UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
SETOR DE PÓS-GRADUAÇÃO - ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GEOGRAFIA HUMANA

Os bairros como instância territorial local - contribuição metodológica para o caso de São Paulo

José Donizete Cazollato

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Geografia

Orientador: Professor Doutor Reinaldo Paul Pérez Machado

São Paulo, setembro de 2005

Agradecimentos

A tantos que comigo trilharam as vias da decisão, da elaboração e da conclusão deste trabalho, agradeço a estimulante e carinhosa companhia. De tão grande elenco, selecionei alguns nomes, que tomo por representantes de cada grupo.

Reinaldo Paul Pérez Machado - o orientador desde o primeiro momento

José Carlos Petrillo - o informal professor da confecção cartográfica

Josefina De Léo Ballanotti - a grande colega das lides geográficas

Gerson Ferracini - o preciso reestruturador de textos e idéias

Nara Katsurayama Cazollato - por minha família

Iraci Cazzolato Arnaldi - por minha família de origem

Maria Dinalva Cazzolato - pelos demais familiares

Osmarina Souza de Santana - pelos colaboradores entrevistados

Carlos Alberto Preato - pelos funcionários dos órgãos públicos consultados

Edgar Fusaro - pelos colegas do CEM/CEBRAP

Wladimir Martins do Prado - pelos colegas da SAS/PMSP

Renato Benito Felipe Junior - pelos colegas da Geomapas

Pedro Luiz Montini - pelos amigos de todos os tempos

Geomapas Editora de Mapas e Guias Ltda.

Secretaria Municipal de Assistência Social (Aldaíza Sposati)

Centro de Estudos da Metrópole - CEM/CEBRAP

À amada esposa **Silvana**,
dedico este trabalho emoldurado em prata.

Resumo

Esta dissertação tem como tema central os bairros das grandes cidades, tomando como caso o Município de São Paulo, onde, apesar de existirem como espaço das relações cotidianas, locais, os bairros não são reconhecidos nem delimitados como unidades operativas pelo poder público. Uma nova metodologia é apresentada com vistas à sua adequada delimitação e sua oficialização como unidades da divisão territorial do município, esperando-se, assim, que os bairros possam operar como instrumentos de apreensão da realidade, de gestão territorial e de exercício da cidadania. Embasada no conceito geográfico que define *território* como a porção espacial denominada, apropriada e delimitada, a proposta considera o Município de São Paulo sob três enfoques: o substrato físico-urbano, as estruturas territoriais e de lugares e a visão do cidadão. Elabora um padrão de bairro - que se constitui no pilar central da metodologia - e sugere as etapas seguintes, onde o inventário toponímico tem grande destaque. Como ensaio de aplicação, a proposta é testada em dois distritos: Lapa e Lajeado.

ABSTRACT

This study has as central subject the neighborhoods of the great cities. In the city of São Paulo, these territorial units are not officially delimited or recognized as operational units, although they constitute the spaces of daily, local relations. Neighborhoods are focused in this study as desirable units for the formalization of the territorial division of the city, and a new methodology is proposed to allow them to be suitably delimited, favoring their official recognition and promoting their functioning as instruments for the apprehension of the reality, territorial management and exercise of citizenship. Based on the geographic concept that defines territory as an appropriated, delimited and named space portion, this research analyzes the municipality of São Paulo under three approaches: its physical urban substratum, its territorial and place-related structures and the point of view of its citizens. A neighborhood pattern is designed, which constitutes the central axis of the methodology proposed, composed of sequential procedures in which the inventory of local names plays a prominent role. The proposal is tested by being applied to two portions of the city: the districts of Lapa and Lajeado.

Palavras-chave

Território, divisão político-administrativa, instância local, bairro, São Paulo.

KEYWORDS:

territory, political-administrative division, local scale, neighborhoods, São Paulo.

Índice

Apresentação	6
Capítulo 1 - Introdução	8
1.1 Divisões territoriais na década de 1970	13
1.2 Outras divisões e ações de organização espacial	20
1.4 Os novos Distritos	24
1.5 A ausência de reconhecimento oficial dos bairros	28
Capítulo 2 - Objetivo	29
Capítulo 3 - Justificativas e outras considerações	30
3.1 A determinação legal	31
3.2 O Município de São Paulo no contexto nacional	32
3.3 Formação e fragmentação territorial	40
3.4 Comarcas, municípios, distritos e bairros	45
3.5 A sistematização territorial do IBGE	50
3.6 A divisão dos Correios e a vacância dos bairros	54
3.7 Multiplicidade de cadastros e territórios paulistanos	61
3.8 Utilizando e vivenciando os bairros	67
Entrevistas e depoimentos	70
3.9 Manifestações acadêmicas	75
Capítulo 4 - Fundamentação teórica	77
4.1 Espaço, paisagem, região, lugar, sítio	78
4.2 Território	84
4.2.1 Limites territoriais	92
4.2.2 O nome do território	95
4.2.3 Percepção territorial e afetividade	103
4.2.4 Território - gestão e cidadania	109
4.3 Bairro	114
Capítulo 5 - Elaboração da proposta	117

5.1 Definição da unidade territorial padrão	121
5.1.1 <i>Nível de escala ou hierárquico</i>	123
5.1.2 <i>Origem</i>	124
5.1.3 <i>Extensão</i>	128
5.1.4 <i>Delimitação</i>	133
5.1.5 <i>Denominação</i>	134
5.1.6 <i>Áreas de usos especiais</i>	140
5.1.7 <i>População</i>	143
5.2 Seqüência da proposta	146
 Capítulo 6 - Resultados	147
 Referências bibliográficas	156

Apresentação

Pretende-se, com esta dissertação, além dos propósitos investigativos e acadêmicos, formalizar uma contribuição à organização social e administrativa de São Paulo, cidade que acolheu o autor desde 1969. O tema selecionado foca os bairros, que, nesta cidade, ainda hoje carecem de reconhecimento e delimitação. Também se pode dizer que o tema seja *os bairros das grandes cidades*, uma vez que a metodologia pode adequar-se a outros contextos urbanos de grande porte.

Quase sempre precedidos das designações *vila, parque, jardim*, entre outras, os bairros da cidade de São Paulo constituem o espaço de vida cotidiana, aquele das relações comunitárias, da interação social eivada de identidade local. Busca-se, com a metodologia proposta, contribuir para o processo de oficialização desses microespaços, transformando-os efetivamente em territórios, ou seja, denominados e delimitados pelo poder público.

No primeiro capítulo, delinea-se um panorama das divisões territoriais vigentes no município desde os anos 1970, período em que o autor se inicia profissionalmente como geógrafo-cartógrafo. Também é relatado o processo de criação dos atuais Distritos, ocorrido em 1990, e o capítulo encerra com alusão ao Plano Diretor Estratégico, de 2004, que determina à própria municipalidade a implementação a divisão territorial do município em bairros.

Resume-se então, no segundo capítulo, o objetivo do trabalho, assim como as vantagens decorrentes previstas.

No terceiro capítulo, são apresentadas e explicadas situações diversas que justificam a pertinência do tema da pesquisa, organizadas em nove subtítulos: A

determinação legal; O Município de São Paulo no contexto nacional; Formação e fragmentação territorial; Comarcas, municípios, distritos e bairros; A sistematização territorial do IBGE; A divisão dos Correios e a vacância dos bairros; Multiplicidade de cadastros e territórios paulistanos; Utilizando e vivenciando os bairros, e Manifestações acadêmicas.

O capítulo quarto reúne citações e considerações de ordem teórica, a partir da conceituação geográfica de espaço. Para o conceito *território* são dedicados quatro subtítulos: *Limites territoriais*, *O nome do território*, *Percepção territorial e afetividade* e *Território - gestão e cidadania*, e, concluindo o capítulo, são apresentadas referências ao conceito *bairro*.

O quinto capítulo é reservado para a contribuição metodológica, sintetizada num fluxograma de cinco etapas. A primeira etapa - *Definição de unidade territorial padrão*, é apresentada com detalhes em sete seções.

Os resultados da aplicação da metodologia proposta - distritos da Lapa e do Lajeado - são apresentados no sexto capítulo, onde também se delineiam as considerações finais do trabalho.

Capítulo 1 - Introdução

A idéia de desenvolver a presente pesquisa surgiu em decorrência da atuação do autor como geógrafo-cartógrafo. Tendo ingressado na graduação, neste Departamento de Geografia, em 1973, em julho do ano seguinte iniciou sua trajetória profissional: foi contratado para organizar o setor de produção cartográfica, que na época se implantava na Geomapas Editora de Mapas e Guias Ltda. A empresa, como outras similares sediadas em São Paulo, até então se dedicava à comercialização de mapas produzidos por outras editoras, ou elaborados por profissionais autônomos.

A linha editorial da empresa, convém notar, era voltada para o grande público, ou seja, seus mapas se destinavam aos trabalhos de distribuição, planejamento, setorização, ensino, e muitos outros usos permitidos pela chamada *cartografia comercial*. Sob esta expressão agrupavam-se os mapas *gerais* ou temáticos, em oposição à cartografia sistemática ou convencional; neles os elementos da paisagem são selecionados e representados numa relação bastante direta com sua utilização, muitas vezes em detrimento das normas ou recomendações mais tradicionais. Dessa forma, o trabalho do autor se pautou fortemente pelo contato com a realidade do espaço e sua dinâmica; ou seja, a demanda pela representação sempre atual do momento geográfico foi o estímulo que o levou a constantes observações em campo, principalmente na elaboração das muitas versões em que era editada a planta da cidade de São Paulo.

Esse contato com o *chão* da cidade, ao mesmo tempo em que lhe permitiu acumular conhecimento empírico, significou um grande reforço no aprendizado da cartografia, como, por exemplo, o reconhecimento da *cartografia oficial*.

Um dos episódios que ilustram bem essa questão pode ser o Jardim Universidade¹, loteamento aprovado pelos órgãos municipais para a gleba então desocupada e hoje transformada no parque Villa Lobos, no Alto de Pinheiros. O loteamento, no entanto, nunca foi implantado, embora constasse em praticamente todas as plantas de São Paulo que se editavam na época. A Figura 1.1 mostra quatro versões cartográficas da área em questão, e a Figura 1.2 um dos modelos da planta Geomapas, antes e depois da eliminação da *cartografia oficial*.

Preparando também edições em outras escalas, regional e nacional, o exercício profissional proporcionou ao então jovem cartógrafo contato permanente com a realidade da divisão territorial brasileira, que à época incorporava alterações significativas, como a ocupação de Rondônia, do norte do Mato Grosso e do sul do Pará, a reunificação do Estado do Rio de Janeiro ou a emancipação de Mato Grosso do Sul.

Assim, o autor indagou-se, ao longo dos anos, quanto aos muitos processos geográficos que a representação cartográfica explicita: expansão da agricultura, padrões de urbanização nas grandes cidades, justaposição de diferentes usos do solo, toponímia, fluxos de circulação nacional, ciclos de valorização e deterioração urbana etc. A compartimentação do espaço, a divisão territorial, a hierarquia dos lugares, os sistemas denominadores, no entanto, foram questões com que se deparou mais freqüentemente e que lhe despertaram maior interesse.

Os subtítulos seguintes resumem, no relato dos principais eventos de ordem territorial verificados em São Paulo, nas últimas três décadas, essa trajetória profissional. A ela se pode creditar o impulso na decisão de empreender esta abordagem acadêmica dos territórios de nível local presentes nas grandes cidades, que se faz por intermédio dos bairros paulistanos.

¹ Arruamento 962 / Processo 160138/55 / Alvará de 22/02/56 (Secretaria Municipal de Habitação, Cadastro Setorial 5)

FIGURA 1.1 - O loteamento Jardim Universidade, nunca implantado de fato, apesar de registrado no setor competente da prefeitura, aparecia nos mapas de São Paulo dos anos 1970/80. O mapa do Instituto Geográfico e Geológico, de maior rigor técnico, não trazia o loteamento, mas o prolongamento da avenida Gastão Vidigal, também nunca executado.

FIGURA 1.2 - O mesmo Jardim Universidade da figura 1.1 também constava na planta Geomapas de São Paulo. Diferentemente dos demais editores, ainda na década de 1970 seus mapas começaram a revelar os resultados da pesquisa de campo.

1.1. Divisões territoriais na década de 1970

Em 1974, reconheciam-se no Município de São Paulo três ou quatro níveis de escala na identificação espacial. A primeira partição territorial do município era o conjunto de macrozonas chamadas Zonas Cardeais, por tomarem o nome das direções cardeais: a Zona Sul correspondia à porção sul do município, idem para a Leste, para a Norte e para a Oeste.

Porém, embora largamente utilizadas pelos paulistanos como referências de localização, essas macrozonas não tinham limites definidos por quaisquer instrumentos legais. Além disso, seu arranjo embutia conflitos bastante significativos em termos de abrangência, como a porção noroeste do município, que ora se incluía na Zona Oeste, ora aparecia como fazendo parte da Zona Norte. A figura 1.3 reúne três diferentes arranjos para as Zonas Cardeais na década de 1970 e a versão desenvolvida pelo autor no início da década de 1990.

FIGURA 1.3 - As chamadas Zonas Cardeais, de uso corrente na década de 1970, não tinham limites consensuais. O Correio definiu um arranjo para o sistema CEP, em 1971, e a C.E.T. ao implantar o P.O.T., em 1978. Em 1991, com os novos Distritos, as plantas Geomapas adotaram um novo arranjo, elaborado pelo autor.

No outro extremo da compartimentação espacial do município, ou seja, no nível de escala maior, verificavam-se questões semelhantes: os bairros, quase sempre precedidos de designativos como Parque, Vila, Jardim, Chácara, também não eram reconhecidos como porções territoriais pela administração pública. Portanto, também não eram delimitados, apesar de se constituírem, para o cidadão, na última instância de referência territorial, ou seja, aquela verdadeiramente local, que traduz o sentido mais próximo da comunidade, das relações cotidianas.

Sua representação nos mapas exigia, muitas vezes, cuidados especiais, porque aqui também se opunham as informações da cartografia oficial e a realidade da denominação dos lugares. Nem todos os nomes de loteamento registrados em cartório e nos processos municipais permaneciam utilizados pela população; freqüentemente davam lugar a nomes de bairros vizinhos que concentravam alguma atividade de serviço ou comércio. Por outro lado, na ausência de limites definidos, percebia-se o alargamento da extensão de alguns bairros mais valorizados, que se destacavam nas placas dos lançamentos imobiliários.

A figura 1.4 exemplifica a informação cartográfica *comercial* disponibilizada para os paulistanos sobre sua própria cidade. São reproduções dos guias de ruas mais utilizados, em edições de meados da década de 1990. As informações sobre os bairros, no entanto, quase sempre se repetiam, o que revelava a falta de preocupação com a dinâmica do espaço, que faz determinados topônimos serem usados em maior ou menor grau, ou mesmo abandonados.

NOTA: para apresentação na mesma escala, as imagens foram ampliadas ou reduzidas.

FIGURA 1.4 - Trechos dos guias de São Paulo mais utilizados na década de 1990. Mapograf, Quatro Rodas Abril, Cartoplam e Auto-Guia Geomapas. Os bairros Vila Santa Maria, Vila Prado, Vila Siqueira e Limão estão presentes em todos. Outros nomes, porém, só constam nos três primeiros: Jardim São Luís, Vila Cristo Rei, Vila Barbosa e Conjunto Residencial Novo Pacaembu.

Em termos oficiais, o Município de São Paulo conhecia duas divisões territoriais de uso geral², a dos Distritos e Subdistritos e a das Administrações Regionais (ARs), ambas ocupando posições intermediárias entre a escala das zonas cardeais e a dos bairros.

A primeira divisão, mais antiga, era originária das jurisdições dos cartórios de registro civil, e repartia o território do município em 55 unidades³: os Distritos de Jaraguá, Perus, Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista, Guaianases, Itaquera, Parelheiros e São Paulo. O distrito de São Paulo, ou distrito-sede, por sua vez era dividido em 48 Subdistritos. Na prática, não havia diferença entre os Subdistritos e os Distritos.

Os Distritos e Subdistritos eram determinados por legislação estadual, cuja versão vigente, à época, era a lei 8 092, de fevereiro de 1964. Este texto legal, no entanto, embora tenha instituído 9 novas unidades⁴, não introduziu outras adequações do conjunto territorial. Assim, o mosaico dos Distritos e Subdistritos não correspondia satisfatoriamente à cidade de então, pois a maioria das suas unidades haviam sido definidas muito antes do vertiginoso crescimento verificado no período 1940-1970.

Tal defasagem se revelava, por exemplo, em muitas das suas sedes de subdistritos, cuja importância na hierarquia dos lugares da cidade já não tinha o peso verificado algumas décadas antes, como era o caso de Cerqueira César, Aclimação ou Vila Madalena. Da mesma forma, deixava de consagrar bairros mais novos, que se tinham adensado e constituído núcleos comerciais na década precedente: Itaim Paulista, Jaconã, Rio Pequeno, Itaim Bibi, entre outros. O mesmo se pode dizer com relação aos seus limites, que percorriam, muitas

² Outros órgãos públicos também repartiam o território do município, como a Secretaria Estadual de Segurança Pública, que determinava a jurisdição territorial das delegacias de polícia.

³ Na soma das unidades não foi considerado o distrito de São Paulo, mas apenas os Subdistritos em que este se divide.

⁴ Subdistritos de Brasilândia, Cangaíba, Jabaquara, Jaguará, Limão, Pinheiros, Vila Formosa, Vila Guilherme e Vila Nova Cachoeirinha.

vezes, elementos da paisagem urbana outrora mais significativos, como espigões sobre colinas: o avanço da urbanização nessas áreas praticamente impedia sua localização mais precisa no terreno.

A segunda entre as divisões oficiais mais utilizadas era determinada por legislação municipal, mais especificamente o decreto 10 137, de setembro de 1972,⁵ que definiu 16 Administrações Regionais. Quatro anos depois, foi criada mais uma AR, passando para 17 o total de unidades, número que se manteve até 1985.

Diferentemente dos Distritos e Subdistritos, as Administrações Regionais guardavam uma relação mais atual com a cidade, ou seja, suas unidades correspondiam a bairros que concentravam forte atividade comercial, reforçando-lhes a condição de pólos regionais. A divisão estabelecida pelo município também se diferenciava da estadual no tocante aos limites, pois estes incidiam sobre elementos de destaque da paisagem urbana mais recente.

Como se vê na Figura 1.5, as Administrações Regionais e os Distritos/Subdistritos não guardavam coincidência, ou seja, estes não se *encaixavam* naqueles. Havia uma grande diferença entre as duas estruturas territoriais, até porque os conceitos que as embasavam eram diversos. Enquanto os Distritos e Subdistritos se originavam na demarcação das jurisdições cartoriais e forenses⁶, as Administrações Regionais se propunham como unidades da administração municipal e sua definição levava em conta o todo municipal, tanto administrativa como territorialmente.

⁵ Em 1965 foram formalizadas, pela primeira vez, as ARs, num total de 7 unidades, que passaram, no ano seguinte, ainda na administração Faria Lima, para 11 unidades. (Sposati, 2001)

⁶ Ainda hoje a divisão dos Foros Regionais da comarca da Capital se baseia nos Distritos e Subdistritos.

FIGURA 1.5 - Os Distritos e Subdistritos eram estabelecidos por leis estaduais, enquanto as Administrações Regionais eram originárias de legislação municipal. A comparação entre ambos, no mapa maior (as ARs estão em cores), mostra que não havia coincidência entre as duas divisões territoriais.

No entanto, os Distritos e Subdistritos, apesar da visível defasagem em relação à realidade da cidade, eram utilizados como unidade territorial pelos órgãos de pesquisa de dados, como o IBGE e o estadual SEADE⁷. Além disso, totalizavam um número de unidades equivalente ao dobro do total de ARs. Por essas razões, o padrão dos mapas que se editavam na cidade determinava a representação dos Subdistritos e Distritos com suas áreas destacadas em cores contrastantes. A divisão em Administrações Regionais também era utilizada, mas reservada para alguns modelos.

1.2. Outras divisões e ações de organização espacial

Para muitos usuários das plantas ditas *comerciais*, todavia, se as unidades territoriais estabelecidas pela municipalidade paulistana repartiam a cidade em pequeno número de unidades, os Distritos e Subdistritos, que somavam um número bem maior de unidades, também se revelavam inadequados às suas necessidades. Em trabalhos mais centrados na setorização do município, como pesquisa de mercado, ou definição de áreas para vendas, distribuição ou coleta, percebia-se a necessidade de uma divisão territorial mais homogênea e mais abrangente, ou seja, que contivesse unidades mais padronizadas em termos de extensão e que considerasse todos os núcleos comerciais e de serviços mais importantes.

Assim, em função dessa demanda, foi preparada, em 1980, uma nova edição da planta Geomapas da Cidade de São Paulo, denominada *Mercadológica* (nome-fantasia). Como sugestão de divisão territorial, dirigida principalmente ao segmento de promoção, distribuição e venda, essa nova planta adequava a

⁷ Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.

divisão distrital do Município de São Paulo à realidade dos núcleos comerciais então existentes, principalmente nas áreas mais periféricas, contemplando muitos bairros ausentes da divisão distrital, como Artur Alvim, Morumbi ou Campo Grande.

Também no setor público se procurou atender à demanda pelos territórios mais ajustados à realidade da cidade. Em 1978, a CET⁸, responsável pelo gerenciamento do trânsito no município, organizou o *Programa de Orientação de Tráfego*, que incluía o CARTRAN - Sistema Cartográfico Referencial de Trânsito. Nesse âmbito, foram instituídas as ZIT - *Zonas de Interesse de Tráfego*, com o que a companhia buscava, em última análise, uma adequação das suas placas de orientação à realidade dos lugares da cidade. Evidenciava-se, portanto, a insuficiência de unidades na divisão territorial em Distritos e Subdistritos.

Havia, de todo modo, uma superposição de competências: enquanto as Administrações Regionais eram denominadas e delimitadas por instrumentos legais municipais, as demais tramas territoriais em uso na cidade, como os Distritos e Subdistritos ou os distritos policiais, pertenciam à esfera estadual. Independentemente das competências legais, no entanto, era inegável a omissão da prefeitura em relação ao nível territorial local. Em outras grandes cidades, como Curitiba ou Rio de Janeiro, os bairros eram definidos e seus limites descritos por leis municipais, sem nenhum conflito de ordem jurídico-administrativa com as demais instância de poder.

Todavia, no tocante às vias públicas, ocorreu importante ação por parte da municipalidade paulistana na década de 1970: o sistema CADLOG (Cadastro de Logradouros). Criado pela Secretaria de Finanças⁹, determinava um código numérico (Codlog) para cada logradouro do município, com a prioridade de tornar

⁸ Companhia de Engenharia de Tráfego, DSV (Departamento de Operação do Sistema Viário), SMT (Secretaria Municipal de Transportes).

⁹ Departamento de Rendas Imobiliárias, Divisão do Mapa de Valores.

mais eficiente a arrecadação de tributos municipais¹⁰. Ressalte-se que o Codlog significou também um grande avanço no gerenciamento do território municipal: além de introduzir conceitos novos¹¹, o sistema resultou na denominação de um grande número de vias, que na época ainda eram identificadas alfanumericamente, e, em termos cartográficos, produziu duas edições do MOC - Mapa Oficial da Cidade, em 1979 (escala 1:5.000) e em 1985 (escala 1:7.500)¹².

Outra ação de grande importância verificada nos anos 1970 foi a implantação, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos¹³, do Código de Endereçamento Postal - CEP. Com abrangência nacional, o sistema atribuiu códigos para as cidades e aglomerados isolados. Para a cidade de São Paulo, porém, os códigos foram atribuídos individualmente para os logradouros, embora se recomendasse também a utilização do código geral 01000. Em virtude da extensão da cidade, e do volume de correspondência nela contabilizado, São Paulo foi dividida em seis grandes unidades de coleta e distribuição, denominadas Sub-Regiões Postais, cuja lógica territorial seguia os vetores das tradicionais zonas cardeais: Centro (01000), Norte (02000), Leste (03000), Sul (04000), Oeste (05000) e Extremo Leste (08000)¹⁴. A Figura 1.3 contém um mapa esquemático dessa divisão.

¹⁰ Na origem do CADLOG também se localiza a finalidade "de se reduzir o espaço gasto com os nomes das ruas (aproximadamente 44 000), constantemente repetidos a cada registro de propriedade, substituindo a denominação, ou nome completo do logradouro (formado por Tipo, Título, Preposição e Nome) por um código seqüencial". (MACHADO, 2000).

¹¹ "O CADLOG, entretanto, não se destina ao uso exclusivo nas atividades tributárias, às quais proporciona inúmeras facilidade operacionais. [...] Por proporcionar um adequado conhecimento do território administrado [...] constitui-se em indispensável instrumento para a Administração Pública" (MOC, 1985).

¹² Os trabalhos gráficos, é interessante notar, ainda não eram digitais. Assim, tanto os mapas das editoras privadas como os da Prefeitura ou do Correio eram executados em pranchetas ou mesas-de-luz sobre lâminas de poliéster. A partir desses originais, por processos mecano-fotográficos, chegava-se às folhas metálicas, as quais, devidamente instaladas em impressoras, transferiam o desenho para o papel.

¹³ A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos também se identifica como *Correios* ou pela sigla ECT.

¹⁴ A seqüência numérica das Sub-Regiões Postais se interrompe porque, à época, teria sido considerada a movimentação política em curso, que pretendia emancipar São Miguel e região. Por outro lado, foi obedecido o sentido horário na atribuição das matrizes de CEP na Região Postal 0, o que justificaria a sub-região 8 para São Miguel, entre a 7 de Guarulhos e a 9 do ABC.

Nos anos 1970, como se relatou, registraram-se importantes fatos ligados ao gerenciamento territorial da cidade de São Paulo: criou-se o CADLOG, com o respectivo Mapa Oficial da Cidade, e implementou-se o CEP por logradouros. Deve-se lembrar, também, a publicação das folhas topográficas GEGRAN escala 1:10 000, elaboradas a partir da cobertura aérea executada em 1972, pela primeira vez abrangendo a totalidade da região metropolitana. Ao mesmo tempo, consolidaram-se as Administrações Regionais, que inauguraram uma nova postura em termos de divisão territorial do município.

Todas essas ocorrências significaram, para os editores de plantas e guias de São Paulo, novos desafios, que se somaram à tarefa de registrar o forte crescimento e adensamento da cidade no período do "milagre brasileiro".

Nos anos 1970-80, somaram-se à infra-estrutura urbana de São Paulo e região as rodovias Imigrantes, Bandeirantes, e Trabalhadores (atual Ayrton Senna); o aeroporto internacional de São Paulo/Guarulhos; o reordenamento hídrico e viário da várzea do Tietê a montante da Penha; as linhas Norte-Sul e Leste-Oeste do metrô; a complementação das marginais Pinheiros e o complexo viário "Cebolão"; a avenida Aricanduva e conexão com a rodovia Fernão Dias; as avenidas Tatuapé (atual Salim Farah Maluf), Presidente Tancredo Neves e Afonso D'Escagnolle Taunay, fechando um minianel viário com a avenida dos Bandeirantes e as marginais Pinheiros e Tietê; as avenidas Inajar de Sousa, Luís Dumont Villares, Tiquatira (atual Governador Carvalho Pinto), Jacu-Pêssego, Professor Luís Inácio de Anhaia Melo, Paulo VI; os conjuntos habitacionais Anchieta, Nóbrega, José Bonifácio e Cidade Tiradentes; o Parque do Carmo, os terminais Tietê e Barra Funda, e muitas outras significativas alterações da paisagem urbana.

A representação cartográfica de todos esses elementos requeria contatar os órgãos responsáveis por cada obra¹⁵ e acompanhar sua evolução em campo. Ao mesmo tempo, impunha-se como tarefa do editor estar atento ao crescimento geral da cidade, que, ano a ano tinha sua trama de vias arteriais aumentada, era equipada com novos *shopping centers*, parques, cemitérios, condomínios e transposições viárias, e incorporava um grande número de novas vias, cujos nomes e CEPs era obrigatório fazer constar nos índices de localização.

Em função desse constante lidar com a cidade de São Paulo — sua estrutura física, seus fluxos, conexões e compartimentações — o autor foi convidado para integrar a equipe que estava iniciando, em 1989, a coordenação do projeto de revisão territorial do município, tarefa aceita com grande entusiasmo.

1.4. Os novos Distritos

Iniciava-se um novo mandato político, e o Executivo paulistano buscava recuperar, para a divisão territorial das Administrações Regionais, um caráter mais técnico: na gestão anterior, o número de unidades passara de 18 para 33, através de 23 decretos¹⁶ no espaço de apenas três anos. A tarefa coube à Secretaria das Administrações Regionais, tendo sido conduzida pela própria Secretária, a assistente social Aldaíza Sposati. Na pequena equipe, diretamente responsável pelos trabalhos de pesquisa, consulta e proposta final, destacaram-se a geógrafa Josefina De Léo Ballanotti e a socióloga Marcia Bernardes Marques.

¹⁵ As obras públicas, na cidade de São Paulo e região metropolitana, podiam ser gerenciadas por um grande número de órgãos (Companhia do Metrô, Fepasa, Rede Ferroviária Federal, Infraero, DNER, DER, DERSA, Emurb, Secretaria de Obras e Vias Públicas); sua execução, pelas próprias gerenciadoras ou por empresas contratadas.

¹⁶ Os decretos relativos às Administrações Regionais editados durante a segunda gestão Jânio Quadros na prefeitura de São Paulo totalizaram 6 em 1986, 14 em 1987 e 3 em 1988.

No decorrer do processo, analisou-se, entre outras alternativas, a possibilidade de compatibilizar as Administrações Regionais à estrutura territorial dos Distritos e Subdistritos. Ficou então evidenciada a defasagem dessa estrutura, tanto na localização dos limites como na distribuição das unidades pelo território do município: bairros equipados com importante núcleo comercial, como Campo Limpo, Tremembé ou São Mateus, não eram distritos ou subdistritos; pertenciam, respectivamente, a Santo Amaro, Tucuruvi e Itaquera. Havia também, entre as unidades, excessiva diferença de extensão e de população.

Tinha-se como certo que a nova estrutura territorial pretendida para o município contemplaria quatro níveis de escala: bairros, distritos, regiões e zonas cardeais, oficializando o arranjo que, na prática, se consagrara nas últimas décadas. Por outro lado, levou-se em conta um fato novo: a Constituição de 1988, em seu artigo 30, inciso IV, transferiu para os municípios a incumbência, antes competência dos Estados, de "criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual". Assim, foi proposto que, naquele momento, se trabalhasse também o nível distrital¹⁷. A proposta, formalizada em painéis cartográficos nos primeiros meses de 1990¹⁸, foi então adotada pela Secretaria, inaugurando a etapa final do processo de discussão com a sociedade, que havia sido iniciado no semestre anterior.

A equipe técnica manteve, nessa ocasião, contato direto com organizações representantes de bairros, concessionárias de serviços públicos, profissionais de outras secretarias municipais, vereadores, imprensa, além do Instituto Geográfico e Cartográfico e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Muitas sugestões foram acatadas, e o projeto da Nova Territorialização, totalizando 96 distritos, foi encaminhado à Câmara Municipal em junho de 1990. Em 15 de

¹⁷ A determinação constitucional referida, no que toca à legislação estadual, não tinha efeito, por não ter sido promulgada, até aquele momento, a necessária lei complementar estadual.

¹⁸ No Brasil, a produção cartográfica digital, se utilizada, era ainda muito restrita.

janeiro do ano seguinte o Diário Oficial do Município publicou a lei 10 932, instituindo "a divisão geográfica da área do Município em Distritos"¹⁹.

Imediatamente a nova divisão territorial foi utilizada: o IBGE realizou, em agosto de 1991, o censo demográfico adiado no ano anterior, coletando e divulgando os dados referentes ao Município de São Paulo com base nos novos Distritos.

Desde então, São Paulo passou a contar com uma compartimentação territorial mais condizente com sua estrutura urbana (Figura 1.6). Nos anos seguintes, as secretarias municipais adaptaram-se à nova divisão, conforme preconizado no artigo 4º da Lei 11 220: "A divisão geográfica da área do Município de São Paulo, instituída pela presente lei, passa a ser referência obrigatória para a Administração Pública Municipal, direta e indireta".

A cidade continuou crescendo e adensando-se, apesar da queda verificada nas taxas de incremento demográfico desde a década de 1980²⁰. Houve um relativo esvaziamento dos distritos centrais e um generalizado avanço populacional nos distritos periféricos, onde se observou um grande aumento das chamadas "ocupações". Pedreira, Grajaú, Jardim Ângela, Anhangüera, Tremembé, Vila Jacuí, Iguatemi, São Rafael, entre outros distritos, viram aumentar significativamente suas áreas urbanizadas, ainda que sob precárias condições urbanísticas. E para os editores de mapas renovava-se o desafio de manter atualizadas as representações da cidade: impunha-se agora acompanhar o surgimento e crescimento desses novos bairros, os quais, dada a irregularidade jurídica de sua implantação, não eram contemplados pela cartografia oficial do município.

¹⁹ Em 1992, a lei dos novos Distritos foi ligeiramente alterada, por conta de algumas falhas no texto da redação final e principalmente pela falta de melhor explicação dos termos "inclusive" e "exclusive", presentes nos textos descritivos dos limites distritais para indicar a que distrito pertence o leito carroçável da via. Na republicação, sua numeração foi alterada, tornando-se a Lei 11 220, de 20 de maio de 1992.

²⁰ Taxas anuais de crescimento demográfico no Município de São Paulo: 1940–50: 5,2%; 1950–60: 5,3%; 1960–70: 3,9%; 1970–80: 3,7%; 1980–91: 1,2%; 1991–2000: 0,9%. (PNUMA, SVMA & IPT, 2004).

FIGURA 1.6 - Três anos após a outorga, pela Constituição, da competência de subdividir o próprio território, o Município de São Paulo estabeleceu sua divisão territorial, com 96 novos Distritos, em substituição à divisão dos Distritos e Subdistritos determinada pelo Estado. Observe-se que apenas as unidades do extremo sul e extremo norte, áreas pouco ocupadas, têm extensão acima do padrão.

1.4. A ausência de reconhecimento oficial dos bairros

Em 1999, a Câmara Municipal de São Paulo acatou um projeto de lei dispondo sobre a edição do Mapa Oficial da Cidade (MOC)²¹. Numa das reuniões organizadas pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente para discutir o teor da matéria, em maio de 2001, o foco do debate recaiu sobre as lacunas observadas no MOC, que deixava de registrar muitas vias e núcleos residenciais por conta de sua situação irregular — ou seja, questionou-se o conflito existente entre o mapa oficial e o pretendido "mapa real". Ressaltou-se o grande prejuízo causado à cidadania por essa omissão do governo municipal; "estar fora do mapa" apontaria para uma situação de inequívoca exclusão social.²²

Em contatos com a Secretaria de Finanças, no decorrer desta pesquisa, verificou-se que, em 2005, a situação pouco mudou desde então, o que revela que, passadas três décadas desde o início de sua atuação profissional, alguns problemas ligados à gestão territorial de São Paulo permanecem. Na década de 1970, contavam-se muitos loteamentos não existentes de fato, mas presentes nos mapas oficiais; hoje, ao contrário, são muitos os loteamentos existentes, reais, mas ausentes nos mapas. O descompasso mudou de forma, mas permanece na essência.

Nessa mesma linha de omissão administrativa, é fato que, ainda hoje, não se conhecem os limites dos bairros da cidade de São Paulo. A divisão territorial dos Distritos, implantada no início dos anos 1990, estava embutida num projeto mais amplo, que previa a compartimentação do município em outros níveis de escala,

²¹ Projeto de Lei 321/1999, apresentado pelo vereador Adriano Diogo.

²² Na apresentação da segunda edição do MOC, em 1985, o então prefeito Mário Covas assim se refere ao mesmo problema (em princípio solucionado com a obra então editada): "O que dizer da cassação de fato de direitos a que era submetido o cidadão que, ao comparecer a um órgão público para exigir uma melhoria, descobria, entre humilhado e atônito, que, apesar de pagar impostos, sua casa, sua rua não constavam no mapa?"

dos quais o maior seria o bairro. Esse projeto, no entanto, concretizou-se apenas no nível distrital. Só recentemente, por ocasião da promulgação do novo plano diretor do município, o assunto voltou à cena em termos de ação governamental: o artigo 43 da lei 13 885, de 25 de agosto de 2004, determina que se estabeleça "a divisão da cidade em bairros, a delimitação e denominação correspondente a cada bairro".

2. Objetivo

Foi definida como objeto desta pesquisa a elaboração de uma metodologia que possa auxiliar o reconhecimento, denominação e delimitação dos bairros do Município de São Paulo, de forma que se produza um mosaico equânime de unidades territoriais de nível local.

Pretende-se que a metodologia proposta tenha eficácia na condução dos processos de divisão territorial em bairros - onde ocorre o espaço de vida cotidiana, a instância local - das grandes cidades brasileiras, bastando que nela se introduzam as adequadas adaptações.

Com o município do porte de São Paulo ou similar dividido em bairros, facilita-se a coleta, o intercâmbio e a análise de dados pelas organizações ou agentes públicos, assim como o desenvolvimento da identidade cidadã. Instrumentaliza-se a gestão pública, que passa a contar com microunidades territoriais definidas e delimitadas, criando-se, por fim, o necessário embasamento territorial para todas as formas de organização social e suas muitas possibilidades de ação, como o planejamento, a fiscalização das ações públicas, ou os sistemas representativos.

Sintetizando, busca-se contribuir para a melhora dos processos de apreensão da realidade, de gestão governamental e de exercício da cidadania.