

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

**LOTEAMENTO JARDIM DO LESTE:**  
**UM CASO DE EMBATE ENTRE O “LEGAL” E O “ILEGAL” NA**  
**PERIFERIA DA CIDADE DE SÃO PAULO**

**YURI VALÉRIO DE SOUSA**

**São Paulo**  
**2016**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

**YURI VALÉRIO DE SOUSA**

**LOTEAMENTO JARDIM DO LESTE:**  
**UM CASO DE EMBATE ENTRE O “LEGAL” E O “ILEGAL” NA**  
**PERIFERIA DA CIDADE DE SÃO PAULO**

Trabalho de Conclusão do Curso de Geografia  
apresentado a banca examinadora da Faculdade  
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas para a  
obtenção de grau de Bacharel em Geografia, sob  
orientação do Prof.Dr.Fábio Contel

**São Paulo**

**2016**



**IMAGEM 1 – Comunidade Tarde de Brisa no dia da Reintegração de Posse**  
Fonte: Arquivo Pessoal (20/07/2016)

## SUMÁRIO

SIGLAS E ABREVIATURAS .....	5
INTRODUÇÃO.....	8
<b>CAPÍTULO 1. USOS DO ESPAÇO NA CIDADE DE SÃO PAULO .....</b>	<b>10</b>
a. A história de São Paulo e do seu processo de urbanização.....	10
b. Os loteamentos urbanos: legislação e características gerais.....	21
<b>CAPÍTULO 2. A EVOLUÇÃO DO DISTRITO DE SAPOPEMBA.....</b>	<b>32</b>
a. As características de um Distrito Periférico.....	32
a.1. Do desenvolvimento e consolidação das moradias precárias e dos Conjuntos Habitacionais.....	37
a.2. As características de Sapopemba atualmente.....	42
b. A migração e as condições de vida locais.....	46
<b>CAPÍTULO 3 - OS USOS DO ESPAÇO NO JARDIM DO LESTE.....</b>	<b>52</b>
a. A criação do loteamento e seu desenvolvimento.....	52
b - Comunidade Tarde de Brisa.....	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
BIBLIOGRAFIA .....	88
ANEXOS.....	94

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

**ABC** – Região pertencente a Grande São Paulo, composta pelas cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

**BNH** - Banco Nacional da Habitação

**CAIXA** - Caixa Econômica Federal

**CDHU** - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

**CEU** – Centro de Educação Unificado

**CEM** - Centro de Estudos da Metrópole

**CEP** – Código de Endereçamento Postal

**CMH** - Conselho Municipal de Habitação

**COHAB/SP** - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

**C.R.I** – Cartório de Registro de Imóveis

**DEPAVE** – Departamento de Parques e Áreas Verdes

**EMPLASA** – Empresa Paulista de Planejamento Urbano

**FAU/USP** – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

**FMH** - Fundo Municipal da Habitação

**GRAPROHAB** - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo

**HABI** - Superintendência de Habitação Popular

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IPVS** - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

**MPESP** – Ministério Público do Estado de São Paulo

**MSP** - Município de São Paulo

**MTST** – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento

**PARSOLO** – Divisão Técnica de Parcelamento do Solo (SEHAB) – atual PARHIS

**PARHIS** – Coordenadoria de Parcelamento do Solo e de Habitação de Interesse Social (SEL)

**PARHIS-3** - Divisão Técnica de Diretrizes e de Parcelamento do Solo

**PARHIS-4** - Divisão Técnica de Aceitação de Parcelamento do Solo

**PETROBRÁS** - Petróleo Brasileiro S/A

**PIB** - Produto Interno Bruto

**PM** – Polícia Militar

**PMSP** - Prefeitura do Município de São Paulo

**PNAD** - Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio

**RESOLO** - Departamento de Regularização de Loteamentos Irregulares

**RMSP** - Região Metropolitana de São Paulo

**SABESP** - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

**SAMU** – Serviço de Atendimento Móvel de Emergência

**SEADE** – Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados

**SEHAB** - Secretaria Municipal de Habitação

**SEL** – Secretaria Municipal de Licenciamentos

**SERLA** – Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos

**SFH** - Sistema Financeiro da Habitação

**SNH** – Sistema Nacional de Habitação

**SNJ** – Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos

**SVMA** – Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente

**TVEO** – Termo de Verificação de Aceitação de Obras

**TVEPO** – Termo de Verificação de Aceitação Parcial de Obras

**VCP** – Via de Circulação de Pedestres

**ZEIS**- Zona Especial de Interesse Social

## INTRODUÇÃO

Quando mirei aquele terreno na região Leste da cidade tive, como primeira vontade, o querer compreender. Compreender porque aquele loteamento estava ali, naquele ponto específico da cidade, inserido sobre uma topografia mais alta do que o seu entorno.

É importante salientar que o conhecimento prévio dessa área se deve ao fato de eu trabalhar na Prefeitura Municipal de São Paulo. Mais especificamente, na Divisão Técnica de Aceitação de Parcelamento do Solo – PARHIS-4, pertencente a Secretaria Municipal de Licenciamentos. Ao fazer vistorias periódicas para aferir a infra-estrutura do loteamento, assim como para fiscalizar suas Áreas Públicas, tive a oportunidade de conhecer aquele parcelamento do solo em Sapopemba. Mas para um conhecimento mais profundo da urbanização ali ocorrida, teria eu que ampliar esses conhecimentos prévios.

Logo, compreendi que teria que ir, em primeiro lugar, além daqueles limites. Lá de cima, cerca de 860 m de altitude, podia observar ao fundo a região do ABC se espalhando em um vale, com Santo André e seus prédios a minha direita e Mauá e sua refinaria petrolífera dominando a paisagem a minha esquerda. A conurbação de São Paulo com o ABC Paulista estava estampada a minha frente. Sei que territórios estavam delimitados por meus conhecimentos geográficos, mas de fato, toda aquela massa de casas, de ruas, avenidas, de edifícios, de pessoas indo e vindo, a pé ou em veículos automotores, faziam parte de um único sistema, onde não se podia efetivamente distinguir onde um lugar começava e outro terminava.

Portanto, desde o início teria que compreender aquela paisagem que estava na minha retina com todo seu arcabouço histórico, representada por objetos que detinham um conteúdo técnico. E agregada àquela paisagem, o espaço, com todo o seu conteúdo social. (Santos, 2004, p.103)

Só a partir daquela compreensão inicial do entorno do terreno é que poderia focar novamente naquele loteamento de terras vermelhas, com suas casas unifamiliares ali dispostas, entremeadas por vazios e ruas asfaltadas, chamado Jardim do Leste. E procurar compreender também porque a Comunidade Tarde de Brisa tinha se instalado ali, nos seus domínios. De fato, estava acontecendo, à minha frente, uma luta, uma batalha pela terra urbana. Aquela era minha curiosidade

inicial, curiosidade típica de um geógrafo, de um cientista social. Logo, para uma maior compreensão de todos os aspectos daquela situação geográfica, tive que recorrer à história da cidade e aos processos econômicos, sociais e culturais que fizeram emergir aquela paisagem. Eis o meu desafio.

## **CAPÍTULO 1 – USOS DO ESPAÇO NA CIDADE DE SÃO PAULO**

### **a. A história de São Paulo e do seu processo de urbanização**

Fundada em 1554, pelos padres jesuítas Padre José de Anchieta e Manoel da Nóbrega, como parte do processo de ocupação e exploração das terras americanas pelos portugueses, a localização do povoado não fora por acaso.

Por que São Paulo ? De todos os pontos desta barreira que é a Serra do Mar e que separa o litoral do planalto é justamente esse caminho de percurso da serra em território paulista, que oferece maior facilidade de acesso. (PRADO JR., 1998, p.11)

O sítio escolhido ficava situado nos Campos de Piratininga, em região de abundância hidrográfica, clima mais ameno que no litoral e mais protegido de possíveis ataques de índios.

Escolhido o caminho de penetração, a colonização se detém na altura de São Paulo, e aí se estabelece dando lugar ao centro colonial que culminaria na formação e desenvolvimento da atual cidade. (PRADO JR., 1998,p.13)

Logo foi construído o Colégio dos Jesuítas, na colina entre os rios Anhangabaú e Tamanduateí, onde se tinha uma posição privilegiada e estratégica da região. Um dos principais intuitos dos jesuítas era a catequização dos indígenas. O povoado também passou a servir como ponto de apoio estratégico para as tropas que adentravam o continente em busca de riquezas e índios para a escravização. Entretanto, por estar fora do eixo dos centros principais dos ciclos econômicos do Brasil, tanto o da cana de açúcar, com apogeu no século XVI e XVII, quanto da mineração, tendo o seu auge no século XVIII, São Paulo só começa a se desenvolver plenamente no século XIX.

E isso se deve à monocultura do café. Com um desenvolvimento inicial no Vale do Paraíba, tomando como rumo posterior o Norte e Oeste Paulista, a produção do café com fins principalmente exportadores traz dividendos para a cidade fundamentalmente com a chegada dos fazendeiros produtores, que vão construir suas casas e trazer suas famílias para São Paulo, no final do século XIX; vinda essa atrelada diretamente à inauguração da estrada de ferro Santos-Jundiaí. Diante da riqueza acumulada com a economia cafeeira, a cidade foi se desenvolvendo, com o implemento de linhas de bonde, iluminação a gás e a

construção de obras públicas, como o Viaduto do Chá em 1899 e a Estação da Luz, entre outras benfeitorias.

Entre 1870 e 1900, o crescimento da cidade foi violento. A onda de especulação imobiliária que se abateu sobre a capital paulista atingiu as proporções de uma corrida, fazendo com que inúmeras chácaras rurais das vizinhanças da cidade fossem loteadas. (VILLAÇA, 1998, p.192)

Em paralelo, com o fim da escravidão negra em 1888 graças a pressões internacionais, em especial da Inglaterra, a imigração européia passa a ser incentivada pelo Governo. Imigração essa que passa a ser, a partir de então, a principal provedora de mão de obra nas lavouras cafeeiras. Damiani nos recorda:

Mais de 50 milhões de europeus foram para o estrangeiro. O maior volume dirigiu-se para a América do Norte. Com relação aos países da América Latina, foi significativa a migração para a Argentina e o Brasil.[...] Com o colapso do regime de trabalho escravo no Brasil, deu-se, em meados do século XIX, a progressiva substituição do cativo pelo trabalho livre. As correntes migratórias para o Brasil, dos fins do século XIX às primeiras décadas do século XX, respondiam à necessidade cada vez mais premente de trabalhadores, pelos grandes fazendeiros envolvidos com a lavoura exportadora. (DAMIANI, 2015, p.40)

Langenbuch traz com maior precisão dados da população paulistana:

Durante a década de 1890 a 1900 a cidade de São Paulo conheceu seu maior impulso evolutivo. O município da Capital que contava com 64.934 habitantes no primeiro dos mencionados anos quase quadriplicou a sua população, contendo 239.820 habitantes em 1900. (LANGENBUCH, 1968, p.124)

Portanto, o crescimento populacional da cidade do final do século XIX para o início do século XX estava profundamente ligado à chegada dos imigrantes europeus, que além de se deslocarem para trabalhar na lavoura cafeeira, começam a se instalar na cidade, com o surgimento das indústrias no final do século XIX. (ver **ANEXO A**)

Logo, segundo Prado Jr., três fatores primordiais vão fazer com que as indústrias se concentrem em São Paulo, em ordem de importância: primeiro, o progresso advindo da cultura cafeeira, trazendo riqueza e aumento da população; depois a chegada da mão de obra imigrante, mais qualificada para as funções fabris que a mão de obra nacional, recém saída do regime escravocrata, e por fim a

abundância de energia hidráulica, geradora de energia elétrica. (PRADO JR., 2008, p.260)

E efetivamente as indústrias começam a se expandir, principalmente nas áreas de várzea, próximo a rios e junto a estações ferroviárias da linha Santos-Jundiaí. Langenbuch explica o crescimento industrial escrevendo:

Mercê do grande surto industrial – intimamente relacionado com o grande desenvolvimento da cidade – São Paulo já encerrava em 1890 vários estabelecimentos fabris de certo porte. A maioria deles se implantara nos bairros novos – em formação, e mesmo além, em áreas compreendidas no “cinturão das chácaras”, porém ainda não atingida por uma urbanização mais ampla. A ferrovia já mostrava a tendência de atrair as indústrias à suas margens, tendência esta que se consolidaria, e que se revelaria da máxima importância para a posterior estruturação do grande organismo urbano. (LANGENBUCH, 1968, p.123)

A elite paulistana vai se concentrar em bairros como Campos Elíseos e Higienópolis, e posteriormente no Jardim América, Jardim Paulista, Pacaembu, bairros esses projetados pela Companhia Inglesa City, instituindo já no começo do século XX o eixo Sudoeste da cidade como o espaço reservado aos mais abastados.

E com a expansão horizontal da cidade novos bairros vão surgindo ao longo das ferrovias, sendo que as indústrias vão se instalar junto a essas linhas férreas, fazendo surgir os bairros operários diretamente atrelados a estações de trem, como Ipiranga, Cambuci, Mooca, Brás, Pari, Luz, Bom Retiro, Barra Funda, Água Branca, Lapa, e que serviam também como dormitório para a classe operária.<sup>1</sup>

Logo, com São Paulo se transformando em pólo econômico do Brasil, começa a ocorrer um grande fluxo de migração de outros Estados do país para a cidade. Principalmente a partir da década de 30, um grande contingente de imigração se encaminha para a capital paulista com o intuito de melhores condições de vida:

---

<sup>1</sup> “As ferrovias, não obstante os progressos alcançados pelo automobilismo, constituem os grandes eixos do desenvolvimento suburbano. Isto por várias razões: a) suas qualidades intrínsecas, b) o fato de ainda não se admitir grande indústria longe da ferrovia, c) a presença do trinômio ferrovia-terrenos grandes, planos e baratos – água fluvial em grandes extensões, importante atrativo para a implantação industrial, d) o fato de algumas ferrovias percorrerem ou atingirem a principal zona industrial da cidade, e assim atraírem a fixação de operários aos arredores das estações suburbanas, e) o desenvolvimento anterior já adquirido pelos “povoados-estação”, a atrair novas indústrias, assim como moradores, f) a quase inexistente participação da classe abastada da população na suburbanização residencial...” (LANGENBUCH, p.265, 1968).

O Estado de São Paulo começa a atrair migrantes de todo o país, mas sobretudo do Nordeste. Entre 1935 e 1939, 37,5% dos migrantes provinham do Estado da Bahia, 23,5% de Minas Gerais, 12,7% de Pernambuco, seguidos pelos Estados nordestinos de Alagoas, Ceará e Sergipe. (Jorge Calmon, 1998) Somente na década de 1930 é que o número de imigrantes brasileiros para o Estado de São Paulo ultrapassa o de estrangeiros. (SANTOS e SILVEIRA, 2005, p.42)

Dados censitários confirmam a explosão populacional da cidade, não só na década de 1930, mas por todo o século XX.<sup>2</sup> Só a partir da década de 1980 é que esse crescimento começa a declinar. (ver **ANEXO B**)

Com o forte fluxo migratório, essa população que chega a cidade vai se fixar em bairros periféricos, ainda sem infra-estrutura adequada, mas com preços imobiliários mais baixos. Em paralelo, o uso de veículos automotores começa a se intensificar e, junto com ele, as vias de circulação (ruas, avenidas) necessárias para sua expansão. Com o desenvolvimento rodoviário passando a contribuir de forma sistemática no crescimento da cidade, há um destaque cada vez maior para as viagens de ônibus, como nos lembra Jurngen Langenbuch:

“... se a circulação rodoviária passou a contribuir em proporção crescente no desenvolvimento suburbano do domínio geográfico das ferrovias, passou também a ampliar seu papel no desenvolvimento de subúrbios fora daquele domínio, onde as rodovias e os veículos automotores constituem o único meio de transporte disponível.” (LANGENBUCH, 1968, p.302)

E justamente a partir da década de 30 e no decorrer da década de 40 do século XX, com Francisco Prestes Maia primeiro como Diretor de Obras Públicas e depois como Prefeito, a cidade irá se moldar e se adequar de vez ao transporte com veículos automotores, representado no seu Plano de Avenidas. Esse plano foi responsável, entre outros, pela abertura de Avenidas como a 9 de Julho, 23 de maio e Radial Norte (depois denominada Prestes Maia). Raquel Rolnik nos explica que:

Além das condições financeiras que geraram um grande investimento, concentrado sobretudo na expansão vertical residencial e comercial do vetor sudoeste, na cidade dos anos 40 teve início uma longa era onde o urbanismo foi marcado por grandes projetos

---

<sup>2</sup> As mudanças políticas havidas na década de 1930, com a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva ao campo), incentivo a industrialização, construção da infra-estrutura industrial, entre outras medidas, reforçaram o movimento migratório campo-cidade. (MARICATO, p.152, 2003)

viários – as avenidas – e por uma verticalização muito mais densa, com a construção de edifícios mais altos e apartamentos menores. Francisco Prestes Maia foi o prefeito dessa era. (ROLNIK, 1997, p.193)

E diante desse cenário e com o crescimento populacional intenso, a cidade passa a crescer em direção as periferias por um lado e, por outro, passa a verticalizar-se em suas áreas mais centrais:

A compactação da cidade se verifica, por um lado, através de acentuado crescimento vertical no Centro e em vários bairros próximos: Santa Efigênia, Campos Elíseos, Santa Cecília, Vila Buarque, Higienópolis, Consolação, Vila América, Paraíso, Liberdade, Aclimação e em menor escala em outros: Vila Mariana, Cambuci, Brás, mas abrangendo mesmo bairros afastados, entre os quais se destacam aqueles cujas porções centrais se estruturam em “sub-centros”: Santana, Penha, Pinheiros, Lapa. (LANGENBUCH, 1968, p.276)

Logo, na década de 40 do século XX, se intensificam as desproporcionalidades no crescimento da cidade. Bairros munidos de infra-estrutura crescem nas áreas centrais e a Sudoeste da cidade; e nas periferias Leste, Sul e Norte, outros crescem mais à mercê de loteamentos clandestinos e irregulares. A cidade ilegal já era maior que a cidade legal.

Já a década de 1950 é marcada por uma segunda fase na industrialização, voltada para a fabricação de bens de consumo duráveis. A imigração continua intensa em direção à cidade, e esse novo contingente populacional que vai chegando, principalmente do Nordeste, irá morar justamente nesses loteamentos irregulares nas periferias da cidade; ocupação essa que se deu de maneira desordenada, não coesa e com um mínimo ou inexistentes planejamento e fiscalização públicos.

Em 1964 é criada a COHAB-SP (empresa de maioria acionária do município - 99%) atrelada diretamente ao BNH, que fazia parte do SNH. Políticas públicas voltadas para a habitação, ligadas diretamente ao Governo Federal, começam a moldar toda a periferia da cidade. Na década de 1970, a COHAB-SP passa a construir conjuntos habitacionais em grandes quantidades nas periferias da cidade. Entretanto, Milton Santos nos mostra ainda que:

O modelo BNH é também desarticulador da cidade como um todo. Vista *a posteriori*, a escolha das terras para a edificação dos conjuntos parece ter obedecido a um critério principal, o

distanciamento do centro figurando praticamente em todos os casos como um dado obrigatório. O resultado, como em São Paulo, é o reforço de um modelo de expansão radial, deixando espaços vazios nos interstícios e abrindo campo a especulação fundiária. (SANTOS, 2009, p.36)

O fato é que o crescimento da cidade como um todo não veio acompanhado de planejamento urbano, onde os serviços urbanos de infra-estrutura (saneamento básico, sistema viário, drenagem, etc) são realizados posteriormente à implantação das moradias, contradizendo a lógica; isso considerando que fossem instalados, o que poderia demorar anos ou décadas.

Mesmo os transportes públicos, que poderiam trazer um melhor equilíbrio urbano, contribuíram também para um crescimento da cidade desigual. Primeiro, pela adoção do modelo norte-americano de desenvolvimento automobilístico, onde o transporte individual sobre rodas é priorizado, contribuindo para congestionamentos, emissão de poluentes e, por consequência, na piora da qualidade de vida dos cidadãos. Outro fator relevante é o fato dos transportes por trilhos, comprovadamente eficazes, terem ficado praticamente estagnados em sua evolução; somente na década de 1970 o Metrô inaugura suas primeiras linhas, de maneira discreta, diante do déficit de décadas.

No setor econômico, o fim da hegemonia das indústrias na cidade a partir dos anos 1970 faz com que ocorra uma maior distribuição pelo território nacional da produção industrial, sendo o setor de serviços cada vez mais protagonista na economia na cidade. Em termos legislativos, na década de 1970, leis de controle do solo urbano começam a ser criadas pelo Estado e pelo Município, como é ressaltado em Brant (1989, p.72):

No município de São Paulo aumentaram os instrumentos legais de controle público sobre a cidade. Em poucos anos, surgem o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (1970), o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (1971), as leis do Zoneamento e do Parcelamento do Solo (1972), a Lei de Proteção dos Mananciais (1975) e a Lei de Zoneamento Industrial (1976).

Ao mesmo tempo, é na década de 1970 que as ocupações de área públicas e particulares se intensificam, como alternativas de moradia para a população mais carente, como nos lembra Villaça:

A partir da década de 1970, um novo processo passou a afetar a organização territorial das classes sociais nas áreas metropolitanas

brasileiras: as chamadas “invasões” O que há de novo nesse processo é o fato que uma significativa parcela das camadas de mais baixa renda não precisa pagar pela terra. (VILLAÇA, 1998, p.235)

A Lei de Proteção dos Mananciais (1975), criada justamente para proteger as áreas envoltórias das Represas Billings e Guarapiranga, cria na realidade imensas terras sem possibilidade de uso pelo mercado imobiliário formal, transformando-as em pouco tempo em alvo de ocupações ilegais. Ana Carina da Silva Bueno Schlogl (1978) relata em sua Dissertação de Mestrado que:

“... grandes glebas desocupadas, uma vez retiradas do mercado imobiliário formal pelas regras de ocupação do solo, formaram um estoque de terras baratas que, ao invés de constituírem-se em reserva estratégica para a proteção dos mananciais, passaram a reunir vantagens para a reprodução do padrão periférico de urbanização, onde o loteamento clandestino conduz os processos de expansão urbana” (CATUNDA, *apud* SCHLOGL, 2002, 1978)

A nível federal, diante dessa conjuntura de crescimento populacional desenfreado e sem planejamento nos grandes centros urbanos, foi promulgada em 1979, a Lei Federal de Parcelamento do Solo nº 6.766, conhecida como Lei Lehmann. Essa lei trata de aspectos urbanísticos, civis, penais, sanitários, registrários, administrativos no trato do parcelamento do solo a nível federal, mas com a necessidade de posterior complemento por legislação municipal. Logo, a Lei Lehmann é um marco legal, pois teve o propósito de um desenvolvimento urbano mais equilibrado e justo para a totalidade das cidades brasileiras. Avanços urbanísticos foram importantes para a legislação de parcelamento do solo brasileira, que estava omissa há cerca de 40 anos, desde o Decreto-Lei nº 58 de 1937.

No aspecto administrativo da Lei Lehmann, é de relevada importância a participação das Administrações Municipais, através da obrigatoriedade de diretrizes e aprovação de projetos junto à Municipalidade, além do registro do Loteamento como forma de garantia da execução do loteamento de acordo com as normas legais. Nos aspectos urbanísticos, destacamos a necessidade de doação de Áreas Públicas ao município como importante regramento. A partir do registro do loteamento, essas áreas passam a ser de domínio público. No aspecto penal, há a penalização ao loteador de loteamentos clandestinos, ou que não cumpra qualquer outro aspecto legal da Lei Lehmann. Já no tocante à comercialização, há vasta matéria que regulamenta o comércio de compra e venda dos lotes, com o intuito de garantia registrária das transações.

Mas esse é o quadro normativo geral definido pela Lei, que em muitos casos foi positiva. Por outro lado, com um maior controle estabelecido pela Lei Lehmann, houve um aumento no preço de lotes oriundos de loteamentos regulares, tornando-os, em grande medida, inviáveis para grande parte da população. O efeito disso, foi o aumento de loteamentos clandestinos e de favelas na cidade, como nos relata Ermínia Maricato:

A chamada lei Lehman estabelece regras para o parcelamento do solo urbano . Apesar da concepção embasada em análise correta, é o tipo de ação reguladora que acarretou significativa restrição da oferta de moradias para a população trabalhadora. O loteamento ilegal, combinado à autoconstrução parcelada da moradia durante vários anos foi a principal alternativa de habitação para a população migrante se instalar em algumas das principais cidades brasileiras. Dessa forma foram construídas as imensas periferias de São Paulo e Rio de Janeiro. (Até a década de 70, a favela não representava uma alternativa importante para a população pobre em São Paulo, como acontecia no Rio de Janeiro. No final dos anos 80 podemos dizer que tanto a favela cresceu de importância em São Paulo como o loteamento ilegal no Rio de Janeiro). (MARICATO, 1996, p.24)

Na década de 1980, as favelas se efetivam na paisagem urbana paulistana, reflexos que são do alto crescimento populacional, desigualdade na distribuição da renda, insuficiência das políticas públicas habitacionais e crescente custo da terra <sup>3</sup>. Uma grave crise econômica que já começara nos anos 70 também dá moldes a esse quadro de favelização. Inclusive a década de 1980, devido a esse quadro econômico instável, veio a ser conhecida como a “Década Perdida”.

Logo, as favelas vão se instalar em áreas ainda não ocupadas da cidade, como Áreas Verdes e Sistemas de Lazer públicos. Também vão se localizar em áreas frágeis do ponto de vista ambiental, tais como várzeas de rios, terrenos de declividade elevada, bem como áreas de proteção de mananciais. Portanto, a instalação de favelas em áreas tão vulneráveis ambientalmente, acabam se configurando também em problemas de higiene e saúde ligados diretamente a falta de saneamento básico. Dados estatísticos são reveladores do crescimento da população favelada em São Paulo, no decorrer das décadas de 1980 e 1990:

---

<sup>3</sup> “...favelas são núcleos habitacionais precários, com moradias autoconstruídas, formadas a partir da ocupação de terrenos públicos ou particulares. Estão associados a problemas da posse de terra, a elevados índices de precariedade ou à ausência de infraestrutura urbana e serviços públicos e população com baixos índices de renda.”( site A cidade informal no Século XXI)

**TABELA 1 - Município de São Paulo: população favelada**

Ano	População favelada
1980	335.344
1991	711.032
1996	747.322

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1980 e 1991 e Contagem Populacional 1996

E loteamentos irregulares e clandestinos continuam se espalhando pela cidade, onde com o maior rigor da lei, a alternativa do lote clandestino acaba se tornando a solução viável para a aquisição da moradia própria pelas famílias de baixa renda. A ocupação de terras ociosas através de grupos sociais organizados nas periferias da cidade também se tornam outra possibilidade de acesso à casa própria pelas populações de baixa renda, nos fins da década de 1970 e durante toda a década de 1980.

Entretanto, é somente no final da década de 1970 que o Poder Público começa efetivamente a procurar adotar medidas de regularização desses loteamentos; regularizações mais voltadas para o aspecto legal do que o urbanístico. Números mais recentes mostram a desproporcionalidade do crescimento da cidade, onde cerca de 1/3 da população vive em favelas e loteamentos irregulares.

**TABELA 2 - Total de domicílios e habitantes em favelas e loteamentos irregulares – São Paulo (2008)**

	Favela	Loteamentos Irregulares	Total Geral MSP
<b>População</b>	1.539.271	1.783.562	10.834.244
<b>% total MSP</b>	14,21%	16,46%	100%

Fonte: Fundação Seade – Atualização de dados censitários de população moradora em favelas e loteamentos irregulares no Município de São Paulo – relatório final – maio de 2008, São Paulo.

Eis que a cidade, espacialmente, vai refletindo sua estrutura social e econômica. De um lado, uma classe minoritária detentora do poder econômico, social e político, vivendo em bairros mais a Sudoeste da cidade, bairros esses com infra-estrutura consolidada e mais próxima das chamadas amenidades urbanas (áreas com maior densidade de equipamentos públicos e privados), enquanto de outro lado, principalmente nas Zonas Sul, Norte e Leste, onde favelas, loteamentos clandestinos e irregulares se transformam e consolidam como alternativas viáveis de moradia para uma população carente de recursos. Esta existência de equipamentos

públicos, por sua vez, é paradoxalmente uma das causas da “expulsão” das populações pobres das áreas mais centrais da cidade, como mostra Milton Santos:

Uma das razões pelas quais os pobres tendem a não se fixar, sendo levados para localizações sempre mais periféricas, vem do custo dos serviços. Esses gastos com água, energia elétrica e limpeza urbana são inversamente proporcionais à renda, consumindo uma parcela substancial da renda dos menos favorecidos. Isso significa que a chegada de melhoramentos urbanos a uma área conduz, a médio prazo, à expulsão dos pobres, pela impossibilidade de arcarem com as respectivas despesas. Pobreza e periferização aparecem como dois termos e duas realidades interligadas. O nexos entre os dois é assegurado pelo processo especulativo, que aparece segundo diversas fisionomias, agrupando fatores diversos, conforme diversas modalidades. (SANTOS, 2009, p.56)

Já na década de 1990, o crescimento populacional da cidade começa a apresentar uma desaceleração. E o setor terciário, de comércios e serviços, se torna de vez protagonista na economia da cidade. Milton Santos ainda nos recorda que o Estado vai priorizar muitas vezes o seu orçamento para interesses econômicos hegemônicos representados por empresas multinacionais e nacionais, em detrimento de políticas públicas de cunho social:

A enorme expansão dos limites territoriais da área metropolitana construída, a presença na aglomeração de uma numerosa população de pobres e a forma como o Estado utiliza os seus recursos para a animação das atividades econômicas hegemônicas em lugar de responder às demandas sociais conduzem à formação do fenômeno a que chamamos de *metrópole corporativa*, voltada essencialmente à solução dos problemas das grandes firmas e considerando os demais como questões residuais. (SANTOS, 2009, p.106)

Atualmente, a cidade de São Paulo tem população de 11.253.503 habitantes, com uma área de 1523,3 km<sup>2</sup>, segundo dados do IBGE – Censo 2010. Espacialmente, é uma malha urbana extremamente heterogênea, reflexo de seu crescimento desenfreado e com pouco planejamento. Bairros ricos, arborizados e horizontais a Sudoeste como Jardim Paulista e Jardim América. Grandes Favelas consolidadas na paisagem, como Heliópolis e Paraisópolis. Ao Sul, as Áreas dos Mananciais Billings e Guarapiranga espremidos por centenas de loteamentos clandestinos e irregulares. Periferias distantes e isoladas servindo como bairros-dormitório nas margens leste e sul do grande tecido urbano. Antigos bairros industriais como Brás, Belém e Vila Leopoldina verticalizam-se vertiginosamente. No

Centro, degradação e requalificação urbanas convivem no espaço que originou a cidade. E ao Norte, a Serra da Cantareira e sua área de proteção ambiental sofrem com a intensa pressão populacional e especulação imobiliária.

A reprodução, dentro da Região Metropolitana, de um esquema de seletividade espacial da oferta semelhante ao verificado no sistema urbano em geral é responsável por um verdadeiro círculo vicioso, pelo qual as atividades terciárias periféricas se desenvolvem em proporção menor que a do crescimento da população, em favor de uma expansão da oferta de bens e serviços pelas zonas centrais da área metropolitana. Aumenta, desse modo, a pressão sobre uma organização dos transportes que já privilegia as relações verticais periferia/centro/periferia, tanto em virtude da localização dos empregos, como pela maior variedade e menor preço dos bens e serviços expostos à venda. Trata-se, de fato, de processos espaciais cumulativos, que se reproduzem mutuamente, reforçando as estruturas existentes. (SANTOS, 2009, p.70)

Mas um dos exemplos mais significativos dessas contradições da cidade está refletida no bairro do Morumbi, onde prédios de alto padrão convivem com a imensa favela de Paraisópolis.<sup>4</sup>

Atualmente, diante da globalização cada vez mais intensa, onde as grandes metrópoles tem papel fundamental e protagonista nas relações de produção global, interesses econômicos cada vez mais distantes da cidade de São Paulo se impõem a ela, diante de uma realidade local ainda carente de equilíbrios básicos.

Os resultados dessas contradições estão estampados nos problemas atuais da cidade. Problemas sociais por trás dos altos índices de violência urbana; problemas ambientais se explicitam nas enchentes e deslizamentos em áreas vulneráveis nos meses de verão; problemas de locomoção, refletidos no trânsito caótico e na demanda insuficiente de transporte público de qualidade. Problemas habitacionais revelados nos altos índices de loteamentos irregulares e favelas.

Logo, palavras antônimas vão descrever de forma verossímil a cidade de São Paulo e seus desequilíbrios no início do século XXI: Centro e

---

<sup>4</sup> As cidades-regiões globais nos países em desenvolvimento representam o melhor e o pior do processo de desenvolvimento. Tratam-se de lugares onde economias altamente produtivas e inovadoras estão presentes, mas trata-se também de lugares onde as falhas multifacetadas do mercado, desequilíbrios históricos e relações brutais de poder do processo de desenvolvimento estão dolorosamente evidenciados. (SCOTT, AGNEW, SOJA, STORPER, 2001,p.08)

Periferia; Perto e Longe; Utopia e Realidade; Acelerador e Freio; Vitória e Derrota; Riqueza e Pobreza.

### **b. Os loteamentos urbanos: legislação e características gerais**

Pela Lei Federal 6.766 de 1979 (§ 1º, Artigo 2º), a Lei Lehmann, “Loteamento é a subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação, com aberturas de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias já existentes.” O loteamento é uma forma de parcelamento do solo, assim como o desmembramento de gleba e o desdobro de lote.

Em São Paulo, os loteamentos são parte fundamental no processo de crescimento da cidade desde fins do século XIX, onde há a criação do primeiro loteamento, voltado para as classes mais abastadas da cidade, conforme escreve Villaça:

Na década de 1880, Campos Elíseos (oeste) representou o primeiro loteamento aristocrático e “moderno” feito nos moldes de um empreendimento imobiliário capitalista, para a aristocracia paulistana. Seu projeto era moderno, com ruas retas, largas para a época, cruzando-se em ângulo reto e – grande novidade – uma praça como parte integrante do loteamento. (VILLAÇA, 1998, p.195)

Com a chegada na cidade da Companhia inglesa City em 1912, ‘bairros jardins’ começam a ser projetados e executados pela cidade. Com concepções urbanísticas não usuais na cidade de então, como calçadas largas, amplos espaços verdes fazendo parte do bairro, bem como a adequação do projeto urbanístico à topografia existente e preocupações com a drenagem de águas pluviais, a Companhia City foi responsável pela construção de vários bairros da cidade.

Terrenos até então que eram brejos e pântanos nas várzeas do Rio Pinheiros, foram adquiridos pela Companhia e posteriormente aterrados, abrindo espaço para a urbanização na direção Oeste da cidade e surgimento de bairros como o Jardim América em 1915, e posteriormente o Jardim Paulistano. Depois, outros bairros foram surgindo com os mesmos princípios urbanísticos, tais como o Butantã, Alto de Pinheiros, City Lapa, Pacaembu, Butantã, etc.

Surgem os chamados “bairros-jardim” – loteamentos destinados à classe abastada. Estes foram previstos de regulamentação prévia das construções, responsável por atual morfologia arquitetônica e estrutura funcional. Trata-se de Jardim Paulista, Jardim América, Jardim Europa, Pacaembu, Alto da Lapa. Em correlação com estes “bairros-jardim” há por destacar o surgimento de uma grande companhia imobiliária, a “City”, responsável pela criação dos mesmos. Trata-se de uma exceção, pois a maioria das iniciativas, no tocante a novos loteamentos, permaneceria nas mãos de empresas menores, responsáveis por lançamentos isolados, sem nenhum planejamento de conjunto. (LANGENBUCH, 1968, p.203)

Em muitos aspectos a Municipalidade adotava o regramento da Companhia City para sua fiscalização do crescimento da cidade, enquanto ainda não havia uma legislação específica do ordenamento urbano.

Entre 1915 e 1940 os arredores paulistanos são sujeitos a uma série de processos evolutivos, alguns dos quais já se manifestavam no período anterior e que agora ganham corpo e se consolidam; outros agora se instituem. É neste período que se inicia a verdadeira metropolização. “[...]” No domínio da cidade e de suas circunvizinhanças imediatas verifica-se inicialmente a permanência de uma tendência firmada anteriormente, ou seja a criação de loteamentos espacialmente isolados da cidade. (LANGENBUCH, 1968, p.201)

Logo, além dos loteamentos voltados para as classes mais ricas, começam a surgir loteamentos em áreas periféricas da cidade. E são esses loteamentos sem maiores preocupações urbanísticas, que vão efetivamente delinear o desenho da cidade.<sup>5</sup>

Em São Paulo, a primeira legislação sobre arruamentos foi a Lei nº 1666 de 1913, que “*dispõe sobre a abertura de ruas, avenidas ou praças*”. Ficava proibida qualquer abertura de via sem anuência da Prefeitura, sendo necessário a apresentação de plantas para tal fim. A Prefeitura era responsável pela abertura das vias, desde que obedecidas as normas legais.

Em 1923, foi promulgada a Lei nº 2611, que trouxe um grande avanço na legislação sobre loteamentos, pois pela primeira vez se legislava sobre a

---

<sup>5</sup> Uma das características mais marcantes do desenvolvimento suburbano é o aparecimento em grande escala da função residencial, antes apenas embrionária. Já salientamos atrás, que a suburbanização residencial foi propiciada, em grande parte, pelo modo como se desenvolvia a cidade. Especulação imobiliária exagerada expulsando, por assim dizer, uma parcela da população funcionalmente urbana para fora da cidade, e industrialização junto às ferrovias tornando vantajosa a fixação residencial de operários junto as estações externas à cidade. Em ambos os casos, aliás largamente superpostos, a suburbanização residencial abrange sobretudo pessoas de categoria sócio-econômica modesta. (LANGENBUCH, 1968, pg.207).

matéria. O loteador teria que pedir primeiramente diretrizes viárias a Prefeitura. Depois apresentaria um projeto com o traçado das vias, disponibilização de porções do terreno para destinação de áreas públicas, tipologia das vias, tamanho mínimo dos lotes, taxa de ocupação e também prazos estipulados para a execução das obras. Documentação de propriedade e responsabilidade técnica também estavam no texto da lei. Restrições a loteamentos em terrenos alagadiços e oriundos de depósitos de materiais nocivos a saúde pública também foi outro grande avanço. Mas esses avanços legais encontravam entraves burocráticos, como nos relata Ana Carina da S.B. Schlogl:

Apesar da Lei de Arruamentos, disponível a partir de 1923, apresentar normas avançadas de urbanismo, esta não apontava para a possibilidade do poder municipal assumir institucionalmente a cidade clandestina, que crescia significativamente ao largo da lei, na forma de ruas particulares. (SCHLOGL, 2004, p.48)

De fato, os artigos 23 e 24 da Lei nº 2611/23 referem-se as ruas particulares, inclusive com normativas referentes a execução e manutenção por parte dos proprietários e multas em caso de descumprimento da legislação. Entretanto, essas ruas foram o caminho para a disseminação dos loteamentos clandestinos, uma vez que abriram a possibilidade de crescimento da cidade sem o controle da Prefeitura.

O poder público, ao promover a Lei de 1923, procurou definir a responsabilidade dos particulares sobre as mesmas, ao mesmo tempo em que ele se isentava desse encargo. Porém, na prática, o loteador é que se isentava desta obrigação e, posteriormente, o Estado era quem teria que arcar com as obras de infra-estrutura urbanas, requeridas futuramente com as oficializações das vias particulares. Como consequência, a prática de abrir ruas particulares confundiu-se com a prática do loteamento clandestino, ou seja, por lei, era permitida a abertura do loteamento clandestino. (SCHLOGL, 2004, p.46)

Além disso, a falta de fiscalização por parte da Prefeitura diante do crescimento cada vez mais vertiginoso da cidade era notório. A máquina administrativa não tinha meios nem estrutura para coordenar a expansão urbana, que era feita por particulares, a sua revelia. O resultado eram ruas desprovidas de redes de água e esgoto, drenagem, calçamento e iluminação.

Em 1934 é promulgado o Ato nº 663, consolidando o Código de Obras Arthur Saboya (Lei 3.427/29). Sua terceira parte refere-se a Arruamentos.

Com o Ato 1.123 de 30 de junho de 1936, a anistia é de vez estabelecida na legislação municipal, já que no seu artigo 1º <sup>6</sup>. Em termos de legislação urbanística brasileira, a primeira norma legislativa que surgiu efetivamente foi o Decreto-Lei nº 57 de 11 de dezembro de 1938, que dispõe sobre loteamentos e a venda de terrenos para pagamento em prestações. O seu enfoque principal foi em relação à questão registrária, onde o loteador devia levar a registro o plano de loteamento. Além disso, o Decreto-Lei nº 57/38 também passou a reger as transações envolvendo compra de lotes. Aspectos referentes a urbanização, como implantação do loteamento, infra-estrutura ou áreas públicas passarão ao largo no citado texto legislativo, bem como o combate à ilegalidade, não havendo nenhum regramento que punisse o loteador que não cumprisse as normativas do Decreto. Como nos lembra Ana Fani A.Carlos,

O primeiro decreto-lei surge em dezembro de 1937 determinando que o loteamento pode ocorrer seja a partir de áreas rurais, seja de urbanas, sem referência à necessidade de instalação de infra-estrutura. A maioria dos artigos refere-se tão somente aos casos de registro e passagem dos títulos de propriedade. (CARLOS, 2008, pg.202)

Hely Lopes Meirelles também critica o aspecto não urbanístico do Decreto-Lei nº 58/37, e a falta de regramento por parte de muitos municípios em relação a sua urbanização:

“Ocorreu, porém, que, na vigência da legislação anterior, ora revogada (Decreto-Lei 58/1937), muitos Municípios interpretaram que a matéria era da competência exclusiva da União, e por esse motivo se abstiveram de editar normas urbanísticas locais, passando a aprovar loteamentos sem os requisitos mínimos de habitabilidade, sem áreas livres e sem os equipamentos urbanos e comunitários indispensáveis à gleba loteada. O resultado é essa verdadeira “orgia de loteamentos”, que vem provocando uma fictícia valorização imobiliária e um desastroso desordenamentos das cidades...” (MEIRELLES, 2011, p.136)

Ou seja, há no aspecto legal um imenso vácuo de cerca de 40 anos no que tange a urbanização das cidades brasileiras, justamente entre o Decreto-Lei nº 58/37 e a Lei 6766/79. Loteamentos sem infra-estrutura básica, com condições mínimas de habitabilidade, sem destinação de áreas públicas, tinham na

---

<sup>6</sup> Ato 1.123 de 30/06/36 - Art.1º - Serão toleradas as casas populares e operárias construídas até essa data nas segunda e terceira sub-zonas urbanas e zona rural, que estejam em razoáveis condições de higiene e segurança, a juízo do Departamento de Obras e Serviços Municipais.

precariedade sua marca. As Prefeituras Municipais que não conseguiam fazer o controle e fiscalização desses loteamentos acabaram herdando grande parte dos problemas deixados pelos loteadores, sendo obrigada em muitos casos a fazer *a posteriori* melhorias urbanísticas, as suas expensas. A necessidade de complementação legislativa por parte dos Municípios passou ao largo. E seus resultados, estão até hoje em nossas cidades, como nos lembra Langenbuch:

Poder-se-ia argumentar a favor desses loteamentos suburbanos: que eles preparavam o caminho para a futura expansão paulistana. Na realidade, nem a tal destino os mesmos se prestaram adequadamente. Sendo criados, arruados e loteados ao sabor de interesses dos capitalistas interessados, sem se inscreverem em nenhum plano conjunto, viriam a causar sérios problemas urbanos futuros. (LANGENBUCH, 1968, p.210)

Em 1953 é eleito na cidade de São Paulo o Prefeito Jânio Quadros. Uma das suas primeiras medidas administrativas foi a aprovação da Lei nº 4371/53 que dispõe sobre a “oficialização de logradouros”. Essa lei, apesar de tratar de logradouros, também anistia loteamentos realizados a partir de 1936 e constantes da planta da cidade <sup>7</sup>.

Ora, a prática dessa anistia exemplificada também na Lei nº 4371/53, reflete um artifício que os políticos usam desde sempre, sendo ação legislativa rotineira no Brasil. A partir do momento que o Poder Público traz a possibilidade de regularização/anistia para as vias até então não oficiais, e por consequência melhorias urbanas para seus moradores, conseguem de volta vantagens eleitoreiras, criando bases políticas nessas áreas (em prejuízo de um ordenamento mais adequado do ambiente construído urbano).

Ou seja, podemos ver que não foi somente a ausência de uma legislação urbana eficiente ou mesmo a falta de fiscalização por parte das Prefeituras a razão para grande parte da disseminação dos loteamentos irregulares e/ou clandestinos pela cidade. A própria legislação muitas vezes serviu de incentivo a ações de loteadores inescrupulosos, uma vez que as anistias ao mal feito se tornaram cada vez mais recorrentes.

---

<sup>7</sup> Lei nº 4371/53 - Art. 1º - “Ficam declarados oficiais, para os efeitos da legislação em vigor, os logradouros que ainda não tenham esse caráter, constantes das plantas anexas correspondentes aos setores de lançamentos 1º a 84ª, a que se refere o Decreto nº 2066, de 27 de dezembro de 1952, e as demais ruas do Município que não figuram das plantas integrantes desta lei, desde que estejam registradas de acordo com o Ato nº 1013, de 13 de fevereiro de 1936, e as de plano aprovado, já abertas no Município, e com edificações aprovadas até esta data, mediante comprovação.”

Os loteamentos clandestinos se caracterizam pelo fato de que em nenhum momento tiveram aval dos órgãos públicos para sua execução, enquanto que para os loteamentos irregulares consta no mínimo uma aprovação de projetos; mas nesse caso, posteriormente, o loteador vai cometer alguma irregularidade: não executando o loteamento conforme o plano aprovado ou executando-o sem levá-lo a registro. (Silva, 2012, p.339)

De fato, o resultado foi desastroso. Em um período de grande urbanização no Brasil, não houve uma legislação de parcelamento do solo federal para reger esse crescimento. E todas as ações irregulares eram “legitimadas” pelo Poder Público Municipal, às suas custas e expensas. O problema é que essas despesas foram e seguem sendo repartidas com toda a sociedade.

Somente em 1972 é promulgada em São Paulo a Lei nº 7805 que dispõe sobre parcelamento, uso e ocupação do solo. Ou seja, 38 anos depois da Ato nº 663/34. Logo, a nível municipal, há também um imenso vácuo legal no tocante a uma legislação sobre parcelamento do solo e loteamentos <sup>8</sup>

Mas somente com a promulgação da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979, originária de projeto de Lei proposto pelo Senador Otto Cyrillo Lehmann, novas perspectivas no tocante a parcelamento do solo, loteamentos e por consequência, de urbanização brasileira surgiram.

No seu Artigo 1º, já consta a necessidade de normas municipais como complemento a normativa federal, para uma melhor adequação da legislação a cada realidade local. Não há de se negar que com a promulgação da Lei Lehmann, como assim ficou conhecida, houve uma evolução nos aspectos urbanísticos, legais e comerciais referentes ao parcelamento do solo a nível federal, como nos destaca Leonelli (2010, p.30):

“..., a lei federal de parcelamento do solo define três referências para os processos de loteamento:

- A da qualidade urbanística (uma vez que determina a infraestrutura mínima exigida bem como o percentual de áreas públicas);

---

<sup>8</sup> Lei nº 7805/72 - Artigo 1º - Esta lei dispõe sobre a divisão do território do Município em zonas de uso e regula o parcelamento, uso e ocupação do solo, tendo em vista os seguintes objetivos:

- I. Assegurar a reserva dos espaços necessários, em localizações adequadas, destinados ao desenvolvimento das diferentes atividades urbanas;
- II. Assegurar a concentração equilibrada de atividades e de pessoas no território do Município, mediante controle do uso e do aproveitamento do solo;
- III. Estimular e orientar o desenvolvimento urbano.

- Da legalidade (ao determinar quais são as condições e exigências legais para se parcelar o solo em todo o território nacional);
- Da comercialização (ao determinar em quais condições o parcelamento do solo pode ser comercializado, as obrigações dos empreendedores, o papel das prefeituras, a obrigatoriedade dos registros, regras para os contratos de compra e venda, bem como as penalidades no caso de infração das regras estabelecidas).”

No seu artigo 3º ainda nas disposições preliminares da Lei, outro avanço, determinando que os loteamentos deverão ser construídos em terrenos com condições técnicas mínimas de geologia, drenagem, ecologia e saneamento que viabilizem sua implantação, uso com qualidade de vida pelos cidadãos, bem como sua inserção no tecido urbano de maneira qualitativa e sem grandes impactos.

Há de se destacar também a obrigatoriedade de destinação de áreas públicas pelo loteador, lote mínimo de 125 m<sup>2</sup>, necessidade de articulação do sistema viário do loteamento com as vias oficiais do seu entorno, bem como a obrigatoriedade da lei para municípios com mais de 50 mil habitantes.

A obrigatoriedade também de diretrizes de projeto a serem solicitadas ao Governo Municipal pelo loteador também foi um grande avanço, pois traz para a Administração Municipal a responsabilidade pela expansão urbana, uma vez que esta, através de seus técnicos, terá que delimitar os espaços livres, o sistema viário, o traçado dos lotes, áreas reservadas a equipamentos urbanos (instalações de infra-estrutura urbana) e comunitários (instalações e espaços destinados a atividades de saúde, educação, cultura, lazer, esportes, etc), adequando a gleba e sua transformação em loteamento, as condições físicas, ambientais e urbanísticas do entorno, não deixando a mercê somente dos loteadores a responsabilidade pelo desenvolvimento urbano.

Após a aprovação das Diretrizes, é necessário a aprovação de projetos de infra-estrutura também pela Municipalidade. José Afonso da Silva nos explica sobre a necessidade de complementação da legislação federal de parcelamento do solo com uma legislação municipal sobre a matéria:

O parcelamento do solo para fins urbanos, como já dissemos, é uma instituição de direito urbanístico. Isso quer dizer que é uma instituição jurídica. Trata-se, pois, de uma operação que se juridicizou, entrando no mundo jurídico mediante a imposição de normas de Direito objetivo que hão de ser observadas, quer no seu aspecto civil, quer, especialmente, no seu aspecto urbanístico, que se conjugam na legislação existente, porquanto as leis municipais sobre a matéria se

reportam as exigências da legislação civil sobre o assunto (Lei 6.766/1979), recebendo-as como normas orientadoras do comportamento da Administração local na matéria. (SILVA, 2012, p.338)

A Lei do Município de São Paulo referente a parcelamento do solo que veio justamente complementar o estabelecido pela Lei Lehmann em âmbito federal é a Lei nº 9.413 de 30 de dezembro de 1981. Destacamos na Lei nº 9.413/81 em seu capítulo II, referente aos Requisitos Urbanísticos para Parcelamento do Solo, o artigo 2º- item III, referente a porcentagem mínima a ser usada na destinação de áreas públicas, sendo de 20% para vias de circulação de veículos, 15% para áreas verdes e 5% para áreas institucionais. Em seu artigo 7º, consta que os loteamentos poderão adotar dois tipos de sistemáticas, que seriam a de “prévia execução” ou a de “cronograma e instrumento de garantia”. Sistemáticas essas que visam além de garantir a execução do loteamento pelo loteador de acordo com os projetos aprovados pela Municipalidade, também o registro do Loteamento. A diferença básica das duas sistemáticas é que na prévia execução as obras são realizadas antes do registro.

Na sistemática de cronograma e instrumento de garantia, o loteador deverá dar como garantia da execução do loteamento, caução em dinheiro, título da dívida pública municipal ou fiança bancária; ou ainda optar pela vinculação de 50% da área total dos lotes a Prefeitura. Nesse caso, o registro se dá antes do início das obras. Em ambas sistemáticas, a aceitação técnica será precedida de vistoria, e posterior emissão do Termo de Verificação e Execução de Obras (TVEO). Com esse documento, poderá ser registrado o loteamento na primeira sistemática ou será emitido pela Prefeitura documento liberando o loteador da modalidade de garantia prestada, para a segunda.

Entretanto, com todo esse regramento e maior rigidez para a concepção de loteamentos que veio no bojo da Lei Lehmann, ocorre que, por outro lado houve uma maior difusão dos loteamentos irregulares pela cidade. O lote decorrente de loteamento regular, que vem amparado com infra-estrutura urbana, é mais caro que um lote que advém de um loteamento irregular ou clandestino, com praticamente inexistente melhoria urbana. Se por um lado há um maior regramento legal, por outro a fiscalização continuaria omissa diante do fenômeno dos loteamentos irregulares e clandestinos em crescente expansão.

A expansão da periferia da cidade paulistana foi determinada, num primeiro momento, pela organização de interesses que envolviam os loteadores (que especulavam com a terra) e as populações de baixa renda (que resolviam seus problemas de moradia). Estes interagiam através das instituições informais, principalmente o mercado de terras informal e posse da terra, consolidando as ocupações irregulares/clandestinas. Num segundo momento, insere-se nesta organização de interesses o Estado, aperfeiçoando as leis no sentido de anistiar e regularizar os assentamentos irregulares/clandestinos, possibilitando à cidade ilegal participar da cidade oficial, passando os assentamentos a serem reconhecidos pelas instituições formais com o título de propriedade, com o do pagamento de tributos, como também com a possibilidade da implantação da infraestrutura urbana e equipamentos públicos. Neste segundo momento também ocorre a valorização imobiliária. (SCHLOGL, 2004, p.67)

Portanto, ainda em 1979 foi promulgado o Decreto Municipal nº 15.764/1979, com o intuito de regularização e anistia de loteamentos clandestinos. Com esse Decreto foi possível o registro de milhares de loteamentos, e em seu esteio, foi criado em 1982 pela PMSP a SERLA – Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos, justamente com o intuito de agilizar esse processos de regularização na cidade. Dados da PMSP mostram que em 1981 haviam 3.567 loteamentos ilegais na cidade, cobrindo 35% de seu território. Entretanto, em 1989, a tentativa de controle pela Prefeitura desses loteamentos não surtia efeito, já que constavam 2600 processos relativos e cerca de 2,4 milhões de pessoas vivendo nesses parcelamentos informais. (MARICATO, 1996, p.24)

Diante da constatação dessa realidade, onde os loteamentos irregulares/clandestinos acabam se expandindo em maior proporção na cidade do que os loteamentos regulares, em 1986 é criado pela Prefeitura através do Decreto nº 22.864 a HABI (Superintendência de Habitação Popular) e em 1990, o RESOLO (Departamento de Regularização de Loteamentos Irregulares), órgãos ligados diretamente a Secretaria Municipal de Habitação, com o intuito de regularização de habitações populares e loteamentos.

Em 1988, é promulgada a Constituição Federal que, no Capítulo de Política Urbana, coloca como protagonista o papel do Poder Público municipal na atividade urbanística das cidades, mediante o planejamento e controle de uso, ocupação e parcelamento do solo, com fins a garantir a plena função social da cidade. Função Social essa que de acordo com a Carta de Atenas de 1933, são os direitos primários referentes à habitação, circulação, trabalho e lazer.

Em 2001, com a Lei Federal nº 20.237/2000, intitulada Estatuto da Cidade, há a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, referentes a Política Urbana, onde a função social da propriedade passa a se tornar norteadora de toda política urbana no Brasil, e onde o Plano Diretor passa a ser obrigatório para cidades com mais de 20.000 mil habitantes. Portanto, o Estatuto da Cidade se mostra um texto legislativo bastante progressista, para uma sociedade de raízes patriarcais e latifundiárias, como nos relata Ermínia Maricato em seu texto O Estatuto da Cidade Periférica:

Em síntese, a lei pretende definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória. O EC trata, portanto de uma utopia universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade. (O ESTATUTO DA CIDADE COMENTADO, 2010, p.05)

Atualmente, no esteio do Estatuto da Cidade, há grandes programas do Governo Estadual e Municipal que envolvem regularização fundiária, saneamento de áreas em regiões de mananciais, regularização de loteamentos, programas de urbanização de favelas. O Governo Federal também tem inserido mais recursos voltados para as problemáticas urbanas, principalmente depois da criação do Ministério das Cidades e da Política Nacional de Habitação em 2003.

Logo, de maneira geral, se enxerga claramente que de um lado o Estado procurou, ao longo do século XX, criar uma legislação com o intuito de reger o parcelamento do solo; e por outro lado regularizou e anistiou loteamentos ilegais (clandestinos e irregulares), avalizando as ações irregulares de loteadores que são na realidade especuladores imobiliários.

O ônus dessa contradição recai sobre a cidade, pois o seu crescimento, de modo geral, se tornou obra de particular, particular esse que visou primeiro os seus lucros, em detrimento de um planejamento urbanístico de qualidade; planejamento esse que, desde sempre, deveria ter sido gerido pela Prefeitura. Ônus esse que recai também sobre a própria Prefeitura, que tem que sanar/remendar posteriormente estas ações irregulares que se materializaram, através de obras de infra-estrutura e urbanização. Recai, ainda e principalmente, sobre os cidadãos, e em especial famílias de baixa renda adquirentes desses lotes

oriundos de loteamentos ilegais; pois ou não tem garantia registrária alguma sobre sua pretensa propriedade, ou terão que aguardar processos e ações de regularização da Prefeitura para conseguir tal feito. E não há prazos estipulados para isso, configurando situações de enorme insegurança jurídica – e existencial – para estas populações.

E se fez a cidade, estando os loteamentos no cerne desse desenvolvimento. Entretanto, a legislação, que poderia de alguma maneira regradar esse crescimento, chega muitas vezes atrasada e ultrapassada diante da dinâmica social e econômica da evolução urbana.

## CAPÍTULO 2. A EVOLUÇÃO DO DISTRITO DE SAPOPEMBA

### A. As características de um distrito periférico

O Distrito de Sapopemba localiza-se na Zona Leste da cidade de São Paulo, mais especificamente na sub-zona Sudeste. Faz divisa ao Norte com os Distritos de Aricanduva e Vila Formosa, ao Leste com o Distrito de São Mateus, ao Oeste com o Distrito de São Lucas e ao Sul com os municípios de Santo André e Mauá.

**MAPA 1 - Município de São Paulo – Divisão por Distritos**



Fonte: site PMSP

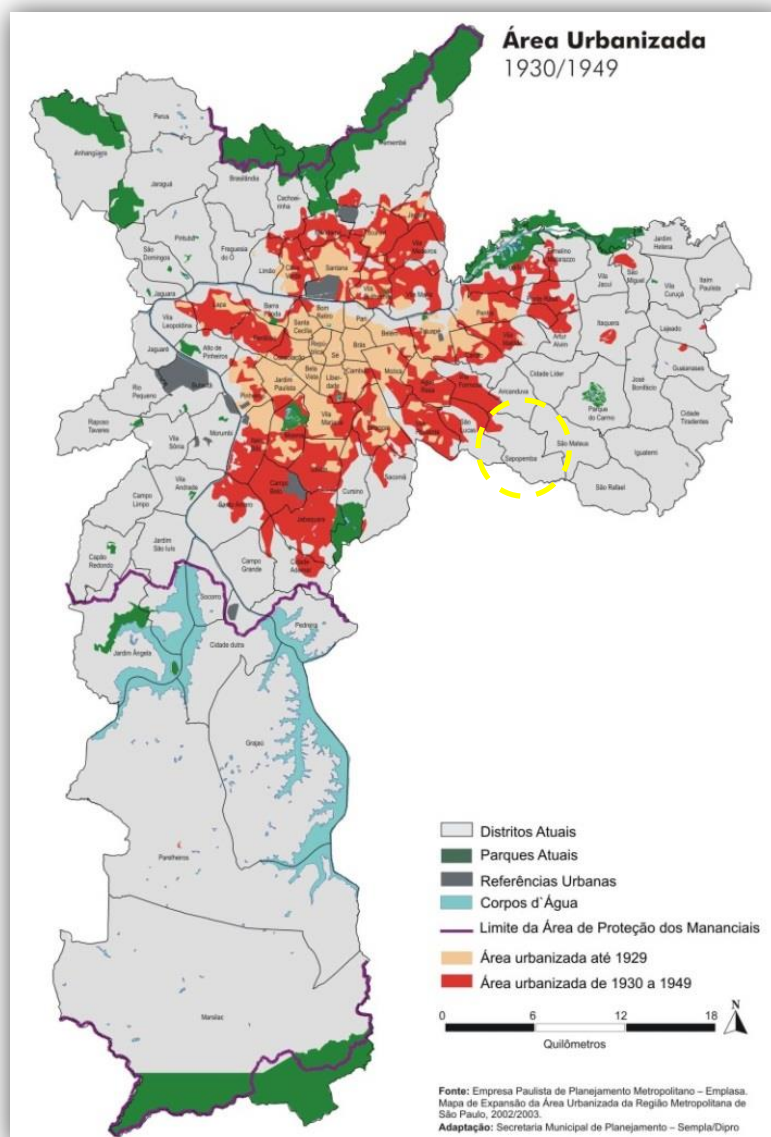
Tem área de 13,50 km<sup>2</sup> e população de 284.524 mil habitantes. (Fonte: IBGE – Censo 2010), tendo densidade demográfica de 21.076 hab./km<sup>2</sup>, umas das mais altas da cidade. Seu nome tem origem tupi, designando uma árvore da região amazônica, com raízes protuberantes e angulosas.

A ocupação de Sapopemba se inicia no final do século XIX. Com o crescimento da cidade, surge a partir de chácaras de colonos portugueses, o uso das terras destinado à agricultura. Era uma ocupação ainda esparsa e de cunho rural, servindo como local de produção de alimentos para o consumo da cidade que crescia. O seu principal eixo viário era a então Estrada Rural de Sapopemba, que hoje é a maior avenida da cidade: a Avenida Sapopemba, com seus 45 quilômetros de extensão.

Na década de 30, a grande característica de Sapopemba eram suas extensas porções de terra sem urbanização significativa, com muitos vazios e/ou áreas de baixa densidade de ocupação. A existência de muitos rios e córregos era também reveladora, pois a urbanização posterior trouxe muitas vezes a canalização e ocultação desses corpos d'água sob ruas e avenidas que se abriam em nome do "progresso". É o caso da Avenida Doutor Inácio de Anhaia Mello que tem seu leito sobre o Córrego da Moóca.

O relevo, no geral, não mostra grandes declividades, ficando na faixa de 0 a 5 %. Suas altitudes não variam muito: no eixo da Avenida Sapopemba tem cerca de 850 m de altitude, 760 m no vale do Oratório ao Sul e cerca de 800m de altitude junto a Avenida Barreira Grande, ao norte. Sobre suas águas, na divisa Sul, temos o Rio Oratório, afluente do Rio Tamanduateí e na divisa Norte temos o Rio Aricanduva, afluente do Rio Tietê. No mapa da área urbanizada da cidade (EMPLASA), se constata que apenas uma pequena parte mais ao noroeste do hoje Distrito de Sapopemba estava urbanizada entre 1930 e 1949:

## MAPA 2 – Município de São Paulo: Área Urbanizada em 1930-1949



Fonte: EMPLASA (Destaque nosso)

Em 1940, Sapopemba estava inserida conforme Langenbuch (p.394,1968) em “... demais unidades correspondem à subdistritos, que em 1940 encerravam núcleos isolados, e que a partir de então foram inteiramente ou em grande parte abrangidos pela expansão da cidade.” E Sapopemba na década de 40 do século passado, ainda estava isolada da cidade, estando fora dos eixos ferroviários e por consequência da área de influência das indústrias, dois dos principais propulsores do crescimento econômico e populacional da cidade de São Paulo, até então.

Umas das características do Distrito, principalmente mais próximo da sua porção Sul, é a vista para as áreas de planície mais baixas, onde pode se mirar Santo André e Mauá, estando os centros dessas cidades mais próximos de Sapopemba do que o centro de São Paulo<sup>9</sup>. A cidade de Mauá também teve como maior propulsor para o seu povoamento o fato de ter abrigado uma estação (Estação Pilar) da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí<sup>10</sup>.

A partir da década de 1950 começa-se a efetiva ocupação de Sapopemba, já tendo como característica principal a sua vocação para ‘bairro-dormitório’ de trabalhadores. Há, além da ligação principal com São Paulo pela então Estrada de Sapopemba, uma ligação viária estabelecida para Santo André e Mauá também.

No final da década de 1960, a COHAB-SP começa a construir o Conjunto Habitacional Mascarenhas de Moraes, situado na altura do nº 12.000 da Avenida Sapopemba, com 1.117 casas “embrião” e 176 apartamentos, além do Conjunto Promorar Sapopemba, localizado na Avenida Arqtº.Vilanova Artigas.

Fundada em 1965, a COHAB-SP tem como meta proporcionar moradia a famílias de baixa renda, e o Distrito de Sapopemba, assim como outros distritos periféricos da cidade, foi campo fértil para a implantação de enormes conjuntos habitacionais. Milton Santos nos lembra que “A presença do Banco Nacional de Habitação desde 1964 é responsável por uma pressão recente das classes médias ampliadas, cujo acesso à propriedade e à terra é facilitado pela sua ação” (SANTOS, 2009, p.36).

Logo, Conjuntos Habitacionais/Loteamentos construídos pelo Poder Público, isolados do resto da cidade, longe dos centros econômicos e ainda carentes em boa parte de infra-estruturas básicas como água, esgoto, luz, assim como equipamentos públicos como escolas, creches e hospitais, vão contribuir formando os “contornos” atuais de Sapopemba, começando a transformá-la no Distrito que é hoje.

---

<sup>9</sup> O povoado Estação São Bernardo, já iniciou o século XX com dois estabelecimentos têxteis de certo vulto “[...]”. Graças a estas indústrias, Estação São Bernardo, atual Santo André, já figurava como principal centro industrial suburbano de São Paulo no início do século atual. (sic) Certamente industrialização e povoamento aglomerado tenham estado funcionalmente associados em Estação São Bernardo. (Santo André) (LANGENBUCH, pg.158,1968).

<sup>10</sup> Na linha Santos-a-Jundiaí em direção a Santos verifica-se uma intensificação do parque industrial de São Caetano a Santo André, e a implantação de fábricas em trechos lindeiros da ferrovia “[...]” Em Capuava, estação sita entre Santo André e Mauá várias fábricas se estabelecem, “[...]” Um pouco adiante, mas ainda no domínio da estação de Capuava, foi instalada a refinaria de petróleo “União”. (LANGENBUCH, pg.280,1968).

Em relação às favelas, estas começam a surgir na década de 1950 em Sapopemba. Entretanto, foi na década de 1970 e principalmente na década de 1980 e 1990 que se presencia um *boom* no seu crescimento, não só no Distrito como também em toda a cidade. Dados colhidos pelo site da HABI/PMSP reflete como os números de habitantes em favelas de São Paulo cresceu vertiginosamente:

**TABELA 3 – População de Favelados no Município de São Paulo**

População de favelados no MSP	Nº absolutos	%
<b>1973</b>	71.840	1,09
<b>1987</b>	812.762	7,70
<b>1991</b>	1.044.891	10,83
<b>1993</b>	1.901.892	19,56
<b>2000</b>	1.160.560	11,12
<b>2007</b>	1.539.271	14,21

Fonte: HABI/SP

Para explicar este processo de favelização, Milton Santos nos mostra que:

O crescimento metropolitano resulta de um conjunto de processos sistematicamente interligados, entre os quais a integração do território, a desarticulação das economias tradicionais e dos cimentos regionais, os novos papéis da circulação no processo produtivo, o desencadeamento de grandes correntes migratórias, paralelamente ao processo de concentração das rendas. Esse conjunto de processos traz às grandes cidades numerosas levas de habitantes do campo e das cidades menores, que se instalam como podem e, via de regra, terminam por se aglomerar nas enormes periferias desprovidas de serviços e onde o custo de vida, exceto o da habitação assim conquistada, é mais caro que nas áreas centrais. (SANTOS, 2009, p.53)

### **A.1. Do desenvolvimento e consolidação das moradias precárias e dos Conjuntos Habitacionais**

Portanto, nas décadas de 1970 e 1980 há a consolidação da paisagem de Sapopemba. Moradias precárias vão ser construídas em áreas sem infra-estrutura e em condições adversas, tais como margens de córregos e encostas, além dos vazios urbanos deixados pela especulação imobiliária.

**IMAGEM 2 – Vista do Parque Santa Madalena II**



Fonte: Jornal Estado de São Paulo (acesso em março/2016)

Ao sul do Distrito, ao longo do Ribeirão do Oratório, afluente do Rio Tamanduateí, que faz a divisa entre Sapopemba e os municípios de Mauá e Santo André, é onde vão se concentrar a maior parte das favelas do Distrito, inclusive aquelas que estão em áreas de risco. Uma área com topografia acentuada e que foi ocupada de maneira precária e sem planejamento urbano. Entre 10 e 20% da população total do Distrito vive em favelas, sendo que em alguns bairros há uma grande concentração, como o Parque Santa Madalena, Fazenda da Juta e Parque dos Bancários.

**IMAGEM 3 – Favela da Mata da Juta (Fazenda da Juta)**

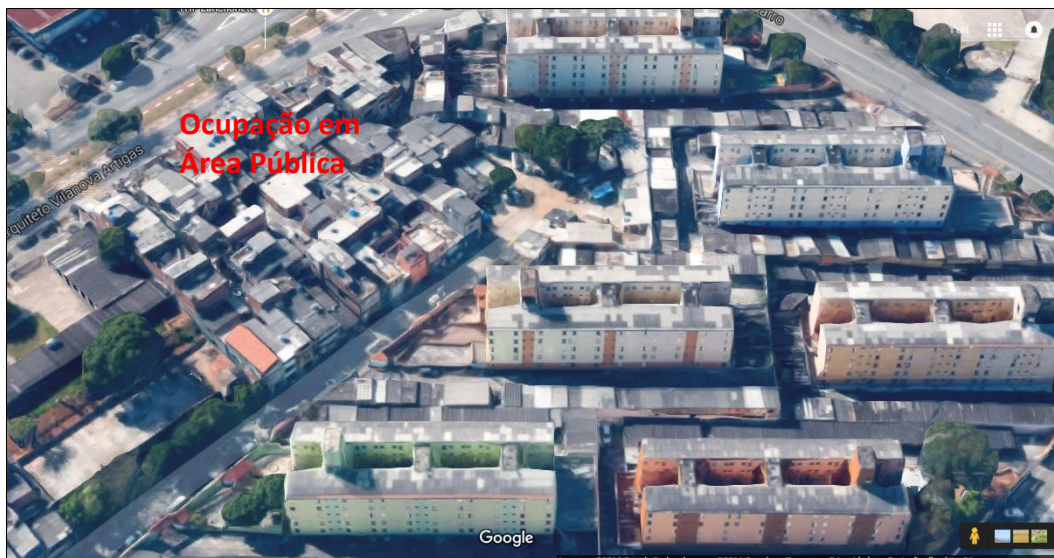
Fonte: Google Earth (acesso em março/2016)

No final da década de 1970, a área da Fazenda da Juta começa a ser ocupada por famílias de baixa renda e carentes de moradia. Era o auge das ocupações de terras em São Paulo. E a história da Fazenda da Juta reflete a história de Sapopemba, pois tem como característica inicial a sua formação através de loteamentos irregulares e clandestinos. Um dos fatores foi a crescente valorização das terras do Distrito, valorização essa que foi tornando o acesso a habitação legal, cada vez mais impeditivo para os padrões de renda de boa parte dos trabalhadores. Aída Pompeo Nogueira escreve:

Sapopemba, na década de 1980, mostrava características de um bairro em consolidação, ou seja, apresentava uma certa densidade, e havia adquirido uma série de equipamentos e serviços urbanos.[...] Com o tempo, a ocupação de terrenos foi se tornando a forma mais eficaz de luta pela terra, logrando obter vitórias nas pressões dirigidas ao poder público. Durante a década de 80 a ocupação de terras se tornou uma prática comum em Sapopemba. Nas suas primeiras formas o objetivo era conseguir a posse da terra. Uma vez alcançada essa reivindicação as famílias se arranjavam abrindo os arruamentos apressadamente e construindo isoladamente suas casas. Em pouco tempo os bairros assim formados não se diferenciavam dos loteamentos entorno. (NOGUEIRA, 2003, p.229)

Em 1982 é inaugurado pela COHAB-SP o Conjunto Habitacional Teotônio Vilella em Sapopemba, com números astronômicos: área de 978.473,00 m<sup>2</sup>, 5.240 apartamentos, 1.748 casas/embriões (que posteriormente seriam ampliadas por seus moradores) e população estimada de 34.940 habitantes. (fonte: PMSP)

#### IMAGEM 4 – Trecho da Cohab Teotônio Vilela



Fonte: Google Earth - Juntamente com os prédios residenciais é possível identificar trecho de área pública com ocupação (Acesso em março/2016)

Para melhor entender a força que a instalação de um grande conjunto habitacional tem numa determinada localidade, Anderson Kazuo Nakano utiliza a metáfora da “cerca” que as COHABs promovem no ambiente construído urbano. Para o autor,

A ‘cerca’ das COHABs não é propriamente um muro ou algum encerramento físico. Trata-se de uma especificidade arquitetônica e de arranjo no conjunto urbano de habitações que as singulariza destacando-a claramente do seu entorno, dos espaços ao seu redor. As COHABs aparecem na paisagem da periferia como ‘um local heterogêneo a todos os outros’. Até hoje, apesar de já terem sido entregues a décadas, existe uma desarticulação viária entre as ruas internas do conjunto habitacional e as ruas dos bairros vizinhos. As ‘superquadras’ localizadas nas bordas dos conjuntos criam uma espécie de ‘fechamento’ com poucas conexões viárias que servem de entrada para os espaços interiores das COHABs. Essas ‘superquadras’ funcionam como uma ‘cerca’ que encerra o conjunto. Quando visitamos algumas dessas COHABs é nitidamente

perceptível a experiência de estarmos adentrando um espaço diferenciado. (NAKANO, 2002, p.130)

De fato, os Conjuntos Habitacionais implementados pelo Estado nas periferias da cidade, em que pese a questão de propiciar moradia para classes de baixa renda econômica, foram implantados isolados do tecido urbano, com baixa qualidade arquitetônica, distantes dos equipamentos urbanos centrais e em terras com baixa qualidade técnica. Em relação aos espaços de convívio social, estes são praticamente inexistentes; além de não serem previstas outras atividades (comércio, serviços), para um uso mais plural do espaço.

Aída Pompeo Nogueira ainda nos relata sobre a relação entre as Companhias Estatais de Habitação e as empresas contratadas que fazem efetivamente a construção dos conjuntos habitacionais:

“... O ‘projeto-tipo’ das edificações, em geral utilizado pelas empresas promotoras estatais, caracteriza-se pela sua execução extremamente sumária, e, em alguns casos, pela delegação da responsabilidade da elaboração do projeto executivo às empresas empreiteiras, para que os executem da forma que mais convier aos seus interesses. Dessa forma, as intenções ‘transparecem’ na maneira como se concebe o projeto. Cria-se, no ambiente das promotoras de habitação social, uma ideologia que prega as vantagens de um projeto simplificado e as desvantagens de projetos de melhor qualidade, tidos como encarecedores e complicadores das obras, esforços a serem evitados, e até banidos da prática dessas empresas.” (NOGUEIRA, 2003, p.231)

Ou seja, já na fase de concepção desses loteamentos, se constata toda ideologia e fundamentação na sua construção: são residências concebidas e construídas com pouca qualidade, voltadas para pessoas de baixo poder aquisitivo, nas periferias da cidade. E o Estado, ao deixar praticamente toda a construção desses conjuntos habitacionais na mão de empresas terceirizadas, reafirma o caráter de suas ações. O interesse em construir o mais rápido possível, a baixos custos, e sem preocupação com a qualidade final eram os lemas das construtoras. Como resultado, proporciona-se o mínimo de qualidade de vida aos moradores, reafirmando mais sua exclusão do que sua inclusão na sociedade.

Entretanto, o papel de organizações populares e sua pressão junto ao Poder Público, na constituição posterior de conjuntos habitacionais da CDHU na Fazenda da Juta, foi fundamental para uma maior participação dos moradores nas

decisões relativas a concepção e construção de suas futuras moradias. Exemplos pontuais, onde a predominância de qualidade, em contraponto a política da quantidade, era almejada pelos moradores.

#### **IMAGEM 5 – Vista de Conjuntos Habitacionais da Fazenda da Juta**



fonte: Google Earth (acesso em abril/2016)

No ano de 2010, a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), já havia construído na Fazenda da Juta dezessete conjuntos habitacionais, além de 4.706 habitações construídas, sendo que 2.806 através de mutirões e 1900 por empreiteiras contratadas. (Miagusko, 2010)

Em 1985, Sapopemba foi elevado a distrito, se desvinculando do Distrito de Vila Prudente. No ano de 1988 foi criada a CDHU, sendo a Companhia responsável justamente pela concepção dos conjuntos habitacionais localizados na parte leste da Fazenda da Juta. Em 2013, foi criada a Subprefeitura de Sapopemba, depois de grande apelo e mobilização de seus moradores.

## IMAGEM 6 – Distrito de Sapopemba



Fonte: Google Earth – Destaque em vermelho para as comunidades em áreas de risco (acesso em abril/2016)

### A.2- As características de Sapopemba atualmente

Em estudos de campo realizados recentemente no Distrito de Sapopemba <sup>11</sup>, constata-se no bairro o uso predominantemente residencial, com casas e sobrados na sua quase totalidade, predominando a horizontalidade nas suas construções. De uma maneira geral, a paisagem se caracteriza também por muitos prédios baixos de conjuntos habitacionais (de até 4 andares), e favelas localizadas principalmente nas áreas de vales, junto a rios e córregos, e em áreas íngremes e com potencial erosivo. A verticalização é muito intensa em toda a cidade, mas no Distrito de Sapopemba praticamente inexistente, sendo o ambiente construído horizontal, a forma protagonista na concepção da paisagem.

Ao acessarmos dados da Secretaria da Habitação, constata-se que Sapopemba tem um dos maiores índices de habitantes em conjuntos feitos pelo Poder Público na cidade, com mais de 6.000 domicílios com origem em conjuntos da COHAB e CDHU (**ver ANEXO C**). Lembramos Flávio Villaça: “A segregação residencial pode ser vista como um meio de reprodução social, e nesse sentido, o

<sup>11</sup> Estudos de campo realizados em Sapopemba na data de 21/11/2015, onde foi visitado, entre outros, o Santuário Nossa Senhora de Fátima, o Mercado Municipal Antônio Gomes, a Biblioteca Gilberto Freire, o CEU Sapopemba, a Fábrica de Cultura de Sapopemba, bem como as Avenidas Sapopemba e Barra Grande, além das obras do Monotrilho da Linha 15 Prata.

espaço social age como um elemento condicionador sobre a sociedade.” (VILLAÇA, 2007,p.198)

A caracterização do distrito como “dormitório” parece ser bastante adequado, já que há um intenso fluxo de pessoas na primeira hora da manhã saindo de suas casas e indo para bairros mais centrais trabalhar realizando na volta, o caminho inverso, com trânsito intenso entre 17h e 19h <sup>12</sup>.

Os principais eixos viários são a Avenida Sapopemba, Avenida Professor Luis Ignácio de Anhaia Mello, Avenida da Barreira Grande e a Avenida Arquiteto Vilanova Artigas. Mas o de principal relevância é a Avenida Sapopemba (maior avenida da cidade), que tem o seu leito ao longo da parte mais alta do Distrito, quase que o dividindo ao meio. Assim como a grande maioria dos eixos viários (exceto a Avenida Arquiteto Vilanova Artigas), a Avenida Sapopemba se caracteriza por ser muito estreita, ocasionando trânsito na maior parte do dia; ainda porque muitas linhas de ônibus passam por lá.

Ao longo da Avenida Sapopemba se concentra a atividade de comércio local. Lojas de vestuário, móveis, calçados, bares, padarias, cabeleireiros são comuns na Avenida. Entretanto, trata-se de um comércio de alcance predominantemente local, diferente do dinamismo comercial de outros eixos viários importantes da Zona Leste, como a Marginal Tietê ou a Radial Leste, ou mesmo de áreas centrais da cidade. Calçadas estreitas e esburacadas são disputadas pelos transeuntes, que se espremem junto a postes de energia. A sensação é de que a infra-estrutura não comporta a intensidade de fluxos e usos.

No que tange às condições de mobilidade desta população, outra característica relacionada aos trabalhadores de Sapopemba é o grande tempo gasto no trajeto residência-trabalho-residência. Conforme mencionado, podemos classificar Sapopemba como um “Distrito dormitório”, já que sua principal função é a da habitação. Se contabilizarmos as horas gastas no transporte público, vê-se que, em média, a jornada de trabalho da população local aumenta em pelo menos 2 horas, chegando a 4 horas, pela distância de Sapopemba a outros bairros e cidades que concentram a oferta de empregos na Região Metropolitana. Um tempo precioso que poderia estar sendo usado no lazer, na educação, na cultura, ou mesmo com a

---

<sup>12</sup> “Assim, as camadas inferiores da sociedade urbana estão subordinadas a meios de locomoção frequentemente precários e pelos quais devem pagar uma parcela cada vez maior dos seus ganhos. Essa vocação é agravada por dois fatores concomitantes: a expansão territorial da cidade e a diversificação do consumo das famílias.” (SANTOS, 2009, p.88).

família, é diluído diariamente; na realidade, essas horas no ‘ir e vir’ diário se transformam em tempo perdido, reflexo de uma jornada extenuante e que escancara as condições desgastantes de vida do cidadão periférico <sup>13</sup>.

Ainda durante os trabalhos de campo, constata-se que uma obra de grande vulto está mudando a paisagem do Distrito. Trata-se do Monotrilho – Linha 15 Prata – executado pela Companhia do Metropolitano de São Paulo. Este novo sistema de engenharia está localizado nos eixos das Avenidas Luis Ignacio de Anhaia Mello e Sapopemba, e sem dúvida deve auxiliar muito no transporte da população do bairro, pois haverá uma ligação direta com o ramal metroviário da cidade através da estação Vila Prudente (na chamada Linha Verde). Mas, ao mesmo tempo, a obra do Monotrilho se parece como uma grande “cicatriz”, como que a cortar a paisagem do Distrito. Pilares e vigas enormes mudam as características da região, e ao mesmo tempo que trazem uma possibilidade concreta de melhoria nos transportes, agredem a paisagem que se torna ainda mais apertada, gris e opressora diante daquela obra.

Também destaca-se como equipamento público o Terminal Sapopemba para ônibus, na confluência das Avenidas Sapopemba e Arquiteto Villanova Artigas, em uma parte mais central do distrito. Entretanto, o Distrito se caracteriza pela falta ou pouca presença de equipamentos públicos e de infraestrutura.

Estas são algumas das principais características do ambiente construído de Sapopemba, nosso recorte de pesquisa. Ruas estreitas, com pavimento ondulado e em condições sofríveis. Pessoas espremidas nos ônibus, nas calçadas. Os parques e árvores são como seres estranhos ao ambiente. Existem, mas são poucos, como o Parque Linear da Adutora Rio Claro que corta o Distrito, e a Mata da Juta. As opções culturais também são bem pontuais, como os CEU’s Sapopemba e Rosa da China da PMSP e a Fábrica de Cultura do Governo do Estado. Um crescimento urbano em que o planejamento fica em segundo plano, onde se tem a impressão muitas vezes de que os “objetos” e pessoas vão se

---

<sup>13</sup> “Finalmente, há aqueles que estão longe de tudo. Localizam-se em bairros afastados na Zona Leste, uma região com poucas indústrias; estão, portanto, longe do centro principal e longe do emprego industrial. Na Zona Leste, há vários bairros onde a maioria da população trabalha no centro, apesar de estar longe dele. É a região dos “derrotados” nessa competição espacial. “[...]” Ao longo das décadas, enquanto o ABC crescia como região operária de classe média, a Zona Leste empobrecia...” (VILLAÇA, 1998, p.139).

amontoando, chegando o Estado sempre atrasado. A urbanização sem planejamento é fatídica.

Outro fato de relevância que percebemos em nossa investigação foi a ausência de informações sobre o Distrito de Sapopemba nas bibliotecas locais. Nem mesmo um mapa. Ou um histórico de locais e pessoas relevantes. É de ressaltar a importância do conhecimento, tanto geográfico quanto histórico, sobre o local onde se vive. É como um autoconhecimento que pode e deve se espalhar. Essa é uma das bases para uma relação mais potente e integradora do espaço em que se vive e sua comunidade. Uma comunidade mais informada e coesa, ciente de seus problemas, virtudes e laços culturais, tem mais condições de almejar conquistas sociais, culturais, estruturais. Ainda mais diante de um Estado de pouca participação e efetividade.

No que diz respeito a Legislação Municipal relativa a Sapopemba, destacamos que em 31 de julho de 2014 foi implementado o novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, através da Lei nº 16.050, estando o mesmo fundamentado no parágrafo 1º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 <sup>14</sup>.

E o Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo tem como um dos seus norteadores a divisão da cidade em duas zonas, denominadas Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental <sup>15</sup>.

Sapopemba se encontra dentro de uma divisão da Macrozona de Estruturação Urbana denominada “Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana”, que tem como características um “elevado índice de áreas precárias, irregulares e de risco, com baixa oferta de infraestrutura e equipamentos e com predominância de população de baixa renda.” (ver **ANEXO D**)

Ou seja, o Poder Público reconhece, através da principal Lei Urbanística da cidade, a predominância da baixa qualidade urbana e ambiental do Distrito de Sapopemba. Em seu artigo 15, parágrafo 2º, traça uma série de objetivos para zonas da cidade inseridas dentro dessa Macroárea, tais como fortalecimento de capacidades de proteção social, incentivo de usos não residenciais, promoção de

<sup>14</sup> C.F 1988 – artigo 182 - § 1º *O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

<sup>15</sup> “Plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos.” (SABOYA, 2007, p. 39).

regularização fundiária, melhoria do sistema de mobilidade urbana, minimizar problemas existentes nas áreas com riscos geológico-geotécnicos, etc..

Logo, através da história de Sapopemba e sua materialização nos dias de hoje, conseguimos enxergar o espaço além das suas formas. Da localização inicial longe do eixo de desenvolvimento da cidade atrelado as ferrovias e indústrias, da ocupação por uma população formada em sua maioria de migrantes em busca de uma vida melhor; do uso e ocupação do espaço, de maneira desordenada e especulativa; da sempre atrasada, parcial e segregadora intervenção do Estado, sendo a falta de planejamento urbano a diretriz no Distrito. De acordo com Maricato (2003, p. 2):

A segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma. A dificuldade de acesso aos serviços de infra-estrutura urbanos (...) somam-se menos oportunidades de emprego (...), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição a violência (...), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso a justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável.

Enfim, uma terra onde o remendo e o reparo acabam se tornando a a lógica de organização do ambiente construído. O fato é que essa 'eterna solução improvisada' tem sim caráter provisório em vez de real, fazendo com que os problemas, em vez de serem sanados, sejam cada vez mais expostos, se tornando recorrentes. E essa improvisação e ações parciais – ou inexistentes – se refletem claramente no espaço de Sapopemba.

#### **b. A migração e as condições de vida locais**

O povoamento de Sapopemba se inicia em 1910 com imigrantes italianos e o primeiro nome da área foi Monte Rosso, devido a terra vermelha. Mas sua efetiva povoação foi com imigrantes portugueses através da agricultura, com o cultivo de verduras. Um marco importante de Sapopemba relacionado a população de origem portuguesa, foi que em 1931, veio de Portugal a imagem de Nossa Senhora de Fátima. Em 1957 foi construído um santuário católico para receber a imagem da padroeira do bairro.

Mas o fato é que até a década de 50 do século XX, ainda não havia de fato se iniciado a efetiva ocupação populacional de Sapopemba, como relata Levino Ponciano: “Mais foi a partir dos anos 1950 que o desenvolvimento chegou, e

com ele um grande número de nordestinos fugindo de uma terrível seca.” (PONCIANO, 2004). E de fato, com a histórica seca de 1950 no Nordeste Brasileiro, o fluxo de migrantes nordestinos aumenta muito para o Sudeste, especialmente para São Paulo, agregado ao incremento da industrialização no pós-Guerra e a inauguração da Rodovia Rio-Bahia<sup>16</sup>.

Outro fato preponderante para a vinda em massa de migrantes em busca de condições melhores de vida foi a questão agrária ligada diretamente aos latifúndios, principalmente do Nordeste e Minas Gerais <sup>17</sup>.

E Sapopemba estando localizada entre dois pólos industriais relevantes em meados do século XX, a área da Mooca/Brás e a região do ABC, passa a atrair essa população oriunda principalmente do Nordeste e de Minas Gerais atrás, principalmente, de oportunidades de empregos industriais. Outro grande atrativo de Sapopemba eram suas terras de custo baixo em relação às áreas centrais da cidade, sendo portanto campo fértil para a expansão de loteamentos irregulares e/ou clandestinos baseados na moradia autoconstruída.

Na década de 60 mantém-se o intenso crescimento populacional urbano com a intensificação do êxodo rural. Outras características populacionais do período são a alta natalidade e a baixa mortalidade. Por outro lado, Conjuntos Habitacionais começam a aparecer nos horizontes de Sapopemba, primeiramente com a COHAB, amparada por políticas habitacionais federais e posteriormente, já no final da década de 1980, também com a CDHU.

Na década de 1970, com um maior crescimento populacional nas periferias (Norte, Sul e Leste) do que nos bairros centrais da cidade, há um maior pressão sócio-ambiental nessas regiões. (ver **ANEXO E**)

Diante de uma nova conjuntura política na década de 1980, face o arrefecimento da Ditadura Militar e a consequente redemocratização do país,

---

<sup>16</sup> O aumento do peso da migração vinda do Nordeste é em grande parte devido às secas que atingiram a região na década de 1950. Outro fator determinante foi a conclusão da Estrada Rio-Bahia em 1949, o que veio facilitar bastante essa migração. Foi por esta rodovia que surgiu o "pau-de-arara", transporte de migrantes feito por caminhões de carga, precariamente adaptados para o transporte de seres humanos. Os migrantes se espalharam por todo o Estado, mas a Região Metropolitana de São Paulo apresentou-se como a mais importante área de atração populacional do Estado, tendo as migrações contribuído com 56,6% do crescimento da população da região no período 1960-1970. (disponível em [http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/gente-paulista\\_migrantes](http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/gente-paulista_migrantes)).

<sup>17</sup> O estudo da migração desencadeou uma análise do processo de desenvolvimento, a partir da degradação de determinadas estruturas de propriedade (da pequena propriedade) e consolidação de outras (as grandes propriedades).[...] Nesse sentido, mais do que nunca, a questão da população se inseria no interior do processo de acumulação. Do desequilíbrio econômico e social tendo como causa o crescimento da população – um fenômeno demográfico – passa-se ao fenômeno demográfico – as migrações – gestado no interior desse desequilíbrio.” (DAMIANI, pg.41, 2015)

movimentos sociais acabam por se fortalecer, se tornando importantes atores nas periferias, sendo responsáveis pela representação da população mais carente e desprovida de condições fundamentais de sobrevivência, como a habitação. A história da Fazenda da Juta, na porção sul do Distrito, é reveladora desse momento histórico:

Ao reivindicarem bens sociais publicamente, sendo representantes naturais das periferias trabalhadoras, os movimentos populares forjariam não apenas ações específicas de superação de suas carências imediatas, mas uma ruptura com o autoritarismo político. Era preciso reconhecer direitos: e os direitos renovados que eles pautavam seriam ancorados tanto nas leis quanto na construção de uma cultura mais democrática. (FELTRAN, 2008, p. 39)

Em paralelo às ocupações, principalmente na região do Sul do Distrito, a estrutura de boa parte das famílias pioneiras de Sapopemba se transforma. E um dos principais diferenciais é a dificuldade de ascensão social via emprego estável que os chefes de família detinham, até a década de 80. Um dos principais motivos para esse novo cenário será a contínua saída das indústrias da Grande São Paulo e a crise econômica vivida pelo país. Com isso, os filhos dessas famílias precursoras de Sapopemba vão enfrentar uma nova realidade. Desemprego, violência, baixa escolaridade, equipamentos educacionais, de saúde e culturais escassos se juntam as outras mazelas periféricas, transformando Sapopemba e suas relações, como nos relata Gabriel de Santis Feltran (2008, p. 45/46),

Para os mais jovens, o projeto de ascensão do grupo familiar, especialmente centrada no modelo operário do trabalho estável, não é sequer pensável. O projeto de ascensão torna-se menos realizável, e sobretudo se individualiza. Esta geração não é mais, tampouco, migrante ou católica como a anterior. Os mais jovens já nasceram e cresceram “na periferia” e ali as regras são bem menos estáveis do que entre os operários... Sobretudo para aqueles em que as possibilidades de trabalhar estão mais distantes, e a sorte não têm ajudado, figura a alternativa de obter renda através de atividades criminais, das quais em Sapopemba destacam-se o narcotráfico, o roubo de carros e os assaltos... Para o analista das periferias, migra-se de um ambiente em que se encontrava um padrão estável de organização (familiar, social e político, centrado no projeto operário e em seus desdobramentos diretos) para uma experiência social em que este padrão, em crise, cede espaço e coexiste, às vezes na mesma casa, com alternativas de vida muito mais individualizadas e heterogêneas.

Logo, diante de um quadro de crise econômica, desencadeia-se um aumento no número de favelas nas décadas de 1980 e 1990. Uma população de baixíssima renda, sem emprego fixo e com alta vulnerabilidade social passa a ocupar principalmente áreas públicas e áreas de risco, como várzeas de rios e córregos e terrenos com topografia acidentada. (ver **ANEXO F**). Dados estatísticos da Fundação SEADE, em 2000, são muito reveladores quanto à vulnerabilidade juvenil da população residente em Sapopemba em comparação a de outros Distritos da capital. (ver **ANEXO G**)

Em 2004, em reportagem da Folha de São Paulo no Caderno Cotidiano, foi retratada a dura realidade atual de Sapopemba, uma vez que mostra que os jovens tem vergonha de morar no Distrito. Intitulada *Sapopemba/São Mateus: Vergonha faz bairro sumir do currículo* de Amarílis Lage, lê-se nos primeiros parágrafos da reportagem de 25/01/2004:

“Endereço: Santo André. Não foram poucas as vezes em que Uilma Rodrigues Duarte, coordenadora de um projeto social, viu os jovens que atendia colocarem essa informação nos currículos que enviariam a empresas. A resposta era firme: "Você não mora em Santo André, mora na Fazenda da Juta. Se você não valorizar o lugar onde vive, quem vai?".

O endereço falso dos jovens denuncia a baixa auto-estima da população que mora em Sapopemba, na zona leste de São Paulo. A artimanha servia para fugir do preconceito que costuma cair sobre quem vem de uma área famosa nas páginas policiais.”

Ainda na mesma reportagem, consta relato da pedagoga Maria Lisabete Santiago, Coordenadora do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Parque Santa Madalena, em Sapopemba, onde liga a falta de empregos no bairro a uma maior vulnerabilidade dos jovens ao tráfico de drogas: "Deixamos de ser um bairro-dormitório para ser um bairro-desemprego".

De fato, em análise a Quadro Econômico referente a empregos formais gerados segundo setores de atividade econômica em cada Distrito do Município de São Paulo de 2004, constata-se a participação ínfima de Sapopemba. (ver **ANEXO H**)

São também relevantes para esta discussão os dados do *site Observatório Cidadão/Rede Nossa Cidade* compilados entre os anos de 2010 e 2012, que permitem uma compreensão da estrutura social atual em Sapopemba. Primeiramente, a respeito de equipamentos culturais no Distrito de Sapopemba

informa não existirem centros culturais, cinemas, museus, sala de concertos, casa de shows ou teatros. Ainda mostra que somente 0,43% dos empregos da população economicamente ativa se encontravam no distrito, o que nos permite caracterizar o local como um “bairro-dormitório”. Dados de saúde nos mostram que em 2012, 16,64% dos nascidos vivos eram filhos de mães com menos de 19 anos, enquanto a média do município é de 12,50%. Outro dado negativo desse ano se refere ao número de leitos hospitalares: 0,98 leitos disponíveis por mil habitantes, enquanto na cidade a média é de 2,55 leitos por mil habitantes.

A população de Sapopemba, segundo o Censo 2010, é de 284.524 habitantes, tendo umas das densidades mais altas da cidade, com 210,76 hab/ha, como mostram as duas tabelas abaixo:

**TABELA 4 – Comparativo Demográfico entre o Município de São Paulo e o Distrito de Sapopemba: População (1980-2010)**

Unidades Territoriais	População (em milhares)			
	1980	1991	2000	2010
<b>Município de São Paulo</b>	8.493.226	9.646.185	10.434.252	11.253.503
<b>Sapopemba</b>	178.989	257.617	282.239	284.524

**TABELA 5 – Comparativo Demográfico entre o Município de São Paulo e o Distrito de Sapopemba: Taxa de Crescimento e Densidade populacional (1980-2010)**

Unidades Territoriais	Taxas de Crescimento (%)			Área (ha)	Densidade (pop/ha)			
	1980/91	1991/2000	2000/2010		1980	1991	2000	2010
<b>Município de São Paulo</b>	1,16	0,88	0,76	150.900	56,28	63,92	69,15	74,58
<b>Sapopemba</b>	3,37	1,02	0,08	1.350	132,58	190,83	209,07	210,76

FONTE: IBGE - Censos demográficos 1980, 1991, 2000 e 2010

Apesar das taxas de crescimento da população no Município de São Paulo (MSP) e no Distrito estarem caindo, estimativas do IBGE de 2015 já colocam a população do Distrito na “casa” dos 300 mil habitantes.

Dados mais recentes, nos mostram que na renda per capita média de Sapopemba, consta também uma diferença significativa em relação a renda per capita média de São Paulo: enquanto em Sapopemba a renda média é de R\$ 544,94, no Município é de R\$ 1.126,97. (fonte: IBGE.Censo Demográfico 2010)

E no corrente ano de 2016, dados do IDH são reveladores de que as mudanças sociais em Sapopemba são irrisórias ou inexistentes. Atualmente, o Distrito ocupa a 78ª posição no IDH entre todos os 96 distritos da Capital Paulista, com um IDH de 0,786. Lembrando que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa de riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros fatores<sup>18</sup>, criado pela ONU. Os distritos mais bem ranqueados na cidade são o de Moema (0,961), Pinheiros (0,960) e Perdizes (0,957).

Esse é um retrato aproximado do que poderíamos chamar da “geografia social” da população que mora em Sapopemba. Uma população que, de uma maneira geral, não tem grandes proventos econômicos. Vive na periferia da cidade mais rica da América do Sul, mas não usufrui de suas benesses. Pelo contrário, sofre cotidianamente boa parte das mazelas metropolitanas, apresentando carências de todo tipo, principalmente aquelas relacionadas a uma qualidade de vida minimamente digna, carências ligadas à habitação, educação, saúde, cultura e lazer.

---

<sup>18</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. (FONTE: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>)

## CAPÍTULO 3 - OS USOS DO ESPAÇO NO JARDIM DO LESTE

### A. A criação do loteamento e seu desenvolvimento

O Loteamento Jardim do Leste se localiza no Distrito de Sapopemba, na confluência das Ruas Cristovão de Vasconcelos e Rua Antônio França e Silva – Jardim Adutora, em um terreno de 139.542, 92 m2.

#### IMAGEM 7 – Vista aérea do Distrito de Sapopemba



fonte: Google Earth – Em destaque nosso, localização do Jardim do Leste (acesso em abril/2016)

A aprovação de projetos foi baseada na Lei Municipal nº 9.413/81, sendo um Loteamento do tipo L1, que tem como pressupostos principais o fato de ser admitido em todas as zonas de uso (exceto a antiga Z8-100) e com a possibilidade dos lotes terem declividade superior a 30%. (artigos 18 e 19 da Lei nº 9413/81).

Uma das características mais importantes, do ponto de vista legal, é a obrigatoriedade de destinação de áreas públicas em partes do loteamento, com os seguintes percentuais mínimos: 20% para Sistema Viário, 15% para Áreas Verdes e 5% de Área Institucional. (item III, Art.2º, Lei nº9.413/81). Recordando que as Áreas Institucionais são áreas públicas destinadas a implantação de equipamentos

comunitários ou sociais, equipamentos que poderão ser destinados a atividades de lazer, saúde, cultura, esportes e outros.

Para aprovação e execução do loteamento a proprietária, Colina Paulista S/A, adotou a sistemática de obras com “cronograma e instrumento de garantia”. O instrumento de garantia adotado foi a vinculação de 50% da área dos lotes a PMSP, mediante hipoteca de lotes. A gleba (área de terra que ainda não foi objeto de parcelamento do solo) inicial, teve como primeira proprietária a empresa Delfin S/A Crédito Imobiliário, que posteriormente foi incorporada a Delfin Rio S/A Crédito Imobiliário.

Em 27/02/1993 foi emitido junto a PMSP, Certidão de Diretrizes para o terreno, em processo que se iniciou em 1988. A Certidão de Diretrizes emitida tem como objetivo a garantia da expansão urbana de maneira estruturada, através de localização das áreas que vierem a ser públicas (Áreas Verdes, Institucionais e Sistema Viário), compatibilização do projeto com o meio físico local (topografia, hidrografia, tipo de solo, vegetação, etc) e com a malha viária já existente, bem como adequação as normas urbanísticas da área em questão. Em 21 de setembro de 1996 foi emitido o Certificado para Anuência Prévia junto a Secretaria Estadual dos Negócios Metropolitanos.

Outro documento relevante emitido para o empreendimento foi o Certificado GRAPROHAB nº 136 em 14 de abril de 1998. Recordando que o GRAPROHAB é o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo<sup>19</sup>. Em 17/09/1998, através de cisão parcial da empresa Delfin Rio S/A Crédito Imobiliário, o terreno foi incorporado ao patrimônio da empresa Colina Paulista S/A, conforme averbação 3 na matrícula nº 125.015 do 6º C.R.I.

No dia 6 de novembro de 1998 foi lavrada a Escritura Pública de Assunção de Obrigações com Pacto Adjetivo de Hipoteca, onde a “devedora” Colina Paulista S/A vinculou em favor da “credora” – a Prefeitura Municipal – 51,04% do total da área dos lotes do loteamento, cerca de 41.662,28 m<sup>2</sup>. Logo, a formalização dessa hipoteca teve como intuito garantir ao Município de São Paulo a execução das obras de infra-estrutura do loteamento por parte da Colina Paulista S/A.

---

<sup>19</sup> ...tem por objetivo centralizar e agilizar os procedimentos administrativos de aprovação do Estado, para implantação de empreendimentos de parcelamentos do solo para fins residenciais, conjuntos e condomínios habitacionais, públicos ou privados. (disponível em <http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/graprohab.aspx>)

Após a emissão desses documentos, efetivou-se assim a publicação do Alvará de Loteamento em 18/11/1998 com validade de 2 anos. Com a emissão desse Alvará, são aprovados os projetos de infra-estrutura do loteamento, tais como terraplenagem, implantação, drenagem, bem como o Cronograma de Execução das Obras. Somente após a terraplenagem é que seria aprovado, posteriormente, o projeto de pavimentação, guias e sarjetas. Uma das ressalvas desse Alvará de Loteamento estabelece que o interessado teria, a partir da data de publicação do mesmo, 180 dias para registrar o loteamento. Assim, o loteamento ficou com a seguinte divisão de áreas:

- Lotes: 238 unidades – 81.632,58 m<sup>2</sup> (58,35% da área total), sendo 226 lotes unifamiliares de 125 m<sup>2</sup>. Os 12 lotes restantes com áreas acima de 2.000,00 m<sup>2</sup> cada um, foram parcelados com intuito de serem transformados em condomínios com edificações de Habitação de Interesse Social (HIS).
- Área Institucional - 6.977,60 m<sup>2</sup>
- Áreas Verdes (1,2,3 e 4) – 20.935,80 m<sup>2</sup>
- Sistema Viário (Ruas 01 a 06 e Rua Antonio França e Silva pista 1 e pista 2 ) – 29.996,94 m<sup>2</sup>

Devido a nova aprovação de plantas em GRAPROHAB, bem como novo projeto de Arborização de DEPAVE, em 02/06/2000 foi emitido o Apostilamento (complementação) de Alvará de Loteamento tendo como destaque, a concessão de novo prazo a partir daquela data, de 180 dias para fins registrários e de 2 anos de validade do Alvará de Loteamento. Em 28/12/2000 foi emitido novo Apostilamento de Alvará de Loteamento prorrogando em mais 180 dias o prazo para fins registrários.

Em 06 de julho de 2001 foi aberto o processo nº 2001-0.133.737-6 junto a PMSP, solicitando Apostilamento de Alvará de Loteamento, onde o interessado solicitava novo prazo de 180 dias para registro do empreendimento, justificando que a antiga proprietária da gleba, a empresa Delfin Rio S/A, estava com um número expressivo de ações judiciais que não tinham relação direta com o empreendimento, mas que impossibilitavam o registro do loteamento junto ao Registro de Imóveis.

**IMAGEM 8 – Foto aérea do Loteamento Jardim do Leste em 13/11/2015**



fonte: Google Maps - com representação gráfica de suas divisões e ocupações (acesso em fevereiro/2016)

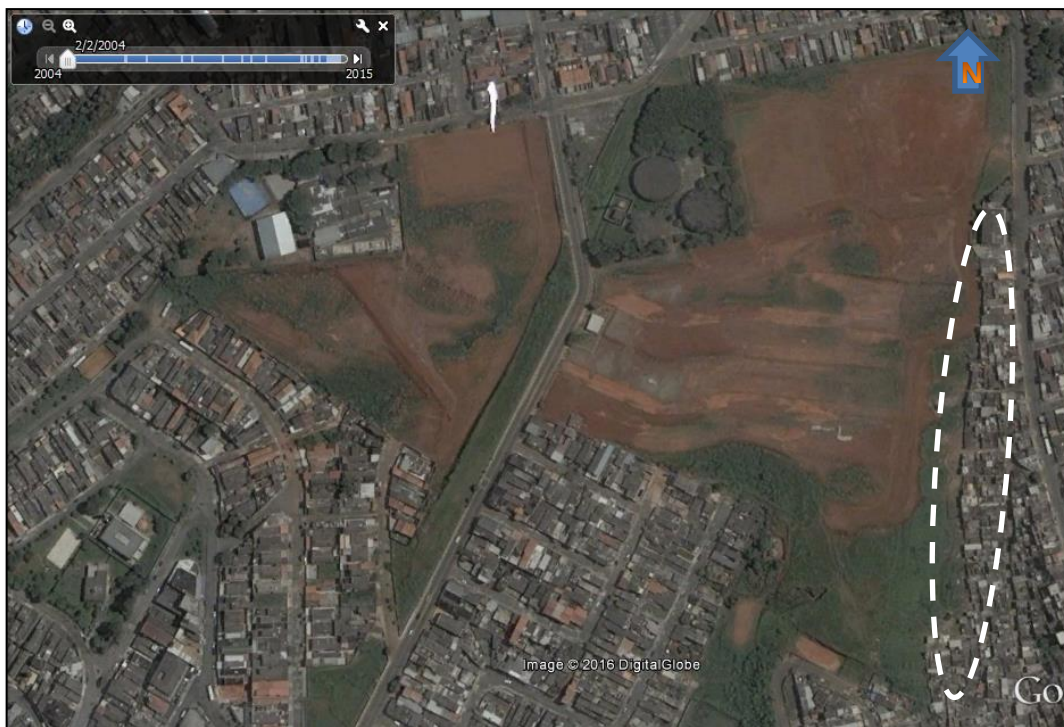
Entre 2001 e 2003, a empresa Colina Paulista S/A, diante de comunicados da PMSP, ainda esteve em trâmites junto a Petrobrás, para conseguir autorização para implantação do loteamento, uma vez que um duto da Companhia petrolífera passava por dentro do terreno. Com essa autorização emitida em 22 de janeiro de 2003, foi dada continuidade na análise do Apostilamento de Alvará de Loteamento. Após tratativas com o 6º Oficial de Registro de Imóveis, o Loteamento Jardim do Leste foi finalmente registrado em 18 de março de 2003, cerca de 5 anos depois de sua aprovação formal na Prefeitura. Todos os lotes foram registrados, assim como as Áreas Verdes, Área Institucional e Sistema Viário, que se tornaram, com essa ação, de domínio público.

Em 07/05/2004, foi aprovado o Projeto Modificativo de Alvará de Loteamento, com validade de 2 anos para execução das obras. Esse Modificativo foi solicitado pelo interessado para adequações do projeto de terraplenagem e de muros de arrimo do empreendimento, levando-se em conta a Faixa de servidão de passagem da Petrobrás que atravessa o terreno junto a Avenida Antônio França e Silva.

Nesse novo projeto de aprovação, segundo o representante e administrador da Colina Paulista, Dairton Pedrosa Baena<sup>20</sup>, não constou mais a Construtora Bogosian como parceira na aprovação e na construção do loteamento, devido a problemas de cunho principalmente jurídicos, se transformando a Colina Paulista S.A, única titular a partir daquele ano.

---

<sup>20</sup> Entrevista autorizada e concedida na sede da Colina Paulista S/A em 28/01/2016.

**IMAGEM 9 - Foto Aérea do Loteamento Jardim do Leste em 02/02/2004**

Fonte: Google Earth - destaque nosso para área da Ocupação 1 em trecho da Área Verde 2

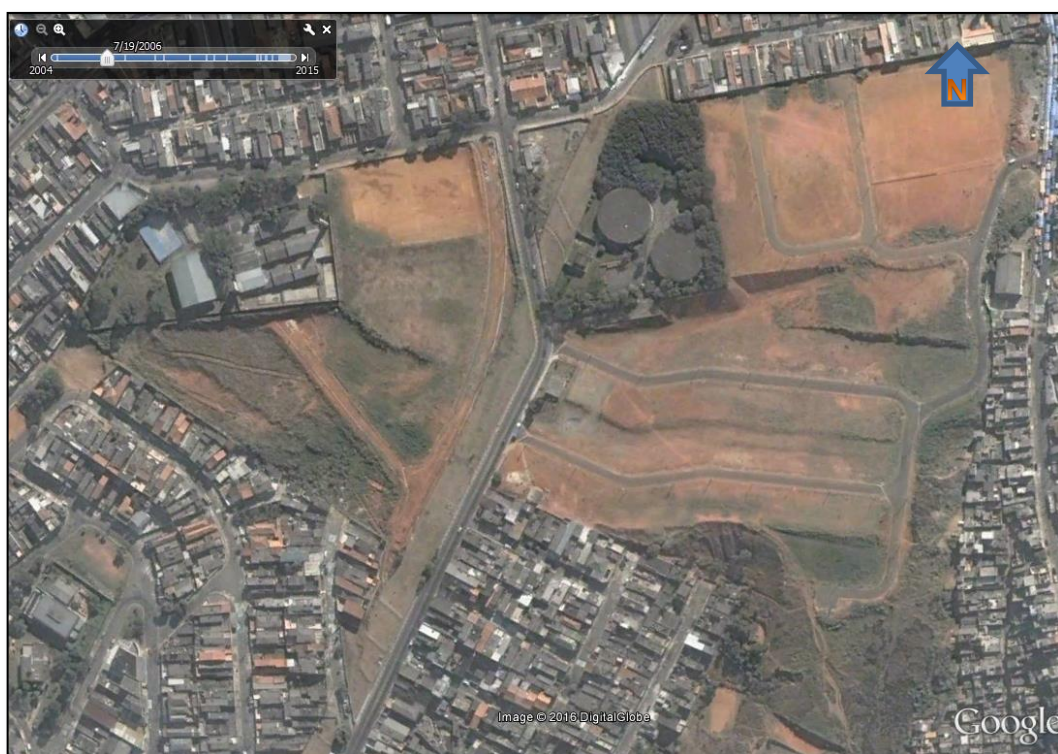
Na foto acima de 02 de fevereiro de 2004, consta a gleba ainda sem as divisões do loteamento, mas já com uma ocupação por residências e barracos na Área Verde 02. Dairton Pedrosa Baena ainda nos relata que, de 2004 a 2005, foram iniciadas as obras e em 2006 praticamente toda infra-estrutura já estava executada (guias e sarjetas, pavimentação, fornecimento de água e esgoto, galeria de águas pluviais). De fato foi comunicado a PMSP o início das obras em 18/05/2004.

Após vistorias periódicas ao local feita pela PMSP, foi constatado em 19/05/2006 divergências de implantação do loteamento em relação ao projeto aprovado, em trechos das Ruas 01, 04 e 05. No mesmo ano de 2006, surge um impasse: uma ocupação parcial de cerca de 4.000m<sup>2</sup> em parte da Área Verde 02, faz com a PMSP comunique a Colina Paulista S/A que não poderia aceitar as obras do loteamento com a ocupação dessa área. De fato, em foto de 2004 da área já consta essa ocupação, que corresponderia no loteamento a trecho da Área Verde 2. A Colina Paulista S/A relata em sua defesa que a ocupação já possuía mais de 10 anos, ou seja, existia desde 1996, ocupação essa que se iniciou na Área Verde do empreendimento vizinho. A essa primeira ocupação no Loteamento Jardim do Leste intitulemos de Ocupação A, ativa até os dias de hoje.

Em 19/12/2006 foi protocolado o processo nº 2006-0.064.634-0 referente a novo projeto Modificativo, com intuito de solucionar além da ocupação parcial de trecho da Área Verde 02 (Ocupação A), também a implantação errônea de parte da Rua 01 e Rua Antônio França e Silva com medidas em sua largura diferente do Projeto aprovado na PMSP.

Em um primeiro momento, a PMSP (representada por SNJ, SEHAB/PARSOLO, SEHAB/HABI e SVMA) e representantes da Colina Paulista S/A, através de reuniões e pareceres técnicos e jurídicos, entenderam como um caminho viável para a solução da Ocupação A, a cessão por parte da proprietária de parte do lote 1 da Quadra 05 para a Área Verde 2, transformando a área ocupada em Área Verde Suplementar. Com essa nova proposta, foi apresentado um novo Projeto Modificativo em março de 2006, através do processo nº 2006-0.064.634-0.

#### **IMAGEM 10 – Foto Aérea do Loteamento Jardim do Leste em 19/07/2006**

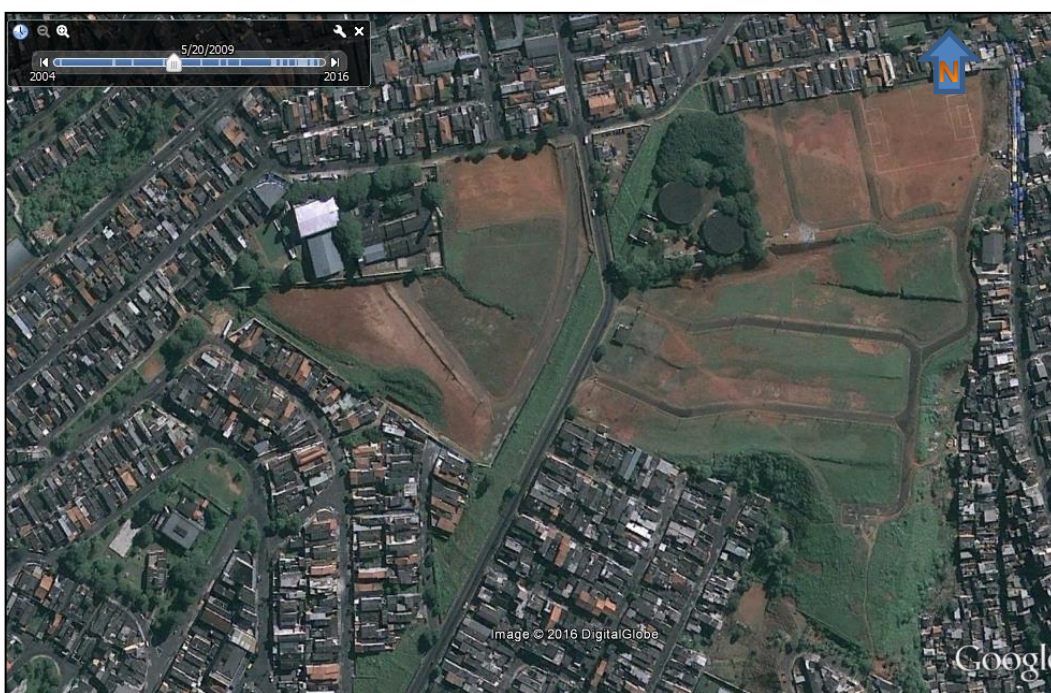


Fonte: Google Earth - Vias de Circulação e Quadras executadas e delineadas

Na data de 01/12/2008, o Ministério Público do Estado de São Paulo notifica o 6º C.R.I, afirmando que o loteamento encontrava-se irregular, devido

a não aceitação técnica de suas obras perante a Municipalidade. Diante desse fato, determinou que o Cartório averbasse nas matrículas de todos os lotes a impossibilidade de comercialização dos mesmos. Logo, esse embargo persiste até os dias de hoje, sempre contestado pela PMSP. Com esse imbróglios, principalmente referente ao Projeto Modificativo, os moradores do loteamento começaram a pressionar a PMSP e a Proprietária a fazer o aceite das obras já executadas.

#### IMAGEM 11 – Foto Aérea do Loteamento Jardim do Leste em 20/05/2009



Fonte: Google Earth - não constam casas construídas

Em 27/11/2009, foi emitido o primeiro aceite parcial das obras do loteamento pela PMSP (que não envolvia a área inserida dentro do Modificativo de 2006) através de um TVEPO para as seguintes intervenções no ambiente construído local: *Implantação das Ruas 01 (estacas 0 a 7), Rua 02 e 03, Área Verde 01, Quadra 01 (lotes 1 a 34) e Quadra 02 (lotes 37,39 a 58); Pavimentação das Ruas 2 e 3; Guias e Sarjetas; Ruas 01 (estacas 0 a 7), Rua 2 e 3.*

## IMAGEM 12 – Foto Aérea do Loteamento Jardim do Leste em 12/09/2010



Fonte: Google Earth - em destaque, primeiras casas construídas na Quadra 01

Em 19/03/2011, foi emitido mais uma aceitação parcial do loteamento, abrangendo: *Implantação: Rua 04, Rua 05 (estaca 1 até final), Quadra 02 (lotes 13 a 34 e lotes 35, 36 e 38), Quadra 03 (lotes 1 a 43 e lotes 46 a 86), Quadra 04 (lotes 2 a 47) e Área Verde 3. Pavimentação: Rua 4 e Rua 5 (estaca 1 até final), Guias e Sarjetas: Rua 4 e Rua 5 (estaca 1 até final)*

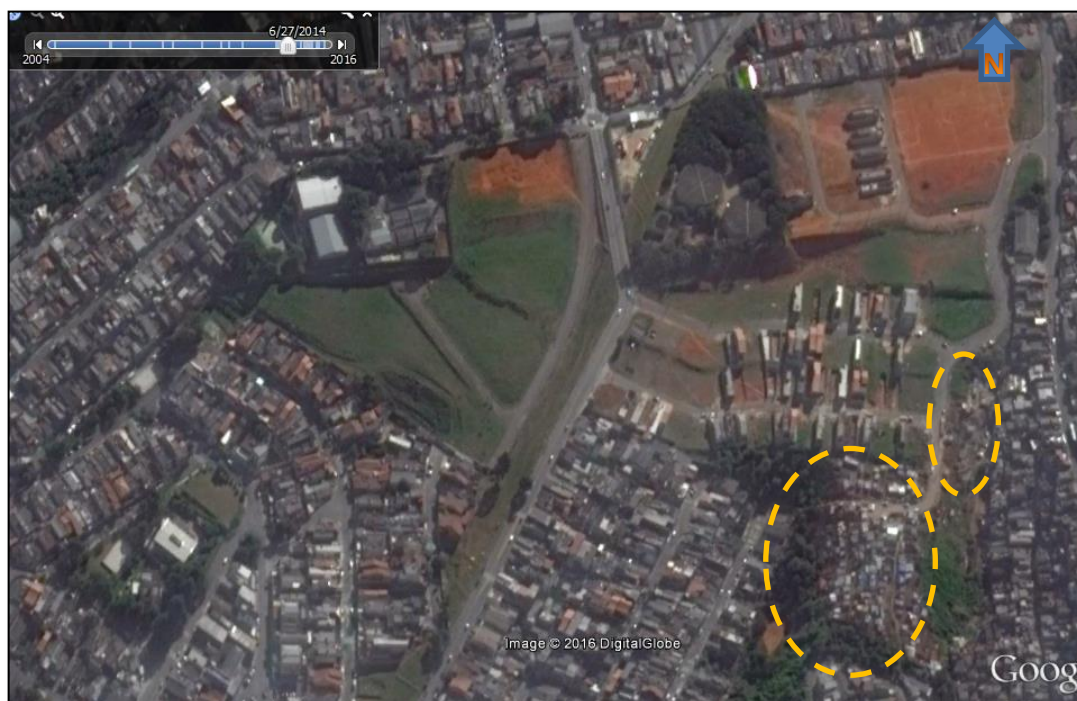
Em 11/07/2012 foi emitido a terceira aceitação parcial para: *Implantação: Rua 06, Rua Antônio França e Silva – Pista 02 (estaca 0 a 13+30), VCP 02, Quadra 07 (lotes 1 a 7) e Área Institucional. Pavimentação: Rua 06 e Rua Antonio França e Silva – Pista 2, Guias e Sarjetas: Rua 06 e Rua Antonio França e Silva – Pista 2.*

Após as aceitações parciais, cerca de 80% das obras de infraestrutura do loteamento foram consideradas entregues pela PMSP, liberando as hipotecas referentes a esse percentual junto ao registro imobiliário em favor da proprietária. Entretanto, com a suspensão da comercialização dos lotes pelo MPESP no final de 2008, os adquirentes de lotes a partir dessa data não conseguiram mais o registro dos seus lotes, tampouco o Alvará de Aprovação e Execução de suas casas. Somente poucos lotes foram registrados antes do ato do MPESP.

Em análise aos processos administrativos que tratam do loteamento, constata-se que a PMSP discorda do posicionamento do MPESP, alegando que o Loteamento já possuía seus projetos aprovados, registrados e com 80% das obras de infra-estrutura aceitas. Dado ainda o fato de que o Novo Projeto Modificativo estava em análise, o loteamento não teria esse caráter de irregular, mas que sim, assinalava a necessidade de adequações, que já estavam sendo providenciadas. Logo, a PMSP em sua defesa, entende que não há empecilho para o registro dos contratos e escrituras de venda e compra dos imóveis contemplados nos Termos de Verificação e Execução Parcial de Obras (TVEPO's) já emitidos.

No ano de 2014, houve uma ocupação de grande vulto no lotes 1 e 2 da Quadra 5, lote 1 da Quadra 4 e em um outro trecho da Área Verde 2. Essa ocupação – que daremos o nome de “Ocupação B” –, e que foi nomeada pela sua população de Favela Tarde de Brisa (atual nome da Rua 4) teve início, entre fevereiro e março de 2014, segundo relatos de Dairton Pedrosa, representante da Colina Paulista S/A.

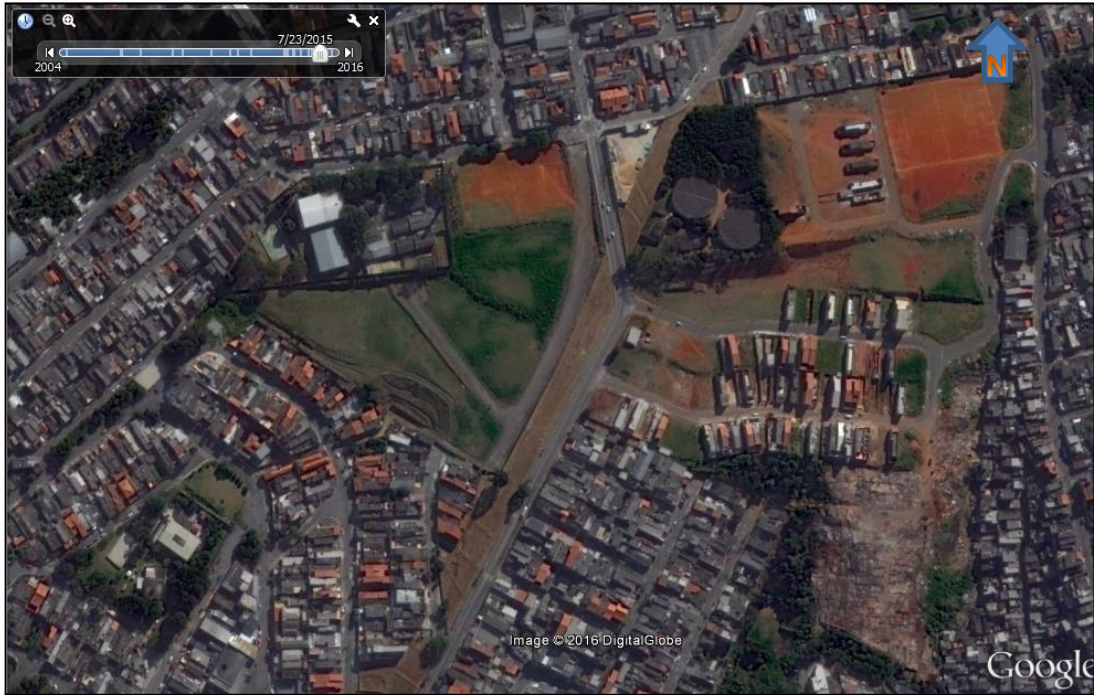
### **IMAGEM 13 – Foto Aérea do Loteamento Jardim do Leste em 27/06/2014**



Fonte: Google Earth - em destaque, “nova” ocupação – Comunidade Tarde de Brisa.

Essa ocupação durou cerca de um (1) ano. Através de uma Ação de Reintegração de Posse, os moradores da Ocupação B, foram obrigados a deixar-o local em 20/07/2015. O próximo sub-capítulo enfocará essa ocupação.

**IMAGEM 14 – Foto Aérea do Loteamento Jardim do Leste em 23/07/2015**



Fonte: Google Earth - A Comunidade Tarde de Brisa já não existe, após incêndio e demolição de barracos e casas

É de se ressaltar o atual estágio das obras de infra-estrutura do loteamento. A implantação, terraplenagem, pavimentação, guias e sarjetas estão praticamente concluídas, restando praticamente arborização e paisagismo do empreendimento que terá supervisão de SVMA/Depave. Devido aos aceites parciais pela PMSP, muitos moradores adquirentes de lotes já estão morando em suas casas.

**IMAGEM 15 – Vista de Trecho das Quadras 2 e 3 do Loteamento Jd. do Leste**

Fonte: Arquivo Pessoal – 07/05/2015

Após a realização de entrevistas com moradores do Jardim do Leste no dia 31/01/2016, pudemos compreender melhor o “outro lado da história” do loteamento, relativo aos moradores que adquiriram lotes por meios legais diretamente com a Colina Paulista S/A. (ver **ANEXO I**). Primeiramente, entrevistei um morador que preferiu não se identificar. Ele mora justamente na quadra 04, em um lote que dava fundos para a Favela Tarde de Brisa. Tem 37 anos, trabalha como gerente de vendas e é nascido em São Paulo. Mora com a esposa e 2 filhos. Me diz que já pagou o lote de 125m<sup>2</sup> em que mora, bem como já construiu sua casa, estando tudo quitado à vista. Está morando no loteamento há 2 anos.

Pergunto sobre a ocupação, já que essa foi vizinha dele durante toda sua existência. Me diz, primeiramente, que não acha certo ele trabalhar e pagar pelo lote dele, assim como impostos, água, luz e as pessoas da ocupação não pagarem. Acha ainda que com a favela vizinha, seu imóvel tendia a se desvalorizar. Pergunto sobre a reintegração de posse ocorrida em 20/07/2015, uma segunda-feira. Me diz que no sábado anterior ocorrera uma reunião com o uso de microfone entre os moradores, onde ele conseguiu escutar que estavam sendo informados pelo líderes que a ocupação não tinha tido sucesso. No domingo anterior já não tinha praticamente ninguém morando lá. Ainda me relata que nunca teve nenhum

atrato com os moradores da ocupação, mas que prefere permanecer ali sem eles, mesmo porque acha que a maioria eram aproveitadores.

Nesse mesmo dia, me reuni com outros dois moradores do Jardim do Leste: Wellington Brito e Jacy Soares de Oliveira <sup>21</sup>. Wellington Brito, de 46 anos, casado, nascido em São Raimundo Nonato (PI), tem como profissão técnico em segurança eletrônica. Acabou de fazer Faculdade de Negócios Imobiliários.

Sobre sua história de vida, conta que veio para São Paulo em 1991, em busca de melhores oportunidades de trabalho. Lembra que nunca passou necessidades primárias na cidade em que nasceu, tampouco fome. O pai era agricultor e plantava algodão, milho, feijão. Me relata que estudou e quando atingiu a maioridade foi para Petrolina (PE), pois em São Raimundo Nonato não tinha muitas perspectivas de melhoria de vida. Após percorrer o Brasil, acabou se estabelecendo em São Paulo.

#### **IMAGEM 16 – Vista da Rua 04 do Loteamento Jd. do Leste**



Fonte: Arquivo Pessoal – 07/05/2015

Mora no lote 23 da Quadra 4, estando o mesmo quitado, em 60 prestações mensais. Me relata que morava no bairro próximo do Jardim Grimaldi, e ao passar no loteamento gostou. Está no loteamento desde 2012. Ainda me afirma que o preço do lote é em média de 150 mil reais. E que para a construção da

---

<sup>21</sup> Entrevista autorizada e concedida na casa de Jacy Soares de Oliveira no dia 31/01/2016.

residência irá gastar em média 300 mil reais a mais. Segundo ele “...*na casa falta muita coisa pra fazer, e que pobre tem que fazer aos pouquinhos.*” Mas que está feliz.

Em relação a ocupação, se mostrou contrariado dizendo que é contra invadir “...*o que é dos outros*”, e que a proprietária agiu corretamente na reintegração de posse. Diz, tentando embasar sua opinião, que houveram transações imobiliárias de vendas de lotes dentro da favela, onde eram comercializados barracos e casas de alvenaria, mesmo se tratando de área particular da Colina Paulista S/A. Ao mesmo tempo pensa que o Governo é que deveria dar algum tipo de suporte a essas famílias, para que tivessem alguma moradia.

O terceiro morador do local que entrevistei foi Jaci Soares de Oliveira, 54 anos de idade, nascido em Monte Azul, norte de Minas Gerais, e que tem como profissão taxista. Me relata que a cidade onde vivia era muito pobre e chegou a passar muita fome durante sua infância e juventude. Em 1979, um conhecido o trouxe a São Paulo, onde chegou com 17 anos, desidratado e com cerca de 30 quilos. Diz que gosta de São Paulo, pois é uma cidade que “lhe abriu as portas” e se tivesse continuado na cidade de Monte Azul era capaz de não estar mais vivo. “*Pra mim tá bom, é aqui onde eu me adaptei, cheguei sem estudo, sem profissão, consegui algumas vitórias, não posso reclamar de São Paulo.*” Morador do lote 43 da Quadra 02, vive com um filho que se formou em Ciências Contábeis e que está trabalhando na região da Avenida Luiz Carlos Berrini.

Diz que já morou em favela quando chegou em São Paulo, em casa de compensado velho. Era isso ou teria que viver na rua, pois não tinha condições de pagar um aluguel. Fala que 90% dos moradores de favela são trabalhadores e que a maioria que vivia na ocupação era “gente boa”. Sabe, portanto, que tem pessoas que precisam de moradia, mas que uma solução partiria necessariamente do Governo. Entretanto, é contra ocupar “*o que é dos outros*”<sup>22</sup>.

Em relação ao histórico recente do Projeto Modificativo do Loteamento Jardim do Leste, nos primeiros meses de 2016 foi aprovado um novo Projeto de Arborização em Departamento de Parques e Áreas Verdes (DEPAVE),

---

<sup>22</sup> Entre os operários e favelados há fronteiras nítidas de históricos familiares, padrão sócio-econômico e acesso a bens e serviços sociais. Mas há também diferenças no projeto de estar no mundo. Enquanto as famílias operárias apontam seu vetor de interesse para as classes médias, de regiões mais centrais da cidade, os moradores da favela vivem o local e se apropriam dele. (FELTRAN, 2008, p.70).

com adequações relativas ao Projeto Modificativo da Secretaria Municipal de Licenciamentos (SEL), onde a proprietária do terreno fica obrigada a realizar plantios com espécies pré-determinadas nas Áreas Verdes e executar paisagismo nas vias do loteamento, além de implantar um Sistema de Lazer na Área Verde 1 com campo de futebol e pista de *cooper*.

Atualmente – maio de 2016 –, o Projeto Modificativo encontra-se em condições de aprovação técnica, segundo o Engenheiro Max Noé da PMSP, depois de várias tratativas junto ao proprietário para correção de peças gráficas. Entretanto, em entrevista realizada, Max Noé relata que com a mudança no Poder Executivo Municipal, passou-se a ter outro enfoque em relação a melhor solução para a Ocupação A.<sup>23</sup> Logo, o processo está sendo enviado a Secretaria de Negócios Jurídicos (SNJ), com o intuito de avaliar juridicamente a proposta atualmente em pauta, que seria tornar a área da Ocupação A em Lote Único Reservado com área de 4.728,74 m<sup>2</sup>, para posterior regularização junto a HABI. Falta, portanto, um aval jurídico por parte da PMSP em relação ao Projeto Modificativo. Caso obtenha-se esse aval, o processo retorna a SEL/PARHIS-3 para emissão desse novo Alvará. A partir daí, segundo a própria Colina Paulista S/A, a conclusão do restante das obras fica resumida praticamente a execução da arborização e paisagismo no Loteamento (Áreas Verdes e ao longo das Ruas).

Logo, estando as obras de infra-estrutura e serviços finalizadas, a Colina Paulista S/A poderá pedir a emissão do TVEO Total do Loteamento a SEL/PARHIS-4. Com a emissão desse documento por fim, os adquirentes de lotes poderão finalmente registrar os seus lotes sem maiores problemas, já que atualmente, segundo dados da Colina Paulista S/A, somente 7 imóveis estão registrados de um total de 127 vendidos, devido ao embargo ainda vigente do MPESP; embargo esse sempre contestado pela PMSP.

---

<sup>23</sup> Entrevista autorizada e concedida no dia 19/05/2016, na sede da Secretaria Municipal de Licenciamentos.

## B - Comunidade Tarde de Brisa

A Comunidade Tarde de Brisa <sup>24</sup> foi formada no início do ano de 2014, por um grupo de pessoas organizadas através do MTST de São Paulo. Ela se formou em uma área de aproximadamente de 15 mil m<sup>2</sup> (cerca de 10% da área do Loteamento Jardim do Leste), sobre os lotes 1 e 2 da quadra 5, lote 1 da quadra 4 e trecho da Área Verde 02. Logo, a maior parte da ocupação era sobre áreas particulares. Seu nome é oriundo da Rua Tarde de Brisa (antiga Rua 4) pertencente ao loteamento. Viviam, segundo relato dos moradores e da proprietária Colina Paulista S/A, cerca de 140 famílias no local.

### IMAGEM 17– Primeiro Plano da Comunidade Tarde de Brisa em abril/2015



Fonte : Google Earth – texto nosso (acesso em janeiro/2016)

Em algumas visitas que fiz ao local, me apresentei como aluno da Geografia da USP e expliquei os motivos do trabalho de graduação que pretendia fazer. Mas foi no dia 04 de julho de 2015 que finalmente adentrei a Comunidade, estando os moradores muito solícitos em me receber. Recordei-os que a reintegração de posse já estava marcada para o dia 20 de julho de 2015. Me explicaram que a ocupação tinha cerca de 1 ano e meio e alguns se mostravam

<sup>24</sup> É esta possibilidade e necessidade de ligar-se ao outro que torna concreta a realidade humana expressa na comunidade, “onde existe uma vitalidade da coexistência espacial, funcional, emocional e espiritual”. É mister assinalar que o caráter da comunidade pauta-se pela sua unidade, que é assegurada, porém, pela pluralidade. Isto é, na comunidade, a diversidade e os conflitos que lhe são consequentes não são base de separação entre os seus partícipes; ao contrário, são atributos para o crescimento. (TRINDADE, 2001,p.168)

ainda esperançosos diante de data futura tão fatídica; outros já tinham ido embora. Mas ainda havia muitos moradores por lá, principalmente por ser um sábado.

Um líder comunitário, Francisco Agnaldo Miranda <sup>25</sup>, de apelido “Pai”, me convida para fazer uma visita por toda favela. Na Rua 4 (atual Rua Tarde de Brisa) no acesso a favela, carros velhos estacionados. Crianças brincavam naquele cenário. A paisagem era formada em sua maioria por barracos de madeira cobertos por telhas de zinco. Papelões, restos de materiais de construção, tapumes também eram usados para dar mais “consistência” aos casebres. Mais algumas casas tinham sido feitas com alvenaria. Havia numeração em todas. Mas eram desprovidas de rede de água e esgoto. A eletricidade chegava através de “gatos” e boa parte das casas dispunha de televisão e geladeira. As vielas na parte interna da favela estavam no barro. Boa parte dos barracos estavam desocupados, mas muitas famílias ainda moravam no local.

**IMAGEM 18 – Barracos de madeira e casa de alvenaria no interior da Comunidade Tarde de Brisa**



FOTO: Arquivo Pessoal - 04/07/2015.

---

<sup>25</sup> Entrevistas e fotos autorizadas e realizadas no interior da Comunidade Tarde de Brisa em 04/07/2015.

Andei junto com “Pai” pela Comunidade, enquanto ele ia me apresentando os moradores. De modo geral, migrantes nordestinos vindos na intenção de melhorar de vida em São Paulo.

**IMAGEM 19 – Líder Comunitário “Pai” me guiando pela Comunidade Tarde de Brisa**



FOTO: Arquivo Pessoal - 04/07/2015

Parei defronte a casa 31. Conversei com o seu morador, Joselito Alves dos Santos, habitante da Comunidade há 1 ano e 4 meses. Nascido em Jequié-BA, trabalha por conta própria, fazendo bicos na construção civil. Morava com a esposa, estando a mais de 20 anos em São Paulo. Perguntei como foi que veio parar ali ? Me respondeu que ouviu umas pessoas falando “*tão invadindo ali em cima. Resolvi vir.*”

No decorrer do trajeto, parei também para conversar com outra moradora do local, Gilsete Alves da Cruz, que morava em um barraco de madeira de número 26, com o marido e 4 filhos. O único que trabalhava na família era o marido, ajudante de pedreiro. Nascida em Irecê-BA, estava há mais de 20 anos vivendo em São Paulo. Diante da eminência da reintegração de posse, disse que “*iria lutar até o fim, pois não tinha para onde ir.*”

## IMAGEM 20 – Crianças em Viela na Comunidade Tarde de Brisa.



FOTO: Arquivo Pessoal - 04/07/2015

“Pai” me conta como começou a ocupação. Partiu do Movimento dos Trabalhadores sem Teto, mas naquele momento quem representava o interesse dos moradores eram dois advogados ligados ao Movimento citado. Em reuniões semanais, eram aconselhados a não invadir áreas públicas, não construir em blocos (tijolos) e que uma invasão próxima dali havia dado certo, chamada Nova Vitória. Entretanto, constatei que muitas residências foram construídas com tijolos no interior da favela <sup>26</sup>.

Ao acessar o site do MTST, de fato constata-se que a ocupação de terra é a forma de ação mais importante do movimento. Lê-se na Cartilha de Princípios:

Com elas pressionamos diretamente os proprietários e o Estado, denunciando o problema social da moradia e construímos um processo de organização autônoma dos trabalhadores.”[...]” Entendemos também que as ocupações de terrenos nas periferias devem ser potencializadas como uma porta para o trabalho comunitário nos bairros próximos. (Disponível em: <http://www.mtst.org> – Cartilha de Princípios – p.5)

<sup>26</sup> O contato cotidiano com o outro implica na descoberta de modos de vida, problemas e perspectivas comuns. Por outro lado, produz junto com a identidade, a consciência da desigualdade e das contradições nas quais se funda a vida humana. Os movimentos sociais nascem da consciência das condições de vida das diversas classes. O indivíduo toma consciência de seu direito de participação nas decisões como decorrência da vida na cidade. (CARLOS, 2007,p.87)

“Pai” me relata que chegaram a realizar passeatas na Avenida Sapopemba, além de irem na Subprefeitura de Sapopemba e na Secretaria da Habitação com o fim de realização de negociações para se manterem na área ocupada. De fato constata-se através da imprensa (site Mobilidade Sampa) que a passeata ocorreu no dia 16/06/2015, contra a reintegração de posse. Entretanto “Pai” me fala que o movimento foi perdendo força, em função de vários fatores. Para ele, *“Aqui não tem união; tem gente que põe o barraco e aparece a cada mês.”* Isso, realmente eu ouvi mais de uma vez: pessoas que simplesmente delimitam um espaço referente a um barraco, mas não moram na favela. São como profissionais das ocupações, esperando a hora que uma ocupação obtenha “sucesso”, para ter acesso a um terreno.

#### **IMAGEM 21 – Interior de Casa de alvenaria na Comunidade Tarde de Brisa**

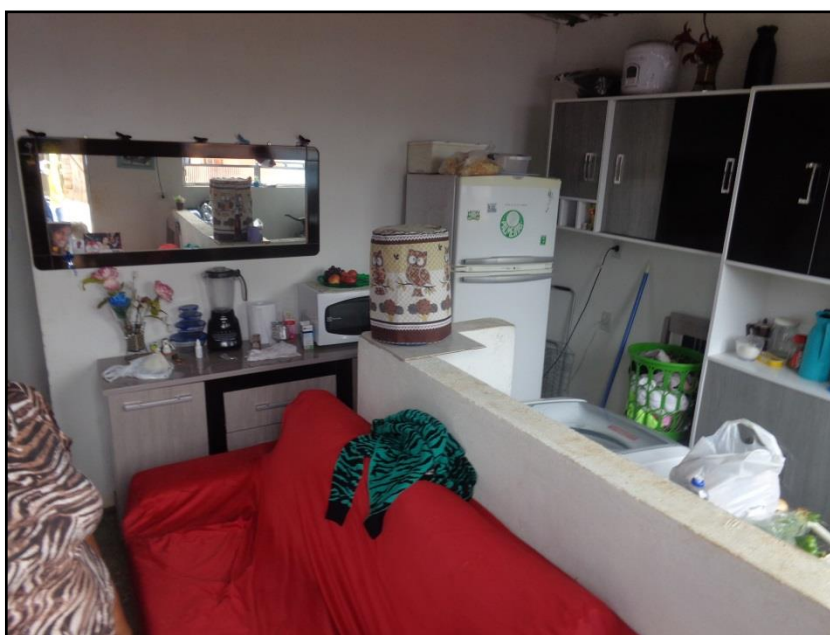


FOTO: Arquivo Pessoal - 04/07/2015

Visitamos Valdir Correia da Silva em seu barraco. Nascido em Maceió, está a 35 anos em São Paulo. Vive de “bicos”. Me diz que não tem para onde ir, e que não tem dinheiro para pagar um aluguel <sup>27</sup>.

<sup>27</sup> É comum justificar a impotência da ação social e do planejamento local atribuindo esse crescimento da favela apenas aos problemas econômicos. De fato, nas últimas décadas ocorreu um empobrecimento da população, as famílias não tiveram como arcar com os aumentos das despesas de habitação e acabaram empurradas para as condições mais precárias e irregulares para poderem permanecer na cidade. Mas é preciso observar que existe uma mobilidade própria e interna ao mercado imobiliário tendo em vista, por exemplo, que os favelados são, em maioria, antigos habitantes desta cidade. Não são mais recém-chegados de outros Estados, eles são paulistanos

**IMAGEM 22 – Criança no interior da Comunidade Tarde de Brisa**

FOTO: Arquivo Pessoal - 04/07/2015

Ao final do trajeto, compreendi que muitas famílias realmente não tinham para onde ir. Foram muitos os relatos de pessoas que viviam no aluguel e que ao não poderem pagá-lo mais, tiveram como única alternativa a mudança para a favela.

Vi muitas pessoas humildes, vivendo em condições precárias, vulneráveis a doenças, uma vez que o saneamento básico era inexistente. E crianças com poucas perspectivas diante daquele cenário, tendo que brincar no meio de entulhos e dejetos. Naquele dia andei com tranquilidade física pelas vielas, mas não havia tranquilidade em minha alma, diante daquele cenário duro, frio e sem perspectivas. E com a aproximação do dia da reintegração de posse, muitas famílias ainda estavam por lá, enquanto outras já tinham deixado a favela. Mas de um modo geral, a esperança nas faces era mínima. Quase inexistente.

**IMAGEM 23 – Menina brincando de pipa no interior da Comunidade Tarde de Brisa**



FOTO: Arquivo Pessoal - 04/07/2015

Voltei a favela no dia 20/07/2015, após a ocorrência da reintegração de posse. E o cenário foi devastador. Da Avenida Antonio França e Silva já se via uma coluna de fumaça que “apagava” o horizonte. Conforme fui me aproximando, barracos queimados, destroços e cinzas espalhados; casas de alvenaria que ainda estavam em “pé”, estavam sendo derrubadas por 4 retroescavadeiras. E a Polícia Militar dava a “segurança” que a operação precisava, cercando completamente a área.

Ou seja, uma verdadeira operação de guerra foi montada para a reintegração de posse. Além da PM, havia ali representantes da Guarda Civil Metropolitana, Oficiais de Justiça, Corpo de Bombeiros, SAMU, SABESP, AES Eletropaulo (Companhia Energética). Além disso também estava no local caminhões

da empresa responsável pela mudança dos moradores, contratados pela Colina Paulista S/A <sup>28</sup>.

**IMAGEM 24 – Comunidade Tarde de Brisa em chamas no dia da  
Reintegração de Posse**



FOTO: Arquivo Pessoal- 20/07/2015

Não haviam mais moradores dentro dos barracos e da favela. Fui informado, primeiramente, pelos agora ex-moradores da Comunidade, que o fogo tinha começado na noite anterior, por obra de desconhecidos. Depois, em entrevistas a moradores do Loteamento, me falaram que foram os próprios moradores da Comunidade que atearam fogo, pois chegaram a vê-los carregando galões para o interior da favela.

Na entrevista com o Administrador da Colina Paulista – Dairton Pedroso Baena, foi relatado que várias pequenas ocupações foram e são comuns na área do Loteamento Jardim do Leste. Entretanto, essa que originou a Comunidade Tarde de Brisa no ano de 2014 obteve “sucesso”, pois as pessoas que foram para lá, foram obrigadas a desocupar antes um Conjunto Habitacional da Caixa Econômica nas proximidades do loteamento; se dirigindo posteriormente ao

---

<sup>28</sup> Muitos são os fatores que determinam quando a lei é aplicada ou não. Um nos parece principal. Quando a localização de uma terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe. Lei de mercado, e não norma jurídica, determina o cumprimento da lei. (MARICATO, 2003,p.159)

Loteamento em grande número de pessoas para a ocupação. Ainda me falou que os moradores da favela tentaram negociar a aquisição da área, mas que foi explicado para eles que *“aqueles lotes estavam destinados apenas para a construção de prédios de Companhias Habitacionais (CDHU, COHAB), recomendando a eles fazerem inscrição nos programas habitacionais do Estado e da Prefeitura.”*

Dairton Pedrosa ainda me passou detalhes sobre a negociação para a retirada das famílias da área, me relatando que foi pedido a Reintegração de Posse logo depois da ocupação. O processo foi remetido para a Vara da Fazenda, em uma Vara específica para reintegração de posse. Ainda me explica que o juiz responsável pelo caso solicitou reunião no começo do ano de 2015 entre representantes da Colina Paulista, Comandante do Batalhão da PM da Região, Procuradores Municipais, 5 moradores da Favela Tarde de Brisa juntamente com advogado representante. Nesse dia, o juiz concedeu a liminar dando um prazo de 90 dias para fazer a desocupação, solicitando da Colina Paulista e da Polícia Militar, panfletagem informativa sobre a reintegração de posse para evitar confronto com os moradores. De fato, essa panfletagem foi feita, pois além de ver o panfleto na mão dos moradores, tive acesso a ele através da Colina Paulista. (ver **ANEXO J**)

Também tivemos acesso a um documento, com toda a logística da reintegração de posse acertada em reunião realizada no dia 10.06.2015, entre a Polícia Militar e a própria Colina Paulista S/A. Logo, a proprietária Colina Paulista S/A viabilizou toda a logística da operação de Reintegração de Posse junto com o 38º Batalhão da Polícia Militar, disponibilizando inclusive café da manhã para os soldados e demais participantes. Abaixo segue cópia desse documento:

## IMAGEM 25 – Logística da Ação de Reintegração de Posse

**INVASÃO JARDIM DO LESTE**

**REUNIÃO JUNTO AO 38º BPM REALIZADA DIA 10.06.2015**

Estimativa de policiais que deverão estar presente: 100

A PM irá mandar ofícios para:

- Bombeiros e Samu;
- Eletropaulo e Sabesp;
- G.C.M. – Guarda Civil Metropolitana

Estimativa de família no local: 300 pessoas

- 250 barracos, sendo
- 100 ocupados;
- 150 vagos

Meios que precisam ser disponibilizados pela Colina Paulista no dia da desocupação - 20/07/15 às 6:00hs.

- Alimentação (café da manhã e marmitex);
- Água;
- 05 banheiros químicos;
- 20 caminhões, com 3 ajudantes cada, para a mudança;
- \_\_\_\_ caminhões para retirada dos entulhos;
- 04 retroescavadeiras, sendo 2 com esteira;
- Depositário;

O café da manhã será servido no Batalhão localizado na Av. Sapopemba, nº. 12.370 (esquina com a Rua Augustin Luberti, às 5:30 hs.)

Fonte: Trecho de documento cedido pela Colina Paulista S/A

A grande operação do Estado chegou a Comunidade Tarde de Brisa às 6 horas da manhã do dia 20/07/2015, e já encontraram a favela ardendo em chamas. Não houve um conflito armado diretamente entre moradores e a PM, mas a cena de toda a favela queimada e em cinzas, daquela coluna de fumaça intermitente que subia aos céus, parecia, sim, um cenário de guerra. Logo, ali naquele pedaço de terra urbana havia ocorrido um outro tipo de conflito, um conflito que explicitava claramente como funcionam as sociedades desiguais, e a maneira como se dão suas articulações e engrenagens.

**IMAGEM 26 – Veículo da Polícia Militar e Caminhão Baú para transporte de mudança dos moradores da Comunidade**

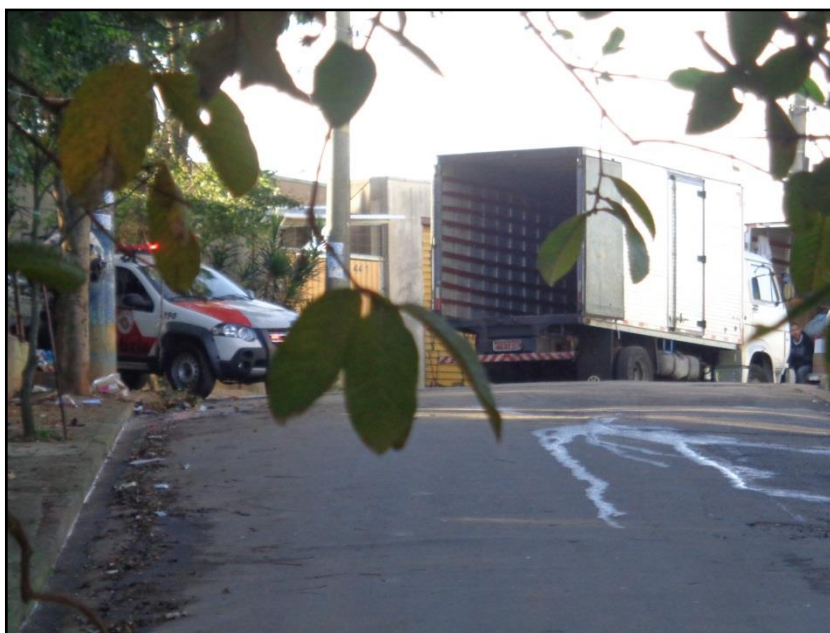


FOTO: Arquivo Pessoal - 20/07/2015

Havia sem dúvida uma desproporcionalidade naquele cenário. As forças policiais – basicamente os soldados da Polícia Militar do estado – e a proprietária Colina Paulista, fizeram “cumprir a lei”. E o que eu estava vendo, naquele cenário devastador, na verdade me remetia ao fato de ali terem morado famílias e crianças, e da solidariedade e esperança por uma moradia própria que muitos alimentaram naquela Comunidade.

E agora, a terra devastada me fazia refletir que sem dinheiro, sem estudo, sem trabalho, na nossa sociedade, e principalmente nas grandes cidades,

as chances de sobrevivência digna se tornam muito mais remotas. Cada vez mais, diante desse cenário de globalização, a necessidade de aprimoramento técnico e intelectual se faz presente para se conseguir um salário minimamente digno. E se não se tem acesso a essa base educacional, torna-se extremamente penoso participar desta competição, assim como tornam-se os indivíduos mais suscetíveis às leis desta sociedade competitiva. Leis estas que geralmente estão do lado do mais forte.

**IMAGEM 27 – Policiais Militares e Agentes Públicos vistoriam o interior da Comunidade durante a Reintegração de Posse**



FOTO: Arquivo Pessoal - 20/07/2015

**IMAGEM 28 – Máquina Retroescavadeira passa por cima dos barracos e inicia a demolição de casas durante a Reintegração de Posse**



FOTO: Arquivo Pessoal- 20/07/2015

**IMAGEM 29 – Policial Militar observa e participa da Reintegração de Posse**



FOTO: Arquivo Pessoal - 20/07/2015

**IMAGEM 30 – Moradora da Comunidade desolada durante a Reintegração de Posse**



FOTO: Arquivo Pessoal - 20/07/2015

Em sociedades desiguais, efetivamente, sempre haverá uma grande quantidade de famílias que não conseguem pagar aluguel ou a prestação de um imóvel. O caminho da ocupação de áreas públicas ou particulares demonstra um meio para a conquista da casa própria. Na minha visita à Comunidade, barracos de madeira e casas de alvenaria retratavam esta necessidade básica, primária daquela população: um teto para se morar, um canto para se viver, a tentativa de uma vida minimamente digna. É a este tipo de indivíduos que se nega o direito básico da habitação: pessoas que estão à margem da sociedade capitalista; desempregados ou subempregados com salários baixos, sem acesso a condições de higiene dignas, sem acesso a uma moradia própria e a um CEP. Por estas circunstâncias todas, ficam ainda mais vulneráveis à violência, e com perspectivas praticamente inexistentes de um futuro promissor.

Ana Fani A. Carlos nos explica melhor estes conflitos urbanos, tendo o solo urbano como motivador:

“O urbano produzido através das aspirações e necessidades de uma sociedade de classes fez dele um campo de luta onde os interesses e as batalhas se resolvem pelo jogo político das forças sociais. O urbano aparece como obra histórica que se produz continuamente a partir das contradições inerentes à sociedade. Essas contradições são produzidas a partir do desenvolvimento desigual de relações sociais (de dominação-subordinação) que criam conflitos inevitáveis. Esses conflitos tendem a questionar o entendimento da cidade enquanto valor de troca e, conseqüentemente, as formas de parcelamento e mercantilização do solo urbano. Com isso, questiona-se o exercício da cidadania e do direito à cidade.” (CARLOS, 2007, p.71)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Efetivamente tive que fazer uma viagem de volta ao tempo para entender a formação daquela situação geográfica na periferia de São Paulo; ali, naquele extremo sudeste, onde a capital se conurba com as cidades de Santo André e Mauá. Esta compreensão passou necessariamente por um melhor entendimento da legislação que embasou a viabilização do Loteamento Jardim do Leste, além, é claro, de fatores como a localização relativa da área, as características do ambiente construído local, a existência – ou ausência – de infraestruturas e equipamentos públicos, as densidades demográficas, as condições de vida dos habitantes locais, enfim, tudo que dissesse respeito à geografia humana do bairro. Portanto, foi também necessário um conhecimento mais apurado dos personagens centrais dessa história: a empresa Colina Paulista S/A, o Poder Público, os adquirentes de lotes e os moradores da Comunidade Tarde de Brisa.

Foi importante também buscar a gênese da cidade, de sua formação inicial no século XVI, ainda como povoado e vila, até a explosão populacional que começou a tomar vulto a partir do final do século XIX, atrelada a economia cafeeira e posteriormente a industrialização. Da importância das ferrovias como transporte e das estações ferroviárias como núcleos iniciais de bairros operários. Da imigração estrangeira e da posterior imigração interna, principalmente do Nordeste. A partir deste conjunto de fatores e processos, foi possível constatar que, já na década de 1940, a cidade ilegal era maior que a legal.

Cabe destacar ainda a função central das decisões políticas que foram contribuindo para um desenvolvimento desigual da cidade, lembrando da importância da ampla legislação voltada a regularização e a anistia em massa, até a construção de Conjuntos Habitacionais isolados e distantes dos centros econômicos da cidade. Foram também fundamentais para o estabelecimento daquela situação geográfica as decisões mais políticas do que técnicas nos diversos governos municipais, que priorizaram o transporte individual em vez do transporte público de qualidade.

Na investigação, foi possível ainda entender como as ocupações de terras particulares e públicas que deram origem as favelas acabaram se tornando alternativa para famílias com poucas - ou inexistentes – condições econômicas, mesmo diante de um crescente controle legislativo do Estado em relação a

urbanização, principalmente a partir da década de 1970. Controle esse que não chegou às “vias de fato”, ficando, de maneira geral, somente nos textos legislativos. Um dos resultados mais alarmantes desse fato: áreas de proteção ambiental na cidade foram e continuam sendo alvos importantes desse descontrole habitacional.

Identificamos também como os loteamentos irregulares e clandestinos se tornaram uma alternativa concreta para a moradia de populações de baixa renda; mas ao mesmo tempo se tornaram um grande problema no desenvolvimento da cidade, pois ao não passarem pelo crivo da Administração Municipal, ficaram a mercê de uma organização do espaço e do urbanismo local irregular, incompleto, e muitas vezes com fortes componentes ilegais/criminais de seus loteadores. Pois esses parcelamentos do solo foram na maior parte das vezes feitos sem a mínima infra-estrutura urbana, além de residências com condições mínimas de habitabilidade. Acrescente-se a isso a ausência de destinação de Áreas Públicas nestes espaços, destinação essa necessária para um crescimento mais equilibrado, salubre e menos adensado da cidade.

Foi possível avaliar que, mesmo com a evolução da legislação urbanística brasileira no final do século XX e início do século XXI, a efetiva aplicação – e fiscalização – das leis ainda não foi levada de maneira eficaz em termos práticos. O uso da anistia que ocorreu em todo o século XX ainda traz os seus resultados nefastos, diante do pouco controle estatal no crescimento urbano.

No que diz respeito às condições do ambiente construído local, foi possível identificar ainda as severas dificuldades diárias vividas pela população de Sapopemba e de outras periferias, aglomeradas em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos; no seu dia-a-dia permeado pela árdua locomoção ao trabalho (quando esse existe), no deficitário acesso a serviços de saúde e de educação e na falta contundente de áreas verdes e de lazer.

Estas carências se refletem ainda na maior vulnerabilidade a mazelas urbanas como a violência e as drogas, principalmente entre os mais jovens, carentes que são de serviços de cultura e de acesso a postos de trabalho, ambos escassos no Distrito. E é nas estatísticas reveladoras da realidade que enxergamos em números o fato de Sapopemba estar sempre entre os Distritos com menor IDH da cidade.

Os trabalhos de campo foram ainda fundamentais para um entendimento melhor da formação espacial ali presente. Nas entrevistas

identificamos indivíduos com histórias de migração em comum, e que nas suas cidades de origem as condições existentes para uma evolução social se mostravam restritas e muitas vezes inexistentes, devido aos problemas agrários de cunho histórico do país, baseados a princípio no latifúndio e posteriormente nas grandes empresas agroexportadoras, que vão tomando o espaço rural e as oportunidades de emprego em prol de seus lucros.

Foi fundamental também para o entendimento daquela situação geográfica ver que os habitantes da Comunidade Tarde de Brisa, também em sua maioria migrantes, ao ocuparem aquele ‘espaço vazio’, estavam reproduzindo toda a história da periferia paulistana, tentando a sorte, uma vez que muitas ocupações, mesmo ali próximas, tiveram sucesso. Ainda assim havia contradições agudas dentro da ocupação, pois enquanto uns estavam ali porque realmente não tinham para onde ir, outros usavam os lotes com o intuito da especulação imobiliária, reproduzindo em escala menor, mas não menos nefasta, as formas de reprodução social típicas do modo de produção capitalista.

E de volta ao presente recente, questionei o representante da Colina Paulista S/A, Dairton Pedrosa, sobre o fato do Loteamento que teve uma primeira aprovação em 1998, chegar ao ano de 2016 sem aceitação final pela PMSP. O que explicaria esse fato, fundamentalmente? Ele me relatou, primeiramente, que houve problemas entre duas empresas envolvidas na construção do loteamento (Bogosian e Namour), problemas esses que tiveram que ser resolvidos no Poder Judiciário, através de um processo “*que se arrastou por vários anos*”, e que impactou diretamente no desenrolar do projeto. Ainda relata como problemas adicionais a ‘Ocupação A’ na Área Verde 2 e a dificuldade de solução da PMSP para o caso, uma vez que houve discordâncias entre as Secretarias da PMSP em relação a uma solução viável para tal ocupação. Agregou-se a isso a demora da própria Colina Paulista S/A para atendimento de comunicados da PMSP referente a análise do Projeto Modificativo de 2006.

Por outro lado, o Engenheiro Max Noé da PMSP, que acompanhou boa parte do histórico do Jardim do Leste, ao ser questionado também sobre o atraso no aceite das obras do loteamento, explica que primeiramente a Rua 1 foi executada pelo proprietário em desacordo com o projeto aprovado, um dos motivos pelos quais foi necessário o novo Projeto Modificativo de 2006 (ainda em análise). Pensa que, posteriormente à entrada do Projeto Modificativo de 2006, houve

morosidade na correção de peças gráficas pelo proprietário; mas ao mesmo tempo entende que o mesmo não teve culpa na Ocupação A, localizada na Área Verde 2. E de fato, este é o problema atual que faz com que o Projeto Modificativo não seja aprovado. Atualmente o processo se encontra na Secretaria dos Negócios Jurídicos para tratativas jurídicas referentes ao melhor destino para essa Ocupação, no sentido de regularizá-la perante a Municipalidade, uma vez que se torna inviável uma reintegração de posse, passado tanto tempo.

E ao voltar novamente ao Loteamento na periferia, agora amparado por essa melhor compreensão teórica e empírica daquela situação geográfica, é possível inferir que aquela história poderia ter sido diferente, pois os dezoito (18) anos que se passaram entre a primeira aprovação para o Loteamento Jardim do Leste e o corrente ano de 2016, não são condizentes com as demandas da cidade e anseios de seus moradores. Sem dúvida, mudanças são necessárias em todas as instâncias.

Isso passa primeiramente pela necessária modernização da gestão pública em todos os níveis (federal, estadual e municipal), com o intuito de agilização de métodos e procedimentos, além da constante valorização do corpo técnico da PMSP. Passa também por uma melhor articulação entre as Secretarias da PMSP, que muitas vezes agem de maneira isolada na solução dos mais diversos problemas emergentes a cada instante na metrópole. A pesquisa mostrou que é preciso também enfatizar o necessário controle de ações públicas pelos Órgãos Supervisores, mas não ao ponto de penalizar os adquirentes de lotes, ao se taxar um loteamento de irregular nas matrículas do Cartório de Registro de Imóveis (C.R.I), impedindo o registro dos lotes. Pois, em que pesem muitos problemas em seu histórico, constata-se que o Loteamento Jardim do Leste é regular. Estas mudanças dizem respeito ainda a uma necessária maior agilidade, responsabilidade e eficiência dos Proprietários e Executores, na gestão e execução dos loteamentos por toda a cidade.

Também há a necessidade de uma nova legislação federal sobre o parcelamento do solo urbano, pois desde a promulgação da Lei Lehmann em 1979, já são quase 40 anos sem uma modernização e adequação legislativa urbanística a nível nacional, face as novas e constantes mudanças da sociedade. Soluções essas que tem que focar ainda o grave déficit habitacional que existe na cidade, déficit esse atrelado a falta de um desenvolvimento efetivo – desconcentrado e mais justo –

da economia no País. Poucas cidades são responsáveis pelo potencial econômico do país dentro da atual dinâmica centralizadora de capitais da globalização mundial, forçando a migração de grandes contingentes populacionais para São Paulo e outros poucos centros econômicos.

E de fato, a sobrevivência na cidade está atrelada ao fato de conseguir se adequar às suas condições: que se resumem a ter acesso ao capital. Para se ter acesso ao capital, há de se ter acesso ao trabalho. Tarefa que seria mais fácil se houvesse acesso universal a uma boa qualidade de ensino, e uma economia mais solidária, voltada para o desenvolvimento integral das regiões e dos indivíduos. Algo que o Estado cada vez mais não consegue proporcionar.

O entendimento do 'irregular/ilegal' contra 'regular/legal' não é tão somente a compreensão do que é certo e do que é errado perante a sociedade e suas leis <sup>29</sup>. Vai além, ao tentar decifrar dentro da sociedade o que leva pessoas a estarem do lado 'irregular/ilegal', e por que outras estão do lado do 'regular/legal'. O que faz uma população ocupar terrenos públicos (muitas vezes em áreas de proteção ambiental) e particulares em busca de sua moradia, a 'viver um sonho em terra de outrem'. Sem dúvida, o valor mercadológico cada vez maior da terra urbana é uma das razões do problema. E, especificamente na Comunidade Tarde de Brisa, não houve outras possibilidades. A reintegração de posse veio reafirmar a falta de um teto, uma vez que nem inscritos em programas habitacionais aquelas famílias foram posteriormente. Ana Fani A.Carlos nos explica:

À sociedade é tirada o direito à cidade. A propriedade privada disciplina o uso – quem não tem acesso à propriedade da terra é invasor – determinando a distribuição das atividades e o acesso ao solo enquanto a polícia 'mantém a ordem. (CARLOS, 2007, p.86)

No fim, fiquei com a nítida impressão que o Loteamento Jardim do Leste é uma cidade de São Paulo em escala reduzida. Com todas as suas contradições, reflete os desequilíbrios sociais e estruturais de nossa sociedade. Loteadores, Poder Público, Moradores legais e Moradores ilegais são os atores nesse cenário. Cada um luta com as 'armas' que tem, cada um tem seus interesses, mas fica claro que há desproporcionalidades enormes neste campo de forças,

---

<sup>29</sup> Legalidade compreende a existência de leis, formal e tecnicamente impostas, que são obedecidas por condutas sociais (WOLMER, 1994, p.80)

principalmente quando as forças dominantes agem unilateralmente. E o resultado, no espaço urbano, se reflete em uma cidade menos humana, mais corporativa e fragmentada onde, para aqueles que não se enquadram dentro do '*status quo*' dominante, restam apenas os escombros, as cinzas, as mazelas; o Resto. Assim se fez a cidade, assim se fez o loteamento.

## **BIBLIOGRAFIA**

- BONDUKI, Nabil Georges e ROLNIK, Raquel. *Formação da periferia na Grande São Paulo: elementos para sua análise*. São Paulo: FAU/USP - Fundação para Pesquisa Ambiental, 1979.
- BRANT, Vinícius Caldeira (Coordenador). *São Paulo: trabalhar e viver*. São Paulo: Comissão Justiça e Paz / Brasiliense, 1989.
- CARLOS, Ana Fani A. *A Cidade*. São Paulo: Contexto, 2007.
- \_\_\_\_\_. 2008. *A (re)produção do espaço*. São Paulo: Edusp.
- CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Claudia (org.) *O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary*. São Paulo: Ministério das Cidades / Aliança das cidades, 2010.
- CATUNDA, Cristina. *Conflito da expansão urbana na bacia do Guarapiranga: instrumentos de planejamento urbano ambiental na ocupação do espaço*. In: ABRAMOVAY, R. *Construindo a Ciência Ambiental*. São Paulo: Annablume / Fapesp, 2002.
- CORREA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Editora Ática / Série Princípios, 1995.
- DAMIANI, Amélia. *População e Geografia*. São Paulo, Contexto, 2015.
- DE SOUZA, Marcelo Lopes e RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP, 2004.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. *Fronteiras de Tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo*. Tese de Doutorado apresentada no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP, Campinas: 2008.
- FRANÇA, Elisabete França e BARDA, Marisa (Org.). *Renova SP: concurso de projetos de arquitetura e urbanismo*. São Paulo: HABI – Superintendência de Habitação Popular, 2011.
- HARVEY, David – *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas*. In: Revista Espaço e debates n. 6, 1982.
- LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 1985.

- LANGENBUCH, Juergen R. *A estruturação da Grande São Paulo. Estudo de Geografia Urbana*. Tese (Doutorado) Ciências Sociais FFLC/Rio Claro/UNICAMP, Rio Claro: 1968.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito a cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- LENCIONI, Sandra. *Concentração e centralização da atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo*. In: Revista de Geografia Norte Grande, n. 39, p.7-20, 2008.
- LEONELLI, Gisele Cunha Viana. *A construção da Lei Federal de parcelamento do solo 6.766: debates e propostas do início do século XX até 1979*. Tese (Doutorado) em Arquitetura e Área de Concentração em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos: 2010.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MIAGUSKO, Edson. *Mutirão autogestionário e o contexto da experiência democrática revisitado*. Disponível em <http://autogestao.unmp.org.br/artigos-e-teses/mutirao-auto-gestionario-e-o-contexto-da-expreiencia-democratica-revisitado/>. Acesso em 11/12/2015.
- MOREIRA, Ruy. *Pensar e Ser em Geografia*. São Paulo: Contexto, 2015.
- NAKANO, Anderson Kazuo. *4 COHABs da zona leste de São Paulo: território, poder e segregação*. Tese (Mestrado) FAU/USP. São Paulo: 2002.
- NOGUEIRA, Aída Pompeo. *O Habitar no espaço urbano periférico: conjuntos de habitação social*. Tese (Doutorado) FAU-USP. São Paulo: 2003.
- OLIVA, Jaime. *A cidade como ator social – a força da urbanidade*. In: GERAIGES LEMOS, Amália Inês e ALESSANDRI CARLOS, Ana Fani (org.). *Dilemas urbanos – novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2008.
- PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Loteamentos Urbanos - Natureza Jurídica*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- PONCIANO, Levino. *450 Bairros São Paulo 450 Anos*. São Paulo: Senac, 2004.
- PRADO JR., Caio. *A cidade de São Paulo - Geografia e História*. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- \_\_\_\_\_. 2008, *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/CITIES ALLIANCE. *Habitação de Interesse Social em São Paulo: desafios e novos instrumentos de gestão*. São Paulo: Janeiro Projetos Urbanos, 2008.
- RATTNER, Henrique. *Industrialização e concentração econômica em São Paulo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel / Fapesp, 1997.
- SABOYA, Renato. *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. Tese de Doutorado de Engenharia Civil da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: 2007.
- SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de e PEREIRA, Paulo César Xavier. *Habitação em São Paulo*. – In: Estudos avançados n.17, p.167-183, 2003.
- SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado. O lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. Tese de Doutorado FAU/USP. São Paulo: 2013.
- SANTOS, B. S. “Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada”. Em SOUZA Jr., J.G. (org.). *Introdução crítica ao direito*. Brasília, UnB, 1993
- SANTOS, Carlos Nelson dos. *Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade*. Rio de Janeiro: IBAM, 1986.
- SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova: Da crítica da Geografia a uma Geografia crítica*. São Paulo: Edusp, 2004.
- \_\_\_\_\_. 1987. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel.
- \_\_\_\_\_. 2009, *Metrópole Corporativa Fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_. 2013, *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_. 2013 a, *Técnica, Espaço e Tempo*. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_. 2014, *A natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Edusp.
- SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: Território e Sociedade no início do Século XXI*. São Paulo: Record, 2005.
- SCAGLIUSI, Francisco Luiz. *Urbanização de Fronteira: práticas de apropriação do espaço nas regiões mais pobres da Cidade de São Paulo: o caso dos*

*assentamentos Jardim Pernambuco e Nova Vitória*. Tese (Doutorado) FAU/USP. São Paulo: 2012.

SCHLOGL, Ana Carina da Silva Bueno. *A lei de proteção aos mananciais e mercados de terras: estudo sobre loteamentos clandestinos*. Dissertação (Mestrado) no Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas: 2004.

SILVA, José Afonso da Silva. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Maria da Graça Plenamente. “Irregularidade” na produção de conjuntos habitacionais de interesse social – In: XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Anais... – ANPUR, Salvador, 23 a 27 de maio de 2005. Anpur: Salvador.

SCOTT, J.Allen; AGNEW, John; SOJA, Edward W. e STORPER, Michael. “Cidades-Regiões Globais”. In: *Espaços e Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. Ano XVII – n. 41. Bartira Gráfica e Editora S.A., 2001.

TASCHNER, Suzana Pasternak. *Favelas em São Paulo - Censos, consensos e contra-sensos*. In: RIBEIRO, Luiz César de Q. e BÓGUS, Lúcia M. (org.). *Metrópole, desigualdades sócio-espaciais e governança urbana* Disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/issue/view/613revistas.pucsp.br>. Acesso em 13/03/2016.

TRINDADE, Maria Aparecida da S.Fernandes. *Comunidade e Sociedade: norteadoras da sociedade*. R.FARN, Natal, v.1, n.1, p.165-174, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: S.Nobel/FAPESP/ Lincoln Institute, 2007.

VOLOCHKO, Danilo. *Novos espaços e cotidiano desigual nas periferias das metrópoles*. Tese (Doutorado) FFLCH/USP, São Paulo: 2011.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária*. In: *Revista de Informação Legislativa*, n.124. p.180, Brasília, 1994.

## **ARTIGOS**

BOULOS, Guilherme. *A Izidora resiste*. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/columnas/guilhermeboulos/2015/06/1647410-a-izidora-resiste.shtml>>. Acessado em 25/06/2015

## **PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PMSP**

Processo nº 2001-0.133.737-6 – motivo de autuação: Apostilamento de Alvará de Loteamento.

Processo nº 2006-0.064.634-0 – motivo de autuação: Projeto Modificativo de Alvará de Loteamento.

## **WEBSITES**

[www.cidadedesapaulo.com](http://www.cidadedesapaulo.com)

[www.historiadesapaulo.wordpress.com](http://www.historiadesapaulo.wordpress.com)

[www.encyclopedia.itaucultural.org.br](http://www.encyclopedia.itaucultural.org.br)

[www.acervo.estadao.com.br](http://www.acervo.estadao.com.br)

[http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico\\_demografico](http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico)

<http://www.sinaldetransito.com.br/>

<http://www.museudaimigracao.org.br/cosmopaulistanos/eng/bairro/sapopemba/conjunt-habitacional-marechal-mascarenhas-de-morais>

<http://acervo.estadao.com.br/>

<http://cidades.ibge.gov.br/>

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/>

<http://geo.dieese.org.br/>

[www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/.../saude/.../DistritosAdministrativos.km](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/.../saude/.../DistritosAdministrativos.km).

<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/cemsas/1.3.29.VilaPrudente.pdf>

<http://www.spbairros.com.br/tag/estatistica-sapopemba/>

[http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/gente-paulista\\_migrantes](http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/gente-paulista_migrantes)

<http://www.emplasa.sp.gov.br/>

<http://cidadeinformal.prefeitura.sp.gov.br/>

<http://www.observatoriodefavelas.org.br/>

<http://www.ciacity.com.br/>

<http://cobranoticias.blogspot.com.br/>

[www.cedecasapopemba.org.br](http://www.cedecasapopemba.org.br)

<http://enciclopedia.itaucultural.org.br/pessoa4511/prestes-maia>

[www.ieb.usp.br](http://www.ieb.usp.br)

[www.capital.sp.gov.br](http://www.capital.sp.gov.br)

<https://pt.wikipedia.org>

**A N E X O S**

## ANEXO A

**População estrangeira / Participação absoluta e relativa**  
Município de São Paulo 1872-1940

<b>Ano</b>	<b>População estrangeira</b>	<b>População total (%)</b>
<b>1872</b>	002.459	07,8
<b>1890</b>	014.303	22,0
<b>1920</b>	206.657	35,7
<b>1940</b>	297.214	22,4

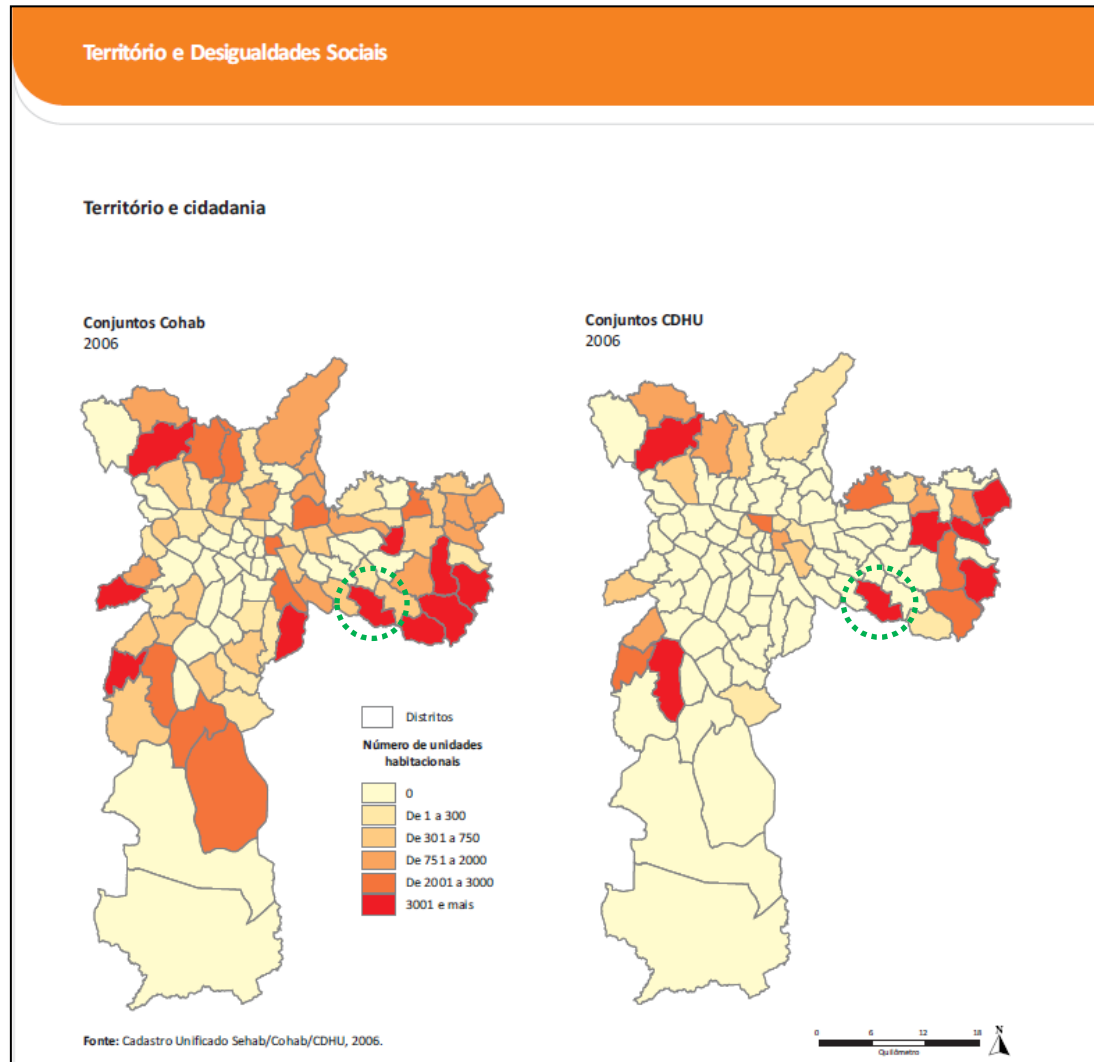
FONTE: [www.atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br](http://www.atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br) (Fundação IBGE, censos demográficos)

## ANEXO B

<b>População nos Anos de Levantamento Censitário</b>		
<b>1872 a 2010</b>		
<b>Anos</b>	<b>Município de São Paulo</b>	
	<b>População</b>	<b>Taxa de Crescimento <sup>(1)</sup></b>
<b>1872</b>	31.385	
		4,1
<b>1890</b>	64.934	
		14,0
<b>1900</b>	239.820	
		4,5
<b>1920</b>	579.033	
		4,2
<b>1940</b>	1.326.261	
		5,2
<b>1950</b>	2.198.096	
		5,6
<b>1960</b>	3.781.446	
		4,6
<b>1970</b>	5.924.615	
		3,7
<b>1980</b>	8.493.226	
		1,2
<b>1991</b>	9.646.185	
		0,9
<b>2000</b>	10.434.252	
		0,8
<b>2010</b>	11.253.503	
Fonte: IBGE, Censos Demográficos		
(1) Taxa de Crescimento Geométrico Anual		

## ANEXO C – TERRITÓRIOS E DESIGUALDADES SOCIAIS

(Em destaque SAPOPEMBA)



fonte: SMDU/PMSP (destaque nosso)

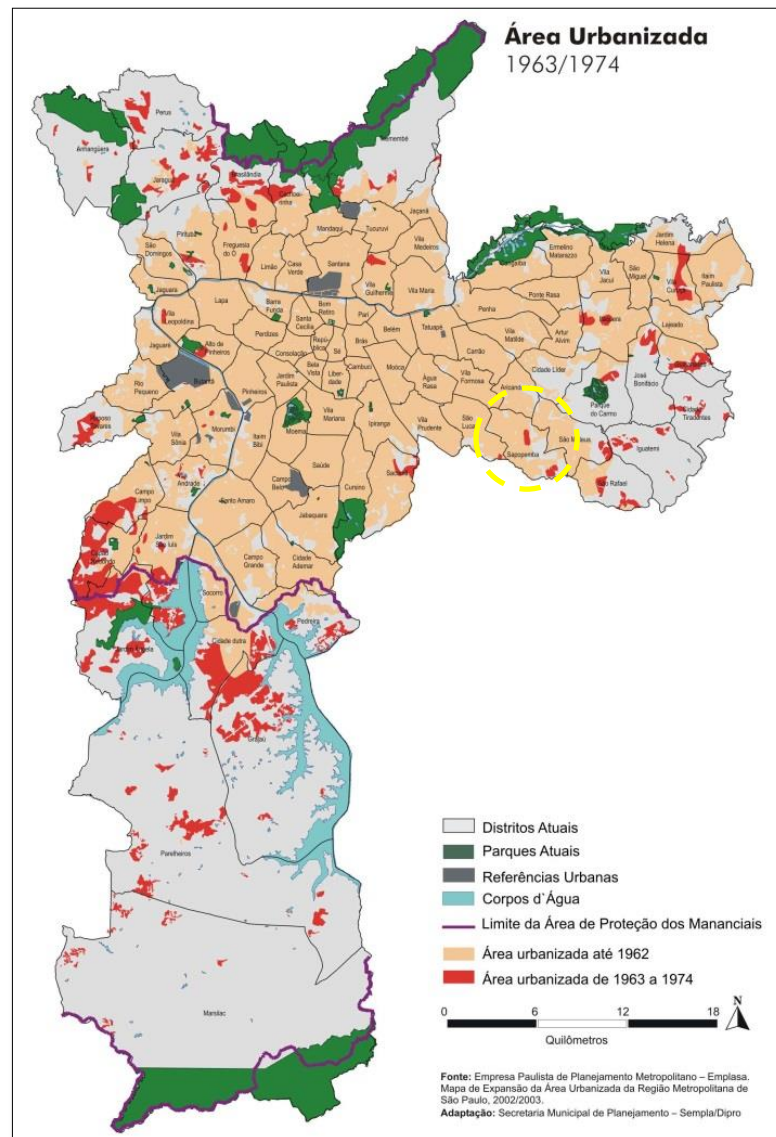
**ANEXO D – MACROÁREA DE REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE URBANA**  
**(em destaque SAPOPEMBA)**



Disponível em: [http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/Plano Diretor](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/Plano%20Diretor) (destaque nosso)

## ANEXO E – ÁREA URBANIZADA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

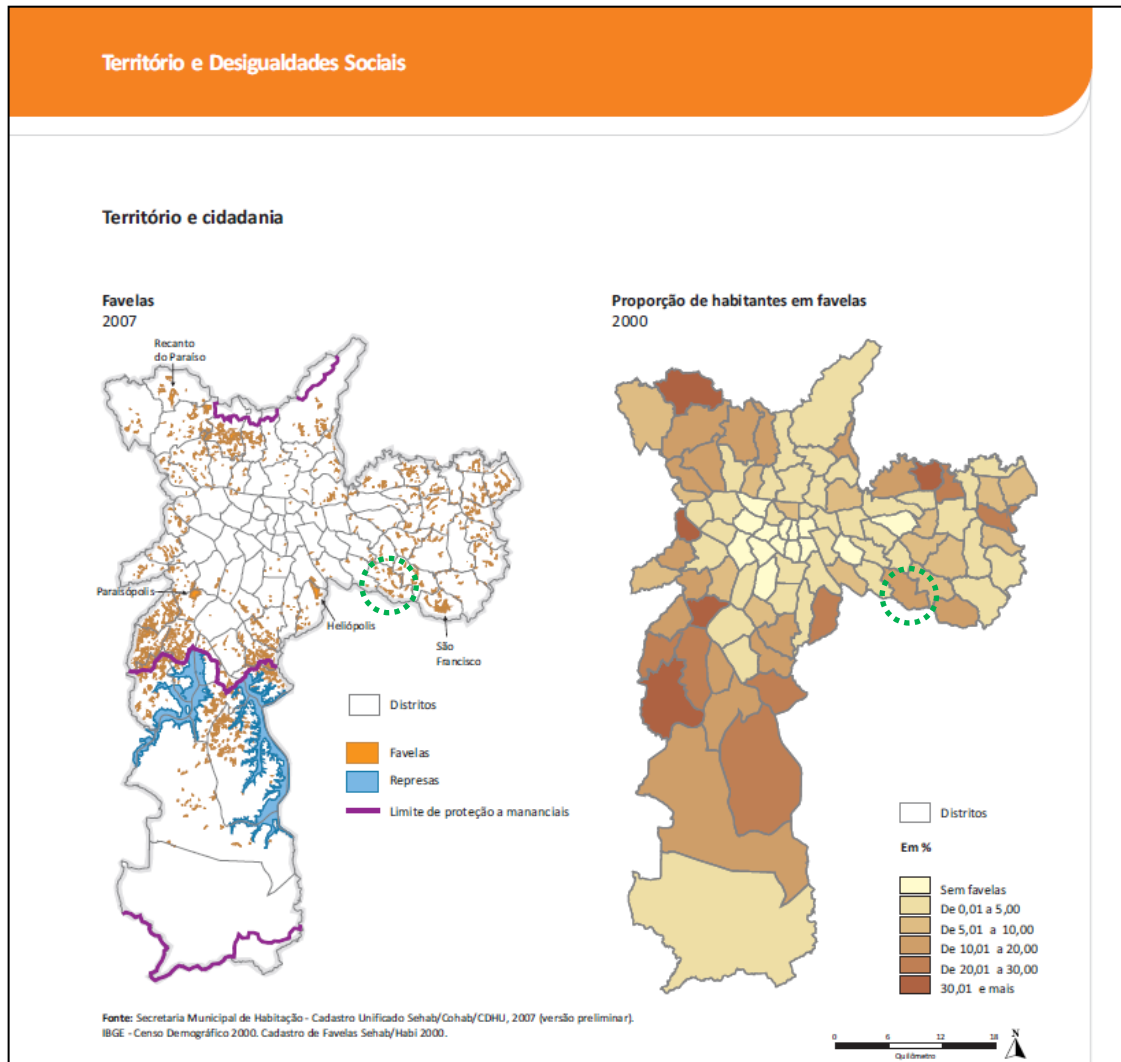
### 1963/1974 ( em destaque SAPOPEMBA)



FONTE: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa. (destaque nosso)

## ANEXO F – TERRITÓRIO E DESIGUALDADES SOCIAIS.

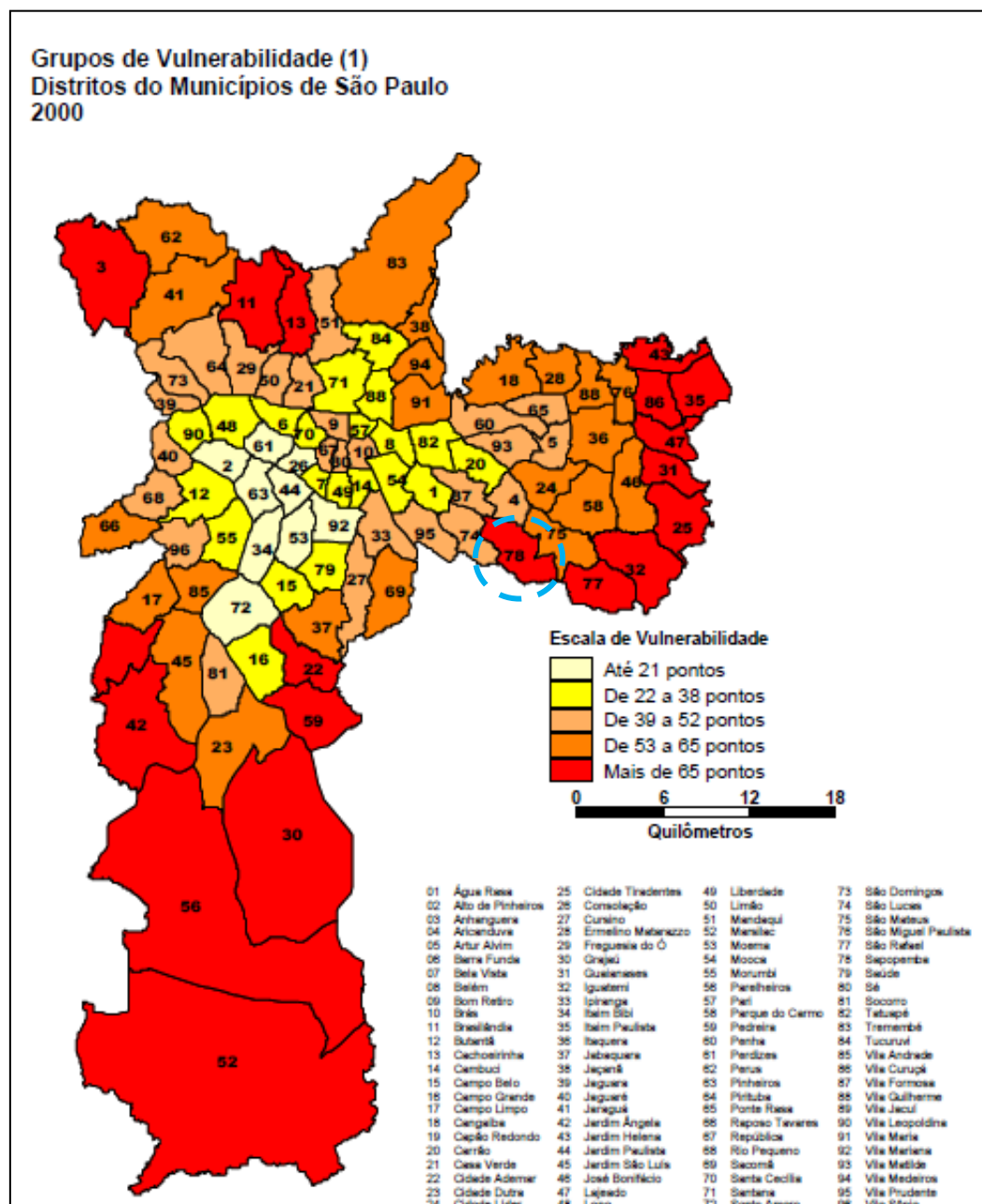
(em destaque SAPOPEMBA)



FONTE: Secretaria Municipal da Habitação (destaque nosso)

## ANEXO G – GRUPOS DE VULNERABILIDADE

(em destaque SAPOPEMBA)

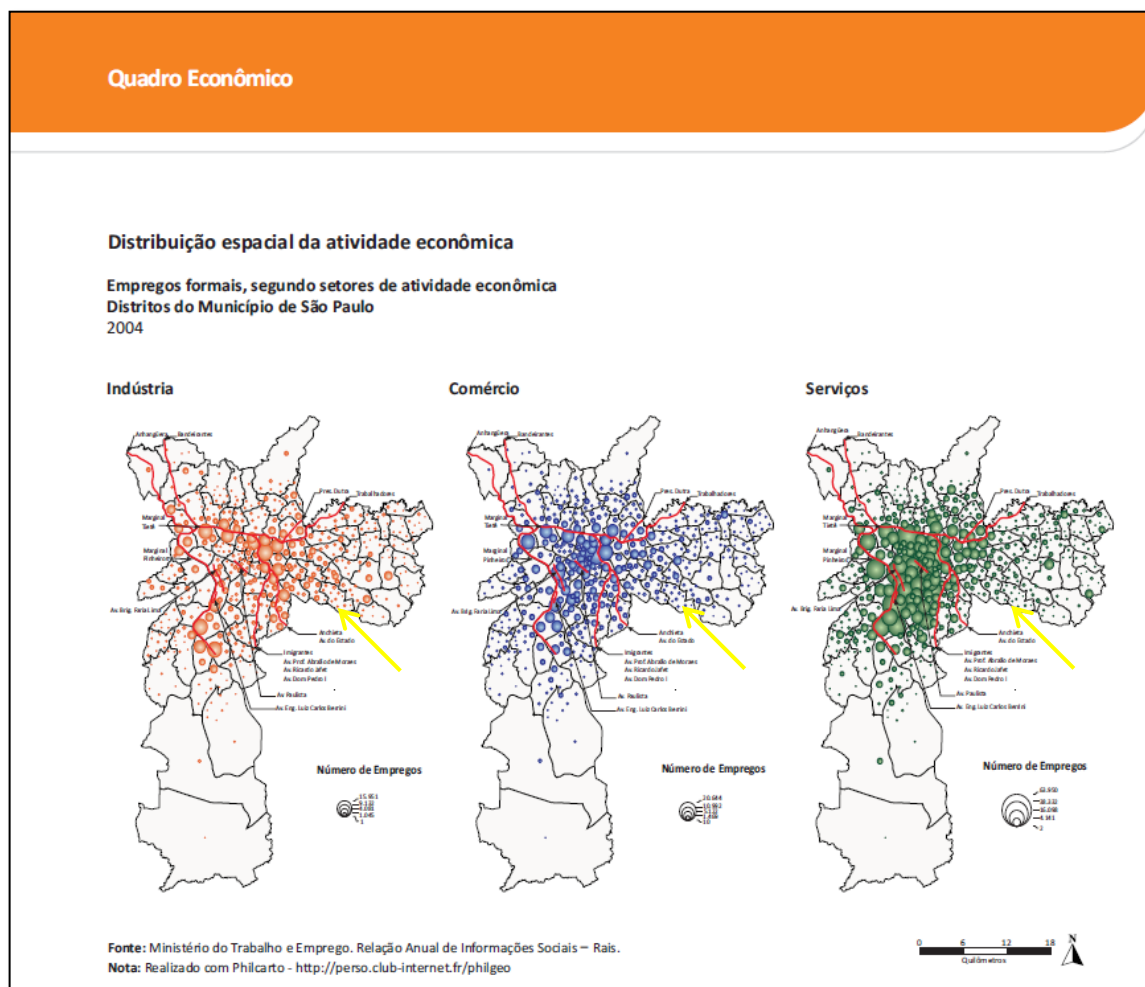


FONTE: Fundação SEADE<sup>30</sup> (Destaque nosso)

<sup>30</sup> O Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ), criado pela Fundação Seade, é calculado a partir da identificação dos fatores socioeconômicos e demográficos potencialmente capazes de afetar a vida dos adolescentes e jovens residentes nos distritos da capital. O IVJ varia em uma escala de 0 a 100 pontos, em que o zero representa o distrito com a menor vulnerabilidade e 100 com a maior. Este índice pode ser resumido resumido em cinco categorias, que agrupam os 96 distritos da cidade segundo níveis de vulnerabilidade: até 21 pontos (vulnerabilidade muito baixa); de 22 a 38 pontos (baixa vulnerabilidade); de 39 a 52 pontos (média vulnerabilidade); de 53 a 65 (alta vulnerabilidade) e mais de 65 pontos (vulnerabilidade muito alta).

## ANEXO H - DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA ATIVIDADE ECONÔMICA

### (em destaque SAPOPEMBA)



FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego. Relação Anual de Informações Sociais – Rais. (Destaque nosso)

# ANEXO I - PANFLETOS PUBLICITÁRIOS (Cedido pela Colina Paulista S/A)

**IMÓVEL BEM LOCALIZADO É SEMPRE UM BOM INVESTIMENTO**

**PERTO DE TUDO**



**Rua Antonio França e Silva, 381**

Altura do nº 11.100 da Av. Sapopemba

**anotações**

Loteamento aprovado sob registro nº 9 na matrícula 125.015, no 6º Ofício de Registro de Imóveis de S. Paulo, em 18/03/2003. Zona de Uso Z-2. Impr. em 03/2003

Os projetos de casas apresentados neste folheto são ilustrativos e não fazem parte do contrato de compra e venda dos lotes.

Realização  
**COLINA PAULISTA S.A.**

**center plan**

**CENTRAL DE VENDAS 6108-9777**

**Aqui você transforma o seu sonho em realidade**

Sugestão de projeto de casa com **2 DORMS.**




Ilustração artística - pavimento inferior



Ilustração artística - pavimento superior

**Infraestrutura Completa**

- Luz • Água • Esgoto • Asfalto, Guias e Sarjetas
- Iluminação Pública • Galerias de Águas Pluviais

**ANEXO J - FOLHETO DISTRIBUÍDO AOS MORADORES DA FAVELA TARDE DE BRISA, INFORMANDO SOBRE A REINTEGRAÇÃO DE POSSE (Cedido pela Colina Paulista S/A)**



**LOTEAMENTO JARDIM DO LESTE - SAPOEMBA**

**DESOCUPAÇÃO AMIGÁVEL**

**2º AVISO**

Na qualidade de proprietária da gleba onde foi implantado o Loteamento denominado "*Jardim do Leste*", e em cumprimento ao que ficou deliberado junto ao MM. Juízo da Central e Mandados da Vara Fazenda Pública de São Paulo, para cumprimento da ordem de reintegração de posse proferida nos autos a ação que tramita perante o MM. Juízo da 1ª. Vara da Fazenda Pública de São Paulo, processo nº 1003931-79.2014.8.26.0009, dos Lotes 1 e 2 da Quadra 5; Lote 1 da Quadra 4, e parte da área Verde 2 do referido Loteamento, localizados de frente para a Rua Quatro, atualmente denominada Rua Tarde de Brisa, serve a presente para comunicar aos ocupantes que estamos disponibilizando os meios para aqueles que tiverem interesse na desocupação amigável dos referidos imóveis.

Conforme Comunicado distribuído no dia 1º de maio, a empresa disponibilizará transporte para a mudança, desde que nos limites da Grande São Paulo, mediante agendamento prévio com os nossos representantes no local (antigo *stand* de vendas, na Rua Antonio França e Silva).

Aqueles que não se dispuserem a sair, amigável e antecipadamente, ficarão sujeitos à desocupação forçada, a ser realizada com a presença dos oficiais de justiça e apoio da Polícia Militar, na forma da Lei.

São Paulo, 20 de junho de 2015.

Atenciosamente,

Colina Paulista S/A.