

**Universidade de São Paulo**  
**Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas**  
**Departamento de Sociologia**

**ELIANE ALVES DA SILVA**

**Governar o ingovernável: gestão da irregularidade urbana  
em áreas de mananciais em São Paulo**

**VERSÃO CORRIGIDA**

**São Paulo**  
**2011**

**Universidade de São Paulo**  
**Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas**  
**Departamento de Sociologia**  
**Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

**Governar o ingovernável: gestão da irregularidade urbana em áreas de mananciais em São Paulo**

Eliane Alves da Silva

Tese apresentada  
ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia  
do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia,  
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo  
para obtenção do título de doutora em Ciências

**VERSÃO CORRIGIDA**

De acordo: 

Orientador: Profa. Livre-Docente Vera da Silva Telles

São Paulo  
2011

Eliane Alves da Silva

Título: *Governar o ingovernável: gestão da irregularidade urbana em áreas de mananciais em São Paulo.*

**Tese apresentada a Faculdade de Filosofia,  
Letras e Ciências Humanas  
da Universidade de São Paulo  
para obtenção do título de Doutora em Sociologia**

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

*Aos meus pais,  
Maria Alves da Silva e Luiz Pedro da Silva  
O que a memória ama, fica eterno  
(Adélia Prado)*

## **AGRADECIMENTOS**

Receio que estes agradecimentos, escritos no apagar das luzes, não dêem conta do reconhecimento sincero que expresse por cada um daqueles a quem menciono nessas páginas, de todo modo, cada um saberá do seu papel.

Essa tese finaliza uma trajetória de dez anos com um grupo de pesquisa sob orientação da Profa. Vera da Silva Telles. A este grupo e a Vera eu devo praticamente toda a minha formação científica fora da sala de aula. Pelo seu longo percurso muitos passaram por ele e se foram, enquanto outros continuaram. Eu falo de José César Magalhães Jr., Daniel Veloso Hirata, Stela da Silva Ferreira, Ana Lavos, Carlos Freire, Rafael Godoi, Alessandra Teixeira, Fernanda Emy Matsuda, Tatiana Maranhão, Robert Cabanes. Nos empenhamos juntos na construção de um conhecimento e cada um construiu, e está construindo, um trabalho que é fruto disso. Um trabalho sério e companheiro. Essa tese deve muito a esse grupo, em um percurso iniciado ainda com o aprendizado da pesquisa de campo e depois com as elaborações teóricas. A Alessandra e a Stela eu devo ainda a força e o apoio de todas as horas.

Registro meus sinceros agradecimentos a Profa. Marie-Caroline Saglio-Yatzimirsky que me acolheu no meu intercâmbio na França, leu meu trabalho quando ele ainda era uma elaboração parcial e valorizou isso, trazendo contribuições importantes. Do outro lado do Atlântico devo agradecer ainda aos pesquisadores Robert Cabanes e Gérard Roy, pela leitura cuidadosa que fizeram do meu texto quando ele estava ainda longe de ser o que ora se apresenta.

Agradeço ainda aos professores que participaram do meu exame de qualificação, Maria Lucia Refinetti Martins e Heitor Frúgoli Jr., cujas críticas e ideias levantadas naquela situação foram fundamentais para os desdobramentos posteriores do trabalho.

A Zil Miranda meu reconhecimento pela generosidade com que partilha cada dica e aprendizado, e a quem devo ainda toda a força que é capaz de criar a afetividade.

Ao Herbert Rodrigues agradeço pelo trabalho de “garimpagem” feito nas sucessivas leituras dos rascunhos deste trabalho.

A Elaine Predolin, socióloga por vocação, agradeço pela leitura das primeiras elaborações do trabalho.

Agradeço a Thalles Marcius, que me ajuda com informações e precisões sobre a prática da política urbana desde a época do meu Mestrado.

Importante registrar aqui meu profundo reconhecimento a Vilma Barban, a quem conheci no Instituto Polis, e com quem fui pela primeira vez ao Grajaú. Pela descoberta daquele distrito, agradeço ainda as funcionárias do Cedeca Interlagos, Fernanda Vilalba e Liliane, pelos importantes esclarecimentos nos momentos iniciais da pesquisa.

Por longo o percurso muitos ficaram lá atrás, quando eram dados ainda os primeiros passos. Aqueles que são responsáveis por uma pequena mas valiosa dica, um contato, uma conversa que depois se desdobra em outras descobertas. Nesse sentido agradeço a Paula Santoro, Flavia Ferronato, Bastiaan Reydon e Ana Karina Bueno pela disposição das conversas.

A Ana Maura Tomesani, Alan G. Sousa, Evelise Paulis e ao meu irmão Dijânio Alves, devo as gentilezas tão valiosas nos últimos momentos do trabalho.

Esse trabalho não se realizaria sem a disposição de todos os meus entrevistados, a quem devo meus maiores agradecimentos. Os que me receberam apressados em seus gabinetes ou aqueles que me receberam em suas casas. Aqui registro meu reconhecimento pelo papel fundamental que todos eles tiveram na realização dessa pesquisa.

Por fim, agradeço a professora Vera Telles. Seu papel e sua importância estão traduzidos, talvez, ao longo das páginas seguintes, que representam a consolidação de um trabalho da pesquisadora que ela ajudou a formar. Mas certamente não se esgotam aí. São aprendizados que levarei comigo, ao longo da vida, no meu ofício de socióloga.

Este trabalho contou com bolsa do CNPq durante toda a sua realização e financiamento da Capes durante meu estágio doutoral na França.

## RESUMO

Esta pesquisa propõe a análise das práticas políticas que se conformam em torno da problemática que relaciona habitação irregular precária e preservação dos recursos hídricos em São Paulo, a saber, as remoções e os processos de reurbanização/regularização. As práticas são analisadas a partir de pesquisa etnográfica realizada no distrito do Grajaú, região sul da cidade, marcado pelo alto crescimento populacional irregular em áreas de mananciais. Em uma abordagem que se afasta daquelas de avaliação de políticas, busca-se compreender as formas pelas quais a gestão dessas áreas produz e lida com situações que chamo de ingovernáveis.

**Palavras-chave:** mananciais; habitação irregular; remoção; regularização; Grajaú

## ABSTRACT

This research proposes an analysis of political practices on the problem that relates irregular and precarious housing problem and preservation of water resources in São Paulo, namely the removal and the processes of reurbanization / regularization. The practices are analyzed from an ethnographic study in Grajaú, south region of São Paulo, marked by high and irregular population growth in watershed areas. In an approach that takes distance from those of policy evaluation, this work seeks to understand the ways in which the management of these areas produces and deals with situations that are called ungovernable.

**Keywords:** watershed areas, irregular housing; removal; regularization; Grajaú

## RÉSUMÉ

Cette recherche se propose d'analyser les pratiques politiques à propos des expulsions et des processus de réurbanisation en situation d'occupation irrégulière et de préservation des ressources hydriques, dans la ville de São Paulo. Ces pratiques sont analysées à partir d'une recherche ethnographique réalisée au sud de la ville, dans le district de Grajaú, qui se caractérise par un fort accroissement habitationnel irrégulier en zones de préservation des sources. Il s'agit moins, dans cette recherche, d'évaluer des politiques que d'analyser une gestion qui, tout en cherchant à remédier à la situation d'irrégularité, finit par la reproduire.

**Mots-clefs:** préservation des sources; habitation irrégulière; expulsion; régularisation; Grajaú



# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>I. EXPANSÃO URBANA E RECURSOS HÍDRICOS EM SÃO PAULO: LEGISLAÇÃO E GESTÃO</b> .....	<b>27</b>
1.1 PRÁTICAS ATUAIS: DEFESA DAS ÁGUAS .....	27
1.2 QUANDO A 'CIDADE INVADE AS ÁGUAS': A GESTAÇÃO DE UM PROBLEMA.....	30
1.2.1 Anos 1970: Proteger os mananciais .....	34
1.2.2 Anos 1990: Proteger... e recuperar os mananciais.....	39
1.2.3 Ações de emergência e o Programa Mananciais .....	43
1.3 QUESTÕES ATUAIS .....	46
<b>II. MORADIA PRECÁRIA: CAMPOS DE PROBLEMATIZAÇÃO E AÇÃO POLÍTICA</b> .....	<b>50</b>
2.1 MORADIA PRECÁRIA: DE PROBLEMA A SOLUÇÃO .....	51
2.1.1 Do cortiço à favela: um problema a ser eliminado.....	51
2.1.2 Campos de contestação das grandes remoções.....	56
2.2 MORADIA PRECÁRIA: DE SOLUÇÃO A PROBLEMA.....	63
2.2.1 Esgotamento do modelo de expansão periférica?.....	69
<b>III. GESTÃO ATUAL DA OCUPAÇÃO IRREGULAR EM ÁREAS DE MANANCIAIS EM SÃO PAULO</b> .....	<b>71</b>
3.1 A CHEGADA DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS ÀS MARGENS DA BILLINGS .....	72
3.2 QUANDO 'A CIDADE INVADE AS ÁGUAS': RELATOS DE PROCESSOS QUE SE REPETEM .....	74
3.3 MORADORES ANTIGOS vs. MORADORES RECENTES: CAMPOS DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA .....	80
3.4 BASE LEGAL PARA AS REMOÇÕES: A ORDEM INTERNA N. 01 E SUAS CONTESTAÇÕES .....	83
<b>IV. A CHEGADA DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS ÀS MARGENS DA BILLINGS: AS REMOÇÕES</b> .....	<b>86</b>
4.1 DINÂMICA URBANA DAS ÁREAS DE OCUPAÇÃO INTERDITA: OCUPAÇÃO RECENTE DO JARDIM GAIVOTAS.....	87
4.2 RUMORES E INCERTEZAS: RELAÇÕES ENTRE ESPAÇOS IRREGULARES E AÇÕES DO ESTADO.....	91
4.3 A REMOÇÃO, OU, AS FORMAS DE SE GERIR AQUELES QUE NÃO TÊM LUGAR .....	96
4.4 OS DESTINOS DOS QUE FORAM REMOVIDOS.....	102
4.5 A REVOGAÇÃO DA ORDEM INTERNA N. 01 .....	107
4.6 DAS MARGENS PARA AS MARGENS: A POLÍTICA E SEUS EFEITOS .....	110
4.7 CAPÍTULOS EM ABERTO: REMOÇÕES NO CENTRO DA GESTÃO URBANA.....	114
4.8 DE VOLTA AO COMEÇO .....	119
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>122</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>127</b>

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa propõe a análise das práticas políticas que se conformam em torno da problemática que relaciona habitação irregular precária e preservação dos recursos hídricos em São Paulo, a saber, as remoções e a urbanização/regularização. Tais práticas são analisadas a partir do acompanhamento etnográfico de dois programas atualmente em curso na cidade, Programa Mananciais e Operação Defesa das Águas, que visam responder à situação representada pelo avanço da urbanização precária em áreas de mananciais de abastecimento público.

Sobre assuntos semelhantes muito já foi produzido como avaliação de políticas, seus avanços, seus fracassos, as formas incompletas de sua implementação e as orientações de 'melhor fazer'. Não é disso que trata este trabalho. Pela análise das práticas em tela buscamos compreender, a partir da observação de seu desenvolvimento em um espaço determinado, *as formas pelas quais a questão da ocupação irregular em áreas protegidas é governada, as relações que a política estabelece com esse campo problemático*. Como dar inteligibilidade ao fato de políticas que geram seu contrário? Como indagar políticas que, visando combater a irregularidade, atuam na sua reprodução? São questões práticas que indagam sobre a forma como se governa a irregularidade urbana nesses espaços de ocupação interdita.

O contexto no qual tais práticas são pensadas e analisadas é aquele em que o modelo de expansão periférica, que presidiu o crescimento da cidade por décadas, faz hoje com que a expansão urbana alcance áreas de ocupação interdita, de proteção ambiental ou de proteção aos mananciais evidenciando, com premência, suas contradições, ao pôr em questão as condições e possibilidades de abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Aqui é que pensamos o *ingovernável*, como a expressão de um modelo cuja reprodução tem hoje efeitos que esbarram nas próprias condições de sustentabilidade da cidade. A principal hipótese aqui trabalhada é a de que, na forma como as práticas de remoção e urbanização/regularização se desenvolvem nesses espaços, elas atuariam gerindo os efeitos desse quadro.

O Brasil conta, atualmente, com grande contingente de pessoas vivendo em situações de precariedade habitacional, espaços concentrados, sobretudo, em suas regiões metropolitanas, mas também presentes em cidades de menor porte. São ocupações que quando não encontram mais regiões favoráveis, ou quando são expulsas das mesmas (pelos processos abertos de remoção ou pelas chamadas 'remoções brancas', que expulsam aqueles que não conseguem arcar com a valorização imobiliária de algumas áreas), se espalham até morros, áreas sujeitas a inundações, áreas de interdição ambiental, áreas que são, em suma, desprezadas pelo mercado imobiliário formal.

Segundo estudo realizado para o Ministério das Cidades 14,1% da população do país vive hoje em assentamentos precários<sup>1</sup>. Assentamentos que comportam, de forma abrangente, cortiços, favelas, loteamentos irregulares<sup>2</sup>. Dados como esses demonstram que a questão habitacional permanece um desafio em aberto no Brasil, sendo apontados para isso fatores como os descaminhos e insuficiências das políticas públicas de habitação, as persistentes dificuldades de acesso ao mercado formal de moradia por parte de populações pobres, as regulações urbanas e as lógicas do mercado imobiliário que relegam pobres às periferias baratas e informais etc. Todas essas questões remetem, evidentemente, a um amplo campo de estudos e pesquisas, não sendo nosso objetivo recuperá-las, devendo-se apenas mencionar o quadro mais amplo no qual nossas questões se inserem.

A RMSP é, certamente, expressão desses processos. Trata-se de um dos maiores aglomerados urbanos do mundo, com números de precariedade urbana próximos do índice nacional, com 14,97% da sua população vivendo em assentamentos precários<sup>3</sup>. É importante notar, no entanto, que ao contrário de outras grandes aglomerações do mundo em desenvolvimento, estudos baseados em projeções estatísticas afirmam que parece improvável que a metrópole acompanhe,

---

<sup>1</sup>MARQUES, Eduardo C. (coord.). *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM. 392 pp. 2007

<sup>2</sup> Os autores lembram que a definição de assentamentos precários não é tarefa fácil, sobretudo pela grande diversidade de situações hoje presentes no interior dessa categoria, abrangendo situações em diferentes estados de consolidação, diferentes condições fundiárias etc. Assim, o estudo parte das categorias nacionalmente aceitas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os setores subnormais, acrescendo, através de cruzamentos estatísticos, variáveis socioeconômicas, demográficas e características habitacionais, permitindo ter um quadro ainda mais abrangente do fenômeno. Para uma discussão mais circunstanciada, ver a parte metodológica do estudo: MARQUES, Eduardo C. *ibidem*.

<sup>3</sup>MARQUES, Eduardo C. (coord.). *ibidem*, p. 210.

nos próximos anos, o ritmo de crescimento populacional previsto para algumas cidades asiáticas e africanas, como Lagos (Nigéria), Jacarta (Indonésia), ou mesmo Mumbai, Delhi e Calcutá na Índia<sup>4</sup>. Deve-se levar em conta, por exemplo, que a cidade de São Paulo já cresce aos níveis de reposição populacional (cerca de 1% ao ano), tendo assistido, nas duas últimas décadas, perda de população em alguns de seus distritos.

Contudo, um dos fatores pelos quais se reatualiza a problemática urbana da metrópole é o desconcertante fato de que, apesar do baixo crescimento populacional registrado neste início de século, é sobretudo nas suas áreas mais pobres e periféricas (da cidade, bem como da RMSP) que a região continua crescendo a taxas por vezes explosivas. Crescimento marcado pela irregularidade da ocupação do solo e condições urbanísticas precárias, além da concentração de situações de extrema pobreza; “hiperperiferias”, como lhes nomeiam alguns estudos, que podem estar em meio a áreas já consolidadas, mas que se situam, sobretudo, nas franjas da cidade e da RMSP<sup>5</sup>.

Analisando o conjunto da mancha urbana, Haroldo Torres<sup>6</sup> mostra que enquanto a taxa média de crescimento populacional dessas áreas mais precárias foi superior a 6% ao ano na década de 1990, observa-se que algumas áreas consolidadas chegaram a perder população. Situações como essa chegaram a suscitar a hipótese de que o crescimento das periferias mais distantes e pobres poderia estar sendo alimentado pelos deslocamentos intraurbanos de populações que estariam deixando áreas mais consolidadas, abrindo perguntas sobre o que poderiam ser os processos de expulsão aí presentes. Estudos estatísticos de base mais detalhada problematizam tais hipóteses, chamando a atenção para a continuada e marcante presença de migrantes recentes em tais espaços<sup>7</sup>.

A região sul da capital, onde desenvolvemos a pesquisa, é expressão desses processos. Área de influência do distrito industrial de Santo Amaro, a região cresceu, a partir das décadas de 1950/60, em grande parte alimentada pela mão de obra

---

<sup>4</sup> JANUZZI, Paulo de Martino. São Paulo, século XXI: a maior metrópole das Américas. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 30-32. 2004.

<sup>5</sup> TORRES, Haroldo; MARQUES, Eduardo. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n.4. 2001.

<sup>6</sup> TORRES, Haroldo. A fronteira paulistana. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (org). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora do Senac, 2005.

<sup>7</sup> TORRES, H., 2005, *ibidem*.

migrante que vinha trabalhar na indústria, nas condições que hoje chamamos de crescimento por expansão de periferias, situações precárias e espoliativas que hoje se reatualizam nos extremos da região, cujos distritos estão entre os que mais concentram número de favelados na cidade. Em tais condições é que a expansão urbana alcançou as áreas de mananciais de abastecimento público, localizadas naquela região. O distrito do Grajaú, onde realizamos a pesquisa, é expressão desse processo.

A proposta do trabalho, que busca apreender as formas pelas quais se governa a ocupação irregular em áreas protegidas, foi desenvolvida a partir de uma pesquisa de campo que se concentrou, sobretudo, em alguns bairros daquele distrito. A escolha dessa região se explica pela sua centralidade para o tema estudado: trata-se de um distrito localizado majoritariamente em áreas de mananciais, com expressiva expansão urbana irregular, e onde se desenvolvem, atualmente, o Programa Mananciais e a Operação Defesa das Águas. O primeiro trabalha com ações de urbanização/regularização de assentamentos precários já consolidados, prevendo remoções com reassentamento, em alguns casos; o segundo, com remoções de ocupações recentes, em que os moradores não teriam direito a encaminhamento habitacional.

O início do trabalho etnográfico com moradores, em 2008, coincide com os primeiros desdobramentos das ações dos programas na região sul da cidade: a Operação Defesa das Águas começara a atuar em meados de 2007, o Programa Mananciais, em 2008. Desse modo, puderam ser acompanhadas o que chamaríamos as “cenas de chegada” desses programas naquela área, o que tem importância fundamental para as escolhas que a partir daí foram sendo feitas.

O objetivo inicial da pesquisa era o de acompanhar a forma como vinham se operando as remoções, sobretudo aquelas realizadas pela Operação Defesa das Águas, que não ofereciam encaminhamento habitacional para os removidos. Após um ano de início das ações do programa, as notícias sobre as remoções realizadas não raro eram acompanhadas de denúncias, vocalizadas, sobretudo, pelo Ministério Público, de que os moradores removidos estariam voltando para áreas semelhantes àquelas de onde eram retirados. O propósito de investigar tais questões nos levou, inicialmente, à subprefeitura da Capela do Socorro, divisão administrativa responsável pelas remoções nas áreas sob sua jurisdição. Na subprefeitura pôde-se

perceber que *os destinos dos removidos eram desconhecidos*, donde ganhava maior pertinência a possibilidade de que eles estariam voltando para áreas protegidas. Adiante, com a realização de entrevistas em diferentes subprefeituras, pôde-se perceber que o fato, embora negado algumas vezes, era muitas vezes admitido pelos gestores.

A proposta de uma etnografia das práticas da remoção levava, pois, à tarefa de encontrar esses removidos, cujos destinos não poderiam ser conhecidos nas subprefeituras e deveriam, portanto, ser buscados em outros lugares. Os encaminhamentos feitos a partir daí, nessa que ainda era uma fase experimental da pesquisa, terminaram por reorientar o trabalho, levando a pensar também as práticas de urbanização/regularização desenvolvidas pelo Programa Mananciais, com o objetivo de apreender, de forma mais geral, os modos como os programas estavam chegando à região pesquisada.

Em junho de 2008 houve uma reunião de esclarecimento público, convocada pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca Interlagos), onde o coordenador geral da Operação Defesa das Águas era chamado para dar esclarecimentos sobre as ações do programa para a população local. O fato de a reunião ser convocada pelo Cedeca não tem importância menor, uma vez que esta instituição não tem, a rigor, nenhuma relação com os temas da moradia. Mais tarde, com as entrevistas realizadas na instituição, pôde-se ver que sua entrada na questão fora ocasionada pela sucessiva e crescente procura por parte de moradores do local, que vinham denunciar situações arbitrárias ocasionadas pelo programa municipal, ou mesmo buscar meios de defenderem-se diante das anunciadas remoções, que em muitos lugares chegavam, ainda, na forma de rumor.

O acompanhamento desta reunião e o contato com o Cedeca tiveram desdobramentos importantes para a pesquisa. O primeiro elemento a ser observado era o de que a entrada do Cedeca em um caso alheio a suas atribuições, e mesmo a necessidade de uma reunião de esclarecimento, que acontecia posteriormente ao início das ações públicas, vinham dar pistas de que as formas pelas quais os programas chegavam à região eram atravessadas por polêmicas e elementos pouco claros. Adicionalmente, as entrevistas mais tarde realizadas no Cedeca mostraram que não só as ações da Operação Defesa das Águas, mas também as do Programa Mananciais, dedicado aos processos de urbanização/regularização, vinham sendo

vividas pela população local com pouca clareza: desconheciam-se os critérios utilizados para remoção; não eram conhecidos os critérios para pagamento de indenização; denunciavam-se casos em que a indenização, inicialmente negada, fora mais tarde concedida etc. Com isso, faziam-se notar duas coisas: por um lado, as formas pouco claras com que os programas chegavam à região; por outro, as formas pelas quais os programas vinham acontecendo terminavam por montar ampla rede de resistências, corporificada nos vários atores presentes na reunião referida, onde compareceram atores como movimentos de moradia, profissionais do Direito ligados à universidade, membros de organizações não governamentais.

Desse modo, a reunião de esclarecimento abriu um leque de questões que indagavam pelas formas como as práticas do Estado estavam chegando àquelas áreas. Era necessário, pois, um esforço de montar essa cena de chegada, de forma mais ampla, que não somente aquela das remoções, uma vez que se observava que os dois programas públicos eram percebidos de forma quase indistinta. Fazia-se necessário seguir seus desdobramentos em diferentes bairros. É neste momento, portanto, que começa a se fazer o desenho definitivo do trabalho de campo.

Os moradores de diferentes bairros se aglutinaram em torno do Cedeca, onde passaram a ser organizadas reuniões de esclarecimentos e informação a respeito dos direitos envolvidos e dos órgãos de defesa que poderiam ser procurados em casos de remoção ou ameaça. No Cedeca tivemos acesso a nomes de moradores de diferentes bairros, entre removidos e ameaçados, que seriam entrevistados adiante. Os contatos então estabelecidos, e seus desdobramentos, levaram a três bairros onde houve remoção, dentre os quais está o Jardim Gaivotas, onde foi realizado um trabalho mais detido, cuja etnografia é apresentada em detalhes no quarto capítulo desta tese.

Duas outras situações foram escolhidas para compor o quadro mais amplo das ações em curso: um bairro ameaçado de remoção e outro que passava pelo processo de urbanização/regularização. A composição desse quadro fez pensar na hipótese de que as ações de remoção e urbanização/regularização deveriam ser analisadas em conjunto, por se apresentarem, neste caso, como correlatas. No momento em que se estabelece aquilo que é passível de regularização é que se pode estabelecer aquilo que ficará de fora, isto é, aqueles passíveis de remoção. É essa cisão que evidencia, de forma mais ampla, a gestão da irregularidade naqueles

espaços. Paradoxalmente, a relação estabelecida com aqueles que ficam de fora irá repor o problema que se busca gerir. A centralidade que o Jardim Gaivotas tem na etnografia apresentada no quarto capítulo se dá, justamente, por permitir explorar todas essas questões.

Os propósitos da pesquisa e a formatação que aos poucos ela ganha implicaram entrevistas em três frentes: gestores, moradores e atores que em algum momento tiveram o papel de intermediação entre moradores e os programas públicos (Cedeca, movimento de moradia, Defensoria Pública). As entrevistas com gestores se realizaram nas subprefeituras e secretarias municipais envolvidas com os programas em análise (Secretaria de Habitação, Secretaria do Verde e Meio Ambiente, Secretaria de Segurança Urbana). Sua realização teve por objetivo conhecer a apresentação formal dos programas, bem como os elementos do seu desenvolvimento, suas determinantes, constrangimentos práticos, conflitos e acomodações.

Nas unidades administrativas locais, além das entrevistas com subprefeitos e gestores ligados ao planejamento urbano, foram acompanhadas, em uma subprefeitura selecionada, as ações dos agentes vistoristas (ou fiscais), em suas atividades cotidianas de notificação e remoção de moradores. Nesse nível do trabalho de campo tem-se uma boa etnografia disso que amplamente chamamos de gestão da irregularidade urbana. Ali depara-se com atores que descrevem o próprio trabalho como “enxugar gelo” e pode-se acompanhar do que se trata. Em uma semana alguns barracos, instalados em área de ocupação interdita, são derrubados. Meses depois o mesmo lugar está ocupado por um número ainda maior de construções. Falta de fiscalização? Mas, e se o poder público, neste intervalo, construiu, ele próprio, um equipamento no local? Notou-se situação desse tipo em uma das subprefeituras pesquisadas, onde fora construído um equipamento educacional em área de preservação. No momento da visita de campo, em 2009, os barracos se encontravam já muito próximos de um dos muros do equipamento. A escola, de qualidade reconhecida, atraía ainda mais moradores. É sabida (e por muitos combatida) a influência da presença de equipamentos públicos na ocupação residencial desses espaços. O que é mais gritante, nesse caso, é que a quadra de esportes do equipamento também foi ocupada por construções irregulares, e assim permanecia, quando da visita de campo. O fiscal mostra e explica a situação: ações



no local vêm sendo proteladas, pois esbarram no difícil levantamento de propriedade, na quantidade de pessoas instaladas, na alegada falta de recursos.

Questões como essas e outras, exploradas ao longo deste trabalho, é que levam a elaborar a hipótese de “governar o ingovernável”, com o que queremos dizer: diante da impossibilidade de regularizar ou remover a ocupação estabelecida nas áreas em discussão, atua-se nas áreas tidas por mais problemáticas, obedecendo a imperativos de gestão, sem que estejam postas condições de planejamento e construção de um padrão de normalidade legal. Importante frisar que se trata, neste caso, de uma hipótese, a ser explorada neste trabalho, mais que de uma explicação geral do problema.

\*\*\*

Sobre as opções teórico-metodológicas deste trabalho são necessários alguns esclarecimentos. A realização do trabalho etnográfico fez com que se abrissem, no seu percurso, um campo de questões a serem problematizadas e que exigiram sucessivos deslocamentos e reelaborações. Durante a realização do trabalho de campo foi observado que moradores removidos em nome da defesa das águas muitas vezes se dirigiam para outros lugares em condições idênticas às daqueles de onde tinham sido retirados. Mais que isso: o fato é sabido, mesmo pelos operadores públicos, e denunciado por instâncias ligadas à defesa dos direitos de moradia, como já mencionamos. Situações como essas conduziram a algumas questões que viriam orientar o trabalho: que campo de referências permite discutir tais situações para além de denunciar a má governança ou fazer proposições? Que campo de referências permitiria problematizar a gestão dessas irregularidades não pelos fracassos da lei e dos programas, mas pelos seus efeitos?

Foram questões desse tipo que implicaram acionar um referencial outro, que não aquele que se detém sobre as práticas políticas em termos de seus avanços e fracassos. Neste ponto é que trouxemos a noção de *governo*, nos termos em que esta é discutida por Michel Foucault<sup>8</sup>. Governo tomado no sentido de gerir populações, permitir fluxos e movimentos, promover circulação de pessoas e coisas. Ao apresentar aquilo que chama de governo (ou governamentalidade), o autor busca evidenciar, ou descrever, uma nova economia geral de poder, que se diferenciaria

---

<sup>8</sup> FOUCAULT, Michel. *Seguridad, território, población*: curso en el Collège de France: 1977-1978. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

daquela representada pela soberania, com suas imposições do permitido e do proibido, e da disciplina, com suas vigilâncias e controles em torno do cumprimento daquilo que é estabelecido como uma norma, ambos também estudados por ele em seus diferentes trabalhos.

Discutindo, então, o que seriam diferentes economias de poder, Foucault identifica na governamentalidade novas relações estabelecidas com os diferentes campos a serem governados, onde o que está em jogo é “maximizar elementos positivos”, “minimizar aspectos arriscados e inconvenientes”, “sem desconhecer que jamais se lhes suprimirá de todo”<sup>9</sup>. Neste jogo, busca-se fazer combinar e interagir situações, procurando fazer com que “as mais desfavoráveis se assimilem às mais favoráveis”<sup>10</sup>, em um jogo sempre móvel dos termos que estabelecem umas e outras. Deve-se notar que ao descrever as coisas dessa forma não estão aí presentes conteúdos valorativos em relação àquelas que seriam as outras economias de poder, trata-se de relações estabelecidas tendo em vista fazer as coisas bem funcionarem, gerir questões e problemas.

Uma das dimensões em que o autor buscou discutir a noção de governo foi a propósito da problemática urbana. Foucault identifica nas novas dinâmicas que se processam em cidades europeias no século XVIII, como o adensamento populacional e o desenvolvimento do comércio, a emergência de novos problemas, relacionados às multiplicidades ou populações: problema da circulação de mercadorias e pessoas, problemas relacionados aos adensamentos populacionais e aos efeitos de aglomeração etc. A estes é que viriam responder novas relações de poder sobre o território, tendo em vista maximizar fluxos, facilitar deslocamentos, evitar epidemias, potencializar a circulação. É este um dos momentos em que Foucault vai discutir o que ele chama *governo das populações*<sup>11</sup>.

É preciso esclarecer que não pretendemos fazer um uso “canônico” de conceitos trabalhados pelo autor, no mais, elaborações que restaram inacabadas e que vêm sendo retomadas por pesquisas mais recentes, abordando diferentes

<sup>9</sup>FOUCAULT, Michel. *Seguridad, territorio, población*: curso en el Collège de France: 1977-1978. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006. p. 39.

<sup>10</sup>*Ibidem*. p. 83.

<sup>11</sup> Para uma discussão circunstanciada da problemática urbana nas elaborações de Foucault sobre a governamentalidade, ver: HIRATA, Daniel Veloso. *Sobreviver na adversidade: entre o mercado e a vida*. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo.

problemas<sup>12</sup>. Ao falarmos de governo, ou governamentalidade, não estamos nos referindo a uma hipótese teórica a ser testada no trabalho de campo. Trata-se, antes, de uma perspectiva que de uma teoria ou conceito<sup>13</sup>, uma forma de propor questões e problemas, ao mesmo tempo em que evidenciar certos fenômenos. É nesse sentido que trabalhamos com a noção de governo: não como uma hipótese prévia ou “explicação geral” de um fenômeno, mas na medida em que nos ajuda a elaborar questões referentes às relações estabelecidas entre a política e certas experiências ou campos problemáticos<sup>14</sup>.

Contudo, mais do que as elaborações propostas por Foucault, as quais se fazem em um nível teórico cujo aprofundamento seria, possivelmente, pouco fecundo para os nossos propósitos, são as elaborações feitas por Veena Das e Deborah Poole<sup>15</sup>, em seu livro *Anthropology in the margins of the state*, que nos ajudam a pensar e discutir as questões deste trabalho. Partindo do referencial foucaultiano sobre o governo, as autoras propõem realizar uma “etnografia do Estado”, perspectiva que permite acompanhar, etnografar os momentos mesmos em que as práticas do Estado incidem e se relacionam com espaços e populações, ou as situações, formas, meios pelos quais o governo se realiza.

Conforme argumentam tais autoras, as populações, ainda que entendidas como objeto do governo, multiplicidades que têm efeitos de conjunto e são administradas enquanto tal, como lhes apresenta Foucault, não podem ser entendidas como mera abstração. Seu governo gera diferentes respostas em espaços que têm histórias específicas, e estas são orientadas por distintas zonas de experiências e relações sociais, as quais dão forma ao modo como a política se institui. Desse modo, às relações estabelecidas entre governo e população “não se

---

<sup>12</sup> É amplo o campo dessa produção. Citem-se como exemplos os estudos de David Garland, sobre a questão punitiva; Trabalhos como os de Jacques Donzelot, sobre a gestão do social; a proposta de discussão metodológica da abordagem foucaultiana realizada por Mitchel Dean, dentre outros. Cf. DEAN, Mitchel. *Governamentalidade*. London: Sage Publications, 1999; GARLAND, David. *Governamentalidade and the problem of crime: Foucault, criminology, sociology*. In: *Theoretical Criminology*. London: Sage Publications, 1997. Vol 1(2), p.173-214; DONZELOT, Jacques. *A polícia das famílias*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

<sup>13</sup> ROSE, Nikolas. *Powers of freedom: reframing political thought*. 9ª reimpressão. New York: Cambridge University Press, 2010.

<sup>14</sup> FOUCAULT, Michel (2006) Polêmica, política e problematizações. In: *Ética, Sexualidade, Política*. Ditos e Escritos 5. Rio de Janeiro: Forense-Universitária. 2006.

<sup>15</sup> DAS, Veena. & POOLE, Debora. (eds.). *Anthropology in the margins of the State*. 2ª reimpressão. Santa Fé: New Mexico School of American Research Press. 2008.

pode chegar através da especulação metafísica”<sup>16</sup>, sendo possível, e necessária, sua etnografia para apreendê-las.

Assim é que V. Das e D. Poole se propõem analisar as práticas do Estado nos “processos da vida diária”, nos “procedimentos móveis” desdobrados nestes espaços cotidianos, nas formas de aplicação prática da lei e da regra, ao invés de ir buscá-las em aparatos institucionais. A proposta das autoras é a de analisar as práticas estatais a partir daquilo que elas chamam de “margens do Estado”, entendidas não necessariamente como espaços territoriais, mas também como lugares de práticas:

situadas sempre nas margens do que se aceita como inquestionável controle do Estado, as margens que exploramos neste livro são simultaneamente lugares onde a natureza pode ser imaginada como selvagem e descontrolada e onde o Estado está constantemente redefinindo seus modos de ordenar e legislar.(2008, p. 8).

Na abordagem proposta por V. Das e D. Poole há uma inversão fundamental que diz respeito à própria forma como se compreende o Estado. As autoras mostram que a compreensão clássica do Estado, tomado como entidade racional-burocrática, lido pelos seus efeitos de ordem e transcendência, orientou grande parte das pesquisas etnográficas sobre o que seriam as suas “margens”. Tais pesquisas, buscando apreender a presença do Estado nesses campos, procuravam por “sinais de racionalidades administrativas e hierárquicas” e seus vínculos aparentemente ordenados com “aparatos políticos e regulatórios de um Estado burocrático central”<sup>17</sup>.

As autoras lembram, então, que tal abordagem, que descreve o Estado como relacionado à ordem, traz como consequência um entendimento das “margens” como espaços onde o Estado foi incapaz de impor, espaços da desordem, ou, no mínimo, espaços de uma ordem incompleta ou inacabada. É justamente neste ponto que as autoras propõem uma inversão da questão, e passam a perguntar se “as formas de ilegitimidade, pertencimento parcial e desordem que parecem habitar as margens do Estado” não constituiriam, na realidade, “sua necessária condição como

---

<sup>16</sup>DAS, V. & POOLE, D. (eds.). *Anthropology in the margins of the State*. 2ª reimpressão. Santa Fé: New Mexico School of American Research Press. 2008. p. 27.

<sup>17</sup> DAS, V. & POOLE, D. *ibidem*, p. 5.

objeto teórico e político”<sup>18</sup>. Para responder a isso, são as próprias práticas do Estado nas “margens” que passam a ser objeto de questionamento.

Ao propor as coisas dessa forma, o que as autoras fazem é levantar uma hipótese pela qual se pergunta se aquilo que em geral é atribuído à ausência ou à presença incompleta do Estado nas “margens”, não teria, na realidade, relação com as formas como o Estado se relaciona com esses espaços. É a partir dessa inversão e desse nível de análise que as autoras poderão dar sentido e inteligibilidade a situações em que as práticas do Estado podem ser experimentadas como “ilegíveis”, em que suas intenções podem aparecer pouco claras, em que sua presença pode até mesmo ser objeto de temor etc. Ao mesmo tempo, é também na observação dessas relações que se pode perceber como o Estado pode ser reconfigurado nessas “margens”, por sujeitos e populações que não são meros objetos passivos das ações de governo.

É importante notar que a discussão das autoras se faz em contextos muito diferentes dos que são analisados neste trabalho. A série de etnografias que compõem o livro mencionado se realiza, em grande parte, em países e regiões com instabilidade política, situações pós-coloniais, ‘nações recentes’, etc., onde o Estado é, em geral, visto como “fraco” ou “incompleto”. Não é nossa intenção, portanto, transportar conceitos ou interpretações feitas em contextos bem distintos de discussão. O que a abordagem de V. Das e D. Poole nos oferece é uma perspectiva pela qual se possa interrogar o Estado e suas práticas a partir de um trabalho etnográfico. Tal abordagem, pela qual fazemos a etnografia dos pontos de contato, das relações, das situações práticas estabelecidas entre Estado e espaços irregulares, nos permite pôr em perspectiva crítica aquilo que, por vezes, é lido como as incompletudes ou fracassos da política. Ou ainda, nos permite pôr em evidência, e como ponto de indagação, a dinâmica criada pelas práticas estatais, os campos de força que elas acionam ou mobilizam, seus efeitos, os tensionamentos criados, as acomodações, os bloqueios, os campos de disputa.

Duas menções importantes devem ainda constar desta introdução: a primeira chama a atenção para o fato de que as questões aqui tratadas, embora tenham uma clara e evidente inscrição espacial, dialogam com experiências lidas e aprendidas de

---

<sup>18</sup>DAS, V. & POOLE, D. (eds.). *Anthropology in the margins of the State*. 2ª reimpressão. Santa Fé: New Mexico School of American Research Press. 2008. p. 6.

outras cidades do mundo em desenvolvimento, com as quais tomamos contato em estágio doutoral realizado na França. A segunda vem lembrar que os processos discutidos neste trabalho têm como pano de fundo uma legislação urbana estabelecida e consolidada no país. Nos deteremos a seguir sobre estes dois pontos, para, enfim, apresentarmos a estrutura formal da tese.

\*\*\*

Questões como as que são discutidas neste trabalho são hoje tema de debates sobre o crescimento das cidades de países em desenvolvimento, que trazem à discussão a dimensão ambiental do crescimento urbano, naquele que se anuncia como o “século das cidades”. Em 1996, por ocasião da Conferência Habitat II na Turquia, se afirmava que “as cidades não poderão crescer linear e indefinidamente sobre o seu entorno natural sem colocar em risco os recursos naturais essenciais à sua própria existência e sustentabilidade”<sup>19</sup>. Questões desse tipo se colocariam, sobretudo, a propósito das chamadas “megacidades” ou as grandes aglomerações urbanas de países em desenvolvimento, dentre as quais teriam destaque as cidades asiáticas.

Contudo, é preciso ter cuidado para o que pode decorrer daí como leitura catastrofista, daquelas que mostrariam as cidades como “monstros” a avançarem sobre seu entorno natural<sup>20</sup>. Isso não só porque leituras desse tipo tendem a ofuscar atores do que seria lido como uma “urbanização descontrolada”, como ainda, o que se deve notar é que as instâncias responsáveis pela gestão do uso e ocupação do solo têm, elas próprias, seu papel na produção do “ingovernável urbano”<sup>21</sup>, seja nas formas de sua regulação, seja nas formas de sua omissão, obedecendo a fatores que são históricos, políticos, sociais, econômicos.

De todo modo, a irregularidade urbana de uma forma mais geral, ou aquela estabelecida em áreas ambientalmente protegidas, em particular, são temas que se reatualizam na discussão das cidades, bem como das formas de sua gestão, em um contexto que aponta, por vezes, para os limites do planejamento urbano, quando se

---

<sup>19</sup> SEPE, Patrícia Marra; GOMES, Sandra. *Indicadores Ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo*. São Paulo: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente: centro de Estudos da Metrópole, 2008. p. 58.

<sup>20</sup> FOURNET-GUERIN, Catherine (dir.). *La nature dans les villes du sud: pratiques et representations. Géographie et culture*. n.º. 62, Paris: Éditions L’Harmattan, 2007.

<sup>21</sup> ROY, Ananya. Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, 71:2, p. 147-158. 2005.

anuncia que as formas de urbanização do mundo industrial capitalista conduzira a um “planeta das favelas”<sup>22</sup>, ao mesmo tempo em que se relega a extinção destas como uma “ilusão modernista”<sup>23</sup>. Nesse contexto é que passam a ser muitas vezes celebradas as “potencialidades e eficiências da irregularidade urbana”<sup>24</sup>, ou mesmo se busca nos pobres parceiros na criação de alternativas de regularização e melhoramentos de assentamentos precários<sup>25</sup>.

Situações como essas trazem à discussão as próprias condições em que as políticas se desenvolvem, em contextos em que se cruzam não somente fatores e determinantes locais, mas também processos transnacionais, em que são discutidos elementos como o posicionamento de cidades e regiões nas hierarquias de investimentos internacionais e seus efeitos na estruturação urbana, os efeitos da liberalização econômica no crescimento da informalidade, ou mesmo as lógicas econômicas que presidem investimentos de instituições financeiras internacionais no setor habitacional em diferentes países.

Questões como essas e, sobretudo, a percepção da transversalidade de processos que dizem respeito às grandes cidades de países em desenvolvimento, orientaram a formação de equipe multidisciplinar que reuniu por três anos (2007-2010) pesquisadores franceses, indianos e brasileiros, em torno do projeto *Social Exclusion, territories and urban policies*(SetUp), que se deteve, precisamente, sobre as questões ligadas à irregularidade urbana e sua gestão na Índia e no Brasil, buscando tirar desta aproximação lições comparativas. Os resultados parciais do trabalho foram apresentados no Brasil em 2008<sup>26</sup> e motivaram nossa aproximação com o referido grupo, cujos temas e objetos se aproximavam e ampliavam aqueles que vínhamos elaborando e pesquisando. Com o objetivo de melhor qualificar questões comuns é que realizei, no período entre janeiro e agosto de 2010, um estágio doutoral na França, na École des Hautes Études em Sciences Sociales (EHESS/Paris), com co-orientação de Marie-Caroline Saglio-Yatzimirsky,

<sup>22</sup> DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

<sup>23</sup> Ideia de acabar com favelas foi uma ilusão modernista. Entrevista com urbanista italiano Bernardo Sechi. *Folha de São Paulo*: Caderno Cotidiano, 19 abr. 2010.

<sup>24</sup> ROY, Ananya.; ALSAYYAD, Nezar. (eds.). *Urban informality: transnational perspectives from the middle east, latin America and South Asia*. Maryland: Lexington Books, 2004.

<sup>25</sup> MUKHIJA, Vinit. *Squatters as developers? Slum redevelopment in Mumbai*. Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2003.

<sup>26</sup> SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS URBANAS, TERRITÓRIOS E EXCLUSÃO SOCIAL: Índia-Brasil, uma perspectiva comparativa. São Paulo. 27 a 29 de agosto de 2008. IEA, Universidade de São Paulo.

coordenadora do Projeto SetUp. Essa ocasião proporcionou a aproximação e o diálogo com pesquisas que ampliam os referenciais de análise inicialmente propostos em nosso projeto.

As pesquisas realizadas pelo grupo SetUP apontam para os limites e ambiguidades de políticas incapazes de fazer frente ao permanente e crescente quadro de ocupações irregulares nas cidades analisadas (Delhi e Mumbai, na Índia, Rio de Janeiro e São Paulo, no Brasil). Contudo, mais do que apontar para a incapacidade de tais políticas, as pesquisas mostram também as formas como as mesmas podem figurar em jogos de tolerância/intolerância da irregularidade urbana, quando se vê que favelas são cada vez menos toleradas nos centros de cidades como Mumbai e Delhi, ao mesmo tempo em que crescem em regiões periféricas, como decorrência, justamente, de políticas de remoção realizadas em áreas centrais. Por outro lado, são problematizadas ainda políticas que atuam promovendo melhoramentos urbanos em favelas no momento em que se admite que elas não são mais uma realidade provisória, mesmo quando estamos falando de regiões ricas como a grande Mumbai, coração econômico da Índia e que tem, paradoxalmente, mais de 50% de sua população vivendo em favelas<sup>27</sup>.

A aproximação com as discussões deste grupo justificam as menções feitas especificamente às cidades indianas, ao que voltaremos no quarto capítulo deste trabalho. A proposta não será, neste caso, a de fazer comparações, o que exigiria pesquisa muito mais aprofundada. Contudo, o que estas aproximações permitem é colocar em perspectiva mais ampla as formas como se desenvolvem atualmente políticas urbanas nos países em desenvolvimento, permitindo formular, talvez, novas questões e problemas.

\*\*\*

No Brasil, os direitos concernentes aos moradores de assentamentos irregulares são hoje reconhecidos em legislação federal, o Estatuto da Cidade<sup>28</sup>, e seus derivados municipais, os Planos Diretores, legislação urbana tida como uma das mais avançadas do mundo, que estabelece amplo quadro de direitos

---

<sup>27</sup> Algumas das conclusões parciais do projeto se encontram na publicação *Revista de Estudos Avançados*. 2009, vol.23, n.66. Os resultados finais da pesquisa devem ser publicados em 2012: SAGLIO-YATZIMIRSKY Marie-Caroline & LANDY, Frédérick. *Social Exclusion, Territories and Urban Policies*, (eds), Paris: Routledge, no prelo

<sup>28</sup> Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001.



concernentes aos moradores desses espaços, ao evocar a função social da propriedade e da cidade e ao estabelecer mecanismos com o propósito de viabilizá-los, dentre os quais os processos de regularização fundiária e urbanística. O Estatuto da Cidade confere aos municípios a responsabilidade pela implementação da política e regulamentações urbanas, sendo seu principal instrumento o Plano Diretor Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Trata-se de instrumentos hoje consolidados, frutos de longo embate social e político e que orientam a política urbana do país. Assim, é mais o fato de sua não observância que os problemas da legislação, ela mesma, que costuma ser apontado como causa dos grandes e persistentes problemas das cidades brasileiras. Problemas que não se resolvem pela lei, evidentemente, mas cujo combate não pode dela prescindir.

No que concerne às questões mais diretamente relacionadas ao nosso tema, deve-se dizer que a legislação federal extinguiu a prática das remoções como base de políticas habitacionais, conforme discutiremos no segundo capítulo. Por sua vez, as práticas da regularização encontram-se hoje estabelecidas na legislação, em duas principais modalidades: a *Usucapião Urbano Individual ou Coletivo*, para assentamentos estabelecidos em áreas privadas, e a *Concessão de Uso especial para fins de moradia*, para ocupações urbanas estabelecidas em áreas públicas. Em ambos os casos é requisito que o ocupante esteja há pelo menos cinco anos ininterruptos no local (a contar da data de edição da lei, 2001), sem contestação, que a área ocupada não ultrapasse 250m<sup>2</sup>, e que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel, rural ou urbano<sup>29</sup>.

No que diz respeito às áreas que são objeto preciso deste trabalho, áreas de proteção aos mananciais, existe uma ampla legislação concernente ao assunto. Inicialmente, deve-se lembrar que os temas envolvidos na gestão desses espaços, proteção ambiental e ordenamento urbano, são de responsabilidade compartilhada entre os três níveis institucionais (federal, estadual e municipal), o que, como já apontado por outros estudos, tem consequências importantes na gestão das questões em pauta, posto que muitas vezes sobrepõem-se competências administrativas e entendimentos diversos da legislação, levando a situações muitas

---

<sup>29</sup> BRASIL. *Estatuto da Cidade*: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei no. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

vezes insolúveis<sup>30</sup>. Contudo, para os propósitos deste trabalho não pretendemos dar conta de todo o aparato legal e dos possíveis problemas decorrentes das disputas e tensões entre as diferentes competências institucionais, discutiremos, sobretudo, a Legislação de Proteção aos Mananciais, principal referencial normativo para a gestão das áreas referidas. Tal legislação estabelece os usos possíveis e restrições referentes às áreas de mananciais, em acordo com as normas mais gerais estabelecidas em âmbito federal, e que, ao menos em princípio, devem ser obedecidas pelos municípios ao realizarem suas atribuições constitucionais de gestão e fiscalização do uso e ocupação do solo urbano.

\*\*\*

Este texto se estrutura em quatro capítulos, em que são discutidos os diferentes elementos necessários ao desenvolvimento das questões e hipóteses do trabalho:

No primeiro capítulo apresentamos os programas públicos em curso na cidade de São Paulo, Programa Mananciais e Operação Defesa das Águas, e as práticas acionadas por ambos para lidar com a ocupação residencial irregular em áreas protegidas: as remoções e os processos de urbanização/regularização. Neste ponto deve ficar claro que o que propomos discutir não são propriamente os programas, mas as principais práticas que eles acionam para lidar com a ocupação residencial irregular, motivo pelo qual ações subsidiárias dos programas não serão tratadas. O capítulo recupera, ainda, a linhagem histórica de que esses programas fazem parte no que diz respeito à gestão dos mananciais paulistas, ao apresentar a legislação estadual incidente sobre estas áreas a partir da década de 1970, quando a problemática da ocupação urbana nas regiões de mananciais começa a se evidenciar. Neste caso tentamos mostrar como, ao longo das últimas três décadas, a forma como a lei interagiu com atores e situações sociais fez com que ela ajudasse a produzir seu próprio contrário, permitindo que a ocupação urbana naquelas áreas se fizesse a despeito da legislação.

No segundo capítulo buscamos, inicialmente, recuperar um pouco da história recente das práticas de remoção e regularização na gestão urbana no Brasil, discutindo os campos de problematização que as fizeram possíveis em diferentes

---

<sup>30</sup> Para este assunto, ver: MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP. 2006

momentos. Neste caso, apresentamos, sobretudo, as experiências e discursos que fizeram com que a moradia precária passasse da condição de problema para o qual se propunha as remoções, à condição de solução possível para a questão habitacional popular. Na contrapartida desse processo, discutimos, à propósito da experiência específica de São Paulo, como a “solução” habitacional representada pela moradia precária estabelecida nos loteamentos clandestinos e periféricos, termina por levar a problemas como a ocupação irregular em áreas de mananciais, cuja gestão será objeto da nossa etnografia.

No terceiro e quarto capítulos apresentamos a etnografia, onde discutimos a gestão da irregularidade urbana a partir de seus desdobramentos práticos, acompanhados, sobretudo, no distrito do Grajaú. Nesta parte do texto é que esperamos explicitar os elementos disso que chamamos “governar o ingovernável”, a partir da observação e acompanhamento das práticas de remoção e urbanização/regularização naquele espaço determinado. Discutimos como as cisões estabelecidas entre áreas regularizáveis e não regularizáveis e o posterior tratamento que se dá a estas últimas (tratadas em detalhes no quarto capítulo) permitem a reprodução dos problemas que se propõe combater. Ao final, pensando o contexto mais amplo de grandes cidades do mundo em desenvolvimento, discutimos a importância que as práticas de remoção vêm ganhando na gestão urbana.

Por fim, na conclusão, são feitas considerações sobre aquilo que uma pesquisa etnográfica permite dizer da gestão da irregularidade urbana, apresentando ainda algumas das questões que a pesquisa permitiu elaborar.

Com esta introdução esperamos ter oferecido um roteiro útil pelo qual se possa ler o trabalho que se tem pela frente. Sua intenção foi a de expor os percursos realizados, esclarecer as escolhas feitas, apresentar as questões que serão tratadas. Os capítulos que se seguem tentam dar forma a essas questões, cuja formulação é também um exercício de experimentação. Uma experimentação que se faz sem garantias, como em algum momento lembrou Deleuze.

# I. EXPANSÃO URBANA E RECURSOS HÍDRICOS EM SÃO PAULO: LEGISLAÇÃO E GESTÃO

*Jamais procurei analisar seja lá o que for do ponto de vista da política; mas sempre interrogar a política sobre o que ela tinha a dizer a respeito dos problemas com os quais se confrontava<sup>31</sup>.*

## 1.1 PRÁTICAS ATUAIS: DEFESA DAS ÁGUAS

Em junho de 2008 um gestor público ligado ao governo municipal de São Paulo, diante de uma plateia composta majoritariamente por moradores da região sul da cidade e integrantes de diferentes órgãos da sociedade civil, vinha apresentar um novo programa de combate à ocupação urbana irregular em áreas de proteção aos mananciais, a chamada Operação Defesa das Águas. O programa vinha gerando, desde o seu lançamento, pouco mais de um ano antes, rumores, manifestações contrárias e temor entre os moradores, ocasionados pelas remoções que o mesmo realizava ou previa. Na tentativa de explicarem-se tais eventos organizou-se a referida reunião com o gestor, que vinha, então, esclarecer para os presentes os objetivos do programa em curso.

Assim, em sala cedida por uma universidade privada local, lotada de uma plateia ansiosa, enquanto eram repassadas em um telão, exaustivamente, imagens de barracos à beira de córregos e lixo flutuando em represas (metáfora de tudo aquilo que o programa viria combater), o gestor apresentou, por quase uma hora, o que seriam os princípios do referido programa, “um conjunto de medidas da Prefeitura e do Governo do Estado para proteger, recuperar e urbanizar as áreas de mananciais de São Paulo”<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> FOUCAULT, Michel. Polêmica, política e problematizações. In: *Ética, Sexualidade, Política*. Ditos e Escritos 5. Rio de Janeiro: Forense-Universitária. 2006. p. 229.

<sup>32</sup> Reunião de esclarecimento público sobre as ações da Operação Defesa das Águas, realizada em 07/06/2008, na Universidade Radial (Interlagos). A maioria das informações sobre o programa descritas nas próximas páginas se baseia na apresentação do gestor e, adicionalmente, na consulta

Segundo a apresentação do gestor, o programa se concentra nas áreas dos reservatórios Guarapiranga e Billings, região sul da cidade, diagnosticadas como aquelas que apresentam ocupação irregular mais intensa, se estendendo até a Reserva da Cantareira, a Norte, e as margens do rio Tietê, a Leste. Proposta: defender as áreas de nascentes e as represas de abastecimento público da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) da ameaça que a ocupação urbana irregular representaria para a sustentabilidade das mesmas. Para isso monta-se o que se chamou de uma operação, ou uma força-tarefa, se não capaz de eliminar o amplo quadro da ocupação irregular estabelecida nessas áreas, ao menos de fazer frear sua expansão, a qual comprometeria o abastecimento de águas da metrópole paulista, ao poluir nascentes, fontes e represas. No que diz respeito à ocupação habitacional, na impossibilidade de remover as milhares de pessoas que vivem hoje nessas áreas, o que teria um custo econômico e político incalculáveis, e esbarraria na própria inviabilidade técnica, as metas, neste caso, são o que poderíamos chamar de mais “realistas”: remover as chamadas *ocupações recentes*, isto é, aquelas que estavam há menos de um ano no local<sup>33</sup>. Quanto às demais, estaria aberta a possibilidade da urbanização e regularização urbanística/fundiária, questões pertinentes a outras instâncias da gestão municipal, e ausentes, portanto, das responsabilidades do referido programa.

A Operação Defesa das Águas se assenta em algumas bases e diretrizes então esclarecidas pelo gestor. A primeira delas a obediência, por parte dos executores, ao que se chamou de um “manual de procedimento com apoio jurídico padrão”, discutido pelas equipes envolvidas na elaboração do programa (profissionais do Direito e técnicos ligados às diferentes secretarias municipais), que teria por objetivo dirimir os conhecidos conflitos de interpretação das leis referentes à ocupação irregular em áreas de mananciais<sup>34</sup>. Edita-se, assim, a chamada Ordem Interna n. 01 de 2007, documento pretensamente conciliatório que teria por função orientar todas as ações do programa.

---

aos documentos do programa constantes do site da Prefeitura Municipal de São Paulo, no endereço: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/portal/a\\_cidade/noticias/index.php?p=15079](http://www.prefeitura.sp.gov.br/portal/a_cidade/noticias/index.php?p=15079). Acesso em 18 set. 2008.

<sup>33</sup> O critério sobre o que seriam “ocupações recentes” (termo usado pelo gestor na referida reunião) não é estabelecido no primeiro documento orientador do programa, o que traria desdobramentos e conflitos que serão discutidos no terceiro capítulo, ao tratarmos das remoções.

<sup>34</sup> Esses conflitos se referem, por exemplo, à distribuição de competências entre as esferas estadual e municipal, às divergências entre diferentes secretarias municipais nas formas de lidar com o assunto etc.

O segundo elemento apresentado pelo gestor seria o “estabelecimento de perímetros prioritários de ação”, devidamente demarcados e sinalizados, onde a ocupação irregular houvesse sido diagnosticada por levantamentos técnicos como mais premente. Nestas áreas se buscaria o “congelamento” do quadro estabelecido, removendo as ocupações recentes e impedindo de crescer as mais antigas, através de notificações aos moradores sobre a proibição de construir. Para que esse objetivo pudesse se realizar com sucesso, dois elementos seriam fundamentais: a “fiscalização por parte do poder público e a participação da comunidade”, finaliza o gestor. A primeira seria garantida através do aparato montado pela municipalidade para a execução do programa: assim, criou-se uma guarda ambiental, responsável por rondas diárias pelas áreas concernidas, além de comitês locais de acompanhamento diário das ações, no nível das subprefeituras, e um posto da delegacia de crimes ambientais na região. O esforço da fiscalização contaria também com o uso de helicóptero em voos periódicos sobre as áreas-alvo da operação, a fim de complementar o trabalho da guarda ambiental. Todo esse esforço precisaria, ainda, de um último elemento, nomeado pelo gestor como “participação da comunidade”, que se basearia, sobretudo, na denúncia, por parte dos moradores, de qualquer ocupação irregular em curso na sua vizinhança.

Com a montagem de todo esse aparato, o programa conseguira realizar, até aquele momento (pouco mais de um ano após seu lançamento), quase duas mil demolições de construções irregulares, parte delas usadas com o fim de moradia<sup>35</sup>. Demolições que seriam “baseadas na lei”, esclarece o gestor, a qual só daria direito a encaminhamento habitacional para moradores de “ocupações antigas”, restando aos recentes o encaminhamento para abrigo provisório<sup>36</sup>. A cisão estabelecida pelo programa, entre moradores antigos e recentes, seria mais tarde alvo de diversos desdobramentos, culminando com a revogação do documento formal que orienta o programa, a Ordem Interna n. 01 de 2007, assunto a que voltaremos no terceiro capítulo, ao discutirmos a prática das remoções empreendidas pela Operação.

---

<sup>35</sup> Após 36 meses de operação, em maio de 2010, a Prefeitura anunciava um número de “4.497 desfazimentos de construções irregulares de moradias, comércios e outros usos”. Não conseguimos obter informações sobre quantas destas seriam construções habitacionais, especificamente. In: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca\\_urbana/defesa\\_das\\_aguas/noticias/?p=17886](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/defesa_das_aguas/noticias/?p=17886). Acesso em 10 out. 2010

<sup>36</sup> Vale aqui notar que durante sua fala o gestor não explicita a lei a que se refere, cobrando e enfatizando somente o poder soberano desta. Certamente a referência é feita ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor, que legislam sobre tais assuntos em níveis nacional e municipal, respectivamente.

As ações da Operação Defesa das Águas vêm se somar às de um outro programa, de abrangência estadual, chamado Programa Mananciais. Este, que inicia sua segunda fase de ações em 2008, desenvolve, em parceria com as municipalidades envolvidas, práticas de urbanização de assentamentos e recuperação ambiental, abrindo a possibilidade da regularização fundiária. Ainda que a relação entre os dois programas não seja sempre explicitada pelos gestores das diferentes secretarias municipais a que ambos estão ligados<sup>37</sup>, como se pôde perceber através de entrevistas, há entre ambos ao menos uma ligação formal. Assim, esses dois programas, autodeclarados com o objetivo de proteger os mananciais da metrópole, combinam nessas áreas duas práticas políticas distintas e complementares: a remoção de moradias e a urbanização com possível regularização fundiária.

Os dois programas, em curso na cidade desde 2007/2008 até o presente (2011), podem ser lidos como parte de uma “linhagem” de ações de combate às ocupações irregulares em áreas de mananciais de São Paulo, que remonta pelo menos até a década de 1970, com a promulgação da legislação de proteção dessas áreas, num longo histórico que buscaremos reconstituir a seguir.

## 1.2 QUANDO A ‘CIDADE INVADE AS ÁGUAS’: A GESTAÇÃO DE UM PROBLEMA

Os efeitos deletérios da urbanização informal nos países em desenvolvimento são pauta quase tão antiga dos estudos urbanos quanto a institucionalização destes. São discutidos os efeitos perversos, e a busca das causas, de uma urbanização que se fez, e se faz, em grande parte, assentada na ilegalidade fundiária e na precariedade urbanística, quadro reiterado pela pobreza urbana (numerosa população sem condições de acesso ao mercado privado formal de moradia) e pela incapacidade ou insuficiência da provisão habitacional por parte do poder público.

---

<sup>37</sup> A Operação Defesa das Águas é coordenada pela Secretaria de Governo Municipal, envolvendo ainda a Secretaria Municipal de Segurança Urbana e a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente. O Programa Mananciais, por sua vez, é coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação. Ambos trabalham em parceria com o governo estadual.

Ao longo dos últimos anos tal discussão foi acrescida de um outro elemento, cada vez mais frequente no debate, que diz respeito aos impactos que tal urbanização traria para os recursos naturais e o meio ambiente urbanos. Assim, grandes cidades do mundo em desenvolvimento, como São Paulo, Cidade do México, Mumbai, entre outras, são interrogadas em estudos que discutem, sobretudo, os efeitos perversos de uma urbanização que se espalha até áreas de proteção ambiental, parques nacionais, áreas de nascentes de águas de abastecimento público etc., comprometendo-os, e, no limite, comprometendo as próprias condições de desenvolvimento dessas megacidades<sup>38</sup>.

No Brasil, a discussão relacionando urbanização e meio ambiente ganha força após a ECO-92, quando cresce “significativamente o volume de publicações sobre o tema meio ambiente e qualidade de vida”<sup>39</sup>, fazendo-se cada vez mais frequentes referências ao que se chamaria de uma “exclusão socioambiental”, admitindo-se agora os “riscos ambientais” como uma nova dimensão da questão social urbana. Verdade é que ainda se critica a confusão que parece misturar estas duas dimensões, a saber, problemas sociais e problemas ambientais urbanos, quando estes últimos, muito mais recentes na pauta de preocupações das ciências sociais, ainda careceriam de maior reflexão teórica e analítica<sup>40</sup>. A despeito disso, o fato é que, ainda que com grandes diferenças de abordagem, o tema “urbanização e meio ambiente” entrou na pauta dos estudos de sociologia urbana.

Uma das dimensões em que essa questão se dá diz respeito às ameaças que a urbanização informal traria para áreas produtoras de águas de abastecimento público, as áreas de mananciais, o que acirra os termos do debate político ao se montar uma contraposição que coloca de um lado as ocupações irregulares, e, de

<sup>38</sup> Para uma abordagem das chamadas “cidades do sul” global, ver FOURNET-GUERIN, Catherine. (dir.). *Géographie et cultures*. La nature dans les villes du Sud : pratiques et représentations. Paris: CNRS, nº 62. 2007; Para uma discussão de cidades indianas, ver ZÉRAH, Marie-Hélène. Conflict between green space preservation and housing needs: the case of the Sanjay Gandhi National Park in Mumbai. In: *Cities*. Local: Editora, vol. 24, nº 2, p. 122-132, 2006-2007; e também: DUPONT, Véronique; SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie-Caroline. Programas de erradicação, reassentamento e urbanização das favelas: Delhi e Mumbai. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 30 nov. 2009. Para o caso de cidades mexicanas, ver BAZAN, Jan. *Periferias urbanas: expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. México: Trillas. 2001.

<sup>39</sup> VALLADARES, Lícia do Prado; FREIRE-MEDEIROS, Bianca. Olhares sociológicos sobre o Brasil urbano: uma visão a partir do UrbanData-Brasil In: OLIVEIRA, Lucia Lippi. (org). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2002. p. 74.

<sup>40</sup> ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. Paper apresentado na CLACSO, Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento (22-23 de novembro de 2000). (mimeo). Disponível em: <[www.cebrap.org.br](http://www.cebrap.org.br)>. Acesso em: 10 mar. 2009



outro, a possibilidade de produção de água potável para milhões de pessoas. Neste ponto a RMSP tornou-se, pelo seu histórico e lugar dentro da economia do país, espaço privilegiado para observação dessas questões.

A RMSP coincide quase inteiramente com a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê<sup>41</sup>, e é abastecida, basicamente, por três sistemas produtores: Sistema Cantareira a Norte, Sistema Guarapiranga-Billings a Sul/Sudeste e Sistema Alto Tietê a Leste. Trata-se de uma região altamente urbanizada, que abriga uma população de cerca de 18 milhões de habitantes e é berço de um parque industrial que, ao longo de décadas, atraiu numerosa mão de obra de diferentes regiões do país e que, ainda hoje, responde por grande parcela do PIB nacional: em 2005 somente a cidade de São Paulo tinha uma participação relativa no valor adicionado industrial de 9,8%<sup>42</sup>. A região constitui-se, também, como uma das áreas de maior adensamento urbano do mundo, com baixa capacidade hídrica por habitante<sup>43</sup>. Desse quadro derivaria, em parte, a problemática dos recursos hídricos na região, que, no entanto, não pode ser pensada sem que se atente para as condições históricas e as opções políticas presentes ao longo do processo de crescimento e desenvolvimento dessa área.

Inicialmente, é importante lembrar a forma pela qual se deram a constituição e consolidação de uma rede de abastecimento de águas para uma região em crescimento. Até os anos 20 do século passado a ampliação desta rede se fez acompanhada da desapropriação de imensas áreas do entorno dos reservatórios, a fim de assegurar sua proteção pelo poder público. O modelo seria abandonado em 1928, quando da destinação das águas do Reservatório Guarapiranga para abastecimento público. Contrariamente aos processos anteriores, a construção desse reservatório envolvera apenas a aquisição pelo poder público das áreas inundáveis, o que representaria o abandono, a partir de então, do modelo de

---

<sup>41</sup> A Lei Federal nº 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelece as bacias hidrográficas como unidades de gestão desses recursos, prevendo a gestão compartilhada entre os três entes da federação (União, Estados e municípios). O gerenciamento local de cada bacia é atribuição do Comitê de Bacia Hidrográfica, de composição tripartite, prevendo a participação de membros dos diversos níveis de governo, de agentes privados e da sociedade civil.

<sup>42</sup> SEPE, Patrícia Marra; GOMES, Sandra. *Indicadores Ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo*. São Paulo: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente: centro de Estudos da Metrópole, 2008. p. 29.

<sup>43</sup> SILVA, Ricardo Toledo; PORTO, Monica Ferreira do Amaral. Gestão Urbana e gestão das águas: caminhos da integração. In: *Revista de Estudos Avançados*. São Paulo: IEA, v. 17; nº 47, p. 129-145, jan/abr.2003.

proteção das bacias baseado na desapropriação das áreas produtoras de águas, tendo como desdobramento a sujeição dessas áreas aos interesses imobiliários<sup>44</sup>, marcadamente os informais, como veremos adiante.

É preciso lembrar ainda que o processo de urbanização da RMSP ocorreu através do chamado “modelo de expansão periférica”, que se fez empurrando grande contingente de população de baixa renda para áreas cada vez mais distantes do centro, onde se estabeleceram, em grande parte, em condições de ilegalidade fundiária (loteamentos clandestinos e/ou favelas) e precariedade urbanística. Neste processo a cidade terminou por “invadir as águas” das áreas de mananciais de abastecimento público, que se encontram justamente nessas regiões afastadas<sup>45</sup>, trazendo daí os desdobramentos que até hoje se tenta gerir, uma vez que, sem infraestrutura adequada, “tal ocupação traz esgoto doméstico, lixo e carga difusa de poluição, levando ao comprometimento da qualidade da água bruta e à possível inviabilização do uso do manancial”<sup>46</sup>.

A região sul do município de São Paulo é paradigmática desse problema, pois localizam-se aí parte dos subsistemas de abastecimento Guarapiranga e Billings, em um território situado na área de influência de dois grandes polos econômicos, a saber, as regiões de Santo Amaro e a do ABC Paulista. O desenvolvimento industrial que marca essas regiões desde os anos 1950/1960 fez com que fosse criada em seu entorno uma crescente demanda habitacional popular, que na ausência ou insuficiência de uma resposta pública a contento, combinada às impossibilidades econômicas de acesso ao mercado formal, seria atendida pelo mercado informal, representado, sobretudo, pela abertura de loteamentos clandestinos na região. As ações do poder público naquela área, com criação da infraestrutura e vias de acesso que viriam no encaixo da industrialização em curso, fariam aumentar ainda mais a pressão urbana na região, empurrando ocupações para áreas cada vez mais próximas dos mananciais.

---

<sup>44</sup> ANCONA, Ana Lúcia. *Direito Ambiental, direito de quem?* Políticas Públicas do Meio Ambiente na Metrópole Paulista. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 2002.

<sup>45</sup> SÓCRATES, Jodete Rios *et alli*. A cidade invade as águas: qual a questão dos mananciais? *Revista Sinopses*, edição especial. São Paulo: FAU/USP, julho de 1985.

<sup>46</sup> SILVA, Ricardo Toledo; PORTO, Monica Ferreira do Amaral. Gestão Urbana e gestão das águas: caminhos da integração. In: *Revista de Estudos Avançados*. São Paulo: IEA, v. 17; nº 47, p. 129-145, jan/abr. 2003. p. 133.

### 1.2.1 Anos 1970: Proteger os mananciais

#### *Legislação de Proteção dos Mananciais: a lei e a produção do seu contrário*

Diante do quadro de desenvolvimento industrial e de urbanização acelerados referidos anteriormente, já na década de 1970 o crescimento urbano da RMSP e seus impactos sobre o meio ambiente começavam a cobrar atenção das autoridades públicas. É nesse contexto que surge, ainda em inícios da década (1971), o chamado Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que pretendia estabelecer diretrizes de um planejamento metropolitano baseado na “reorientação das tendências de crescimento e desenvolvimento urbano e regional, bem como o estabelecimento de medidas quanto a proteção dos recursos naturais”<sup>47</sup>. A partir das diretrizes estabelecidas neste plano seria editada, alguns anos mais tarde, a Legislação de Proteção dos Mananciais (LPM)<sup>48</sup> que, lançando mão de diferentes mecanismos, buscava fazer cessar a ameaça crescente à preservação das áreas dos mananciais metropolitanos, representada pela expansão urbana nas mesmas.

Para isso, a lei se apoiava em pelo menos três instrumentos básicos: zoneamento, licenciamento e fiscalização. O *zoneamento* estabelecia as normas de uso e ocupação do solo, a partir da definição dos usos permitidos e das densidades populacionais esperadas. Estabeleciam-se, a partir deste instrumento, duas categorias de proteção: as *áreas não edificáveis*, ditas “de primeira categoria”, consideradas impróprias para o assentamento urbano, e portanto, de ocupação quase que totalmente proibida; e as *áreas edificáveis*, ditas “de segunda categoria”, subdivididas em classes A, B e C, com níveis decrescentes de densidades demográficas permitidas.

O segundo elemento seria o *licenciamento*, responsável pelo estabelecimento de normas a serem cumpridas pelas diversas atividades que viessem a se estabelecer nas regiões reguladas, concernentes à impermeabilização do solo, desmatamento, coleta e disposição de esgotos e resíduos sólidos etc. Por fim, a *fiscalização*, que deveria ser contínua e intensa para conseguir fazer valerem as regras estabelecidas. Na forma como concebida a legislação, altamente restritiva e

<sup>47</sup> MARCONDES, Maria José de Azevedo. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel; Edusp: Fapesp, 1999. p.67.

<sup>48</sup> Lei Estadual nº 898 de 1975; Lei Estadual 1.172 de 1976; Decreto Estadual nº 9.714 de 1977.

proibitiva, o elemento da fiscalização ganha grande importância, como observam Bueno e Reydon<sup>49</sup>, fazendo o sucesso da execução da lei em grande parte dependente dos papéis regulador e policial da autoridade governamental, e da sua capacidade de assegurar sua obediência.

Atualmente a LPM é vista de forma crítica, sendo reconhecida sua ineficiência nos objetivos estabelecidos. Um elemento central, lembrado pela unanimidade dos estudiosos do tema para explicar o insucesso da LPM, seria a desvalorização imobiliária que a lei gerou nas terras concernidas pela nova legislação. Os proprietários de grandes extensões de terras desocupadas tiveram que arcar com o ônus de ver suas terras subitamente desvalorizadas pelas restrições impostas pela lei a diversos usos e atividades econômicas. Contudo, e esse ponto é da maior importância, se essas terras perderam valor para o mercado imobiliário formal, foram muito valorizadas pelo mercado imobiliário informal, a partir da conversão (ilegal) de terras rurais desvalorizadas em loteamentos urbanos que viriam a atender a enorme demanda habitacional popular presente nessas regiões<sup>50</sup>. Assim é que a lei termina tendo como efeito o reverso do que pretendia, fazendo aumentar ainda mais o avanço dos usos urbanos nas áreas de mananciais.

Neste ponto, uma observação se faz necessária: ainda que a fiscalização na abertura de loteamentos seja um elemento importante diante das restrições criadas pela lei, certamente não se devem somente à sua suposta ineficiência os motivos pelos quais o avanço urbano nas áreas de mananciais pode se manter e evoluir tão fortemente. O fato é que o descumprimento da lei permitia o funcionamento de uma engrenagem em grande parte consoante com o processo de industrialização então em curso. Se por um lado o loteador realizava no processo de conversão ilegal de terras rurais em urbanas os lucros que perdera com as interdições da lei, por outro oferecia lotes a baixos custos à população que chegava à cidade em busca dos postos de trabalho industriais, em grande parte concentrados no eixo sul/sudeste

---

<sup>49</sup> BUENO, Ana Karina Silva; REYDON, Bastiaan P. Os loteamentos clandestinos e as áreas de mananciais: um estudo sobre a Lei de Proteção dos Mananciais e a especulação imobiliária. In: REYDON, Bastiaan. P.; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura. (orgs). *Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006. p. 414.

<sup>50</sup> O tema é ricamente discutido na dissertação de mestrado de SCHLOGL, Ana Karina Silva Bueno, intitulada *A lei de proteção aos mananciais e mercados de terras: um estudo sobre loteamentos clandestinos*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2004. Mais tarde a autora retoma o assunto, em um trabalho mais sucinto: BUENO, A. K. S.; REYDON, B. P. *op. cit.* 2006.

metropolitano. Como nos ensina a vasta bibliografia a propósito do processo de urbanização paulista, que diz da industrialização de baixos salários e dos limites de provisão habitacional por parte do poder público<sup>51</sup>, poderia-se repetir, para o caso dos loteamentos irregulares em áreas de mananciais, o argumento usado para as demais regiões periféricas da cidade: eles vinham suprir uma demanda habitacional popular, não alcançada no mercado formal nem atendida pelo Estado. O que em parte explica sua inserção nos jogos de tolerância por parte deste.

Mas as dificuldades encontradas para a efetivação da LPM são múltiplas, e não podem ser entendidas sem que se atente para a série de efeitos criados pela lei, os quais contrariam interesses políticos e econômicos criando conflitos e impasses. Mencione-se, neste sentido, o fato de que, nos termos estabelecidos na LPM, vários municípios tiveram partes de seus territórios declarados como de restrição à ocupação, o que na prática inviabilizava o desenvolvimento de diversas atividades econômicas, impondo-lhes com isso sérias dificuldades, que, entendia-se, só poderiam ser sanadas com a revisão da lei<sup>52</sup>.

A LPM arma um campo de conflitos que marcariam fortemente as duas décadas seguintes à sua implementação, fazendo com que cedo começassem a surgir propostas para sua alteração. São conflitos permeados por interesses e pressões de diferentes grupos, de que poderíamos citar como exemplo a pressão constante de proprietários de terras por flexibilizações da lei que viessem a permitir a ocupação de muitas de suas áreas livres<sup>53</sup>. Neste campo faz-se presente ainda a

---

<sup>51</sup>MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996; MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982; KOWARICK, Lúcio. (org.). *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: passado e presente. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura Moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 2002.

<sup>52</sup> Segundo mostra Ancona, 27 municípios metropolitanos foram abrangidos pela legislação, sendo que 8 ficaram totalmente inseridos em áreas de mananciais: Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra tem 100% do seu território em APM. Os municípios de Salesópolis e Vargem Grande Paulista têm, respectivamente, 98% e 93% do território em áreas de proteção aos mananciais (APM). ANCONA, Ana Lúcia. *Direito Ambiental, direito de quem?* Políticas Públicas do Meio Ambiente na Metrópole Paulista. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002. p. 283

<sup>53</sup>VILLAS-BÔAS, Renata. *São Paulo: conflitos e negociações na disputa pela cidade*. São Paulo: Instituto Polis. 1996. (Publicações Polis, 23).

pressão de grupos industriais, que chegam mesmo a fazer alterar perímetros de áreas protegidas no município de Mogi das Cruzes, no início da década de 1980<sup>54</sup>.

A todo esse quadro junta-se ainda um fator importante: aquele que é tido e interpretado atualmente por pesquisadores da área como o caráter autoritário da legislação dos mananciais. Promulgada em um momento em que o processo de urbanização já se encontrava bastante adiantado, sobretudo em áreas como a RMSP, a lei contrariava a lógica de ocupação então em curso em muitos dos municípios concernidos, não levando em conta a estrutura urbana já presente nos mesmos<sup>55</sup>. Exemplo prático disso é que a LPM não teria absorvido os planos municipais de desenvolvimento já existentes, sobrepondo-se a estes, sendo flagrante o caso do município de São Paulo, cujo plano urbanístico básico apontava a região sul como preferencial para o crescimento urbano, quando a LPM preconizava, justamente, reorientar os vetores de crescimento no sentido Leste metropolitano, evitando assim a direção dos mananciais<sup>56</sup>.

Esse fator tem, sem dúvida, forte relação com a não efetividade da lei, uma vez que os poderes públicos municipais, sobretudo o de São Paulo, continuaram a investir em redes de infraestrutura e obras que viessem dar suporte ao polo industrial da região sul/sudeste metropolitana, então em pleno desenvolvimento. No encaixo disso, sabe-se, vinha a demanda habitacional dos contingentes populacionais que se dirigiam para a região em busca de emprego. A lei, ao ser formulada como que em um ambiente vazio e ideal, entrava em choque com os processos de urbanização e industrialização já em andamento e que seguiram seu curso, a despeito dela.

Nesse contexto, também são importantes as contradições que começaram a aparecer entre a letra da lei e ações do próprio poder público. Cite-se como exemplo a permissão dada à Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB (empresa municipal de produção habitacional) para a construção de unidades habitacionais

---

<sup>54</sup> MARCONDES, Maria José de Azevedo. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel; Edusp: Fapesp, 1999. p. 102.

<sup>55</sup> VILLAS-BÔAS, Renata. *São Paulo: conflitos e negociações na disputa pela cidade*. São Paulo: Instituto Polis. 1996. (Publicações Polis, 23). p. 53.

<sup>56</sup> CATUNDA, Cristina. Conflitos da expansão urbana na Bacia Hidrográfica de Guarapiranga: a ocupação urbana e o papel desempenhado pelos instrumentos de planejamento urbano ambiental na configuração do espaço. In: ABROMOVAY, Ricardo. (org.). *Construindo a Ciência Ambiental*. São Paulo: Annablume – Fapesp, 2002, p. 99.

em áreas interditadas pela legislação. Segundo aponta Schlogl<sup>57</sup>, isto se justificava por serem estes, lugares onde a empresa teria “facilidade na compra de terrenos a baixo preço, já que se tratava de terrenos situados em zona rural, afastados de qualquer rede de infraestrutura urbana”. Assim, constata-se que um número significativo de autuações foi dirigido às próprias administrações municipais, como a de São Bernardo do Campo, que na década de 1980 adquiriu glebas em áreas protegidas para a construção de conjuntos habitacionais populares. O precedente havia sido aberto pelo município de São Paulo em 1985, lembra Marcondes<sup>58</sup>, “com a construção dos conjuntos habitacionais Bororé I, II e III, envolvendo 2.642 unidades, construídas pela Cohab na zona sul do município, na sub-bacia da Billings”.

Por fim, em meados da década de 1980 começariam a ganhar expressão cada vez maior os conflitos que marcariam a discussão até os dias atuais, opondo a chamada “questão ambiental” e a “questão social” urbanas. Esses conflitos se corporificavam, de um lado, em entidades ambientalistas e ecológicas com ações nas áreas de mananciais da Grande São Paulo. Eram grupos que se mostravam contrários a alterações na lei, acionando a justificativa dos riscos que a urbanização traria para a sustentabilidade dos mananciais. Do outro lado, cresciam as pressões advindas dos movimentos de moradia que se organizavam e ganhavam força no contexto de abertura democrática. Demandas por produção habitacional e legalização de loteamentos e favelas cresciam e se faziam sentir, tendo grande força na região sul da cidade. É neste contexto que se começa a levar a debate a proposta de regularização de áreas de habitação popular estabelecidas em regiões de ocupação proibida<sup>59</sup>.

Com todos esses fatores, o fato é que a Lei de Proteção dos Mananciais não foi capaz de impedir que a ocupação urbana continuasse a pressionar essas áreas. Os números apontados por Filardo são significativos:

Entre 1974 e 1977, já na vigência da LPM, observa-se que, de um total de 130,2 km<sup>2</sup> de crescimento da mancha urbana metropolitana, 34 km<sup>2</sup> se deram em áreas de mananciais, correspondendo a 26% do crescimento total. No período seguinte, 1977-80, o crescimento

<sup>57</sup>SCHLOGL, Ana Karina Silva Bueno, intitulada *A lei de proteção aos mananciais e mercados de terras: um estudo sobre loteamentos clandestinos*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2004. p. 77.

<sup>58</sup> MARCONDES, Maria José de Azevedo. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel; Edusp, 1999. p. 173.

<sup>59</sup> *ibidem*, p. 103.

total é de 148 km<sup>2</sup>, sendo 46,5 km<sup>2</sup> em mananciais, ou 31%. Entre 1980 e 1985, o crescimento total é de 87,5 km<sup>2</sup>, sendo 35 km<sup>2</sup> em mananciais, ou 40%. Essa participação ultrapassa a metade no período de 1985 a 1990, alcançando 51%, ou 73,6 km<sup>2</sup> em áreas de manancial, de um total de 145,4 km<sup>2</sup> da RMS<sup>60</sup>.

Todos os conflitos e contradições mencionados se traduziram em debates que atravessaram as décadas de 1980 e 1990, ocasionando adaptações parciais na lei e culminando com sua revisão quase total em 1997, quando da promulgação da nova lei protetora dos mananciais, cujos objetivos já não se limitavam a *proteger*, mas deveriam agora também tratar de *recuperar* as áreas irregularmente ocupadas sob a vigência da lei anterior.

### 1.2.2 Anos 1990: *Proteger... e recuperar os mananciais*

As críticas e divergências em torno da LPM continuaram na década de 1990, e em 1995 seria criada, no âmbito do governo estadual, uma Comissão Especial de Revisão da Legislação dos Mananciais<sup>61</sup>, sob coordenação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, a qual ajudaria a propor a lei editada dois anos mais tarde, a chamada Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais – LPRM<sup>62</sup>, que se não revogou completamente os preceitos dados na legislação anterior, foi responsável por reformular muitos deles, corrigindo, segundo avaliam estudiosos do tema, algumas de suas deficiências<sup>63</sup>. Dentre os pontos revistos estão novos mecanismos de planejamento e gestão, que preveem, dentre outras coisas, mecanismos de compensação financeira aos municípios onerados pelas restrições da lei, criação de áreas de intervenção e suas respectivas diretrizes, além do estabelecimento de

<sup>60</sup> FILARDO JR., Angelo. S. *Externalidade e gestão dos valores do ambiente: considerações teóricas e uma aplicação ao caso do Programa Guarapiranga (1991-2000)*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2004. p. 212.

<sup>61</sup> Decreto Estadual nº 40.225 de 1995.

<sup>62</sup> Lei Estadual nº 9.866/97.

<sup>63</sup> BUENO, Ana Karina Silva; REYDON, Bastiaan P. Os loteamentos clandestinos e as áreas de mananciais: um estudo sobre a Lei de Proteção dos Mananciais e a especulação imobiliária. In: REYDON, Bastiaan. P.; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura. (orgs). *Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006; BORELLI, Elizabeth. A bacia do Guarapiranga: ocupação em áreas de mananciais e a legislação ambiental. In: *Política e Trabalho: Revista de Ciências Sociais*. Paraíba: Universidade Federal da Paraíba, nº 25, p. 189-202, out. 2006.



normas para elaboração de leis específicas a serem formuladas para cada sub-bacia hidrográfica, respeitando suas especificidades.

Se a antiga legislação foi editada com o propósito de *proteção* dos mananciais, que eram tidos como ameaçados pela urbanização crescente em sua direção, processo contra o qual se buscava responder propondo a reorientação das direções de crescimento da cidade e da RMSP, a atual, ao prever a *proteção* e *recuperação* daqueles, evidencia os efeitos e resultados da legislação anterior. São ativados agora instrumentos e ações que buscam governar uma situação de degradação que a lei anterior não foi capaz de impedir, admitindo o fato consumado da ocupação irregular e buscando formas de geri-lo, sobretudo por intermédio da reurbanização de assentamentos.

É tendo em vista tais objetivos que a lei estabelece agora três *áreas de intervenção*: 1) *áreas de restrição à ocupação*, onde é privilegiada a *proteção*, preservação e conservação dos recursos naturais; 2) *áreas de ocupação dirigida*, onde são admitidos usos urbanos desde que garantidos alguns requisitos estabelecidos pela lei visando a *proteção* dos mananciais; e 3) *áreas de recuperação ambiental*, onde são previstas intervenções de caráter corretivo da situação estabelecida. Nota-se aí uma mudança de concepção em relação à antiga lei: enquanto aquela buscava disciplinar o crescimento da cidade (e da região metropolitana) em determinadas direções, de modo a que se pudesse proteger as áreas de mananciais, sendo inclusive criticada, como se viu, pelo seu caráter autoritário e tecnicista, que desprezaria a dinâmica de estruturação urbana dos municípios concernidos valorizando sobremaneira a ideia de preservação dos reservatórios<sup>64</sup>, esta última parte da admissão do fato consumado da ocupação irregular buscando formas de governá-lo. São acionadas agora as chamadas 'intervenções de caráter corretivo', tendo em vista recuperar ou diminuir os danos causados pelo descumprimento da lei ao longo de décadas. Essas intervenções seriam detalhadas em leis específicas a serem elaboradas para cada Bacia, respeitando suas particularidades.

---

<sup>64</sup> ANCONA, Ana Lúcia. *Direito Ambiental, direito de quem?* Políticas Públicas do Meio Ambiente na Metrópole Paulista. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002.

A aprovação das leis específicas da Guarapiranga e da Billings<sup>65</sup> admitiu, finalmente, o fato da ocupação irregular, criando mecanismos para geri-lo e reafirmando princípios para controlá-lo. Assim, a instalação de infraestrutura de saneamento nos assentamentos informais, anteriormente proibida, é proposta como meio de proteger os mananciais da degradação gerada pela afluência de esgotos domésticos. Consolida-se ainda o dispositivo da regularização dos assentamentos, possibilidade estendida, no caso da Billings, a lotes inferiores a 125 m<sup>266</sup>, proposta sempre combatida pelos atores ligados a agenda ambientalista, e defendida por aqueles ligados à questão habitacional da população dessas áreas. Criticadas ou celebradas entre os grupos envolvidos no embate da aprovação das leis, fato é que se consolida a flexibilização das normas como forma de governar uma situação cujas razões de ser permanecem, em grande parte, intocadas.

Dentro da nova legislação de proteção dos mananciais, um dos pontos que desperta resistências, sobretudo por parte dos atores identificados com a agenda ambientalista, é a autorização aberta por aquela para a execução das chamadas *obras emergenciais*, permitidas “nas hipóteses em que as condições ambientais e sanitárias apresentem risco de vida e à saúde pública ou comprometam a utilização dos mananciais para fins de abastecimento”<sup>67</sup>. Tal permissão, que abre a possibilidade de realização de obras de infraestrutura em áreas onde isso não seria permitido pela antiga legislação, partiria do pressuposto da impossibilidade de remoção da população moradora das bacias, calculada em torno de 1,5 milhão de pessoas, segundo argumenta Ancona<sup>68</sup>.

O dimensionamento do problema e das possibilidades de revertê-lo não são, certamente, ponto pacífico, e mobilizam, ainda atualmente, atores públicos e estudos científicos na definição de suas fronteiras<sup>69</sup>. De todo modo, pensadas as duas leis de proteção que se sucedem, nota-se que mudam as formas de

<sup>65</sup> Leis Estaduais n.º 12.233, de 2006, e 13.579, de 2009, respectivamente.

<sup>66</sup> Artigo 20 do Decreto n.º 55.342, de 13 de janeiro de 2010, que regulamenta a Lei Específica da Billings (Lei n.º 13.579, de julho de 2009).

<sup>67</sup> Lei Estadual n.º 9.866/97 (Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais), artigo 47

<sup>68</sup> ANCONA, Ana Lúcia. *Direito Ambiental, direito de quem?* Políticas Públicas do Meio Ambiente na Metrópole Paulista. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002. p. 309.

<sup>69</sup> Ver, por exemplo: MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006; UEMURA, Margareth Matiko. *Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga. Alternativa para a proteção dos mananciais?* Dissertação (Mestrado) FAU/PUC. Campinas. 2000.

problematização da questão em pauta, e, conseqüentemente, as práticas ativadas para agir sobre a mesma<sup>70</sup>. Se na primeira entendia-se que era necessário intervir no processo de crescimento urbano, preconizando, inclusive, os vetores pelos quais deveria se dar esse crescimento, a segunda lei, em grande medida parte do quadro estabelecido desse processo, que se fez em completo desacordo com a lei anterior, buscando agora formas de geri-lo.

---

<sup>70</sup> Evidentemente este é apenas um dos aspectos da legislação tratada, o qual nos interessa aqui mais diretamente. Mas há que se notar, por exemplo, outros aspectos concernidos na legislação e que são vistos positivamente pelos estudiosos do assunto, como os mecanismos de compensação financeira aos municípios, anteriormente referidos, ou ainda as “ações indutoras de atividades e usos compatíveis com a proteção e recuperação de fontes de água potável” BORELLI, Elizabeth. A bacia do Guarapiranga: ocupação em áreas de mananciais e a legislação ambiental. In: *Política e Trabalho: Revista de Ciências Sociais*. Paraíba: Universidade Federal da Paraíba, n. 25, p. 189-202, out. 2006. p. 197). Ver também: BUENO, Ana Karina Silva; REYDON, Bastiaan P. Os loteamentos clandestinos e as áreas de mananciais: um estudo sobre a Lei de Proteção dos Mananciais e a especulação imobiliária. In: REYDON, Bastiaan. P.; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura. (orgs). *Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006.

### 1.2.3 Ações de emergência e o Programa Mananciais

Previstas na nova legislação de proteção dos recursos hídricos, as ações emergenciais já fizeram história no tratamento da questão *in loco*. Em inícios da década de 1990 as condições da represa Guarapiranga chamaram a atenção pública e de governo quando uma floração extraordinária de algas, decorrente dos elevados índices de poluição do reservatório, fez alterarem-se as características da água de abastecimento, comprometendo o seu uso. O fato desencadeou um programa emergencial, o *Programa de Saneamento Ambiental da Bacia da Guarapiranga*, que mobilizou ações e recursos das três instâncias de governo, além de empréstimos internacionais. Previsto para durar 5 anos (1993-1997), terminaria se estendendo até meados dos anos 2000, sendo mais tarde desdobrado no atual Programa Mananciais.

As regras restritivas da ocupação anunciadas na primeira LPM e a proibição de instalação de infraestrutura de saneamento preconizada por ela haviam não só dado resultados limitados como ocasionado o principal problema que o programa emergencial vinha gerir. Conforme mostra Filardo<sup>71</sup>, os estudos técnicos que orientavam o programa apontavam as cargas de esgotos domésticos como o principal fator de deterioração das condições do reservatório<sup>72</sup>, donde a defesa de “um amplo programa de extensão das redes de esgotamento sanitário por todos os assentamentos urbanos da Bacia, independente de sua legalidade”, além de um “sistema de reversão das vazões de esgoto para fora da Bacia ou de tratamento local”<sup>73</sup>. Neste caso, a exceção às regras previstas em lei se justificava em nome da urgência representada pelos níveis críticos de poluição alcançados no reservatório.

Tendo centrado forças sobretudo nas ações corretivas (especialmente aquelas ligadas às ações de saneamento), o programa conseguiu fazer baixar os níveis de poluição do reservatório a níveis considerados “aceitáveis” que, ainda que

---

<sup>71</sup>FILARDO JR., Angelo. S. *Externalidade e gestão dos valores do ambiente: considerações teóricas e uma aplicação ao caso do Programa Guarapiranga (1991-2000)*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2004

<sup>72</sup>Filardo mostra que à época do início do programa, “de uma população estimada em 577 mil habitantes, cerca de 68% não eram atendidos por sistemas de esgotamento sanitário...”. *ibidem*, p.267.

<sup>73</sup>*Ibidem*. p. 269.

distantes do ideal, combatiam, contudo, a situação crítica que punha em dúvida a manutenção do reservatório como fonte de abastecimento<sup>74</sup>. No entanto, por manterem-se intocadas as condições geradoras do problema, a situação se repunha (e se repõe), continuamente, como questão para a gestão da cidade.

Conforme aponta Marcondes, que trabalhou diretamente na realização do programa,

a implantação de ações corretivas, sem que se altere a dinâmica de uso e ocupação do espaço, tornam-se inócuas citadas ao longo do tempo. Várias obras já haviam sido concluídas nas áreas em 1995, sem impacto no índice de qualidade das águas, pois novas ocorrências neutralizaram os impactos positivos<sup>75</sup>.

O argumento é retomado por Filardo, para quem

A discrepância entre as quantidades dos novos sistemas de esgotamento sanitário implantados e os quantitativos inicialmente previstos, é atribuída à 'reavaliação das áreas possíveis de atendimento efetuadas no início do desenvolvimento do Programa...'. Uma outra leitura possível, que os números de crescimento populacional da bacia (...) sugerem ser plausível, seria a de que o crescimento e adensamento populacional na Bacia tenha anulado os ganhos com as obras<sup>76</sup>.

Essa é a origem do Programa Mananciais, criado como uma espécie de continuidade ou desdobramento do antigo Programa de Saneamento Ambiental da Bacia da Guarapiranga, interrompido em inícios da década de 2000 e retomado em 2008 com este nome por ter sua área de atuação estendida para outros sistemas produtores da RMSP. O Programa Mananciais atua hoje em 81 áreas da região sul da capital, escolhidas prioritariamente entre aquelas onde haja a presença de processo judicial do Estado contra a administração municipal pelas condições irregulares da ocupação, isto é, áreas onde a municipalidade foi acionada judicialmente por não ter cumprido seu papel legal de fiscalização do uso e ocupação do solo, permitindo acontecer a ocupação irregular, e aquelas em que

<sup>74</sup> Segundo Filardo, até o ano 2000 o índice de qualidade da água flutuou "em valores próximos ao limite inferior da qualidade boa, contra um objetivo de manutenção em níveis de qualidade ótima". FILARDO JR., Angelo. S. *Externalidade e gestão dos valores do ambiente: considerações teóricas e uma aplicação ao caso do Programa Guarapiranga (1991-2000)*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2004. p. 287.

<sup>75</sup> MARCONDES, Maria José de Azevedo. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel; Edusp: Fapesp, 1999 p.208.

<sup>76</sup> FILARDO JR., A. S. *op. cit.* 2004. p. 271.

tenha sido diagnosticada situação de risco aos moradores<sup>77</sup>. Trata-se de um programa de saneamento e recuperação ambiental. A remoção de moradias é prevista pelo programa nos casos em que não haja possibilidade de regularização urbanística e, nestes casos, o valor do imóvel removido é avaliado e a família proprietária tem o direito de escolher outro imóvel no mesmo valor e adquiri-lo com o ressarcimento do primeiro, em processo mediado pela administração municipal, ou pode, ainda, ser encaminhada para unidades habitacionais construídas pelo poder público.

Contudo, na maneira como formalmente apresentado, as remoções só se realizam excepcionalmente, sendo o objetivo maior do programa as ações de urbanização e recuperação ambiental (prevendo obras de canalização, drenagem, saneamento, pavimentação etc.), com a busca de adequação técnica dos assentamentos estabelecidos a determinados critérios mínimos concernentes a áreas de mananciais, hoje mais flexíveis com a nova legislação de proteção em vigor<sup>78</sup>.

Tal qual a Operação Defesa das Águas, uma das áreas onde incidem atualmente as ações do Programa Mananciais é a península do Cantinho do Céu, às margens da represa Billings. Cruzam-se, pois, nestes territórios de produção de águas para a região metropolitana, dois programas que visam gerir a irregularidade historicamente constituída no local a despeito da legislação protetora, acionando duas práticas de gestão para lidar com o problema: o Programa Mananciais, centrado nas ações de urbanização/regularização, prevendo remoções com encaminhamento habitacional (o que poderíamos chamar mais precisamente de *reassentamento*), e a Operação Defesa das Águas centrada, sobretudo, nas ações de remoção dos chamados “ocupantes recentes”, visando com isso ao “congelamento” da expansão irregular, para usarmos os termos dos seus operadores.

É importante lembrar que, mesmo dentro das instituições a que ambos estão ligados, o “parentesco” entre os programas não é sempre claro nem admitido,

---

<sup>77</sup> Ricardo Sampaio, coordenador geral do Programa Mananciais. Entrevista cedida à pesquisadora em 25/03/2009.

<sup>78</sup> Entrevistas com Ricardo Sampaio e Rita Madureira, gestores responsáveis pelo Programa Mananciais na Secretaria de Habitação (Sehab), realizadas em 25/03/2009 e 09/04/2009 respectivamente.

aparecendo nas falas de seus realizadores, ora como ações independentes, ora como complementares, questão que conforme se pode apreender das entrevistas institucionais, tem relação com divergências e prioridades internas entre secretarias municipais<sup>79</sup>. No entanto, mais do que a natureza formal da relação entre os dois programas o que importa aqui deter são questões de outra ordem. Tomando como referência de análise as duas práticas ativadas pelos programas, as quais se combinam em um mesmo território e tempo, interessa compreender como cada uma delas se relaciona com o campo a ser governado, as formas como se combinam, os efeitos que criam, os elementos que acionam para sua operacionalização.

### 1.3 QUESTÕES ATUAIS

A retomada do histórico que culmina nos programas e práticas atuais não é feita apenas com interesse de oferecer um quadro geral dos problemas em discussão. Trata-se, na verdade, de tentar reconstituir a história de construção de um problema que atualmente confronta a política e, por conseguinte, as formas ativadas por esta para respondê-lo. Mais que isso, poderíamos dizer que se trata de recuperar, no que diz respeito à questão tratada, o papel desempenhado pela lei na produção do ingovernável urbano, a partir dos campos de disputa a que dá origem, os efeitos que ela cria e a relação que o Estado estabelece com sua infração, sempre conformada entre tolerância e intolerância.

Nesse sentido, alguns elementos são fundamentais reter. Nota-se, por exemplo, como a primeira LPM, pelos termos em que foi formulada, e na relação que estabeleceu com uma série de atores e circunstâncias, foi responsável, ela própria, por criar as condições de sua inviabilidade, ao impor restrições e proibições que se confrontavam com as lógicas econômicas e sociais em curso no período de sua edição. Assim, criam-se em torno da regra infrações mais ou menos toleradas que permitem o livre curso da instalação das condições de produção que marcavam, sobretudo, o eixo sul-sudeste da metrópole naquele momento. Como lembra Lautier, ao se discutir a informalidade é preciso desconfiar do pressuposto segundo o qual o

---

<sup>79</sup> As divergências são notadas, sobretudo, entre a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e a Secretaria Municipal de Habitação, sendo esta última mais favorável às ações de urbanização dos assentamentos irregulares.

Estado procura sempre generalizar seu controle, devendo-se perguntar também sobre as “funções desempenhadas pela tolerância estatal à ilegalidade”<sup>80</sup>.

Aqui deve-se lembrar que a infração da lei pela abertura de loteamentos clandestinos em áreas interditas, ao mesmo tempo em que permitiu, por parte dos loteadores, a realização do valor “perdido” das suas terras com as interdições criadas pela lei, permitiu que fosse oferecido, através da conversão irregular de terras rurais em urbanas, amplo estoque de lotes baratos que vieram a atender à grande demanda habitacional popular da região. Através desse processo constituiu-se boa parte da irregularidade naquela área, em uma dinâmica que dificilmente poderia ser atribuída somente a falhas de fiscalização. É todo esse mecanismo, que articula a lógica da lei e seu reverso e a relação de tolerância e intolerância históricas do Estado em relação à expansão irregular da cidade, que cria a situação que hoje se busca gerir através das práticas combinadas da remoção e da urbanização/regularização.

Voltando, então, aos programas e práticas atuais que são objeto desta pesquisa, pode-se dizer que a prática da remoção, acionada pela Operação Defesa das Águas, trabalha com uma dualidade, em que se apresentam, de um lado a manutenção das áreas produtoras de águas de abastecimento público e, de outro, problematizada como ameaça a essas áreas e, por extensão, ao interesse e direito de milhões de pessoas, as construções irregulares, em sua maioria habitações populares, que pelas condições precárias de seu estabelecimento, feito sem infraestrutura adequada, poluiriam as áreas mencionadas, colocando em risco sua sustentabilidade. Diante disso cobra-se a ação do poder público, com vistas a “defender as águas” da ameaça representada por aquelas construções, através das práticas de remoção. Rompe-se, assim, o equilíbrio de tolerâncias, até então estabelecido.

Veremos que neste caso aciona-se a figura do “invasor” como superfície de suporte das ações do programa. Mas aqui a figura do “invasor” está distante daquela primeira acepção que marca publicação acadêmica dos anos 80, quando se

---

<sup>80</sup>LAUTIER, Bruno. Os amores tumultuados entre o Estado e a economia informal. In: *Contemporaneidade e Educação*: Revista semestral temática de Ciências Sociais e Educação. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada (IEC). Ano II, nº 1, 1997, p. 65.



afirmava que a “a cidade invade as águas”<sup>81</sup>. A cidade e os processos mais amplos que presidem seu crescimento desaparecem do discurso, ganhando lugar a figura do invasor individual, nomeado em tom ostensivo em documento oficial que anuncia o programa público: “invasor: olha a polícia! Contra os crimes ambientais começou a funcionar a delegacia certa”<sup>82</sup>. O chamado “invasor” tem endereço certo, exibido em mapas que elegem perímetros de intervenção e construções a serem removidas. É sobre estes que a política incide.

No outro lado desta equação, o Programa Mananciais anuncia as práticas da urbanização/regularização como formas de governar os mesmos problemas, complementando, na prática, as ações do anterior. Processos que buscam se fazer diante de um paradoxo: se por um lado se depara com a impossibilidade de adequação da maior parte das ocupações às normas vigentes, por outro se coloca diante da igual impossibilidade de erradicação total das referidas ocupações, seja pelos custos econômicos, políticos ou sociais que tal ato implicaria. Assim, desenhasse uma política que anistia o passado, gere seus efeitos, sem estar ileso às condições futuras da sua própria repetição.

Atualmente a pressão exercida pela expansão urbana em áreas de proteção aos mananciais da RMSP permanece como uma questão em aberto, que alimenta as práticas referidas. Depois de tudo, nos vemos hoje diante do fato de que “apesar das taxas de crescimento populacional estarem sofrendo diminuição [no conjunto da cidade], isto não se reflete na contenção da expansão da mancha urbana” e, ainda mais importante, “as maiores taxas de crescimento populacional estão nas áreas de proteção de mananciais”<sup>83</sup>.

Se pelas condições anteriormente expostas, foram os mananciais a Sul/Sudeste da metrópole os que receberam as maiores ocupações urbanas, por localizarem-se na área de influência dos eixos industriais de Santo Amaro e ABC paulista, a partir da década de 1980, e mais intensamente ao longo da década de 1990, também o sistema de abastecimento da Cantareira, ao Norte metropolitano, tido ainda como um dos mais preservados, começa a ser exposto à pressão urbana

---

<sup>81</sup> SÓCRATES, Jodete Rios *et alli*. A cidade invade as águas: qual a questão dos mananciais? *Revista Sinopses*, edição especial. São Paulo: FAU/USP, julho de 1985.

<sup>82</sup> SÃO PAULO. *Boletim da Subprefeitura da Capela do Socorro*. Junho de 2007.

<sup>83</sup> SILVA, Ricardo Toledo; PORTO, Monica Ferreira do Amaral. Gestão Urbana e gestão das águas: caminhos da integração. In: *Revista de Estudos Avançados*. São Paulo: IEA, v. 17; nº 47, p. 129-145, jan/abr. 2003.

crescente. Nas proximidades do Parque Estadual ali localizado avança a ocupação precária e irregular através da abertura ilegal de loteamentos e das favelas, reatualizando a problemática da expansão urbana em áreas protegidas<sup>84</sup>. Expressão de um crescimento populacional que (ainda) se faz, sobretudo, nas fronteiras da cidade, ou, mais amplamente, nas regiões de fronteira metropolitana<sup>85</sup>. É diante desse quadro que se desenham as práticas atuais de gestão, analisadas neste trabalho.

---

<sup>84</sup> SILVA, Lucia Souza; GROSTEIN, Marta Dora. Proteção ambiental e expansão urbana: a ocupação ao sul do Parque Estadual da Cantareira. In: GROSTEIN, M. D.(org). *Ciência Ambiental: questões e abordagens*. São Paulo: Annablume; Fapesp. 2008. p.316.

<sup>85</sup> Analisando os dados de crescimento populacional dos 21 municípios conurbados da RMSP, Torres (2005) mostra que “enquanto o conjunto da região crescia a uma taxa relativamente moderada, de 1,4% ao ano na década de 1990 (...) a fronteira urbana crescia à impressionante taxa de 6,3% ao ano” (p. 109). Vale notar que, para o autor, fronteira urbana não se confunde necessariamente com as áreas periurbanas, embora, em grande parte, estas coincidam. In: TORRES, Haroldo. A fronteira paulistana. In: MARQUES, Eduardo.; TORRES, Haroldo. (org.) *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora Senac São Paulo. 2005.

## II. MORADIA PRECÁRIA: CAMPOS DE PROBLEMATIZAÇÃO E AÇÃO POLÍTICA

*A autoconstrução em favelas e periferias passou a ser vista não mais como um ‘problema’ mas como a ‘solução’ para os problemas habitacionais da população. No caso brasileiro, a resistência ao processo de remoção de favelas, que uniu moradores, lideranças políticas e parte dos setores técnicos levou a que a política de urbanização – e não a remoção – passasse a prevalecer, entre nós, a partir de início dos anos 80 (...)*<sup>86</sup>

A problemática da habitação de populações de baixa renda se constitui um importante domínio de governo, no Brasil como em outros países em desenvolvimento, acompanhando os processos de urbanização acelerada por que passam estes países a partir da primeira metade do século XX. Mas neste ponto é importante notar que aquilo que hoje chamamos de moradia precária, caracterizada pela sua inadequação às normas vigentes, a carência ou insuficiência de acesso a serviços de infraestrutura urbana, a informalidade ou ilegalidade fundiária etc., mais que um simples dado, é também uma categoria explicativa, e enquanto tal, figura, historicamente, no interior de campos polêmicos, campos mutáveis de saber-poder que formam as bases de ações e intervenções possíveis desdobradas sobre ela. Esse é um dos pontos sobre os quais nos deteremos neste capítulo, a fim de reconstituirmos ao menos minimamente as condições de desenvolvimento das duas práticas políticas discutidas neste trabalho: os dispositivos da remoção e da urbanização/regularização. Na segunda seção do capítulo, discutimos o caso específico da cidade de São Paulo mostrando os desdobramentos práticos que convertem a “solução” da habitação irregular no problema que hoje se procura gerir.

---

<sup>86</sup> CARDOSO, Adauto L. Meio ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da Região metropolitana do Rio de Janeiro. In: XI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP, 1998, Caxambu. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/PDF/1998/a191.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2010

## 2.1 MORADIA PRECÁRIA: DE PROBLEMA A SOLUÇÃO

### 2.1.1 *Do cortiço à favela: um problema a ser eliminado*

Ao longo de sua história, a moradia precária figura no interior de problematizações distintas, que se transformam e se atualizam, combinando saberes e poderes técnicos, científicos e políticos, e que se constituem como superfícies de apoio sobre as quais intervenções são demandadas e realizadas. Assim é que este tipo de moradia pode passar, em termos tanto das discussões quanto das proposições políticas mobilizadas por ela, da condição de problema a ser combatido a de possível solução a ser governada. De aberração urbanística, problema moral ou policial, a moradia precária pode passar a condição de solução habitacional possível, sempre posta como uma questão para a política, mas em perspectivas que se deslocaram e se modificaram.

No Brasil, são já muito conhecidas as ações públicas que tiveram lugar entre fins do século XIX e começo do século XX com relação aos *cortiços*, em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. As operações de combate empreendidas contra essas construções em grande parte encontravam pontos de apoio e sustentação nos saberes urbanos em voga naquele momento, que relacionavam saúde e intervenção urbana, tendo a habitação popular precária centralidade nesse processo. Construções densamente povoadas, providas de instalações e infraestrutura sanitária precárias, entre fins do século XIX e inícios do XX, os cortiços eram tidos como o “ponto vulnerável do sistema de defesa da higiene urbana”<sup>87</sup>, defendendo-se, assim, acabar com os mesmos, reformá-los ou demoli-los, “em nome da saúde pública”.

Em São Paulo a discussão se dava em um contexto de forte crescimento populacional da cidade, que evidenciava os limites da infraestrutura existente. Serviços insuficientes de abastecimento de água potável, precários serviços de saneamento e coleta de lixo faziam da cidade palco de epidemias, sobretudo entre a população pobre. Nesse sentido, entre gestores municipais, muitos deles egressos da área médica, defendia-se como necessário agir sobre os cortiços, tidos como

---

<sup>87</sup> RIBEIRO, Maria Alice Rosa. *História sem fim...inventário da saúde pública*. São Paulo: 1880-1930. São Paulo: Ed. da Unesp, 1993. p. 132.

focos de contaminação. Como bem resume a frase do Dr. Emilio Ribas, diretor do Serviço Sanitário Municipal nos primeiros anos do século XX: “Acabar com a casa insalubre é acabar com a tuberculose”<sup>88</sup>.

Se por um lado os cortiços eram vistos como uma ameaça para as condições higiênicas da cidade, por outro também representavam um problema para o controle social daquelas que eram tidas como as “classes perigosas”. Tratando-se de espaços habitados por trabalhadores pobres, migrantes, e no caso da cidade do Rio de Janeiro, com forte presença de escravos recém-libertos, os cortiços eram também tidos como “focos de vício” e de transgressões, lugares suspeitos em potencial. Sob essa aura, reafirmada por legisladores, gestores e oficiais de polícia, é que os despejos e demolições puderam até mesmo ser publicamente celebrados como um serviço prestado à boa ordem da cidade<sup>89</sup>.

Os efeitos gerados pelas práticas de repressão e inibição aos cortiços são conhecidos. Se na cidade do Rio de Janeiro tem relações com o encaminhamento da população pobre para os morros e futuras favelas<sup>90</sup>, em São Paulo, a escassez crescente desse tipo de habitação, presente nas regiões centrais da cidade, tem repercussões no que seriam os primeiros momentos do processo de expansão periférica, com a busca, por parte de trabalhadores pobres, por lotes baratos em regiões distantes do centro, processo incentivado pelo poder público municipal, com o incentivo à construção de vilas operárias nos subúrbios. Esses seriam, contudo, apenas os primeiros momentos de um processo que só encontraria plenas condições de desenvolvimento a partir dos anos 20, ganhando grande fôlego a partir da década de 1940, com a consolidação progressiva do modelo de expansão periférica, que discutiremos no item 2.2 deste capítulo. Nestes anos começava a ser gestado outro modelo de moradia precária, que viria a predominar nas décadas seguintes: aquela estabelecida no loteamento irregular e na favela.

A *favela* é, certamente, exemplo paradigmático quando se busca perceber as formas pelas quais a habitação popular precária se torna objeto de práticas de

---

<sup>88</sup>RIBEIRO, Maria Alice Rosa. *História sem fim...inventário da saúde pública*. São Paulo: 1880-1930. São Paulo: Ed. da Unesp, 1993. p. 136.

<sup>89</sup> CHALHOUN, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1996.

<sup>90</sup> ZALUAR, Alba.; ALVITO, Marcos. *Um século de favela*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999; VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

governo e os campos de problematização sobre as quais estas se apoiam. Tendo atravessado um século<sup>91</sup> e se estabelecido como marca da paisagem das grandes cidades brasileiras, talvez nenhum outro tipo de habitação precária tenha mobilizado maior quantidade de discursos, jurídicos, políticos e acadêmicos. A experiência da cidade do Rio de Janeiro neste ponto é ilustrativa, uma vez que, na condição de capital da República, configurava-se como laboratório das políticas urbanas da primeira metade do século XX.

Entendida como problema praticamente desde o seu nascimento, a favela, como o cortiço, figura, já nos seus primórdios, numa abordagem sanitaria que cedo recomenda sua remoção. Como mostra Burgos<sup>92</sup>, discutindo a questão na cidade do Rio de Janeiro, a condição pela qual a favela é inicialmente trazida a debate público é sua caracterização como *aberração urbanística*, proposta no Código de Obras Municipais de 1937, condição pela qual não poderia figurar nos mapas oficiais da cidade. Tal postura implicaria as ações propostas para as favelas naquele período, recomendando-se sua remoção e o encaminhamento de seus moradores para alojamentos provisórios construídos pelo Estado.

Foram necessárias décadas de luta jurídica para que a favela fosse formalmente reconhecida, como argumenta Soares Gonçalves<sup>93</sup>. Analisando a legislação urbana referente a este tema, e sua expressão na cidade do Rio de Janeiro, o autor chama a atenção para o que ele nomeia como processo de *(des)construção jurídica das favelas*, um processo ambíguo onde são construídos e reforçados conceitos jurídicos relativos a estes espaços, sem formular uma resposta jurídica definitiva ao problema dos mesmos. Nesse sentido, argumenta o autor, a legislação, ao mesmo tempo em que abria a possibilidade para o reconhecimento formal das favelas, reafirmava sua natureza jurídica precária. Exemplo disso seria a Lei das Favelas (lei no. 2.875 de 1956), que proibia por um período de dois anos qualquer expulsão de moradores de favela, ao mesmo tempo em que instituía a obrigatoriedade desses moradores deixarem suas casas uma vez construídas

<sup>91</sup> A favela remonta a fins do século XIX no Rio de Janeiro, ainda que só tenha se estabelecido mais fortemente entre as décadas de 1930 e 1940 naquela cidade. Em São Paulo, a favela só viria a ter importância numérica a partir da década de 1970.

<sup>92</sup> BURGOS, Marcelo Baumann. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A. e ALVITO, M. *Um século de favela*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 27.

<sup>93</sup> SOARES GONÇALVES, Rafael. *Les favelas de Rio de Janeiro: histoire et droit XIXe et XXe siècles*. Paris: L'Harmattan, 2010.

moradias populares pelo poder público<sup>94</sup>. Assim, a lei, ao mesmo tempo em que criava um direito (provisório, note-se) de ocupação, instituía a base jurídica para os grandes processos de remoção da década seguinte. Essa ambiguidade legal se traduzia na ambiguidade prática do tratamento das favelas, em que se alternavam ações de tolerância e intolerância, preconizando ora sua remoção, ora seu melhoramento, movimento que seria rompido na década de 60, quando tem início um processo massivo de remoções na cidade.

O processo de construção jurídica da favela é acompanhado de um processo de construção simbólica, que ao longo de sua história a fez figurar no debate político e social em termos médico-sanitaristas, morais, policiais. O debate da favela como problema moral, lugar de sedição e criminalidade, justifica, entre os anos 40 e 50, a incursão de cruzadas religiosas, em ações articuladas com a gestão pública, destinadas a “assistência material e moral” de seus habitantes<sup>95</sup>. A essas cruzadas devem-se alguns dos primeiros serviços de melhoramentos básicos em favelas do Rio de Janeiro, desenhados ainda nas décadas de 40 e 50, não como fruto do embate político, mas como espécie de concessão que intenta, justamente, fazer calar os protestos<sup>96</sup>.

Se por um lado a problematização da favela que punha seu morador como objeto de uma espécie de “poder civilizador” do Estado pôde orientar ações de moralização e melhoramentos no espaço, também funcionou acionando as práticas da remoção. A forma como esse processo se dá no Brasil já foi bastante discutida, mostrando o caráter autoritário e violento das intervenções<sup>97</sup>. São práticas que se sustentam em avaliações que combinam julgamento moral e os discursos científicos em voga no período, segundo os quais a favela é um problema para o conjunto da cidade e para seus próprios moradores. Tida por espaço anti-higiênico, suspeito de sedição e contágio, sua erradicação, com encaminhamento de seus moradores para

---

<sup>94</sup>SOARES GONÇALVES, Rafael. *Les favelas de Rio de Janeiro: histoire et droit XIXe et XXe siècles*. Paris: L'Harmattan, 2010. p. 142.

<sup>95</sup> Trata-se das ações empreendidas pela Fundação Leão XIII e mais tarde pela Cruzada São Sebastião. Cf. BURGOS, Marcelo Baumann. *Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro*. In: ZALUAR, A. e ALVITO, M. *Um século de favela*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 29.

<sup>96</sup>*Ibidem*.p. 29.

<sup>97</sup> Sobre este assunto, ver, por exemplo: VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma casa*. Análise do Programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978; PERLMAN, Janice. E. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Tradução de Valdivia M. Portinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977 (Coleção Estudos Brasileiros, v. 18); SOARES GONÇALVES, R. *op. cit.*, dentre outros.

conjuntos habitacionais construídos pelo poder público seria, ao mesmo tempo, uma intervenção moralizante e modernizadora, ao eliminar habitações precárias identificadas com modos de vida tidos como condenáveis<sup>98</sup>.

É certo que as práticas incidentes sobre favelas têm um lastro político que mostra que em momentos de abertura democrática privilegiam-se as práticas de melhoramentos enquanto nos momentos de recrudescimento político reaparecem as práticas da remoção. Nesse sentido vale lembrar que a primeira prática significativa de remoções se deu ainda no período autoritário do Estado Novo (1937-1945), com a experiência dos Parques Proletários, na década de 40. Os Parques Proletários eram espaços de transferência temporária dos moradores removidos enquanto o Estado construía casas definitivas nos lugares ocupados pelas favelas. Conforme mostra Valladares<sup>99</sup>, o programa construiu apenas três parques, tendo sido transferidas oito mil pessoas, provenientes de quatro favelas removidas. Além do número limitado de intervenções o retorno previsto dos moradores para o espaço original não se realizou, e anos mais tarde os próprios parques passaram a ser considerados favelas.

Mas foi na década de 1960 que o dispositivo da remoção foi utilizado de forma massiva como política para lidar com a irregularidade urbana, com a criação, pelo Governo Federal, da Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (Chisam), cuja missão declarada era exterminar com as favelas<sup>100</sup>. Neste momento tem lugar o maior processo de remoções da história do país, com as práticas empreendidas no antigo estado da Guanabara (Rio de Janeiro), período em que teriam sido removidas mais de 100 mil pessoas, encaminhadas para grandes conjuntos habitacionais construídos pelo Estado<sup>101</sup>.

As razões pelas quais cresce o uso dessa prática nesse período são múltiplas e complexas, e já foram objeto de diferentes estudos. Segundo Valladares<sup>102</sup>, um dos elementos que facilitaram a opção pela remoção em massa naquele momento

<sup>98</sup> PERLMAN, Janice. E. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Tradução de Valdívnia M. Portinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977 (Coleção Estudos Brasileiros, v. 18).

<sup>99</sup> VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma casa*. Análise do Programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978 p. 23.

<sup>100</sup> BURGOS, Marcelo Baumann. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A. e ALVITO, M. *Um século de favela*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999..

<sup>101</sup> VALLADARES, Lícia do Prado. *op. cit.*

<sup>102</sup> *Ibidem*.



foi o fato de que, com as mudanças na estrutura política a partir do Golpe Militar de 1964, enfraquece-se o papel político eleitoral das favelas, que justificaram por muito tempo as ações ambíguas com relação às mesmas. Em um contexto de recrudescimento político, o potencial de articulação presente entre os moradores das favelas também representavam um problema a que as remoções poderiam pôr fim ou desconcertar.

Vale lembrar que esse movimento não se restringia ao Brasil, acompanhando o processo de urbanização acelerada porque passavam outros países em desenvolvimento. Desde a década de 1950 muitos destes países empreenderam processos de remoção, internacionalmente conhecidos como processos de *slum clearance*. Como lembra Mukhija<sup>103</sup>, apontando para um contexto mais geral das ações em países em desenvolvimento, havia nesses processos certo “desdém pelas condições de habitação dentro das favelas”, ao mesmo tempo em que se sustentavam na crença de que estas deveriam ser demolidas e seus moradores realocados “em habitações novas e modernas”, representadas pelos grandes conjuntos habitacionais construídos pelo Estado.

### 2.1.2 Campos de contestação das grandes remoções

São múltiplos os fatores que, em seu conjunto, fazem com que a prática da remoção como política para favelas seja fortemente questionada, nacional e internacionalmente, a partir de fins dos anos 1960. Por um lado, tais políticas despertaram fortes reações por parte dos moradores, que conseguiram se organizar em movimentos e mobilizar reações, no caso brasileiro, a despeito do contexto autoritário. Estudos mostram ainda que os limites financeiros postos aos países em desenvolvimento para levar adiante os processos de remoção e a construção de grandes conjuntos habitacionais tiveram papel relevante na perda progressiva de importância desse dispositivo<sup>104</sup>. Nesse sentido vale lembrar que no Brasil, uma das hipóteses aventadas para a decadência da opção remocionista seria o deslocamento do público-alvo do Banco Nacional de Habitação (BNH), que passa a

---

<sup>103</sup> MUKHIJA, Vinit. *Squatters as developers? Slum redevelopment in Mumbai*. Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2003. p. 71.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

utilizar parte dos recursos disponíveis para remoção em financiamento de projetos habitacionais para as classes média e alta<sup>105</sup>.

Mas as condições que estão na base desse deslocamento do lugar das remoções são múltiplas e atravessam diferentes escalas. Na confluência desses fatores começa a se desenhar também a crítica teórica das práticas de remoção, que conduziria a moradia precária a outro campo de problematização, que aos poucos a apresenta não mais como um *problema* a ser eliminado, mas como uma *solução* possível para a questão habitacional popular dos países em desenvolvimento, a que caberia aos governos respeitar e potencializar, ganhando força, a partir daí, os argumentos favoráveis às práticas de melhoramentos e regularização de assentamentos.

Esses argumentos ganharam notoriedade internacional a partir de estudos como os do arquiteto e planejador inglês John Turner<sup>106</sup>, que apontam para o que seriam pressupostos equivocados do poder público sobre o espaço da moradia para os pobres, motivo pelo qual, argumenta o autor, os programas habitacionais públicos em países em desenvolvimento não logravam sucesso. Segundo Turner, os conjuntos habitacionais que ele observara no Brasil, como em outros países em desenvolvimento, eram “formas diretas de impor padrões e maneiras de viver fortemente inadequadas à massa das populações urbanas em seu atual estágio de desenvolvimento”<sup>107</sup>. Para populações pobres, argumenta o autor, fatores como localização e segurança da posse seriam mais importantes que as características físicas da construção, como conforto e aparência externa, por exemplo. A importância da localização estaria na valorização de melhores condições de acesso aos postos de trabalho, e a segurança da posse ao permitir “construir aos poucos sua casa, sem se endividar”<sup>108</sup>. Todos esses seriam fatores que o poder público ignorava ao encaminhar moradores para conjuntos habitacionais distantes do centro,

---

<sup>105</sup> BURGOS, Marcelo Baumann. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A. e ALVITO, M. *Um século de favela*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

<sup>106</sup> TURNER, John. C. Habitação de baixa renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras. In: *Revista Arquitetura*, n.º. 68, p. 17-19, set. 1968a.; TURNER, J. C. Barreiras e canais para o desenvolvimento habitacional nos países em vias de desenvolvimento. In: *Revista Arquitetura*, n.º. 68, p. 20-26, set. 1968b.

<sup>107</sup> TURNER, J. C. *op. cit.* 1968a, p. 18.

<sup>108</sup> *Idem*, p. 19.

impondo-lhes ainda o endividamento de longo prazo pelas parcelas da nova moradia.

Ainda na argumentação de Turner, as “modernas normas de planejamento e construção”, aplicáveis à edificação de habitações de classes médias e altas, ao serem impostas às construções habitacionais das populações de baixa renda atentariam contra aquilo que a moradia precária teria de mais atrativo para estas populações: os baixos preços<sup>109</sup>. Segundo o autor, as moradias autoconstruídas representariam, ainda, grande vantagem econômica em relação às construídas pelo poder público, pois contavam com recursos não monetários, como a ajuda de parentes e vizinhos na construção. Em suma, em países em contexto de rápida urbanização, onde o poder público mostrava limites econômicos claros de atendimento à demanda da moradia popular e a grande maioria dessas populações, pelas suas condições de pobreza, não teria acesso ao mercado formal de habitação, a aceitação e reconhecimento das construções informais poderiam se apresentar como uma resposta efetiva ao problema habitacional popular. Cabendo ainda considerar que, na medida em que o Estado reconhecesse esses assentamentos, conferindo aos moradores a segurança na posse, estes investiriam progressivamente nas suas casas, fazendo caminhar para um melhoramento geral das condições habitacionais populares.

Sob influência dos argumentos defendidos por Turner, uma nova abordagem das políticas habitacionais se desenha e ganha força em países em desenvolvimento (dentre os quais o Brasil) em detrimento daquelas até então baseadas na remoção com encaminhamento para conjuntos habitacionais. São abordagens que “ênfatisam as características positivas do *upgrading* a custos relativamente baixos nos assentamentos existentes”, como lembram O’hare *et al*<sup>110</sup>, preconizando, a partir daí, as políticas de melhoramento *in situ*, com provisão de equipamentos, serviços e urbanização dos assentamentos precários. Nessa nova abordagem, os processos de melhoramentos e regularização desses assentamentos passam a ser vistos como uma solução de baixo custo para abrigar populações pobres; eficientes, ao mesmo tempo, uma vez que é suposto que com a segurança

---

<sup>109</sup> TURNER, John. Barreiras e canais para o desenvolvimento habitacional nos países em vias de desenvolvimento. In: *Revista Arquitetura*, n.º. 68, p. 20-26, set. 1968b. p. 20.

<sup>110</sup> O’HARE, G. *et al.* « A review of slum housing policies in Mumbai » *Cities*, vol. 15, no. 4, pp.269-283, 1998 p. 278.

legal da propriedade, os próprios moradores teriam interesse em melhorar suas casas, fazendo do processo autofinanciável.

Assim, o questionamento das remoções para grandes conjuntos habitacionais, se por um lado se fazia pela crítica à “erradicação de um estilo de vida”<sup>111</sup>, por outro também se fazia pela sua desfuncionalidade econômica, enfatizada por Turner ao argumentar que “a casa feita por conta própria custa a metade do preço daquela construída pelo empreiteiro comercial”<sup>112</sup>, donde o incentivo e a defesa dos programas de melhoramentos dos assentamentos estabelecidos. Tais argumentos ganham força, inclusive, junto a agências multilaterais, financiadoras de projetos de habitação, que apontam para a viabilidade e eficiência econômica das práticas de urbanização/regularização em relação àquelas baseadas nas remoções. O’Hare *et al.* resumem tal processo ao mostrarem os princípios sobre os quais passaram a se basear instituições como o Banco Mundial:

A abordagem do Banco Mundial era baseada nas implicações de três conceitos relativamente simples: ‘affordability’, ‘recuperação dos custos’ e ‘replicabilidade’. ‘Affordability’ significava adotar uma abordagem realista para o suprimento de habitação, em termos daquilo que os pobres urbanos podiam realmente pagar, reconhecendo que, ao menos inicialmente, os padrões de tal habitação ficariam abaixo das normas convencionais. A ‘recuperação dos custos’ estava relacionada ao conceito de affordability e implicava uma política de pagamento pelo usuário ao invés da adoção de subsídios. Os padrões previstos deveriam, então, ser baseados naquilo que pode ser pago pelos consumidores, mais do que em desenhos ideais. ‘Replicabilidade’ completa o processo aparentemente lógico desta abordagem para a qual se os custos são cobertos por serem acessíveis para os grupos atingidos, então a repetição bem sucedida de tais projetos se torna provável, conduzindo a um melhoramento total na provisão habitacional<sup>113</sup>.

Nos termos em que a discussão então se estabelece, entende-se que uma das condições para a produção de serviços urbanos a baixos custos seria baixar o rigor das normas para seu estabelecimento. Na questão habitacional isso se faria permitindo e encorajando “a utilização de materiais de construção menos custosos

<sup>111</sup> PERLMAN, Janice. E. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Tradução de Valdivia M. Portinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977 (Coleção Estudos Brasileiros, v. 18)

<sup>112</sup> TURNER, John. C. Habitação de baixa renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras. In: *Revista Arquitetura*, n.º. 68, p. 17-19, set. 1968a; p. 18.

<sup>113</sup> O’HARE, G. *et al.* « A review of slum housing policies in Mumbai » *Cities*, vol. 15, no. 4, pp.269-283, 1998. p. 278 (tradução nossa).

(...), encorajando ou fornecendo uma construção mais densa, utilizando menos terreno por unidade habitacional”<sup>114</sup>, entendendo que tais princípios permitiriam reduzir o custo da habitação fazendo-a, assim, ao alcance de um maior número de pessoas.

Mais recentemente, a ocorrência e a crítica de processos em que a construção habitacional se faz por orientações semelhantes, que por vezes primam pela viabilidade econômica em detrimento da qualidade construtiva, e as consequências que estes acarretam, não só do ponto de vista da qualidade das construções, mas mesmo da pretensa integração desses assentamentos irregulares à “cidade oficial”, restituem tais práticas a um campo de debates e disputas em torno do uso e alcance desses mecanismos excepcionais ou de flexibilização das normas vigentes.

É certo que o recurso a tais mecanismos se coloca como centro de um embate político, sendo demanda dos moradores irregulares e/ou seus representantes, e é entendido como a aplicação justa de critérios desiguais a áreas que se constituíram de forma diferente do restante da cidade. Neste caso entrariam em discussão não só os parâmetros construtivos, mas ainda os locais de construção, as dimensões ideais de lotes, enfim, muitas das regulações que regem o uso e a ocupação do solo urbano.

Mas é importante notar que esse recurso também se converte em meio possível para o governo desses espaços e populações, em uma situação em que os pressupostos de Turner sobre a provisoriedade das favelas são contestados pela sua permanência e crescimento nas décadas seguintes às elaborações do autor. Em uma configuração em que se parte do que já está estabelecido (a ocupação irregular como um fato), muitas vezes trabalha-se com um gradiente de situações mais e menos favoráveis (e neste ponto atuam parâmetros apoiados nas chamadas ‘áreas de risco’, áreas de interesse imobiliário, áreas de interesse público etc.), buscando agir sobre umas e outras, sabendo que jamais se as controlará de fato, em um quadro em que a questão habitacional popular propriamente dita permanece como um desafio, e os processos de formação desses espaços precários permanecem em pleno curso, de que a tentativa desesperada de cerco físico às favelas, noticiada em

---

<sup>114</sup> OSMONT, Annik. *La banque mondiale et les villes: du développement à l’ajustement*. Paris : Éditions Karthala, 1995.p. 32.

2009 na cidade do Rio de Janeiro<sup>115</sup>, ou mesmo o crescimento irregular explosivo em áreas ambientalmente protegidas em São Paulo, são manifestações importantes.

Dessa forma, a flexibilização das regulações urbanas se coloca no centro de um debate social e político no qual é acionada como elemento propiciador de acesso à moradia, ao mesmo tempo em que pode atuar na reprodução das desigualdades, ao ser traduzida como meio de realização da eficiência econômica. Nesse sentido ganha significado a observação feita por Cardoso, a propósito de um dos mais elogiados programas nacionais de urbanização de favelas, o Programa Favela Bairro, em curso na cidade do Rio de Janeiro desde a década de 1990. O autor nota como em alguns casos

não são adotados padrões mínimos de densidade ou de condições habitacionais e os padrões de acessibilidade são bastante flexíveis. Ou seja, o desadensamento limita-se ao mínimo necessário para provimento da acessibilidade e da oferta de equipamentos e toma-se como dado que as condições de moradia terão melhora progressiva com o investimento individual dos moradores, motivado e potencializado pela urbanização da área. Os padrões mínimos são adotados apenas para a infra-estrutura e para o reassentamento de população em área de risco. A acessibilidade não é garantida para todas as moradias, mas define-se, caso a caso, a partir da implantação de uma via carroçável que se situe a uma distância razoável das moradias. Nesse sentido, a urbanização não elimina os 'becos' nem as moradias aglomeradas, muitas vezes sem condições adequadas de iluminação e ventilação<sup>116</sup>

\*\*\*

Os dispositivos de urbanização e regularização de assentamentos precários são hoje práticas consolidadas no Brasil, previstas no Estatuto da Cidade. As primeiras práticas desse tipo se desenvolveram ainda na década de 1980, em grande parte influenciada pelos argumentos de J. Turner. O aparato jurídico constituído a partir da Constituição Democrática de 1988 retirou qualquer condenação formal às favelas, ao mesmo tempo em que proibiu as políticas habitacionais pautadas em remoções, tais quais aquelas empreendidas entre as

<sup>115</sup> Em 2009 começaram a ser construídos pelo Estado, na cidade do Rio de Janeiro, muros cercando algumas de suas favelas, com a justificativa de tentar frear sua expansão em áreas ambientalmente protegidas (os chamados ecolimites). As ações causaram muitas polêmicas, envolvendo moradores, políticos, intelectuais e até mesmo órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas. A despeito das críticas suscitadas, em setembro do mesmo ano a imprensa já anunciava a finalização de um dos muros, no morro Dona Marta. Cf. Muro no Dona Marta para evitar expansão da favela sobre a mata já está 90% pronto. In: *Jornal O Globo*, edição *online* de 16 set. 2009.

<sup>116</sup> CARDOSO, Adauto Lucio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. In: *Cadernos Metrópole*, n. 17, p. 219-240, 1º. Semestre de 2007. p. 232.

décadas de 1960 e 70<sup>117</sup>. Os processos de regularização fundiária são hoje previstos e viabilizados por instrumentos estabelecidos na legislação federal, como a *Usucapião Urbano Individual ou Coletivo*, para assentamentos estabelecidos em áreas privadas e a *Concessão de Uso Especial para fins de moradia*, para ocupações urbanas estabelecidas em áreas públicas. É preciso lembrar que a consolidação de tais instrumentos representa o atendimento de demandas populares antigas, vocalizadas através de movimentos sociais e representantes parlamentares que atuaram na elaboração do texto constitucional.

Em relação aos processos de regularização em áreas de interdição ambiental, resolução federal que rege a matéria estabelece esta possibilidade, tomando como data limite da ocupação a mesma estabelecida pelo Estatuto da Cidade, o ano de 2001<sup>118</sup>. Mais recentemente, a possibilidade de regularização de áreas de ocupação interdita foi estendida para ocupações estabelecidas até o ano de 2007, através da edição da Lei federal 11.977/09 (que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida). A nova lei traz, no seu capítulo III, normas nacionais para a regularização fundiária, e, dentre seus pontos mais sensíveis está a previsão da regularização em áreas de proteção permanente (APPs), áreas cuja restrição à ocupação encontra-se, em princípio, entre as mais rigorosas. Tais flexibilizações, que não se fazem sem polêmicas, dão conta dos embates atualmente travados em torno das questões que opõem moradia e meio ambiente.

Ao fazermos a reconstituição histórica dos dispositivos da remoção e regularização, não excluimos, certamente, a presença de um e outro nos embates políticos e movimentos populares, antes, buscamos repor o caráter móvel dessas práticas, recuperando minimamente seu campo de debate. Esse esforço é de fundamental importância para os propósitos deste trabalho, pois permite retirar o caráter dado por conhecido de tais práticas, reconduzindo-as ao seu campo polêmico, ao indagar sobre as formas pelas quais elas atuam no interior de certas problematizações políticas.

Nos capítulos seguintes buscaremos desenvolver tais questões ao acompanharmos e discutirmos, a partir do trabalho etnográfico, as formas pelas

---

<sup>117</sup> SOARES GONÇALVES, Rafael. A política, o direito, e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. *Revista Urbana*, Campinas, ano 1, n. 1, p. 1-23, set./dez. 2006. Disponível em: <[www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo2.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo2.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2010.

<sup>118</sup> Cf. Resolução Conama n.º. 369, de 28 de março de 2006.

quais as práticas de remoção e regularização atuam hoje em áreas de mananciais em São Paulo. Antes disso cumpre, no entanto, discutirmos a especificidade da ocupação urbana irregular na cidade, pela qual o crescimento das favelas como solução habitacional popular pode ser por muito tempo evitado através do amplo desenvolvimento do modelo baseado na autoconstrução da casa própria em loteamentos clandestinos e periféricos.

## 2.2 MORADIA PRECÁRIA: DE SOLUÇÃO A PROBLEMA

*[na década de 1940] em São Paulo criavam-se as condições para a proliferação de uma solução habitacional arcaica e precária, baseada na combinação de loteamentos privados especulativos com o auto-empresendimento da casa própria. Ainda que esta solução não tenha sido elaborada de propósito, em termos técnicos ou políticos, não foi por acaso que surgiram condições tão propícias. A forma como o Executivo e o Legislativo (nos âmbitos municipal, estadual e federal) trataram – ou deixaram de tratar – a expansão dos loteamentos e suas condições de ocupação e comercialização, foi decisiva para a consolidação do modelo de produção baseado no auto-empresendimento”<sup>119</sup>.*

As novas dinâmicas sociais e econômicas que ganham força no país a partir da década de 1940 dão às cidades e às questões urbanas importância e dimensão até então desconhecidas, cenário em que São Paulo tem importante papel, por sua condição de ponta de lança no processo que começa a se desenvolver naquele momento e que ao longo das décadas seguintes conduziria o país para uma nova estrutura produtiva de base urbano-industrial. Dentre as questões que então se apresentam, aquela referente à habitação popular ganha destaque, com o grande crescimento populacional urbano que se desenvolve a partir deste momento, comandado em grande parte pelos migrantes que deixam o campo em direção à cidade, atraídos pelos empregos industriais. Os números ilustram esse processo, quando se nota que no período entre 1940 e 1950 São Paulo teve sua população

---

<sup>119</sup> BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 2002. p. 287. A discussão que se faz nesse item é baseada basicamente nesta obra e também em GROSTEIN, Marta Dora. *A cidade clandestina: os ritos e os mitos (o papel da ‘irregularidade’ na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo. 1900-1987)*. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 1987.



aumentada de 1,3 para 2,2 milhões de pessoas<sup>120</sup>. Assim, o estabelecimento das condições para o desenvolvimento produtivo implicava, de algum modo, dar conta também da questão habitacional criada por essas novas dinâmicas em curso. A questão é levada a debate em nível nacional, e em São Paulo em particular.

Até a década de 1940 o mercado privado de moradia de aluguel conseguia atender a demanda presente na cidade, ainda que não se deva esquecer as péssimas condições de habitabilidade que caracterizavam muitos cortiços, objetos de intervenções sanitárias no começo do século, como se discutiu anteriormente. De todo modo, até este momento a moradia popular era baseada, sobretudo, no aluguel, e sua demanda, em grande parte, atendida pelo mercado de locação. As condições que começam a se desenhar a partir dos anos 1940, com a urbanização acelerada e o grande crescimento da população, impuseram limites a esse modelo, instalando uma grande crise habitacional.

Nabil Bonduki<sup>121</sup> aponta como um dos elementos propiciadores dessa crise a Lei do Inquilinato, lei federal de 1942, e sua determinação sobre o congelamento dos aluguéis, invocada com o pretense objetivo de proteger os inquilinos dos aumentos abusivos, e que tivera o efeito de tumultuar o mercado de locação, ao desestimular a produção ou oferta de imóveis de aluguel pelos proprietários. A elevação do valor dos aluguéis se constituía em sério problema em cidades como São Paulo, onde os investimentos na renovação urbana e o aquecimento do setor imobiliário nos anos de guerra deslocaram recursos do setor habitacional popular para outras construções mais lucrativas em áreas centrais da cidade. A Lei do Inquilinato se apresentava, portanto, com o propósito de frear esse processo, mas terminou por ter efeitos agravantes da situação, cujos desdobramentos seriam os numerosos despejos de moradores, promovidos por proprietários descontentes com o congelamento dos aluguéis, e que buscavam dar fins mais lucrativos a seus imóveis<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 2002. p. 248.

<sup>121</sup> *ibidem*.

<sup>122</sup> Segundo Bonduki, entre os anos de 1945 e 1946 ocorreram mais de 8 mil ações de despejo, formalmente registrados. Considerando uma família por ação de despejo, frisa o autor, esse número representava aproximadamente “45 mil pessoas desalojadas no curto período de dois anos, numa conjuntura de absoluta carência de moradias na cidade”. *ibidem*, p. 257.

No contexto de industrialização e urbanização em curso, a relação entre oferta e demanda de moradias se deteriora progressivamente, ao combinarem-se o aumento populacional intenso e a oferta cada vez mais limitada de moradia popular, vindo a se configurar, ainda na década de 1940, uma séria crise habitacional em São Paulo. É nesse momento que surgem as primeiras favelas na cidade, localizadas em áreas centrais, compostas muitas vezes de despejados ou de pessoas que não tinham condições de arcar com os custos do aluguel. Contudo, ao contrário de cidades como o Rio de Janeiro, que cedo conhecera a realidade marcante das favelas, esta modalidade de habitação ainda não se estabeleceria neste momento em São Paulo, sendo as poucas unidades existentes removidas, e seus moradores encaminhados para alojamentos provisórios. Por condições próprias da cidade a autoconstrução da casa própria em loteamentos periféricos representaria a principal resposta à crise habitacional deste momento, como lembra Bonduki:

Formada pelo mesmo estrato social da favela, a periferia foi preferida pelos milhares de trabalhadores despejados e migrantes recém-chegados. Por razões urbanísticas, culturais e econômicas, as favelas e outras formas de ocupação de terra não cresceram em São Paulo como no Rio de Janeiro, Recife e Salvador, cidades em que porcentagens significativas de suas populações já viviam, nos anos 40 e 50 em áreas invadidas e nas quais foram desenvolvidas políticas públicas voltadas para remover favelados (...). Como resposta à crise de habitação, a construção, pelos próprios trabalhadores de casas individuais em loteamentos periféricos foi a alternativa que se revelou mais fecunda e que, nas condições da cidade de São Paulo, podia expandir-se quase sem limites<sup>123</sup>

Em parte isso explica que em São Paulo as grandes remoções com encaminhamento para conjuntos habitacionais construídos pelo poder público, discutidas no item anterior, não tenham encontrado na cidade a mesma expressão que aquelas empreendidas sobre as favelas cariocas. Em São Paulo, a autoconstrução da casa própria em loteamentos periféricos irregulares cumpriu, durante décadas, o papel de suprir a demanda habitacional não atendida pelo mercado formal nem pela produção pública de moradias, impedindo com isso o crescimento das favelas. O modelo consolidou-se, assim, como uma espécie de *solução* (ainda que precária e irregular) desde cedo apresentada para a demanda

<sup>123</sup>BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 2002. p. 264.

habitacional popular, se não de forma intencional, razoavelmente tolerada pelo poder público ao longo do tempo, e muitas vezes até mesmo estimulada pelos efeitos previstos e imprevistos da legislação.

As grandes extensões de terras existentes em regiões distantes do centro da cidade, de propriedade particular, permaneceram, durante as primeiras décadas do século XX, com ocupação escassa. Por tratar-se de áreas rurais, com precárias ou inexistentes vias de acesso, seus proprietários não conseguiam atrair compradores da classe média, ainda que isso fosse tentado. A crise habitacional instaurada na década de 1940 viria, contudo, fornecer amplo mercado para essas terras, através do trabalhador que não conseguia mais arcar com as despesas do aluguel nas regiões centrais da cidade. Inicia-se, assim, um modelo que presidiria a expansão urbana de São Paulo por décadas, baseado na abertura de loteamentos em grande parte precários e irregulares (condição que os fazia mais baratos, mais acessíveis, portanto, para o mercado a que se dirigia), na existência de uma demanda crescente, e por fim, nas ações do poder público com relação a tais processos.

Equacionar o problema da moradia popular é questão que se coloca na pauta nacional ao mesmo tempo em que ganham impulso a industrialização e urbanização no país entre as décadas de 1940 e 50. Se em determinados momentos ou espaços, como a cidade do Rio de Janeiro, a remoção de favelas com encaminhamento para conjuntos construídos pelo Estado foi mobilizada como resposta política para a questão, aquilo que Bonduki nomeia como “facilitação do acesso a periferia” (ainda que em condições precárias) aparece como outro mecanismo de gestão da demanda habitacional urbana, que encontra terreno fértil em São Paulo.

As bases legais que puderam facilitar o acesso à periferia como resposta barata à demanda habitacional popular, atravessam vários níveis administrativos. Cumpre lembrar a legislação federal de 1937 (Decreto-Lei 58), a qual regulamenta as condições jurídicas de abertura de loteamentos, sem estabelecer exigências urbanísticas para a abertura dos mesmos e sem prever instrumentos de penalização dos loteadores irregulares. Desse modo, a lei estabelece condições propícias para a abertura de loteamentos, ao facilitar o rebaixamento dos custos para tal, ao mesmo

tempo em que possibilita a proliferação de lotes em condições urbanísticas precárias<sup>124</sup>.

No nível municipal, essas condições se colocam com as possibilidades abertas pelo Código de Obras de 1934, o qual elimina a exigência de alvará para abertura de loteamentos, sem prever ainda meios de penalização da clandestinidade<sup>125</sup>. Por outro lado, indiretamente, o ritmo lento com que se aprovava a abertura de loteamentos quando dos pedidos requeridos pelos loteadores, e mesmo a ausência de uma estrutura institucional adequada para lidar com a questão, criavam condições propícias para o crescimento irregular e clandestino da cidade<sup>126</sup>.

Nesse contexto forjam-se os elementos que facilitam a expansão irregular periférica da cidade, a despeito dos problemas a ele atrelados, não só do ponto de vista das condições de vida dos moradores aí instalados, mas ainda do ponto de vista da gestão municipal, como a impossibilidade de cobrança de impostos em muitas dessas áreas, ou a necessidade de estender serviços de infraestrutura até elas. Assim, o desenvolvimento do modelo de expansão periférica se fez logo cedo acompanhar de processos de regularização, seja como resposta a demandas populares, seja como meio de sanar os problemas mencionados.

A primeira oficialização de vias particulares ocorrera já em 1916, quando a questão da irregularidade urbana ainda se colocava em outros patamares e de outra maneira<sup>127</sup>. Mas é apenas na década de 1950, quando o crescimento periférico já era um fato marcante na cidade, que tem início os grandes processos de regularização em massa. Em 1953, após tramitação que atravessara duas legislações municipais, por encontrar resistências por parte daqueles que questionavam o modelo de expansão em curso, um projeto de regularização em massa é aprovado e executado na cidade. A despeito de melhorar as condições de vida dos habitantes beneficiados, o que gera os conhecidos dividendos político-

---

<sup>124</sup> BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 2002. p.289.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> GROSTEIN, Marta Dora. *A cidade clandestina: os ritos e os mitos (o papel da 'irregularidade' na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo. 1900-1987)*. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 1987.

<sup>127</sup> Em 1930 “já havia um cinturão vasto e descontínuo de loteamentos (...)”, mas estes não eram concebidos “com o objetivo de se vender lotes para trabalhadores, mas sobretudo uma alternativa de investimento”. BONDUKI, N. *op. cit.* p. 284.

eleitorais para seus realizadores, o processo cria efeitos que reiteram o modelo baseado na abertura de loteamentos sem infraestrutura, ao gerar em loteadores e moradores “uma expectativa de que, mais cedo ou mais tarde o poder público traria benfeitorias”<sup>128</sup>. A reprodução deste processo, baseado na abertura irregular de loteamentos e sua posterior regularização, se estenderia aos períodos seguintes. Em 1962 e 1968 viriam novos projetos de regularização em massa, ainda frequentes, a despeito do momento político autoritário por que passava o país<sup>129</sup>.

A década de 1970 traz mudanças importantes no que diz respeito à regulação do uso e ocupação do solo urbanos. Em São Paulo é editada a Lei de Zoneamento, em 1972, instalando medidas mais rigorosas para a abertura de loteamentos. Em nível federal, a edição da Lei 6766 de 1979 (Lei Lehmann) também traz restrições ao parcelamento do solo, criando ainda os instrumentos legais para acionar criminalmente o loteador<sup>130</sup>. Junto a outros fatores, como a crise econômica que toma impulso nesse período e que fez cair o poder de compra dos trabalhadores, ou mesmo o limite objetivo na quantidade de terras disponíveis, o maior rigor da lei é apontado, muitas vezes, como um dos motivos pelos quais a oferta de loteamentos se escasseia nessa década, tudo isso colaborando para o que chega a ser anunciado como o “esgotamento do modelo de expansão periférica”, desenhado na passagem dos anos 1970 para 1980.

Atualmente, as restrições criadas pela Lei Federal 6766/79 são objeto de debates, através do Projeto de Lei 3057/2000, que prevê sua revisão. As exigências impostas pela lei para a abertura de loteamentos são discutidas como empecilhos aos loteadores, o que teria feito cair a oferta de lotes. Assim é que se propõe a flexibilização dos procedimentos, com o intuito de possibilitar a redução de custos de produção de lotes legalizados e, assim, fazer aumentar a oferta dos mesmos. Com esse objetivo, o PL propõe, dentre outras coisas, nova definição sobre o que deve ser entendido como infraestrutura básica (serviços a serem oferecidos pelos loteadores quando da abertura dos loteamentos), excluindo dessa categoria os

<sup>128</sup> BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 2002. p. 301-302.

<sup>129</sup> Grostein chama a atenção para o fato de que até esse momento eram oficializadas as vias, e não os loteamentos, motivo pelo qual muitos continuaram irregulares por muito tempo. <sup>129</sup> GROSTEIN, Marta Dora. *A cidade clandestina: os ritos e os mitos (o papel da ‘irregularidade’ na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo. 1900-1987)*. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 1987. p. 364.

<sup>130</sup> *ibidem*.

serviços de pavimentação e iluminação pública, instaurando intenso debate em torno dessas definições.

### 2.2.1 Esgotamento do modelo de expansão periférica?

A realidade demográfica atual da cidade de São Paulo faria certamente contestar a afirmação de esgotamento do modelo de expansão periférica, se este for entendido apenas como fato empírico. Com efeito, apesar de seu anunciado esgotamento, o crescimento periférico se mantém na cidade, como mostram seus dados de crescimento populacional. Observada em seu conjunto, São Paulo apresenta atualmente baixas taxas de crescimento demográfico, mas é, sobretudo, em seus distritos periféricos, ou nas suas “franjas” mais distantes, que a cidade continua crescendo, por vezes a taxas consideradas ‘explosivas’. Assim, enquanto a cidade cresceu a uma média de 1% ao ano entre 1991 e 2000, distritos como Grajaú e Parelheiros, localizados no extremo sul da capital, registraram, respectivamente, taxas de crescimento anual de 6,22% e 7,07% no mesmo período, segundo dados do Censo Demográfico de 2000, do IBGE<sup>131</sup>. Tal processo, combinado à perda de população de distritos mais centrais, traz a hipótese de que, atualmente, os deslocamentos intraurbanos estariam tomando o lugar das migrações na ocupação desses espaços periféricos irregulares<sup>132</sup>.

Contudo, se tomamos a afirmação do esgotamento do padrão periférico de crescimento não no seu sentido meramente empírico, mas na acepção de modelo que ao longo de décadas cumpriu as funções que tentamos recuperar nas últimas páginas, pode-se então restituí-lo ao campo de debates sobre as condições atuais da cidade. A expansão urbana horizontal, feita nos moldes anteriormente discutidos, há anos avança sobre áreas de ocupação restrita pela legislação, colocando em questão a manutenção dos recursos hídricos que abastecem a metrópole. Em uma

---

<sup>131</sup> No mesmo período, distritos como Iguatemi, na periferia leste cresceu 6,08% anuais; Jaraguá, na periferia norte, 5,11% ao ano; Cf. *Indicadores ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo*. SEPE, Patrícia Marra.; GOMES, Sandra. São Paulo: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente: Centro de Estudos da Metrópole, 2008.

<sup>132</sup> Esse não é, contudo, ponto pacífico. Segundo Torres, o que ele chama de regiões de fronteira, basicamente as periferias de ocupação mais recente, ainda se constituiriam principalmente por populações oriundas da migração, como mencionamos na introdução do trabalho. Ver: TORRES, H. A fronteira paulistana. In: MARQUES, E.; TORRES, H. (orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora Senac, 2005.

região que se constitui como um dos maiores aglomerados urbanos do mundo, com baixa disponibilidade hídrica per capita<sup>133</sup>, isso representa questão pública de primeira ordem, com implicações sociais e econômicas. Desse modo, tendo funcionado como *solução* para a demanda habitacional popular, como discutimos anteriormente, as implicações do modelo de expansão periférica se convertem agora em um *problema*, sobre o qual a política é chamada a agir.

Ao alcançar as áreas de mananciais da cidade, a expansão urbana irregular, historicamente tolerada na sua precariedade, evidencia os limites de sua própria reprodução, e aquilo que até então podia ser percebido e tratado como um problema somente para seus moradores (as condições de precariedade da expansão urbana, que alimentaram lutas e movimentos sociais) se converte em problema para “o conjunto da cidade”, ao ameaçar sua capacidade de abastecimento hídrico. Assim, esses espaços se transformam em uma questão para a política não pelas condições de vida a que dão lugar, tampouco pelas condições reiteradas de sua reprodução. São tematizados pela *ameaça* que trazem ao abastecimento de águas, condição pela qual, não o modelo que lhes dá origem, mas seus moradores comparecem no debate público.

Nos capítulos seguintes buscaremos desenvolver tais argumentos, discutindo, a partir do trabalho etnográfico, as expressões recentes do processo de expansão urbana irregular, através da moradia precária instalada nas áreas de mananciais a Sul da capital, e as práticas ativadas para geri-la.

---

<sup>133</sup> SILVA, Ricardo Toledo; PORTO, Monica Ferreira do Amaral. Gestão Urbana e gestão das águas: caminhos da integração. In: *Revista de Estudos Avançados*. São Paulo: IEA, v. 17; nº 47, p. 129-145, jan/abr. 2003.

### III. GESTÃO ATUAL DA OCUPAÇÃO IRREGULAR EM ÁREAS DE MANANCIAIS EM SÃO PAULO

O distrito do Grajaú faz parte da subprefeitura da Capela do Socorro, zona sul da cidade, e abrigava, em 2000, aproximadamente 333 mil habitantes em seu extenso território de 93 km<sup>2</sup>. A localização do distrito faz dele de grande importância estratégica para o município, tanto do ponto de vista ambiental quanto daquele da preservação dos seus recursos hídricos. O Grajaú se situa entre duas represas de abastecimento, Guarapiranga e Billings, e junto ao seu vizinho a Sul, o distrito de Parelheiros, forma uma espécie de “zona de transição” entre as áreas mais urbanizadas e as áreas de vegetação nativa a Sul da metrópole. Apesar dessa especificidade, o distrito foi um dos que apresentou maiores taxas de crescimento populacional da cidade entre 1990 e 2000 (aproximadamente 6% ao ano), sendo grande parte desse crescimento irregular e precário, o que faz do Grajaú um dos distritos com maiores índices de precariedade urbana da cidade, conforme indicadores que consideram a proporção de moradores em favelas ou loteamentos irregulares, a proporção de domicílios não ligados à rede de esgoto, dentre outros<sup>134</sup>.

A região conhecida por Cantinho do Céu, onde se desenvolve a pesquisa, é parte desse distrito, e forma uma espécie de península que adentra a represa Billings. Trata-se de uma área bastante adensada, cujo processo de ocupação mais intenso tem início em fins da década de 1980, no contexto de grande crise econômica e habitacional por que passa a cidade naquele momento<sup>135</sup>. O processo de ocupação pelo qual passa aquela região, em grande parte feito de forma irregular

---

<sup>134</sup> O indicador de precariedade urbana, proposto por estudos realizados em parceria entre a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), contempla ainda: taxa anual de crescimento no período 1991-2000 e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O Grajaú apresenta, junto com o distrito do Jardim Ângela, também a Sul da capital, o menor IDH do município, de 0,60; e a cobertura de esgotamento urbano não ultrapassa 61% enquanto o conjunto da cidade registra 87%. Todos os dados aqui referidos são da publicação: SEPE, Patrícia Marra; GOMES, Sandra. *Indicadores ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo*. São Paulo: Secretaria do Verde e Meio Ambiente: Centro de Estudos da Metrópole. 2008.p. 66.

<sup>135</sup> MIRANDA, Maria Elisa. *Meio Ambiente e habitação popular: o caso do Cantinho do Céu*. Tese (Doutorado). Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002.



e precária, pode ser lido como as expressões mais recentes do modelo de expansão periférica, ou de seu “esgotamento”, nos termos em que discutimos no capítulo anterior, momento em que as ocupações de terras e os loteamentos clandestinos começam a entrar em áreas interditas pela legislação.

A realidade demográfica do distrito do Grajaú demonstra a pressão urbana hoje existente sobre as áreas de mananciais de São Paulo, de que o caso da bacia da Guarapiranga é o mais emblemático<sup>136</sup>. Tido como o reservatório mais poluído entre os três sistemas produtores da RMSP, a área foi objeto de programa de intervenção pública ainda em inícios da década de 1990, o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia da Guarapiranga, que tinha por objetivo debelar os níveis críticos de poluição a que chegara a represa, como discutimos no primeiro capítulo. Contudo, o período em que a região da Guarapiranga era objeto do referido programa é também o momento em que começa a se intensificar a ocupação habitacional às margens da represa Billings, dentre as quais a região do Cantinho do Céu, objeto da nossa pesquisa. Os desdobramentos desse processo, e sua atual gestão, são objeto deste capítulo.

### 3.1 A CHEGADA DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS ÀS MARGENS DA BILLINGS

As ações da Operação Defesa das Águas e do Programa Mananciais chegam à região do Cantinho do Céu entre os anos de 2007 e 2008. Enquanto o primeiro se detém nas remoções de ocupações recentes, o segundo aciona as práticas de regularização, envolvendo remoções com realojamento dos moradores. As condições de chegada dos programas naquela região não são idênticas em cada um dos locais onde acontecem, não só porque as populações não são simples objeto passivo sobre os quais os programas públicos se desenrolam, mas ainda pelo fato de que, na própria forma como chegam, os programas armam campos de conflito. Desse modo, o acompanhamento etnográfico de seu desenvolvimento nos conduz ao centro das questões que orientam este trabalho, que perguntam sobre as formas

---

<sup>136</sup> Embora o distrito do Grajaú se localize entre as duas represas, menos de 10% do território do distrito se localiza na Bacia da Guarapiranga. Cf. SEPE, Patrícia Marra; GOMES, Sandra. *Indicadores ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo*. São Paulo: Secretaria do Verde e Meio Ambiente: Centro de Estudos da Metrópole. 2008.

pelas quais a ocupação habitacional irregular em áreas de mananciais é problematizada e gerida. O objetivo, neste caso, é entender como esse campo é governado, e ao sê-lo, quais são seus efeitos, seus pontos de apoio ou contestação, o campo de conflitos que arma, as reações que suscita.

Um dos bairros que é objeto das ações do Programa Mananciais chama-se Residencial dos Lagos. Meses depois de iniciadas as ações no bairro entrevistei a Sra. Vera Lúcia<sup>137</sup>, liderança comunitária local que acompanha desde o início as ações do programa no lugar. Nessa condição é que Vera descreve com precisão qual foi o primeiro problema a ser enfrentado quando da chegada das equipes da Prefeitura ao local:

Vera: ...foi aprovado esse projeto de pavimentação, tudo... só que com uma condição: 50 metros, saía. [Quem estivesse a] 50 metros da represa ia ser removido. Aí foi o desespero, né? Porque se sai 50 metros em torno da represa, total, ia ficar só isso aqui, ó, só esse meio aqui ia ficar.

Eliane: Que é a parte mais alta.

Vera: A parte mais alta (...). Então teve uma renovação do projeto, você entendeu? Porque pra falar a verdade, onde que vamos colocar todo esse povo?<sup>138</sup>

A “renovação do projeto” a que Vera se refere diz respeito às exceções abertas pelo programa para a realização das obras no local, com adaptações nos critérios sobre aquilo que deveria ou não ser removido, tendo sido em alguns casos reduzida a faixa de cinquenta metros determinada pela lei<sup>139</sup>. O fato é que, ao chegar aquele bairro, o programa se depara com o impasse posto pela quantidade de pessoas instaladas no local, e a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de realojá-las todas em outro lugar. A questão cobra toda sua relevância ao reconstituirmos a história de formação daquele espaço, cuja paisagem de vinte anos antes é descrita pelos moradores mais antigos como “um deserto”, justamente por ser pouco habitado. A passagem daquele que era um lugar ermo à condição de lugar densamente habitado, em tão pouco tempo, é fruto de uma história social e política que diz respeito à forma como historicamente se deu a ocupação do espaço na cidade, e que a partir de determinado momento passa a se confrontar com algo que

<sup>137</sup> Os nomes de alguns entrevistados foram alterados.

<sup>138</sup> Entrevista cedida em 29/04/2009.

<sup>139</sup> Conforme entrevista realizada com Ricardo Sampaio, coordenador geral do Programa Mananciais. Entrevista cedida em 25/03/2009.

evidencia os limites e as contradições do próprio modelo, ao colocar em questão a possibilidade de abastecimento de águas da metrópole. É também a expressão de práticas e ações de múltiplos atores, em que o Estado comparece pelo consentimento silencioso ou mesmo por práticas clientelistas. Nessa história ganha relevo, por fim, toda a trama de atores e circunstâncias envolvidos na tessitura do *ingovernável urbano*, da qual retomamos a seguir alguns de seus desdobramentos mais recentes.

### 3.2 'QUANDO A CIDADE INVADE AS ÁGUAS': RELATOS DE PROCESSOS QUE SE REPETEM

A entrevistada Vera chegou ao Residencial dos Lagos em 1988, quando foram abertos na região os primeiros loteamentos irregulares. O lote foi comprado “no escuro”, como ela diz, sem documentos, e apenas com a promessa dos loteadores de que mais tarde os serviços básicos seriam estabelecidos no local. À época ela e o marido moravam de aluguel no distrito de Cidade Dutra, também na região sul da capital. O marido trabalhava nas imediações da região, e através de colegas soubera da abertura do loteamento:

Só que eu não vim morar imediatamente aqui, eu não queria, porque isso era feio demais, não tinha ninguém, dava pra contar nos dedos...eu tinha filho pequeno, medo da represa, aquela coisa toda, a gente não tinha água, não tinha luz, não tinha nada (...) pra mim era o sertão.

Do momento em que Vera chega ao bairro, descrito como “sertão”, em alusão a um lugar afastado e pouco habitado, até o momento em que o Programa Mananciais chega e lida com a questão de que destino dar a numerosa quantidade de pessoas ali estabelecida, passam-se cerca de vinte anos. Duas décadas de história social e política, onde se forjam atores e embates que fazem densificar a região das represas.

A liderança de Vera no bairro foi construída nas lutas que ela empreendeu, junto a outros moradores, pela consolidação do lugar, ao longo de toda a década de 1990. O momento em que ela compra seu lote é um momento de grande efervescência política em toda a cidade, quando o contexto da recente abertura

democrática fazia expressarem-se demandas populares reprimidas por mais de vinte anos de Estado autoritário. A periferia sul da capital é espaço emblemático desse processo, com a formação e presença de variados movimentos populares, que levavam a debate as precárias condições urbanas presentes nas periferias<sup>140</sup>. Ali, como em outras partes da capital, multiplicavam-se movimentos reivindicatórios, tendo na questão da moradia uma de suas principais bandeiras. Travam-se embates políticos que vão da reivindicação pela regularização de loteamentos, passando pela consecução de serviços de infraestrutura, até o conflito pela moradia ela mesma, expresso nas ocupações de terras que se espalhavam pela região<sup>141</sup>. Essa é também a época em que se forjam muitas das forças políticas que tem, ainda hoje, grande apelo eleitoral naquela área, alguns por terem apoiado ou supostamente incentivado ocupações no local. Trata-se, enfim, de um amplo contexto que nos seus desdobramentos, mais ou menos virtuosos, viriam a formar o que é hoje a península do Cantinho do Céu.

No bairro onde Vera mora, a oferta dos serviços básicos, prometida pelos loteadores quando da venda dos lotes, não foi cumprida e os moradores tiveram que providenciá-los por sua própria conta. Inicialmente, ligações clandestinas garantiram a luz para as residências (não para as ruas), e os poços artesianos suprimam precariamente a necessidade de água, rendendo casos de doenças por contaminação, pelo menos até secarem de vez. Os embates aconteciam frequentemente, com a ida de moradores à Prefeitura para reivindicar serviços como água e luz, demandas que permaneciam na longa fila de espera em um momento em que eram muitas. O serviço de luz seria finalmente conquistado no íterim das eleições municipais, em inícios da década de 90, o que faz Vera atribuir a conquista ao “favor” de alguma das forças políticas concorrentes que disputavam o pleito, sem saber citar quem: “Pois na época o presidente da associação ‘jogava para os dois lados’”, sem definir-se por um dos polos da disputa, lembra a entrevistada.

Assim, ao longo de 20 anos, o bairro se consolida, combinando para isso ao menos três elementos: a venda de lotes irregulares por loteadores de que não se

---

<sup>140</sup>MIRANDA, Maria Elisa. *op. cit.* 2002; VILLAS-BÔAS, R. *São Paulo: conflitos e negociações na disputa pela cidade*. São Paulo: Instituto Polis. 1996. (Publicações Pólis, 23).

<sup>141</sup>Vinícius Brant, ao discutir a passagem da década de 1970 para a de 1980, identifica nesse período uma “crise habitacional sem precedentes” na história da cidade. BRANT, Vinícius Caldeira *et alii*. *São Paulo, trabalhar e viver*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 79.

tem mais notícias<sup>142</sup>; a compra desses lotes por famílias de baixa renda que garantem por esse meio o acesso à casa própria; e, por fim, a oferta de serviços públicos, muitas vezes feita enquanto concessão clientelística de forças políticas que têm nesses espaços importantes bases eleitorais. Isso reforça o que já foi dito em outros lugares a respeito da formação desses espaços: de que não são espaços vazios, desenham-se antes, como campos de disputa de diferentes atores. É sua ação combinada que faz desses espaços *áreas consolidadas*, categoria que mais tarde vai justificar a atuação do Estado, para trazer tais loteamentos para a definitiva (ainda que lenta) regularização legal.

O que é importante notar neste caso é que o período em que se assiste à consolidação progressiva do Residencial dos Lagos e à ocupação das imediações, no começo dos anos 90, é também o momento em que é gestado e começa a atuar o programa emergencial da Guarapiranga, no lado oposto do distrito do Grajaú, sobre o qual discutimos no primeiro capítulo. Momento, portanto, em que a questão da ameaça da urbanização à preservação dos recursos hídricos já se encontra evidenciada e se desenvolvem práticas públicas para combatê-la, ao mesmo tempo em que a questão habitacional não resolvida faz reproduzir-se o problema, desta vez na direção da bacia da Billings. Combatia-se, dessa forma, o problema onde ele apresentava maior gravidade enquanto o mesmo “transbordava” em outros lugares. Deve-se lembrar que a Bacia da Guarapiranga foi aquela que mais cedo sofreu os efeitos da pressão urbana crescente na direção dos mananciais da cidade. Até hoje os níveis de poluição dessa bacia são maiores que os observados nos outros sistemas produtores metropolitanos<sup>143</sup>, motivo pelo qual ela mobilizou as ações de saneamento realizadas pelo programa emergencial mencionado. A Bacia da Billings,

---

<sup>142</sup> Os loteadores ilegais, atores centrais dos processos de expansão periférica irregular têm, em geral, destino supostamente desconhecido, sendo, até onde sabemos, raramente punidos pelos seus atos. As pesquisas acadêmicas também não costumam aprofundar-se sobre o tema, detendo-se frequentemente sobre as condições que levaram os moradores a acederem a seus lotes, e mesmo o papel do Estado na consolidação desses espaços irregulares com a abertura de vias e oferta de infraestrutura etc. Exceção a isso é o interessante trabalho realizado por Ana Karina Bueno, que disserta sobre os enormes ganhos econômicos realizados pelos loteadores ilegais de áreas ambientalmente protegidas, colocando-os, pois, no centro da sua discussão, e chegando até mesmo a entrevistar alguns deles (SCHLOGL, Ana Karina da Silva Bueno. *A lei de proteção aos mananciais e mercados de terras: um estudo sobre loteamentos clandestinos*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2004.

<sup>143</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Guarapiranga 2005: como e por que São Paulo está perdendo este manancial: resultados do diagnóstico sócio-ambiental participativo da Bacia Hidrográfica da Guarapiranga*. São Paulo, Instituto Sócio-Ambiental. 2006.

por sua vez, encontra-se ainda bastante preservada, mas sob pressão urbana crescente, o que o crescimento populacional na região evidencia<sup>144</sup>.

O “transbordamento” do problema que mencionamos se dá por diversas formas, de que Vera é apenas um exemplo, pois, como a própria entrevistada lembra, a época de crescimento e consolidação do bairro em que mora é também o momento em que proliferavam ocupações irregulares na região. Uma dessas ocupações deu origem ao Jardim Gaivotas, localizado poucos quilômetros adiante, e que também se encontra hoje sob atuação dos programas municipais. Até finais dos anos 1980, o espaço era ainda pouco ocupado. Já muito próxima da represa, a área ficava razoavelmente afastada de outras mais densamente povoadas, e até ali só se chegava a pé, depois de muitos minutos de caminhada. “Era um deserto”, conta um dos mais antigos moradores, Sr. Arnaldo, chegado ao local ainda em fins dos anos 80, mesma época em que Vera chegava ao bairro mencionado acima.

Migrante do estado da Bahia, o Sr. Arnaldo chegou a São Paulo dez anos antes do processo de ocupação do Jardim Gaivotas. Desde cedo empregou-se em diferentes empresas da região sul da cidade, em profissões de baixa qualificação, mas sempre com registro formal de trabalho. Soubera da venda de lotes no bairro através de um colega de trabalho, morador das imediações. As condições eram adversas, “isso aqui era só brejo”, desde o lugar do último ponto final de ônibus era preciso andar quase meia hora, “no escuro, no meio do mato”. Ainda assim comprou o terreno, onde por conta própria construiu a casa nos fins de semana até instalar-se com a família, saindo do aluguel na região de Interlagos, também na zona sul da capital. Na condição de um dos primeiros moradores da área, Arnaldo conta sobre as condições em que se deu a formação do bairro:

...aqui foi invasão. Essa invasão...aí entra as pessoas espertas, né? Os chamados aproveitadores, eles entram, faz o loteamento e vai vendendo pra pessoa, aconteceu isso aqui, muito. Tem muita gente que... por exemplo, esse pedaço aqui era de uma pessoa só. Veio eu comprei esse aqui, veio outro comprou ali, e aí eles loteava, e aí ganhava dinheiro em cima disso. (...) Às vezes a pessoa comprava terreno, como eu comprei aqui, deixava, ia embora, voltava pra cuidar, quando voltava tinha outro dono! Sempre era assim,

---

<sup>144</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Billings 2000: ameaças e perspectivas para o maior reservatório de água da região metropolitana de São Paulo: relatório do diagnóstico socioambiental participativo da bacia hidrográfica da Billings no período 1989-1999*. São Paulo: Instituto Socioambiental. 2002.

acontecia isso, a invasão de outro. (...) ele comprava o terreno, como era um terreno sem documentação quando voltava tinha outro dono, ele vai fazer o quê?<sup>145</sup>

O que o Sr. Arnaldo descreve como a abertura de um loteamento, trata-se, na verdade, de um processo bem diferente daquele descrito por Vera, onde aparecem ainda outros atores, que não a figura “clássica” do loteador ilegal. No seu caso, o processo está mais próximo de uma apropriação/ocupação ainda mais precária do espaço, em que áreas são ocupadas para servir de moradia ao próprio ocupante ou ocupadas para futura divisão e venda para terceiros, num processo de negociação informal intensa dessas áreas de propriedade duvidosa ou não reclamada.

O atual presidente da associação local de moradores, que chega ao bairro mais ou menos na mesma época, apenas três meses depois de chegar a São Paulo, vindo do estado da Bahia, completa a descrição anterior:

eu morava na casa da minha cunhada [no distrito do Grajaú], depois é que surgiu esse terreno aqui, através de colegas, né? (...) aí cheguei, aí achei esse terreninho, que foi uma pessoa que me deu esse terreno, eu não sei nem onde é que anda mais, se existe mais, né, aí eu fiz um barraco e tô até hoje no mesmo local (...). (...) aqueles que chegavam aqui pegava o terreno e passava pra um, outros mesmo pegava, os mais velhos ia passando, passando. Inclusive hoje é bem poucos, dos mais velhos que tinha aqui, é bem poucos que tá aqui ainda (...), foi vendendo (...). Porque sabe, quando é invasão a maioria só pega mesmo pra vender e sair fora, vende pra outro e outro vai construir... e a vida é essa<sup>146</sup>.

Os dois entrevistados, e mais tantos outros que chegam à área aproximadamente na mesma época, nas mesmas condições, aguardam hoje o processo de urbanização/regularização anunciado nas placas do Programa Mananciais, espalhadas pelo bairro. Conseguiram atravessar ao menos cinco gestões municipais, “alheias” à contínua ocupação do local, feita a partir de uma época em que a legislação estadual de proteção aos mananciais, que impunha normas à ocupação residencial nestas áreas, completara já mais de dez anos, e em que transcorria, na mesma região sul da cidade, o programa emergencial da Guarapiranga. Já discutimos anteriormente (capítulo 2) sobre o papel e a função

---

<sup>145</sup> Entrevista Sr. Arnaldo.

<sup>146</sup> Entrevista Sr. Lúcio.

desempenhados pela tolerância pública à ocupação irregular desses espaços, em um contexto de gestão urbana que relega às populações pobres áreas desvalorizadas pelo mercado imobiliário formal. Assim, no jogo que alterna tolerância e intolerância da gestão pública em relação aos modos como se faz o uso e ocupação do solo nessas áreas, sujeitos a escolhas políticas de diversas ordens, é que estes primeiros moradores enquadraram-se, finalmente, nos critérios de um programa de urbanização/regularização que hoje, diante do *fato consumado* da ocupação, busca gerir seus efeitos.

Cumprir notar que a atuação dos programas que chegam hoje as regiões em análise deve ser pensada em relação a espaços que são dinâmicos, áreas cujos processos de formação não são “congelados”, como, inclusive, se pretende e se anuncia nos casos de remoção<sup>147</sup>. Isto porque eles não dizem respeito somente à própria área em que incidem os programas, mas à dinâmica urbana mais ampla de que estes espaços não estão isolados. Cite-se, como exemplos, os modos de funcionamento do mercado imobiliário da cidade, cuja valorização expulsa, direta ou indiretamente, populações pobres para regiões periféricas e mais baratas<sup>148</sup>; as insuficiências da oferta habitacional pública e as dificuldades de acesso ao mercado privado formal de moradia<sup>149</sup>; o caos ainda hoje presente de registros imobiliários que faz de muitas terras da cidade espaços de apropriação e negociação ilegal por parte de grileiros e aproveitadores<sup>150</sup>.

A simultaneidade entre as intervenções na Guarapiranga e a ocupação progressiva de áreas da Bacia da Billings é um dos elementos que evidenciam a complexidade que envolve a ocupação de tais espaços. Evidentemente, as premissas mais gerais de gestão urbana não são prerrogativa dos programas

<sup>147</sup> Vários dos gestores municipais que entrevistei citavam como principal importância das práticas de remoção o “congelamento” que estas poderiam imprimir à ocorrência de novas ocupações.

<sup>148</sup> FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001; TORRES, Haroldo da Gama; GONÇALVES, Renata. O mercado de terras em São Paulo e a continuada expansão da periferia In: *Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. 21 a 25 de maio de 2007. Belém – Pará. 2007. p. 14.

<sup>149</sup> Entre a extensa literatura a esse respeito, ver, por exemplo: MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001; BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 2002.

<sup>150</sup> HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS/EDUSC, nº 21, 1993; IMPARATO, Ellade. A relação entre parcelamento ilegal do solo e a ausência de mapas cadastrais nos registros imobiliários brasileiros: um primeiro estudo de caso. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coord.). *A Lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.



analisados, nem podem sê-lo. Mas por isso mesmo, ao se fazerem, estes operam gerindo os efeitos de processos que lhes escapam. Adicionalmente, há ainda outro elemento a ser considerado: quando os desdobramentos dessas ações atuam, eles próprios, na construção daquilo a que são chamadas a combater. Voltaremos a esse ponto no capítulo seguinte, ao discutirmos as práticas de remoção. Antes disso, no entanto, cumpre reconstituir os movimentos que foram necessários para que se pudesse lidar com a situação “ingovernável” exposta pela entrevistada Vera no início desse capítulo: “que destino dar a tanta gente?”. Os dois itens que se seguem expõem esses elementos.

### 3.3 MORADORES ANTIGOS vs. MORADORES RECENTES: CAMPOS DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA

Os estudos sobre a dinâmica de ocupação residencial nas áreas de mananciais são quase unânimes em afirmar sobre a impossibilidade de regularização de toda a ocupação estabelecida naquelas áreas. É preciso notar, certamente, que os limites e fronteiras entre aquilo que pode ou não ser regularizado são objeto de embates e disputas que buscam movimentar as fronteiras do permitido e do não permitido, fazendo notar que não se trata de critérios meramente técnicos, mas também de escolhas e decisões políticas. São múltiplos os fatores capazes de movimentar essas fronteiras: avanços tecnológicos recentes têm permitido, por exemplo, mexer em tais limites, ao permitir o desvio de esgotos para áreas afastadas de reservatórios e fontes d’água mesmo em algumas áreas estabelecidas a curtas distâncias destes<sup>151</sup>. Por outro lado, a legislação atual pertinente ao tema mostra flexibilizações de muitas das normas presentes na legislação mais antiga, de que são exemplo a permissão de instalação de obras de infraestrutura em alguns casos e mesmo a diminuição das dimensões de lote regularizável, estabelecida na recente Lei Específica da Billings. Todos estes são frutos de embates que opõem, sobretudo, atores ligados à agenda ambientalista e aqueles ligados aos movimentos de moradia.

---

<sup>151</sup> Entrevista com Ricardo Sampaio, coordenador geral do Programa Mananciais, realizada em 25/03/2009.

De todo modo, tem-se hoje um consenso acadêmico razoavelmente estabelecido de que é praticamente impossível regularizar toda a ocupação existente em áreas de mananciais em São Paulo, ao mesmo tempo em que se mostra igualmente inviável a remoção de todas as populações irregulares estabelecidas nestas áreas, tendo em vista seus altos custos econômicos, como também sociais e políticos<sup>152</sup>. Em estudo específico sobre a região do Cantinho do Céu, Miranda<sup>153</sup> mostra, a partir de dados georreferenciados, que a proporção de unidades habitacionais regularizáveis não ultrapassaria a marca de 25% das unidades existentes, considerando a legislação atual<sup>154</sup>. As práticas políticas atuais em curso se desenvolvem, portanto, nesse quadro e contexto urbanos.

Desse modo, diante de um campo a ser governado, que de forma abrangente, diz respeito à ocupação habitacional instalada em áreas proibidas, os programas analisados operam estabelecendo cisões que tornem possível a ação pretendida de gestão desses espaços e populações, dada a impossibilidade de trazer todos para o campo da norma prevista nos processos de urbanização/regularização. As cisões previstas nesse caso dizem respeito à divisão daqueles espaços em “ocupações consolidadas” e “não consolidadas”, sobre as quais incidem as práticas de regularização e remoção, respectivamente. Assim, o Programa Mananciais e a Operação Defesa das Águas trabalham de forma complementar, o primeiro incidindo nas áreas regularizáveis, o segundo, responsável pela remoção das ocupações ditas recentes, ou não consolidadas.

Neste ponto chamamos a atenção para a discussão proposta por Ananya Roy<sup>155</sup>, a propósito das relações estabelecidas entre Estado e irregularidade ou informalidade urbana. Tomando emprestadas formulações desenvolvidas pelo

---

<sup>152</sup> MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006; ANCONA, Ana Lúcia. *Direito Ambiental, direito de quem?* Políticas Públicas do Meio Ambiente na Metrópole Paulista. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002.

<sup>153</sup> MIRANDA, Maria Elisa. *Meio Ambiente e habitação popular: o caso do Cantinho do Céu*. Tese (Doutorado). Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002.

<sup>154</sup> A autora considera dois cenários: se a ocupação ocorreu ou não sobre vegetação nativa. No primeiro caso, só 8,4% das unidades habitacionais seriam legalizáveis, no segundo, 24,9%. MIRANDA, *ibidem*, p. 120-127.

<sup>155</sup> ROY, Ananya. Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, 71:2, 147-158, 2005.

filósofo Giorgio Agamben<sup>156</sup> a propósito do que seria o poder soberano, entendido como aquele que decide o âmbito em que a lei se aplica, podendo igualmente determinar sua suspensão, Roy propõe trazer tais formulações para a discussão das questões urbanas, chamando a atenção para o que seria o poder soberano do Estado de determinar o que seja ou não irregular ou informal. A irregularidade seria estabelecida a partir do poder soberano do Estado de determinar o que faz parte ou não da normalidade determinada por ele. Nesse sentido, propõe a autora, a irregularidade urbana poderia ser lida e interpretada “não como objeto da regulação do Estado, mas como produzida pelo próprio Estado”<sup>157</sup>.

Tais formulações subvertem a lógica pela qual se interpretaria a informalidade como o “caos que precede a ordem” trazida pelo Estado. A hipótese que a autora formula, a partir da teoria da soberania de Agamben, é justamente o oposto disso, ao afirmar que “o aparato legal e de planejamento do Estado tem o poder de determinar o que é informal e o que não é”, e com isso, o poder de determinar “que formas de informalidade vão prosperar e quais vão desaparecer”<sup>158</sup>.

As formulações propostas por Ananya Roy nos ajudam a pensar e discutir a chegada dos programas municipais às margens da Billings, ao evidenciarem o papel de decisão do Estado diante da situação com que se depara naquela região. Trata-se de determinar, neste caso, aqueles que serão passíveis de regularização e aqueles que deverão ser removidos. Esse ponto merece atenção, pois sobre as implicações e desenvolvimentos dessa situação é que nos deteremos adiante, na continuidade da nossa etnografia. Evidentemente, tais processos estão informados na legislação pertinente ao tema da gestão urbana, o Estatuto da Cidade, que determina os condicionantes dos processos de regularização, e o Plano Diretor, que estabelece as responsabilidades do município no que diz respeito à fiscalização do uso e ocupação do solo. Esses marcos legais estabelecem o campo de ações possíveis (e desejáveis), no que diz respeito à gestão urbana. Mas a questão a ser aqui analisada e discutida é a operação prática dessa gestão, trabalho a ser feito a partir do estudo etnográfico. Operação prática que atua no interior mesmo desse campo legal estabelecido ou, por vezes, entrando em tensão com ele.

<sup>156</sup> AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

<sup>157</sup> ROY, Ananya. Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, 71:2, 147-158, 2005. p. 149.

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 149

### 3.4 BASE LEGAL PARA AS REMOÇÕES: A ORDEM INTERNA N. 01 E SUAS CONTESTAÇÕES

O início das ações do programa Operação Defesa das Águas é marcado pela edição de um procedimento interno da Prefeitura de São Paulo, a chamada Ordem Interna n. 01 de 2007, que determina que remoções de ocupações irregulares possam ser feitas prescindindo de ordem judicial, uma vez sendo constatado tratar-se de “ocupação não consolidada”, sem que se esclareça, no texto, o que tal designação significa, e sem que seja previsto atendimento algum aos possíveis desalojados<sup>159</sup>. A forma de atuação pública prevista no texto dá às ações um caráter de urgência, pelo qual se justificaria o descompromisso com possíveis mediações legais presentes em casos de remoção. Na fala de vários dos gestores entrevistados, os termos estabelecidos na Ordem Interna teriam como principal função fazer *ágil e efetiva* a administração pública no combate à chamada “ameaça” da ocupação residencial irregular em áreas ambientalmente protegidas.

Cumprindo então, alguns esclarecimentos sobre o que este documento normativo significa, o campo de ações que ele delimita e a relação que ele estabelece com os moradores de ocupações irregulares. Ao determinar que as remoções podem prescindir de ordem judicial o que fica estabelecido é que as remoções seriam feitas por processo administrativo, cuja principal consequência é o fato de que, neste caso, o julgamento das ações cabe ao próprio executante, não sendo submetido, portanto, a controle judicial. A Ordem Interna atua, desta forma, sobrepondo a prerrogativa da defesa das águas aos demais direitos envolvidos nos casos de remoção, delimitando, assim, o campo de ações que poderiam então se desenrolar sobre moradores irregulares.

Adicionalmente, o referido documento, ao não prever qualquer destinação para os removidos, lança os moradores concernidos (aqueles das ocupações ditas não consolidadas) no campo do não direito, sobre quem, a rigor, não restaria

---

<sup>159</sup> Assim, diz o texto: “Após autorização do subprefeito, demolir as edificações e obras erigidas nos seguintes casos: a) obra ou edificação não habitada em qualquer estágio de construção; b) obra ou edificação habitada em parcelamento não consolidado; c) acréscimos irregulares construídos em edificação habitada em parcelamento consolidado; d) obra ou edificação nova, habitada ou não, acrescida em ocupação caracterizada como consolidada anteriormente”. Tais procedimentos são válidos para ocupações em áreas públicas ou particulares. Cf. artigos 1.5 e 2.10 da Ordem Interna: [http://www3.Prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=04052007OI000012007PREF](http://www3.Prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=04052007OI000012007PREF). Acesso em: 14 mar. 2009.

nenhuma responsabilidade pública. Aqui estamos no cerne mesmo das questões propostas por Ananya Roy<sup>160</sup>, ao dizer desse poder de decisão do Estado. Mais do que determinar o pertencimento ou não ao campo dos direitos envolvidos nas ações, o novo procedimento estabelece um tipo de relação com estas áreas não consolidadas, que ao mesmo tempo em que as exclui do direito de permanência atua sobre elas por essa relação de exclusão, como mostraremos no capítulo seguinte, ao apresentarmos os desdobramentos práticos desse regulamento<sup>161</sup>.

Deve-se lembrar que, em casos como estes, os moradores não teriam, efetivamente, direito a regularização fundiária, tendo em vista as condicionantes estabelecidas pela legislação pertinente, o Estatuto da Cidade, para os processos de regularização. Contudo, segundo estabelecem tratados internacionais referentes aos direitos à moradia, as remoções não podem resultar em desabrigados, o que teoricamente faz com que elas devam estar de, algum modo, atreladas a encaminhamento habitacional. A questão é polêmica, como esclarece o defensor público Carlos Loureiro<sup>162</sup>, objeto de inúmeras discordâncias e divergências, mesmo entre os operadores do Direito. Neste campo torna-se possível, então, a realização de ações como as empreendidas pela Operação Defesa das Águas.

O referido documento marca o começo de ações ostensivas no combate à ocupação irregular, tendo na região sul da capital sua principal expressão. A falta de definição sobre o que seria ou não considerado “ocupação consolidada” dá início a uma ofensiva que punha muitas das ocupações irregulares do local sob foco das ações do programa, que mesmo quando não efetivadas geravam na população os temores de remoção. O Defensor Público Carlos Loureiro, que acompanhou de perto os efeitos gerados pelo documento e as ações nele baseadas, lembra que na época das primeiras ações “era uma, duas comunidades por semana que a gente atendia, por conta dos problemas da Ordem Interna n. 01”, “as pessoas se desesperavam completamente”.

---

<sup>160</sup> ROY, Ananya. Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, 71:2, 147-158, 2005

<sup>161</sup> Isto é o que Agamben chamaria de *relação de exceção*: “A exceção é uma espécie de exclusão. Ela é um caso singular, que é excluído da norma geral. Mas o que caracteriza propriamente a exceção é que aquilo que é excluído não está, por causa disso, absolutamente fora de relação com a norma; ao contrário, esta se mantém em relação com aquela na forma de suspensão”. AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 25.

<sup>162</sup> Entrevista com Carlos Loureiro realizada em 09 dez. 2009.

No campo de incertezas e temores gerados pelo procedimento municipal estavam não só as chamadas ocupações não consolidadas, mas também aquelas mais antigas, as quais teriam direitos adquiridos à regularização, como esclarece Carlos Loureiro:

Assim, o grande problema era esse, porque tinha assentamentos que contavam com que? Cinco, dez, quinze, vinte anos e a Prefeitura chegava, sem ordem judicial, de uma hora pra outra, e queria remover. Só que essas ocupações, esses assentamentos, eles tinham direitos adquiridos à regularização fundiária, através de usucapião, através de concessão de uso especial para fins de moradia, enfim, por alguns instrumentos legais de regularização. E isso era completamente desconsiderado porque na sanha de promover fiscalização em áreas de proteção ambiental eles queriam tirar todo mundo, entendeu?

Os desdobramentos gerados por tais ações levam à multiplicação daqueles a buscarem ajuda da Defensoria Pública, mas antes disso são mobilizados atores locais, a quem a população busca com o propósito de obter esclarecimentos sobre as ações dos programas municipais, ou mesmo defenderem-se diante deles. Nesse contexto é que são acionados atores como o movimento de moradia, ou mesmo instituições como o Cedeca (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente) que não é ligado às questões habitacionais mas é mobilizado como possibilidade de interlocução e defesa. O Cedeca termina, neste caso, por estabelecer a ligação entre muitos dos moradores e a Defensoria Pública.

As ações de remoção suscitam, assim, fortes resistências de moradores e seus representantes que, vocalizadas pelo órgão de defesa, levam à revisão da Ordem Interna alguns meses mais tarde<sup>163</sup>. Mas sob a égide de tal determinação administrativa aconteceriam diversas notificações e remoções efetivas, dentre as quais parte dos moradores do Jardim Gaivotas (mencionado anteriormente), um dos primeiros bairros a sofrerem as ações baseadas no procedimento citado. A etnografia realizada neste campo, que acompanha os desdobramentos de tais eventos, permite apreender as relações estabelecidas entre as práticas de governo da irregularidade e seu objeto, possibilitando, assim, a análise de tais práticas em sua complexidade, ao expor suas contradições, seus pontos de contestação, seus efeitos previstos e não previstos, a construção de seus campos de validade.

---

<sup>163</sup>Voltaremos a esse assunto mais detalhadamente no capítulo seguinte.

## IV. A CHEGADA DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS ÀS MARGENS DA BILLINGS: AS REMOÇÕES

No capítulo anterior apresentamos o Jardim Gaivotas, um dos bairros de ocupação irregular às margens da Billings, sobre o qual incidem, atualmente, as ações dos programas municipais Operação Defesa das Águas e Programa Mananciais. Uma parte do bairro passa hoje, como vimos, por processo de urbanização/regularização, enquanto outra parte, de ocupação mais recente, foi removida, em agosto de 2007, poucos meses depois de entrarem em vigor os procedimentos orientados pela Ordem Interna n. 01. No acompanhamento dos desdobramentos dessas ações damos continuidade ao tratamento das questões que nos interessa discutir, ao problematizarmos as formas pelas quais se gere a ilegalidade urbana nestas áreas de ocupação proibida.

Conforme discutimos na introdução deste trabalho, pela abordagem adotada pretendemos observar a política e o Estado a partir de suas práticas, seus desdobramentos nos contextos cotidianos, a forma como eles são experimentados e vividos nesses contextos, não imaginando que tal abordagem sirva para oferecer uma boa etnografia de “contextos locais” ou “práticas exóticas”, mas que nos ajuda a pensar o próprio Estado, como ensinam Das e Poole<sup>164</sup>, uma vez que se abandona qualquer divisão binária entre “Estado” e “comunidades locais”, para compreender suas implicações recíprocas e a forma como se relacionam.

Desse modo, se pretendemos discutir as formas pelas quais estes espaços de constituição irregular e suas populações são governados, isso é feito levando em conta as zonas de experiências nas quais este governo se desenvolve e aquelas que ele aciona, entendendo que as práticas de governo não se desdobram sobre objetos inertes<sup>165</sup>. O que interessa, desse modo, é justamente discernir os campos de força e de conflito que esse governo circunscreve, as tensões que cria nos seus desdobramentos práticos, a forma como opera em contextos situados. É dessa perspectiva, portanto, que se pretende falar alguma coisa sobre a gestão da

---

<sup>164</sup> DAS, Veena; POOLE, Deborah. (eds.). *Anthropology in the margins of the state*. 2ª. reimpressão. Santa Fé, New Mexico: School of American Research Press. 2008.

<sup>165</sup> *Ibidem*. p. 27.

irregularidade urbana e dar sentido a nossa hipótese sobre o ‘governo do ingovernável’.

#### 4.1 DINÂMICA URBANA DAS ÁREAS DE OCUPAÇÃO INTERDITA: OCUPAÇÃO RECENTE DO JARDIM GAIVOTAS

A partir de um centro muito precário, que fica na parte mais alta do bairro, e onde se localizam pequenos estabelecimentos de comércio e equipamentos públicos como escola e posto de saúde, o Jardim Gaivotas se espalha em várias direções. Algumas vias não pavimentadas se estendem rumo a pequenas chácaras, que ainda fazem lembrar as condições rurais do lugar, outras se estendem no sentido da represa através de ruas íngremes, de difícil acesso, povoadas de casas precárias, de alvenaria. A grande ocupação da área mais alta do bairro, onde se notam lotes densamente construídos e pequenos sobrados, vai ficando rarefeita ou mais precária em direção de suas extremidades, onde restam muitos espaços vazios. Esses espaços são áreas que, na dinâmica incessante de formação desses lugares, continuaram, ao longo do tempo, recebendo novos moradores.

A área do bairro onde houve a remoção é uma área privada que se encontra em litígio judicial desde o ano de 2002, onde se discute sobre o domínio e a posse do imóvel<sup>166</sup>. Sobrepondo-se a esse processo, que em si já denota os modos de formação e apropriação desses espaços, a área passou por um processo de ocupação irregular progressiva pelo menos a partir de 2005. A ocupação do lugar não parece diferir muito das condições de ocupação que presidem a formação e densificação de todo o bairro, constatando-se certa continuidade em processos que vem de mais longa data, cuja descrição fizemos no capítulo anterior. As remoções seriam postas pelos programas municipais, mais especialmente o programa de remoções, que ao chegar ao bairro incidiria sobre as chamadas “ocupações não consolidadas” ou os “ocupantes recentes”.

Silvia (33 anos) e seus três filhos foram uma das famílias que tiveram a casa removida, o lugar onde se instalara onze meses antes de os programas municipais começarem sua atuação naquela área. Silvia sempre morou de aluguel, em

---

<sup>166</sup> O processo corre no Tribunal de Justiça de São Paulo.



diferentes casas no distrito mesmo do Grajaú, onde nasceu. Casou-se cedo e teve três filhos. Separou-se e começou a criar os filhos sozinha, com os rendimentos de diarista. A mãe, que tem a mesma profissão que a sua, quando da aposentadoria foi morar com a família, ajudando na criação dos netos.

Antes de chegar ao Jardim Gaivotas, Silvia morava em uma casa alugada nas imediações do bairro, que dividia espaço com mais sete casas de aluguel presentes no mesmo lote, adensamento irregular muito presente naquela área. O proprietário resolvera vender o conjunto de casas e as famílias precisaram deixar o local. Desse mesmo proprietário é que Silvia tem notícias de lotes e casas à venda no Jardim Gaivotas. Ela busca, então, informações sobre as ofertas e termina por comprar uma casa no local, com algum receio, pois na época circulavam rumores de que a Prefeitura estava removendo casas na região, como ela explica:

...quando eu comprei, eu cheguei a perguntar pra umas três pessoas: 'esse lugar sai? Vai ser demolido? Vai sair, não vai sair?' Eles falaram 'não. Essa casa, assim, é proibido construir aqui, mas se você...se tá construído, tá morando aqui dentro, e você comprou, não tiram. Só se a casa ficar vazia, sem móveis, sem nada, aí eles tiram. Mas você dentro da casa eles não tiram'.

As informações incertas e os rumores de remoções não foram capazes de dissuadir Silvia da compra, como ademais muitos outros que chegaram ao local na mesma época. Aqui, o caráter indeterminado que caracteriza tais espaços alimenta as práticas de ocupação irregular. Se por um lado duvida-se da presença efetiva do Estado no combate dessa ocupação, presença que até aqui aparece na forma de rumor, por outro são sugeridas práticas pelas quais se possa reagir a tal presença, anulando ou dificultando seus efeitos ou ações, neste caso, pela instalação do “fato consumado” da ocupação, o que parece ter sido sugerido a Silvia. Sabe-se que a remoção de construções habitadas conta com diversos impedimentos e possibilidades de recursos legais e parece então se jogar com isso. O importante a se notar, neste caso, é como as ações do Estado são então experimentadas, ao mesmo tempo como ausência e presença, ou signos de um poder ao mesmo tempo distante e real, para usarmos os termos de V. Das e D. Poole<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> DAS, Veena. & POOLE, Debora. (eds.). *Anthropology in the margins of the State*. 2ª reimpressão. Santa Fé: New Mexico School of American Research Press. 2008.

Silvia comprou no Jardim Gaivotas uma casa já pronta, ao contrário de alguns de seus vizinhos, que compraram lotes e depois construíram. Comprou-a por um valor superior a R\$5.000, com entrada de mais de um terço do valor total. O dinheiro, conseguira “trabalhando de domingo a domingo, como diarista, em casa de duas famílias nos Jardins”. A pessoa de quem comprara, conta Silvia, já comprara de um terceiro, e não vendera, pelo menos que ela tivesse conhecimento, outros lotes ou casas no local. Quando começaram a chegar as primeiras notificações oficiais, com ordens de que as famílias deixassem o bairro, Silvia ainda pagava pelas prestações da casa. Recebera, então, orientações dos funcionários da Prefeitura para que parasse com o pagamento e tentasse reaver os valores até então empregados. Ela não o fez, por não saber da índole de quem lhe vendera a casa, justifica, assim, “não podia faltar com a palavra, quem ia se responsabilizar?”. Desse modo, continuou pagando pela casa, demolida alguns meses mais tarde.

Irene (26 anos) e sua família<sup>168</sup> também foram removidas do Jardim Gaivotas. Ao contrário de Silvia, Irene não dá referências claras de quando comprou o lote, o que se compreende pelo fato de que o critério “tempo de moradia” foi o que a lançou no campo do direito/não direito de permanecer no bairro onde estava<sup>169</sup>. À época da realização das entrevistas, a remoção já havia acontecido, mas Irene ainda brigava pelo que ela considerava uma grande injustiça, e a omissão, na situação de entrevista, sobre a data de sua chegada ao bairro parecia querer dizer que aquilo não era importante.

Irene e o marido fizeram uma compra informal do lote de alguém de quem ela prefere não dar detalhes para a pesquisadora, menos ainda para os funcionários da Prefeitura, que na época das primeiras intimações para que os moradores deixassem suas casas, como vimos, sugeria aos mesmos que o problema poderia, ou deveria, ser resolvido entre particulares, proposta que esbarra, no entanto, na força dos códigos não escritos dos moradores:

...Na realidade eu pensava dessa forma: ela fez um favor de me vender. A pessoa que me vendeu também morava lá (...). (...) como é que eu ia entrar com um processo contra uma pessoa que tá na mesma condição que eu? Que ia entrar contra outro, que ia entrar

<sup>168</sup> Irene é diarista, casada e tem dois filhos.

<sup>169</sup> Esse critério, como vimos, ainda não constava da Ordem Interna n. 01, em voga neste momento, havendo certo entendimento implícito de que o tempo de uma ocupação recente seria de um ano, período que mais tarde vai ser formalmente estabelecido, quando da revisão da referida Ordem Interna. Discutiremos esse assunto adiante.

contra outro...que ele não comprou direto do loteador também não, ele já comprou de alguém (...) <sup>170</sup>.

Irene, como Silvia, comprou o lote consciente da irregularidade do local (mais da posse que da questão ambiental, sublinhe-se), apenas não imaginava, assim conta, que as coisas pudessem ter o desfecho que tiveram, afinal, justifica-se, “do terminal Grajaú pra cá tudo é irregular”. Percepção cotidiana precisa que os dados estatísticos confirmam, quando sabemos que quase 30% da população do distrito vive em favelas, aproximando-se também dessa porcentagem aqueles vivendo em loteamentos irregulares <sup>171</sup>.

A percepção de Irene, que bem poderia ser justificada pela história que se discute no segundo capítulo, sobre a forma como a expansão de São Paulo se fez, e se faz, pela ocupação precária do espaço, seguida de sua posterior regularização, vem na verdade, de um exemplo da família. Seu pai, morador antigo da região, mora a poucos quilômetros de distância de sua casa. Migrante nordestino, trabalhador da construção civil, teve acesso ao lote onde mora até hoje, em condições que Irene considera mais precárias que as suas. Ainda na década de 1980, adquiriu o lote em troca de uma televisão usada, mais uma pequena quantia em dinheiro e alguns favores para o “proprietário”. “Chega a ser até engraçado”, ela ri, ao contar da situação.

Por anos Irene dividiu a mesma casa com a família, até o casamento e o nascimento dos filhos, quando precisava “ter um espaço seu”, e neste momento compram, então, o lote no Jardim Gaivotas. Compram-no e rápido constroem a casa, pois à época já se ouvia rumores sobre a presença de ações da Prefeitura no local. Rumores que não a intimidaram, como discutimos anteriormente, a respeito de Silvia. No caso de Irene, esperava, talvez, poder contar com a mesma “sorte” do pai:

...pela história que já tinha, e por eu saber que o bairro inteiro, que a casa de onde eu vim foi feita dessa forma, a casa onde eu passei minha infância e minha adolescência inteira era dessa forma, então, que conclusão que eu cheguei? Ah, vai dar tudo certo. Eu pensava assim: vai dar tudo certo.

---

<sup>170</sup>Entrevista Irene.

<sup>171</sup> SEPE, Patrícia Marra; GOMES, Sandra. *Indicadores ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo*. São Paulo: Secretaria do Verde e Meio Ambiente: Centro de Estudos da Metrópole. 2008. p. 112.

## 4.2 RUMORES E INCERTEZAS: RELAÇÕES ENTRE ESPAÇOS IRREGULARES E AÇÕES DO ESTADO

Possibilidades de regularização e de remoção são rumores frequentes nessas regiões irregulares, e muitas vezes ignoradas. Diante de uma situação que perdura por muitos anos, onde “tudo é irregular”, como lembra Irene, é plausível supor que se pode ter em um assentamento irregular “a mesma sorte” do pai, do vizinho, ou de algum conhecido de que se tem notícias. A palavra “sorte”, aqui, não tem importância menor, denotando o contexto incerto em que se desenvolvem atos e expectativas. Em vários momentos do trabalho de campo foram observadas situações desse tipo. Bairros “condenados” por notificações que nunca se efetivaram. Casas em situação mais flagrante de irregularidade que lá permanecem. Ou lugares como o próprio Jardim Gaivotas, cujos moradores mais antigos, ao chegarem ao bairro nas condições irregulares descritas no capítulo anterior, contavam com a regularização que poderia vir algum dia. E veio.

Dentro do que acabamos de discutir, vemos que rumores de remoção ou regularização entram em um jogo de relações em que se percebem, ao mesmo tempo, as formas incertas e ilegíveis com que o Estado comparece nestes espaços de ocupação irregular, e, por outro lado, as experiências e usos que se faz desta incerteza e ilegibilidade, na negociação de condições de existência e formas de vida. Assiste-se, neste caso, a um processo em que não só se utiliza do caráter indeterminado que caracteriza esses espaços, como ainda a partir deles se projetam expectativas que podem ou não vir a ser sancionadas pelo Estado<sup>172</sup>. São práticas que se não podem ser explicadas pelas simples condições econômicas destas populações, encontram pertinência na complexidade que caracteriza seus modos de vida e na relação que se estabelece entre esses lugares e o Estado.

Cumprido, neste ponto, discutirmos os campos de experiências em que simples rumores ganham pertinência e sustentação. Se por um lado eles possibilitam a permanência de certos arranjos de vida, isto é, manter-se na casa onde se mora ou ter acesso a uma, a despeito da condição de irregularidade, por outro eles também dão conta da forma como o Estado se relaciona com estes espaços de formação

---

<sup>172</sup> Aqui nos apropriamos das formulações propostas por DAS, Veena. & POOLE, Debora. (eds.). *Anthropology in the margins of the State*. 2ª reimpressão. Santa Fé: New Mexico School of American Research Press. 2008.

irregular. Durante a realização do trabalho de campo, acompanhamos, durante meses, os destinos de outro bairro, chamado Jardim São Bernardo, igualmente localizado na região da Billings. Quando chegamos ao local, em fevereiro de 2009, os moradores se organizavam em torno de um dos movimentos de moradia locais, buscando meios de responder as recém-chegadas intimações municipais, que ordenavam a 54 famílias, moradores recentes de um bairro já consolidado, o abandono imediato de suas casas.

Em uma das reuniões então convocadas pelo movimento de moradia, os moradores compareceram munidos de algo muito concreto, o auto de intimação, onde se lia: “Fica Vsa. Sa. intimado a *desocupar área municipal, no prazo imediato, sob pena de sanções da lei*”<sup>173</sup>. A concretude do documento não foi, contudo, suficiente para que os moradores deixassem a área, sendo, antes, o ponto de partida pelo qual se buscava organizar resistência. Quando chegamos ao local, poucas semanas após o recebimento da referida intimação, organizavam-se as primeiras reuniões dos moradores junto a lideranças do movimento de moradia, sendo seu caso mais tarde encaminhado para a Defensoria Pública, que passou a acompanhar o processo. Quase um ano mais tarde, quando da realização das últimas entrevistas no local, nenhuma ação de remoção tinha se efetivado no bairro, sendo os motivos desconhecidos pelos moradores. As notificações pararam de chegar e as recebidas deixaram de valer<sup>174</sup>.

Diante de condições deste tipo, a experiência prática vivida nesses espaços tem quase que o poder de anular a credibilidade no documento oficial que anuncia a remoção. Pode ser, pode não ser. Diante da incerteza, tenta-se a sorte, já que por vezes são meses de notificações sem efeitos, ou rumores que desaparecem. Ficar e correr o risco pode custar menos do que sair quando não se sabe bem para onde. Nestes casos, as ações do Estado têm sua efetividade posta em dúvida por observações materiais:

...a gente não acreditava tanto que ia sair. Porque a gente olhava a escola, a escola tá dentro [da área dita proibida]. A igreja católica tá

<sup>173</sup> Auto de Intimação proveniente da subprefeitura da Capela do Socorro, entregue a um dos moradores entrevistados no bairro.

<sup>174</sup> Neste caso, não conseguimos averiguar, junto à subprefeitura, os motivos alegados pelos quais a ação prevista foi depois abandonada. O caso do Jardim São Bernardo fora levado à Defensoria Pública, onde se encontrava em trâmite até o término do trabalho de campo. Pode-se atribuir a perda de validade das intimações à ação da Defensoria, mas há que se levar em conta, de todo modo, que a intimação recebida pelos moradores obrigava-os, de imediato, a deixarem o local.

dentro...aquela área ali toda [moradores antigos], posto de saúde...por que que a gente vai sair? Se nós somos moradores, igual todo mundo? (...)<sup>175</sup>

Em uma das frentes do trabalho de campo, acompanhamos fiscais da Prefeitura nas suas ações cotidianas de notificação de construções irregulares. Breve relato: estamos em um carro oficial da Prefeitura, logo notado pelos moradores. Em uma região tida como perigosa é a oficialidade, no entanto, que faz medo a estes. Somos abordados (pesquisadora junto à equipe e confundida com esta) por morador que pergunta o motivo da nossa presença. Ouvira falar que haverá remoção de casas, quer saber se é verdade e quais casas serão atingidas. O gestor não dá senão uma resposta vaga, de que o processo está em avaliação pela Prefeitura, orientando, contudo, que as construções devem ser interrompidas. Mais tarde, já findo o trabalho da equipe no local, pergunto para o gestor quais são as previsões para aquele bairro. Há previsão de remoções, mas optou por não falar abertamente quando foi perguntado porque o processo não depende dele, não se realiza senão depois da permissão dada pelos mais altos escalões da administração, que por vezes demoram ou não vêm. O fiscal sabe do impacto da notícia da remoção junto aos moradores e teme as reações que possam vir daí, tanto do ponto de vista da organização dos moradores quanto das possíveis represálias. Recusa-se, portanto, a se expor às possíveis hostilidades, por algo, diz, de que também ele não tem certeza.

Vale ainda observar neste caso que as intermitências da presença do poder público naquele local foi o que permitiu, em grande parte, seu crescimento irregular, como admitem os gestores locais. Há alguns anos, lembra um dos fiscais entrevistados, eram poucas as ocupações estabelecidas, tendo chegado a ser demolidas. A reocupação do local se acentuou, sobretudo, após a construção, pelo poder público municipal, de um equipamento educacional em área visivelmente interdita. Atualmente um dos muros da escola serve de base para a construção dos barracos, tendo sido ocupada até mesmo a área de recreação do equipamento. Sendo atualmente cerca de 600 famílias instaladas no local, a necessidade de retirá-las esbarra na alegada impossibilidade de não ter para onde encaminhá-las, sendo que muitas delas estão instaladas há tempo suficiente para ter direito a

---

<sup>175</sup>Entrevista Irene.

encaminhamento habitacional. Diante disso, os fiscais tentam fazer com que não sejam construídas novas unidades no local, no que nem sempre são bem-sucedidos.

Nota-se, assim, que não só para o morador a incerteza da remoção se faz presente. Mesmo para o fiscal que acabamos de mencionar, nem sempre a continuidade dos seus trabalhos é clara ou certa. Mudanças de gestão, mudanças de cargos de liderança, ou mesmo de simples prioridades dos escalões superiores, torna as ações incertas e descontínuas, “ilegíveis”, poderíamos dizer, fazendo uso dos termos de Veena Das<sup>176</sup>. Ao fazer uso da noção de “ilegibilidade das ações do Estado”, a autora desconstrói a ideia segundo a qual “o modo de sociabilidade encontrado nas instituições do Estado é baseado na clareza das regras e regulações e que estas se tornam ilegíveis para os pobres ou os iletrados”<sup>177</sup>. Muitas vezes, a ilegibilidade faz parte da própria forma como essas regras são implementadas, podendo estar presentes, inclusive, para aqueles que as implementam. Ao propor as coisas dessa forma, é toda uma discussão relacionando Estado e “ordem”, “transcendência” e “legibilidade” que é revista e questionada, não só neste artigo, mas no conjunto da obra de que faz parte.

As narrativas sobre a ocupação do Jardim Gaivotas permitem perceber parte da teia complexa que se arma em torno da constituição desses espaços irregulares, onde comparecem desde loteadores de áreas maiores, passando por pessoas que revendem lotes subdivididos, até práticas ilegais de negociação de terras, carregadas de interditos. De todo modo, a figura do comprador final do lote é apenas um dos elementos de um processo que lhe ultrapassa imensamente. No momento em que os representantes do Estado propõem que o caso da compra e venda irregular seja resolvido entre os particulares envolvidos, toda essa teia de relações é ignorada. Não é com esta, portanto, que o Estado se relaciona ao tematizar e intervir sobre a irregularidade que propõe combater, mas com o ator final do processo, aquele que recebe a notificação.

---

<sup>176</sup> DAS, Veena. The signature of the state. The paradox of illegibility In: DAS, Veena. & POOLE, Deborah. (eds.). *Anthropology in the margins of the State*. 2ª reimpressão. Santa Fé: New Mexico School of American Research Press. 2008.

<sup>177</sup> *Ibidem*. p. 238.

Nesse cenário é que é alimentada a figura do “invasor”. Não que a figura empírica, ela mesma, não exista de fato, aquele que dentre as diferentes formas de acesso ao espaço simplesmente o ocupou. Mas ela é alimentada como o perigo a ser combatido, aquilo que faz a ação pública da remoção ser necessária e até mesmo desejada. Isso é outra coisa que dizer, como muitas vezes já foi dito, que o Estado ignora (não no sentido de desconhecer, mas de deixar de fora), de forma mais ou menos consciente, e com interesses mais ou menos conhecidos, as reais condições que fazem a irregularidade da cidade. É dizer que na sua ação ele constrói seus campos de validade. Aqui é que comparece a figura do “invasor”, tematizada pelos gestores e tão bem construída pela imprensa; aquele contra o qual se aciona o poder de polícia, com o propósito de defesa dos recursos naturais da cidade, como anuncia publicação oficial sobre as ações da Operação Defesa das Águas: “Invasor, olha a polícia! Contra os crimes ambientais já começou a funcionar a delegacia certa”<sup>178</sup>.

No referido anúncio, a menção ao “invasor” pode, evidentemente, se referir ao loteador irregular. Não é isso, contudo, que fazem crer as evidências. Isto não só porque raras são as prisões de loteadores irregulares na cidade<sup>179</sup>, como ainda a referência à condição de “invasor” é sempre feita aos moradores ameaçados de remoção como forma de explicar e justificar sua ausência de direitos. Desse modo, sem mexer na estrutura dos cadastros imobiliários da cidade, que sabidamente alimenta as formas irregulares pelas quais se apropria de e se negocia terras em São Paulo<sup>180</sup>, resta intervir naquele que está na ponta do processo, chamando-o à consciência da compra (orientação de não comprar lotes de propriedade duvidosa ou em áreas ambientalmente protegidas) ou acionando contra ele o poder de polícia.

Um dos efeitos desse processo é que, ao agir apenas sobre uma de suas pontas, nada impede que as relações (ignoradas) sejam restabelecidas em outros lugares, o que tem acontecido em muitos casos onde há remoção, em processos

<sup>178</sup> SÃO PAULO. *Boletim da Subprefeitura da Capela do Socorro*. Junho de 2007.

<sup>179</sup> Nas entrevistas com gestores por diversas vezes perguntamos sobre a notificação de loteadores e sempre ouvimos a mesma resposta: trata-se de algo muito difícil, seja porque estes desaparecem depois da abertura dos loteamentos, seja porque faltam mecanismos para provar a propriedade etc.

<sup>180</sup> Como lembra Maricato, é grande a confusão que se verifica nos títulos e registros de terras na cidade, sendo que muitos cartórios de registros de imóveis “não possuem registros cartográficos ou dados georreferenciados”, e “é comum a sobreposição de propriedades em toda a área de proteção dos mananciais em São Paulo”. MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes. 2001. p. 89-90.



frequentemente denunciados por órgãos como a Defensoria Pública, que apontam para o que seria uma política ‘inócua’, ao simplesmente deslocar ocupações irregulares de um lugar para outro, em condições muitas vezes idênticas as primeiras<sup>181</sup>. Perguntamos, no entanto, se aquilo que é lido como inócuo não teria na verdade o efeito de deslocar essas relações de espaços ou condições onde não são toleradas, para outros, onde podem sê-lo, e no jogo móvel com que se gere a ilegalidade urbana se não estaria, nesse sentido, cumprindo com seus propósitos. Esta é uma das hipóteses aqui trabalhadas, a que pretendemos dar mais clareza na descrição presente nos itens que seguem.

### 4.3 A REMOÇÃO, OU, AS FORMAS DE SE GERIR AQUELES QUE NÃO TÊM LUGAR

P: E quem falava ‘não tenho pra onde ir’?

R: A Prefeitura dava uma opção pra você também: passagem pro norte. Inclusive me fizeram essa proposta, a assistente social chegou pra mim, falou: ‘ô, Irene, você não quer uma passagem pra sua terra de origem, pra onde você nasceu?’. Eu disse pra ela ‘eu nasci em Santo Amaro<sup>182</sup>

Aproximadamente após um ano de notificações no bairro<sup>183</sup>, em que os moradores instalados lá permanecem enquanto outros continuam chegando, chega por fim, a última intimação pública aos moradores, dando ordens de desocupação imediata dos imóveis. No ínterim entre uma e outra notificação, alguns moradores se mobilizam na busca de advogados, mas a causa é cedo perdida, marcada pelo complicador de se tratar de uma área de litígio entre particulares, como

---

<sup>181</sup> Atacado por órgãos como a Defensoria, o fato é apontado até mesmo por gestores de municípios vizinhos, conforme reportagem de 2009, à propósito das ações empreendidas na região da Serra da Cantareira, área de proteção ambiental na zona norte da cidade: “O prefeito de Mairiporã [...] e os de cidades vizinhas como Caieiras e Santa Isabel argumentam não ter espaços para crescer. Eles também dizem que as ações da capital para impedir ocupações no pé da serra estão causando um fluxo migratório para as regiões no alto dos morros da Estrada de Santa Inês, onde favelas crescem à beira de córregos sem coleta de esgoto”. In: MPE quer embargo de novas obras e faz devassa em alvarás na Cantareira. *O Estado de São Paulo*, Caderno Metrôpoles, 18 fev. de 2009.

<sup>182</sup> Entrevista Irene.

<sup>183</sup> As notificações para esses “moradores recentes” começaram a chegar ainda antes do início da Operação Defesa das Águas, quando eram ainda poucas as casas no local. Vale notar que no primeiro momento, as notificações se restringiam a pedir que os moradores apresentassem a planta do imóvel “com o respectivo certificado de conclusão”, segundo auto de intimação proveniente da Subprefeitura da Capela do Socorro e recebido em 12/10/2006 por um dos moradores entrevistados.

mencionamos anteriormente. Com a chegada dos programas municipais se sobreporia, por fim, a questão pública da “defesa das águas”, condenando os ocupantes irregulares, um total de 97 famílias, ao despejo e remoção de suas casas.

Nos momentos imediatamente anteriores à remoção, moradores notificados receberam orientações e propostas que pudessem evitar o desfecho litigioso. Em casos de remoção, além da recomendação de que se procure, voluntariamente, algum outro lugar para se instalar, são frequentes dois dispositivos, há muito presentes em casos desse tipo na cidade: a proposta para que se retorne à terra natal, com apoio financeiro oferecido pelo poder público; ou um valor em dinheiro, a chamada verba de atendimento habitacional, que depende de certas condicionantes, aplicando-se a remoções em áreas de risco ou ocasionadas por obras públicas<sup>184</sup>. No caso dos moradores do Jardim Gaivotas, somente a primeira opção foi oferecida, possivelmente por não estarem dentro dos critérios previstos para recebimento do auxílio financeiro.

O encaminhamento de “indesejáveis” para a “terra natal”, ou a busca de sua retirada do lugar onde se tornaram um problema, não é um recurso novo na gestão das populações urbanas em São Paulo. Mecanismo semelhante era utilizado já em inícios do século XX na cidade, quando a crise do período pré-guerra, o pauperismo e a crise de habitação que se desenhavam em uma cidade em franco crescimento, mobilizavam esforços dos gestores públicos na promoção de práticas que colaborassem para a “desurbanização” de uma cidade tida, para os padrões da época, por densa e caótica. Com esse fim, muitos migrantes vindos do interior do Estado, que largavam, desde fins do século XIX, o trabalho nas lavouras para aventurar-se na promissora indústria paulistana, receberam, a partir daquele momento, estímulos para voltar para a terra natal<sup>185</sup>.

No caso do Jardim Gaivotas não deixa de ser interessante o fato de que, a despeito de os moradores removidos serem excluídos de todos os demais direitos, como encaminhamento habitacional e auxílio financeiro, lhes é oferecido auxílio para

---

<sup>184</sup>O instrumento consta de legislação federal (Lei Federal 4.320 de 17/03/1964) e é regulamentado por decretos municipais e portarias da Secretaria Municipal de Habitação. Cf. Decreto Municipal nº 51.653, de 22 de julho de 2010. Atualmente, o valor do auxílio varia entre 5 e 8 mil reais.

<sup>185</sup> Segundo Maria Alice Ribeiro, entre 1914 e 1916, a cidade reencaminhou ao interior cerca de 30 mil pessoas. Cf. RIBEIRO, Maria Alice Rosa. *História sem fim...inventário da saúde pública*. São Paulo: 1880-1930. São Paulo: Ed. da Unesp, 1993.

deixar a cidade, numa espécie de gestão das populações que os coloca ao mesmo tempo dentro e fora das relações com o Estado, ao excluí-las das responsabilidades públicas ao mesmo tempo em que o Estado continua atuando sobre elas, pela tentativa de retirá-las definitivamente da cidade. A ironia maior é que tal mecanismo é apresentado como um “direito”, ou ao menos uma concessão feita pelo Estado, que encontra seu paradoxo na resposta dada por uma das moradoras à assistente social que vem lhe oferecer o “benefício”: “eu nasci em Santo Amaro”. Se o único “direito” que esta moradora tinha era o de voltar para a terra natal, que dizer quando sua terra natal é a própria cidade da qual ela é chamada a se retirar?

Porém, mais do que a sugestão de retorno à terra natal, é a chamada verba de atendimento habitacional oferecida aos removidos que tem sido muito discutida e criticada por atores ligados à questão da moradia popular, uma vez que, como é sabido, o valor recebido em dinheiro serve, em geral, para as famílias removidas comprarem outra casa, muitas vezes em condições irregulares semelhantes às daquelas de onde foram retiradas. Um dos processos mais contraditórios observados neste caso foi aquele empreendido pelas Operações Urbanas da região de Pinheiros nos anos 1990 (Operações Água Espraiada e Faria Lima), que promoveram remoções com o objetivo de liberar terrenos para a construção de modernos edifícios de negócios. O processo envolveu uma das maiores operações de remoção já empreendidas na cidade, chegando a 40 mil removidos somente pela Operação Água Espraiada, conforme relata Mariana Fix<sup>186</sup>. Aos moradores removidos eram oferecidas, como é comum, as alternativas já citadas: retorno à terra natal; recurso em dinheiro e, neste caso, encaminhamento habitacional<sup>187</sup>. Já à época das remoções se noticiava que muitos dos removidos estavam indo se instalar em áreas de mananciais, na região sul da capital, atraente para aqueles moradores pelos baixos custos dos lotes e por localizar-se na área de influência daquela de onde eram retirados. As notícias não parecem, contudo, ter tido repercussão nas operações e nos gestores públicos do período, dando mostras do quanto a questão da proteção dos mananciais pode figurar em campos de disputa e

<sup>186</sup> FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma ‘nova cidade’ em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

<sup>187</sup> O encaminhamento habitacional tinha muitos limites, conforme mostra M. Fix. Somente na região da Água Espraiada, para um total de 40 mil pessoas removidas foram oferecidas inicialmente apenas 638 moradias. Pela pouca oferta disponível a Prefeitura incentivava os moradores a optarem pela ajuda financeira. Ao final do processo, “menos de 5% da população ‘optou’ por casas ou apartamentos nos conjuntos habitacionais”. Cf. FIX, Mariana, *ibidem*, p. 41.

prioridades distintas. Ironicamente, anos depois da pesquisa realizada por Mariana Fix, encontramos um dos removidos pelas referidas Operações Urbanas, na região do Cantinho do Céu: ele havia acabado de ser removido do Jardim Gaivotas, bairro para onde foi com os recursos oferecidos pela Prefeitura, na época das Operações em Pinheiros.

\*\*\*

O relato a seguir reproduz o processo de remoção empreendido no Jardim Gaivotas em agosto de 2007, quando venceu o prazo final de 72 horas da última notificação para que os moradores deixassem o local. A riqueza de detalhes na descrição do evento, que merecerão discussão detida, justifica a longa citação:

onde a gente morava só tinha uma entrada (...). Então a gente pegou tudo que podia: colchão velho, cadeira velha, pneu, fizemos uma barricada antes deles [equipe de remoção da Prefeitura] chegarem (...). Quando eles chegaram colocamos fogo, ficou sem entrada. Eles tinham o quê? Trator e carro, eles não podiam atravessar o fogo, eles tiveram que acionar o bombeiro (...). E aí começou aquela coisa, nós tentamos impedir que eles entrassem até as 8h da manhã (...). Eles conseguiram entrar pela escola, eles não conseguiram entrar pela rua! Os primeiros que entraram foram os da CGM [Guarda Civil Metropolitana], com bomba de gás, com cassetete, foram os primeiros que conseguiram entrar e conter a gente (...). [Então] a gente chamou a polícia! PM [Polícia Militar]! Nós chamamos a polícia porque nós, como cidadãos, temos direito de defesa! Porque essa invasão, essa coisa que eles fizeram com a gente, não envolvia polícia, era uma coisa da Prefeitura. Então eles estavam ameaçando a gente, então a gente chamou a polícia! (...). E aí começou aquele inferno (...) Chamaram o bombeiro, o bombeiro veio e apagou. Mas antes do bombeiro chegar, a gente já se preparou: muita gente com pau, com pedra, era tudo ou nada, virou uma verdadeira guerra, a gente lutando por aquilo que a gente acreditava que era possível de acontecer, e eles com a verdade deles. Nós ficamos irracionais, todo mundo, tanto a gente quanto eles (...). (...) e aí o que que eu fiz? A gente começou a gritar 'Cada um pra dentro da sua casa e ninguém sai, eu quero ver como eles vão tirar'. Cada morador entrou pra sua casa. Cada morador entrou pra sua casa e eles entraram com aquele grito de guerra (...). (...) só que aí tem o primeiro...uma primeira desistiu. Chegaram vários caminhões também, que era pra levar a mudança. A primeira levantou e disse 'pode pegar minhas coisas'. Nós se (sic) revoltamos contra ela (...), aí pegaram as coisas dela. Nós 'você é uma covarde, você não devia ter desistido'. Aí quando nós olha (sic) pro lado, aí já outro: 'pode tirar a minha também'; aí nós olhando, aí nós se sentiu (sic) vencido. Aí começou: cada móvel que era tirado o último, o trator vinha e 'bum' naquela casa" (...)<sup>188</sup>.

<sup>188</sup> Entrevista com Irene, realizada em 31/03/2009.

No momento da remoção a maioria das noventa e sete famílias ameaçadas continuava em suas casas, ignorando a determinação formal para retirarem-se, a despeito de terem perdido o recurso legal para permanecerem. A insistência em permanecer, que, deve-se notar, não é ainda uma resistência organizada, mas que se forja no desenrolar dos acontecimentos, evidencia elementos importantes da forma como o Estado e a lei são vividos e significados entre os moradores. Se por um lado, suas determinações parecem ser percebidas com certa incredulidade, traduzida na fala tantas vezes repetida entre os entrevistados, “a gente não acreditava que ia sair”, por outro a permanência no local implica, igualmente, uma expectativa em relação ao Estado, pois espera-se deste a sanção de práticas até aquele momento condenadas.

A permanência no local traz, assim, concepções próprias de direito, justiça e lei: reivindicam-se um direito de permanência que já foi negado formalmente, mas que é repostado pelos moradores, sobretudo ao reafirmarem a compra dos lotes, negando-se a se reconhecerem na condição de “invasor”. Nos termos de V. Das e D. Poole<sup>189</sup>, falar dessas noções “locais” de justiça e lei não significa dizer que estas devam ser vistas como “mais justas ou puras” que aquelas oficialmente sancionadas, mas atentar para que elas se forjam na complexidade de experiências de vida que caracterizam tais espaços. Deve-se lembrar ainda que tais expectativas não estão de todo descoladas daquelas que seriam as ações oficiais, tendo-se o exemplo do bairro ao redor, de pessoas que chegaram em condições semelhantes e cujas casas estão hoje em processo de regularização. Como lembra uma das entrevistadas: “Por que que a gente vai sair, se nós somos moradores iguais a todo mundo?”<sup>190</sup>.

É também na experiência da remoção que o Estado é vivido e experimentado em suas práticas de forma contraditória, a um só tempo temido e desejado. Não é sem importância o fato de que, diante da ameaça iminente da remoção, representada pela presença do aparato designado da administração municipal (equipe de remoção, guarda civil metropolitana, gestores locais da subprefeitura), os moradores chamem a Polícia Militar para defendê-los, o que não significa outra coisa que não um evidente paradoxo de chamar uma força de Estado para se

---

<sup>189</sup> DAS, Veena. & POOLE, Deborah. (eds.). *Anthropology in the margins of the State*. 2ª reimpressão. Santa Fé: New Mexico School of American Research Press. 2008. p. 23.

<sup>190</sup> Entrevista Irene.

defender de outra. É também toda uma concepção de direito, lei e justiça que se mostra aí tematizada. Mas o evento mostra, ao mesmo tempo, as formas como o Estado é experimentado nesses espaços como agente criador da “desordem”, ao desestabilizar modos e arranjos de vida e ao comparecer de forma ostensiva. Diante disso chama-se, portanto, a polícia, numa tentativa de restabelecer a “ordem” ameaçada pelo Estado. Mas demandar a força policial expõe, neste caso, um paradoxo, uma vez que se acionam as mesmas forças das quais se busca se defender, fazendo da presença do Estado ao mesmo tempo signo de “ameaça e de garantia”<sup>191</sup>.

Ao fazermos uso da formulação pela qual as práticas do Estado são vividas a um só tempo como ameaça e garantia, formulação proposta por D. Poole, é preciso esclarecer que são formulações acionadas em contextos distintos, que não devem, por isso, ser diretamente comparadas. Ao falar da experiência do Estado como ameaça e garantia, Poole está discutindo questões de outra ordem, ao analisar o sistema jurídico peruano e as formas pelas quais se dá a aplicação da justiça, por instituições que têm relações ambíguas com o Estado, sendo ao mesmo tempo aceitas e negadas por ele. A autora está interessada em discutir os espaços de aplicação da justiça onde se encontram formas arbitrárias do poder e da aplicação da lei entre populações tradicionais peruanas. As formulações da autora são, pois, usadas aqui de uma forma aproximativa e livre, como forma de nos ajudar a pensar o Estado e levantar algumas hipóteses sobre suas formas de funcionamento. Tentativa que nos parece fecunda para problematizar as relações estabelecidas entre as práticas do Estado e estes espaços irregulares ameaçados de remoção.

Deve-se mencionar que a Polícia Militar não compareceu ao local pelo chamado dos moradores, tendo aparecido algum tempo mais tarde, segundo contam os entrevistados, com o propósito de evitar que o tumulto gerado pela resistência daqueles ameaçados de remoção pudesse se estender para o restante do bairro. Tenha-se em conta que a realização mesma de remoções desse tipo, embora não envolva sempre a presença policial, pode contar formalmente com ela, nos casos em que as equipes da Prefeitura julguem necessários, isto é, naquelas situações em que se espera algum tipo de resistência ou de tumulto. Desse modo, os moradores

---

<sup>191</sup> POOLE, Deborah. Between threat and guarantee: justice and community in the margins of the Peruvian State. In: DAS, Veena. & POOLE, Deborah. (eds.). *Anthropology in the margins of the State*. 2ª reimpressão. Santa Fé: New Mexico School of American Research Press. 2008.

ameaçados de remoção não poderiam mesmo contar com a “defesa” da Polícia Militar, uma vez sendo eles próprios considerados os causadores da “desordem”.

O que as narrativas de tais eventos deixam claro é que o dispositivo da remoção forçada não se opera senão subtraindo direitos e acentuando situações de vulnerabilidade, modos de operação que não se limitam à atuação orientada pelo propósito da proteção ambiental. Atualizam-se, neste caso, formas de operação das “forças da ordem” que já tiveram, e ainda têm, lugar em outros espaços da cidade, motivados por razões distintas, onde por vezes o Estado vem atuar em favor de interesses imobiliários, como mencionamos anteriormente à propósito das remoções motivadas pelas Operações Urbanas da região de Pinheiros, quando não, tão simplesmente, em favor de grileiros. Neste último caso não nos referimos às políticas baseadas em remoções massivas, mas a processos de reintegração de posse, ações frequentes na cidade, e cujo caráter de ação “pontual” as faz, por vezes, objeto de pouca atenção. São situações em que a metáfora da “guerra” é também utilizada por moradores para descrever as formas de mediação entre eles e o aparato legal do Estado<sup>192</sup>. O que há de peculiar no caso do Jardim Gaivotas é o fato de que esse modo de operação, sustentado no uso da força e na subtração de direitos, está no centro de uma política proposta e defendida como instrumento legal para a defesa dos interesses públicos da cidade.

#### 4.4 OS DESTINOS DOS QUE FORAM REMOVIDOS...

O ato isolado da remoção se propõe a extinguir um elemento determinado, no caso, o problema posto pela ocupação irregular em áreas protegidas. Trata-se de intervenções sabidamente circunscritas, que, no seu conjunto, buscam impedir a reprodução de novas ocupações, seja pelo “efeito demonstração” criado pelo ato extremo junto a outros espaços de condição parecida (por supostamente demonstrar

---

<sup>192</sup> Aqui nos referimos diretamente à pesquisa de mestrado, onde relatamos e discutimos uma situação de reintegração de posse empreendida pela Prefeitura Municipal de São Paulo em nome de um suposto proprietário que muito cedo foi descoberto como um falsário. A descrição da remoção, sempre traumática, em vários momentos é descrita pelos moradores então entrevistados com metáforas do tipo: “Aquilo parecia uma guerra”, em alusão ao aparato ostensivo mobilizado pelo Estado em situações desse tipo: policiamento armado, cães, tratores etc. Cf. SILVA, Eliane Alves da. *Nas tramas da ‘cidade ilegal’: atores e conflitos em ocupações de terra urbana*. Dissertação (Mestrado), FFLCH/USP, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2006.

a “efetividade” e presença do Estado no combate à ocupação irregular), seja pelo efeito imediato gerado pela extinção pontual de algumas ocupações, segundo argumentam alguns de seus operadores. Nesse sentido, as ações viriam complementar aquelas da regularização, como argumenta um dos gestores locais entrevistados, impedindo a proliferação de novas ocupações enquanto se regulariza as antigas.

Mas para bem entendermos a forma como a irregularidade urbana é gerida, é preciso atentar para os desdobramentos práticos da remoção, os efeitos criados por ela, e a partir disso, a forma como o Estado se relaciona com estes. Há ainda um segundo elemento a ser analisado: é preciso ter em conta que, no seu desenvolvimento prático, as políticas não se desdobram uniformemente sobre espaços e pessoas como objetos passivos. Inicialmente é preciso lembrar que estes espaços não são espaços vazios, e sua própria condição de irregularidade os faz, desde cedo, campo fértil para a presença de atores variados, como parlamentares ou movimentos organizados, que tomam a bandeira da regularização como mote para campanhas e atuação nestes bairros. Porém, mais que isso, muitas vezes, é o próprio desenrolar das práticas políticas que arma campos de ação e conflito, mobilizando resistências.

Se no momento da remoção, muitos dos moradores recorrem às redes que os subtraem de uma demanda mais direta ao Estado, buscando por sua própria conta, alternativas à casa então destruída, e criando, com isso, uma presumida ideia de *eficácia* dos procedimentos adotados (sem que aqui se discuta ainda sua *eficiência*), há aqueles que escapam dessa gestão pacífica. É o caso dos que, mesmo na premência do despejo, insistem no fato de que não têm para onde ir. Espécie de “resíduos” da política adotada, apresentados como “exceção” pelos seus operadores, mas que, de forma paradoxal, repõem abertamente o problema e interrogam o alcance da “ordem” pretendida.

É neste momento que estes espaços, sobre os quais intervenções se fazem a partir das cisões estabelecidas pelos programas, se revelam enquanto campo de experimentações das práticas do Estado, subtraindo direitos e acentuando condições de vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, no entanto, estas ações circunscrevem campos de disputa e conflito, forjando atores e práticas capazes de



reagir àquelas de que são objeto, e fazendo destes espaços irregulares espaços em que se põem em disputa “os sentidos de lei, de justiça, de ordem, e seu avesso”<sup>193</sup>.

No momento da remoção, onze das noventa e sete famílias atingidas alegavam não ter para onde ir. O fato rompe com a expectativa sustentada pelos gestores de que, na premência do despejo, todos terminariam por abandonar suas casas. Neste caso, os gestores se veem, então, obrigados a lidar com este elemento inesperado, diante do qual, ao menos neste primeiro momento, as condições estabelecidas permaneciam as mesmas, com a orientação, dada pelos gestores, de que os moradores procurassem, por conta própria, algum lugar para ficar. Findo o período de três dias de derrubada das casas, praticamente todos já haviam abandonado o local, exceto essas onze famílias, insistentes no fato de não terem para onde ir.

São estas famílias que expõem as condições nas quais a remoção era feita, em flagrante desacordo com premissas atualmente estabelecidas até mesmo em nível internacional, segundo as quais as remoções “não podem resultar em pessoas e famílias desabrigadas”<sup>194</sup>. É somente diante do fato exposto pela presença de tais famílias que as equipes da gestão local se veem então obrigadas a providenciar abrigo para as mesmas, não previsto inicialmente, e cuja montagem precisa, então, ser feita “às pressas”, como admite um dos gestores locais responsáveis pelo caso<sup>195</sup>. Assim, são montadas barracas de lona em um campo de futebol abandonado, sem luz e com precária infraestrutura sanitária, que abrigaria as famílias desalojadas pelo tempo necessário “até acharem seu destino”, explica o gestor. Antes, no entanto, que isso acontecesse, outros fatores se interpõem: chuva e vento desfazem o acampamento provisório já na primeira noite, desabrigando as famílias. Nesse contexto de vulnerabilidade criada pelo Estado, ao qual estavam expostas inclusive crianças, os moradores acionam o Conselho Tutelar, e no dia seguinte, contariam já com a presença de um defensor público, que diante da

---

<sup>193</sup> TELLES, Vera da Silva. *Cidade: tramas, dobras, percursos*. Tese (Livre docência). Departamento de Sociologia, FFLCH/USP. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2010 (p. 25).

<sup>194</sup> Relatoria Especial da ONU pelo Direito à Moradia Adequada. Disponível em [www.direitoamoradia.org](http://www.direitoamoradia.org). Acesso em: 15 fev. 2011

<sup>195</sup> Aqui optamos por não citar o nome do gestor, tendo em vista as controvérsias presentes nesse caso.

“situação degradante” em que se encontravam as famílias, estabelece que a administração os encaminhe para outro local.

Cumpra sublinhar como se evidencia, nestes eventos, a aura de suspeita e condenação condensadas na figura do ‘invasor’. O que justifica que se faça a remoção sem que se tenha garantida previamente nenhuma possibilidade de abrigo para os desalojados é a suspeita que se tem em relação a estes quando eles dizem não ter para onde ir. A categoria do ‘invasor’, construída e alimentada como objeto de suspeita e condenação, formal e simbólica, é que parece orientar as ações empreendidas sobre os moradores, fornecendo o campo de pertinência pelo qual tais ações se justificam.

Diante das pressões vindas da mobilização dos moradores e a intervenção feita pela Defensoria Pública, a gestão municipal propõe então uma alternativa para os desabrigados: abrigo provisório em um hotel da região, por um período de trinta dias. Ali, segregação dos hóspedes convencionais e alimentação diferenciada destes, ordens de confinamento nos quartos e proibição de circulação pelas dependências do hotel são algumas marcas da estadia dos “desabrigados” pelo local, nesta que seria mais uma resposta provisória do poder público. Trinta dias. Período após o qual o problema se repõe para a administração pública, uma vez que a mobilização crescente dos moradores impediria que o caso finalizasse.

A experiência da remoção neste caso teve por efeito gerar entre seus atingidos, vínculos e solidariedades ausentes até aquele momento. A semelhança de experiências, dada pelas condições e momento de chegada ao bairro, não fez com que se organizassem e pudessem, por exemplo, contrapor-se, coletivamente à remoção. Contudo, a remoção é que ofereceria o campo de experiências partilhadas que, nos seus desdobramentos, levaria a que os moradores se colocassem perante as práticas de gestão de forma ativa e organizada.

Os caminhos diferentes inicialmente seguidos pelos moradores removidos, entre aqueles que conseguiram lugar para se instalar e os demais, se encontrariam adiante, com sua aglutinação em torno de um dos movimentos de moradia atuantes na região sul da cidade. É através da aglutinação em torno desse movimento que aquilo que era, a princípio, a demanda imediata por um abrigo provisório, se desdobraria, mais tarde, na reivindicação por encaminhamento habitacional,

tensionando as fronteiras inicialmente estabelecidas entre o direito/não direito desses moradores.

Mobilizações, reiterados acampamentos na sede local da gestão municipal, aglutinação progressiva dos demais removidos pela presença do movimento organizado, apelos à Defensoria Pública, tudo isso faz com que o caso do Jardim Gaivotas se estenda por muitos meses, com incômodos desdobramentos do ponto de vista da gestão, que esperava acabar com o problema na ação pontual da derrubada das casas. Os desdobramentos do caso se fazem em muitos atos, fechados, e na sequência reabertos, pelas respostas provisórias e emergenciais com que lhes respondia o poder público.

As mobilizações, iniciadas ainda quando do estabelecimento dos moradores no abrigo provisório do hotel, se estendem quando da saída deste, trinta dias mais tarde. O que começara com a recusa das condições degradantes do primeiro alojamento, desfeito pela chuva, começa a se desenhar enquanto demanda mais ampla, que questiona o Estado sobre as hipóteses de encaminhamento habitacional, demanda não circunscrita aos que ficaram desalojados, mas estendida a todos os removidos, a essa altura aglutinados em torno de um movimento de moradia.

A demanda então apresentada, neste caso em particular, é um embate político que se trava em torno da definição de fronteiras que separam aqueles que têm e os que não têm direito à moradia pública, se se lembra que estes são moradores recentes, ausentes, portanto, dos critérios legais estabelecidos para encaminhamento habitacional. Suas demandas, sem que se importe perguntar se são mais ou menos éticas ou justas que aquelas oficialmente sancionadas<sup>196</sup>, projetam dentro do Estado expectativas que fazem das fronteiras estabelecidas objeto de embate político.

Diante da mobilização permanente de moradores, que chegavam mesmo a montar acampamento diante do prédio da subprefeitura, seguiram-se ainda duas respostas conciliatórias. Inicialmente ofereceu-se o pagamento, em caráter excepcional, de um valor a ser gasto com aluguel, por um período de três meses, tempo adiante estendido por mais oito meses, em face à pressão ininterrupta do

---

<sup>196</sup>DAS, Veena. & POOLE, Deborah. (eds.). *Anthropology in the margins of the State*. 2ª reimpressão. Santa Fé: New Mexico School of American Research Press. 2008. p. 23.

movimento então organizado<sup>197</sup>. Assim, em inícios de 2009, quando se inicia a pesquisa junto às famílias, as mesmas usufruíam do último pagamento do aluguel feito pela Prefeitura, que não era ainda, no entanto, o desfecho dado a questão.

As mobilizações que se seguiram fizeram com que, meses adiante, os moradores fossem incluídos em um programa municipal de subsídio ao aluguel, oferecido a famílias com renda mensal de até três salários mínimos, chamado Parceria Social, cujo benefício tem previsão de duração de um período de trinta meses. Pelo programa, sujeito a certas condicionalidades, a Prefeitura fica responsável pelo pagamento de um valor (atualmente R\$ 300,00) a ser usado para a despesa do aluguel do morador contemplado pelo período estabelecido<sup>198</sup>. Ao contrário do subsídio em dinheiro inicialmente oferecido, acionado como recurso excepcional diante do ‘problema’ criado pela mobilização dos moradores, a inclusão no referido programa de algum modo admitia o direito destes a uma resposta formalmente estabelecida. Os pagamentos começaram a ser feitos em agosto de 2009, dois anos, portanto, após o despejo.

#### 4.5 A REVOGAÇÃO DA ORDEM INTERNA N. 01

O caso do Jardim Gaivotas ganhou projeção que outros talvez não tiveram, mas sob a égide da Ordem Interna n.01 foram realizadas ainda outras remoções, que alimentaram as polêmicas criadas em torno da mesma, envolvendo moradores, representantes organizados, e órgãos de defesa como a Defensoria Pública. Questionava-se não só a prerrogativa dada ao poder público municipal de realizar remoções sem ordem judicial, como ainda o fato de não se prever responsabilidades no caso de remoção de ocupações recentes e a própria indefinição do que seria assim considerado. A indefinição, como já mencionamos anteriormente, permitira

---

<sup>197</sup> Não conseguimos averiguar por que o período de 8 meses. Possível relação com ano eleitoral, já que o benefício é concedido entre maio e junho de 2008 e as eleições municipais aconteceriam em outubro do mesmo ano.

<sup>198</sup> As condicionalidades são: a comprovação de frequência em aula dos filhos em idade escolar, carteira de vacinação em dia e, no caso das grávidas, realização do pré-natal, além de uma poupança compulsória de uma porcentagem dos rendimentos comprovados. Informação disponível na página da Prefeitura Municipal de São Paulo: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=20403>. Acesso em 10 jan. 2011

que muitas ocupações antigas, que teriam já direito adquirido a processos de regularização ou encaminhamento habitacional, fossem acionadas ou mesmo removidas pelas novas condições do programa<sup>199</sup>.

Aqui entramos, certamente, em um dos campos polêmicos e pouco transparentes que envolvem as ações analisadas, pois a rigor as ocupações consolidadas, previstas no Estatuto da Cidade como aquelas estabelecidas há mais de cinco anos, sem contestação, em área pública ou privada, têm direitos adquiridos que tornam os processos de remoção muito mais demorados e mediados, estando previsto legalmente, por legislação federal e municipal, o encaminhamento dos casos para os órgãos municipais responsáveis por processos de regularização, ou na impossibilidade para tal, a indenização pelo imóvel removido. Contudo, durante a realização do trabalho de campo ouvimos, de moradores e alguns de seus representantes, sobre situações em que tais direitos estavam sendo ignorados, áreas em que só foram acionados os direitos de indenização pela mobilização dos moradores, por exemplo, após já ocorrida a remoção, subvertendo a lógica daquilo que seria legal e formalmente esperado. São questões desse tipo que fazem das regras do Estado por vezes ilegíveis, ao mesmo tempo em que armam resistências e reações.

As múltiplas reações geradas pela Ordem Interna n. 01 e os efeitos por ela criados fizeram com que fosse revista, pouco mais de um ano após sua edição. Moradores ameaçados de remoção, representantes e movimentos organizados, além da presença da Defensoria Pública, muitas vezes acionada por moradores e movimentos a propósito, justamente, dos efeitos gerados pelo referido procedimento, levaram-no à contestação jurídica, sendo então substituído pela Ordem Interna n. 03, de julho de 2008<sup>200</sup>. O novo documento trazia então mudanças importantes, ao definir, por exemplo, o que seria ou não considerado assentamento consolidado para as ações de remoção, sendo agora claramente explicitado como “o parcelamento ou a ocupação ocorridos há mais de um ano” (artigo 5).

O novo procedimento acrescentou, ainda, a responsabilidade, por parte do poder público municipal, de encaminhamento de moradores removidos à

---

<sup>199</sup> Entrevista com defensor público Carlos Loureiro, realizada em 09/12/2009.

<sup>200</sup> [http://www3.Prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=09072008OI000032008PREF](http://www3.Prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=09072008OI000032008PREF). Acesso em 14 mar. 2009.

Coordenadoria de Assistência Social, para o “atendimento e análise quanto à possível inclusão em programas habitacionais” (artigos 1.5.2; 2.10.1 e 3.2.1), além de estender de 48 horas para quinze dias, o prazo para que o morador ameaçado de remoção “possa comprovar que a edificação está concluída há mais de um ano” (artigo 3.3). A remoção sem ordem judicial foi mantida, tendo, no entanto, seu escopo de ação reduzido às ocupações não consolidadas, agora claramente definidas. Casos de ocupantes recentes continuam, de certa forma, em aberto, uma vez que estes não têm, legalmente, direito aos processos de regularização. A demanda se faz, neste caso, por soluções negociadas que livrem tais pessoas do desabrigo. Segundo informações de Carlos Loureiro, defensor público que esteve à frente de tais conflitos e embates, são sobretudo esses os casos com que a Defensoria se depara atualmente.

A confrontação dos dois documentos permite perceber a lógica da urgência que atravessara o primeiro deles. Aciona-se uma intervenção que opera ignorando ou subtraindo direitos, justificada, na prática, em nome da necessidade de eficiência e agilidade na defesa de recursos naturais que, ninguém duvida, são de fundamental importância para o abastecimento da metrópole. A ocupação irregular aparece de algum modo tematizada como risco e ameaça ao abastecimento de águas, elementos que se convertem nas condições de aceitabilidade do recurso “excepcional” das remoções forçadas.

Em um outro contexto de discussão, Craig Calhoun<sup>201</sup> nos ajuda a pensar tais questões, ao problematizar a noção de risco e urgência e sua operação na prática política. O que se deve notar, argumenta o autor, é que aquilo que na noção de risco aparece como mera descrição de uma realidade traz em si também um componente de abstração, tornando possível uma apresentação dos fatos como imediatos, de uma maneira que obscurece suas mediações. Mais que isso, tal noção atua obscurecendo o fato de que tais situações não são problemas autônomos, sobre os quais se pode agir pontualmente, mas antes manifestações de outros problemas, em geral ausentes da discussão.

Categorias como risco e ameaça servem, dessa forma, como base para acionar, conceber, justificar, ações apresentadas como excepcionais, de que as

---

<sup>201</sup> CALHOUN, Craig. A world of emergencies: fear, intervention, and the limits of cosmopolitan order. *The Canadian Review of Sociology*, novembro de 2004

remoções forçadas em áreas de risco, acionadas em episódio polêmico na cidade do Rio de Janeiro em 2010, também podem servir como exemplo<sup>202</sup>. Não estamos com isso querendo dizer que os problemas não existam de fato, como questões que interpelam a política, mas atentando para a forma como esses são tematizados e suas implicações. Risco e ameaça não se dissociam da ideia de intervenção, que deve ser feita de forma “rápida e eficiente”, tendo em vista responder problemas imediatos. Distantes, portanto, dos protocolos da política, no sentido forte que se possa dar a esse termo, de que fazem parte a discussão, deliberação, negociação<sup>203</sup>. Os efeitos gerados a partir daí é que podem, contudo, fazer com que tais práticas se confrontem consigo mesmas. Seja porque as populações sobre as quais se desdobram são sujeitos ativos, seja porque seus desdobramentos, em muitos casos, atuam repondo o problema.

#### 4.6 DAS MARGENS PARA AS MARGENS: A POLÍTICA E SEUS EFEITOS

A primeira pessoa removida do Jardim Gaivotas com quem conseguimos estabelecer contato foi Marta, uma piauiense de 35 anos, que à época da entrevista (fevereiro de 2009) buscava reconstruir a vida com o segundo marido. Quando chegou a São Paulo, em 2004, encontrou trabalho como empregada doméstica, registrada, no Itaim, bairro de classe média alta na região sudoeste da capital, lugar que atrai muita mão de obra feminina da região sul, em funções domésticas. Estabelecer-se inicialmente na casa do irmão, que àquela altura já morava em São Paulo, mas cerca de dois anos mais tarde, com os rendimentos do trabalho fixo, comprara a casa no Jardim Gaivotas, onde mais tarde se estabeleceria com o namorado.

A casa de Marta foi uma das removidas pela Operação Defesa das Águas, em 2007. Na ocasião da entrevista os moradores removidos contavam com o segundo benefício em dinheiro, recebido pela Prefeitura para o auxílio do aluguel.

---

<sup>202</sup> ‘Poderia ter removido mais comunidades’, diz prefeito do Rio. In: *Folha de São Paulo*. Cotidiano. 10 abr. 2010.

<sup>203</sup> TELLES, Vera da Silva. *Cidade: tramas, dobras, percursos*. Tese (Livre docência). Departamento de Sociologia, FFLCH/USP. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2010 (p. 149).

Marta me dera, por telefone, as coordenadas para chegar à sua casa. A cerca de vinte minutos do terminal Grajaú, percorrendo grande parte da avenida Belmira Marin, principal avenida daquele distrito, chega-se a uma área alta, de onde saem ruas que descem no sentido da represa Billings, e de onde é possível avistar parte desta. À atual casa de Marta não se chega senão a pé, depois de alguns minutos de caminhada, uma vez que a rua que lhe dá acesso, estreita, íngreme e sem asfalto, não permite passagem de veículos de maior porte. Só as Kombis (as chamadas lotações) dão acesso à parte mais baixa do bairro, ainda assim descendo com cuidado a rua estreita e acidentada, que mal abriga mão e contramão. Contudo, espaço densamente povoado, com casas muito precárias. No percurso veem-se pontos comerciais improvisados nas garagens. Numa imobiliária, claramente irregular, lêem-se anúncios de casas à venda na região por valores que chegam até 70 mil reais. Algumas das ruas, ainda sem nome, são identificadas por números. A casa de Marta fica em uma destas. Pequena casa de dois cômodos, localizada em um lote onde estão construídas várias outras casas de aluguel.

Durante a entrevista Marta esclarece que, a despeito da visível proximidade, a casa está a mais de 50 metros da represa, conforme determina a legislação<sup>204</sup>. Ao contrário da do irmão, como ela diria mais tarde, morador do bairro vizinho, aonde, à época da entrevista, chegavam já rumores de remoção pela Prefeitura, motivo pelo qual, há pouco tempo, começaram a acompanhar reuniões da associação local de moradores, buscando meios de defenderem-se caso os rumores se efetivem. Mas há motivos para duvidar que o despejo aconteça, diz Marta. Quando chegou a São Paulo, vinda do estado do Piauí, em 2004, foi na casa deste irmão, já há mais tempo na cidade, que ela inicialmente se instalou. À época já se escutavam rumores de remoção de moradias no local. As ameaças nunca se concretizaram. Os rumores permanecem.

A pouca distância dali, em um dos bairros vizinhos, se localiza a casa de Irene, outra das entrevistadas desta pesquisa, sobre quem já falamos anteriormente. No dia da primeira entrevista, ela se propôs a ir nos buscar no ponto de ônibus, já que a casa fica razoavelmente distante do lugar por onde passa o transporte coletivo. Mas o motivo da preocupação seria menos pela distância que pelo acesso, considerado “difícil pra quem chega pela primeira vez”. Na época da entrevista, a

---

<sup>204</sup> Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais e Resolução Conama, n. 369 de 28/03/2006.



casa onde morava Irene, alugada com os recursos recebidos da Prefeitura, era uma casa localizada em uma rua íngreme e acidentada, que segue mesmo depois do fim do asfalto, descendo em direção à represa. Após a remoção do Jardim Gaivotas, ela e a família alugaram ali dois cômodos pequenos que dividem espaço com outra casa, onde moram os proprietários do lote. Construção precária e úmida pela proximidade da represa que se avista pela janela do quarto, a poucos metros de distância. Entre a parede do quarto e a represa há um muro alto, construído pelos proprietários do lote, “para proteger a casa quando o nível das águas da represa sobe”, explica Irene.

\*\*\*

Essas duas histórias foram escolhidas para ilustrar uma situação que parece ser frequente em casos de remoção sem direitos, como foi o caso do Jardim Gaivotas. Inicialmente é preciso dizer que entre as famílias removidas, aquelas que entrevistamos e outras de quem tivemos informações indiretamente, todas permanecem nas imediações do próprio bairro de onde foram retiradas, quando não nele mesmo. O fato em parte se explica pelas redes ali estabelecidas, local de escola dos filhos, enfim, toda a rede informal de apoios constituídos em torno do lugar de moradia, rede cuja importância em casos de famílias em situação vulnerável já foi muitas vezes discutida pela literatura. Ainda que se deva levar em consideração a diferenciação interna da irregularidade urbana, como lembra Cardoso<sup>205</sup>, as casas onde se instalaram os entrevistados que passaram pela remoção mostram um grau de extrema precariedade construtiva, além da evidente situação de irregularidade fundiária. Algumas situações são, no entanto, ainda mais flagrantes: quando se encontra famílias removidas em áreas visivelmente interditas, áreas que em algum momento podem vir a ser objeto de futuras remoções.

As observações neste caso devem ser estendidas para além do Jardim Gaivotas, e colocar em perspectiva a área mais ampla onde hoje incidem os programas municipais discutidos, ou pelo menos aquela que foi objeto mais detido da pesquisa etnográfica, que se estendeu por diferentes bairros da região do Cantinho do Céu, ainda que tenha trabalhado apenas com alguns em profundidade. Este acompanhamento permitiu perceber entre os deslocamentos residenciais

---

<sup>205</sup> CARDOSO, Adauto Lucio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. In: *Cadernos Metrópole*, n. 10, p. 9-25, 2º. Semestre de 2003.

causados pelos processos de remoção, a reiteração de trajetórias precárias, quando não em flagrante desacordo com os propósitos formais das políticas de que foram objeto. A evidência chega ao paroxismo quando famílias removidas tempos antes recebem notificação de remoção no novo lugar em que se instalam, como pudemos observar em um dos bairros pesquisados.

O fato não é desconhecido pelos gestores, sobretudo àqueles da gestão local, os quais algumas vezes chegam a descrever seu trabalho pela metáfora do “enxugar gelo”. As interpretações nesse nível são várias, e vão da culpabilização dos moradores irregulares, a quem se acusa de oportunismo em busca de indenizações sucessivas ocasionadas por remoções, até a compreensão dos limites postos para uma ação mais eficiente por parte do poder público, seja pela alegada falta de recursos financeiros, seja ainda pelo que se julga como equívocos ou descasos nas escolhas e prioridades dos mais altos escalões de gestão.

São constatações desse tipo que levam estudos e críticos dos processos de remoção a apontarem para o que seria uma política inócua, que simplesmente reproduz aquilo a que visa combater<sup>206</sup>. O fato, contudo, é tão frequente e conhecido, que a nosso ver exige um esforço de interpretação que se pergunte não sobre o suposto fracasso da política, mas seus efeitos de poder, e que traria a debate o que eu chamaria de “gestão diferencial dos ilegalismos urbanos”, tomando emprestado termos utilizados por Michel Foucault em outro contexto de discussão.

Estaríamos diante de uma espécie de gestão dos ilegalismos, que tem por efeito separar, criar cisões, gradientes, fazendo-os entrar em uma *composição geral de irregularidades toleradas e não toleradas*, em um quadro em que se admite que não poderá ser resolvido definitivamente o problema. Ao elaborar as coisas nesses termos, não presumimos uma intenção escondida, desvendada pelo trabalho de análise. O que está em jogo, neste caso, é menos uma intenção que um efeito. Efeitos gerados pela política, observados pelo trabalho etnográfico ao acompanhar seus desdobramentos práticos. Mais uma interpretação e uma hipótese que uma explicação geral do problema<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> A Defensoria Pública do Estado de São Paulo tem se pronunciado frequentemente neste sentido, e mesmo a imprensa denuncia o fato.

<sup>207</sup> Questionando aquilo que é apontado como o reiterado fracasso da prisão, Foucault elabora a questão nos seguintes termos: “Deveríamos então supor que a prisão e de uma maneira geral, sem dúvida, os castigos, não se destinam a suprimir as infrações; mas antes a distingui-las, a distribuí-las,

Mas é neste ponto que podemos, talvez, tentar expandir as questões aqui levantadas para pensá-las em perspectivas mais amplas, que interrogam a gestão urbana de grandes cidades em países em desenvolvimento. A maioria da população mundial vive atualmente nas cidades, e isso dá a dimensão da questão social urbana no século XXI, sobretudo quando se notam as condições reiteradas da desigualdade social que conduz parcelas enormes da população de grandes cidades para áreas precárias, áreas de risco, áreas de ocupação interdita, e isso não como efeito da simples pobreza, mas da apropriação desigual da riqueza e da cidade. É diante de questões desse tipo que se põe a pergunta sobre o que a política tem a dizer dos problemas com que se confronta.

#### 4.7 CAPÍTULOS EM ABERTO: REMOÇÕES NO CENTRO DA GESTÃO URBANA

Apesar de amplamente questionada, a remoção forçada é tida hoje como “o maior problema relacionado a moradia no mundo”, segundo Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada, ligada as Nações Unidas<sup>208</sup>. São práticas que em muitos casos ocupam o centro de políticas nacionais, de grande alcance, em que as remoções comparecem como “necessárias” ao desenvolvimento de condições de produção, no contexto de atração de capitais para a chamada “cidade global”, como mostram estudos sobre Mumbai e Delhi, na Índia<sup>209</sup>. Em espaços que concentram

---

a utilizá-las; que visam, não tanto tornar dóceis os que estão prontos a transgredir as leis, mas que tendem a organizar a transgressão das leis numa tática geral das sujeições. A penalidade seria então uma maneira de gerir as ilegalidades, de riscar limites de tolerância, de dar terrenos a alguns, de fazer pressão sobre outros, de excluir uma parte, de tornar útil outra, de neutralizar estes, de tirar proveito daqueles. Em resumo, a penalidade não reprimiria pura e simplesmente as ilegalidades, ela as ‘diferenciaria’, faria sua ‘economia geral’”. FOUCAULT, Michel. Ilegalidade e delinquência. In: *Vigiar e punir*. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 226.

<sup>208</sup><http://direitoamoradia.org/pt/conheca/quais-sao-os-enfoques/remocoes-forcadas/>. Acesso em 10 mar. 2011

<sup>209</sup>DUPONT, Véronique; SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie-Caroline. Programas de erradicação, reassentamento e urbanização das favelas: Delhi e Mumbai. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009, p. 283-302. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142009000200020&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200020&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 20 dez. 2009. DUPON, Véronique. “Slum demolitions in Delhi since the nineties: in whose interest? A preliminary appraisal through the analysis of land use patterns”. In: *Economic and Political Weekly*, Mumbai, vol. 43, no. 28, pp. 79-87, 2008

atração de investimentos nacionais e internacionais e que assistem à valorização crescente do mercado imobiliário, são cada vez menos toleradas favelas que estejam “no meio do caminho” da construção de edifícios modernos ou obras de grande porte.

É importante analisar os evidentes paradoxos criados por políticas desse tipo. Em estudo realizado sobre as remoções ocorridas em Delhi, Véronique Dupon<sup>210</sup> mostra que apesar das medidas de erradicação de favelas ocorridas na capital indiana ao longo das últimas décadas a população favelada não fez senão aumentar, dos anos 50 aos 90<sup>211</sup>. Mais recentemente, no processo de reestruturação espacial porque passa a cidade no contexto de atração de capitais internacionais, Delhi tem assistido a forte política de erradicação de favelas, feita, sobretudo, para a construção de grandes obras de infraestrutura, muitas vezes em nome de um questionável interesse público. Analisando, então, os destinos dos removidos, Dupon nota o empobrecimento ainda mais acentuado, muitas vezes convertido em “nomadismo urbano” daqueles que já não encontram lugar para se instalar se não em condições tão ou mais precárias que aquelas de que foram retirados.

Cumprir notar, nestes casos, o modo como se conjugam (ou não se conjugam, para ser mais exata) direitos e política urbana, em contextos em que o crescimento e construção da riqueza da cidade parece, por vezes, encontrar nas populações pobres um empecilho a ser eliminado: “Eles disseram que queriam eliminar a pobreza, mas na verdade não é a pobreza que eles querem eliminar, são os pobres”<sup>212</sup>, resume um morador removido de favela de Delhi, a respeito da prática de remoções na cidade. Ao discutir as práticas de remoção e reassentamento na capital indiana, Emma Tarlo chega mesmo a questionar se se estaria, de fato, diante de práticas de planejamento urbano, como são formalmente apresentadas, quando o que se nota ao observar o mapa das remoções na cidade lembra os efeitos de um “bombardeio”, com a dispersão de moradores removidos das regiões mais centrais,

<sup>210</sup> DUPONT, Véronique. Création de nomades urbains et appauvrissement: impact des politiques d'éradication des camps de squatters à Delhi. In: *Revue Tiers Monde*, n. 201, jan/mar., p. 25-45, 2010.

<sup>211</sup> Salvo período de exceção (1975-1977), no qual as favelas foram duramente reprimidas, tendo sido removidas quase 750 mil pessoas para acampamentos localizados nas periferias. DUPONT, V. *ibidem*

<sup>212</sup> TARLO, Emma. Welcome to history: a resettlement colony in the making. In: DUPONT, Véronique.; TARLO, Emma.; VIDAL Denis. (eds). *Delhi. Urban Space and Human Destinies*. Delhi, Manohar: Centre de Sciences Humaines, 2000. p. 51-74.

como sabemos, o encaminhamento de parte deles para conjuntos habitacionais distantes, e a reocupação irregular de espaços próximos de postos de trabalho e antigos laços sociais, rompidos pela prática da remoção.

É também nesse contexto que podem ser discutidos os impactos de grandes eventos esportivos internacionais, eventos que servem de vitrine de promoção para cidades anfitriãs e que, paradoxalmente, mobilizam atenções de órgãos de defesa de direitos humanos, preocupados com os efeitos que muitas vezes estes têm sobre populações pobres e a moradia precária. Exemplos passados, onde o “estado de exceção”<sup>213</sup> estabelecido durante o período de preparação e realização dos jogos ocasionaram múltiplas infrações dos direitos, desde a contratação da mão de obra até o grande número de remoções forçadas, por vezes sem aviso prévio, para dar espaço aos equipamentos esportivos e as obras de infraestrutura, fazem da questão tão séria que já se organizou, no Brasil, um grupo de acompanhamento permanente dos preparativos para os jogos a serem sediados no país em 2014 e 2016 (Mundial de Futebol e Olimpíadas), juntando universidades, movimentos da sociedade civil e representação local da Relatoria Especial da ONU para o Direito a Moradia Adequada.

Mas o que exemplos desse tipo não devem ofuscar são formas talvez menos visíveis (mas nem por isso menos efetivas na subtração de direitos), pelas quais se faz essa gestão da irregularidade urbana, acionando o dispositivo da remoção. Poderíamos citar como exemplo a operação da categoria de risco, de que falamos anteriormente, a qual vem justificar ações de remoção forçada obscurecendo responsabilidades públicas seja na gestão do uso e ocupação do solo urbano, seja nos encaminhamentos oferecidos às populações removidas, como assistimos, recentemente, na cidade do Rio de Janeiro. Chuvas intensas ocasionaram, em abril de 2010, deslizamentos e mortes de habitantes de morros naquela cidade, deixando outros tantos sob risco iminente. Na ausência de respostas habitacionais que pudessem atender de imediato as famílias, e diante da resistência de muitas delas em deixar suas casas, autoridades públicas defendiam a sua remoção compulsória, acusando de “demagogos” os atores sociais que então reivindicavam

---

<sup>213</sup> O termo “estado de exceção” foi usado por pesquisadores de países onde ocorreram os eventos esportivos referidos, em seminário internacional realizado no Brasil sobre o tema. *Impactos urbanos e violações de direitos humanos em megaeventos esportivos*. Realizado em 08 de novembro de 2010, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Organizado por Equipe da Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada.

encaminhamento habitacional para os possíveis removidos. A prática se justificava em nome da “urgência” e do risco a que as famílias estariam sujeitas, ainda que a própria remoção não as livrasse completamente da condição vulnerável em que se encontravam<sup>214</sup>.

Deve-se notar, portanto, que o dispositivo da remoção pode figurar no interior de discursos e problematizações distintas, que dão a senha para que se entendam os modos como se leva a debate questões como pobreza e desenvolvimento urbano, moradia popular, direito à cidade. Questões que não são entendidas discutindo-se as condições de pobreza, propriamente, pois estão presentes no centro mesmo das formas como se produz e se distribui a riqueza no espaço urbano. São essas relações que precisam ser indagadas, entendidas, pesquisadas.

Voltando ainda uma vez ao caso das cidades indianas, que expõem hoje o desafio posto à gestão das chamadas “megacidades”, vale pensar o exemplo de Dharavi, famosa por ser considerada a maior favela da Ásia, com cerca de 800 mil habitantes, e que exatamente pela sua dimensão e visibilidade se torna campo de experimentação das ações públicas, que buscam geri-la, sem pretender, contudo, eliminá-la, como mostra Saglio-Yatzimirsky<sup>215</sup>. Importante notar, nesse caso, que se trata de uma favela incrustada naquele que é tido como o mais importante centro econômico da Índia, a cidade de Mumbai, fazendo confrontar-se, portanto, riqueza e pobreza em um espaço em que a boa gestão da primeira tem implicado uma intolerância cada vez maior com a moradia precária, como apontam Dupon e Saglio-Yatzimirsky<sup>216</sup>: “A pressão sobre os favelados foi se intensificando quando a cidade começou sua reconversão de centro industrial para ‘cidade global’, marcada pela presença de empresas e de novos *center business districts*”.

---

<sup>214</sup> Na ocasião, o prefeito da cidade teria dito: “[São demagogos], um monte de especialistas que, vendo gente morrendo, diz que só pode sair se oferecer abrigo decente. É melhor colocar a pessoa na rua gripada, toda molhada, com pneumonia, do que deixar em casa podendo haver deslizamento”. Cf. “Poderia ter removido mais comunidades”, diz prefeito do Rio. In: Folha de São Paulo. Cotidiano. Edição de 10 de abril de 2010.

<sup>215</sup> SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie-Caroline. *Intouchable Bombay: le bidonville des travailleurs du cuir*. Paris: CNRS Éditions, (Collection Monde Indien, Sciences Sociales, 15eme-20eme siècle. Dirigée par Marc Gaborieau), 2002, p. 226.

<sup>216</sup> DUPONT, Véronique; SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie-Caroline. Programas de erradicação, reassentamento e urbanização das favelas: Delhi e Mumbai. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 30 nov. 2009. p. 284.

Assim, no contexto de atração de capitais internacionais, a cidade tem passado por processos de reestruturação urbana, pelos quais a construção da infraestrutura necessária à instalação de grandes empresas de negócios se faz acentuando processos de segregação, seja pelas remoções sem direitos seja ainda pelo reassentamento de moradores removidos, feito, a maior parte das vezes, para áreas distantes da cidade<sup>217</sup>. A especificidade de Dharavi se dá, neste caso, pelo que poderíamos chamar sua condição de “ingovernável”, posto o número de pessoas que abriga e a dimensão do problema urbano e social que ela representa. Isto não significa dizer que nada se faça diante de uma questão que, claramente, demanda ação pública, cumprindo indagar sobre as formas como se governa tal realidade.

Desse modo, mostra Saglio-Yatzimirsky<sup>218</sup>, se por um lado Dharavi se torna alvo de políticas de reabilitação e urbanização, por outro, os critérios de ‘elegibilidade’ dos moradores a serem concernidos por tais práticas criam barreiras difíceis de contornar, como a exigência de comprovantes de tempo de estabelecimento no local ou a inscrição comprovada em listas eleitorais, a partir de certa data estabelecida. Exigências não raro inexecutáveis, lembra a autora, diante de condições de vida e moradia precária onde documentos desaparecem em barracos sucessivamente destruídos pelas condições climáticas, e a inscrição em listas eleitorais muitas vezes sequer é prática lembrada. Com essa ambiguidade da política, de exigir aquilo que, sabe-se, não é possível cumprir, sujeita ainda a renovação e redefinições de sucessivos projetos que tem as favelas como alvo, as coisas se passam como se a municipalidade “incapaz de gerir a enormidade de Dharavi [...] escolhesse recuperar alguns e abandonar outros”<sup>219</sup>.

Questões como essas nos conduzem às nossas próprias perguntas a propósito das práticas de gestão urbana, permitindo perspectivá-las em escalas mais amplas. Com isso não pretendemos, contudo, fazer comparações apressadas ou que ignorem as condições específicas, históricas, sociais, culturais de cada contexto onde práticas de gestão urbana são vividas e realizadas, o que contrariaria

---

<sup>217</sup>DUPONT, Véronique; SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie-Caroline. Programas de erradicação, reassentamento e urbanização das favelas: Delhi e Mumbai. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 30 nov. 2009.

<sup>218</sup>SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie-Caroline. *Intouchable Bombay: le bidonville des travailleurs du cuir*. Paris: CNRS Éditions, (Collection Monde Indien, Sciences Sociales, 15eme-20eme siècle. Dirigée par Marc Gaborieau), 2002.

<sup>219</sup>*Ibidem*. p. 226.

a proposta mesma da nossa abordagem de tais fenômenos, pela qual se sugere analisar as práticas de governo e seus objetos a partir de campos de experiências concretos e situados. Contudo, é preciso atentar igualmente para condições e experiências mais amplas que atravessam hoje as grandes cidades de países em desenvolvimento e que têm relação com dinâmicas econômicas e sociais que redefinem centralidades e redesenham espaços urbanos, ao mesmo tempo em que as posicionam nas hierarquias globais de atração de investimentos. Nesse sentido é que as realidades urbanas de países em desenvolvimento podem e devem ser pensadas em perspectivas cruzadas, que permitam ampliar campos problemáticos, mostrar modulações de um mesmo problema, afinar hipóteses e interpretações.

#### 4.8 DE VOLTA AO COMEÇO

No Brasil, as bases lançadas pela Constituição de 1988 proibiram políticas habitacionais pautadas em remoções, fazendo com que a prática ocupe hoje um lugar menor como dispositivo de gestão da irregularidade urbana<sup>220</sup>. Sua perda de centralidade, contudo, representa antes sua inserção em uma nova composição de questões do que seu abandono ou condenação absolutos, como vimos anteriormente. Deslocada hoje à condição do que seriam intervenções pontuais, isso não impede que a remoção se instale no centro de questões de primeira ordem, como a que diz respeito a gestão dos recursos hídricos da metrópole paulista, ou a realização de grandes obras de infraestrutura, também presentes em outros lugares do país.

No estado de São Paulo noticiou-se, em 2010, a previsão do desalojamento compulsório de mais de 165 mil pessoas em um período de 10 anos (2006-2015), por ocasião da construção de obras de infraestrutura, como aquelas do Anel Viário Metropolitano (Rodoanel), a construção de parque linear nas várzeas do rio Tietê, ou mesmo as ações de urbanização do Programa Mananciais, de que falamos neste

---

<sup>220</sup> SOARES GONÇALVES, Rafael. A política, o direito, e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. *Revista Urbana*, Campinas, ano 1, n. 1, p. 1-23, set./dez. 2006. Disponível em: <[www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo2.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo2.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2010.



trabalho<sup>221</sup>. Se efetivadas tais perspectivas, seria, segundo a própria reportagem, o maior deslocamento forçado de populações já registrado no Estado. Na cidade de São Paulo, onde é prevista parte das obras, a própria legislação mais recente já admite que as remoções “se tornaram rotina” dos órgãos municipais ligados à habitação popular<sup>222</sup>. É certo que existe hoje uma legislação urbana em vigor no país que permite com que ações de remoção, quando efetivamente necessárias, possam ser feitas de forma a respeitar direitos fundamentais. Resta, contudo, a pergunta sobre como e quem define aquilo que seja efetivamente necessário, sob que pressupostos, e, uma vez isso definido, as formas pelas quais as ações são realizadas.

Questões como essas e as que exploramos neste trabalho permitem pensar a forma como os espaços irregulares estão sendo tematizados pela política, e indagar, a partir disso, a relação que estes guardam com a chamada “cidade legal”. Vimos no segundo capítulo, como a moradia irregular e precária pode comparecer, ao longo de décadas, na prática política, como problema urbanístico, sanitário, moral, entendimento pelo qual foram justificadas, por muito tempo, práticas de remoção e reassentamento. Mais recentemente, reatualizam-se também na condição de problema imobiliário, o que quer dizer, a moradia irregular vista como empecilho para a valorização de certos espaços da cidade, condição pela qual muitas vezes estas áreas são tematizadas e tratadas pela política urbana, mobilizando mais uma vez o dispositivo da remoção.

Mas é preciso ter em conta ainda outro aspecto, também de grande importância para a discussão que tentamos fazer: aquele em que a gestão da irregularidade se dá mais pela sua aceitação que pela sua negação. Admite-se, atualmente, que a irregularidade urbana apresenta dimensões difíceis de serem completamente resolvidas, no Brasil como em outras grandes cidades do mundo. Percebida, por muito tempo, como uma realidade provisória, espécie de “estágio” precário de habitação, a ser superado pelo crescimento e desenvolvimento urbanos e a integração progressiva de migrantes rurais na cidade, a moradia irregular, em suas diferentes expressões de precariedade, é hoje de algum modo admitida como parte de uma realidade presente e incontornável. Temos, neste caso, uma dupla

---

<sup>221</sup> “Projetos públicos em SP ‘expulsam’ 165 mil pessoas” In: *Folha de São Paulo*, Caderno Cotidiano, 25 out. 2010.

<sup>222</sup> Decreto Municipal nº. 51.653, de 22 de julho de 2010.

implicação: por um lado a admissão da irregularidade urbana possibilitou o abandono de práticas massivas de remoção e a consolidação do direito de moradores dessas áreas; por outro, é também neste campo que se desenham práticas de gestão que operam a partir de cisões entre aquilo que pode ou não ser admitido, onde e em que medida podem sê-lo. Indagar tais práticas permite, portanto, evidenciar o campo dessas escolhas. Ao mesmo tempo, sabe-se que é aí que se encontram em aberto as disputas em torno destas.

## CONCLUSÃO

Da conclusão de um trabalho deve-se esperar fazer dele um balanço, apontar seus limites, apresentar questões que ele deixa em aberto. Esforço de síntese que representaria um ponto de chegada, mas que talvez mais útil seria se pudesse representar também novo ponto de partida, ao abrir para novas questões.

A nossa pesquisa tematiza os “capítulos mais recentes” do modelo de expansão periférica que preside o crescimento das cidades brasileiras, tomando o caso de São Paulo em particular. Tentamos por em destaque, como campo aberto para perguntas, os desdobramentos atuais de um modelo que conduziu ao “ingovernável urbano” ao por em questão as condições do abastecimento de águas da cidade. Modelo que foi vivido, por décadas, como “solução habitacional” de baixo custo para populações pobres, em um contexto de política habitacional popular insuficiente e de impossibilidade de acesso, por grandes contingentes populacionais, ao mercado formal de moradia.

Ainda resta muito a saber sobre os processos que presidem atualmente a formação dessas “novas periferias”, se assim podemos chamar: áreas de ocupação formadas nas últimas duas décadas, tão ou mais precárias que aquelas mais antigas que acompanharam o processo de industrialização da cidade e da RMSP desde a década de 1950, e cujas taxas de crescimento populacional são completamente dissonantes das observadas em áreas consolidadas. Estão em aberto questões sobre as dinâmicas urbanas que presidem a formação desses espaços, em um contexto de cidade, e de país, muito transformado em relação aquele que combinou migração, trabalho industrial, autoconstrução da casa própria. As transformações econômicas e sociais pelas quais passou a cidade, com a diminuição do setor industrial e o crescimento do setor de serviços, o esgotamento de terras baratas nas periferias mais próximas ao centro, como ainda as próprias mudanças nas dinâmicas populacionais, marcadas, dentre outras coisas, pela perda do papel das migrações, imprimem importantes mudanças nas lógicas de formação das periferias urbanas, em que muito ainda está por ser conhecido e discutido.

O caminho feito por esse trabalho para discutir essas “novas periferias” foi o de problematizar as formas pelas quais elas se apresentam atualmente como objeto da política, não as lógicas de sua produção, portanto, mas as formas de seu governo. Para isso escolhemos um campo especialmente problemático, que diz respeito aquele da ocupação irregular estabelecida em áreas interditas pela legislação. Os percursos traçados a partir dessa questão levam a algumas formulações e perguntas, que talvez possam ser expostas ao recuperamos uma história:

Em finais da década de 1980 a grave crise habitacional que se prolongava desde fins da década anterior fazia crescer imensamente a ocupação irregular de terras nas áreas mais distantes da cidade. Tratava-se de um momento social e político especial, marcado pela recente abertura democrática que abria espaço para demandas populares anteriormente represadas, além de uma profunda crise econômica, que daria aquele período a alcunha de “década perdida”. Na região sul da capital o desdobrar desses eventos leva a ocupação irregular para áreas cada vez mais próximas dos mananciais de abastecimento público.

A ocupação nas áreas dos mananciais se acentua ao longo daquele período e de algum modo pode ser tolerada como resposta habitacional barata para a grande demanda popular presente naquele momento. Ocorre que os efeitos vindos dessa urbanização precária, feita sem infraestrutura de saneamento (para falarmos de apenas um dos aspectos dessa ocupação, que imprime péssimas condições de vida para seus moradores) se fizeram sentir com o passar do tempo: em inícios da década de 1990, as águas do reservatório Guarapiranga apresentavam níveis de poluição considerados muito superiores às médias tidas por razoáveis, colocando em questão a própria possibilidade de sua manutenção como fonte de abastecimento público da metrópole. Uma das principais razões apontadas para isso era a ocupação irregular estabelecida naquela área, que liberava esgoto e carga difusa de poluição na região do reservatório. Monta-se, assim, um programa emergencial de saneamento e urbanização das áreas próximas à represa, o Programa de Saneamento Ambiental da Guarapiranga, de que tratamos no primeiro capítulo. O programa conseguiu fazer baixar os níveis de poluição do reservatório mas as condições que lhe dera origem permaneciam em pleno curso, com a continuada crise habitacional e o crescimento populacional “explosivo” que estas

regiões mais distantes da cidade apresentaram na década de 1990, parte dela, como se sabe, estabelecida de forma irregular e precária.

Assim é que enquanto estavam em curso as ações do referido programa emergencial na Bacia da Guarapiranga outras ocupações irregulares ocorriam em áreas fora de sua abrangência, na Bacia da Billings. É nesse contexto que se dá parte da ocupação da região do Cantinho do Céu (distrito do Grajaú), de que tratamos nesse trabalho, em um processo que se intensifica ao longo do tempo. Vinte anos mais tarde (2010), novas ações públicas chegam então à região dos mananciais a Sul da cidade, buscando gerir os efeitos da ocupação anterior, através das práticas de urbanização/regularização e das remoções. Estas ações foram o objeto da nossa discussão.

O objetivo central do trabalho foi o de problematizar a forma como se faz atualmente a gestão desses espaços de ocupação irregular, acompanhando seus desdobramentos práticos através de uma abordagem etnográfica. Vimos que diante do “ingovernável” estabelecido nessas áreas de ocupação interdita, em que não é possível remover, tampouco regularizar todos os moradores instalados, as práticas de gestão operam por cisões do espaço, estabelecidas entre as áreas regularizáveis e aquelas que não o são. Indagamos então esse momento de cisão (capítulo 3) e seus desdobramentos (capítulo 4), sobretudo a partir daqueles que ficam de fora das possibilidades de regularização, isto é, aqueles que são removidos, os quais evidenciam os diversos elementos presentes na gestão da irregularidade das áreas referidas.

Ao seguirmos os destinos daqueles que são removidos sem direitos exploramos a hipótese de que as práticas analisadas atuam deslocando as irregularidades nos momentos mesmos em que buscam agir sobre elas, em ações que se assemelham mais a uma gestão das irregularidades urbanas que seu combate efetivo. “Sobrantes” dos processos de regularização, os removidos terminam por repor o problema que as políticas visam combater, uma vez que sem destino certo ou garantido frequentemente eles voltam para lugares semelhantes daqueles de onde foram retirados. A inteligibilidade de tais práticas se daria, assim defendemos, não pela leitura de seus fracassos mas pela de seus efeitos, que fazem deslocar ocupações irregulares entre áreas onde elas podem ser mais ou

menos toleradas, possibilitando, até certo ponto, agir sobre aquelas situações tidas por “críticas” ou mais problemáticas.

O trabalho permitiu discutir como sob os imperativos gestionários da proteção dos recursos hídricos desenham-se situações em que a remoção compulsória, ou mesmo o encaminhamento de moradores de volta para a “terra natal”, compõem como elementos acionados para gerir aqueles que não cabem nos processos previstos de regularização, e, por extensão, gerir o amplo quadro de irregularidade instalada nas áreas de mananciais. Assim, ações do Estado que (paradoxalmente) podem atuar acentuando vulnerabilidades de certos grupos sociais se colocam no centro da gestão urbana, feita e defendida em nome da defesa de direitos do “conjunto dos habitantes da metrópole”.

A abordagem adotada, ao propor a problematização e análise da gestão urbana a partir de seus operadores práticos, em contextos cotidianos, permitiu ainda discutir as formas como o Estado pode se relacionar com essas áreas de ocupação interdita, como presença e ausência, ameaça e garantia. Se por um lado tais relações podem alimentar muitas das formas de apropriação irregular do espaço, por outro sua observação permite igualmente por em questão as formas como as práticas de governo podem ser vividas e experimentadas como signo de injustiça e arbitrariedade, quando chegam até mesmo a serem descritas pela metáfora da “guerra” por aqueles que são seu objeto.

Contudo, a discussão que fizemos mostra como as práticas de governo não se desenvolvem sobre sujeitos passivos, ou seja, é também nestes pontos de contato entre Estado e espaços irregulares, em que se explicitam todas as tensões daí advindas, que se forjam possibilidades de resistência, pelas quais são postas em discussão as fronteiras formais daquilo que é ou não é permitido, aquilo que é justo ou injusto, os sentidos de ordem e desordem etc. Nesse sentido, um dos desafios postos neste trabalho foi o de discutir o caráter móvel das práticas do Estado, restituindo-as aos campos de disputa e conflito de que fazem parte.

Se a abordagem etnográfica permitiu perceber o campo de escolhas, ações e tensões implicadas na gestão da irregularidade também evidenciou os elementos que lhe escapam. Assim, os percursos daqueles que foram removidos põem em evidência as dinâmicas urbanas mais amplas que alimentam a ocupação irregular dos espaços interditos pela legislação, ao apontarem para a reiterada incapacidade

de acesso à moradia formal por parte de amplos contingentes de populações pobres em São Paulo, bem como para os conhecidos processos de formação da cidade irregular, pelos quais estes removidos acedem a uma nova moradia após o despejo. Evidenciam-se, dessa forma, os limites e constrangimentos em que se inserem práticas de gestão urbana que atuam sobre certos espaços como se fosse possível considerá-los desligados do contexto e das dinâmicas urbanas de que fazem parte e que lhes alimenta. Este ponto nos leva às últimas considerações dessa conclusão.

Aquilo que é apresentado como “interesse do conjunto da cidade (ou da sociedade)” não raro é acionado como mote que orienta ações públicas no que diz respeito à gestão urbana. Neste campo podem ser discutidas questões como as que tratamos nesse trabalho, ou ainda aquelas que defendem hoje os muros cercando favelas como meio de proteger o meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro ou, em outro registro, as ações empreendidas pela atração de investimentos que venham potencializar o crescimento e desenvolvimento de grandes cidades, como mostram estudos discutidos no capítulo 04. O que indagamos, no entanto, são práticas que se fazem em nome do interesse público, mas cuja operação parece cindir o que seriam “destinos comuns” de cidade e sociedade e “problemas específicos” de certos espaços e grupos populacionais.

*“Serras que se vão saindo, para destapar outras serras. Tem de todas as coisas. Vivendo, se aprende; mas o que se aprende mais é só a fazer outras maiores perguntas”. (Guimarães Rosa)*

## BIBLIOGRAFIA

- AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. Paper apresentado na CLACSO, Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento (22-23 de novembro de 2000). (mimeo). Disponível em: <www.cebrap.org.br>. Acesso em: 10 mar. 2008
- ANCONA, Ana Lúcia. *Direito Ambiental, direito de quem?* Políticas Públicas do Meio Ambiente na Metrópole Paulista. Tese (Doutorado)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- BAZAN, Jan. *Periferias urbanas: expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. México: Trillas, 2001.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 2002
- BORELLI, Elizabeth. A bacia do Guarapiranga: ocupação em áreas de mananciais e a legislação ambiental. In: *Política e Trabalho: Revista de Ciências Sociais*. Paraíba: Universidade Federal da Paraíba, n. 25, p. 189-202, out. 2006.
- BRANT, Vinícius Caldeira et al. *São Paulo, trabalhar e viver*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei no. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- BUENO, Ana Karina Silva; REYDON, Bastiaan P. Os loteamentos clandestinos e as áreas de mananciais: um estudo sobre a Lei de Proteção dos Mananciais e a especulação imobiliária. In: REYDON, Bastiaan. P.; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura. (orgs). *Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006.
- BURGOS, Marcelo Baumann. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A. e ALVITO, M. *Um século de favela*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- CALHOUN, Craig. A world of emergencies: fear, intervention, and the limits of cosmopolitan order. *The Canadian Review of Sociology*, novembro de 2004. Disponível em: <<http://www.ssrc.org/calhoun/wp->



content/uploads/2008/08/calhoun\_sorokin\_lecture.pdf>. Acesso em: 12 maio 2011.

CARDOSO, Adauto Lucio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. In: *Cadernos Metrópole*, n. 10, p. 9-25, 2º. Semestre de 2003.

\_\_\_\_\_. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. In: *Cadernos Metrópole*, n. 17, p. 219-240, 1º. Semestre de 2007

\_\_\_\_\_. Meio ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da Região metropolitana do Rio de Janeiro. In: XI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP, 1998, Caxambu. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/PDF/1998/a191.pdf> Acesso em 12 nov. 2010

CATUNDA, Cristina. Conflitos da expansão urbana na Bacia Hidrográfica de Guarapiranga: a ocupação urbana e o papel desempenhado pelos instrumentos de planejamento urbano ambiental na configuração do espaço. In: ABROMOVAY, Ricardo. (org.). *Construindo a Ciência Ambiental*. São Paulo: Annablume – Fapesp, 2002.

CHALHOUB, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

DAS, Veena.; POOLE, Deborah. (eds.). *Anthropology in the margins of the state*. 2ª reimpressão. Santa Fé, New Mexico: School of American Research Press. 2008.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEAN, Mitchel. *Governamentality*. London: Sage Publications, 1999.

DONZELOT, Jacques. *A polícia das famílias*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

DUPONT, Véronique. Création de nomades urbains et appauvrissement: impact des politiques d'éradication des camps de squatters à Delhi. In: *Revue Tiers Monde*, n. 201, jan/mar. 2010 (artigo on-line) p. 25-45.

\_\_\_\_\_. "Slum demolitions in Delhi since the nineties: in whose interest? A preliminary appraisal through the analysis of land use patterns". In: *Economic and Political Weekly*, Mumbai, v. 43, n. 28, p. 79-87, 2008.

\_\_\_\_\_.; SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie-Caroline. Programas de erradicação, reassentamento e urbanização das favelas: Delhi e Mumbai. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142009000200020&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200020&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 20 dez. 2009

- FILARDO Jr., Angelo S. *Externalidade e gestão dos valores do ambiente: considerações teóricas e uma aplicação ao caso do Programa Guarapiranga (1991-2000)*. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma 'nova cidade' em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FOUCAULT, M. *Ilegalidade e delinquência*. In: *Vigiar e punir*. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Polêmica, política e problematizações*. In: \_\_\_\_\_. *Ética, Sexualidade, Política*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006, p. 225-233 (Série Ditos e Escritos, 5)
- \_\_\_\_\_. *Seguridad, territorio, población: curso em el Collège de France: 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- FOURNET-GUERIN, Catherine (dir.). *La nature dans les villes du sud: pratiques et représentations*. *Géographie et culture*. n. 62, Paris: Éditions L'Harmattan, 2007.
- GARLAND, David. *Governmentality and the problem of crime: Foucault, criminology, sociology*. In: *Theoretical Criminology*. London: Sage Publications, 1997. V. 1(2), p. 173-214.
- SOARES GONÇALVES, Rafael. *A política, o direito, e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico*. *Revista Urbana*, Campinas, ano 1, n. 1, p. 1-23, set./dez. 2006. Disponível em: <[www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo2.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo2.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Les favelas de Rio de Janeiro: histoire et droit XIXe et XXe siècles*. Paris: L'Harmattan, 2010.
- GROSTEIN, Marta Dora. *A cidade clandestina: os ritos e os mitos (o papel da 'irregularidade' na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo. 1900-1987)*. Tese (Doutorado)-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.
- HIRATA, Daniel Veloso. *Sobreviver na adversidade: entre o mercado e a vida*. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- HOLSTON, J. *Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS/EDUSC, n. 21, 1993.
- IMPARATO, Ellade. *A relação entre parcelamento ilegal do solo e a ausência de mapas cadastrais nos registros imobiliários brasileiros: um primeiro estudo de caso*. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, B. (coord.). *A Lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Billings 2000: ameaças e perspectivas para o maior reservatório de água da região metropolitana de São Paulo: relatório do diagnóstico socioambiental participativo da bacia hidrográfica da Billings no período 1989-1999*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2002.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Guarapiranga 2005: como e por que São Paulo está perdendo este manancial: resultados do diagnóstico sócio-ambiental participativo da Bacia Hidrográfica da Guarapiranga*. São Paulo: Instituto Sócio-Ambiental, 2006.
- JANUZZI, Paulo de Martino. São Paulo, século XXI: a maior metrópole das Américas. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 30-32. 2004.
- KOWARICK, Lúcio. (org.). *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: passado e presente. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- LAUTIER, Bruno. Os amores tumultuados entre o Estado e a economia informal. In: *Contemporaneidade e Educação: Revista semestral temática de Ciências Sociais e Educação*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada (IEC). Ano 2, n. 1, p. 58-92, 1997
- MARCONDES, Maria José de Azevedo. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel; Edusp: Fapesp, 1999. p.67.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.
- MARQUES, Eduardo C.(coord.). *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM. 2007
- MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. *Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006
- MIRANDA, Maria Elisa. Meio Ambiente e habitação popular: o caso do Cantinho do Céu. Tese (Doutorado)-Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- MUKHIJA, Vinit. *Squatters as developers? Slum redevelopment in Mumbai*. Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2003.
- O'HARE, Greg. *et al.* A review of slum housing policies in Mumbai. In: *Cities*, v. 15, n. 4, p. 269-283, 1998.

- OSMONT, Annik. *La banque mondiale et les villes: du développement à l'ajustement*. Paris: Éditions Karthala, 1995.
- PERLMAN, Janice E. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Tradução de Valdívia M. Portinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. (Coleção Estudos Brasileiros, v. 18)
- RIBEIRO, Maria Alice Rosa. *História sem fim... inventário da saúde pública, São Paulo, 1880-1930*. São Paulo: Editora UNESP, Fundação para o Desenvolvimento da UNESP, 1993.
- ROSE, Nikolas. *Powers of freedom: reframing political thought*. 9ª reimpressão. New York: Cambridge University Press, 2010.
- ROY, Ananya. Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, v. 71, n. 2, p. 147-158. 2005.
- \_\_\_\_\_; ALSAYYAD, Nezar. (eds.). *Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*. Maryland: Lexington Books, 2004.
- SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie-Caroline. *Intouchable Bombay: le bidonville des travailleurs du cuir*. Paris: CNRS Éditions, 2002. (Collection Monde Indien, Sciences Sociales, 15eme-20eme siècle. Dirigée par Marc Gaborieau).
- \_\_\_\_\_; LANDY, Frédérick. *Social Exclusion, Territories and Urban Policies*, (eds). Paris: Routledge, 2012, no prelo
- SÃO PAULO. *Boletim da Subprefeitura da Capela do Socorro*. Junho de 2007.
- SCHLOGL, Ana Karina da Silva Bueno. *A lei de proteção aos mananciais e mercados de terras: um estudo sobre loteamentos clandestinos*. 2004. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- SEPE, Patrícia Marra; GOMES, Sandra. *Indicadores Ambientais e gestão urbana: desafios para a construção da sustentabilidade na cidade de São Paulo*. São Paulo: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente: Centro de Estudos da Metrópole, 2008.
- SILVA, Eliane Alves da. *Nas tramas da 'cidade ilegal': atores e conflitos em ocupações de terra urbana*. 2006. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- SILVA, Lucia Souza; GROSTEIN, Marta Dora. Proteção ambiental e expansão urbana: a ocupação ao sul do Parque Estadual da Cantareira. In: GROSTEIN, M. D. (org). *Ciência Ambiental: questões e abordagens*. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2008.

- SILVA, Ricardo Toledo; PORTO, Monica Ferreira do Amaral. Gestão Urbana e gestão das águas: caminhos da integração. In: *Revista de Estudos Avançados*. São Paulo: IEA, v. 17, n. 47, p. 129-145, jan/abr. 2003.
- SÓCRATES, Jodete Rios et al. A cidade invade as águas: qual a questão dos mananciais? In: *Revista Sinopses*, edição especial. São Paulo: FAU/USP, julho de 1985.
- TARLO, Emma. Welcome to history: a resettlement colony in the making. In: DUPONT, Véronique; TARLO, Emma; VIDAL Denis. (eds). *Delhi*. Urban Space and Human Destinies. Delhi, Manohar: Centre de Sciences Humaines, 2000. p. 51-74.
- TELLES, Vera da Silva *Cidade: tramas, dobras, percursos*. Tese (Livre docência). Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- TORRES, Haroldo. A fronteira paulistana. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (org). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora Senac, 2005.
- \_\_\_\_\_.; GONÇALVES, Renata. O mercado de terras em São Paulo e a continuada expansão da periferia In: *Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. 21 a 25 de maio de 2007. Belém – Pará, 2007.
- \_\_\_\_\_.; MARQUES, Eduardo. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n.4, p. 1-25, 2001.
- TURNER, John C. Habitação de baixa renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras. In: *Revista Arquitetura*, n.68, p. 17-19, set. 1968a.
- \_\_\_\_\_. Barreiras e canais para o desenvolvimento habitacional nos países em vias de desenvolvimento. In: *Revista Arquitetura*, n. 68, p. 20-26, set. 1968b.
- UEMURA, Margareth Matiko. *Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga*. Alternativa para a proteção dos mananciais? Dissertação (Mestrado)-FAU/PUC, Campinas, 2000.
- VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- \_\_\_\_\_.; FREIRE-MEDEIROS, Bianca. Olhares sociológicos sobre o Brasil urbano: uma visão a partir do Urban Data-Brasil. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi. (org). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Passa-se uma casa*. Análise do Programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

VILLAS-BÔAS, Renata. *São Paulo: conflitos e negociações na disputa pela cidade*. São Paulo: Instituto Polis, 1996. (Publicações Polis, 23).

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. *Um século de favela*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

ZÉRAH, Marie-Helène. Conflict between green space preservation and housing needs: the case of the Sanjay Gandhi National Park in Mumbai. In: *Cities*, v. 24, n. 2, p. 122-132, 2007.

### **Artigos de imprensa:**

“Projetos públicos em SP ‘expulsam’ 165 mil pessoas.” *Folha de São Paulo*, Caderno Cotidiano, São Paulo, 25 out. 2010

“Ideia de acabar com favelas foi uma ilusão modernista”. Entrevista com urbanista italiano Bernardo Sechi. *Folha de São Paulo*, Caderno Cotidiano, São Paulo, 19 abr. 2010.

“‘Poderia ter removido mais comunidades’, diz prefeito do Rio”. *Folha de São Paulo*, Caderno Cotidiano, São Paulo, 10 abr. 2010.

“Muro no Dona Marta para evitar expansão da favela sobre a mata já está 90% pronto”. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 set. 2009.

“MPE quer embargo de novas obras e faz devassa em alvarás na Cantareira”. *O Estado de São Paulo*, Caderno Metrôpoles, São Paulo, 18 fev. de 2009.

### **Seminários:**

SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS URBANAS, TERRITÓRIOS E EXCLUSÃO SOCIAL: Índia-Brasil, uma perspectiva comparativa. São Paulo. 27 a 29 de agosto de 2008. Instituto de Estudos Avançados (IEA) - Universidade de São Paulo.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL : HABITAT PRÉCAIRE, EXCLUSION SOCIALE, ET POLITIQUES URBAINES ET ENVIRONNEMENTALES DANS LES MÉGALOPOLES DE L’INDE ET DU BRÉSIL. Paris, 1 a 3 de fevereiro de 2010. Musée du Quai Branly.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMPACTOS URBANOS E VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS EM MEGAEVENTOS ESPORTIVOS. São Paulo. 08 de novembro de 2010. Organização: Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada. Faculdade de Direito (FD) Universidade de São Paulo.