legalmente poder ser agente da regularização fundiária,¹³⁰ que de outra forma inviabilizaria a venda da terra a preços próximos ao mercado formal, especialmente por se tratar de zoneamento restritivo.

¹³⁰ Trata-se questão já abordada no capítulo anterior e prevista em legislação relativa à regularização fundiária.

Mesmo correndo o risco de uma comparação grotesca, defendemos o entendimento de que a grilagem (ou o tipo de agenciamento promovido para ocupação de terras) continua cumprindo um papel fundamental: não se trata de transformar o capital em renda capitalizada (tal como o excedente que o escravo podia produzir e que era antecipadamente pago ao traficante, como aponta Martins), mas de superar os entraves impostos ao direito de propriedade pelo zoneamento e questões ambientais, que na prática acarretava preços muito baixos.¹³¹ A questão é que estava inviabilizada a apropriação de renda pela detenção de um monopólio, seja sob a forma de capital rentista (arrendamento mercantil); de lucro que se realiza no ato da venda de lotes, ou utilizando a propriedade fundiária nos demais circuitos de reprodução e valorização, vale dizer, fazendo-a funcionar como capital.

A produção da habitação para a parte mais pobre da população continua ocorrer com recursos próprios, que com isso rebaixa seu custo de reprodução, privilegiando os processos de acumulação de capital, que de alguma forma continuam se apoiar sobre a autoconstrução de moradias (Oliveira, 1981). O bem produzido nestas condições apresenta apenas seu valor de uso (tem a finalidade de habitação), não apresentando valor de troca, e só se constituirá como mercadoria sob certas condições da urbanização.

¹³¹ Até os usos de lazer previstos no zoneamento, como 'chácara de recreio' se tornaram inviáveis, haja vista toda ocupação pobre e informal que se instalou internamente e no entorno das Z8-100, as zonas rurais. Os preços, nestas condições, sequer atingiam a 'equivalência de capital', um recurso de matemática financeira que torna equivalentes dois ou mais capitais aplicados por um determinado período a uma determinada taxa de juros.

Mautner (1999), quando estudou processos de expansão urbana pensou a periferia como um lugar mutante, ou seja, a produção de terra urbanizada ocorria em camadas (layers) envolvendo inicialmente trabalho não pago, que transforma o espaço para fins de moradia; em um segundo momento o processo conta com a intervenção do Estado (agora com trabalho remunerado) que promove a regularização física e fundiária, preparando finalmente a entrada do mercado, uma situação que se reproduz até os dias de hoje e um processo que pode demorar muitos anos.

Porções expressivas da cidade, ao serem produzidas sob formas pré-capitalistas também se enquadram sob a lógica contraditória que constrói/redefine relações para subordiná-las à reprodução do capital, mas engendrando, por sua vez, formas não-capitalistas igual e contraditoriamente necessárias a reprodução do sistema.

“A produção capitalista de relações não-capitalistas de produção expressa não apenas uma forma de reprodução ampliada do capital, mas também a reprodução ampliada das contradições do capitalismo – o movimento contraditório não só de subordinação de relações pré-capitalistas, mas também de relações antagônicas e subordinadas não-capitalistas. Nesse caso o capitalismo cria a um só tempo as condições de sua expansão, pela incorporação de áreas e populações às relações comerciais, e os empecilhos à sua expansão pela não mercantilização de todos os fatores envolvidos, ausente o trabalho caracteristicamente assalariado” (MARTINS, 1979, p. 21).

Tais tipos de abordagem não significam, contudo, que anteriormente não havia um mercado constituído¹³², especialmente o de terras (lícito ou ilícito), mas que a plenitude de relações de base capitalista, seja no mercado imobiliário, ou nas demais esferas da produção, circulação e consumo só reúne as possibilidades de reprodução e valorização com determinadas condições da urbanização. Esta é, na verdade, sua própria condição de realização.

“A cidade, o espaço urbano e a realidade urbana não podem ser concebidos apenas como a soma de locais de produção e consumo...O arranjo espacial de uma cidade, uma região, um país ou um continente aumenta as forças produtivas, do mesmo modo que o equipamento e as máquinas de uma fábrica ou de um negócio, mas em outro nível. Usa-se o espaço exatamente como se usa uma máquina”.¹³³

O espaço, ou melhor, sua forma, o *design espacial* na acepção lefebvriana é “ele próprio um aspecto das forças produtivas da sociedade – que juntamente com a tecnologia, o conhecimento humano e a força do trabalho, contribuem para nosso ‘potencial de produção’”.¹³⁴

Há, segundo nosso ponto de vista, estrita afinidade entre as observações de Martins (1979) acerca dos processos contraditórios da

¹³² Embora Oliveira assevere que só existe mercado imobiliário no Brasil da classe média pra cima, pois o bem produzido via autoconstrução não é mercadoria, i.e, tem apenas valor de uso, toda a expansão periférica de São Paulo foi produzida ao longo de pelo menos 40 anos pela ação de concessionários de ônibus e loteadores que vendiam lotes. Tratava-se exatamente de um mercado que possibilitava a compra pelas classes populares de terrenos em locais afastados, onde autoconstruíam suas casas, a maioria em condições irregulares.

¹³³ Lefebvre, Henri. “A Produção do Espaço”, apud Gottdiener, 1993.

¹³⁴ Apud Gottdiener, Mark, “A Produção Social do Espaço Urbano”. EDUSP, São Paulo-SP, 1993, págs. 127 e 128.

expansão capitalista e o papel do *design espacial* no desenvolvimento das forças produtivas apontado por Lefebvre. Da mesma forma que o sistema incorpora – de forma retrógrada – territórios e populações à dinâmica do capital comercial, também gera, por sua vez, entraves à expansão de relações mercantis. As imensas áreas de urbanização precária, tardiamente inseridas ao processo formal de urbanização, também cumpriram o mesmo papel contraditório: ao mesmo tempo em que são funcionais ao processo de acumulação, representam um atraso das condições de urbanização e, portanto, ao desenvolvimento de relações tipicamente capitalistas.

Outra analogia possível com o autor de “Fronteira. A degradação do Outro nos Confins do Mundo” diz respeito às diferentes disciplinas sobre a fronteira:

“Quando os geógrafos falam de frente pioneira, estão falando dessa fronteira econômica. Quando os antropólogos falam de frente de expansão, estão geralmente falando da fronteira demográfica. Isto nos põe, portanto, diante de uma primeira distinção essencial: entre a fronteira demográfica e a econômica há uma zona de ocupação dos agentes da ‘civilização’, que não são ainda os agentes da produção capitalista, do moderno, da inovação, do racional, do urbano, das instituições políticas e jurídicas, etc” (MARTINS, 2009, p. 138).

A fronteira urbana, pelas suas características, poderia se localizar nesta “zona de ocupação” entre a fronteira demográfica e econômica, no sentido que cumpre o mesmo papel da frente pioneira, “dominada não só pelos agentes da civilização, mas, nela, pelos agentes da modernização,

sobretudo econômica, agentes da economia capitalista, da mentalidade inovadora, urbana e empreendedora” (idem, ibidem).

A questão é que quando arquitetos e urbanistas falam da fronteira urbana, devem necessariamente falar de outra frente de expansão, que não é somente demográfica e econômica, mas espacial, lugar onde se articulam os conflitos que ocorrem em torno da questão fundiária. Dinâmicas específicas, nas quais diversos agentes disputam abertamente a apropriação do espaço, tem sido responsáveis pela forma como se constitui espacialmente a fronteira urbana, vale dizer constroem uma determinada espacialidade. Esta evidencia como grupos sociais se inserem, não apenas de forma social e econômica, mas espacialmente na estrutura da cidade, o que representa uma questão fundamental para a apreensão dos processos de exclusão sócio-espacial.

No item a seguir veremos que a localização dos grupos sociais no espaço é um elemento potencializador destas desigualdades.

4.3 AS DESIGUALDADES ESPACIAIS

A espacialidade das regiões de fronteira promove, sobretudo pelas dificuldades de acesso e escassez de serviços públicos e infra-estrutura, um agravamento nas possibilidades de inserção social e espacial da população. Estas dependem de aspectos decisivos, como os de natureza econômica, especialmente de promoção formal de emprego e renda determinados pelo mercado de trabalho; aqueles relacionados às possibilidades de acesso à habitação e serviços comandados pelo mercado imobiliário, e por fim a ação do Estado que dispõe de mecanismos legais¹³⁵ que poderiam agenciar o avanço das condições urbanas de extensas áreas da cidade, e ainda instituir políticas públicas voltadas para o atendimento da população mais carente.

Se há o entendimento, contudo, de que as condições de inserção nos mercados de trabalho e imobiliário, assim como a atuação do setor público são determinantes para a vida de amplas parcelas da população, assinalamos que é a partir de como se opera a produção do espaço e se instituem as enormes diferenças territoriais, que devem se moldar políticas urbanas voltadas para garantir uma maior acessibilidade e mobilidade sócio-espacial dos habitantes.

¹³⁵ O Estatuto da Cidade estabeleceu instrumentos de política urbana como o Direito de Preempção; Outorga Onerosa; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; Transferência de Construir; Consórcio Imobiliário; Operações Urbanas Consorciadas; Desapropriações para fins de Reforma Urbana; Zonas Especiais de Interesse Social; Instrumentos de Regularização Fundiária; Concessões de Uso Especial para Fins de Moradia e de Direito Real de Uso, e IPTU Progressivo no Tempo, que assim como outros instrumentos, não é aplicado pela Prefeitura de São Paulo. Este último, em especial, poderia exercer forte pressão para destinação de terrenos ociosos na cidade para fins habitacionais.

É parte da nossa compreensão, que a localização dos grupos sociais no espaço é um elemento formador das situações de exclusão. Na medida que as diferenças sociais estão espacializadas no território, há um reforço na desigualdade com relação à distribuição de equipamentos e serviços; nos diferentes graus de mobilidade; na acessibilidade e ainda nas oportunidades diferenciadas nos mais variados sentidos, seja de emprego, acesso a políticas públicas ou a equipamentos culturais.

"...o território parece ser uma dimensão constitutiva da situação social em que se encontram os diversos grupos sociais na cidade, em especial os mais pobres. Isso significa, por exemplo, que indivíduos e famílias igualmente pobres e escolarizados têm condições e características diferentes dependendo de onde morem. A existência de intensa segregação exerce particular influência sobre a situação social dos grupos mais pobres que habitam a cidade, ao isolá-los dos circuitos sociais e econômicos mais amplos, reduzindo significativamente as possibilidades de interação e mobilidade social. Tudo isso torna o território uma dimensão decisiva para a ação pública, e entender os processos que produzem (e reproduzem) as condições de pobreza no espaço é importantíssimo para combatê-la" (TORRES/MARQUES, 2005, p. 11).

As distinções efetuadas sobre a segregação partem do pressuposto de que o espaço periférico apresenta conteúdos sociais diferenciados e que, portanto, não é homogêneo como supõem alguns autores de forma equivocada.¹³⁶ A segregação apresenta diferentes sentidos, um dos quais

¹³⁶ Ver, por exemplo, Maricato (2003, p. 154). "A extensão das periferias urbanas tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental configurando imensas regiões nas quais a pobreza é homoganeamente disseminada".

implica em isolamento, limitando acesso e circulação de pessoas, e remetendo à idéia de gueto ou cidadela. Embora seja difícil operacionalizar estes dois conceitos, a 'guetificação' do espaço poderia ser tratada como apartamento e separação, na medida que grandes distâncias e custo do transporte inviabilizariam o deslocamento de grupos populacionais, gerando desigualdade de acesso a equipamentos urbanos.

As considerações do antropólogo Holston (1993, p. 166) acerca do planejamento modernista e em especial sobre o Plano Piloto de Brasília são ilustrativas a este respeito. Segundo o autor, o plano consolidou um padrão centrífugo de segmentação de classe:

"...ao separar locais de trabalho e de residência, e ao concentrar o primeiro e dispersar o último, o planejamento modernista leva a um uso estratificado da cidade segundo faixas de classe, sobretudo para outros objetivos que não o trabalho. A condução para o trabalho na cidade é mais cara para os pobres...Assim as passagens são mais caras para quem mora mais longe. Como quase ninguém em Brasília mora perto do serviço, o transporte para casa está entre os mais caros, se não é o mais caro de todo o Brasil".

A consequência deste fato é que os mais pobres estão excluídos da cidade, já que no exemplo citado, apenas se dirigem ao Plano Piloto para trabalhar, e convenhamos que apesar da acessibilidade, a combinação de alto custo de transporte e longas distâncias não permite a promoção de outros usos, tal como lazer, atividades culturais ou esportivas.

Brasília reproduz deste modo – malgrado o fato de ser uma cidade planejada – um padrão de esvaziamento no uso do Eixo Monumental:

ocupado no período diurno para fins de trabalho, necessidades de consumo e serviços, mas esvaziado às noites, fins de semana e feriados, inclusive para outras finalidades. As observações não deixam de ser válidas para as áreas centrais de qualquer grande metrópole, onde se concentram a maior parte dos equipamentos públicos, culturais, de lazer e sociais, cujo acesso para os moradores dos anéis periféricos é mais dificultado.¹³⁷

Outra forma de 'guetificação' está sem dúvida ligada à violência urbana, que é de tal ordem que impõe – na mesma medida que os condomínios de classe média e alta – ilhas isoladas no espaço da própria periferia, criando 'condomínios-favela' em bairros pobres como Jardim Ângela (Zona Sul) e Jardim Pernambuco (Zona Leste), que implantaram dispositivos de segurança para se proteger.¹³⁸ O aumento da violência responderia ainda pela implosão dos espaços públicos, de uso coletivo e pela fortificação da cidade (uma cidade de muros como afirma Caldeira), que passou a adotar o modelo de condomínios comerciais e residenciais fechados e fortificados pelos grupos de maior renda, estimulados pelo forte apelo de segurança promovido pelo marketing imobiliário.

É importante salientar que vários autores, a exemplo de Sennet (1989), Harvey (1993), Arantes (2001), Caldeira (2003) entre outros, tem

¹³⁷ Quanto maior a heterogeneidade espacial melhor são as condições de acesso a serviços e equipamentos públicos pela população mais pobre. Casos como a da favela do Jaguaré, vizinha a USP e que tem na outra margem do Rio Pinheiros o Parque Vila Lobos e instituições escolares que desenvolvem programas sociais, como a Escola Santa Cruz, ambos no bairro Alto de Pinheiros, representam exceções no universo das desigualdades que se constituem no mundo urbano.

¹³⁸ Cf. Reportagem da Folha de S. Paulo, de 02/09/2001 intitulada "Áreas violentas de SP criam os 'condomínios de pobre'". De um lado 'condomínios-favela', de outro 'enclaves fortificados' (condomínios e shoppings) para as classes de maior renda, que constroem cidadelas protegidas da ameaça do mundo externo.

apontado para a falência da vida pública nas grandes urbes. O primeiro articulista destacou o grave desequilíbrio entre vida pública e privada nos dias que correm e que intervenções urbanas efetuadas em grandes cidades tratam o espaço público apenas como derivação do movimento. Harvey (1993, p. 90) analisando as propostas de renovação em grandes espaços observou como arquitetura e projeto urbano foram movidos a ecletismo e espetáculo, atendendo necessidades de competição interurbana em escala planetária, mas deram as costas para "a pobreza, a falta de habitação, a assistência médica e o fornecimento de oportunidades de educação". Arantes (1993, p. 124), que assinalou as estratégias de um "urbanismo em fim de linha" que se presta a escamotear a miséria nas cidades: "não é à toa que ninguém mais se ilude quanto às possibilidades de transformações drásticas - o urbanismo demiurgo foi se transformando num decorador...", e por fim Caldeira (2003, p. 212), para quem o espaço público passou a promover a separação e a idéia de que "os grupos sociais devem viver em enclaves homogêneos, isolados daqueles percebidos como diferentes", ou seja, que a esfera pública passou a incorporar formas de segregação espacial que acentuam as diferenças de classe.

A relação entre distribuição dos grupos no espaço e segregação é tema central para alguns autores, vale dizer que as características do espaço têm um papel fundamental nas desigualdades sociais. Não se trata do espaço em si, mas das diferenças espaciais inscritas no espaço urbano e como estas reproduzem as desigualdades.

"Dependendo da maneira como se distribuem os elementos no espaço em termos de contigüidades e distâncias, a vida urbana em geral, e para cada grupo em particular, apresenta características muito diferentes" (MARQUES, 2005, p. 36).

"Na relação entre segregação e pobreza, um tipo específico de desigualdade espacial ganha relevância especial: as desigualdades de acesso. Os diferenciais de acesso tendem a crescer à medida que aumenta a homogeneidade das diversas regiões da cidade, acompanhando as distâncias entre as oportunidades em geral e os grupos sociais mais pobres e mais mal posicionados na estrutura social" (MARQUES, 2005, p. 42).

Diversos trabalhos¹³⁹ têm apontado dinâmicas espaciais onde ocorre simultaneamente o esvaziamento do centro da cidade; adensamento e verticalização das grandes favelas; reprodução de loteamentos ilegais; multiplicação e dispersão de favelas nas periferias metropolitanas; precarização das áreas formadas por grandes conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-SP; fragilização ambiental de regiões florestadas e de várzeas, a exemplo dos mananciais hídricos ao norte a ao sul de São Paulo; formação de novas centralidades urbanas (pólo terciário da Marginal Pinheiros, Av. Engº Luis Carlos Berrini) com deslocamento de população favelada; refuncionalização de bairros inteiros, em alguns casos com perda de densidade populacional na década de 90 (Tatuapé, Jd. Anália Franco, Itaim, Moema) e difusão de condomínios fechados, construídos para

¹³⁹ Ab'Sáber, 2004; Nobre, 2000; Fix, 2001; Meyer/Grostein/ Biderman, 2004; Frúgoli Jr, 2000 tem analisado diferentes dinâmicas urbanas metropolitanas e como as desigualdades sociais estão espacializadas no território, apropriado de forma desigual por diferentes grupos.

diferentes níveis de renda em diversos bairros, e que ignoram o restante da cidade em seu modo de assimilação do espaço.

A forma, portanto, como se estabelecem diferenciações espaciais no processo de expansão urbana – em nosso estudo de caso¹⁴⁰ promovido por proprietários de terra, grileiros, agentes intermediários do processo (“laranjas” e “associações”) e ainda, como estão articulados entre si para resolver a questão da terra e fraudar procedimentos formais de parcelamento, bem como a comercialização de lotes – impede não apenas uma maior heterogeneidade em cada região e permeabilidade entre regiões da metrópole, como gera descontrole sobre os processos de ocupação territorial. Os exemplos encontram-se na ocupação das áreas de mananciais ao sul, que avançaram sobre as margens dos reservatórios de água da cidade (casos das represas Billings e Guarapiranga); ao norte, ocupando os contrafortes da serra da Cantareira, responsável pelo sistema que provê 49% do abastecimento da cidade de São Paulo, com loteamentos clandestinos, e a leste com a ocupação de áreas que promovem o desmatamento sistemático de remanescentes da cobertura vegetal (responsável pelo assoreamento de toda a rede hídrica existente por problemas de macro drenagem urbana) e a contaminação de aquíferos superficiais, representando graves consequências ambientais para toda a população.

¹⁴⁰ Ver no Capítulo 1–“Os assentamentos Jardim Pernambuco e Nova Vitória” apresentação de forma detalhada dos procedimentos adotados para promover o parcelamento clandestino de terras em áreas onde a legislação determinou outros usos.

A dinâmica sócioespacial da cidade levou à formação de verdadeiros cativeiros espaciais – imensas extensões de urbanização precária, baixa densidade, sem oferta emprego e serviços – que concentram parte expressiva da população mais pobre, impelida a morar nas regiões de fronteira ou em municípios-dormitório limítrofes com a cidade de São Paulo, como Itaquaquecetuba, Guarulhos, Ferraz de Vasconcelos, Poá, Mauá, Mairiporã, Caieiras, Osasco, entre outros que compõem a região metropolitana.

Não se trata, porém, de uma “urbanização incompleta” ou da “falta de sincronia entre a implantação das diferentes redes de infra-estrutura e o porte da urbanização metropolitana” (Meyer/Grostein/Biderman, 2004, p. 99). Se existe o entendimento de que a ausência de oferta de terra urbanizada a preços acessíveis, bem como de políticas públicas na esfera habitacional para os mais pobres levaram à ocupação indiscriminada do espaço, não é suficiente apostar, como fazem os autores de “São Paulo Metrópole”, que o que caracteriza a precariedade da urbanização recente é a diferença nos ritmos entre expansão urbana e instalação de infra-estrutura em rede (serviços de água, esgoto e drenagem).

Os processos que tem orientado a expansão urbana sobre áreas protegidas devem levar em consideração ângulos distintos da questão urbana nas regiões de fronteira: a estrutura fundiária; a dinâmica demográfica; as disputas pela posse da terra; os conflitos entre a legislação urbana e ambiental e a falta de regulação estatal sobre o uso do solo e de controle sobre a propriedade territorial, tal como exposto no item 4.2.

A argumentação sobre o “padrão predatório de expansão urbana” não dá conta dos conflitos que se estabelecem em torno da questão fundiária, vale dizer das disputas pela apropriação do espaço, e deduz a precariedade como uma questão eminentemente técnica: “falta de sincronia” ou assimetria entre avanço da urbanização e instalação de redes de serviços, quando necessariamente concorrem outros fatores a serem considerados.

De modo diferente, este trabalho procura apreender formas específicas de urbanização que caracterizam as regiões de fronteira urbana, com a presença de novos agentes que se articulam para resolver a questão da terra, aspecto central nas contendas políticas pela apropriação do espaço. Neste sentido, se avizinha de estudos sociológicos que vêm detectando como as regiões de fronteira urbana, denominada de “hiperperiferia”, ou a “periferia da periferia” (Torres/Marques, 2001) apresentam condições adicionais de exclusão urbana (pior acesso a infraestrutura, maiores percursos para o trabalho), com exposição da população a riscos ambientais provocados pela ocupação de áreas inundáveis e de alta declividade “indicando um padrão de segregação mais complexo, mais difícil de conceituar e medir, mas nem por isso menos injusto” (idem, pág. 66). Tais análises apontam para o entendimento de que a pobreza tem uma dimensão espacial que necessita ser incorporada às análises dos processos de expansão urbana, bem como na formulação de políticas públicas voltadas para a ocupação do espaço.

.

4.4 DINÂMICA DEMOGRÁFICA E ESPACIAL

As regiões de fronteira urbana representam uma singularidade no arranjo espacial das grandes metrópoles brasileiras. Da forma como preconiza Torres (2005), estes locais não se confundem com o que comumente se denomina de periferia, ou seja, locais hoje geograficamente mais afastados do centro, porém com certo nível de consolidação urbana e com presença de serviços públicos, onde se inclui arruamento, mesmo com geometria desconforme às normas oficiais; instalação de saneamento básico, com rede de água e rede de coleta e afastamento de esgotos; coleta de lixo e equipamentos sociais do tipo posto de saúde, escola pública, centro de referência de idosos, telecentro, etc.

Com relação a São Paulo, espacialmente e socialmente as periferias têm se tornado mais heterogêneas pela presença de um duplo movimento: grupos de maior renda, a partir da década de 1980 têm buscado localizações residenciais mais distantes, abandonando as regiões centrais da cidade,¹⁴¹ ao mesmo tempo em que a ação política de movimentos sociais desde o final dos anos 70 tem pressionado os governos municipal e estadual por mais serviços públicos, instalação de infra-estrutura e habitação.¹⁴²

¹⁴¹ Dados censitários indicaram nos anos 80 e 90 houve estagnação ou crescimento negativo em Santo Amaro, Perdizes, Consolação, Pinheiros, Vila Mariana e Itaim Bibi, bairros tradicionais de classe média paulistana.

¹⁴² Existe extensa literatura sobre movimentos sociais urbanos nas áreas de transporte, habitação, saúde, educação, melhorias urbanas em geral, entre os quais destacamos Moisés et al, 1982; Sader, 1988 e Gohn, 1991.

No primeiro caso, a ação do mercado imobiliário dos anos 80 esteve relacionada a mudanças no modo de morar das classes de mais alta renda (Villaça, 2001/Caldeira, 2003), cuja expressão foi a forma condominial fechada, que avança sobre áreas mais distantes do centro, em direção ao extremo oeste da região metropolitana; o sudoeste; o início da zona leste do município de São Paulo e a região do ABC Paulista, a sudeste da região metropolitana (Marques, 2005), e no segundo, de particular importância, a ação reivindicatória dos movimentos sociais que levaram à melhoria das condições urbanas na periferia. Os dois movimentos, conseqüentemente, conduziram à valorização fundiária que significou também, a expulsão dos mais pobres para áreas mais afastadas.

A dinâmica deste processo já havia sido estudada por Mautner (1999, p. 254) que pensou a periferia como um lugar *mutante*, “sempre reproduzido em novas extensões de terra, enquanto velhas periferias são gradualmente incorporadas à cidade, ocupadas por novos moradores e reorganizadas pelo capital”. A autora utilizou a figura de camadas (layers), sendo que as duas primeiras consistem em trabalho, todavia preparando a terra para a terceira e última, o capital. Desta forma, a ‘primeira camada’ é trabalho não pago, que transforma a terra em propriedade, mesmo que de forma irregular. A ‘segunda camada’ de trabalho, agora remunerada, corresponde à ação do Estado para a promoção de infra-estrutura e processos de legalização fundiária, e finalmente a ‘terceira camada’ (que pode durar muitos anos) na qual os bairros se transformam mimetizando, mesmo que precariamente, áreas mais consolidadas com certo nível de

serviços públicos (agora em propriedade regularizada) e garantido a entrada do capital. O processo de regularização geraria desta forma, expulsão parcial de moradores originais para reproduzir a 'primeira camada' de trabalho em locais mais distantes.

FIG. 39
Região Metropolitana de São Paulo – RMSP.

Mapa com taxas de crescimento populacional: taxas negativas com esvaziamento populacional nas áreas centrais e aumento expressivo nos anéis periféricos da cidade e nos municípios ao redor da cidade.

Fonte: IBGE, 1991-1996.

Uma nova dinâmica econômica e social se estabeleceu nos anos 80 e 90, com diminuição no crescimento na área urbana do município (12,68% no período 1980-1994, contra 37,5% no de 1965-1980) e expansão da área metropolitana (24% de 1980-1994, e 91,2% entre 1965-1980). Ocorreu, por um lado, forte queda no crescimento populacional do município e aumento na região metropolitana, sendo que no período de 1980-1991 a RMSP cresce a taxa anual de 3,21%, contra 1,16% de São Paulo e mais

recentemente, de 1991 a 1996, a RMSP aumenta 3,07%, enquanto que o município paulista contabiliza taxas abaixo de 1,00% ao ano. De outro lado, há menor crescimento no centro da cidade – que perde o número expressivo 760 mil habitantes, segundo a EMPLASA – do que nas demais regiões periféricas e da fronteira urbana.

FIG. 40
Evolução da Área Urbanizada - 1949 a 1992. Região Metropolitana de São Paulo–RMSP.

Mapa representando a evolução da mancha urbana. As linhas mais grossas compreendem os limites do município de São Paulo e da região metropolitana.

Fonte: São Paulo Metrópole (2004), Laboratório de Urbanismo da Metrópole - LUME.

Segundo Bógus e Pasternak (2004), o crescimento da população municipal vem diminuindo em relação às décadas passadas, porém ocorre de forma periférica. O anel periférico, que em 1991 representava 40% do total da população da cidade, em 2000 alcança 47%, o que equivale a um

aumento de mais de um milhão de pessoas na década em questão, mais que o total verificado para a cidade de São Paulo, que totalizou quase 825 mil novos habitantes. Os incrementos populacionais por anel, em termos percentuais (Tabela 10), para o mesmo período foram de: para o anel central -7,93; para o interior -12,44; para o intermediário -11,80; para o exterior 4,71 e para o periférico a impressionante cifra de 127,47!¹⁴³

Município de São Paulo – Incremento Populacional por Anel Variação Percentual					
ANEL	1960 1970	1970 1980	1980 1991	1991 2000	2001 2010
Central	1,02%	3,30%	-3,78%	-7,93%	6,99%
Interior	0,23%	3,57%	-8,50%	-12,44%	10,32%
Interm.	14,64%	7,13%	-10,34%	-11,80%	8,32%
Exterior	41,11%	30,89%	25,31%	4,71%	23,70%
Periférico	42,99%	55,11%	97,31%	127,47%	50,66%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

TABELA 8

Incremento Populacional por Anel em Percentual – 1960/2010

Município de São Paulo

IBGE/Censos Demográficos 1960-2010.

¹⁴³ Os autores distinguem cinco anéis para efeito de análise: central, interior, intermediário, exterior e periférico, sendo que este último apresenta algumas correspondências com as regiões de fronteira estudadas neste trabalho. A despeito de utilizarmos dados organizados por anéis, no intuito de mantermos uma mesma base comparativa, esta classificação coloca alguns problemas relacionados àquilo que os autores do mapa definiram como espaço exterior ou periférico, ou ainda ao fato de que determinados distritos apresentam características, do ponto de vista das condições de uso e ocupação do solo, mais próximas de outros classificados como interior ou intermediário. Cabe considerar ainda, que as transformações ocorridas em diversos distritos da cidade ao longo das três últimas décadas alteraram significativamente as condições espaciais e o perfil da população moradora.

Município de São Paulo – Incremento Populacional por Anel Variação por Número Absoluto					
ANEL	1960 1970	1970 1980	1980 1991	1991 2000	2001 2010
Central	22.635	84.351	-42.235	-65.449	57.192
Interior	5.168	91.648	-94.968	-102.654	84.584
Interm.	324.375	182.703	-115.507	-97.356	68.219
Exterior	910.791	792.046	282.786	38.879	194.192
Periférico	952.372	1.414.092	1.087.357	1.051.467	415.064
Total	2.215.341	2.564.020	1.117.433	824.887	819.251

TABELA 9

Incremento Populacional por Anel em Número Absoluto – 1960/2010¹⁴⁴
Município de São Paulo

IBGE/Censos Demográficos 1960-2010.

Um aspecto que chama atenção na observação das colunas dos períodos 1980-1991 e 1991-2000 é o fato dos anéis central, interior e intermediário apresentarem taxas de crescimento fortemente negativas, o que significa esvaziamento das regiões centrais, ao mesmo tempo em que se verifica que o crescimento da cidade é exclusivamente periférico e ocorre a taxas muito elevadas. Efetuando-se a soma, os três anéis mencionados perderam nada menos que 518.169 habitantes no período de 1980 a 2000, ao passo que anel periférico ganhou o número extravagante de 2.138.824 novos moradores. Os dados demonstram que ainda se reproduz na metrópole paulistana um padrão de crescimento extensivo, periférico e de baixa densidade (69,16 hab/ha em 2000, contra 63,69 em 1991), não obstante o enorme crescimento demográfico nas regiões mais pobres da cidade. É ainda expressivo o decréscimo no incremento populacional da

¹⁴⁴ As tabelas 10 e 11 foram elaboradas com base em Bógus e Pasternak. "Cadernos Metrópole, Desigualdade e Governança", Nº Especial. Os dados referentes ao último censo foram agregados pelo autor.

cidade, que cai de 2,56 milhões entre os anos 1970 e 1980, para 824,88 mil na década de 90, uma diferença de 67,82% ou 1,73 milhões de pessoas.¹⁴⁵ Cabe assinalar que metade do ganho total populacional de São Paulo dos anos 2001 a 2010 ficou concentrado no anel periférico, ou nas regiões de fronteira urbana.

O primeiro decênio deste século continuou apresentar queda nos índices de crescimento, mas apontou um fato relevante: a reversão nas taxas dos anéis central, interior e intermediário, ou seja, as regiões centrais da cidade ganharam quase 210 mil moradores na última década, contrariamente ao que ocorreu nos anos de 80 e 90, quando 523,17 mil pessoas deixaram as áreas centrais do município.

FIG. 41
Mapa de Anéis do Município de São Paulo (adaptado pelo autor).

Fonte: Bógus e Pasternak. "Cadernos Metrópole, Desigualdade e Governança".

Anel Central: Subprefeitura Sé
Anel Interior: Subprefeituras Mooca, Pinheiros e Vila Mariana
Anel Intermediário: Subprefeituras Penha, Ipiranga e Lapa
Anel Exterior: Subprefeituras Pirituba, Freguesia/Brasilândia, Casa Verde/Cachoeirinha, Santana/Tucuruvi, Jaçanã/Tremembé, Vila Maria/Vila Guilherme, Butantã, Aricanduva/Formosa/Carrão, Vila Prudente/Sapopemba, Jabaquara e Cidade Ademar
Anel Periférico: Subprefeituras Perus, Ermelino Matarazzo, São Miguel, Itaim Paulista, Itaquera, Guaianases, São Mateus, Cidade Tiradentes, Santo Amaro, Campo Limpo, M'Boi Mirim, Capela do Socorro e Parelheiros.

¹⁴⁵ As transformações demográficas no estado paulista a partir de 70 estiveram ligadas à interiorização do desenvolvimento industrial nas regiões de Campinas, São José dos Campos/Taubaté, Sorocaba, Ribeirão Preto e Bauru, que reverteu o crescimento da RMSP.

Nas décadas de 80 e 90, as áreas correspondentes às subprefeituras da Sé (anel central); Mooca, Pinheiros e Vila Mariana (anel interior) e Penha, Ipiranga e Lapa (anel intermediário) sofrem esvaziamento de população. O anel exterior, que compreende ao norte às áreas das subprefeituras de Pirituba, Freguesia/Brasilândia, Casa Verde/Cachoeirinha, Santana/Tucuruvi, Jaçanã/Tremembé e Vila Maria/Vila Guilherme; a oeste a subprefeitura do Butantã; a leste as subprefeituras de Aricanduva/Formosa/Carrão e Vila Prudente/Sapopemba e a sul as subprefeituras de Jabaquara e Cidade Ademar crescem a uma taxa elevada confirmando, deste modo, a ocupação de bairros mais afastados e ao redor do centro, e ainda o aumento de lançamentos imobiliários nestas áreas da cidade. As demais subprefeituras que compreendem o anel periférico ao norte (Perus), a leste (Ermelino Matarazzo, São Miguel, Itaim Paulista, Itaquera, Guaianases, São Mateus e Cidade Tiradentes) e ao sul (Santo Amaro, Campo Limpo, M'Boi Mirim, Capela do Socorro e Parelheiros) tiveram crescimento explosivo e apresentam uma dinâmica que ainda demanda estudos para uma compreensão mais afinada de suas particularidades.

Os dados mais recentes do IBGE da região do central (Tabela 13) informam que o anel central, que compreende os distritos da Sé, República, Bom Retiro, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade e Cambuci, incorporaram 57,19 mil novos habitantes, ou um aumento percentual de 15,30%. Trata-se do único anel que apresentou crescimento positivo em todos os distritos, com a maior taxa geométrica anual de incremento, e como apontado, um fato relevante o ganho de população, em especial no anel central, e nos anéis interior e intermediário.

Se os dados dos censos apontam que as regiões de fronteira receberam migrantes de outros estados, bem como populações expulsas do anel exterior, como assinalado anteriormente, ainda não se dispõe de dados para saber qual a influência dos municípios vizinhos sobre estas áreas de crescimento intenso e descontrolado.

Os casos estudados neste trabalho (os assentamentos Jardim Pernambuco e Jardim Nova Vitória) expõem outra face da questão, qual seja a transferência de população de municípios adjacentes às regiões de fronteira, neste caso do município de Ferraz de Vasconcelos para São Paulo, o que pode indicar que o adensamento populacional ocorrido tem ainda outros fatores.

FIG. 42
Subprefeituras e Distritos de São Paulo.

Fonte: SEMPLA/DIPRO

Nos mapas apresentados do município paulista (Fig. 41 e Fig. 42), sendo um relativo às subprefeituras e distritos e outro de taxas de crescimento populacional, podemos observar que na subprefeitura de São Mateus, o distrito de Iguatemi (onde se localizam os assentamentos pesquisados) está entre os sete distritos que apresentam as mais elevadas taxas de crescimento populacional da capital (5,01 a 13,38%), o que ocorre também com os municípios vizinhos, em especial o de Ferraz de Vasconcelos (Fig. 9) que faz divisa com os distritos de Itaim Paulista, Lajeado, Guaianases, Cidade Tiradentes e parcialmente com Iguatemi, todos também com elevadas taxas de incremento de habitantes na última década do século passado. As regiões onde se localizam as subprefeituras que abrigam todos estes distritos citados, segundo dados do Censo de 2010, apresentaram decréscimo significativo nas percentagens de crescimento, mas mesmo assim incorporaram 92.311 novos habitantes, ou 11,36% do total do crescimento da cidade. A mesma dinâmica também se verifica ao norte, com os distritos de Tremembé, Cachoeirinha, Brasilândia, Jaraguá, Perus e Anhanguera, que divisam com os municípios de Mairiporã e Caieiras, este último apresentando manchas com taxas de crescimento demográfico elevado (2,5 a 5,0% e 5,0 a 10,0%), e a leste com os distritos de Cangaíba, Ermelino Matarazzo, Vila Jacuí, São Miguel e Jardim Helena que divisam com Guarulhos e Itaquaquetuba, ambos com os percentuais expressivos de incremento populacional nos anos 80 e 90. Se somados os casos das subprefeituras de Perus, Pirituba e Jaçanã/Tremembé localizadas ao norte, com Campo Limpo e Capela do Socorro na zona sul, que responderam por 14,67% e 7,22% do incremento respectivamente, apenas estas regiões significaram um terço do total verificado na última década.

FIG. 43
Taxa de Crescimento Populacional de
São Paulo.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991-
2000. SEMPLA/DIPRO

O distrito do Iguatemi, pertencente à
subprefeitura de São Mateus, está entre
os sete que apresentaram as mais
elevadas taxas de crescimento
demográfico da cidade.

Visando melhor qualificar as regiões de fronteira lançamos mão de um conjunto de indicadores fornecidos pela SEADE¹⁴⁶ que representam situações de vulnerabilidade social.¹⁴⁷ Os indicadores resultantes consistem na combinação de duas dimensões: a socioeconômica e a demográfica, que classificam o setor censitário em seis grupos de vulnerabilidade social (apresentados em diferentes colorações nas figuras 44 e 45), denominados Índice Paulista de Vulnerabilidade Social-IPVS.

¹⁴⁶ Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados do Governo do Estado de São Paulo. As informações apresentadas foram obtidas junto ao site www.seade.gov.br.

¹⁴⁷ O conceito de vulnerabilidade social é multidimensional e engloba uma combinação de fatores de exposição de indivíduos, famílias e grupos a determinados tipos de risco. Em relação à pobreza, por exemplo, não se limita a considerar a ausência ou privação de renda, mas condições de saúde e acesso a serviços médicos; acesso à qualidade do sistema educacional; possibilidade de obtenção de trabalho com remuneração adequada; exposição a violência; existência de garantias legais e políticas.

FIG. 44
Índice Paulista de Vulnerabilidade Social-IPVS-2000.

Fonte: Fundação SEADE.
SEMPA/DIPRO

O distrito do Iguatemi, apresenta a maioria dos setores censitários com índices alto e muito alto de vulnerabilidade social.

A primeira dimensão considera que níveis baixos de renda definem a situação de pobreza enquanto escassez de fontes de rendimentos seguros e regulares, sendo considerados os maiores riscos o desemprego e inserção precária no mercado de trabalho, fatores que excluem enormes contingentes populacionais de benefícios sociais disponíveis para os que não tem situação formal de inserção. A segunda dimensão – demográfica – está relacionada ao ciclo de vida familiar em que se consideram idade do responsável e presença de crianças até quatro anos. Este fator atua como potencializador da pobreza, na medida em que uma família jovem, com crianças pequenas e baixos ativos cognitivos e econômicos tende a uma maior exposição a riscos sociais.

FIG. 45
Índice Paulista de Vulnerabilidade Social-IPVS. São Mateus. Fund. SEADE.

As áreas de vulnerabilidade alta e muito alta (em amarelo e vermelho) recobrem quase a totalidade do distrito do Iguatemi.

Os seis grupos que constituem o IPVS são:

Grupo1-Nenhuma vulnerabilidade: setores censitários com melhor situação econômica, elevados níveis de renda e escolaridade.

Grupo2-Vulnerabilidade muito baixa: setores censitários em segundo lugar em termos de dimensão socioeconômica (média e alta) e com famílias mais velhas.

Grupo3-Vulnerabilidade baixa: idem o anterior com predominância de famílias jovens e adultas.

Grupo4-Vulnerabilidade média: setores com níveis médios nas dimensões socioeconômicas, em quarto lugar na escala em termos de renda e escolaridade do responsável pelo domicílio, com menos de trinta anos e presença de crianças pequenas.

Grupo5-Vulnerabilidade alta: setores censitários com piores condições na dimensão socioeconômica (baixa renda e escolaridade). Compreende famílias mais velhas com crianças pequenas.

Grupo6-Vulnerabilidade muito alta: setores que combinam chefes jovens com baixos níveis de renda, escolaridade e presença de crianças pequenas, com mais baixa dimensão socioeconômica. É o grupo de maior vulnerabilidade à pobreza.

As áreas apontadas, em especial o distrito do Iguatemi e a Subprefeitura de São Mateus – que apresentou 381.718 habitantes em 2000, sendo mais de 52% alocados nos índices médio, alto e muito alto de vulnerabilidade social – são características das regiões de fronteira urbana e os dados apresentados corroboram o fato de que a população nestes locais vem crescendo a taxas alarmantes, apresentando os piores indicadores socioeconômicos.

4.5 DADOS CENSITÁRIOS MUNICÍPIO E REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Este item apresenta uma atualização de dados censitários utilizados no desenvolvimento da dissertação, e que se encontram disponibilizados pelo IBGE-CENSO 2010. A consulta foi efetuada diretamente às tabelas do site do IBGE, para verificação de dados relativos ao incremento populacional na última década, em especial no município paulista e nos demais que compõem a região metropolitana de São Paulo, tendo em vista a compreensão da dinâmica demográfica do último decênio.

No caso da região metropolitana organizamos os dados pelas subregiões norte; nordeste; leste; sudeste; sudoeste; oeste e centro (correspondente ao município de São Paulo). O agrupamento dos municípios por subregião possibilita uma visão regionalizada das taxas de incremento de população. No caso de São Paulo a organização dos dados foi efetuada tendo como modelo a distribuição por anéis. Em ambas as situações organizamos as tabelas acrescentando uma coluna com os dados relativos ao ano de 2000, para efeito comparativo com o ano de 2010 e introduzimos ainda mais três colunas, sendo uma com informações na variação do número absoluto da população, a seguinte com a variação percentual e por fim uma coluna com o cálculo da taxa geométrica de crescimento anual.

Apesar do grande número de informações arroladas julgamos que se trata de aspecto relevante para compreensão da dinâmica demográfica e espacial da cidade de São Paulo, bem como da região metropolitana.

TABELA 10

Incremento Populacional por Subregião - Região Metropolitana de São Paulo. Número Absoluto, Percentual e Taxa Geométrica

IBGE/Censos Demográficos 2000-2010.

Região Metropolitana de São Paulo – Incremento Populacional por Subregião					
Número Absoluto, Percentual e Taxa Geométrica					
Subregião/ Município	2000	2010	Var. Núm. Absoluto	Var. %	Tx. Geom. Crescim. Anual
Sub-Região NORTE					
Caieiras	71.221	86.529	15.308	21,49%	1,97%
Cajamar	50.761	64.114	13.353	26,31%	2,36%
Francisco Morato	133.738	154.472	20.734	15,50%	1,45%
Franco da Rocha	108.122	131.604	23.482	21,72%	1,98%
Mairiporã	60.111	80.956	20.845	34,68%	3,02%
	423.953	517.675	93.722	22,11%	2,02%
Sub-Região NORDESTE					
Arujá	59.185	74.905	15.720	26,56%	2,38%
Guarulhos	1.072.717	1.221.979	149.262	13,91%	1,31%
Santa Isabel	43.740	50.453	6.713	15,35%	1,44%
	1.175.642	1.347.337	171.695	14,60%	1,37%
Sub-Região LESTE					
Biritiba-Mirim	24.653	28.575	3.922	15,91%	1,49%
Ferraz de Vasconcelos	142.377	168.306	25.929	18,21%	1,69%
Guararema	21.904	25.844	3.940	17,99%	1,67%
Itaquaquetuba	272.942	321.770	48.828	17,89%	1,66%

Mogi das Cruzes	330.241	387.779	57.538	17,42%	1,62%
Poá	95.801	106.013	10.212	10,66%	1,02%
Salesópolis	14.357	15.635	1.278	8,90%	0,86%
Suzano	228.690	262.480	33.790	14,78%	1,39%
	1.130.965	1.316.402	185.437	16,40%	1,53%
Sub-Região SUDESTE					
Diadema	357.064	386.089	29.025	8,13%	0,78%
Mauá	363.392	417.064	53.672	14,77%	1,39%
Ribeirão Pires	104.508	113.068	8.560	8,19%	0,79%
Rio Grande da Serra	37.091	43.974	6.883	18,56%	1,72%
Santo André	649.331	676.407	27.076	4,17%	0,41%
São Bernardo do Campo	703.177	765.463	62.286	8,86%	0,85%
São Caetano do Sul	140.159	149.263	9.104	6,50%	0,63%
	2.354.722	2.551.328	196.606	8,35%	0,81%
Sub-Região SUDOESTE					
Embu	207.663	240.230	32.567	15,68%	1,47%
Embu-Guaçu	56.916	62.769	5.853	10,28%	0,98%
Itapeverica da Serra	129.685	152.614	22.929	17,68%	1,64%
Juquitiba	26.459	28.737	2.278	8,61%	0,83%
São Lourenço da Serra	12.199	13.973	1.774	14,54%	1,37%
Taboão da Serra	197.644	244.528	46.884	23,72%	2,15%
	630.566	742.851	112.285	17,81%	1,65%

Sub-Região OESTE					
Barueri	208.281	240.749	32.468	15,59%	1,46%
Carapicuíba	344.596	369.584	24.988	7,25%	0,70%
Cotia	148.987	201.150	52.163	35,01%	3,05%
Itapevi	162.433	200.769	38.336	23,60%	2,14%
Jandira	91.807	108.344	16.537	18,01%	1,67%
Osasco – SP	652.593	666.740	14.147	2,17%	0,21%
Pirapora do Bom Jesus	12.395	15.733	3.338	26,93%	2,41%
Santana de Parnaíba	74.828	108.813	33.985	45,42%	3,82%
Vargem Grande Paulista	32.683	42.997	10.314	31,56%	2,78%
	1.728.603	1.954.879	226.276	13,09%	1,24%
Sub-Região CENTRO					
São Paulo	10.434.252	11.253.503	819.251	7,85%	0,76%
São Paulo–Região Metropolitana	17.878.703	19.683.975	1.805.272	10,10%	0,97%
São Paulo–Estado	37.032.403	41.262.199	4.229.796	11,42%	1,09%
Brasil	169.799.170	190.755.799	20.956.629	12,34%	1,17%

Segue mapa para identificação dos municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo.

Região Metropolitana de São Paulo. IBGE. SEMPLA/DIPRO.

TABELA 11

Incremento Populacional por Anel/Distrito – Município de São Paulo. Número Absoluto, Percentual e Taxa Geométrica

IBGE/Censos Demográficos 2000-2010.

Município de São Paulo – Incremento Populacional por Anel/Distrito					
Número Absoluto, Percentual e Taxa Geométrica					
Anel/Distrito	2000	2010	Var. Num. Absoluto	Var. %	Tx. Geom. Crescimento Anual
ANEL PERIFÉRICO					
Anhanguera	38.427	65.859	27.432	71,39%	5,54%
Perus	70.689	80.187	9.498	13,44%	1,27%
Erm. Matarazzo	106.838	113.615	6.777	6,34%	0,62%
Ponte Rasa	98.113	93.894	-4.219	-4,30%	-0,44%
Vila Jacuí	141.959	142.372	413	0,29%	0,03%
São Miguel	97.373	92.081	-5.292	-5,43%	-0,56%
Jardim Helena	139.106	135.043	-4.063	-2,92%	-0,30%

Itaim Paulista	212.733	224.074	11.341	5,33%	0,52%
Vila Curuçá	146.482	149.053	2.571	1,76%	0,17%
Cid. Tiradentes	190.657	211.501	20.844	10,93%	1,04%
Lajeado	157.773	164.512	6.739	4,27%	0,42%
Guaianases	98.546	103.996	5.450	5,53%	0,54%
Itaquera	201.512	204.871	3.359	1,67%	0,17%
Cidade Lider	116.841	126.597	9.756	8,35%	0,81%
Parque do Carmo	64.067	68.258	4.191	6,54%	0,64%
José Bonifácio	107.082	124.122	17.040	15,91%	1,49%
São Mateus	154.850	155.140	290	0,19%	0,02%
Iguatemi	101.780	127.662	25.882	25,43%	2,29%
São Rafael	125.088	143.992	18.904	15,11%	1,42%
Vila Andrade	73.649	127.015	53.366	72,46%	5,60%
Campo Limpo	191.527	211.361	19.834	10,36%	0,99%
Capão Redondo	240.793	268.729	27.936	11,60%	1,10%
Campo Belo	66.646	65.752	-894	-1,34%	-0,13%
Campo Grande	91.373	100.713	9.340	10,22%	0,98%
Santo Amaro	60.539	71.560	11.021	18,20%	1,69%
Jardim Ângela	245.805	295.434	49.629	20,19%	1,86%
Jardim São Luís	239.161	267.871	28.710	12,00%	1,14%
Socorro	39.097	37.783	-1.314	-3,36%	-0,34%
Cidade Dutra	191.389	196.360	4.971	2,60%	0,26%
Grajaú	333.436	360.787	27.351	8,20%	0,79%
Parelheiros	102.836	131.183	28.347	27,57%	2,46%
Marsilac	8.404	8.258	-146	-1,74%	-0,18%
	4.254.571	4.669.635	415.064	9,76%	0,94%

ANEL EXTERIOR					
Jaraguá	145.900	184.818	38.918	26,67%	2,39%
Pirituba	161.796	167.931	6.135	3,79%	0,37%
São Domingos	82.834	84.843	2.009	2,43%	0,24%
Brasilândia	247.328	264.918	17.590	7,11%	0,69%
Freguesia do Ó	144.923	142.327	-2.596	-1,79%	-0,18%
Cachoeirinha	147.649	143.523	-4.126	-2,79%	-0,28%
Limão	82.045	80.229	-1.816	-2,21%	-0,22%
Casa Verde	83.629	85.624	1.995	2,39%	0,24%
Mandaqui	103.113	107.580	4.467	4,33%	0,42%
Tucuruvi	99.368	98.438	-930	-0,94%	-0,09%
Santana	124.654	118.797	-5.857	-4,70%	-0,48%
Tremembé	163.803	197.258	33.455	20,42%	1,88%
Jaçanã	91.809	94.609	2.800	3,05%	0,30%
Vila Medeiros	140.564	129.919	-10.645	-7,57%	-0,78%
Vila Guilherme	49.984	54.331	4.347	8,70%	0,84%
Vila Maria	113.845	113.463	-382	-0,34%	-0,03%
Butantã	52.649	54.196	1.547	2,94%	0,29%
Morumbi	34.588	46.957	12.369	35,76%	3,10%
Vila Sônia	87.379	108.441	21.062	24,10%	2,18%
Rio Pequeno	111.756	118.459	6.703	6,00%	0,58%
Raposo Tavares	91.204	100.164	8.960	9,82%	0,94%
Jabaquara	214.095	223.780	9.685	4,52%	0,44%
Cidade Ademar	243.372	266.681	23.309	9,58%	0,92%
Pedreira	127.425	144.317	16.892	13,26%	1,25%

Carrão	78.175	83.281	5.106	6,53%	0,63%
Aricanduva	94.813	89.622	-5.191	-5,47%	-0,56%
Vila Formosa	93.850	94.799	949	1,01%	0,10%
Vila Prudente	102.104	104.242	2.138	2,09%	0,21%
São Lucas	139.333	142.347	3.014	2,16%	0,21%
Sapopemba	282.239	284.524	2.285	0,81%	0,08%
	3.736.226	3.930.418	194.192	5,20%	0,51%
ANEL INTERMEDIÁRIO					
Barra Funda	12.965	14.383	1.418	10,94%	1,04%
Perdizes	102.445	111.161	8.716	8,51%	0,82%
Lapa	60.184	65.739	5.555	9,23%	0,89%
Jaguara	25.713	24.895	-818	-3,18%	-0,32%
Jaguaré	42.479	49.863	7.384	17,38%	1,62%
Vila Leopoldina	26.870	39.485	12.615	46,95%	3,92%
Ipiranga	98.863	106.865	8.002	8,09%	0,78%
Cursino	102.089	109.088	6.999	6,86%	0,67%
Sacomã	228.283	247.851	19.568	8,57%	0,83%
Cangaíba	137.442	136.623	-819	-0,60%	-0,06%
Penha	124.292	127.820	3.528	2,84%	0,28%
Vila Matilde	102.935	104.947	2.012	1,95%	0,19%
Artur Alvim	111.210	105.269	-5.941	-5,34%	-0,55%
	1.175.770	1.243.989	68.219	5,80%	0,57%
ANEL INTERIOR					
Jardim Paulista	83.667	88.692	5.025	6,01%	0,58%
Itaim Bibi	81.456	92.570	11.114	13,64%	1,29%

Pinheiros	62.997	65.364	2.367	3,76%	0,37%
Alto de Pinheiros	44.454	43.117	-1.337	-3,01%	-0,30%
Vila Mariana	123.683	130.484	6.801	5,50%	0,54%
Moema	71.276	83.368	12.092	16,97%	1,58%
Saúde	118.077	130.780	12.703	10,76%	1,03%
Pari	14.824	17.299	2.475	16,70%	1,56%
Belém	39.622	45.057	5.435	13,72%	1,29%
Brás	25.158	29.265	4.107	16,32%	1,52%
Tatuapé	79.381	91.672	12.291	15,48%	1,45%
Mooca	63.280	75.724	12.444	19,66%	1,81%
Água Rasa	85.896	84.963	-933	-1,09%	-0,11%
	893.771	978.355	84.584	9,46%	0,91%
ANEL CENTRAL					
Sé	20.115	23.651	3.536	17,58%	1,63%
República	47.718	56.981	9.263	19,41%	1,79%
Bom Retiro	26.598	33.892	7.294	27,42%	2,45%
Santa Cecília	71.179	83.717	12.538	17,61%	1,64%
Consolação	54.522	57.365	2.843	5,21%	0,51%
Bela Vista	63.190	69.460	6.270	9,92%	0,95%
Liberdade	61.875	69.092	7.217	11,66%	1,11%
Cambuci	28.717	36.948	8.231	28,66%	2,55%
	373.914	431.106	57.192	15,30%	1,43%
São Paulo	10.434.252	11.253.503	819.251	7,85%	0,76%

Para visualização dos anéis ver Fig. 41, pág. 279.

A observação da Tabela 10 (Incremento Populacional por Subregião - Região Metropolitana de São Paulo) indica que de todas as subregiões que compreendem a RMSP, a Subregião Centro (correspondente ao município de São Paulo) é aquela na qual se verificou o menor incremento populacional. Vale dizer que os municípios da RMSP continuam crescendo a taxas superiores que a da capital paulista, que registrou uma taxa geométrica de crescimento anual de apenas 0,76%. Mesmo com todos os limites físicos encontrados ao norte (Parque Estadual da Cantareira, APA da Cantareira e dos mananciais do Vale do Paraíba do Sul) houve expansão significativa nesta subregião e em todos os seus municípios: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã, este último a taxa superior a 3,00%.

Ainda na mesma tabela se observam três taxas explosivas de crescimento. Uma na subregião Norte, no município de Mairiporã, que apresentou taxa geométrica anual de 3,02%, ou uma variação percentual total na população de 34,68% na década passada. Na subregião Oeste, dois municípios também estiveram acima dos 3.00% de taxa: Cotia, com 3,05% de taxa geométrica anual (variação percentual total de 35,01%) e Santana do Parnaíba, com o dado impressionante de 3,82% (variação percentual total de 45,42%). Este último caso pode ter relação com a expansão verificada nas últimas décadas no município de Barueri, famoso pelos condomínios fechados tipo 'Alphaville', aparentando movimento de alta renda para ocupação do município com as mesmas tipologias (Santana do Parnaíba é vizinho a Barueri mais ao norte).

Os dados censitários lançados por anel (tabelas 6, 7 e 11) registram uma mudança significativa na última década: a reversão na queda de população nos anéis central, interior e intermediário. As regiões centrais ganharam 209.995 moradores na última década, contrariamente ao que ocorreu nos anos de 80 e 90, quando 523.169 pessoas deixaram as áreas centrais cidade. Embora se verifique declínio significativo nas taxas de crescimento populacional, vale notar que na década passada, do número total de 819.251 novos habitantes, 415.064 se localizam no anel periférico, ou seja, mais de cinquenta por cento do incremento. Considerados apenas os anéis exterior e periférico, eles representam praticamente 75% da variação total, o que indica adensamento em determinados distritos, casos de Vila Andrade e Morumbi, que responderam pelo aumento de 65.735 novos moradores, mas também reprodução de processos de expansão alocados nas regiões de fronteira, como se verifica nas elevadas taxas nos distritos de Anhanguera e Jaraguá na zona norte; Iguatemi na leste, e Jardim Ângela e Parelheiros ao sul.

A Tabela 11 (Incremento Populacional por Anel/Distrito – Município de São Paulo) informa que o único anel que apresentou crescimento positivo em todos os distritos é o central, e mais, que a variação percentual e a taxa geométrica anual de crescimento é a maior de todos os anéis. O anel central (Sé, República, Bom Retiro, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade e Cambuci) incorporou 57.192 novos habitantes, ou um aumento percentual de 15,30% e uma taxa geométrica de 1,43%. O destaque fica

com os distritos do Bom Retiro e Cambucí, que variaram respectivamente 27,42% e 28,66%.

Trata-se, como já apontamos de fato relevante o ganho de população, em especial no anel central, e nos anéis interior e intermediário que perderam habitantes na década anterior. Entre estes casos estão os distritos do Pari, que pulou da taxa anual de -3,95% no período 1991-2000, para 1,56%, na década 2000-2010; Bom Retiro, que passou de -3,35% para 2,45%; Sé de -3,29% para 1,63% e Brás, de 3,14% para 1,52%, todos no mesmo período.

A despeito de utilizarmos a divisão do município proposta por anéis, no intuito de mantermos a mesma base comparativa dos dados apresentados, esta classificação coloca alguns problemas relacionados àquilo que os autores do mapa definiram como espaço exterior ou periférico, ou ainda ao fato de que determinados distritos apresentam características, do ponto de vista das condições de uso e ocupação do solo, mais próximas de outros classificados como interior ou intermediário. Cabe considerar ainda, que as transformações ocorridas em diversos distritos da cidade ao longo das três últimas décadas alteraram significativamente as condições espaciais e o perfil da população moradora.

O caso do distrito da Vila Andrade, que cresceu a taxa anual geométrica elevadíssima de 5.60% na última década – um incremento de 53.366 novos moradores, explicado pela dinâmica do mercado imobiliário de incorporação residencial para alta renda – e que está localizado no anel periférico, não se encaixa nas feições espaciais e populacionais, e muito

menos geográficas dos demais distritos que compõem o anel periférico, mesmo considerando a ocorrência de favelas naquela área.

FIG. 46
Taxa média geométrica de crescimento anual da população
Fonte: IBGE. Censo Demográfico 1980, 1991, 2000 e 2010.

A situação reflete ainda o caso do Morumbi, que apresentou expressiva taxa de crescimento, 3,1% a.a, bairro de alta renda localizado na subprefeitura do Butantã, mas onde está instalada a maior favela em extensão territorial da cidade, a Paraisópolis. O mesmo poderia ser dito do distrito de Perdizes, mais afeto ao anel interior do que o intermediário.

A questão que se apresenta é a de que a divisão do município por anéis não atende às expressivas transformações espaciais ocorridas nas últimas décadas e, sobretudo, não incorpora a heterogeneidade sócio-espacial da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão dos processos que levam à clandestinidade da ocupação do espaço não significa somente o enquadramento dos tipos de irregularidade ou ilegalidade previstos em dispositivos legais, como se tratasse de inventariar aspectos que envolvem problemas com a titularidade da propriedade territorial; as formas de parcelamento da terra urbana, que não encontram respaldo nas normas oficiais; as inconformidades nos tipos de uso e não observância dos índices urbanísticos instituídos pela legislação de zoneamento, e ainda o que diz respeito às construções em desacordo às regras estabelecidas no código de edificações de cada municipalidade.

Estas questões não se relacionam apenas a algumas estratégias observadas na apropriação do espaço pelas populações de baixa renda, mas também por classes mais ricas, que violam normas e leis, invadem terrenos públicos e privados, e ocupam indiscriminadamente o meio físico e áreas de proteção ambiental. Exemplos não faltam: as ocupações residenciais de alta renda (atualmente de serviços) ao longo da Av. República do Líbano, em São Paulo, que abocanharam porções do Parque do Ibirapuera; os empreendimentos comerciais de grande porte (shoppings e mega-lojas) que ocuparam terrenos e estão instalados irregularmente na marginal do Rio Tietê; condomínios habitacionais de classe média e alta no litoral norte do estado de São Paulo, que invadem e desmatam APPs de topo de morro e de faixas marginais para implantação de casas de veraneio; as ocupações

residenciais e institucionais (clubes) no Horto e no Jardim Botânico, que contam com a convivência da prefeitura e da câmara municipal do Rio de Janeiro; resorts e hotéis de luxo construídos sobre dunas, restingas, mangues e áreas estuarinas no litoral nordestino, todos ecossistemas “protegidos” por leis ambientais e essenciais para a reprodução da fauna marinha, e ainda a extensa relação de empreendimentos imobiliários e shopping centers em São Paulo e outras capitais, que sequer possuem alvará ou licença de instalação e funcionamento.

O uso clandestino e informal está associado, freqüentemente, às características do tipo de ocupação espacial promovida pelos mais pobres, sendo que a estes é imputada a responsabilidade sobre os processos de ilegalidade, bem como pela poluição de corpos d’água e represas, provocada pelo despejo de lixo e esgotos *in natura*. No entanto, pouco se discute sobre o lançamento, sem tratamento, de efluentes domésticos e industriais de alta toxidade nos grandes rios e seus tributários da capital paulista, e mesmo sobre os shoppings de alta renda, construídos acima dos coeficientes de aproveitamento estabelecidos pela lei, mas que seriam “justificáveis” por parte de alguns consumidores, pois afinal tiveram o “propósito” de atender suas necessidades de lazer e consumo.

A ilegalidade, para grande parte da população, encontra-se sob o estigma da carência e da necessidade, como a ocupação de terrenos remanescentes na beira de avenidas e baixos de viadutos, com barracos e casebres autoconstruídos que “enfeiam” a cidade, ou na “invisibilidade” do risco de ocupação de encostas, que podem deslizar a qualquer momento

soterrando pessoas. Para outros, o ilegal é parte da relação com a esfera pública, em especial com os órgãos responsáveis pela fiscalização, que dependendo do “tamanho do problema” fazem vista grossa para irregularidades, que vão desde o “puxadinho”, ou a falta de documentos e licenças para pequenos e médios negócios, até o lançamento de grandes empreendimentos imobiliários ou operações urbanas que refazem as configurações espaciais de bairros inteiros, produzindo novas centralidades. Nestes casos, trata-se de majorar a lucratividade das intervenções, mediante expedientes que envolvem a falsificação de alvarás; construção em desacordo com projeto aprovado; incorporação de área maior que a aprovada e registrada; adulteração no recolhimento de tributos decorrentes da área edificada; não pagamento de outorga pelo direito de construção acima dos limites previstos em lei, entre outros, que envolvem esquemas de corrupção com os altos círculos da administração.

Trata-se, na verdade, de apreender processos onde emergem disputas pelo espaço, nas quais interagem a possibilidade de inserção espacial de amplas parcelas da população; a intervenção do Estado, em especial quando promove a construção de obras de porte (grandes avenidas, estações de metrô, etc) e a ação do mercado imobiliário, que procura se apropriar continuamente da renda monopolista produzida pela diferenciação do espaço e pelas qualidades distintivas do lugar (Harvey, 2005). Este agenciamento do capital, que busca valorização e reprodução nas cidades, assim como a intervenção estatal estariam na base dos

processos de expulsão das populações mais pobres para as regiões de fronteira urbana.

Bem longe de esgotar a compreensão destas questões julgamos que foi possível perceber, através dos casos estudados neste trabalho, disputas específicas pela apropriação do espaço e talvez, uma dinâmica mais geral relacionada à expansão da fronteira urbana, que se refaz continuamente sob o comando de agentes que promovem ocupações e organizam 'movimentos sociais' com o intento posterior de legalizar a posse da terra, que progressivamente é incorporada às extensões urbanizadas da cidade.

O modelo centro-periferia, neste sentido, seria uma simplificação da forma urbana (Torres et al., 2003; Caldeira, 2003), sendo a periferia de São Paulo heterogênea, ou seja, haveriam diferenciações nos espaços em que os pobres residem, o que acarreta importantes conseqüências para as políticas públicas, seja destinando recursos para os mais necessitados, ou atacando carências urbanas estruturais. As diferenças foram identificadas utilizando um Sistema de Informações Geográficas-SIG com milhares de setores censitários, cuja decorrência é uma descrição detalhada da distribuição espacial da pobreza (Torres et al., 2003). O resultado, além da compreensão que a pobreza incorpora múltiplas dimensões – sendo uma delas a espacial – é o fato de que o espaço apresenta uma significativa heterogeneidade, especialmente nas regiões chamadas de periféricas.

Uma conseqüência direta destas observações, diz respeito à possibilidade de implementação de políticas urbanas dirigidas para os processos de produção do espaço nas regiões de fronteira urbana.

No que se relaciona aos casos pesquisados neste trabalho foi possível observar que as mudanças recentes no zoneamento da cidade, promovidas pela Lei 13.885/04, transformaram as antigas Zonas Rurais (Z8/100) basicamente em duas zonas: Zonas de Proteção Ambiental (ZEPAM), visando à preservação de trechos da cobertura vegetal remanescente e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para aquelas porções ocupadas por assentamentos clandestinos e favelas, e que tem sido objeto de processos de regularização urbanística e fundiária.

Não obstante os avanços verificados no arcabouço legal para o enquadramento destas áreas – seja do ponto de vista ambiental ou da recuperação urbana – é preciso olhar o território de uma maneira mais abrangente, posto que continuará havendo pressão para ocupação de áreas desocupadas e destinadas para preservação. Contribui para esta situação o fato de que o crescimento populacional da cidade, apesar de decrescente e com baixos índices no último decênio, ocorreu nas áreas fronteiriças e limítrofes com outros municípios. Os dados censitários para a cidade de São Paulo, na década de 2010, apontam uma taxa geométrica de crescimento anual de 0,76% e o incremento em número absoluto de 819.251 habitantes, porém 415.064, ou seja, metade do total concentra-se nas regiões mais afastadas e de fronteira urbana. Nestes espaços ocorrem taxas elevadas de crescimento demográfico, com forte presença de migrantes; conflitos acirrados pela posse da terra; penúria de infra-estrutura e de serviços públicos – o que agrava as condições de mobilidade espacial e inserção econômica da população – e indicadores socioeconômicos que

apontam para altos índices de vulnerabilidade social. Todos estes fatores estão associados a situações potencializadoras de graves desequilíbrios geotécnicos, com generalizada instalação de áreas de risco associadas a processos erosivos e deslizamentos de terra.

A pesquisa efetuada nos loteamentos Jardim Pernambuco/Nova Vitória e em diversos assentamentos localizados no seu entorno revela – apesar do fato de serem ocupações de terra levadas a termo à revelia de qualquer procedimento formal – uma determinada geometria, ou uma espacialidade resultante da apropriação do espaço. Ou seja, é sob o comando da dinâmica espacial que ocorre a articulação da questão fundiária com os agentes responsáveis pela ocupação do espaço, o que produz, não um padrão, mas um desenho, uma forma urbana característica e que tem papel relevante sobre as condições de vida.

As hipóteses e conclusões aqui arroladas partiram de fatos empíricos, consideradas as limitações deste trabalho e o entendimento de que apenas um maior esforço investigativo poderia efetuar novas interpretações e generalizações. Não obstante, julgamos ser possível destacar um aspecto teórico relevante: o que diferencia as regiões de fronteira urbana das áreas periféricas mais consolidadas e de outras frentes de expansão é o caráter da apropriação do espaço. Vale dizer que a fronteira urbana tem uma especificidade e que os processos de produção espacial, ao mesmo tempo em que reafirmam a reprodução da desigualdade social na cidade, vêm trazendo à tona dinâmicas particulares nas disputas políticas pela apropriação do espaço, tal como sinalizam os estudos apresentados.

A tese aqui delineada, neste sentido, representa uma tentativa de identificar e nomear processos acima apontados e compreender como se resolve a questão do acesso à terra, em especial por se tratar de grandes glebas inseridas em áreas de zoneamento restritivo; como se articularam os agentes envolvidos no processo (proprietários, grileiros e 'associações comunitárias') e ainda que estratégias foram adotadas para a legalização dos assentamentos pesquisados, que envolvem a participação de diversos órgãos da municipalidade, justiça e Ministério Público.

Pretende ainda contribuir para a formulação de políticas focadas na produção/apropriação do espaço urbanizado, em especial para repensar o desenvolvimento urbano e promover a justaposição das agendas urbana e ambiental que se apresentam apartadas: uma focaliza o Direito à Cidade, o acesso à habitação, em especial de interesse social, a outra privilegia a Política Nacional do Meio Ambiente e a preservação da qualidade ambiental (Martins, 2005). A polaridade e o embate entre as questões ambiental e urbana/habitacional expõe, porém, o quanto estes dois temas estão inseparavelmente ligados, pelo fato de não haverem alternativas de moradia para a maioria da população pobre, que acaba sendo compelida a ocupar áreas com restrição ambiental e em situações que apresentam riscos de inundação e deslizamento de terra, precisamente as áreas "protegidas por lei": APPs de faixas marginais de cursos d'água, fundos de vale e encostas de elevada declividade.

Uma revisão, contudo, da legislação ambiental aplicada às urbes deveria considerar que do ponto de vista geológico e geotécnico (fator

especialmente importante no que diz respeito aos graves problemas causados por erosão e deslizamentos), a área de topo das elevações topográficas são muito mais favoráveis do que as áreas de encostas para uma segura ocupação urbana. Essa qualidade das áreas de topo de morro deve-se à formação de solos mais espessos e resistentes à erosão e à quase inexistência de esforços tangenciais decorrentes da ação da força de gravidade. Situação inversa ocorre com as encostas de alta declividade, instáveis por natureza e palco comum das recorrentes tragédias geotécnicas que têm vitimado milhares de brasileiros (Scagliusi e Santos, 2012).

A Constituição Federal de 1988, que incluiu capítulo específico para a política urbana (Art. 182 e Art. 183) com preceitos para a garantia da função social da cidade e da propriedade produziu, ao longo da década passada, bifurcações na árvore jurídica que renderam muitos frutos: adoção da Medida Provisória Nº 2.220 de 2001, que criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e estabeleceu o direito à concessão de uso especial para fins de moradia; aprovação da Lei Nº 10.257, o Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição, definiu os instrumentos de política urbana e a obrigatoriedade de Plano Diretor, para cidades com mais de 20.000 habitantes, em 2001; instituição do Ministério das Cidades e a Política Nacional de Habitação, em 2003; criação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), responsável pela destinação de subsídios à moradia, em 2005; instituição do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que designa recursos para obras de infra-estrutura e saneamento, em 2007; estabelecimento do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), que pretende eliminar o déficit

habitacional até o ano de 2020, em 2008, e em 2009 foi sancionada a Lei Nº 11.977, Minha Casa Minha Vida, que instituiu o programa habitacional e procedimentos para regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente, consolidando dispositivos previstos na Resolução CONAMA nº 369, de 2006.

Instrumentos legais mais recentes, como a lei Nº 12.608/12, que cria a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, continuam a dar impulso a novos avanços institucionais. Destaca-se a possibilidade de transferência de recursos da União aos municípios, para aquisição de terrenos destinados aos programas de HIS (Art, 16) e duas alterações promovidas no Art. 42 do Estatuto da Cidade.

A primeira determina a inclusão nos planos diretores, de mapeamento contendo as áreas onde podem ocorrer deslizamentos de grande impacto e fortes inundações (carta geotécnica com diretrizes urbanísticas); adoção de medidas mitigadoras de drenagem urbana para prevenção de desastres, e o planejamento de ações de intervenção preventiva, incluindo a realocação de população de áreas de risco, entre outros aspectos. Já a segunda alteração, que pode impactar positivamente os processos precários de expansão, estabelece que os municípios que pretenderem ampliar seu perímetro urbano deverão elaborar projeto específico com a demarcação das novas áreas, contendo a delimitação de trechos impróprios à urbanização (ocorrência de desastres naturais); definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo visando à diversidade dos usos pretendidos, e a previsão de áreas para implantação de HIS, assim como a

utilização de outros instrumentos de política urbana. Estas alterações evidenciam a questão fundiária, que está na base dos problemas relacionados com as formas de apropriação do espaço, na ausência de terra urbanizada a preços acessíveis e na falta de opção que a maioria dos habitantes das grandes cidades enfrenta para instalar sua moradia.

A geração de novas formas de regulação, em especial a realização de um planejamento prévio da ocupação do espaço pelos municípios (projeto específico que inclua os principais condicionantes e restrições relacionados à urbanização, tal como preconiza a Lei 12.608/12) podem caminhar no sentido de estabelecer controles sobre a urbanização e antecipar situações calamitosas. De uma perspectiva mais geral, considerando o extenso arcabouço legal existente, as ações deveriam promover uma permanente integração entre as políticas urbanas, ambientais e hídricas (Alvim, Bruna e Kato, 2008) nas áreas que sofrem intensa urbanização e, mais especificamente avançar sobre questões cuja discussão é ainda incipiente, que relacionamos a seguir.

Como promover, na escala que a situação impõe, a regularização urbanística e fundiária de milhares de assentamentos instalados sobre áreas de proteção ambiental e com restrições a ocupação?

Que ações devem ser tomadas para evitar a reprodução de situações de risco no curto prazo? Trata-se de ações preventivas ou de remoção imediata? Neste último caso, quais as possibilidades de novas alocações, já que é impensável a remoção integral de todos os assentamentos sobre áreas problemáticas?

Quais critérios de parcelamento devem ser adotados para a regularização física, além das medidas relativas à implantação de infraestrutura e de supressão/mitigação dos riscos de natureza geológica-geotécnica?

Qual o padrão urbanístico e arquitetônico pretendido para a intervenção nestes espaços? Que destinações de áreas públicas serão aceitas e quais gabaritos mínimos devem ser adotados para a circulação. Que tipologias habitacionais devem ser utilizadas para os diferentes contextos das ocupações? (esta última indagação leva em consideração as críticas recentes que tem sido feitas aos projetos de má qualidade do programa Minha Casa Minha Vida).

Como articular escalas de intervenção e tecnologias disponíveis, tendo em vista as características físicas dos assentamentos a serem regularizados? Neste caso adquire importância a logística das ações em locais distantes, de difícil acesso e topografia acidentada, e ainda, processos de pré-fabricação de elevada produtividade e especificamente desenhados para a finalidade de urbanização.

Como abranger políticas públicas complementares nas áreas de saúde, educação, renda, mobilidade, cultura e lazer nos processos de urbanização?

Que estrutura institucional, nos âmbitos federal, estadual e local deve ser construída, a partir dos avanços jurídicos descritos anteriormente, para uma ação permanente sobre as áreas de expansão da fronteira urbana?

Como articular diferentes órgãos, entidades e organizações públicas e privadas com vistas a uma intervenção efetiva sobre o espaço?

Como garantir processos de participação nas ações a serem implementadas, sem as quais os programas correm risco de não lograr objetivos estratégicos, a exemplo da eliminação de situações de risco?

As intervenções no espaço, em especial sobre assentamentos que tiveram origem em processos de ocupações de terras nas regiões de fronteira urbana, condensam múltiplos aspectos de natureza urbanística e arquitetônica; técnica das diferentes modalidades da engenharia; geológica e geotécnica; econômica; institucional; social e política. Representam um conjunto de ações integradas nas quais as soluções urbanísticas não podem prescindir das de infra-estrutura, que por sua vez dependem dos serviços de consolidação geotécnica, mas cuja efetivação só ocorre com processos em que integram a participação da população envolvida.

Ao mesmo tempo as formas de apropriação espacial envolvem disputas acirradas e fortes conflitos de interesses, cujas possibilidades de coexistência o planejamento necessariamente deve incorporar. Se as questões apontadas colocam mais suspeitas que encaminhamentos sobre os processos de regularização, também podem indicar caminhos a serem seguidos para o equacionamento do imenso déficit de urbanização das cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros, Revistas, Teses e Outras Publicações

AB'SÁBER, Aziz Nacib. **São Paulo: Ensaios Entreveros**. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial, 2004.

ALVIM, Angélica T. B.; BRUNA, Gilda C.; KATO, Volia R. C. Políticas ambientais e urbanas em áreas de mananciais: interfaces e conflitos. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, Nº 19, 2008. Observatório das Metrópoles.

ARANTES, Otília Beatriz F. **O lugar da arquitetura depois dos modernos**. São Paulo: EDUSP, 1993.

AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). **A Participação em São Paulo**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

BÓGUS, Lucia; PASTERNAK, Suzana. Desigualdade e Governança. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, 2004. Número especial. Observatório das Metrópoles.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1988.

_____. **Habitar São Paulo. Reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (org) **A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. **Cidade de muros. Crime, Segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editorial 34/EDUSP, 2003.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio; HOLSTON, James. Estado e Espaço Urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, L. (org). **A Participação em São Paulo**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

CAMARGO, Candido P. F. de, et. al. **São Paulo 1975. Crescimento e Pobreza**. São Paulo: Edições Loyola, 1976.

CARDOSO, Fernando H.; CAMARGO, Candido P. F. de; KOWARICK, Lucio. **Considerações sobre o desenvolvimento de São Paulo: cultura e participação**. São Paulo: Cadernos CEBRAP 14, 1973.

CIGNOLLI, Alberto. **Estado e força de trabalho-Introdução a política social no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1985

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

COSTA, Heloisa S. de M. (org.). **Novas Periferias Metropolitanas. A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006.

DEÁK, Csaba. O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, nº 28, 1989. NERU.

_____. A acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam/Edusp, 1999.

EVERS, Tilman. Reprodução da Força de Trabalho e Movimentos Populares: O caso dos Loteamentos Clandestinos em São Paulo. In: KRISCHKE, Paulo J. (org). **Terra de Habitação X Terra de Espoliação**. São Paulo: Cortez Editora, 1984.

FASE-Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional. **Movimentos Populares em São Paulo – Campo Limpo**. São Paulo, SP, 1984.

FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

FRÚGOLI Jr, Heitor. **Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole**. São Paulo: Cortez Editora-EDUSP, 2000.

GOHN, Maria da G. **Movimentos sociais e luta por moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. São Paulo: EDUSP, 1993.

GROSTEIN, Marta D. **Metrópole e Expansão Urbana: a persistência de processos 'insustentáveis'**. São Paulo: São Paulo Perspec., Vol.15, N.1, Jan./Mar. 2001.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**, São Paulo: Edições Loyola, 1993.

_____. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, nº 6, sem data. Editora Cortez.

_____. **A Justiça social e a cidade**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1978.

_____. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume Editora, 2005.

HOLSTON, James. **A cidade modernista. Uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LANGENBUCH, Juergen R. **A Estruturação da Grande São Paulo. Estudo de Geografia Urbana**. 1968. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Rio Claro/UNICAMP, Rio Claro, 1968.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes Editora, 1981.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados**, São Paulo, V. 17, N. 48, 2003. USP-IEA.

MARQUES, Eduardo. A dinâmica imobiliária de incorporação em período recente. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (orgs.). **São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais**. São Paulo: Editora SENAC, 2005.

_____. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (orgs.). **São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais**. São Paulo: Editora SENAC, 2005.

MARTINS, José de S. **O Cativo da Terra**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

_____. **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do mundo.** São Paulo: Editora Contexto, 2009.

MARTINS, Maria L. R. R. **Moradia Social e Meio Ambiente – tensão e diálogo na metrópole.** 2005. Tese de Livre Docência - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MARX, Karl. **El Capital.** México: Fondo de Cultura Economica, 1946. Libro III, Sección Sexta, XL.

MAUTNER, Yvonne M. M. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Fupam/Edusp, 1999.

_____. **The periphery as a frontier for the expansion of capital.** 1991. Tese de Doutorado – Bartlett School of Architecture & Planning, University College of London, Londres, 1991.

_____. A era das estradas de ferro: o trabalho assalariado na indústria da construção. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, nº 36, 1992. Editora Cortez.

MEYER, Regina M. P.; GROSTEIN, Marta D.; BIDERMAN, Ciro. **São Paulo Metrópole.** São Paulo: EDUSP-Imprensa Of. do Estado de SP, 2004.

MOISÉS, José A. et al. **Cidade, Povo e Poder.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.

_____. **Contradições Urbanas e Movimentos Sociais.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

MORAES, Antonio C. Robert. **Contribuições para a gestão da zona costeira no Brasil.** São Paulo: Edusp, Hucitec, 1999.

MOREIRA LIMA E MOREIRA, Antonio C.; LEME, Maria C. da S.; NARUTO, Minoru; PASTERNAK, Suzana. **Intervenção em cortiço: uma experiência didática.** São Paulo: Annablume Editora, 2006.

NOBRE, Eduardo A. C. **Reestruturação Econômica e Território: expansão recente do terciário na marginal do Rio Pinheiros.** Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

_____. A atuação do Poder Público na Construção da Cidade de São Paulo: a influência do rodoviarismo no urbanismo paulistano. **Revista Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, nº 191, Fev./2010. Editora PINI.

OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia Brasileira: Crítica a Razão Dualista**. Petrópolis: Vozes/Cebrap, 1981.

_____. Papel da autoconstrução para a acumulação capitalista no Brasil. In: Seminário Políticas Habitacionais, Produção de Moradia por Mutirão e Processos Autogestionários: Balanço Crítico de Experiências em São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza, 2004, São Paulo. **Conferência**, São Paulo: FAU/USP, 2004.

OLIVEIRA, Maria A. de.; ALVES, Humberto P. da F. Expansão urbana e desmatamento nas áreas protegidas por legislação ambiental na Região Metropolitana de São Paulo. In: Simpósio População e Meio Ambiente: Metodologias de Abordagem, 2005, Campinas.

Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – SEMPLA/PMSP. **O Cadastro Territorial e Predial e o Mapa da Exclusão em São Paulo, 1991–2000**. São Paulo, SP, 2003.

Secretaria Municipal de Finanças – SF/PMSP. **Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza-TPCL**. São Paulo, SP, 2010.

RATTNER, Henrique. **Industrialização e concentração econômica em São Paulo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação, 1972.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP/Studio Nobel, 2007.

SAMPAIO, Maria R. de. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, nº 37: NERU, 1989.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. **Movimento Popular Urbano**. São Paulo: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional-FASE, 1984.

SAMUELSON, Paul. **Introdução à Análise Econômica**. São Paulo: Ed. Agir, 1975, Vol. 1.

SANTOS, Álvaro R. dos. **Diálogos Geológicos: é preciso conversar mais com a terra**. São Paulo: O Nome da Rosa, 2008.

SCAGLIUSI, Francisco L. **3 Movimentos de Luta por Moradia**. 1986. Monografia apresentada a disciplina AUH-716, Participação Popular na

Construção e Gestão do Espaço Urbano – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986

SCAGLIUSI, Francisco L.; BONDUKI, Nabil G. Uma nova política habitacional. **Revista Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, nº 33, 1991. Editora PINI.

SCAGLIUSI, Francisco L.; SANTOS, Álvaro R. dos. **Áreas de Preservação Permanente (Apps) no Ambiente Urbano. A Necessidade de uma Legislação Específica**. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO NO AMBIENTE URBANO, 2., 2012, Natal. Anais. Natal, 2012.

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

_____. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (org.). **A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

SILVA, Sergio. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1978.

SÃO PAULO-LONDRES-BEIJING SYMPOSIUM REVISIONS PROJECT, 3., 2012, São Paulo. **Urban Water Management in São Paulo Metropolitan Area**. São Paulo, 2012.

SILVA, Ricardo T. Urban Water Management in São Paulo Metropolitan Area. In: SÃO PAULO-LONDRES-BEIJING SYMPOSIUM REVISIONS PROJECT, 3., 2012, São Paulo.

SINGER, Paul. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, E. (org.). **A Produção da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

SOMECK, Nadia. São Paulo anos 30: verticalização e legislação urbanística. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, Nº 40, pág. 71, 1997.

TACHNER, Suzana P. Depois da queda ou a Cidade que virou favela. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, nº 12, 1984. Editora Cortez.

_____. Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 80. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, nº 36, 1992. Editora Cortez.

_____. Favelas no Município de São Paulo: resultados de pesquisa. In: BLY, E. (org.). **A Luta pelo Espaço**. Petrópolis: Editora Vozes, 1979.

TORRES, Haroldo da G. A fronteira paulistana. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (orgs.). **São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais**. São Paulo: Editora SENAC, 2005a.

_____. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (orgs.). **São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais**. São Paulo: Editora SENAC, 2005b.

TORRES, Haroldo da G. e MARQUES, Eduardo. Introdução. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (orgs.). **São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais**. São Paulo: Editora SENAC, 2005.

_____. Reflexões sobre a Hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, nº 4, Maio, 2001.

_____. **Tamanho populacional das favelas paulistanas. Ou os grandes números e a falência do debate sobre a metrópole**. São Paulo: CEM/CEBRAP, 2010.

TORRES, Haroldo da G.; MARQUES, Eduardo; SARAIVA, Camila. Favelas no Município de São Paulo. Estimativas de População para os anos de 1991, 1996 e 2000. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, nº 1, Maio, 2003.

TORRES, Haroldo da G.; MARQUES, Eduardo; FERREIRA, Maria P.; BICHIR, Sandra. Pobreza e Espaço: padrões de Segregação em São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, V. 7, N. 47, 2003. USP-IEA.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A Cidade do Pensamento Único**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001.

Jornais Pesquisados

Defenderam o teto com paus, pedras e fogo. Deu certo. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 21 nov. 2001.

Duas horas de guerra no Jardim Pernambuco. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 21 nov. 2001.

Moradores resistem por cinco horas e reintegração de posse é adiada. **Diário de S. Paulo**, São Paulo, 21 nov. 2001.

Paz reina no Jardim Pernambuco. **Diário de S. Paulo**, São Paulo, 22 nov. 2001.

Reintegração de posse vira comício de Marta. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 21 nov. 2001.

Áreas violentas de SP criam os 'condomínios de pobre'. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 02 set. 2001.

Medo da violência gera 'condomínio favela'. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 02 set. 2001.

Zona Sul sofre nova invasão de terra desocupada. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 07 set. 1981.

Previdência inicia ação contra invasores. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 08 set. 1981.

Igreja admite assumir defesa dos invasores. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 09 set. 1981.

Prefeito faz promessa aos invasores. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 set. 1981.

Prefeito falha e Polícia vai retomar terra. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 set. 1981.

A Polícia chega e os invasores se retiram. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 set. 1981.

Ocupantes serão expulsos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 set. 1981.

Pressão Imobiliária deixa São Paulo 'ilhada' por favelas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 jul. 2011.

Ajuda-Mútua e Autogestão. **Inter-Ajuda Nº 1**, mar. 1986.

Legislação Consultada

Âmbito Federal

BRASIL. **Constituição 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado – Capítulo II-Da Política Urbana Art. 182 e Art. 183.

LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979 – Lei Lehmann

Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

LEI N.º 9.785, DE 29 DE JANEIRO DE 1999

Altera o Decreto – Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis n.ºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos), e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001 – Estatuto da Cidade

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

ESTATUTO DA CIDADE. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2ª Edição. Instituto Pólis, Brasília, 2002.

LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.

Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

LEI Nº 12.424, DE 16 DE JUNHO DE 2011

Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências

LEI Nº 12.608, DE 10 DE ABRIL DE 2012

Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 10 de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

LEI Nº 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965 – CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO

RESOLUÇÃO CONAMA Nº 303, DE 20 DE MARÇO DE 2002

Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

RESOLUÇÃO CINAMA Nº 369, DE 28 DE MARÇO DE 2006

Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001

Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o parágrafo 1º do Art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências.

Âmbito Estadual

LEI Nº 898, DE 18 DE DEZEMBRO DE 1975

Disciplina o uso de solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo e dá providências correlatas.

LEI Nº 1.172, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1976

Delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais, cursos e reservatórios de água, a que se refere o artigo 2º de Lei nº 898, de dezembro de 1975, estabelece normas de restrição de uso do solo em tais áreas e dá providências correlatas.

LEI Nº 9.866, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1997

Dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo e dá outras providências

LEI Nº 11.216, DE 22 DE JULHO DE 2002

Altera a Lei nº 1.172, de 17 de novembro de 1976, que delimita as áreas de proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo.

LEI Nº 12.233, DE 16 DE JANEIRO DE 2006

Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga, e dá outras providências correlatas.

LEI Nº 13.579, DE 13 DE JULHO DE 2009

Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B, e dá outras providências correlatas

DECRETO Nº 9.714, DE 19 DE ABRIL DE 1977

Aprova o Regulamento das Leis nº 898, de 18 de dezembro de 1975 e nº 1.172, de 17 de novembro de 1976, que dispõe sobre o disciplinamento do uso do solo para a proteção aos mananciais da Região Metropolitana da Grande São Paulo

DECRETO Nº 51.686, DE 22 DE MARÇO DE 2007

Regulamenta dispositivos da Lei estadual nº 12.233, de 16 de janeiro de 2006, - Lei Específica Guarapiranga, que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga - APRM-G, e dá providências correlatas

DECRETO Nº 52.052, DE 13 DE AGOSTO DE 2007

Institui o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal, no âmbito da Secretaria da Habitação e dá providências correlatas

DECRETO Nº 55.342, DE 13 DE JANEIRO DE 2010

Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.579, de 13 de julho de 2009, que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B, e dá providências correlatas

Âmbito Municipal**LEI Nº 3.427, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1929**

Código de Obras Arthur Saboya

LEI Nº 7.805, DE 01 DE NOVEMBRO DE 1972

Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, e dá outras providências.

LEI Nº 8.001, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1973

Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano, altera e complementa a Lei nº 7.805, de 1 de novembro 1972, e dá outras providências.

LEI Nº 9.412, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1981

Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo na zona rural Norte e Sul do Município; altera a Lei nº 9.300, de 24 de agosto de 1981; cria e altera perímetros de zonas de uso; enquadra logradouros públicos como corredores de uso especial, e dá outras providências.

LEI Nº 9.413, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1981

Dispõe sobre o parcelamento do solo no Município de São Paulo, e dá outras providências.

LEI Nº 9.419, DE 07 DE JANEIRO DE 1982

Dispõe sobre a expedição de Auto de Regularização para áreas parceladas em lotes mediante abertura de vias de circulação de pedestres, e dá outras providências.

LEI Nº 11.775, DE 29 DE MAIO DE 1995

Autoriza a regularização de parcelamentos do solo para fins urbanos, implantados irregularmente no Município de São Paulo, a partir de 2 de novembro de 1972, e dá outras providências.

LEI Nº 13.428, DE 10 DE SETEMBRO DE 2002

Altera a Lei Nº 11.775/95, de 29 de maio de 1995, que dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo para fins urbanos.

LEI Nº 13.430, DE 13 DE SETEMBRO DE 2002

Plano Diretor Estratégico, Revoga a Lei Nº 10.676/88 e dispositivos das Leis Nº s 13.260/01, 8.881/79, 9.049/80, 9.411/81.

LEI Nº 13.885, DE 25 DE AGOSTO DE 2004

Estabelece Normas Complementares ao Plano Diretor Estratégico, Institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, Dispõe Sobre o Parcelamento, Disciplina e Ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

DECRETO Nº 34.049, DE 23 DE MARÇO DE 1994

Altera o disposto nos Decretos nº 31.601, de 26 de maio de 1992, e nº 27.568, de 22 de dezembro de 1988; regulamenta a alínea "a" do inciso VIII do artigo 1º da Lei nº 9.413, de 30 de dezembro de 1981.

DECRETO Nº 31.601, DE 26 DE MAIO DE 1992

Regulamenta o artigo 26 da Lei nº 9.413, de 30 de dezembro de 1981, e os artigos 523 e 565 da Lei nº 8.266, de 20 de junho de 1975, com a nova redação dada pela Lei nº 9.414, de 30 de dezembro de 1981.

DECRETO Nº 43.232, DE 22 DE MAIO DE 2003

Regulamenta a outorga onerosa de potencial construtivo adicional, nos termos dos artigos 209 a 216 da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

DECRETO Nº 44.667, DE 26 DE ABRIL DE 2004

Regulamenta as disposições da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que institui o Plano Diretor Estratégico, relativas às Zonas Especiais de Interesse Social e aos respectivos Planos de Urbanização, e dispõe sobre normas específicas para a produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular.