

ZEIS-4 no Grajaú

FAU USP 2022

MARTIM
F. C.
FURTADO

uma discussão sobre
a expansão urbana
entre 2002 e 2022





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

Universidade de São Paulo

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - FAU USP

FURTADO, Martim Ferraz Costa. **ZEIS-4 no Grajaú: uma discussão sobre a expansão urbana entre 2002 e 2022.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

martim.urbarq@gmail.com

Acesso a este documento com imagens em alta resolução:
https://issuu.com/martimferraz/docs/martim_ferraz_tfg_divulgacao_issuu

ZEIS-4 no Grajaú:
**uma discussão sobre a expansão
urbana entre 2002 e 2022**

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

Furtado, Martim Ferraz Costa
ZEIS-4 no Grajaú: uma discussão sobre a expansão urbana
entre 2002 e 2022 / Martim Ferraz Costa Furtado;
orientadora Luciana de Oliveira Royer. - São Paulo, 2022.
293.

Trabalho Final de Graduação (Bacharelado em Arquitetura
e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo.

1. Expansão Urbana. 2. Urbanização. 3. Periferia. 4.
Zoneamento Urbano. I. Royer, Luciana de Oliveira, orient.
II. Título.

Trabalho Final de Graduação apresentado para
a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo.

Orientação: Profa Dra Luciana de Oliveira Royer

Martim Ferraz Costa Furtado



Foi por conta dos ricos encontros que tive ao longo dos últimos anos que hoje sou. É muito gostoso chegar ao fim deste ciclo com tanto pelo que agradecer e para tantas pessoas a quem agradecer. Obrigado a todos por sermos junto.

Agradeço à minha família — Luiza, Thais, Marcelo, Sonia, Yara e Gláucia — pelo carinho, apoio e força que sempre me deram e por incentivar sempre a construir o mundo com justiça, coerência e cuidado. À Bete e Gal por me nutrir com muito amor por tantos anos.

Ao meu namorado, Mateus, por ser comigo tantos que já fomos e tantos que seremos.

Sendo a FAU USP uma universidade pública, agradeço a todos que construíram e todos que lutamos para que a educação pública de qualidade seja sempre um direito fundamental de nossa sociedade e acessível a todos.

Aos professores e funcionários que constroem todos os dias a FAU USP, e, que mesmo nos dias mais difíceis, nunca deixaram de inspirar e apoiar a comunidade de alunos, professores e funcionários.

À Simone e Diana pelos sete anos de café que me manteve acordado. À Fernanda, Magáli e Regina por sempre me socorrerem em cima da hora e tornarem possível uma graduação e um intercâmbio.

À Paula Santoro, Karina Leitão, Caio Santo Amore, Raquel Rolnik, Isadora Guerreiro,

Anália Amorim, Lurdinha Zuquim, Fábio Mariz, Alexandre Delijaicov e Larissa Viana — professores que me formaram como profissional e como pessoa, os quais vejo em mim todos os dias com muito orgulho e junto a quem espero caminhar.

À Luciana Royer, quem agradeço pela orientação, dedicação e carinho não só neste trabalho, mas em toda a graduação e na vida. Sou muito grato pela amizade e por nossas conversas que dão vontade de viver.

Aos colegas do LabCidade e LabHab, por me incluírem na luta dentro e fora da academia por cidade justas e humanas. Foram nestes espaços em que me encontrei na FAU e são estas pessoas com quem desejo seguir por anos. Obrigado.

Ao Pedro Mendonça e Aluizio Marino, por me ensinarem o poder dos mapas.

À Ana Akaishi, pela revisão tão atenciosa deste trabalho, com a qual aprendi muito.

Aos meus colegas da FAU, com quem partilhei os últimos 7 anos e com quem aprendi tanto sobre a vida. Crescemos. À Amanda Lima, Catherine, Júlia, Sofia, Daniela, Amanda Silber, Michael, Patrick e Bea pela alegria de ser junto.

À Larissa e Victor, pela coragem, parceria, força e aprendizados tantos que tivemos nestes poucos meses, mas que já desenham lindas amizades pra vida.



Quando o próprio corpo e o próprio tempo são os únicos recursos disponíveis, o ambiente construído revela os gestos das mãos, a força dos braços, o peso dos pés e o calor suado.

Entre blocos desalinhados e rejantes folgados também são claras a urgência e a exaustão de quem ainda tem muito para construir, além da própria casa.

A cada fiada, sobe uma parede, da própria casa, mas também, da casa ao lado. Lado a lado, casas se alinham e se unem, entrepassadas pelas vielas e rodeadas pelas ruas.

Um agradecimento especial aos moradores da Ocupação Anchieta Grajaú e à equipe da Peabiru TCA, que generosamente me acolheram neste trabalho e mostraram como a força da

organização social, política e afetiva move montanhas, abre ruas, constrói casas, sustenta a vida e cria bairros.

Admiro e agradeço a cada braço, cada tronco e cada cabeça que construiu, constrói e sonha nossa cidade.

Resumo

O presente trabalho consiste na investigação dos processos de expansão urbana na cidade de São Paulo presentes nas áreas demarcadas como ZEIS-4 no distrito do Grajaú. Considerando que a demarcação destas zonas foi feita sobre áreas não urbanizadas, proponho olhar especialmente para a forma como se dá a produção do novo uso e ocupação sobre estes perímetros. Buscando relacionar os processos de conformação destes territórios no tempo e no espaço, mobilizo a representação visual através de diagramas de linha do tempo associados a progressão de imagens aéreas como principal forma de organização desta investigação. Pretendo, assim, comparar processos de expansão urbana através das formas como são agenciados os novos usos e ocupações, tendo como foco seu resultado espacial. Desta forma, pretendo contribuir para a reflexão sobre a expansão urbana na cidade de São Paulo, assim como para a relevância dos instrumentos utilizados para lidar com este processo.

Abstract

The present work consists in the investigation of the processes of urban sprawl in the areas demarcated as ZEIS-4 in the district of Grajaú, City of São Paulo, Brazil. As these zones were delimited on non-urbanized areas, this work investigates the way in which new uses and occupations take place within these perimeters. Seeking to relate the processes that conform these new urban territories in time and space, a visual representation using timeline diagrams was combined with aerial images as the main method of investigation. Thus, I intend to compare the processes of urban sprawl focusing in the conformation of the new uses, occupations and their spatial result. In this way, I intend to contribute to the study of urban sprawl in São Paulo, as well as to bring insights about the public policies that address this phenomena.

Sumário

Introdução	16	4.6. Justaposição entre Processos	240
1. Escala da Metrópole Paulistana	20	Eixo Temporal	241
2. Escala da Capela do Socorro	44	Moradia	246
3. Escala do Miolo de ZEIS-4	60	Edificação	247
3.1. Progressão de Mapas	70	Infraestrutura	250
Equipamentos	70	Ordenamento Viário	251
Mobilidade Urbana	74	Planejamento	252
Expansão Urbana	80	Regulação	253
Estrutura Fundiária	86		
Cenário Habitacional	94	5. Considerações finais	256
Plano Diretor Estratégico	96	5.1. Breve Recapitulação	256
3.2. Apresentação dos Estudos de Caso	118	5.2. Por fim,	262
4. Escala de Diálogos Espaciais - Diagramas	120	Lista de Siglas	268
4.1. ZEIS-4 07 - Anchieta	126	Referências Bibliográficas	270
4.2. ZEIS-4 39 - Jardim da União	158	Índice de Imagens	278
4.3. ZEIS-4 13 - Chácara do Conde I	184	Índice de Mapas	288
4.4. ZEIS-4 53 - América do Sul	204		
4.5. ZEIS-4 57 - Projeto Cocaia	222		

Introdução

Vinte anos após a criação das ZEIS-4 como instrumento de reserva de terras para habitação de interesse social em área de Mananciais para famílias removidas, o mosaico de áreas verdes que adentrava o Grajaú foi ocupado por uma diversidade de formas urbanas, que passaram a compor a paisagem do extremo sul de São Paulo. Conjuntos habitacionais, favelas, ocupações de diversas organizações sociais construíram esses entremeados preenchendo o complexo tecido urbano que percorre a terra entre represas com suas propostas e possibilidades de cidade.

Instigado pela diversidade de formas de produção da paisagem da cidade, neste trabalho proponho partir da demarcação das ZEIS-4 do distrito do Grajaú como uma delimitação espacial e temporal para investigar os processos de expansão urbana de São Paulo. Me interesso particularmente por entender quais são os critérios, parâmetros e questões que orientam a produção do espaço, assim como por quais os recursos utilizados e seus resultados espaciais.

Ante esta curiosidade por desvendar a paisagem da fronteira urbana da cidade, proponho aqui um exercício. Buscando destrinchar os aspectos sociais, econômicos e políticos que

condicionam a produção do espaço, com foco naqueles que de fato foram críticos para a ocupação destes perímetros de estudo, proponho a organização visual da informação no espaço e no tempo. Mobilizar a visualidade parece interessante para este exercício uma vez que obriga a sintetização da informação, ainda que se incorra necessariamente por uma simplificação. Por outro lado, também parece interessante, na medida em que auxilia no destaque de certos aspectos e na identificação de lacunas. Para subsidiar este exercício, organizo o presente trabalho em quatro capítulos, definidos de acordo com as escalas que mobilizo o olhar para o espaço e para os quais utilizo imagens aéreas como forma de condução na narração.

Em um movimento de aproximação ao território das ZEIS-4, inicio o percurso apresentando a Região Metropolitana de São Paulo. A partir desta escala, apresento brevemente a discussão sobre a expansão urbana na metrópole paulistana, a forma como o planejamento urbano municipal encara este processo e quais instrumentos mobiliza para incidir sobre este. Neste capítulo introduzo também a criação das Áreas de Mananciais, recurso institucional fundamental para a compreensão da criação das ZEIS-4.

Figura 01 – Encontro entre o empreendimento América do Sul e a cidade ao redor. Fonte: Google Maps



Figura 02 – Encontro entre a Ocupação Anchieta Grajaú e a cidade ao redor. Fonte: Google Maps

Em uma primeira aproximação, apresento o território da subprefeitura da Capela do Socorro, que corresponde quase perfeitamente ao território da cidade entre lagos — Represa Guarapiranga e Represa Billings. Nesta escala, comento brevemente sobre o processo de ocupação desta região, a partir do qual traço reflexões sobre a urbanização periférica. Com esta discussão, busco inscrever a complexidade com que pretendo tratar do espaço urbano, através deste conceito que explicita a ambiguidade, contestação e transformação constante presentes neste modo de produção das cidades do sul global ([CALDEIRA, 2017](#)). Sendo a ZEIS-4, por sua vez, um instrumento urbanístico profundamente ligado à estratégia municipal de produção de Habitação de Interesse Social em áreas ambientalmente sensíveis, discorro sobre o cenário social e habitacional da região, terminando o percurso com uma explanação sobre a demarcação das ZEIS-4 neste território.

Com a identificação de uma grande concentração de ZEIS-4 demarcadas no sul do distrito do Grajaú, no terceiro capítulo aprofundo deste território que chamei de Miolo de ZEIS-4. Nessa escala que já permite um primeiro olhar sobre a morfologia urbana dos bairros e sobre as tipologias construtivas, tento reconhecer os eixos espaciais estruturantes da vida cotidiana na região através de uma progressão de leituras cartográficas. Apresento informações relevantes neste primeiro exercício sobre a conformação da região com relação à equipamentos públicos, mobilidade urbana, expansão

urbana, estrutura fundiária, ao cenário habitacional e ao planejamento urbano municipal.

Com as informações sobre a região organizadas, proponho uma aproximação ainda maior na qual exploro os processos de ocupação de cinco ZEIS-4 no Miolo de ZEIS-4. Para articular estes processos no espaço e no tempo, elaborei diagramas para cada caso em que situo os processos de uso e ocupação do solo de forma categorizada e referenciados a imagens aéreas. O diagrama é acompanhado por um texto que narra ano a ano as transformações observadas de forma a percorrer o processo de ocupação aprofundando as informações representadas.

Os estudos de caso foram escolhidos com base em dois critérios. O primeiro foi a escolha de diferentes morfologias e tipologias espaciais reconhecidas a partir da análise da progressão de imagens satelitais. O segundo critério foi a possibilidade de encontrar informações sobre estes processos, assim como de visitar os territórios. Como mencionado anteriormente, ao longo dos 4 meses em que desenvolvi este trabalho pude acompanhar⁰¹ o processo de autourbanização da ocupação Anchieta desenvolvido em parceria com a assessoria técnica Peabiru TCA. A partir do contato com a assessoria técnica, pude visitar e ter acesso à informações referentes ao processo de autourbanização e urbanização do Jardim da União. Estando ambas ocupações em áreas demarcadas como ZEIS-4, foram incluídas nos estudos de caso. Buscando outras tipologias e

outros agentes, identifiquei a existência de dois grandes conjuntos habitacionais na região já entregues aos moradores que foram então considerados, sendo eles o Conjunto Chácara do Conde I e o empreendimento América do Sul. Por fim, através das imagens aéreas pude observar a grande disputa que estava acontecendo pela ocupação do terreno referente ao Projeto Cocaia — um conjunto habitacional em construção — o que pareceu uma oportunidade de investigar um processo em andamento. Com os cinco estudos de caso definidos e as idas semanais à ocupação Anchieta, pude visitar quatro dos cinco estudos de caso, faltando apenas ir ao empreendimento América do Sul.

Assim, com a formulação dos cinco diagramas, busco sintetizar as informações em um único diagrama que justapõe os processos de ocupação de cada uma das cinco ZEIS-4. Neste diagrama, teço comentários acerca das dissimilaridades e aproximações entre os processos em uma tentativa de compreender as lógicas por trás da formação da paisagem construída por estes processos de expansão urbana. Reitero a pertinência de se organizar no tempo e no espaço, visto que assim torna-se possível investigar a instabilidade da noção de regularidade, a significante improvisação e a constante transformação pelas quais passam estes territórios periféricos.

Por fim, retomo as escalas percorridas apresentando as principais observações feitas em cada e apresento considerações finais. Sendo este um trabalho final de graduação em Arquitetura e Urbanismo, busco mobili-

zar conhecimentos de diferentes áreas dentro desse campo e em diferentes escalas, perpassando por discussões importantes para minha formação ao longo da graduação e a partir das quais pretendo, aqui, estruturar uma investigação que organize o espaço da cidade e fundamentalmente de forma consistente propostas para as nossas cidades.

01 Tive a oportunidade de acompanhar as atividades da assessoria técnica na Ocupação Anchieta entre agosto e outubro de 2022.

1. Escala da Metrópole Paulistana

Pairando sobre o mar de morros da Serra do Mar, a metrópole paulistana se volta para o interior acompanhando o movimento de suas águas. Em um movimento paralelo às manhãs dos habitantes das periferias, os milhares de córregos nas franjas da Região Metropolitana fluem em direção ao centro conduzidos por ruas construídas sobre seus leitos, logo abaixo dos ônibus, carros, motos e pedestres. Em uma grande convergência segregada, as águas e cidadãos se vêem uma última vez nas margens canalizadas da marginal Tietê, onde então as águas seguem em direção ao oeste, adentrando o continente sulamericano em uma jornada até o rio da Prata, na Argentina. Nesta viagem, parte da cidade flui com as águas, levando os afluentes domésticos e industriais.

Com este movimento das vidas e das águas, as margens da cidade se conectam diretamente com o centro, conformando a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). No [Mapa 01](#) é possível observar a densa mancha urbana que se espraia em todas as direções até se fragmentar e se perder por entre os campos e matas das áreas não urbanizadas. É neste complexo mosaico que ocorre a gradual transformação da paisagem de densas periferias para chácaras, fazendas e florestas — onde ocorre o processo

de expansão urbana. Apesar do claro contraste visível neste mapa entre a cidade e seus arredores, espero com esta imagem também introduzir a dificuldade — ou impossibilidade — que existe em traçar uma delimitação exata para o fim da cidade.

Apesar da dificuldade de encontrar o limite entre o urbano e o não urbano, sabemos quando estamos dentro e fora da cidade. Em uma tentativa de desvendar no tempo esta conformação da mancha urbana, o [Mapa 02](#) apresenta a progressão da expansão da cidade até o ano de 2002. Com um foco particular para nossa história recente, chamo atenção para as duas grandes manchas laranjas que dividem o miolo mais claro das bordas avermelhadas — correspondendo aos períodos de 1950 a 1962 e 1963 a 1974. Nestes 20 anos ocorre a maior expansão horizontal da cidade, quando importantes barreiras geográficas como rios e montanhas são transpostas pelas incessantes ocupações e loteamentos — muitos irregulares — que desenharam as ruas que até hoje estruturam a vida nos bairros.

Este momento se deu logo após a conclusão de importantes obras de estruturação metropolitana, como a retificação dos rios Pinheiros



Figura 03 – Limite da cidade de São Paulo. Autoria: Keiny Andrade

Região Metropolitana de São Paulo

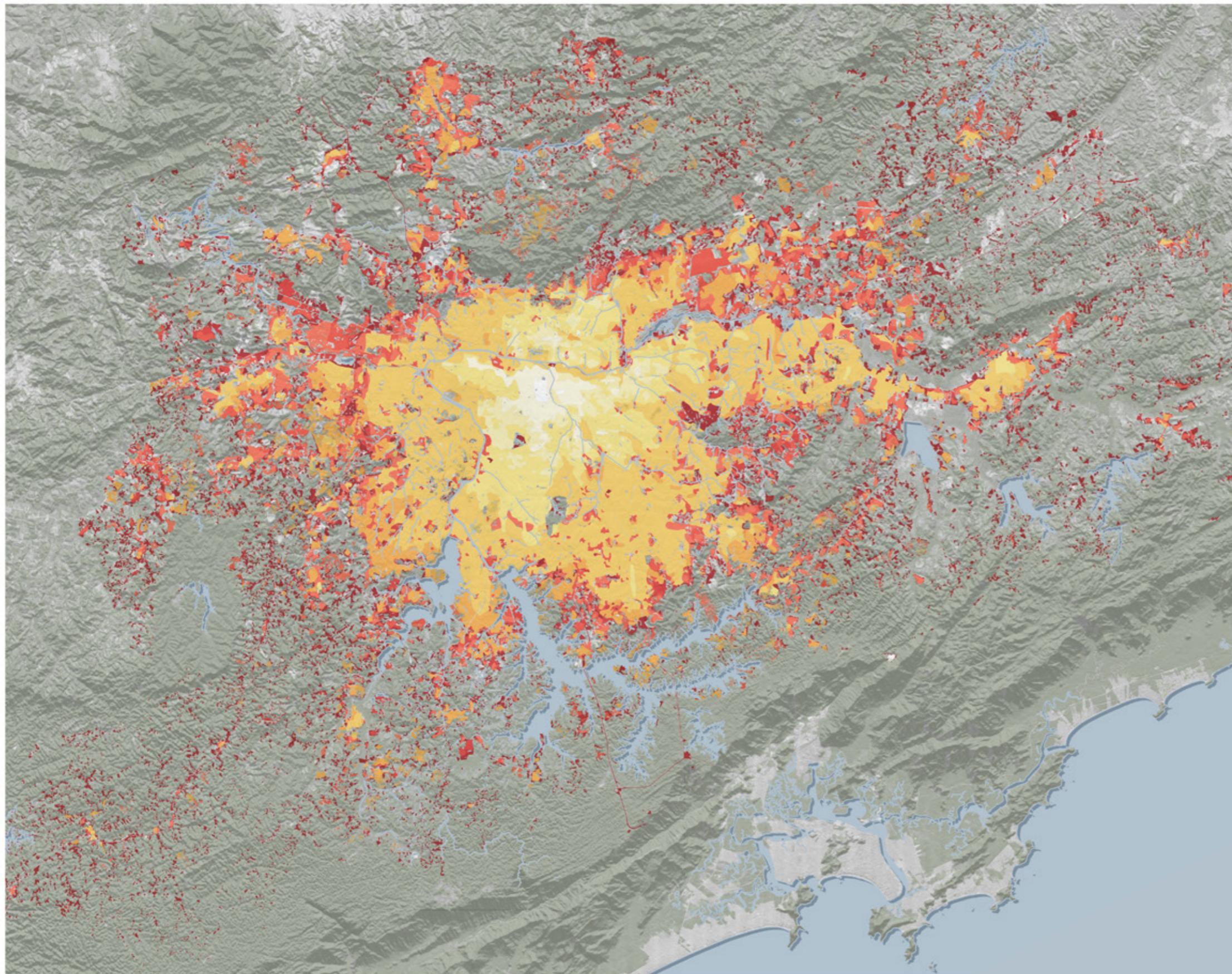


Base

- Cobertura Vegetal
- Massa D'água

Mapa 01 – Região Metropolitana de São Paulo. Elaboração Martim Furtado Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; IDESP

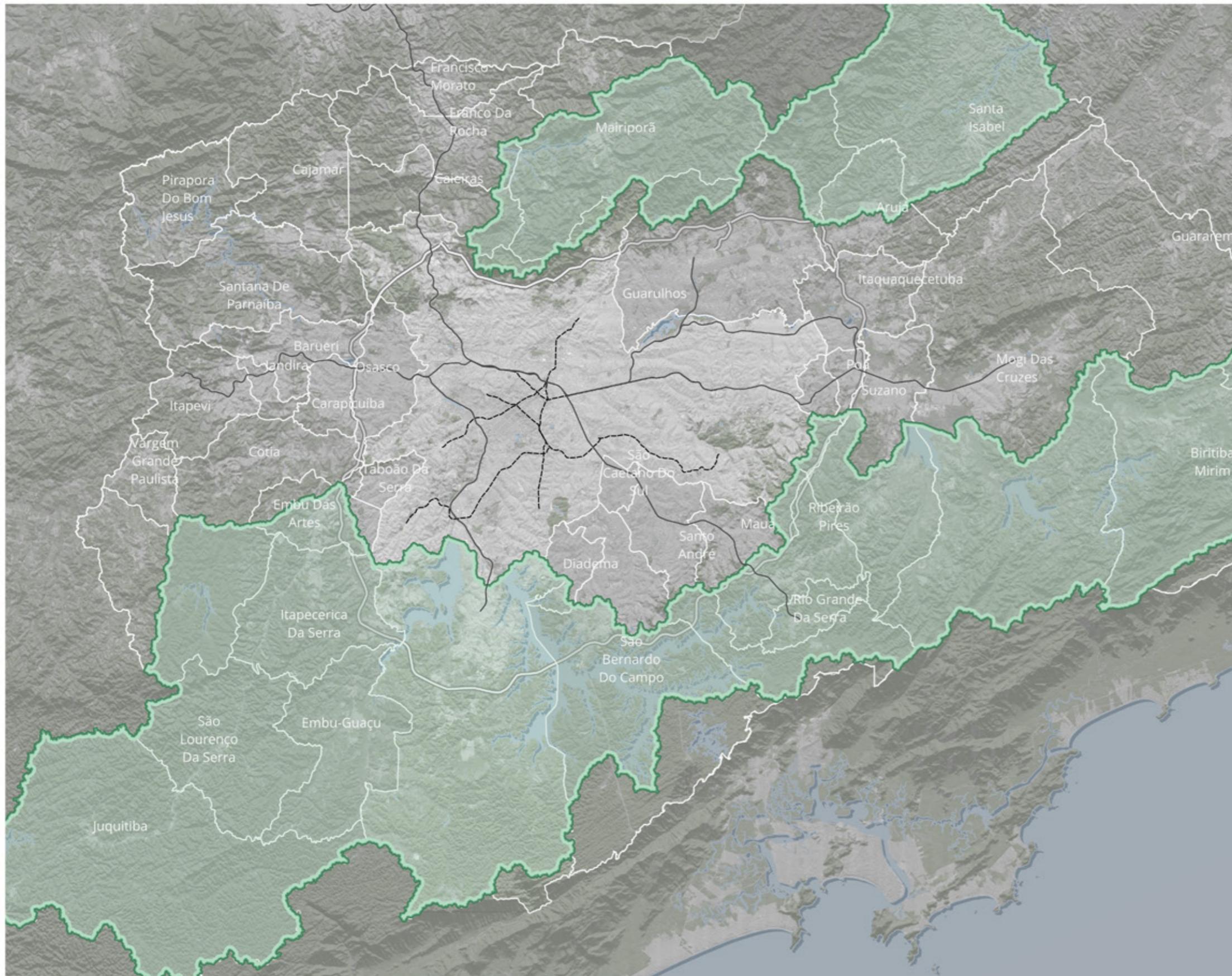
Expansão Urbana da Região Metropolitana de São Paulo



0 10 20 km 1:450.000

Mapa 02 – Expansão Urbana da Região Metropolitana de São Paulo. Elaboração Martim Furtado
Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; IDESP

Administração da Região Metropolitana de São Paulo



S 0 10 20 km 1:450.000

Mapa 03 – Administração da Região Metropolitana de São Paulo. Elaboração Martim Furtado
Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; IDESP

e Tietê e a criação das avenidas marginais, consagrando a coluna rodoviária que organiza São Paulo. Com a consolidação da indústria automotiva e do automóvel — ônibus ou carro — como principais meios de transporte, loteadores puderam criar seus empreendimentos em áreas distantes e mais baratas para vender a preços populares, criando assim grandes vazios gradualmente preenchidos por novos empreendimentos ([CALDEIRA, 2017](#)).

Assim como a graduação da mancha urbana, o processo de expansão urbana foi — e continua sendo — permeado estruturalmente por diferentes graus de irregularidades, que vão se transformando com a consolidação de assentamento e estabilização das vidas de seus moradores. Assim, desde o processo de ocupação do solo até os serviços de transporte, a irregularidade oferece a possibilidade de pagar um pouco menos pelos serviços e tornar possível a vida na metrópole, cada vez mais extensa e custosa.

É importante dizer que com estes loteamentos irregulares, para os quais os moradores se mudaram sem que houvesse a infraestrutura adequada, não resta opção senão construir a casa e a infraestrutura com as próprias mãos, configurando o processo de autoconstrução que tão profundamente conforma a expansão urbana nas cidades brasileiras⁰¹. Seguindo a praxe deste processo de urbanização periférica, após as obras de infraestruturas feitas pelos moradores, o Estado se faz presente gradualmente através dos processos de regularização

fundiária e conexão nos sistemas de infraestrutura oficiais.

Através deste mesmo processo, o [Mapa 02](#) nos mostra que após os anos 1970 há uma maior fragmentação da expansão urbana, culminando na pulverização de pontos de urbanização nos anos 90 a 2000. Este movimento se dá principalmente sobre áreas de proteção ambiental, muitas criadas anos antes justamente na expectativa de contenção da expansão urbana. Esse processo de ocupação em áreas ambientalmente protegidas, em que o mercado imobiliário formal tem dificuldades em atuar, é o que Maricato ([2013](#)) apresenta como a expulsão dos pobres para a periferia da periferia:

“A disputa por terras entre o capital imobiliário e a força de trabalho na semiperiferia levou a fronteira da expansão urbana para ainda mais longe: os pobres foram expulsos para a periferia da periferia. Novas áreas de proteção ambiental, como a Área de Proteção dos Mananciais em São Paulo, acabam sendo invadidas pelos sem alternativas, pois a política habitacional está longe do núcleo central do déficit”. ([MARICATO, 2013 apud VIANA, 2020, p. 148](#))

Dentre as legislações de preservação ambiental criadas frente a veloz expansão urbana, destaco a Lei de Proteção aos Mananciais (LPM), promulgada em sua primeira versão em 1975. Com objetivo de garantir a constância do regime hídrico e qualidade das águas usadas para o abastecimento e geração de energia da RSMSP, a lei delimita as bacias hidrográficas cru-

cias para os recursos hídricos metropolitanos (LE No 1.172/1976) ([Mapa 03](#)) e dispõe sobre o uso e ocupação do solo nesses territórios (LE No 898/1975). De acordo com Ferrara ([2014](#)), a lei é elaborada num momento de planejamento tecnocrático e conservador, tendo como referência estudos sobre absorção, drenagem e capacidade de depuração, definindo densidades de ocupação máximas para as áreas ao redor dos mananciais ([OLIVEIRA, 2021](#)).

Assim, a lei se estrutura sob a designação de duas categorias de uso e ocupação, uma primeira composta pelas áreas *non aedificandi* e a segunda, áreas que podem ser ocupadas respeitando parâmetros, que mudam conforme a proximidade com o reservatório. Para o estabelecimento dos índices, a lei trabalhava com densidades populacionais, para qual havia uma definição de lotes máximos e mínimos conforme a categorização da densidade desejada. As categorias eram chamadas de classes, sendo, Classe A, com 50hab/hac; Classe B, com 34hab/hac; e Classe C com densidade máxima de 6 a 24 hab/hac, o que implicava em lotes de aproximadamente 500 m², 1500 a 2000 m² para cada uma das classes respectivamente, e ocupação em “chácaras” de 3000 a 7500 m².

Apesar das restrições sobre o uso e ocupação conforme a densidade, a Lei não considerava a densidade existente, que era maior do que a proposta e que significou grandes dificuldades para a aplicação e incoerência com a cidade existente ([MARTINS, 2007 apud OLIVEIRA, 2021](#)).

Atento para a Classe C, em que era proibida a implantação de infraestrutura de abastecimento e esgoto, o que em teoria era visto como forma de inibição da ocupação. No entanto, o que se verificou foi a difusão de uso das fossas sépticas e canalização de água improvisada pelas pessoas que ali viviam, causando grande impacto social na precarização das condições de vida e ambiental na paisagem, com a contaminação dos corpos d’água.

A incongruência desta formulação legalista e tecnicamente complexa da lei ante a cidade pré existente e os processos de expansão urbana — em grande parte já ilegais — significou uma maior dificuldade de regularização de loteamentos na chamada Área de Mananciais e a consequente concentração de assentamentos mais precários e irregulares justamente nesta região em que não havia a possibilidade de um ordenamento através do mercado imobiliário formal. Ramalho ([2021](#)) aponta para o prejuízo do licenciamento ambiental quando mobilizado para a avaliação de empreendimentos urbanos e intervenção em assentamentos precários, situações para as quais não foi formulado. Com isso, os anos que se seguiram à promulgação da lei viram a pulverização dos assentamentos comentada acima, e o adensamento ao redor da mancha urbana existente principalmente por ocupações de terra por movimentos organizados e favelas.

Nos anos que seguem, algumas alterações são feitas na LPM, particularmente com o Pro-

01 Este processo é fielmente ilustrado pelo documentário “Fim de Semana” (1975), produzido por Ermínia Maricato. Disponível [aqui](#). Acesso em 01/12/2022 às 10h34.

grama Guarapiranga⁰² (1991) de urbanização de favelas, mas trataram-se de questões pontuais concomitantes à ação da comissão especial criada em 1985 para propor a revisão da Lei. Assim, em 1997 a lei estadual é reeditada e chamada de Nova Política para Mananciais⁰³, pois estabeleceu a obrigatoriedade da formulação de leis específicas por bacia, voltadas à realidade de ocupações e usos de cada uma delas. A criação destas leis específicas, no entanto, se deu apenas na década seguinte, com a promulgação da Lei da Área de Proteção e Recuperação de Mananciais Guarapiranga (APRM-G)⁰⁴ em 2006 e Lei da Área de Proteção e Recuperação de Mananciais Billings (APRM-B)⁰⁵ em 2009.

Com relação à lei específica para a Guarapiranga, Ferrara (2013 apud VIANA, 2020) informa que a lei define a instalação de infraestrutura de saneamento básico em assentamentos ditos precários como legalidade na condição de recuperação dos mananciais e, assim, destaca críticas sobre essa definição da lei por considerar um ponto de possível indução a ocupações na área do manancial.

Com a criação de duas leis específicas para bacias com processos de ocupação distintos⁰⁶,

há a definição de metodologias diferentes nas estratégias mobilizadas por cada lei, consequentemente levando a zoneamentos diferentes — apesar de incidirem, por vezes, sobre um mesmo bairro. Em ambos casos, no entanto, cabe ao nível estadual a atribuição pelo licenciamento e regularização fundiária, cabendo à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) o cumprimento destas atribuições. Esta estrutura submete os parâmetros dos zoneamentos municipais às leis estaduais, não podendo estes serem menos restritivos que as leis específicas.

No entanto, esta correlação de atribuições entre a competência municipal e estadual sobre o uso e ocupação do solo é alterada com a promulgação da Lei Federal 13.465 em 2017, seguida do decreto nº 9.310 de 2018. Assim, o município passa a promover seu próprio licenciamento e regularização fundiária nas áreas de mananciais, desde que seja considerado apto para tais procedimentos — como é o caso do município de São Paulo. Esta reestruturação da regulação do uso e ocupação do solo significou que instrumentos importantes criados pelas leis específicas deixaram de ser necessários, uma vez que estavam vinculados a atribuições

da CETESB. Um exemplo é o modelo de compensação ambiental e reassentamento de famílias removidas previsto pelo PRIS⁰⁷ na Lei específica da Billings, o que significou um retrocesso na complexidade das exigências definidas com relação ao atendimento habitacional em cada projeto.

Os desafios de dispor sobre os processos de uso e ocupação do solo nas Áreas de Mananciais configuram o cenário legal identificado por Santoro (2012), em que o tema da expansão urbana passa a ser pautado pela agenda ambiental, uma vez que não há disposição federal sobre o tema nem interesse imobiliário no controle do crescimento urbano. A autora identifica uma mudança nos anos 90 na forma como a pauta ambiental trata a expansão urbana. Se nos anos 1970 se pregava a contenção do crescimento urbano através do controle do crescimento populacional e da concentração urbana, evitando a expansão urbana, nos anos 1990 e 2000 a eficiência da ocupação passa a ser a questão central, perpassada pelo aproveitamento das áreas já ocupadas, pela ampliação das áreas de preservação e pela estruturação de modelos de desenvolvimento sustentável para as futuras ocupações.

Esta discussão sobre a eficiência na forma de ocupação do solo tem como objeto principal a morfologia urbana resultante das duas décadas de aplicação da Lei Federal 6766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano (SANTORO, 2012). Esta lei foi criada nos anos 1970 com o intuito de impedir os loteamentos

irregulares através da criminalização de seus loteadores, mas também de pautar parâmetros mínimos para que uma ocupação urbana irregular possa ser regularizada. Com a possibilidade de regularização, Santoro (2012) apresenta que houve uma “valorização da terra, geralmente incorporada pelos proprietários de terras neste processo de transformação de área rural em urbana”, que, por sua vez, significou também em “gastos públicos significativos, ora para completar infraestruturas nos loteamentos não terminados, ora para dar conta de prover com equipamentos e serviços urbanos grandes áreas de expansão urbana” (Idem, p. 332). Assim, configurou-se um modelo de crescimento urbano em extensão física, diretamente oposto à “ideia de concentração e eficiência urbana” (SANTORO, 2012).

Sobre os modelos previstos pelas legislações, justamente a incidência de legislações mais restritivas espacialmente (que buscavam a eficiência) acabou “empurrando a população de baixa renda para assentamentos informais nessas áreas, exatamente por conterem restrição legal à ocupação”, o que “inviabilizou por completo a aplicação da legislação de proteção aos mananciais” (MARTINS, 2006). Em face a este cenário, a autora aponta para a importância do ajuste da conduta urbanística e ambiental de forma a encarar os processos condizentes com a realidade e a cultura brasileira, configurando, assim, um campo de experimentações urgente.

Neste mesmo período dos anos 1990, de revisão da política urbana, Leonelli (2010) aponta para a alteração da LF 6766/79 em 1999

02 “O Programa de Saneamento e Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga foi concebido pela Sabesp e Prefeitura de São Paulo em função da ocorrência, em janeiro de 1991, de uma floração extraordinária de algas na Represa Guarapiranga. Devido à legislação estadual de proteção dos mananciais, estava vedada a ampliação da rede de abastecimento de água e coleta de esgoto nas áreas ocupadas da bacia. Ao mesmo tempo, a população aumentava com a implantação de favelas e de loteamentos populares sem qualquer infra-estrutura.” (BALTRUSIS; ANCONA, 2006, p. 11)

03 LE No 9866/97.

04 LE No 12.233/06

05 LE No 13.579/09

06 O capítulo seguinte, Escala Capela do Socorro, aborda estes processos de ocupação.

07 Programa de Recuperação de Interesse Social

como um momento de introdução de elementos polêmicos no ordenamento territorial. Primeiramente, cita a regulação e criação de loteamentos fechados e condomínios urbanos, tipologias que se tornaram extremamente difundidas no país nos anos seguintes. Também aponta para a simplificação do processo de aprovação de loteamento, a flexibilização da legislação ambiental em áreas urbanas, que por sua vez tem grande impacto em áreas como as dos mananciais. Rolnik e Santoro (2013) indicam ainda que com esta revisão houve “*a possibilidade de que parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) pudessem ser produzidos com uma infraestrutura menos completa do que aquela estabelecida até então pela lei de parcelamento*” (Idem, p. 2).

Esta alteração foi feita tendo como principal objetivo viabilizar a regularização de loteamentos irregulares e favelas, o que seria possível com essa flexibilização dos parâmetros estabelecidos, particularmente com relação às infraestruturas. A Lei 9785/99, então alterou itens da Lei 6766/79 de tal forma que a infraestrutura básica em parcelamentos de interesse social passou ser configurada por, no mínimo, vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e energia elétrica domiciliar — com atenção para a não exigência de iluminação pública e rede de esgotamento sanitário (TIERNO, 2020). Esta lei tinha com intuito, também, a reintrodução da possibilidade de se produzir loteamentos para as pessoas mais pobres após um momento de “profundas mudanças econômicas”, de forma a

priorizar o acesso à terra como forma acesso à moradia (LOPES, 2001 apud TIERNO, 2020).

Rolnik e Santoro (2013) expõem que esta lei “*revela uma concepção de zoneamento de interesse social definida como possibilidade de utilização de parâmetros distintos*”, havendo geralmente uma menor exigência se comparado às regras de parcelamento. Os preceitos por trás da adoção desta estratégia já eram bastante contestados à época da alteração da LF 6766/79, no entanto, se partia da tese de que “*a diminuição de exigências reduziria o custo de produção dos lotes para os empreendedores e consequentemente baratearia seu preço para os compradores*” (Idem, p. 3). Ao mesmo tempo, esta flexibilização institucionalizou a permissão de condições urbanísticas que poderiam ser inferiores para moradores de loteamentos populares com relação ao que era previsto para a produção “regular” do mercado.

Santoro (2012) chama a atenção para a ausência de instrumentos de qualificação desta expansão urbana por parte das legislações que dispõem sobre o parcelamento e uso do solo, o que contribui para a insuficiência de infraestrutura em parte dos territórios anistiados por processos de regularização. Sendo a expansão urbana um fenômeno que incide sobre o espaço urbano a partir de processos econômicos e sociais regionais, é também importante apontar para esta mesma ausência mencionada acima na escala do planejamento regional a nível estadual. Além disso, não há a exigência de um planejamento deste crescimento urbano, deixando a cargo dos municípios esta tarefa. Esta relação com o crescimento urbano tem

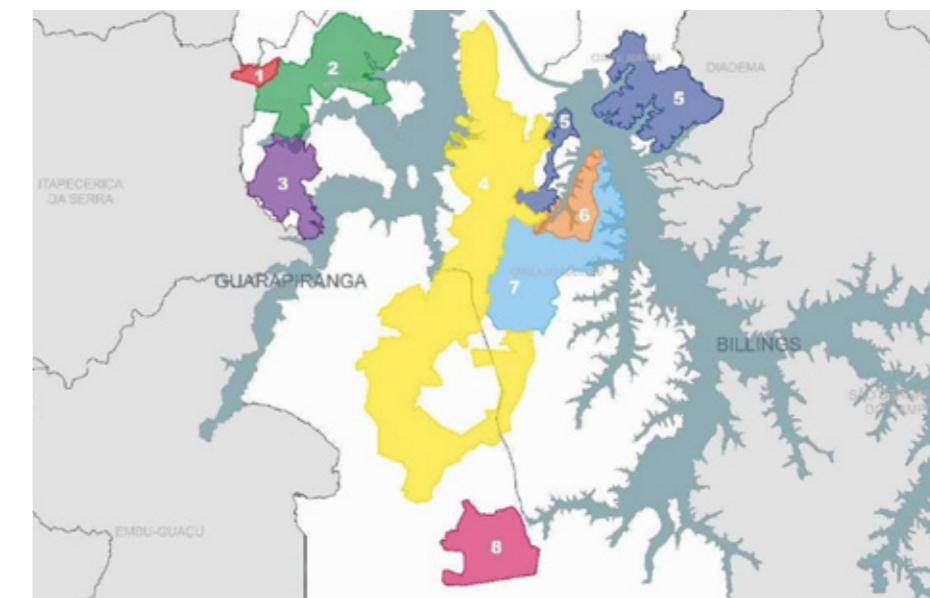


Figura 04 – Divisão dos Lotes do Programa Mananciais. Fonte: Programa Mananciais

uma incidência direta na paisagem das periferias urbanas, em que o parâmetro mínimo de ocupação do espaço é dado pelo cumprimento aproximado das condições previstas pela alteração da LF 6766/79 visando sobretudo a regularização fundiária e, assim, a segurança de posse. Este cumprimento não garante a futura qualificação da infraestrutura da região nem a qualidade construtiva das casas, especialmente uma vez que, como enfatiza Martins (2006), justamente a existência de grandes restrições à ocupação levam a ocupações irregulares em que a incidência legal é na prática e conceitualmente incoerente. “*Nessas condições, o conceito de “razoabilidade” parece permitir que se coloque a questão: irregular é o que se afasta dos termos da lei ou dos objetivos da lei?*” (MARTINS, 2006, p. 60).

A LF 6766/79 estabeleceu a estratégia de provisão de infraestrutura urbana custeada pelo loteador, para que, então, o Estado pudesse completar a urbanização com equipamentos e serviços (urbanização secundária) conforme seus recursos sobre terrenos reservados previamente no processo de loteamento (SANTORO, 2012). A reserva de terrenos públicos é definida conforme o percentual de área total loteada, o que implica, conforme Santoro (2012), em uma aplicação muito mais fácil do que se a lei fosse rígida em relação à qualidade urbana e à completude da urbanização.

Com isso, a autora enfatiza que a opção foi pela simplicidade, com o objetivo de que fosse facilmente seguida, no entanto “(...) a lei federal não foi crítica em relação a completude de uma “urbanização primária” [infraestrutura], e deixou

aos municípios o dever de fazer a “urbanização secundária” [equipamentos e serviços]” (*Idem*, p. 331). A grande demora na capacidade do Estado, agora através do município, de prover esta urbanização secundária aliada a ausência do poder público da provisão primária terminou por garantir, na realidade, o que Santoro (2012) chama de “urbanização incompleta”.

Em sua tese, Santoro (2012) observa que o planejamento da urbanização “viveu momentos onde há muita normatização, combinados com períodos de forte centralização política; viveu fases de muito recurso e financiamento para a construção do urbano no território acompanhadas de muita normatização nova e muita normatização que flexibiliza regras mais rígidas; e invariavelmente colheu, como resultado, a permanência de processos de extensão da urbanização incompleta e segregadora” (SANTORO, 2012, p. 30). Segundo a autora, isso se verifica também nas experiências mais recentes de estruturação das ocupações com padrão periférico — como urbanizações de favelas —, nas quais a permanência da urbanização incompleta se reproduz com intervenções setoriais desarticuladas e na dependência dos municípios de financiamentos federais e estaduais para o desenvolvimento urbano⁰⁸.

Esta dependência de financiamento tem como importante consequência, identificada por Santoro (2012), o reconhecimento da regulação do território como um instrumento flexível que se adapta às possibilidades de desenvolvimento urbano, pautadas pelo finan-

mento. Sendo assim, resultado mais direto do modelo de financiamento do desenvolvimento urbano do que pela legislação que estrutura o planejamento do crescimento urbano.

No caso da região dos mananciais ao sul da RMSP há uma correlação de forças particular, em que o município de São Paulo tem alguma capacidade própria de gestão e financiamento de obras de desenvolvimento urbano. O Programa Mananciais é criado nesta perspectiva e surge no final dos anos 1990 com foco na urbanização de assentamentos precários; regularização fundiária e atendimento habitacional (provisório e definitivo) de famílias reassentadas de áreas de risco ou de áreas em obras (SÃO PAULO, 2022b), dando continuidade e ampliando a atuação do Programa Guarapiranga. Com isso, tornou-se importante ator até o momento na coordenação da ação do Estado na área dos mananciais.

Este programa é parte de uma cooperação estadual e municipal, com empréstimos internacionais do BID e do Banco Mundial, em que cabe à prefeitura de São Paulo o gerenciamento do programa, fiscalização e contratação das obras, enquanto o Estado mobiliza recursos e capacidade executiva de suas autarquias, como a CDHU e a SABESP. Atualmente, o Programa Mananciais opera a partir de uma Secretaria Executiva vinculada à SEHAB⁰⁹, por sua vez, estruturada em três divisões: Divisão de Planejamento e Projetos em Mananciais; Divisão de Gestão de Obras em Mananciais; e Divisão de

Trabalho Social em Mananciais (SÃO PAULO, 2021b). Espacialmente, o programa é dividido em 8 lotes¹⁰ os quais englobam 70 assentamentos precários sobre os quais incidem, havendo uma construtora responsável pelas obras e contratação de projeto em cada lote¹¹.

Com relação a atuação do Programa nos últimos 20 anos, pode-se dividir as atividades em três fases. Segundo Ferrara (2013), a primeira fase corresponde aos anos de 2005 a 2008, com a complementação de urbanização de assentamentos precários de lotes de obras que não haviam sido concluídos durante o Programa Guarapiranga, além da inclusão de nove áreas novas. Nesta primeira fase, Bocutti (2018) informa que beneficiou diretamente 38 mil famílias e entregou 1.057 novas unidades habitacionais (UHs), ao custo de R\$ 485 milhões. A “Fase 2” do programa ocorreu durante o período de 2008 a 2012, no qual a definição das áreas foi informada pelo Plano Emergencial, relacionado às áreas identificadas como “de risco”. Atualmente o programa está na terceira fase de sua implementação, iniciada em 2012 e com conclusão programada a princípio para 2016. O orçamento inicial para as obras necessárias foi de cerca de R\$ 2,8 bilhões, contando com recursos da Prefeitura Municipal, do Governo Estadual (recursos do tesouro estadual e de empréstimos internacionais) e do Governo Federal (através do PAC-1), com a

definição de 64 núcleos de intervenção (organizadas em oito lotes de obras), beneficiando 46.445 famílias (BOCUTTI, 2018).

O Programa Mananciais está subordinado também aos parâmetros de uso e ocupação do solo estabelecidos a nível municipal. No caso do município de São Paulo, o principal instrumento de planejamento do ordenamento territorial é o Plano Diretor Estratégico. Elaborado pela primeira vez como plano estratégico em 2002, o plano tem como objetivo ordenar o desenvolvimento econômico e social do município em alinhamento com as competências e disposições previstas pelo Estatuto da Cidade. Para isso, mobiliza como principal estratégia de ordenamento espacial um instrumento já utilizado pelo planejamento municipal desde 1972¹², o zoneamento. O PDE 2002 é notório pela introdução das ZEIS no arcabouço de estratégias para a promoção da justiça social na cidade, já que foi o primeiro plano pós promulgação do Estatuto da Cidade, lei de 2001.

Em uma breve recapitulação Rolnik e Santoro (2013) contam que a ZEIS foi formulada “a partir da leitura crítica do processo de urbanização latino-americano produzida por vasta produção acadêmica a partir dos anos 1980, que apontava a segregação socioterritorial e desigualdade de acesso ao solo urbano urbanizado como elementos estruturais de um modelo de desenvolvimento urbano concentrador e excluente” (*Idem*, p. 2). Com isso,

08 Para mais informações, ver Cardoso e Denaldi (2018) neste [link](#). Acesso em 02/12/2022 às 18h58.

09 Decreto Municipal No 60.531/21.

10 Informação obtida a partir de apresentação feita em 21/10/2022 pela Coordenadora de Planejamento e Projetos em Mananciais a qual tivemos acesso em 08/11/2022 por e-mail (documento PDF).

11 Informação verbal obtida a partir de apresentação feita em 21/10/2022 pela Coordenadora de Planejamento e Projetos em Mananciais.

12 LM No 7.805/72.

a demarcação das ZEIS trabalhava a hipótese de ampliação do acesso à terra para populações que não encontram esta possibilidade no mercado a partir da intervenção sobre as regras de uso e ocupação do solo definidas pelo zoneamento municipal. Esta estratégia se construiu como contraponto ao reconhecimento da incidência da regulação urbanística sobre o processo de exclusão socioterritorial (ROLNIK; SANTORO, 2013; AFFONSO; DENALDI, 2012; FERREIRA; MOTISUKE, 2007; SANTO AMORE, 2013).

Com a ampla circulação de experiências de criação de instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo urbano visando a inclusão social, Santo Amore (2013) aponta iniciativas notórias que marcaram a constituição contemporânea das ZEIS, como as Prezeis, em Recife; o Profavela, em Belo Horizonte; e as AEIS em Diadema (Borrelli, 2015). Borrelli (2015) sintetiza que tais iniciativas tiveram como caráter fundamental comum realizar o esforço institucional de dispor sobre sua regularização fundiária e reconhecer formalmente assentamentos precários, que cresciam rapidamente em área e se consolidavam nos diversos municípios brasileiros. O papel deste reconhecimento da posse foi fundamental no resguardo do direito à moradia que — apesar de previsto na Constituição de 1988, bem como a Função Social da Propriedade — é frequentemente submetido ao direito à propriedade em conflitos fundiários.

Institucionalizado a nível federal através do Estatuto da Cidade¹³ (EC), o instrumento de regulação urbanística Zona Especial de Inter-

esse Social (ZEIS) configura um paradigma de incentivo ao acesso à terra urbanizada e ao direito à moradia para pessoas de baixa renda. Em linha com a municipalização do planejamento urbano proposta pela mesma LF, a ZEIS permite que o município demarque em seu território áreas estratégicas para a promoção da regularização fundiária e para a provisão habitacional de interesse social. Assim, de acordo com Rolnik e Santoro (2013), a ZEIS é comparada assim com a prática de *inclusionary zoning*, que tratam de “*programas, normas ou leis que exigem ou estimulam empreendedores privados a ofertarem habitação de interesse social em seus empreendimentos*” (ROLNIK; SANTORO, 2013, p.5).

A proposição das ZEIS no EC prevê a articulação entre este instrumento de zoneamento com outros instrumentos de regulação apresentados por esta mesma lei, de forma a pressionar proprietários de terras a disponibilizá-las para populações de baixa renda via regularização fundiária ou venda para construção de moradia social, ou a facilitar a desapropriação pelo poder público. Instrumentos notórios neste arcabouço que incide sobre a propriedade privada são o PEUC – Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório —; IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação com Dívidas Públicas; e o Direito de Preempção (BRASIL, 2001).

Este aporte institucional e de instrumentos urbanísticos a nível federal combinado com a expertise local da esfera municipal articulados pelo EC configurou um cenário de grandes expectativas para a transformação das cidades

brasileiras, como informa Yamaguti (2021), em que a ZEIS seria um mecanismo efetivo de intervenção na produção do espaço incidindo sobre aspectos centrais na reprodução das desigualdades urbanas. A mesma autora informa que este resultado era esperado com a:

“(i) da reversão de terras urbanas vazias para provisão de HIS; (ii) da regulação do preço da terra; (iii) da garantia de melhores localizações para os empreendimentos de HIS; e (iv) do aumento da produção de HIS pelo mercado imobiliário” (AFFONSO; DENALDI, 2012; FERREIRA; MOTISUKE, 2007; SANTO AMORE, 2013 apud YAMAGUTI, 2021, p. 2).

No entanto, com relação a esta articulação entre instrumentos, Santo Amore (2013) aponta para a formulação pouco detalhada da ZEIS quando comparada ao detalhamento de outros instrumentos previstos no EC, o que a fragilizaria como ponto de articulação. O autor levanta a hipótese de que isso talvez tenha se dado por conta da pouca interferência deste instrumento nas dinâmicas do mercado imobiliário quando comparado a outros instrumentos descritos pela LF 10.257/01, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Santo Amore (2013), no entanto, relata que apesar deste pouco detalhamento da ZEIS no texto da lei — que configuraria um caráter “secundário” em relação aos outros instrumentos — este instrumento teve imensa repercussão em “*manuals, cartilhas, guias e outras inúmeras publicações ao longo de toda a década de 2000*” (SANTO AMORE, 2013, p. 117).

Com anseios de transformação nos processos de produção do espaço urbano, de forma a qualificar as vastas e populosas periferias urbanas, as primeiras ZEIS tiveram como objeto de demarcação territórios já ocupados. Este tipo de demarcação que reconhece o espaço informal e dispõe sobre sua regularização fundiária — e possível urbanização — foi categorizado como “ZEIS de Regularização”. Esta categoria se dá em distinção à inovação paradigmática introduzida pelo Plano Diretor da Prefeitura de Diadema de 1994 — durante a gestão de José Augusto Ramos (PT) —, em que as ZEIS¹⁴ foram utilizadas para demarcar áreas em processo de desindustrialização e vazios intraurbanos priorizando a provisão de habitação social em empreendimentos nestes gravames (BORRELLI, 2015). Esta utilização das ZEIS para criar uma reserva de terras para empreendimentos de habitação social foi rapidamente reconhecida e empregada por outros municípios. Tratando-se de propor o adensamento com provisão de moradia social sobre áreas subutilizadas em regiões dotadas de infraestrutura, foram chamadas de “ZEIS de Vazios”.

Estes dois tipos de ZEIS estão presentes em muitos Planos Diretores aprovados após 2001, configurando uma importante classificação para a análise da aplicação deste instrumento nos últimos 21 anos. Rolnik e Santoro (2013) apontam que, segundo a Pesquisa de Indicadores Municipais (MUNIC) de 2009 realizada pelo IBGE, 1.489 cidades do país possuíam leg-

¹³ LF 10.257/01.

¹⁴ O Plano Diretor de Diadema de 1994 chamou as ZEIS de AEIS – Área Especial de Interesse Social -, assim, não se trata de um outro instrumento, mas de uma alteração pontual na nomenclatura.

islação específica sobre área ou Zona de Interesse Social. Apesar desta difusão, as autoras apresentam a avaliação do conteúdo dos Planos Diretores elaborada pela Rede de Avaliação e Capacitação para a implementação dos Planos Diretores, a qual revela uma comprometedora simplicidade na forma como o instrumento é estruturado. O estudo revelou que uma boa parte dos municípios não tinham ao menos demarcado em mapa as áreas de ZEIS, e, dentre o que o fizeram, maioria da ZEIS apresentavam-se apenas como de regularização de assentamentos precários.

O município de São Paulo representa um dos casos em que as ZEIS foram implementadas de forma coesa no seu planejamento urbano, refletindo a capacidade técnica do município. Ainda assim, existem muitos pontos frágeis, em linha com a desarticulação apontada por Santo Amore (2013). Particularmente na estruturação do primeiro Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo, as ZEIS são definidas como:

“Art. 171 — As Zonas Especiais de Interesse Social — ZEIS são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social — HIS ou do Mercado Popular — (...) incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local, (...)” (SÃO PAULO, 2002).

Nesta definição é notória a preocupação com a “urbanização secundária” (SANTORO, 2012) e com a consolidação da propriedade dos mora-

dores, mas não há menção direta à promoção da “urbanização primária” como uma prioridade. Assim, há uma importante diferença entre a grafia de ZEIS em áreas dotadas de infraestrutura daquelas em que esta é insuficiente, uma vez que o PDE 2002 reconhece a necessidade desses gravames tanto em regiões centrais como periféricas. Em uma tentativa de alinhar a proposição das ZEIS com as diversas estratégias presentes no PDE 2002, estas são categorizadas em quatro tipos, sendo eles:

ZEIS 1, “áreas ocupadas por população de baixa renda abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular (...)” (SÃO PAULO, 2002).

ZEIS 2, “áreas com predominância de glebas ou terrenos não edificados ou subutilizados, conforme estabelecido nesta lei, adequados à urbanização (...)” (SÃO PAULO, 2002).

ZEIS 3, “áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos (...)” (SÃO PAULO, 2002).

ZEIS-4, “glebas ou terrenos não edificados e adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais, ou de proteção ambiental, (...) destinados a projetos de Habitação de Interesse Social promovidos pelo Poder Público (...) para o atendimento habitacional de famílias removidas de áreas de risco e de preservação permanente, ou ao desadensamento de assentamen-

tos populares definidos como ZEIS 1 (...)” (SÃO PAULO, 2002).

As ZEIS definidas pelo PDE de 2002 podem ser facilmente categorizadas dentro da tipificação apresentada anteriormente, sendo “ZEIS de Regularização” as ZEIS 1 e ZEIS 3 – respectivamente apelidadas de “ZEIS em Periferias” e “ZEIS em área central” – e “ZEIS de Vazios” as ZEIS 2 e ZEIS-4.

A ZEIS-4 é particularmente complexa, por tratar-se do instrumento que busca conciliar os parâmetros de uso e ocupação do solo estabelecidos pela LPM com o projeto municipal. Diferentemente das ZEIS 2 que constituem “ZEIS de Vazios” em sua configuração original, as ZEIS-4 tentam responder aos grandes impactos previstos pelas remoções em áreas de mananciais com a reserva de terras adequadas à urbanização para empreendimentos de habitação social. Neste sentido, a ZEIS-4 trata-se da ZEIS mais bem estruturada, pois se articula estruturalmente a outras políticas — LPM e Programa Mananciais — quando comparada às outras ZEIS, menos específicas.

No município de São Paulo a aplicação deste instrumento não se deu sem desilusões com relação às expectativas mencionadas acima pela pesquisadora Yamaguti (2021). Segundo Caldas (2009 apud BORRELLI, 2015), os anos seguintes à aprovação do PDE de 2002 foram bastante turbados com relação a aplicação das ZEIS. Primeiramente, houve a alteração – já prevista – na demarcação de perímetros com a aprovação da lei específica de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LM 13.885/04 – bem como a definição

dos parâmetros aplicáveis a empreendimentos nestas zonas. Em seguida foram expedidos os decretos municipais 44.667/04 e 45.127/04, o primeiro dispondo sobre ZEIS e HIS e o segundo alterando o primeiro (BORRELLI, 2015).

Ainda nos últimos anos, uma série de decretos municipais foram expedidos dispondo sobre ZEIS, um revogando o outro e trazendo novos parâmetros para a regulação urbana em ZEIS. O Decreto 54.074/13 foi revogado e substituído em janeiro de 2016 pelo Decreto 56.759/16, que por sua vez foi revogado e substituído em outubro do mesmo ano pelo Decreto 57.377/16, que por sua vez teve incisos revogados pelos decretos 57.766/17 e 58.106/2018 até ser revogado completamente pelo Decreto 59.885/20. Este último, por fim, estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, e normas edilícias para HIS, HMP, EHIS, EHMP e EZEIS, nos termos do PDE 2014, LPUOS 2016 e COE 2017, o que se fez necessário considerando a necessidade de atualização normativa em face numerosas alterações que dispõe sobre estes objetos.

A necessidade de se rediscutir a regulamentações sobre a produção de HIS em ZEIS esteve em pauta continuamente nos últimos 20 anos, como demonstrado pelos sucessivos decretos. Segundo Borrelli (2015), um documento referencial é o “Parecer técnico Inquérito Civil 277/2013”, em que foram sinalizadas “distorções” entre os objetivos das ZEIS e as novas ocupações. Dentro as distorções apontadas, a autora destaca a ocupação de ZEIS com empreendimentos habitacionais voltados para famílias de alta renda; a

ocupação – por vezes integral — de ZEIS com equipamentos públicos; e a ausência de novos empreendimentos em ZEIS-4.

Os dois últimos pontos do parecer apresentado por Borrelli (2015) têm particular relevância para o estudo das transformações em ZEIS-4. Como será apresentado mais à frente neste trabalho, é notória a presença de equipamentos públicos – particularmente EMEFs e CEUs – em áreas demarcadas como ZEIS-4 próximas de eixos viários importantes. Embora em alguns casos os equipamentos ocupem a totalidade dos gravames, Borrelli (2015) informa que a Prefeitura Municipal de São Paulo se posicionou afirmando que não se trata de um equívoco, uma vez que estes usos são permitidos pela LM 13.885/04. A autora, em entrevista com Alexandre Delijaicov e Tereza Herling, é informada de que a escolha dos terrenos para a construção dos CEUs não teve como critério a demarcação como ZEIS-4, mas, sim, a qualidade do terreno de ser adequado à urbanização. Ainda, com relação às EMEFs, a autora entrevista Ana Lúcia Ancona, que admite a instalação de usos institucionais em ZEIS-4 para “*evitar a consolidação de guetos em locais já com grandes índices de vulnerabilidade social, marcados pela autoconstrução e a ausência de equipamentos sociais*” (BORRELLI, 2015, p. 101).

Além disso, desde 2013 houve uma significativa quantidade de ocupações informais de terrenos demarcados como ZEIS-4, momento seguido pela construção de um grande conjunto

em ZEIS-4 com financiamento do PMCMV, o que Bocutti e Wakimoto (2019) indicam como sendo o fim do período de inércia das ZEIS-4. Em uma reflexão sobre a mobilização efetiva das “ZEIS de Vazios”, Rolnik e Santoro (2013) e Borrelli (2015) informam que essas ZEIS foram usadas para: a ampliação da oferta de terras para produção de HIS; evitar remoções forçadas ao apresentar um local viável de produção de habitação antes da expulsão; ganhar escala de produção ao combinar com políticas habitacionais de financiamento à demanda, como o PMCMV; assim como também foram usadas para continuar a forma padrão de produção de unidades habitacionais na cidade, “*mais do mesmo*”, reproduzindo a precariedade em uma zona especial.

Se por um lado as ZEIS-4 estiveram ausentes de produção de HIS em seus gravames até 2015, as demais ZEIS demarcadas pelo Município de São Paulo tiveram distintas dinâmicas imobiliárias na ocupação de seus perímetros. De forma a investigar este panorama de dinamização imobiliária nas ZEIS, Yamaguti investiga a dimensão deste mercado nas “ZEIS de Vazios” da Zona Leste de São Paulo¹⁵ (YAMAGUTI, 2019b; YAMAGUTI, 2021). A autora pauta sua pesquisa a partir da discussão conceitual que envolve a Habitação de Interesse Social, sendo esta responsabilidade de definição dos municípios conforme suas realidades sociais, em linha com a descentralização do federalismo brasileiro (YAMAGUTI, 2019a).

¹⁵ Apesar da área de estudo não contemplar ZEIS-4, considera-se relevante a contribuição da pesquisadora com relação a discussão associada a conceituação de HIS, dinâmicas imobiliárias e a mobilização das ZEIS para a provisão de moradia social.

No município de São Paulo, o PDE de 2002 (SÃO PAULO, 2002) define HIS como sendo habitações destinadas a famílias com renda mensal de até 6 salários-mínimos e alguns critérios referentes aos cômodos desta unidade. Além disso, é criada também a HMP, destinada a famílias com até 16 salários-mínimos. Tanaka (2018) e Yamaguti (2019b) apontam para a “*perda de aderência*” destas modalidades com relação ao seu público-alvo por conta da valorização real do salário-mínimo nos anos seguintes à promulgação do PDE 2002, assim como a notável insuficiência do Poder Público em controlar a destinação destas unidades.

Este cenário é decisivo na revisão do PDE 2014 (SÃO PAULO, 2014), em que o conceito de HIS é dividido entre HIS 1 – ou HISP, sendo Habitação de Interesse Social Prioritária – para famílias com renda mensal de R\$3.300¹⁶ e teto de atualização de 3 salários-mínimos; HIS 2, destinada a famílias com renda mensal entre R\$3.300 e R\$6.600, com teto de atualização de até 6 salários mínimos; e HMP, por sua vez, teve a renda familiar alterada para R\$6.600 até R\$11.000 sendo o teto máximo 10 salários mínimos – uma redução significativa com relação aos 16 SM definidos pela legislação anterior. Além destes parâmetros, a área útil prevista para unidades de qualquer modalidade destas moradias sociais é estabelecida como sendo entre 24 m² e 70 m², ante a indefinição prevista no PDE anterior. Yamaguti (2021) aponta, ainda, para a importância da manutenção com a revisão do PDE da isenção de pagamento de

OODC para qualquer forma de moradia social, seja em ZEIS ou não.

Esta não articulação das ZEIS diretamente com instrumentos de desvalorização da propriedade também previstos no EC corroboram a tese de Santo Amore (2013) da fragilidade e ineficiência da ZEIS ante as expectativas criadas com a sua institucionalização a nível federal. Esta crítica é reiterada pela baixa construção de HIS em ZEIS até então, cujo cenário exitoso seria resultado necessariamente de uma gestão favorável e de um mercado imobiliário aquecido (SÃO PAULO, 2013; ROLNIK; SANTORO, 2013; BORRELLI, 2015).

Especialmente com relação a este último ponto, a criação do PMCMV estabeleceu um cenário extremamente favorável, em que se aumentou de forma sem precedente a quantidade de recursos – financiamento da compra e subsídio da construção –, causando um superaquecimento do mercado imobiliário para moradia social (FIX, 2011 opud YAMAGUTI, 2021).

Ainda que haja grande confluência entre a política habitacional federal, a forma de produção do mercado imobiliário e a política municipal, as novas restrições – ou maior especificação – previstas pelo PDE 2014 culminam em uma “*válvula de escape*” para uma produção imobiliária aos moldes da legislação predecessora — menos restritiva — com a criação de uma “ZEIS de Vazios” nova, a ZEIS-5 (SÃO PAULO, 2014). De acordo com Borrelli (2015), a pressão pela criação das ZEIS-5 tinha como preocupação central a atratividade dos empreendi-

¹⁶ Valores atualizados conforme o Decreto Municipal 60.066/21.

mentos combinados em ZEIS, os quais tinham as unidades de HMP e R2V desvalorizadas com a vinculação à HIS, além da também maior morosidade de aprovação em ZEIS. A autora cita ainda que as isenções de pagamento de outorga onerosa existiam para empreendimentos de HIS também fora de ZEIS, o que tornava menos incentivante ainda a produção neste gravame (SECOVI, 2013 apud BORRELLI, 2015). Esta concessão da criação das ZEIS-5, vai na contramão da importância de se associar a produção de HIS à maior concentração do déficit habitacional, ou seja, para famílias com renda mensal de 0 a 3 salários-mínimos (YAMAGUTI, 2019a). Este fato marca, também, a insuficiência do aparato jurídico-urbanístico, mesmo ante a inédita mobilização de recursos à habitação para inverter ou influenciar na lógica desigual de produção do espaço urbano (MATICATO, 2014; KLINK; DENALDI, 2015 apud YAMAGUTI, 2021).

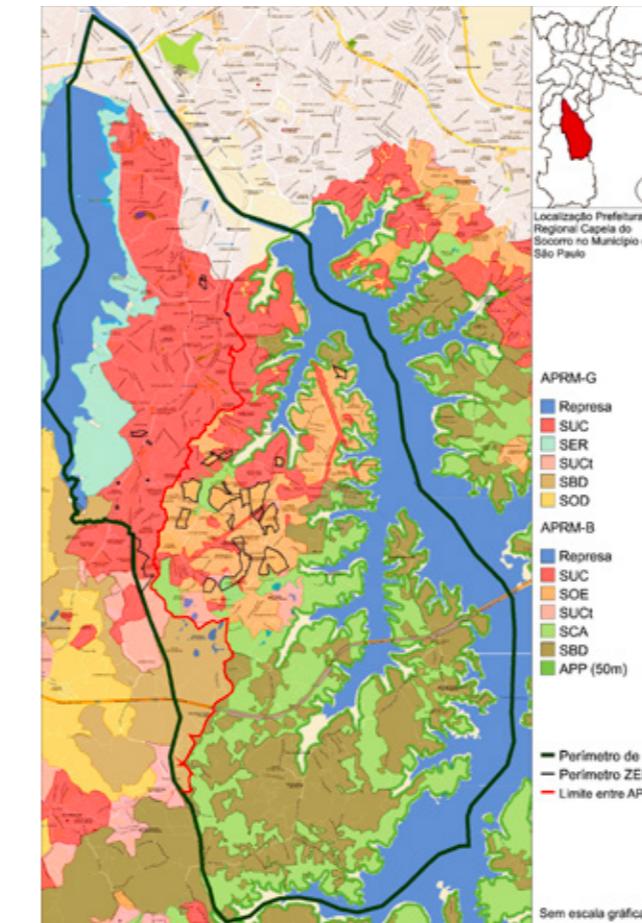
Já com relação às ZEIS-4, a revisão do PDE em 2014 e da lei de zoneamento trouxe mudanças, uma vez que agora passaram a incorporar os parâmetros definidos pelas leis específicas da Guarapiranga e Billings. Apesar do maior alinhamento com a legislação estadual, hierarquicamente superior, não houve grande impacto na dinâmica imobiliária em ZEIS-4, uma vez que a aprovação continuava sendo feita pela CETESB. Se Borrelli (2015) relata repetidamente a irrigosória incidência de projetos de HIS sobre ZEIS-4, Bocutti em 2018 e o presente trabalho apresentam uma dinamização deste cenário.

Ao se aproximar das ZEIS-4, Bocutti (2018) realiza o exercício de justapor os parâmetros de ocupação previstos nas leis específicas com aqueles definidos pela lei municipal. No mapa **Mapa 04** é possível observar a sobreposição das ZEIS-4 sobre os zoneamentos da APRM-B e APRM-G. Com relação a sobreposição com a APRM-G, as ZEIS-4 estão localizadas sobre a Subárea de Ocupação Urbana Consolidada (SUC) e Subárea de Ocupação Urbana Controlada (SUCt), ambas componentes da Área de Ocupação Dirigida. Com relação a APRM-B, por sua vez, as ZEIS-4 se sobreponem a Subárea de Ocupação Especial (SOE) e Subárea de Ocupação Urbana Consolidada (SUC).

A partir da **Figura 05**, Bocutti (2018) compara os parâmetros previstos para as ZEIS-4 com as subáreas da APRM-G, em que observa que a Lei Específica Guarapiranga é mais restritiva quanto ao coeficiente de aproveitamento e ambas são equivalentes com relação à destinação de área permeável por lote, mas o lote mínimo previsto pela lei específica tem dimensões mais restritivas que aquele definido pela LPUOS municipal. Já ao comparar as ZEIS-4 e as subáreas da APRM-B, a legislação municipal se mostra mais restritiva com relação ao coeficiente de aproveitamento, assim como destinação mínima de área permeável. A Lei estadual da Billings é mais restritiva apenas com relação ao tamanho do lote mínimo — dotados os 250 m² conforme da LF 6766/79.

O autor enfatiza que as divergências entre as legislações dificultam a compreensão dos parâmetros e facilmente induz leigos a erros

ao projetar, adicionando mais uma camada de morosidade no processo de aprovação de projetos (BOCUTTI, 2018). Como esclarece, um empreendimento de HIS em Capela do Socorro será licenciado sob o aspecto da edificação e loteamento pela municipalidade e por órgãos estaduais sob o aspecto ambiental, tendo que atender às exigências e parâmetros de ambos.



Mapa 04 – Localização das ZEIS-4 nas APRMs na Capela do Socorro. Fonte: Bocutti, 2018

APRM	Subáreas de Ocupação Dirigida	Índices urbanísticos		
		C.A.	Índice de Imp. Máx.	Permeabilidade (%)
APRM-G	SUC	1,0	0,8	-
	SUCt	-	-	250
APRM-B	SUC	2,5	-	15
	SOE	0,2	-	90
ZEIS 4	SCA	-	-	5.000
	APP (50m)	1,0 / 2,0*	-	20
* Conforme o Decreto Municipal 57.377/2016, o C.A. básico é 1,0 e o máximo é 2,0				

Figura 05 – Parâmetros urbanísticos das APRMs e a ZEIS-4 na Capela do Socorro. Fonte: Bocutti, 2018

2. Escala da Capela do Socorro

O sul da Região Metropolitana de São Paulo é marcado por dois grandes corpos d'água que se estendem até as proximidades da crista da Serra do Mar, conectando a densa mancha urbana de São Paulo com os arredores rurais ([Mapa 05](#)). A oeste, o menor destes reservatórios é também o mais antigo. Com obras concluídas em 1908 ([Whately et al., 2008](#)), a Represa Guarapiranga marca um momento crucial na história paulistana, em que a paisagem da região passa a ser objeto de grandes obras de engenharia visando a articulação de sistemas regionais para viabilizar o desenvolvimento da cidade.

A década de 1920 é um momento de grandes investimentos na infraestrutura hídrica metropolitana, em que obras estudadas desde o final do século XIX foram executadas. Após a construção da Represa Guarapiranga, apenas 17 anos mais tarde, em 1925, houve o início das obras de construção da Represa Billings ([SÃO BERNARDO, 2020](#)). Assim como sua predeces-

sora, o principal objetivo de represamento das águas era a geração de energia elétrica. O nome da represa é dado em homenagem ao engenheiro Asa White Kenney Billings, responsável pela avaliação e implementação do “Projeto da Serra”⁰¹ para a empresa canadense *The São Paulo Railway Light & Power (Light)* — que naquele momento detinha a concessão nacional do sistema de energia elétrica ([idem](#)).

O primeiro trecho da Represa Billings — acima da barragem de Rio das Pedras — passou a permitir ainda em 1926 o funcionamento da Usina Henry Borden, em Cubatão, e, no ano seguinte, 1927, foi completamente inundada a Represa Billings com a finalização da construção da Barragem do Rio Jurubatuba (Pedreira) ([SÃO BERNARDO, 2020](#)). No ano seguinte, 1928, houveram dois marcos importantes na infraestrutura hídrica da metrópole paulistana. Primeiramente, a Represa Guarapiranga passou a ser utilizada como reservatório



Figura 06 – Barragem na Rod. Anchieta que divide a Represa Billings. Fonte: [neste Link](#)



Figura 07 – Vista das margens da Represa Billings. Fonte: [neste Link](#)

para o abastecimento de água potável e, em segundo lugar, foi também o ano em que iniciaram as obras de retificação do Rio Pinheiros ([idem](#)).

Com esta recapitulação, considero pertinente apresentar o quanto recente é a estruturação da região sul da RMSP a partir destes dois grandes corpos d'água. Também, que a lógica por trás da construção destas grandes infraestruturas foi a estabilidade e autonomia energética promovidas pela empresa privada que possuía o monopólio sobre todo o sistema de energia elétrica no momento, a Light. Este parece ser um ponto importante, pois a preocupação com a provisão de água potável passa a ser uma preocupação apenas após a criação do sistema para a produção energética.

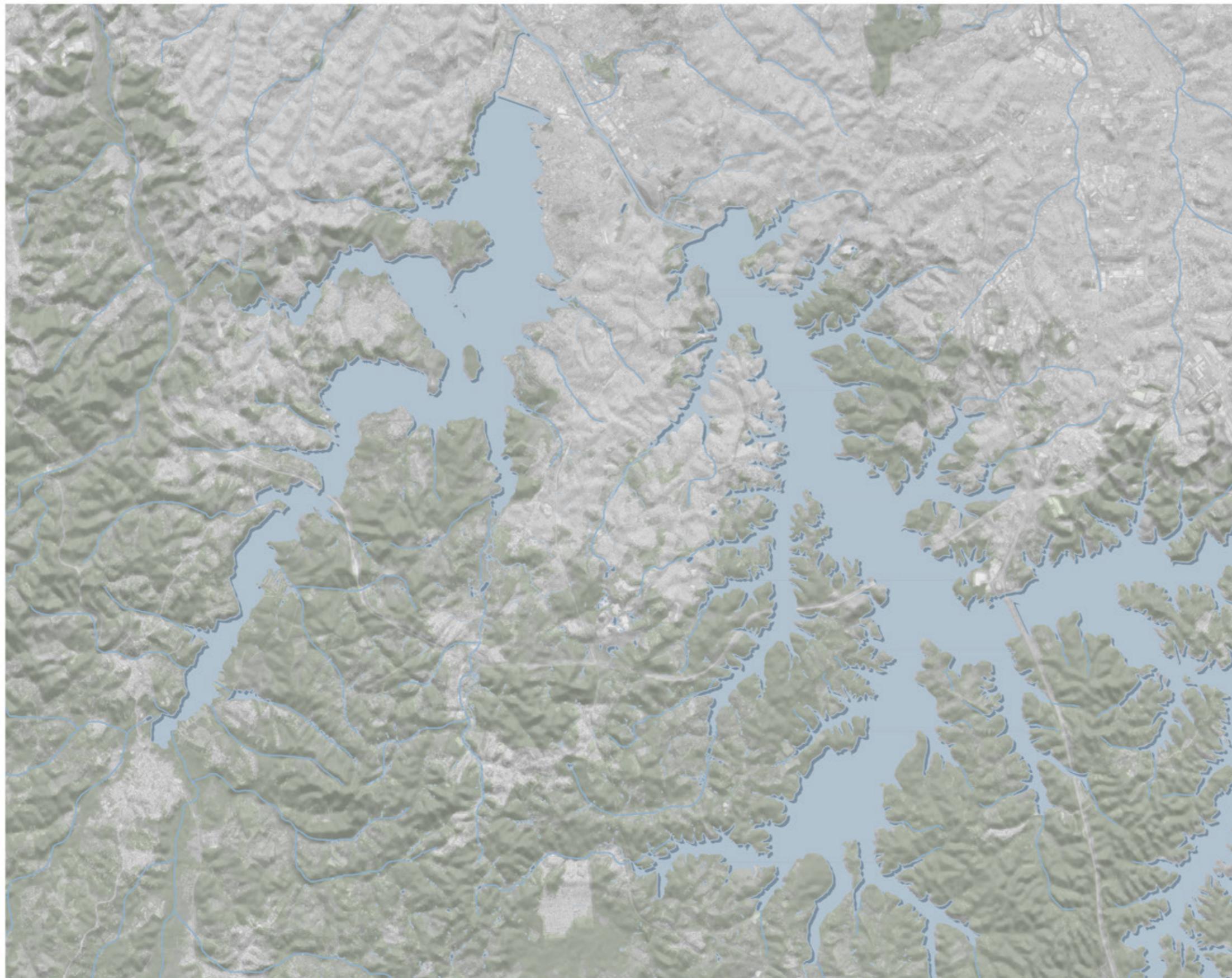
Com o grande aumento populacional na cidade de São Paulo na primeira metade do século XX, aumento da atividade industrial nas várzeas e com as inovações tecnológicas relacionadas à eletricidade, há neste momento um aumento significativo na demanda por energia

e por água potável. A década de 40 é marcada pela obra de reversão do curso do Rio Pinheiros, com a Usina da Traição, e o consequente aumento da capacidade de vazão e geração de energia elétrica do sistema. Esta intervenção brutal no regime hídrico teve muitas consequências graves para a RMSP, sendo talvez a principal delas a condução das águas contaminadas por efluentes industriais e domésticos de São Paulo para a Represa Billings ([SÃO BERNARDO, 2020](#)). Se neste momento as águas já eram utilizadas para o consumo humano por bairros dos arredores, esta contaminação configurou uma crise de saúde regional ([SÃO BERNARDO, 2020](#)). Assim, sob a rodovia Anchieta, foi construída uma barragem que permitiu a separação a oeste, da água contaminada, da água adequada ao consumo, a leste ([Figura 06](#)).

Esta divisão tem um impacto direto na paisagem natural e humana da região sul, criando uma grande desigualdade nas condições dos bairros ao redor do Corpo Central (Oeste), do Braço Rio Grande (Leste). A região ao redor do

⁰¹ O projeto consistia em aproveitar o desnível da Serra do Mar para geração de energia elétrica em Cubatão ([SÃO BERNARDO, 2020](#)).

Cidade entre lagos



0
2,5
5 km
1:120.000

Mapa 05 – Cidade entre lagos. Elaboração Martim Furtado Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; IDESP; TOPODATA

Corpo Central passa a compor a continuidade da mancha urbana da RMSP logo após esta obra, nos anos 1950 ([Mapa 02](#)). Isso significa que desde o primeiro assentamento, os moradores das proximidades da Billings tem suas vidas rodeadas por águas insalubres. Isso é agravado, ainda, pelos estreitos braços d'água formados pelo reservatório entre os morros, que por sua vez diminuem a velocidade de escoamento da água e criam concentrações altas de poluentes nestes braços que adentram os bairros. Assim, é possível compreender a paisagem que encontramos à beira da Billings hoje em dia, em que a cidade é construída de costas para as águas do reservatório e o encontro com esta água contaminada resta para as famílias mais vulneráveis construírem suas casas.

Já a Represa Guarapiranga tem outra história por trás da ocupação de suas margens a leste, na Capela do Socorro. A década de 1930 foi marcada pelo grande crescimento industrial e consolidação da centralidade de Santo Amaro, logo na proximidade da confluência dos rios Guarapiranga e Jurubatuba, que formam, respectivamente, as represas Guarapiranga e Billings. Como dito antes, neste mesmo período, em 1928, a Guarapiranga tem sua existência ressignificada a partir de sua inclusão no sistema de fornecimento de água potável para a RMSP ([SÃO PAULO, 2010a](#)). Assim, com a necessidade de garantia da qualidade das águas, as margens da Guarapiranga tornam-se um local em que é possível haver um contato saudável com a paisagem lacustre. É neste momento que são construídos loteamentos logo ao sul do bairro do Socorro cujo intuito era “ofere-

cer ao cidadão paulistano uma opção de lazer náutico” ([SÃO PAULO, 2010b](#)). São criados, assim, os bairros de Interlagos, Veleiros, Riviera Paulista e Rio Bonito ([SÃO PAULO, 2010a](#)), cujo desenho urbano se vira de frente para as águas. O principal eixo de desenvolvimento desta estratégia é a Av. Atlântica, que beira a represa.

Assim, configura-se uma grande diferença entre a ocupação da Capela do Socorro a partir da proximidade com os corpos d'água que cercam a região. Se por um lado as margens da Billings são indesejadas por conta da contaminação, a beira da Guarapiranga é objeto de empreendimentos imobiliários de grande porte para as elites da cidade, com promoção de lazer de luxo, como os clubes náuticos e do Autódromo de Interlagos ([1940](#)).

Atualmente, pode-se facilmente observar esta divisão em uma breve pesquisa dos equipamentos de lazer na região, na qual é possível observar a concentração de clubes e sociedades esportivas às margens da Guarapiranga ([Figura 08](#)). Esta divisão também pode ser observada nos mapas apresentados mais à frente neste trabalho, no capítulo Miolo de ZEIS-4. Curiosamente, a divisão administrativa dos distritos da Capela do Socorro parece refletir esta divisão ([Mapa 06](#)). O distrito do Socorro parece corresponder quase perfeitamente aos loteamentos promovidos para municípios de alta renda e lazer aquático, enquanto o distrito da Cidade Dutra parece contornar o Socorro englobando os bairros que se expandem a partir desta primeira ocupação. Este distrito corresponde a uma península da Represa Billings, mas se

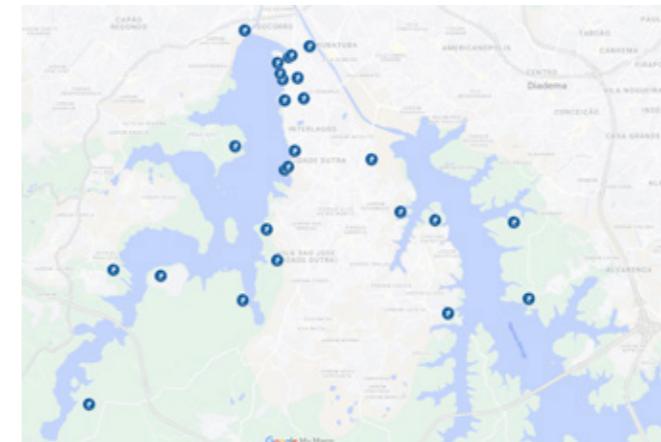


Figura 08 – Clubes e sociedades esportivas identificados pelo MyMaps. Elaboração Própria

estende a oeste incorporando em seu território toda a margem da Guarapiranga deste Interlagos até Varginha. De acordo com São Paulo ([2010c](#)), a região foi ocupada no final dos anos 1940 com a promoção de loteamentos pela Light e pela Auto Estrada S.A.⁰² para abrigar seus funcionários.

O distrito do Grajaú, por sua vez, corresponde ao restante do território da Subprefeitura da Capela do Socorro, a toda ocupação a leste da linha de trem ao sul do Terminal Grajaú. O distrito é notável não só pelo seu extenso território e por ser um dos mais populoso de toda Cidade de São Paulo, mas também por encontrar-se desde os anos 1970 na fronteira entre a urbanização e a área rural.

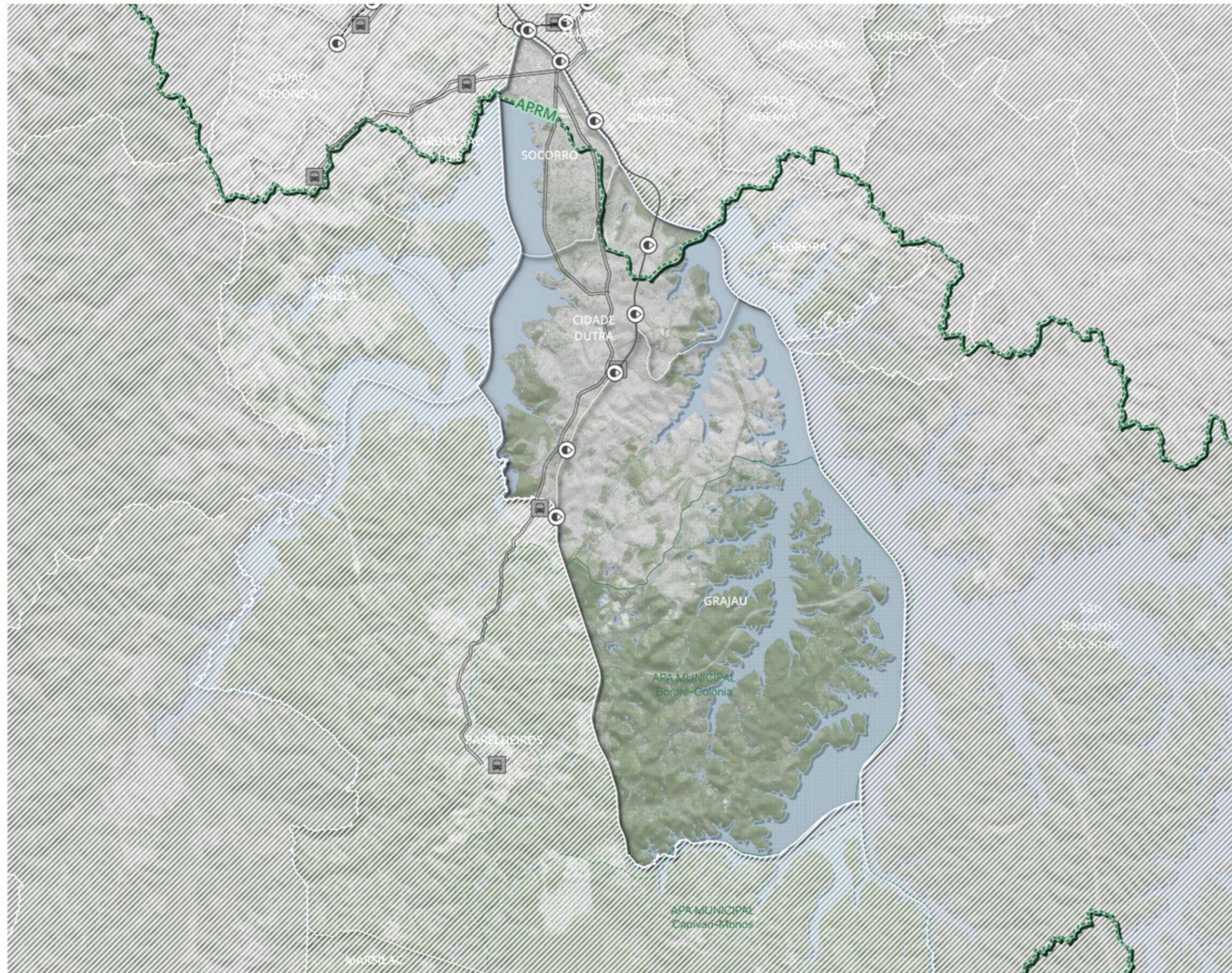
Em termos geográficos, o distrito é composto por duas grandes penínsulas que se estendem para dentro da Represa Billings — Cocaia e Bororé — que são divididas, por sua vez, por braços d'água da represa homônimos. A península do Cocaia, primeiramente, é dens-

amente urbanizada e tem a paisagem marcada por uma contínua expansão de territórios autoconstruídos permeados por conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público em momentos diferentes. A península do Bororé, por sua vez, é chamada comumente de “Ilha do Bororé”. Apesar de não ser uma ilha, o nome denota o isolamento desta região com relação ao restante do Grajaú, ao qual é ligada por uma balsa gerida pela SPTrans. Com esta cisão parcial, trata-se de uma península que é ocupada principalmente por chácaras, pequenos centros urbanos, algumas propriedades de pequenos agricultores e pedreiras. Esta península é cortada ao meio pelo Rodoanel Mário Covas, que cruza o sul da Capela do Socorro de leste a oeste sem conectar-se às vias da região.

O processo de ocupação do Grajaú se deu principalmente entre os anos 1960 e 1970, como será explorado mais adiante no capítulo “Escala do Miolo de ZEIS”. Se este momento é marcado pela extensa expansão urbana impulsionada por um mercado popular de loteamen-

02 Empresa que realizava transporte público à época ([SÃO PAULO, 2010c](#)).

Inserção da Subprefeitura da Capela do Socorro



0
2,5
5 km
1:120.000

Mapa 06 – Inserção da Subprefeitura da Capela do Socorro. Elaboração Martim Furtado
Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

tos irregulares, não dotados de infraestrutura urbana, adquiridos por crédito e fundamentados na autoconstrução, autores como Rolnik e Bonduki (1982 apud VIANA, 2020) identificam nos anos seguintes um progressivo esgotamento deste processo. Os autores identificam este esgotamento com o grande aumento de ocupações de terra organizadas e ampliação das favelas, ambos modelos mais densos de ocupação do solo. O motivo principal apresentado pelos autores é o relato da diminuição da oferta de lotes populares devido às novas exigências da legislação urbana, levando ao seu encarecimento. Isso pode ser observado no [Mapa 02](#) com a mancha urbana não se espalhando tanto e sim preenchendo os vazios urbanos existentes.

Já na década de 90 verifica-se uma mudança neste padrão de expansão urbana, com a pulverização de pequenos assentamentos nas áreas rurais de toda a região metropolitana. Isso se verifica também no Grajaú, ainda que não seja o local que apresente este padrão da forma mais intensa. Este fenômeno é condizente com a análise de Santoro (2012), que informa que nas “áreas onde nunca se teve a agricultura voltada para exportação, geralmente áreas de mananciais, estâncias turísticas, entre outros, a urbanização se dá dispersa em diversos pontos sobre o território” (*Idem*, p. 23). Os anos 1990 também são marcados pelo início das atividades da recém criada CPTM — em 1992 —, que dinamizou a ligação entre o Grajaú e as centralidades a norte — Santo Amaro e Pinheiros.

Atualmente, a região do Grajaú apresenta um ritmo de crescimento menor que no

início dos anos 2000, como grande parte das periferias da cidade de São Paulo. Sobre este crescimento no momento, Borrelli (2015) nos apresenta que se dá “com população pobre e sobre áreas com pouca infraestrutura urbanas, que continuam recebendo migrantes recentes” (BORRELLI, 2015, p. 45). A forma como esse crescimento tem se dado parece se aproximar da ocupação após os anos 70, como identificado por Marques (2013 apud BORRELLI, 2015, p. 45) que afirma a não continuidade do “processo intenso de expansão horizontal da cidade ao Sul” apesar de poder se observar “o adensamento e a consolidação de várias das áreas já ocupadas”. Esse fenômeno se verifica na [Figura 09](#), em que se vê a diminuição do crescimento populacional em toda a Subprefeitura da Capela do Socorro. Com relação à sua população, a [Figura 10](#) apresenta a alta porcentagem de moradores jovens (26,4% até 14 anos) no Grajaú ante apenas 6,3% dos moradores com mais de 60 anos de idade. Além das proporções estarem maiores do que no restante do município, a [Figura 11](#) revela que a grande maioria dos jovens se encontra nas regiões de menor renda no Grajaú, enquanto os moradores mais velhos da Capela do Socorro estão quase exclusivamente nos arredores de Interlagos.

Quando comparado ao restante da cidade, o Grajaú apresenta índices de maior precariedade urbana e habitacional. Ainda que bastante defasados, os dados do último censo disponível, de 2010, nos apresenta um cenário referencial para situar o distrito ante o restante do município de São Paulo. Com relação à infraestrutura de saneamento, em 2010, 27,5% dos domicílios do distrito não tinham acesso

Figura 09 – Taxa de crescimento populacional ao ano. Fonte: SÃO PAULO, 2016

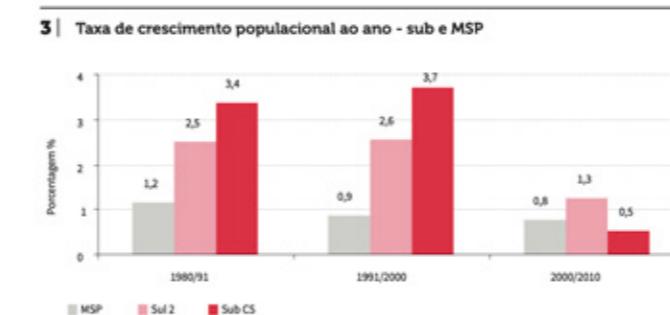


Figura 10 – Percentual de participação das faixas etárias de 14 anos e 60 e mais. Fonte: SÃO PAULO, 2016

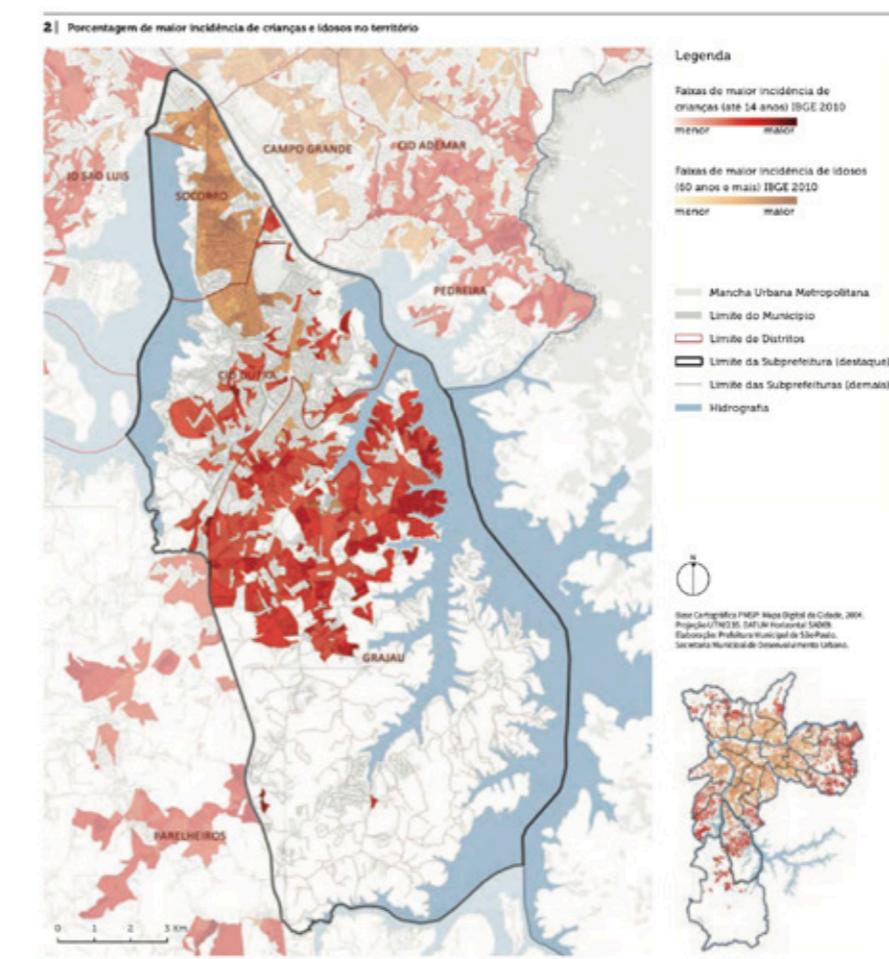
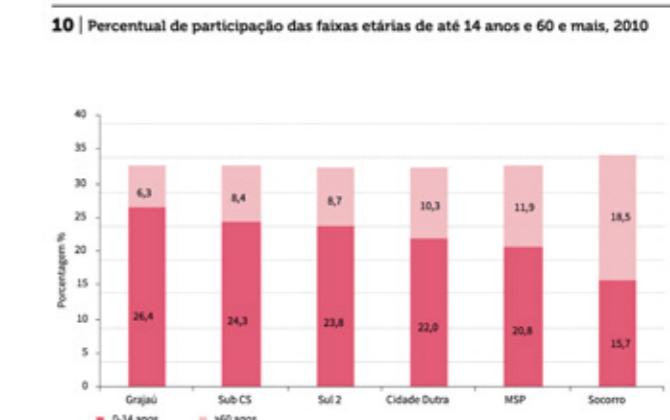


Figura 11 – Porcentagem de maior incidência de crianças e idosos no território. Fonte: SÃO PAULO, 2016

à rede de esgoto, um grande contraste quando comparado ao número de 8% do restante do Município (Figura 13). O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) também aponta para uma grande disparidade, em que 43,1% dos domicílios do Grajaú estão nos grupos de mais alta vulnerabilidade social (4,5 e 6 do índice) comparado à média de 16% no restante do município (Figura 12) (SÃO PAULO, 2016).

Em indícios sobre as formas de ocupação da Capela do Socorro, a Figura 14 nos apresenta uma proporção entre área construída residencial e os habitantes. Nela podemos observar o esmagador contraste entre a área residencial no distrito de Socorro ($39,1 \text{ m}^2/\text{hab}$) com relação ao distrito do Grajaú ($5,7 \text{ m}^2/\text{hab}$). A proporção no primeiro distrito é quase 7 vezes maior que a proporção observada no Grajaú, o que indica uma grande desigualdade entre as casas de famílias nestes dois distritos. Surpreendente ainda é que a mesma figura nos mostra que esta proporção cresceu no distrito do socorro nos últimos 10 anos, indicando uma desigualdade crescente nos espaços habitados. É importante ainda apontar que esta proporção é tirada a partir do uso principal das quadras, ou seja, considera não a área da unidade habitacional, mas de toda a quadra, significando que as unidades devem ser menores em ambos casos. Estes dados apontam para um cenário habitacional em que as unidades habitacionais existentes não parecem estar de acordo com parâmetros mínimos estabelecidos pela legislação, o que reitera a estrutural dimensão da irregularidade na ocupação deste território.

A irregularidade estrutural mencionada acima está relacionada ao reconhecimento da urbanização periférica como processo fundamental de construção das cidades do sul global, o qual se aplica, assim, à formação das periferias de São Paulo. Esta noção de urbanização periférica é bastante trabalhada pela academia brasileira desde os anos 80 a partir de diferentes referenciais teóricos. Mobilizo como principal referência o texto “Urbanização Periférica” (2017), no qual a autora Teresa Caldeira busca sintetizar este conceito a partir de uma discussão entre processo de urbanização em diferentes cidades no mundo, sendo São Paulo um dos casos mobilizados pela autora.

O primeiro ponto abordado pela autora é que a urbanização periférica consiste em um conjunto de processos interrelacionados, que não só produz grande heterogeneidade no espaço e relações ao longo do tempo, mas também varia consideravelmente conforme o contexto, seja ele em uma mesma cidade, bairro, ou país. O que faz o processo ser periférico não é sua localização, mas a forma fundamental de seus produtores/moradores em conduzir uma urbanização que se desenvola gradualmente, de forma transversal às lógicas oficiais e entre contestações políticas. Assim, produz-se múltiplas formas de desigualdade, em que as categorias como “formal” e “irregular” são mutáveis e instáveis. Com isso a autora nos provoca a deixar de lado a noção de informalidade — noção binária simplista, de acordo com a autora — e propõe focar nas lógicas transversais que perpassam as relações ao nos

5 | IPVS - Proporção da população nos grupos 5 e 6 (maior vulnerabilidade), 2010
IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

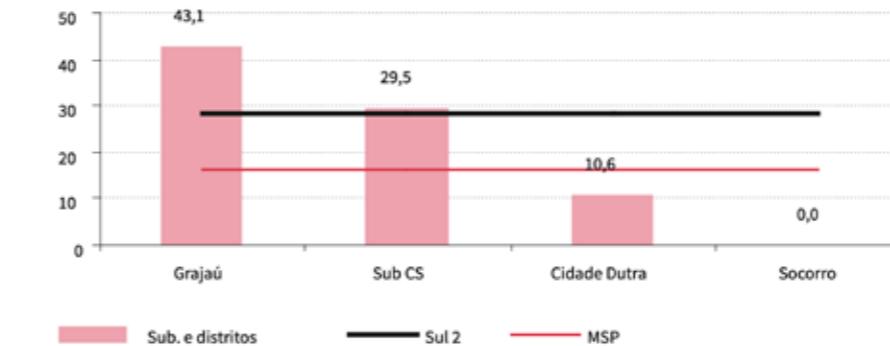


Figura 12 – IPVS nos grupos 5 e 6. Fonte: SÃO PAULO, 2016

1 | Proporção de domicílios não conectados à rede geral de água e esgoto

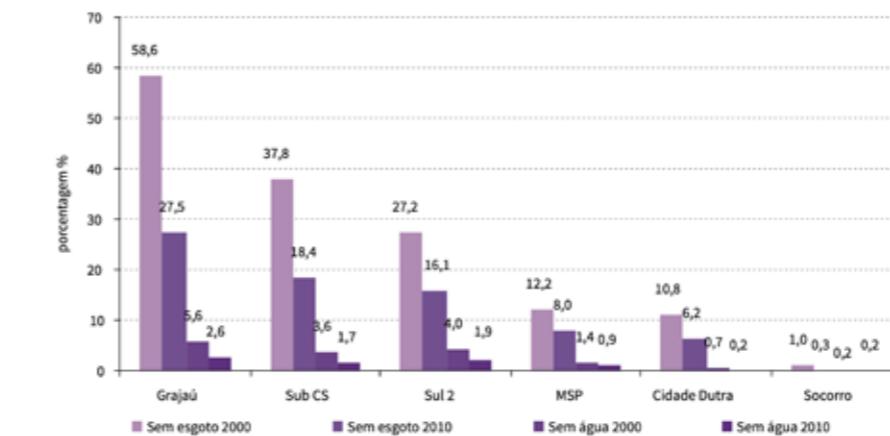


Figura 13 – Proporção de domicílios não conectados à rede geral de água e esgoto. Fonte: SÃO PAULO, 2016

5 | Índice de espaço residencial
Área construída residencial por habitante (m^2/hab)

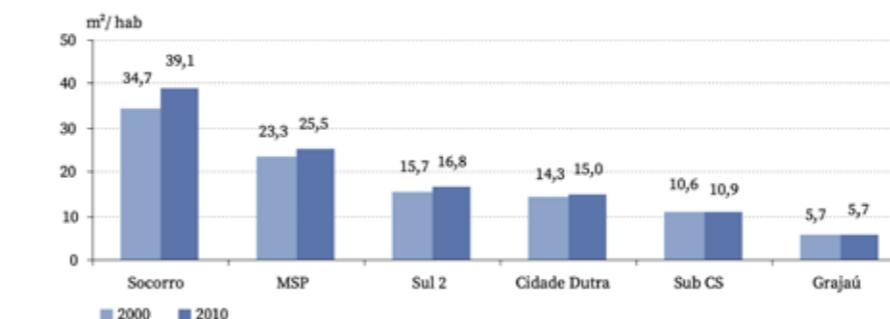


Figura 14 – Índice de espaço residencial. Fonte: SÃO PAULO, 2016

debruçarmos sobre territórios construídos pela urbanização periférica.

Um exemplo mobilizado por Caldeira (2017) é a proporção significativa — 80% — de moradores das periferias de São Paulo que construíram suas casas através da autoconstrução que reivindicam a propriedade de seus lotes a partir de comprovantes de pagamento (HOLSTON, 2008 apud CALDEIRA, 2017). Com isso, a autora reforça que os produtores da urbanização periférica operam dentro do mercado capitalista de terras, crédito e consumo, mas de formas que contornam as lógicas formais do Estado, finanças e circulação de commodities (Idem, p.1). Nessa circulação econômica transversal, a autora reitera como o status da legalidade é instável e sujeito a frequente transformação.

Com essa produção gradual, instável e transversal do espaço ante as lógicas dominantes, a autora nos atenta para que este processo de urbanização — construído com as próprias mãos, refletindo diretamente a qualidade e estabilidade da vida — oferece um modelo de mobilidade social à medida que a noção de “progresso” é materialmente construída — ainda que este progresso signifique a persistência da precariedade e da pobreza nos territórios periféricos (CALDEIRA, 2017). A persistência da pobreza e precariedade são apenas um reflexo deste processo que não significa uma ruptura com a produção da cidade capitalista, mas sua reprodução, particularmente da desigualdade social e segregação espacial. A autora nos atenta para que as condições que levam

à precariedade, irregularidade e ilegalidade constituem-se a partir de um espaço que está em constante transformação, assim como as próprias condições. Assim, termina por reiterar como o espaço e as suas condições são constituídos a partir das lutas, negociações e transformações, em suma, de política (CALDEIRA, 2017, p. 15).

A forma política e estrutural como a desigualdade é reproduzida é latente em áreas de expansão urbana a partir da forma como se estabelecem as relações e condições de habitação entre os moradores e o meio ambiente. A sobreposição da degradação ambiental à exclusão social é conceituada por Acselrad (2003 apud OLIVEIRA, 2021) como injustiça ambiental, resultante de uma lógica perversa de produção de ocupação do solo que leva a destruição de ecossistemas e penalização das condições de saúde da classe trabalhadora — vítimas de um modelo de urbanização excludente (MELLO, 2008 apud OLIVEIRA, 2021). Pode-se dizer que este modelo de urbanização excludente se trata de forma ampla do sistema no qual a urbanização periférica se encontra. Assim, a discussão da justiça ambiental se relaciona à discussão de direitos sociais através dos conflitos na forma de apropriação dos recursos materiais, ou seja, nas condições de ocupação do espaço.

Frente a esta paisagem da Capela do Socorro, particularmente do Grajaú, produzida a partir de processos de urbanização periférica perpassada pela injustiça ambiental, proponho aqui retomar um dos principais instrumentos

do planejamento urbano municipal, para a promover a transformação destes territórios: as ZEIS.

Conforme apresentado anteriormente, as ZEIS de São Paulo foram divididas em 5 tipos, dentre os quais a ZEIS-1 é a que apresenta maior área demarcada. Com o intuito de qualificar os espaços periféricos da cidade construídos a partir da autoconstrução e urbanização periférica, prevê a manutenção da população moradora e a promoção da regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social (SÃO PAULO, 2014b). Como será apresentado no próximo capítulo, com este instrumento há a demarcação de quase todo o Grajaú, demonstrando a aposta nesta estratégia.

Tamanha é esta aposta que, com a revisão do PDE em 2014, há um aumento nas áreas demarcadas como ZEIS, embora pouco tenha alterado os gravames de ZEIS-4 na Capela do Socorro. Se Borrelli (2015) aponta para o aumento de 8k m² para 41k m² nas áreas demarcadas como ZEIS no município, reconhece que este aumento se deu principalmente entre as ZEIS 1. Bocutti & Wakimoto (2019), por sua vez, apontam para a baixa alteração nos gravames de ZEIS-4 na Capela do Socorro, havendo uma redução de 8,3% comparando a LPUOS 2016 com a LPUOS 2004. Borrelli (2015) reforça e qualifica que esta diminuição nos gravames teria sido feita após a divulgação de parecer técnico (SANTORO & PILOTTO, 2013 apud BORRELLI 2015), que apon-tava ZEIS-4 com áreas já 100% ocupadas, bem

como poucos gravames que se encontravam fora das bacias da Guarapiranga e Billings.

Uma primeira observação a partir destes dados é reconhecer a incoerência na expansão das ZEIS-1 — que no caso da área de mananciais indica a grande probabilidade de obras de urbanização e desadensamento — sem que haja a expansão das áreas demarcadas para o reassentamento das famílias removidas, uma das principais motivações das ZEIS-4. Assim, parece haver com a revisão do PDE 2014 uma desarticulação na estratégia de demarcação das ZEIS, apesar da previsão de expansão de infraestrutura para a região e da manutenção de obras que levam a remoções. Se a demarcação das ZEIS-4 e a sua manutenção como terrenos vagos poderia ser utilizada como argumento para a vasta disponibilidade de terra para o reassentamento, Bocutti (2018) argumenta que, no ano de sua pesquisa, 56,1% das ZEIS-4 da Capela do Socorro já tinham alguma previsão de projetos de HIS (Figura 16) e isso significa 70% dos 22 empreendimentos de Habitação de Interesse Social projetados (Figura 15). Assim, o autor aponta para um cenário em que cada vez mais parece ser fundamental o cuidadoso uso das ZEIS-4 existentes, ante a escassez de terras reservadas para construção de novos empreendimentos de HIS.

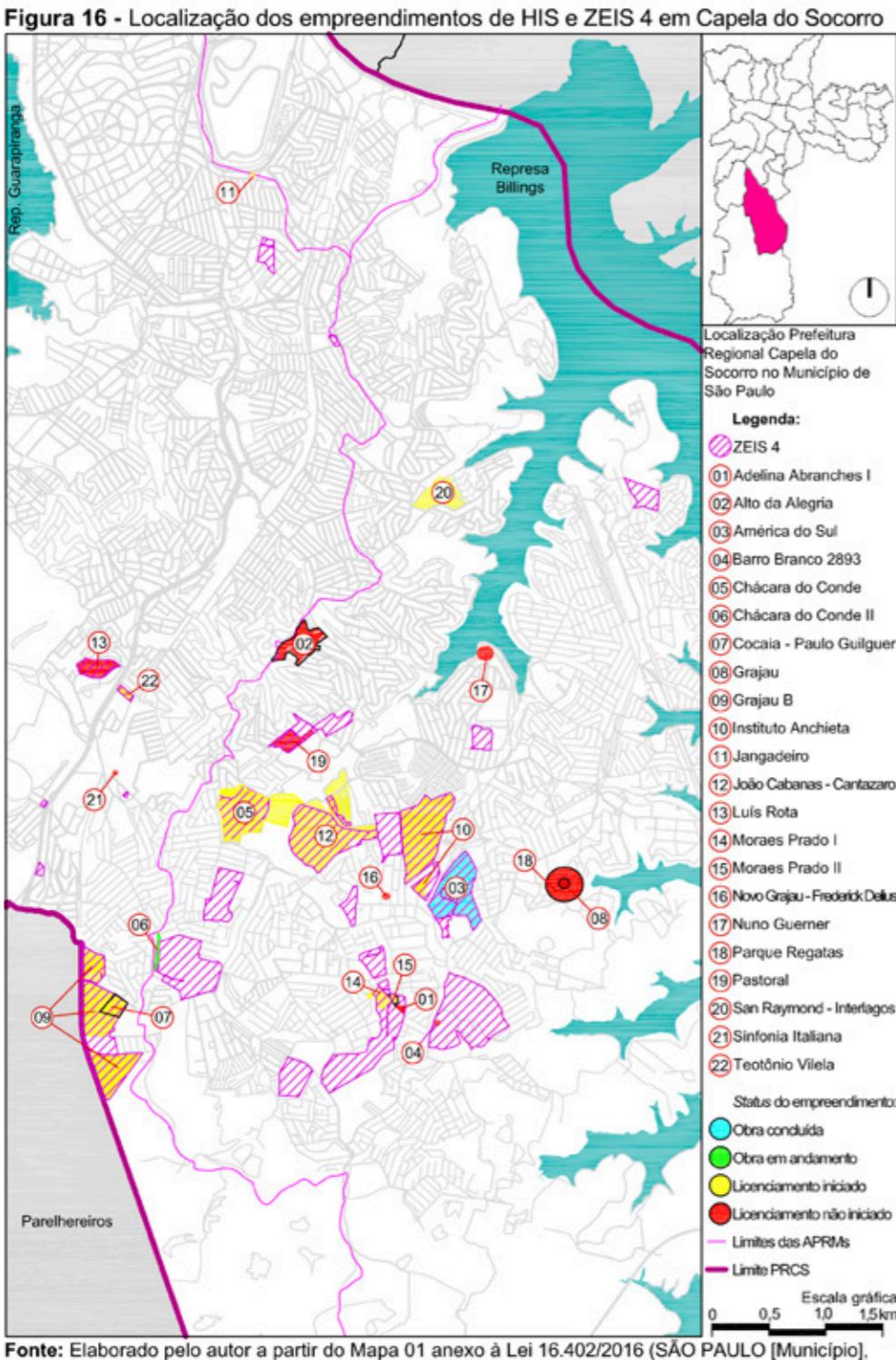


Figura 15 – Localização dos empreendimentos de HIS em ZEIS-4 na Capela do Socorro. Fonte: BOCUTTI, 2018

ZEIS 4	Km ²	Em %
Sem destinação de HIS	1,06	43,9
Com provisão de HIS	1,36	56,1
Total	2,42	100

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos da Figura 16 e dados disponíveis pelo site Habitasampa e o Mapa 01 anexo da Lei Municipal 16.402/2016.

Figura 16 – Proporção de áreas de ZEIS-4 que possuem projetos de HIS segundo a PMSP em dezembro de 2016. Fonte: BOCUTTI, 2018

3. Escala do Miolo de ZEIS-4

Observando a demarcação das ZEIS-4 no município ([Mapa 07](#)) é possível observar dois locais em que os gravames se concentram: no distrito do Jardim Ângela e no distrito do Grajaú. As ZEIS-4 demarcadas no Grajaú apresentam um número de grandes glebas, com áreas relativamente grandes e dispostas próximas entre si, mas não necessariamente de forma contínua. Esta proximidade nas demarcações significa que as propostas para cada território demarcado como ZEIS-4 irão não só dialogar com a realidade do bairro imediatamente ao seu redor, mas compor a paisagem desta porção central do Grajaú.

A região em questão engloba diversos bairros com histórias diferentes e realidades diferentes, no entanto, todos têm em comum estar ao redor dos gravames das ZEIS-4. Assim, me refiro a esta região enquadrada no [Mapa 08](#) como Miolo de ZEIS-4. Proponho aqui o exercício de explorar este território de forma qualitativa através da progressão de mapas, de forma a organizar os eixos espaciais estruturais

antes da vida cotidiana na região. Acredito que o repertório mobilizado aqui seja contribuir significativamente para as análises seguintes apresentadas neste trabalho sobre os processos de uso e ocupação das ZEIS-4 desta região.

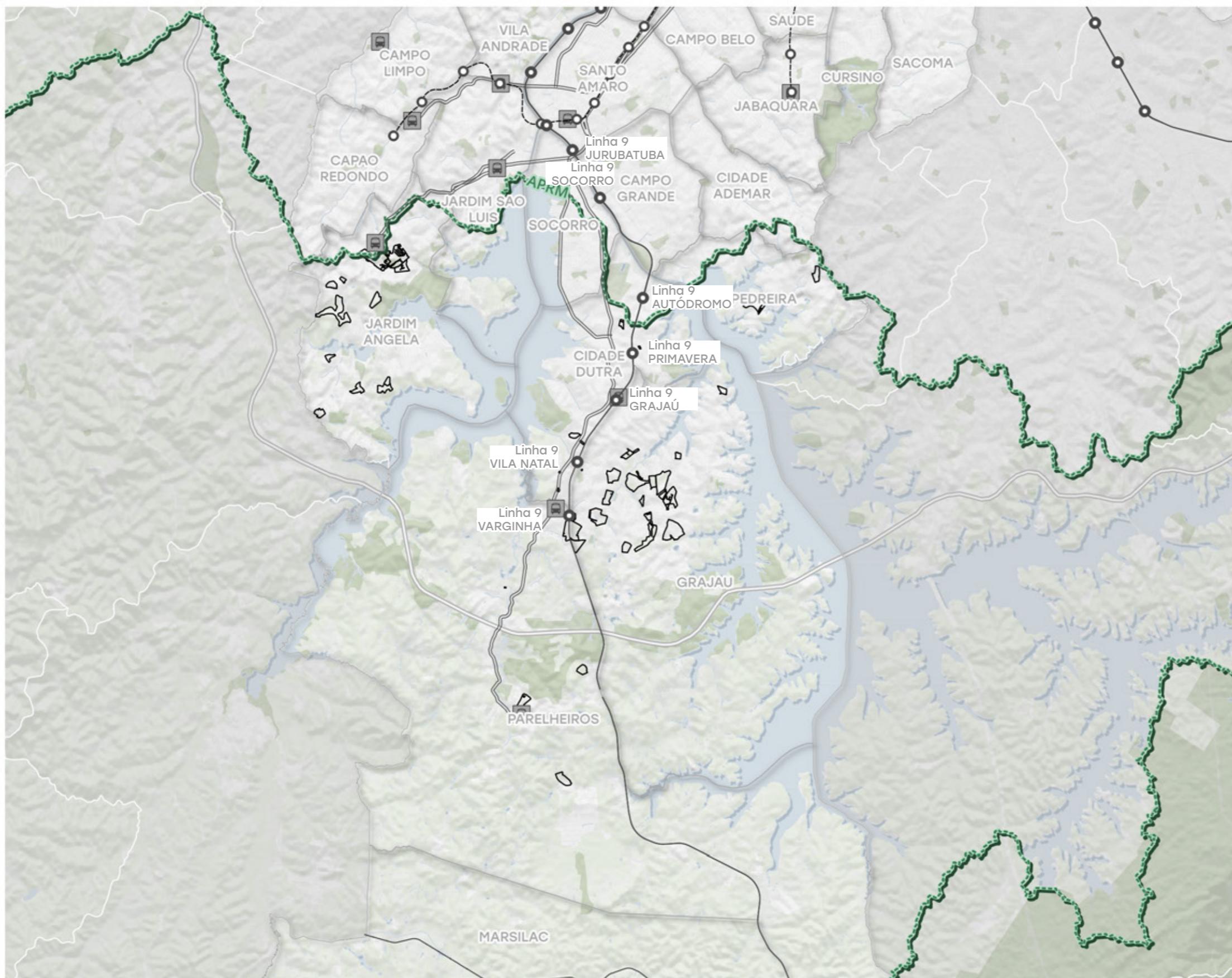
A sequência de mapas apresentada a seguir foi organizada a partir de duas escalas de análise, mobilizadas conforme a pertinência para a leitura das informações apresentadas. Tendo ambas como centralidade das imagens o Miolo de ZEIS-4, a primeira escala apresenta toda a Subprefeitura da Capela do Socorro, enquanto a segunda aproxima e enquadra apenas a região do Miolo de ZEIS-4. Em ambas escalas apresento a demarcação das ZEIS-4, com destaque para os cinco estudos de caso que serão apresentados no capítulo seguinte deste trabalho.

Com relação aos dados utilizados, na medida em que há um interesse em identificar as formas de presença do Estado e do Planejamento Urbano, priorizei o uso de dados oficiais disponibilizados por órgãos do poder público

nas três esferas da união para a elaboração dos mapas.

Por fim, apresento a numeração usada para identificar os perímetros das ZEIS-4 da região para facilitar a orientação do olhar nos mapas. Diferentemente do PDE 2002, o PDE 2014 não cria um código para a identificação das ZEIS-4. Por este motivo, criei esta numeração de forma automática no *software QGIS* para poder remeter a cada perímetro de forma particular. Em uma tentativa de conciliação, nos mapas em escala focada no Miolo de ZEIS-4, inclui uma tabela com a correlação entre os códigos das ZEIS-4 e um nome que busca descrever de forma mais sintética e particular o território. Infelizmente, não foi possível fazer esta correlação para todos os gravames em questão.

**Inserção
ZEIS-4 demarcadas pela LPUOS
2016**



S 0 2,5 5 km

1:150.000

Mapa 07 – Inserção Miolo de ZEIS-4 no Grajaú. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

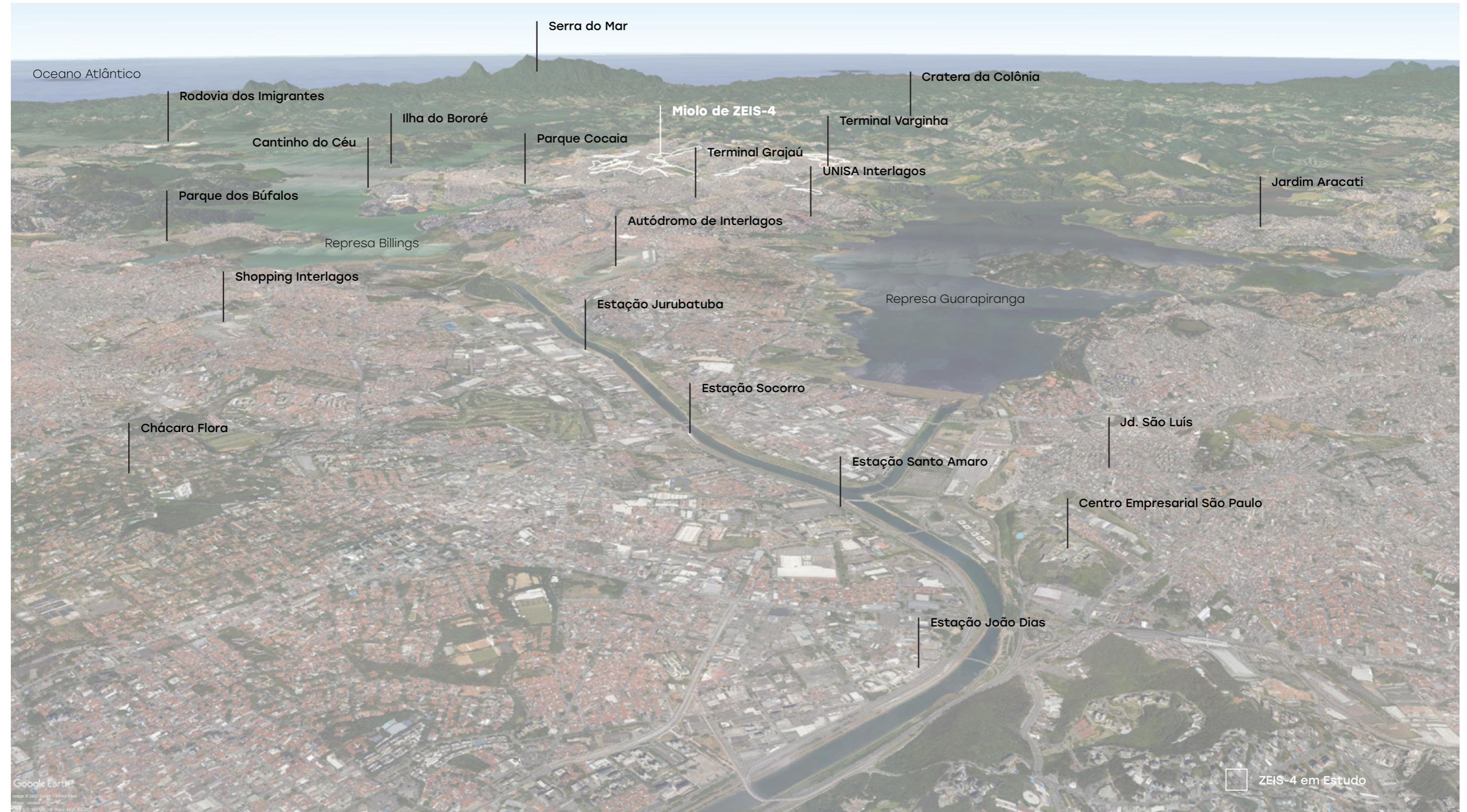


Figura 17 – Perspectiva de Santo Amaro para o Grajaú com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth



Figura 18 – Perspectiva do Grajaú para Marsilac com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth

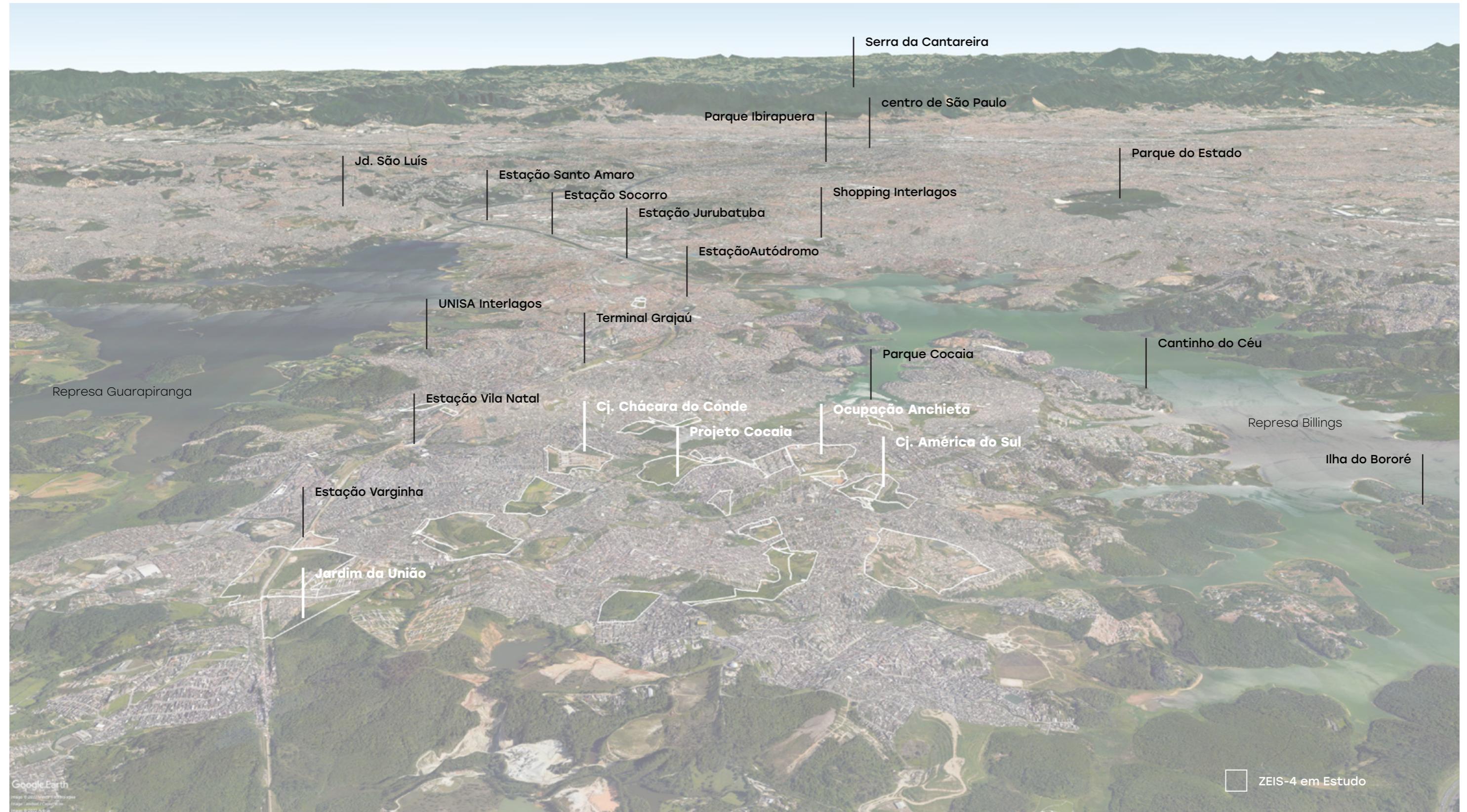


Figura 19 – Perspectiva do Grajaú para o centro de São Paulo com exagero vertical de 2,5x.
Fonte: Google Earth

3.1. Progressão de Mapas

Equipamentos

Abrindo a sequência cartográfica, a [Mapa 08](#) apresenta a região do Miolo das ZEIS-4 com destaque para os equipamentos públicos identificados na plataforma municipal de dados georreferenciados, o Geosampa⁰¹. Em uma primeira impressão é notável como há uma grande quantidade de equipamentos públicos na região, particularmente de educação. Isso mostra como esta região do Grajaú é bem dotada de equipamentos básicos, o que parece coerente com a proposta das ZEIS-4 de acolher mais moradores com os projetos de habitação de interesse social. Na proximidade das escolas é possível observar a disposição de outros equipamentos públicos ao longo das ruas em que estes equipamentos de educação se localizam. Chamo atenção para a pouca quantidade de equipamentos de saúde, cultura e segurança pública na região, o que indica a possibilidade de sobrecarga dos equipamentos existentes. Particularmente com relação aos equipamentos de cultura, as secretarias estadual e municipal de cultura possuem um vasto mapeamento de entidade e coletivos de cultura independentes que acessam os edi-

tais, no entanto, esta base de dados⁰² parece estar fora do ar no momento.

As ruas principais se conformam como centralidades lineares, com destaque para a principal avenida da região, Avenida Belmira Marin; para a Av. Antônio Carlos Benjamin dos Santos, que conforma um eixo perimetral em relação a centralidade linha da CPTM e ao mesmo tempo radial, em relação a centralidade de Santo Amaro; para a Avenida Paulo Reimberg, eixo paralelo a Av Belmira Marin que conecta os limite sul da região ao terminal Varginha; e para a Av. Carlos Alberto Bastos Machado.

Em uma última consideração acerca deste mapa, relato minha surpresa ao observar poucos equipamentos próximos da estação da CPTM Vila Natal. Isso provavelmente se dá por conta da recém inauguração desta parada no ano de 2022. A estação Varginha identificada no mapa, por sua vez, ainda não está em operação e tem a entrega prevista para o final do ano de 2022⁰³.

Figura 20 – Circo Escola Grajaú. Fonte disponível neste [link](#).



Figura 21 – CEU Três Lagos. Fonte disponível neste [link](#).



Figura 22 – EMEF José Pegoraro. Fonte disponível neste [link](#).



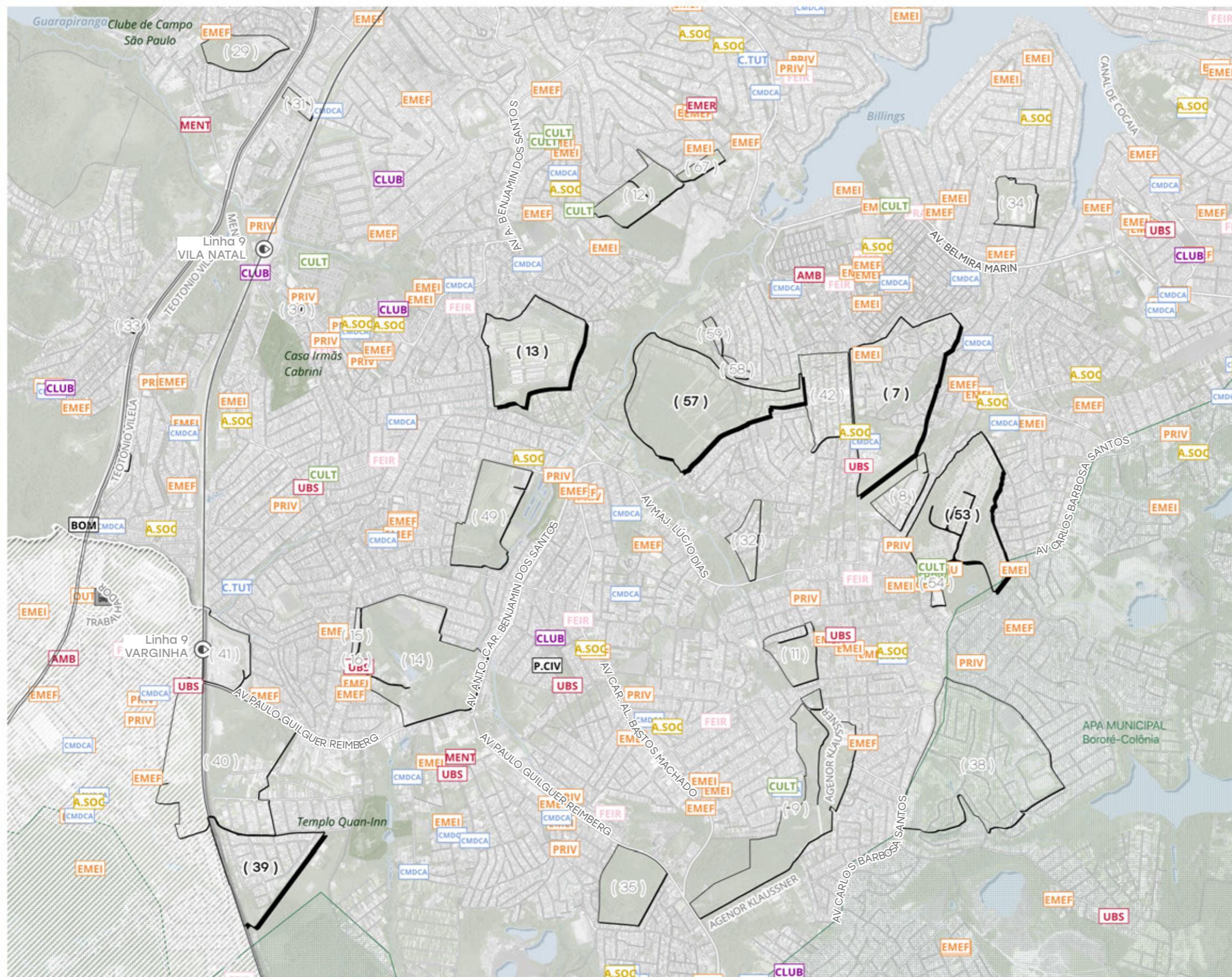
Figura 23 – UBS Anchieta. Fonte:

01 Plataforma disponível desde 2014 neste [link](#). Acesso 22/11/2022 às 15h51

02 Apesar da representação no mapa online, não foi possível baixar a base de dados. Plataforma estadual disponível neste [link](#) e plataforma municipal, neste [link](#). Acessadas em 22/11/2022 às 16h15

03 Disponível neste [link](#). Acesso em 22/11/2022 às 16h42

Inserção Miolo de ZEIS-4 no Grajaú



S 0 0,5 1 km 1:20.000

Mapa 08 – Inserção Miolo de ZEIS-4 no Grajaú. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

Legenda

ZEIS-4	
Estudos de Caso	EQUI
Outras	EQUI
Equipamento de Assistência Social	EQUI
Equipamento de Educação	EQUI
Equipamento Esportivo	EQUI
Equipamento de Alimentação	EQUI

Base

Terminal de Ônibus	Unidades de Conservação
Corredor de Ônibus	Limite Mananciais
Linha 9 Esmeralda	Áreas Verdes
Linha de Trem	Cobertura Vegetal
Fora da Capela do Socorro	Massa D'água

ID	NOME ZEIS-4	
(7)	Ocupação Anchieta	(34) EMEF José Pegoraro
(8)	Arena Verona	(35) Floresta
(9)	Mega Área Rural	(36) Galpão Prohibitar
(10)	Assembleia de Deus	(38) Grande Ocupação
(11)	Chácara Conjunto Habitacional	(39) Jardim da União
(13)	Chácara do Conde	(40) Jardim Maria Amália
(14)	Chácara do Conde	(41) CPTM Varginha
(15)	Conjunto Misterioso	(49) Chácara Hamada
(16)	Rua Vale Verde do Conde	(53) Conjunto Residencial América do Sul
(30)	Estacionamento?	(54) CEU Três Lagos
(31)	Equipamento da CPTM	(57) Projeto Cocaia
		(58) Rua Jatobá Reimberg
		(59) Rua Ipê Reimberg



Mobilidade Urbana

Os mapas seguintes — [Mapa 09](#) e [Mapa 10](#) — destacam as linhas de ônibus que atendem o Miolo de ZEIS-4. No [Mapa 09](#) é possível observar o trajeto quase completo das 42 linhas que servem a região. Nesta escala focada na Capela do Socorro atento para a existência de 8 linhas que conectam esta região ao extremo sul aos bairros mais centrais do Jabaquara, Santo Amaro, Vila Mariana e Itaim Bibi. As demais 34 linhas percorrem apenas a região da Capela do Socorro, tendo as estações da Linha 9 — Esmeralda de trens urbanos⁰¹ como pontos centrais de conexão com a mobilidade metropolitana.

Algumas linhas seguem para o extremo sul da Subprefeitura da Capela do Socorro, como para o Bororé, mas não conectam a região aos bairros de Parelheiros. Assim, é notória a estrutura que prioriza a conexão com o transporte público de massa, mas não com o extremo sul do município.

⁰¹ A Linha 9 Esmeralda foi concedida à empresa Via Mobilidade no ano de 2022. Por este motivo me refiro a ela como linha de trem urbano e não da CPTM - como seria o usual -, uma vez que esta companhia não é mais responsável pela gestão da linha. Fonte: [nesta link](#), acesso em 22/11/2022 às 17h02.



Figura 24 – Avenida Belmira Marin. Fonte disponível neste [link](#).



Figura 25 – Obras da futura Estação Varginha. Fonte disponível neste [link](#).

No [Mapa 10](#) busquei aproveitar a escala mais próxima para representar a quantidade de linhas que percorrem as ruas da região. Ressalvo que trata-se de uma representação da soma de linhas, e não de uma representação da quantidade de passageiros ou velocidade do transporte. Neste mapa fica ainda mais explícita a estrutura rádio-concêntrica do transporte de ônibus com relação a conexão metropolitana, ainda que no território do Miolo de ZEIS-4 isso se dê forma a estruturar eixos perimetrais com relação ao eixo da Linha 9 — Esmeralda.

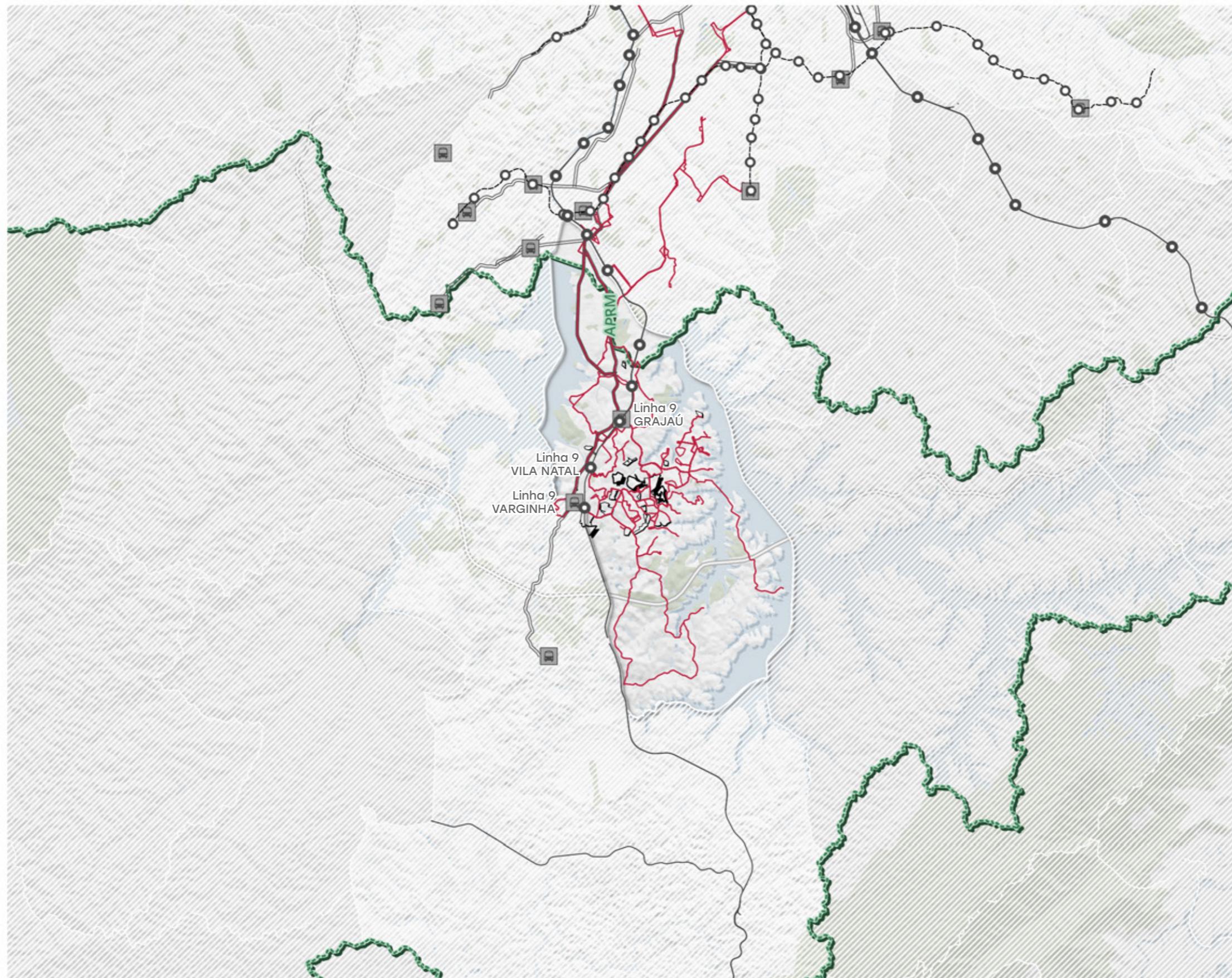
Há uma grande concentração de linhas na Av. Belmira Marin (24 linhas), que conecta a região até o Terminal Rodoviário e Ferroviário do Grajaú — até 2022, a última parada da Linha 9. Para além deste eixo principal, é notória a via paralela a Belmira Marin, conformada pelas avenidas Paulo Reimberg e Major Dias (11 Linhas), que conectam a porção mais ao,

sul ao Terminal Varginha — e a futura Estação Varginha da Linha 9. Surpreendentemente, os arredores da Estação Vila Natal não possuem conexão direta com o Miolo de ZEIS-4, uma vez que as linhas ao redor desta estação majoritariamente seguem em direção ao Terminal Grajaú. Há também o eixo R. João Cabanas e R. Alziró Magalhães (4 Linhas), que forma um curto eixo perimetral que conecta o eixo Reimberg-Major Dias à Belmira Marin. Por fim, no mesmo mapa podemos observar algumas linhas que adentram os bairros e que confluem para as avenidas principais.

Há de se comentar que os [Mapa 09](#) e [Mapa 10](#) revelam uma região com pouquíssima redundância de eixos viários, assim como de modais de transporte urbano. Com este cenário, é evidente no [Mapa 10](#) a necessidade de se percorrer significativas distâncias a pé do centro dos bairros até o eixo de transporte mais próximo. Esta situação dificulta muito a mobilidade de pessoas com algum tipo de deficiência motora, assim como torna mulheres e

crianças particularmente vulneráveis após o pôr do sol caso não haja iluminação pública adequada e atividade comercial nas ruas ([VALENTINE, 1989 apud HARKOT, 2018](#)). Com a sobreposição do transporte público e privado sobre as mesmas vias, este cenário contribui para a rápida formação de congestionamentos e difícil dissolução destes.

Mobilidade Transporte público na Capela do Socorro



Legenda

- ZEIS-4
 - Estudos de Caso
 - Outras
- Linhas de ônibus 2022

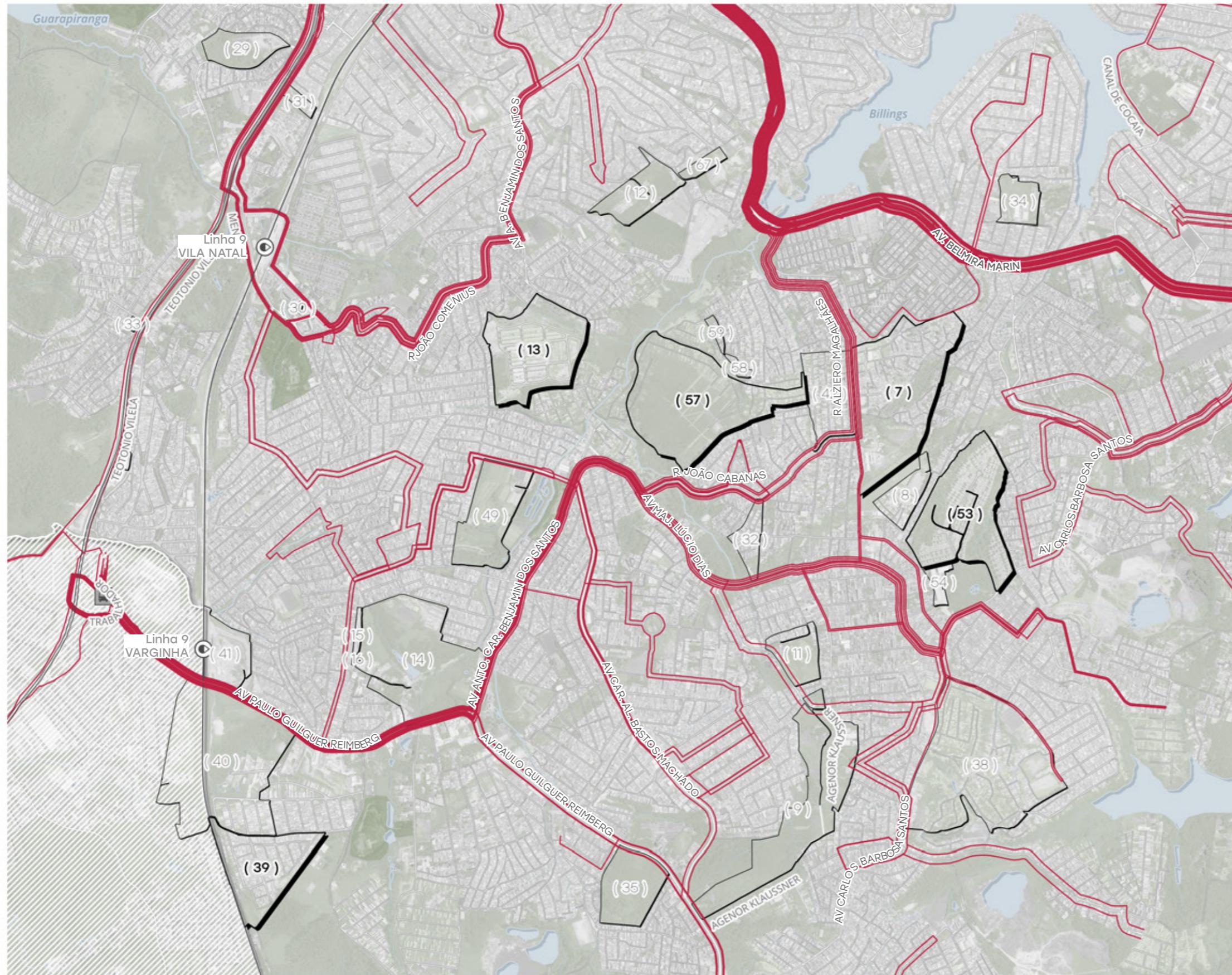
Base

- | | |
|---------------------------|-------------------------|
| Terminal de Ônibus | Unidades de Conservação |
| Corredor de Ônibus | Limite Mananciais |
| Linha 9 Esmeralda | Áreas Verdes |
| Linha de Trem | Cobertura Vegetal |
| Fora da Capela do Socorro | Massa D'água |

0 5 10 km 1:200.000

Mapa 09 – Transporte público na Capela do Socorro. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

Mobilidade Transporte Público no Miolo de ZEIS-4



Mapa 10 – Transporte Público no Miolo de ZEIS-4. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

Legenda

- ZEIS-4**
- Estudos de Caso
 - Outras
 - Linhas de ônibus 2022

Base

- | | |
|-----------------------------|---------------------------|
| ■ Terminal de Ônibus | ■ Unidades de Conservação |
| — Corredor de Ônibus | ■ Limite Mananciais |
| ● Linha 9 Esmeralda | ■ Áreas Verdes |
| — Linha de Trem | ■ Cobertura Vegetal |
| ■ Fora da Capela do Socorro | ■ Massa D'água |

ID	NOME ZEIS-4	
(7)	Ocupação Anchieta	(34) EMEF José Pegoraro
(8)	Arena Verona	(35) Floresta
(9)	Mega Área Rural	(36) Galpão Prohibitar
(10)	Assembleia de Deus	(38) Grande Ocupação
(11)	Chácara Conjunto Habitacional	(39) Jardim da União
(13)	Chácara do Conde	(40) Jardim Maria Amália
(14)	Chácara do Conde	(41) CPTM Varginha
(15)	Conjunto Misterioso	(49) Chácara Hamada
(16)	Rua Vale Verde do Conde	(53) Residencial América do Sul
(30)	Estacionamento?	(54) CEU Três Lagos
(31)	Equipamento da CPTM	(57) Projeto Cocaia
		(58) Rua Jatobá Reimberg
		(59) Rua Ipê Reimberg

Expansão Urbana

Com a qualificação do território feita até aqui, proponho um olhar para o processo de expansão urbana que conformou o atual território. Para isso, utilizo a camada de mancha urbana criada pela EMBRAESP, que sintetiza a expansão da cidade de 1553 até 2002 em 11 períodos. Na [Mapa 11](#), na escala que engloba toda a Capela do Socorro, é notória a progressão da expansão urbana de norte a sul seguindo o arruamento radial e partindo das margens do rio Jurubatuba. O primeiro momento neste shapefile em que a mancha urbana cruza este rio é entre 1950 a 1962. No período seguinte, entre 1963 e 1974 há uma grande expansão horizontal que transcende o corpo central da cidade entre lagos e inaugura a ocupação na península do Cocaia.

Embora os anos seguintes apresentem uma grande fragmentação na ocupação, é importante reparar no menor menor período que representam, passando de 11 anos entre 1963 a 1974 para períodos de 4 a 6 anos de intervalo. Para observar com maior detalhe a expansão urbana mais recente, mobilizo a [Mapa 12](#), que se aproxima do Miolo de ZEIS-4.

Neste mapa é curioso observar que as ocupações mais recentes, de 1975 para cá, ocorrem de forma extremamente fragmentada sem uma clara ou identificável continuidade espacial. Ao longo de todo o território é possível observar a presença de assentamentos antigos imediatamente ao lado de assentamentos mais recentes,

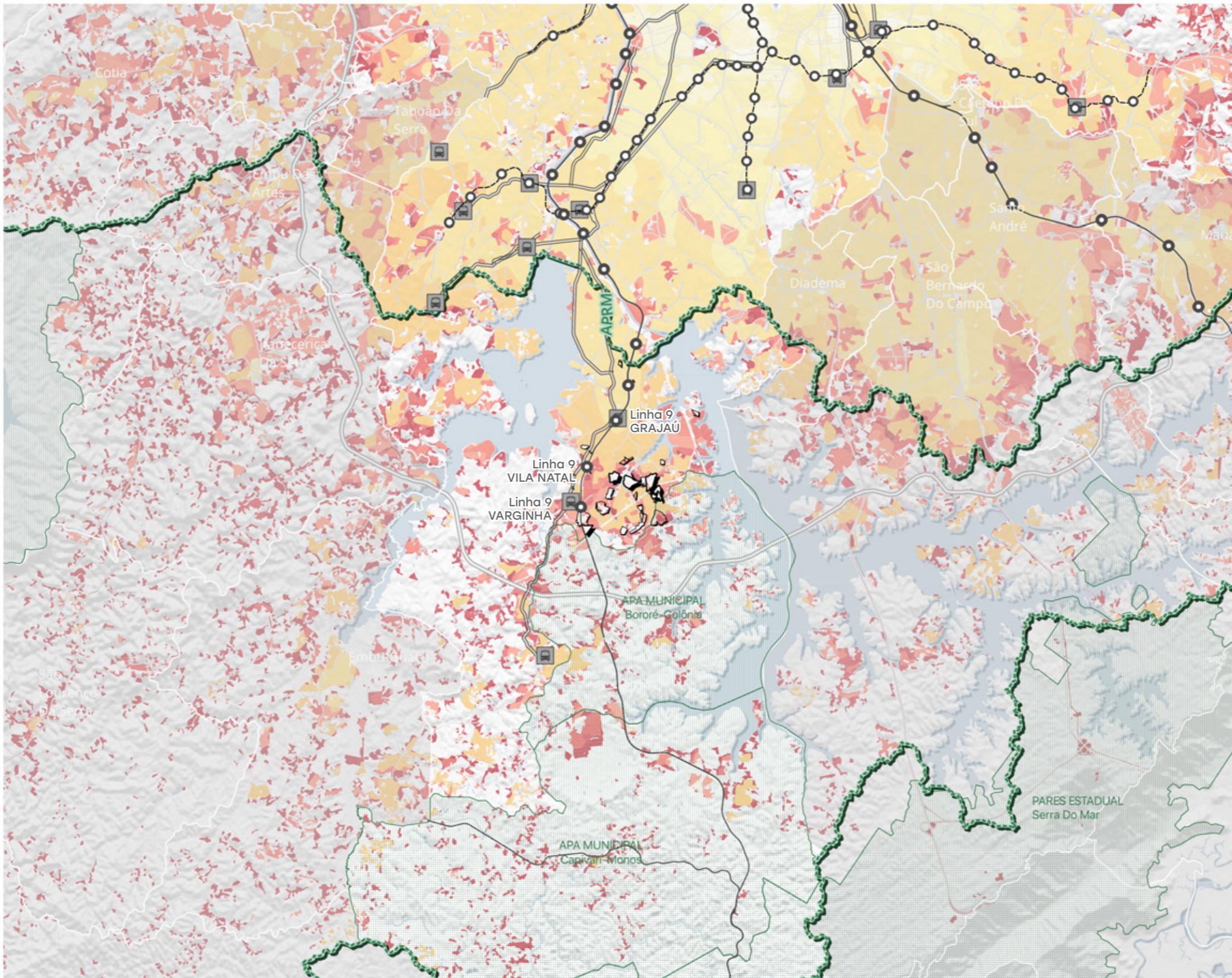
o que contribui provavelmente para a heterogeneidade de arruamentos e formas de ocupação identificados na paisagem. As manchas de expansão urbana não parecem ser orientadas por eixos viários particulares, preenchendo de forma desordenada a continuidade do território.

Essa progressão que justapõe ocupações de períodos distintos contribui para a heterogeneidade da paisagem. As famílias moradoras destas ocupações vão transformando suas casas e bairros conforme as alterações das condições financeiras e sociais ao longo de suas vidas. Assim, com o passar do tempo, a paisagem se torna mais e mais heterogênea à medida que as trajetórias de vida se diferem. Como aponta Caldeira ([2017](#)), isso contribui para que bairros autoconstruídos mais antigos apresentem uma diversidade de usos e formas de construção muito maior que novos assentamentos.

Reconheço, no entanto, que esta leitura seja bastante comprometida ao não saber a resolução espacial da imagem de referência usada para a delimitação da mancha urbana pela EMBRAESP, visto que não há uma correspondência consistente entre as quadras viárias e a mancha urbana delimitada.

Ainda assim, considero pertinente tecer algumas considerações. Primeiramente, a expansão urbana entre os anos 1975 e 1990 parece se dar nos vazios urbanos entre os núcleos urbanizados até o ano de 1974, preenchendo a

mancha até a extensão de 1974. Ou seja, dentro do arco conformado pela Península Cocaia. Após os anos 1990, ambos mapas revelam uma pulverização da expansão urbana em pequenos núcleos distantes da fronteira urbana. Consta-se um primeiro momento em que os limites da APA Bororé-Colônia são ultrapassados de forma contínua. Por fim, as ZEIS-4 demarcadas pela LPUOS 2016 consistem nos últimos terrenos livres de ocupação urbana dentro do arco conformado pela Península Cocaia, como identificado anteriormente. Assim, reitero a importância do cuidado com o processo de ocupação destes terrenos, visto que apresentam uma oportunidade última de propor uma ocupação com morfologia e tipologia que integrem a região e melhorem a qualidade de vida de seus habitantes.



Uso do Solo Expansão da Mancha Urbana Capela do Socorro

Legenda

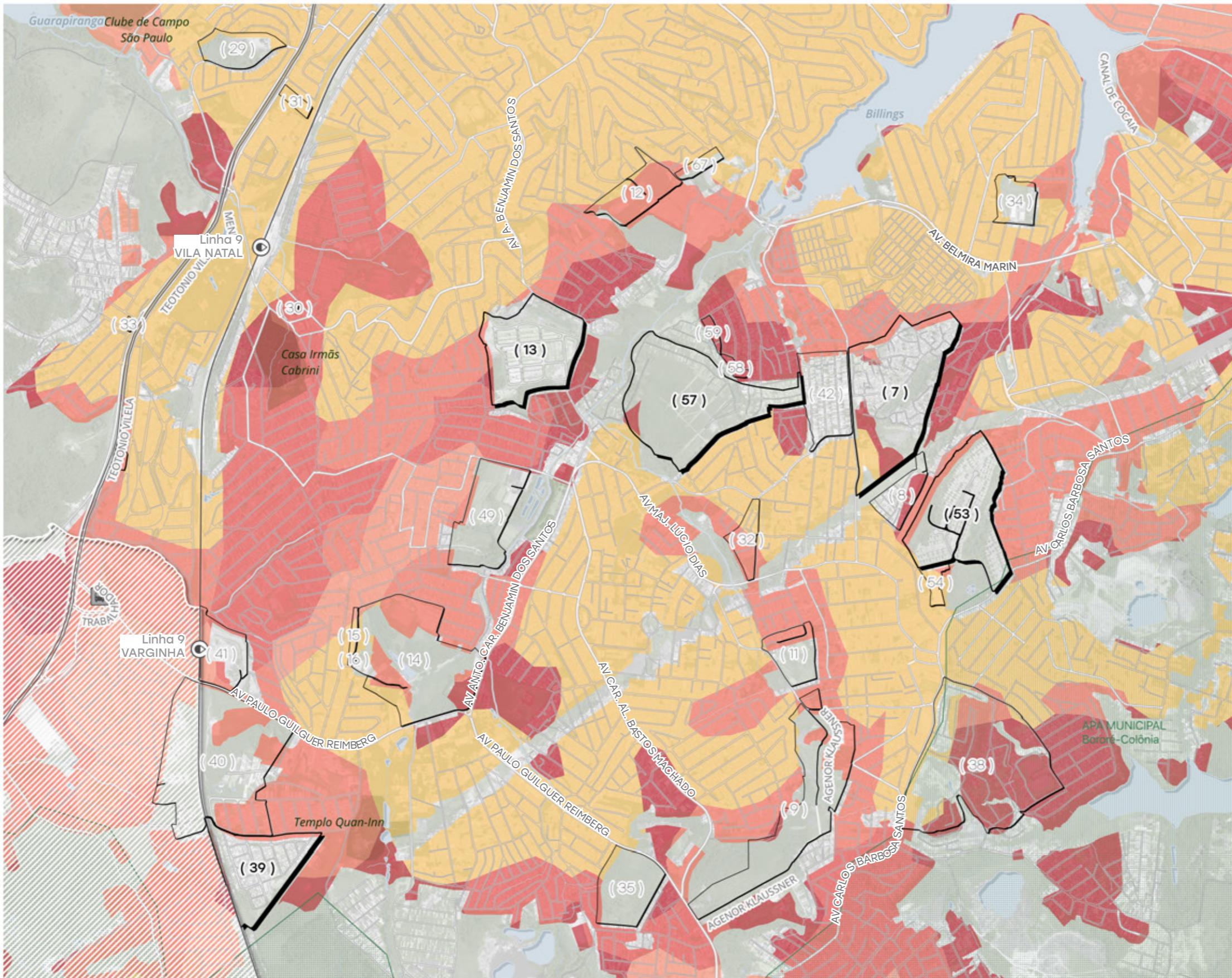
ZEIS-4	1950 a 1962 (12 anos)
■ Estudos de Caso	1963 a 1974 (11 anos)
□ Outras	
Expansão Urbana da RMSP	
1553 a 1881 (328 anos)	1975 a 1980 (15 anos)
1882 a 1914 (32 anos)	1981 a 1985 (4 anos)
1915 a 1929 (14 anos)	1986 a 1992 (6 anos)
1930 a 1949 (19 anos)	1993 a 1997 (4 anos)
	1998 a 2002 (4 anos)

Base

■ Terminal de Ônibus	Unidades de Conservação
— Corredor de Ônibus	Limite Mananciais
● Linha 9 Esmeralda	Áreas Verdes
— Linha de Trem	Cobertura Vegetal
□ Fora da Capela do Socorro	Massa D'água

S 0 5 10 km 1:200.000

Mapa 11 – Expansão da Mancha Urbana. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;



Uso do Solo Expansão da Mancha Urbana Miolo de ZEIS-4

Legenda

ZEIS-4	1975 a 1980 (15 anos)
Estudos de Caso	1981 a 1985 (4 anos)
Outras	1986 a 1992 (6 anos)
Expansão Urbana da RMSP	1993 a 1997 (4 anos)
1963 a 1974 (11 anos)	1998 a 2002 (4 anos)

Base

Terminal de Ônibus	Unidades de Conservação
Corredor de Ônibus	Limite Mananciais
Linha 9 Esmeralda	Áreas Verdes
Linha de Trem	Cobertura Vegetal
Fora da Capela do Socorro	Massa D'água

ID	NOME ZEIS-4	
(7)	Ocupação Anchieta	(34) EMEF José Pegoraro
(8)	Arena Verona	(35) Floresta
(9)	Mega Área Rural	(36) Galpão Prohibitar
(10)	Assembleia de Deus	(38) Grande Ocupação
(11)	Chácara Conjunto Habitacional	(39) Jardim da União
(13)	Chácara do Conde	(40) Jardim Maria Amália
(14)	Chácara do Conde	(41) CPTM Varginha
(15)	Conjunto Misterioso	(49) Chácara Hamada
(16)	Rua Vale Verde do Conde	(53) Conjunto Residencial América do Sul
(30)	Estacionamento?	(54) CEU Três Lagos
(31)	Equipamento da CPTM	(57) Projeto Cocaia
		(58) Rua Jatobá Reimberg
		(59) Rua Ipê Reimberg

S 0 500 1.000 m 1:20.000

Mapa 12 – Expansão da Mancha Urbana. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

Estrutura Fundiária

Em um exercício de compreender a estrutura fundiária de uma região historicamente ocupada a partir de processos irregulares e de forma fragmentada, inicio esta investigação com o [Mapa 13](#), na qual estão representados os tipos de quadra fiscal reconhecidos pelo município. Nesta Figura, a região é dividida conforme setores fiscais e então por tipo de quadra — Fiscal, onde há cobrança de IPTU; Municipal, onde se trata de um terreno público; e Rural, onde é cobrado ITR. Primeiramente, há uma clara distinção entre os setores dentro de cujos perímetros não há quadras rurais daqueles em que há quadras rurais. Os setores em que há quadras rurais correspondem àqueles demarcados na [Mapa 14](#) como “Além do perímetro do Decreto Municipal 48.030/2006”⁰¹.

Na [Mapa 13](#) é notável as vastas quadras de tipologia construtiva e arruamento urbano, especialmente no Setor 261, demarcadas pelo município como rurais. Há, no entanto, uma confluência destas quadras com a região prevista pela SVMA para a implantação do Parque Linear Ribeirão Cocaia ([Figura 94](#)), mencionado mais à frente neste trabalho. Na mesma Figura vê-se que a maioria das ZEIS-4 foram demarcadas sobre quadras ainda registradas como rurais. Isso é surpreendente, particularmente no caso da ZEIS-4 13, em que já foi construído e entregue o Conjunto Chácara do Conde I.

Tentando aproximar-me de uma dimensão mais complexa da estrutura fundiária, mobiliizei o máximo de informações georreferenciadas que pude para visualizar a complexidade deste território no que diz respeito a sua formação no espectro da legalidade. Para isso inclui no [Mapa 15](#) os *shapefiles* sobre o parcelamento dos solo disponibilizados pela prefeitura no Geosampa — Arruamento interno, Desmembramento de Gleba Interno, Diretriz Interna, Conjunto interno e Área urbanizada —; a camada de loteamentos irregulares também disponibilizada pela prefeitura municipal; e, por fim, a demarcação de áreas rurais disponíveis no sistema do governo federal, o SiCAR⁰².

A soma dessas informações revelou um mosaico surpreendentemente completo e complexo. Primeiramente, é notável que pouquíssimas áreas demarcadas apresentem uma perfeita sobreposição, ou seja, parece haver sobre os mesmos territórios, diversos processos de regularização desconexos. Isso se expressa de maneira particularmente notável nas camadas de parcelamento, o que era inesperado já que são organizadas por uma mesma secretaria — a SMUL. Esse cenário apresentou a necessidade de compreensão detalhada sobre o processo institucional de parcelamento do solo, o que não será possível de adentrar neste trabalho. Ao buscar correlações⁰³ nas camadas sobre-

postas, foi apenas possível constatar que, para cada recorrência observada, havia uma grande quantidade de exceções.

A camada de loteamentos irregulares se sobrepõe a todo tipo de camada de parcelamento presente, o que sugere que não há distinção entre os processos de parcelamento irregulares e os regulares, uma vez que, ao que tudo indica, ambos são considerados pela prefeitura. Não é possível inferir se um território é mais ou menos irregular que outro, afinal, trata-se de um conceito impreciso e extremamente flexível. O que é possível inferir é que o poder público municipal reconhece graus diferentes de complexidade e irregularidade na estrutura fundiária em uma mesma região.

A única coesão observada é a não sobreposição das glebas rurais demarcadas no SiCAR com os demais polígonos demarcados pela prefeitura. Isso é particularmente surpreendente já que os próprios proprietários são quem demarca os polígonos no SiCAR, que então devem ser retificados pela prefeitura municipal. No caso das demarcações nessa região, todos constam como “aguardando análise”, ou seja, não foram retificados.

Frente a esta malha fundiária bastante preenchida, é notável que haja ao menos uma demarcação dentre essas camadas sobre os gravames das ZEIS-4. Estas demarcações, no entanto, nunca correspondem aos limites das ZEIS-4, frequentemente se estendendo além do perímetro

destas. Como mencionado, não foi possível encontrar os metadados dos shapefiles de parcelamento, o que compromete a profundidade da análise.

Ainda assim, é notório no [Mapa 15](#) que quase todo o território do Grajaú tenha sido preenchido pelos polígonos. Isso indica que este território é conhecido pela administração municipal. Ou melhor, ele é “conhecível”. Também é possível dizer que, na medida em que esta se configura como uma região de fronteira entre área rural e urbana, a estrutura fundiária sobre a qual a cidade se expande é possível de ser planejada. O que este mapa ([Mapa 15](#)) também revela é o desencontro no espaço dos processos de regulação do solo urbano, o que explicita o processo de abstração pelo qual o espaço passa quando é concebido pela estrutura jurídica da gestão urbana — particularmente da SMUL⁰⁴ e SF⁰⁵.

Por fim, na medida em que cada polígono representa, no mínimo, uma proposta para o espaço — seja de regulação ou reivindicação de propriedade — é possível dizer que quase não há partes da cidade “vazias” ou não reivindicadas. Este cenário corrobora com os diversos conflitos de interesse pela produção do espaço nas ZEIS-4 identificados nos estudos de caso apresentados no capítulo “Escala de Diálogos Espaciais”.

01 Este decreto delimita para fins de cobrança de IPTU Zona Urbana.

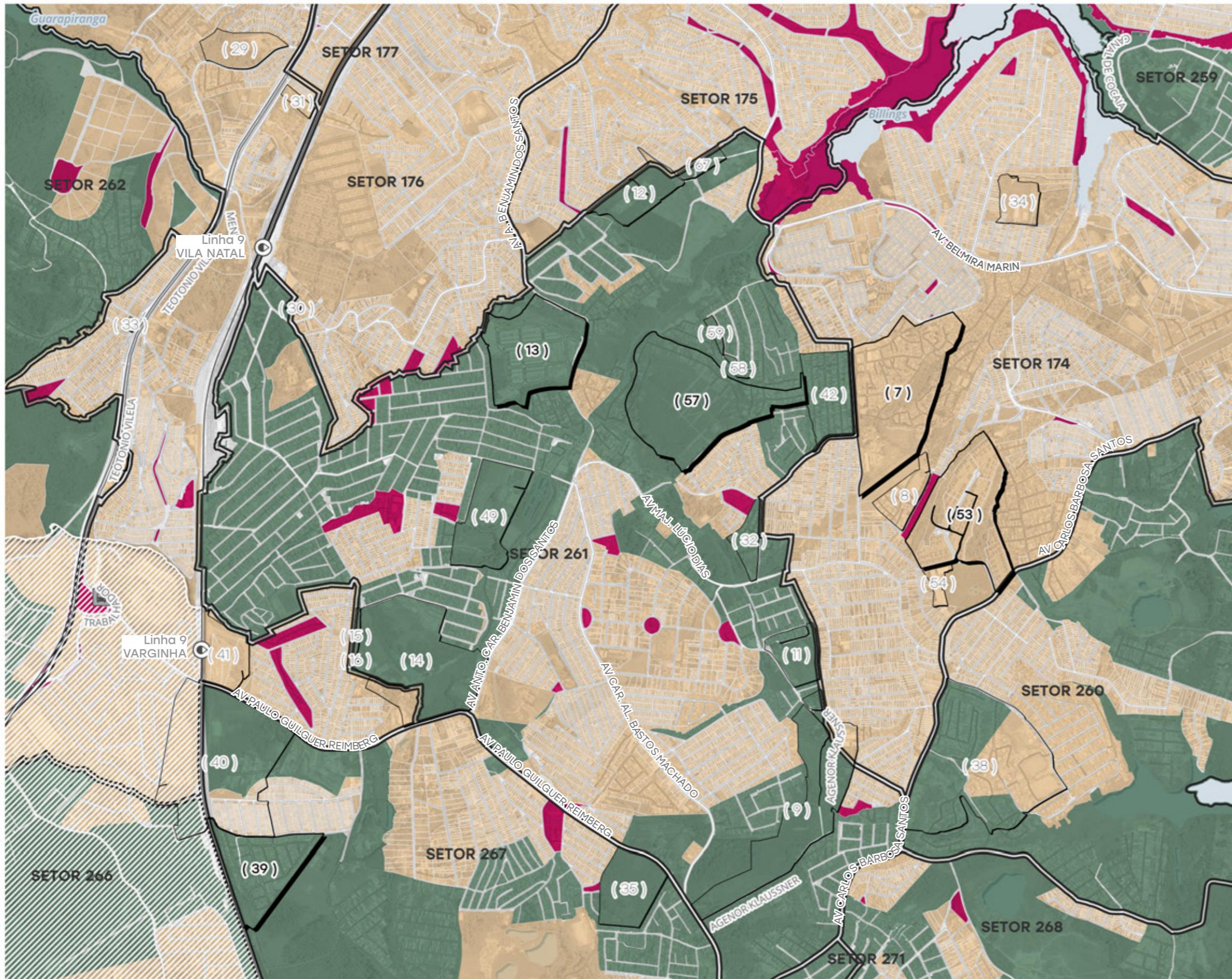
02 Sistema de Cadastro de Áreas Rurais. Disponível neste [link](#), acesso em 22/11/2022 às 18h40

03 Recorri a busca de correlações dada ausência de informações nos metadados das camadas.

04 Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

05 Secretaria Municipal de Finanças.

Estrutura Fundiária Tipo de Quadra Fiscal



Legenda

ZEIS-4	Tipo de Quadra Fiscal
Estudos de Caso	Estadual
Outras	Fiscal
Setor Fiscal	Municipal
Lotes	Rural

Base

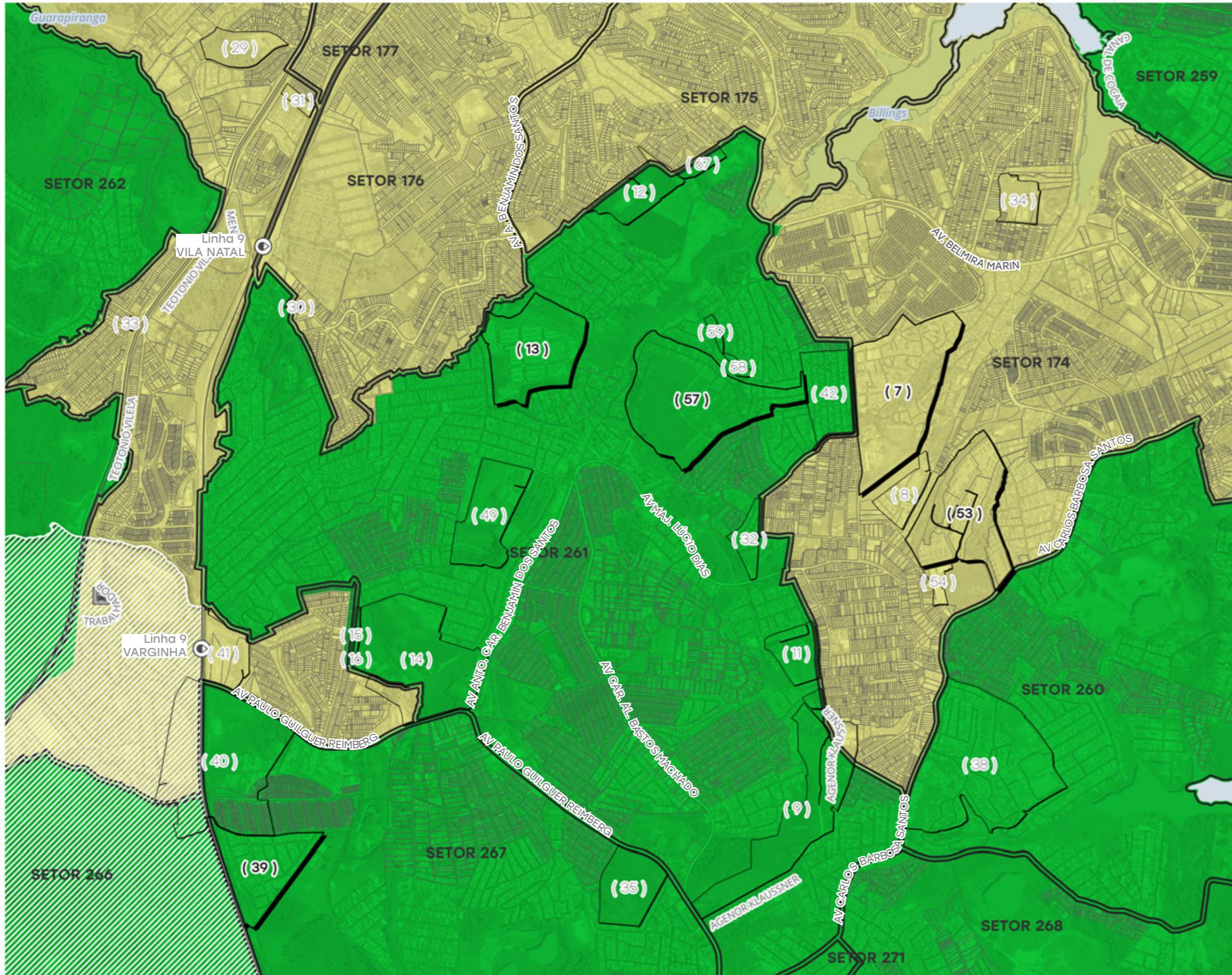
Terminal de Ônibus	Fora da Capela do Socorro
Corredor de Ônibus	Unidades de Conservação
Linha 9 Esmeralda	Limite Mananciais
Linha de Trem	Massa D'água

ID	NOME ZEIS-4	
(7)	Ocupação Anchieta	(34) EMEF José Pegoraro
(8)	Arena Verona	(35) Floresta
(9)	Mega Área Rural	(36) Galpão Prohibitar
(10)	Assembleia de Deus	(38) Grande Ocupação
(11)	Chácara Conjunto Habitacional	(39) Jardim da União
(13)	Chácara do Conde	(40) Jardim Maria Amália
(14)	Chácara do Conde	(41) CPTM Varginha
(15)	Conjunto Misterioso	(49) Chácara Hamada
(16)	Rua Vale Verde do Conde	(53) Conjunto Residencial América do Sul
(30)	Estacionamento?	(54) CEU Três Lagos
(31)	Equipamento da CPTM	(57) Projeto Cocaia
		(58) Rua Jatobá Reimberg
		(59) Rua Ipê Reimberg

S 0 500 1.000 m 1:20.000

Mapa 13 – Tipo de Quadra Fiscal. Elaboração: Martim Furtado. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

Estrutura Fundiária Tipo de Setor Fiscal



Legenda

ZEIS-4	Zona Fiscal
Estudos de Caso	1a. Subdivisão da Zona Urbana
Outras	2a. Subdivisão da Zona Urbana
Setor Fiscal	Além da 2a. Subdivisão da Zona Urbana
	Além do Perímetro do Dec 48.030/2006

Base

Terminal de Ônibus	Unidades de Conservação
Corredor de Ônibus	Limite Mananciais
Linha 9 Esmeralda	Áreas Verdes
Linha de Trem	Cobertura Vegetal
Fora da Capela do Socorro	Massa D'água

ID	NOME ZEIS-4	
(7)	Ocupação Anchieta	(34) EMEF José Pegoraro
(8)	Arena Verona	(35) Floresta
(9)	Mega Área Rural	(36) Galpão Prohibitar
(10)	Assembleia de Deus	(38) Grande Ocupação
(11)	Chácara Conjunto Habitacional	(39) Jardim da União
(13)	Chácara do Conde	(40) Jardim Maria Amália
(14)	Chácara do Conde	(41) CPTM Varginha
(15)	Conjunto Misterioso	(49) Chácara Hamada
(16)	Rua Vale Verde do Conde	(53) Conjunto Residencial América do Sul
(30)	Estacionamento?	(54) CEU Três Lagos
(31)	Equipamento da CPTM	(57) Projeto Cocaia
		(58) Rua Jatobá Reimberg
		(59) Rua Ipê Reimberg

0 500 1.000 m
S 1:20.000

Mapa 14 – Tipo de Setor Fiscal. Elaboração: Martim Furtado. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;



Estrutura Fundiária Mosaico Fundiário

Legenda

ZEIS-4	Desm. Gleba Interno
	Estudos de Caso
	Outras
	Arruamento Interno
	Loteamento Irregular
	Conjunto Interno
	Registro no SiCAR

Base

Terminal de Ônibus	Unidades de Conservação
Corredor de Ônibus	Limite Mananciais
Linha 9 Esmeralda	Áreas Verdes
Linha de Trem	Cobertura Vegetal
Fora da Capela do Socorro	Massa D'água

ID	NOME ZEIS-4	
(7)	Ocupação Anchieta	(34) EMEF José Pegoraro
(8)	Arena Verona	(35) Floresta
(9)	Mega Área Rural	(36) Galpão Prohibitar
(10)	Assembleia de Deus	(38) Grande Ocupação
(11)	Chácara	(39) Jardim da União
(13)	Conjunto Habitacional Chácara do Conde	(40) Jardim Maria Amália
(14)	Chácara do Conde	(41) CPTM Varginha
(15)	Conjunto Misterioso	(49) Chácara Hamada
(16)	Rua Vale Verde do Conde	(53) Conjunto Residencial América do Sul
(30)	Estacionamento?	(54) CEU Três Lagos
(31)	Equipamento da CPTM	(57) Rua Jatobá Reimberg
		(58) Rua Ipê Reimberg
		(59) Rua Antônio Carlos Barboza Santos

Mapa 15 – Estrutura Fundiária Sobreposição. Elaboração: Martim Furtado. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

Cenário Habitacional

Como brevemente abordado antes, o Grajaú é um dos distritos mais populosos da cidade de São Paulo. Assim, não é de se estranhar que haja muitas formas de morar, muitas relações com a cidade e com a estruturação da vida cotidiana na região. Existe, no entanto, uma enorme dificuldade de se conhecer e representar espacialmente estas diferentes relações com o espaço na medida em que trata-se de aspectos culturais e sociais dificilmente transponíveis para a dimensão quantitativa da representação cartográfica. Existem muitos trabalhos e esforços para complexificar estas representações sobre a dimensão da habitação no espaço, mas aqui, opto por trabalhar com as concepções da gestão pública municipal sobre a Habitação. Esta abordagem me parece interessante visto que as generalizações e incoerências existentes na nomenclatura de territórios como “favelas”,

“aglomerados subnormais”⁰¹ e “loteamentos irregulares”⁰² tem reflexos importantes na forma como as políticas públicas de assistência social e habitação são estruturadas.

A [Mapa 16](#) apresenta a sobreposição das principais camadas referentes à habitação produzidas pela SEHAB⁰³ — loteamentos irregulares, favelas, núcleos urbanizados, conjuntos habitacionais e monitoramento de empreendimentos do SPH⁰⁴ — com o Mapeamento de Remoções — realizado pelo Observatório de Remoções⁰⁵. Ao debruçar-se sobre o mapa, é notável vasta quantidade de perímetros demarcados como loteamentos irregulares, correspondendo visualmente a quase metade do território. É notável, também, a presença de favelas nas beiradas de loteamentos, sendo comumente construídas em áreas reservadas por loteadores para preservação ambiental ou equipamentos

públicos⁰⁶. Uma favela que foge a esta regra é a demarcação sobre o terreno da ZEIS-4 57⁰⁷, em que não parece ter havido uma ocupação nos últimos 20 anos sobre o terreno todo.

Observo a pouca demarcação de núcleos urbanizados, o que sugere que esta região não tenha sido prioridade na ação de urbanização nos últimos anos. Noto também a quase inexistência de demarcação de empreendimentos na camada de monitoramento do SPH, o que é estranho dada a existência de ao menos dois projetos dos quais a prefeitura faz parte na ZEIS-4 57 e 13. É estranha também a não demarcação de conjuntos habitacionais conhecidos na camada conjuntos habitacionais, como é o caso do conjunto Brigadeiro Faria Lima. Da mesma forma, aparece no mapa o “*Conjunto Habitacional Grajaú*” sobre o qual não foi possível encontrar informações e cuja tipologia parece corresponder a um loteamento irregular — particularmente por ocupar o vale de um córrego canalizado existente.

Com relação ao mapeamento das remoções, observa-se poucas remoções na região e uma preponderância de ameaças de remoção. Apesar das ameaças de remoção estarem marcadas próximas aos limites das ZEIS-4, ao investigar caso a caso, parece haver uma significativa imprecisão no georreferenciamento das ameaças, dado que apenas uma parece corresponder de fato a um conflito em ZEIS-4 — a ameaça à Ocupação Anchieta (ZEIS-4 07). Mesmo com a dificuldade de se ter informações mais precisas sobre o cenário habitacional com este mapeamento, é possível reconhecer que o Miolo de ZEIS-4 se trata de um território permeado por condições de incerteza de permanência e insegurança de posse (nas favelas e loteamentos irregulares), noção reiterada pelas pulverizadas ameaças de remoção.

Soma-se a este cenário de vulnerabilidade⁰⁸ social a baixa renda das famílias moradoras da região, que incide diretamente na capacidade das famílias de mobilizar recursos para a qualificação das suas casas e bairro, sendo a autoconstrução o modo de produção da cidade

01 Esta nomenclatura utilizada pelo IBGE na elaboração dos Setores Censitários homogeneiza, por exemplo, favelas e loteamentos irregulares.

02 Embora esteja incluída na categoria “Assentamentos Precários” no portal HabitaSampa, da SEHAB, a camada “loteamentos irregulares” marca perímetros na região do Itaim Bibi e Butantã que correspondem a assentamentos de alta renda e grandes casas. Isso mostra como é perigosa a generalização de atribuir a irregularidade à precariedade habitacional, ainda que essa correlação se confirme em muitos casos. Com isso, se perde a oportunidade de encarar o que na irregularidade causa a precariedade habitacional, ao invés de assumir que um condiciona o outro. Diversos autores fazem esse questionamento e apontam para a insegurança de posse e incerteza sobre a permanência como o fator que causa a precariedade habitacional em casos de loteamentos irregulares, dentre eles Rolnik (2015) e Caldeira (2017).

03 Disponível neste [link](#). Acesso em 22/11/2022 às 20h23

04 Sistema de Provisão Habitacional

05 Disponível neste [link](#). Acesso em 22/11/2022 às 20h23

06 Informação apresentada em aula pela Profa. Dra. Maria de Lourdes Zuquim e grupo de pesquisadores do NAPPLAC no âmbito da disciplina AUP0575 Instrumentos de Intervenção Urbanística em Assentamentos Precários, ministrada no primeiro semestre de 2021.

07 Por tratar-se de um estudo de caso deste trabalho, isso pode ser verificado mais a frente neste mesmo documento.

08 Considero a incerteza da permanência e a insegurança de posse como importantes fatores na composição da vulnerabilidade social, uma vez que ambos significam a incerteza da permanência dos investimentos feitos no espaço. Assim, muitas famílias deixam de investir na qualidade do espaço construído passando a viver em ambiente precário. A precariedade vivida no dia a dia, assim, contribui para vulnerabilidade dos moradores à situações de saúde e convivência possivelmente danosos. Esta correlação se confere nos casos estudados nas ZEIS-4 07 e 39.

Plano Diretor Estratégico

preponderante. Para ilustrar esta dimensão, apresento a espacialização da renda na [Mapa 17](#) e [Mapa 18](#), que usam o censo de 2010 como base de dados. Primeiramente, na [Mapa 17](#) podemos observar a progressiva queda na renda média das famílias à medida que seguimos o eixo da linha 9 esmeralda em direção ao sul, de Santo Amaro para o Grajaú. Há uma área de concentração de renda na região de interlagos (mais de 10 salários mínimos), que rapidamente decai para até 5 SM até os arredores imediatos. Alguns setores de renda média entre 3 e 5 SM adentram a cidade entre lagos até a altura do Terminal Grajaú. Do terminal em diante, preponderam os setores com renda média de até 2 SM.

Ao aproximar do Miolo de ZEIS-4, na [Mapa 18](#), é marcante constatar a baixíssima renda generalizada — sendo quase unânime a renda entre 1 e 2 SM. Assim, pode-se dizer que a quase toda a população da região se insere na demanda prioritária de HIS, como definido por Yamaguti (2019). Destaco dois locais que apresentam maior renda: o conjunto habitacional ao redor da estação Vila Natal e a Chácara Hamada, na ZEIS-4 49. No primeiro caso, a maior renda é talvez uma necessidade, visto que os moradores do conjunto habitacional tem que pagar condomínio. No segundo caso, trata-se da existência de uma atividade de produção agrícola, que provavelmente contribui para a renda média do setor.

Após a breve qualificação do território do Miolo de ZEIS-4, considero pertinente investigar como o Planejamento Urbano municipal propõe que seja transformado este território. Para isso apresento nos mapas a seguir a lógica espacial por trás do principal instrumento de planejamento da cidade de São Paulo, seu Plano Diretor Estratégico.

Primeiramente, o PDE 2014 apresenta uma diferença em relação ao PDE 2002: reestabelece a existência de uma zona rural no município. Isso se dá através da primeira divisão espacial, as Macrozonas. É clara a correlação entre a delimitação da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental e a Área de Mananciais, o que pode ser verificado assertivamente na [Mapa 19](#).

Em seguida, o PDE 2014 subdivide as Macrozonas em 4 Macroáreas para cada, somando 8 Macroáreas ([Mapa 20](#)). Como o Miolo de ZEIS-4 encontra-se inteiramente em uma Macroárea, irei focar nesta subdivisão. Esta região se encontra na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental. É notável que esta Macroárea engloba partes da cidade entre lagos com características muito diferentes em termos de ocupação. Se por um lado a região ao redor do Terminal Grajaú é extremamente densa e quase não há áreas verdes, a região do Miolo de ZEIS-4 apresenta diversos “vazios urbanos” e configura um local em que a expansão urbana está em questão. Em uma breve busca, o texto do PDE 2014 aborda a

expansão urbana ao em seu artigo 7º, quando define que a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo “conter o processo de expansão horizontal da aglomeração urbana, contribuindo para preservar o cinturão verde metropolitano” (SÃO PAULO, 2014b, p. 42). Para além disso, a expansão prevista é da infraestrutura urbana. A Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental encontra-se rodeada por Macroáreas mais restritivas no que diz respeito à preservação ambiental. Com a progressão de imagens aéreas apresentadas nos capítulos seguintes, é notável a ocupação de “vazios urbanos” dentro da Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental, de forma que pode-se dizer que parte importante da expansão urbana da região ocorra dentro desta área.

Após a definição das macroáreas, o PDE 2014 parte para a definição de propostas específicas de uso e ocupação do solo para cada terreno da cidade prevendo o uso do zoneamento como principal instrumento de transformação e regulação da cidade. A demarcação dos perímetros do zoneamento, por sua vez, segue as orientações das Macroáreas, mas parte de princípios e propostas relacionados mais especificamente ao território da cidade. O PDE 2014 faz um pri-

meiro desenho do zoneamento da cidade, que tem então a grafia dos perímetros e a definição dos parâmetros revistos e promulgados com a aprovação da LPOUS, em 2016.

Na [Mapa 21](#), podemos observar como a LPUOS 2016 reitera a consolidação das centralidades existentes ao longo da avenida Senador Teotônio Vilela, das estações de trem urbano e das avenidas perimetrais, como a Belmira Marin. Em uma aproximação, na [Mapa 22](#), temos uma visão melhor dos gravames no Miolo de ZEIS-4. Atento para a vasta demarcação de ZEIS-1, entre as quais se inserem as ZEIS-4. Ao redor do núcleo de ZEIS-1, há a demarcação de ZMa⁰¹ e ZMISa⁰², apontando para a atividade comercial local. Por fim, aponto para os fragmentos de ZEPAM⁰³ e ZPDS⁰⁴ que preenchem o mosaico do zoneamento incidindo sobre áreas verdes existentes, sendo estes zonas bastante restritivas que propõe a manutenção de características rurais para as áreas.

Sendo as bacias hidrográficas das represas Guarapiranga e Billings fundamentais para a marcação das ZEIS-4, na [Mapa 23](#) pode-se observar a sobreposição destas bacias com a demarcação destas ZEIS. Os perímetros destacados nessa figura são referentes às microbacias no territórios do município de São Paulo que com-

01 Zona Mista ambiental.

02 Zona Mista de Interesse Social ambiental.

03 Zona Especial de Proteção Ambiental.

04 Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável.

põem as bacias principais, por sua vez categorizadas por cor. Destaco a grande concentração de ZEIS-4 na região do Grajaú incidindo sobre uma microbacia em particular. Em uma aproximação sobre o Miolo de ZEIS-4 é notável que quase todas as ZEIS-4 estejam na Microbacia do Córrego Reimberg Cocaia (Bacia da Represa Billings), assim como quatro dos 5 estudos de caso. Isso significa que as ocupações sobre a maioria das ZEIS-4 têm maior impacto ambiental sobre o sistema hídrico desta microbacia, explicitando a pertinência do cuidado com estas ocupações de forma conjunta. O único perímetro estudado que foge a esta região é a ZEIS-4 39, localizada na Microbacia do Ribeirão Parelheiros, na Bacia Hidrográfica da Represa Guarapiranga. Na [Mapa 24](#), ainda, é possível identificar que a maioria das ZEIS estão marcadas sobre nascentes, aumentando o cuidado previsto em lei⁰⁵ com a forma de ocupação.

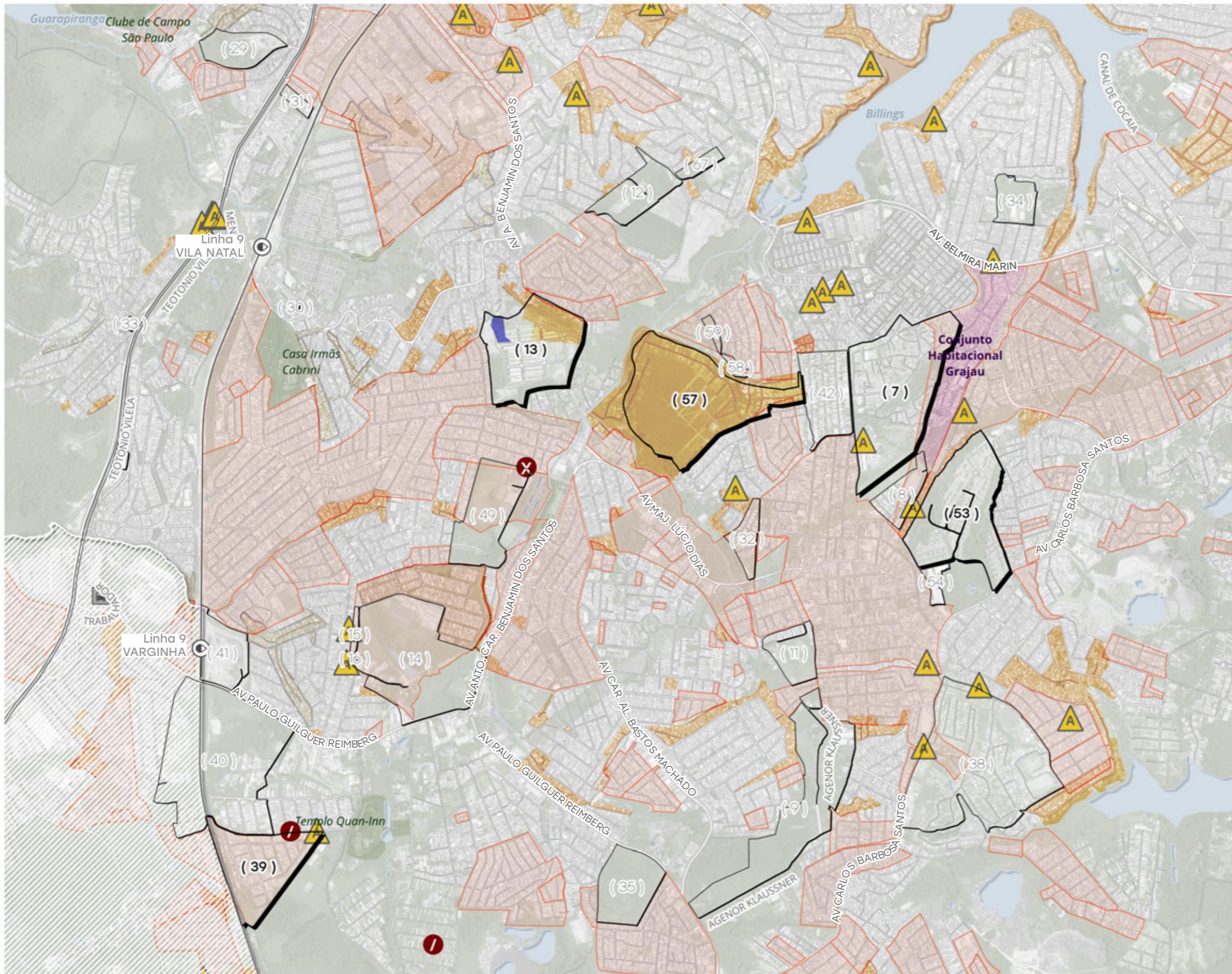
A partir dos mapas apresentados anteriormente é possível reconhecer um contínuo processo de urbanização fragmentada no tempo e no espaço que constitui o território do Miolo de ZEIS-4 no Grajaú. Esta fragmentação se verifica também na demarcação das ZEIS-4, refletindo não só o processo de ocupação do Grajaú, mas a estratégia do poder público de reconhecer estas áreas não urbanizadas como adequadas

à urbanização e propor a ocupação com Habitação de Interesse Social.

Em relação a cidade que as circunda, há com essas ZEIS-4 a oportunidade de seguir com duas propostas distintas. Primeiramente, partir do processo fragmentado de urbanização para, com os fragmentos de áreas não urbanizadas restantes, buscar contribuir para a integração morfológica e tipológica do bairro visando uma consolidação regional. A outra oportunidade consiste em partir do mesmo contexto, mas inversamente, de propor a reprodução do processo fragmentado de urbanização com as ZEIS-4. Apresento a seguir cinco estudos de caso através dos quais tento identificar os processos de ocupação que estão criando esses territórios e como dialogam com a cidade ao redor.

05 Ao redor de nascentes e córregos abertos é exigido pela seção I do Código Florestal (Lei Federal No 12.651/12) a demarcação de Áreas de Proteção Permanente, sendo estas definidas por um distanciamento de 30m dos córregos e 50m de nascentes.

Cenário Habitacional



S 0 500 1.000 m 1:20.000

Mapa 16 – Cenário Habitacional. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

Legenda

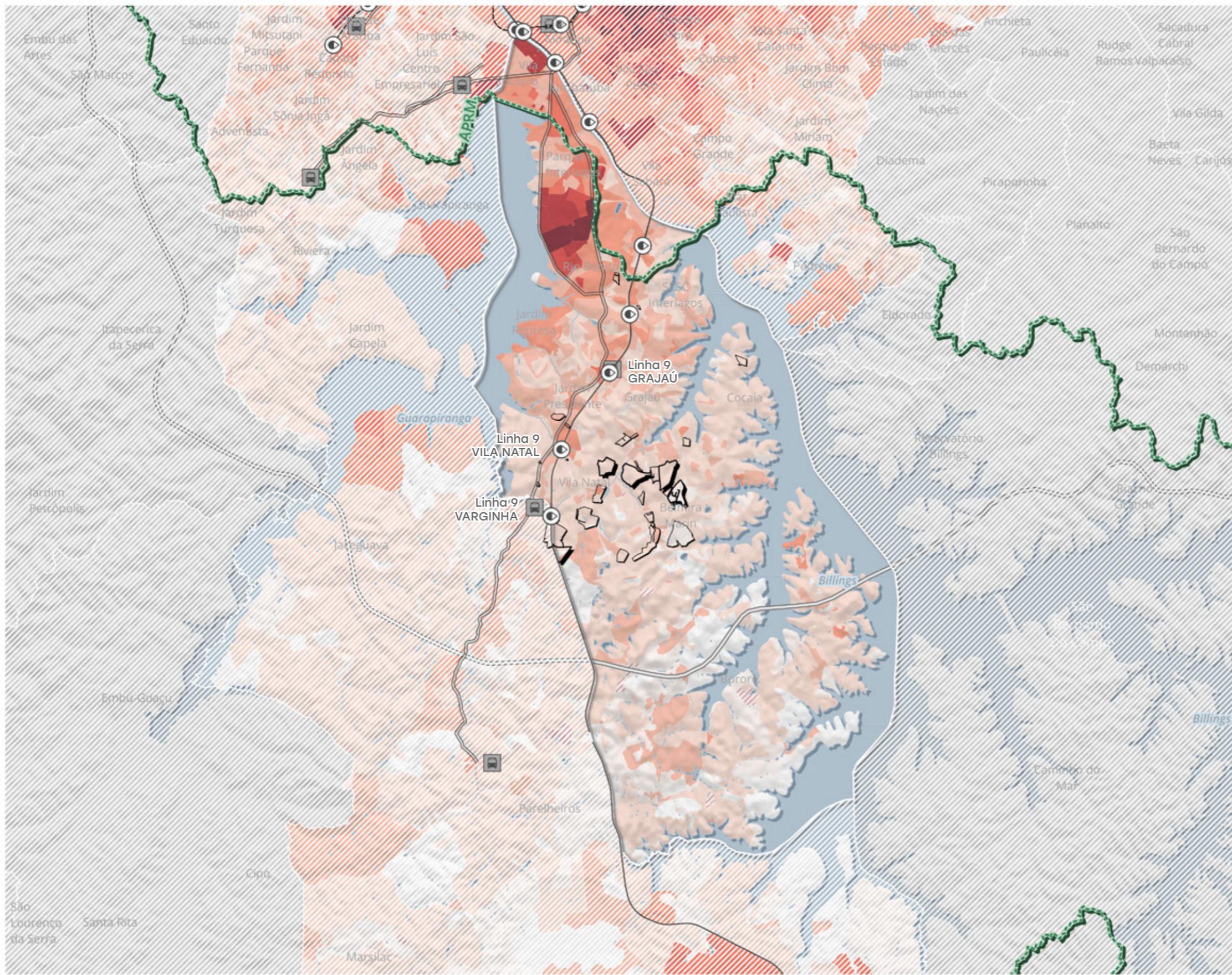
ZEIS-4	Observatório de Remoções 4º Trimestre 2021
Estudos de Caso	Ameaça de Remoção
Outras	Remoção por Incêndio
Loteamento Irregular	Remoção Parcial
Favela	Remoção Total
Núcleo Urbanizado	Monitoramento do SPH
Conjunto Habitacional	Unidades de Conservação

Base

Terminal de Ônibus	Unidades de Conservação
Corredor de Ônibus	Limite Mananciais
Linha 9 Esmeralda	Áreas Verdes
Linha de Trem	Cobertura Vegetal
Fora da Capela do Socorro	Massa D'água

ID	NOME ZEIS-4	
(7)	Ocupação Anchieta	(34) EMEF José Pegoraro
(8)	Arena Verona	(35) Floresta
(9)	Mega Área Rural	(36) Galpão Prohabitar
(10)	Assembleia de Deus	(38) Grande Ocupação
(11)	Chácara Conjunto Habitacional Chácara do Conde	(39) Jardim da União
(13)	Chácara do Conde	(40) Jardim Maria Amália
(14)	Conjunto Misterioso	(41) CPTM Varginha
(15)	Rua Vale Verde do Conde	(49) Chácara Hamada
(16)	Projeto Cocaia	(53) Conjunto Residencial América do Sul
(30)	Equipamento da CPTM	(54) CEU Três Lagos
(31)		(57) Rua Jatobá Reimberg
		(58) Rua Ipê Reimberg
		(59) Rua Ipê Reimberg

**Cenário Habitacional
Censo 2010 - IBGE
Renda em Salários Mínimos**



0 2,5 5 km

1:120.000

Mapa 17 – Renda em Salários Mínimos. Elaboração: Martim Furtado. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; IBGE

Legenda

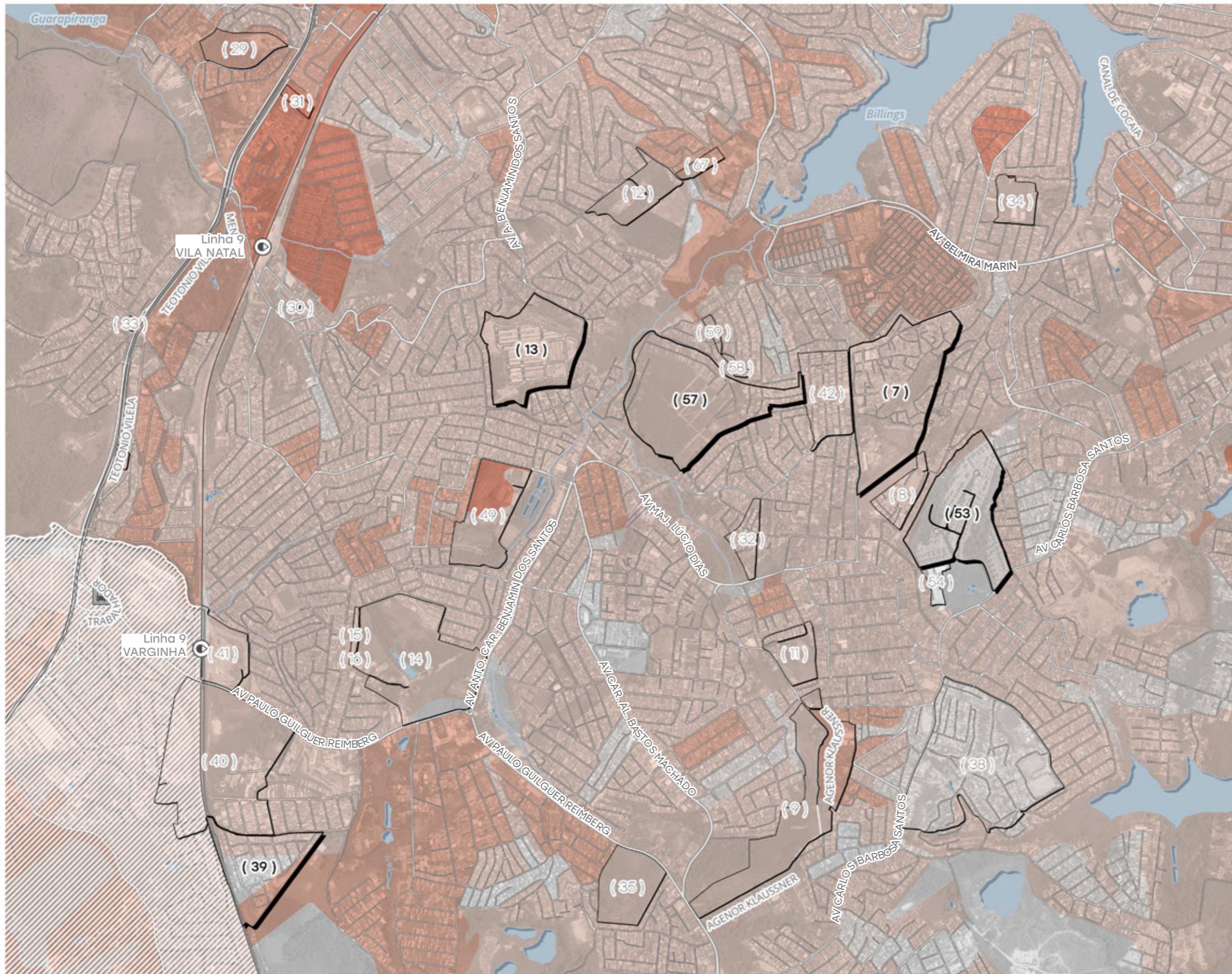
ZEIS-4	1 - 2
Estudos de Caso	2 - 3
Outras	3 - 5
Renda média do responsável em salários-mínimos	5 - 7
0 - 0,5	7 - 10
0,5 - 1	10 - 20
	20+

Base

Terminal de Ônibus	Fora da Capela do Socorro
Corredor de Ônibus	Unidades de Conservação
Linha 9 Esmeralda	Limite Mananciais
Linha de Trem	Massa D'água

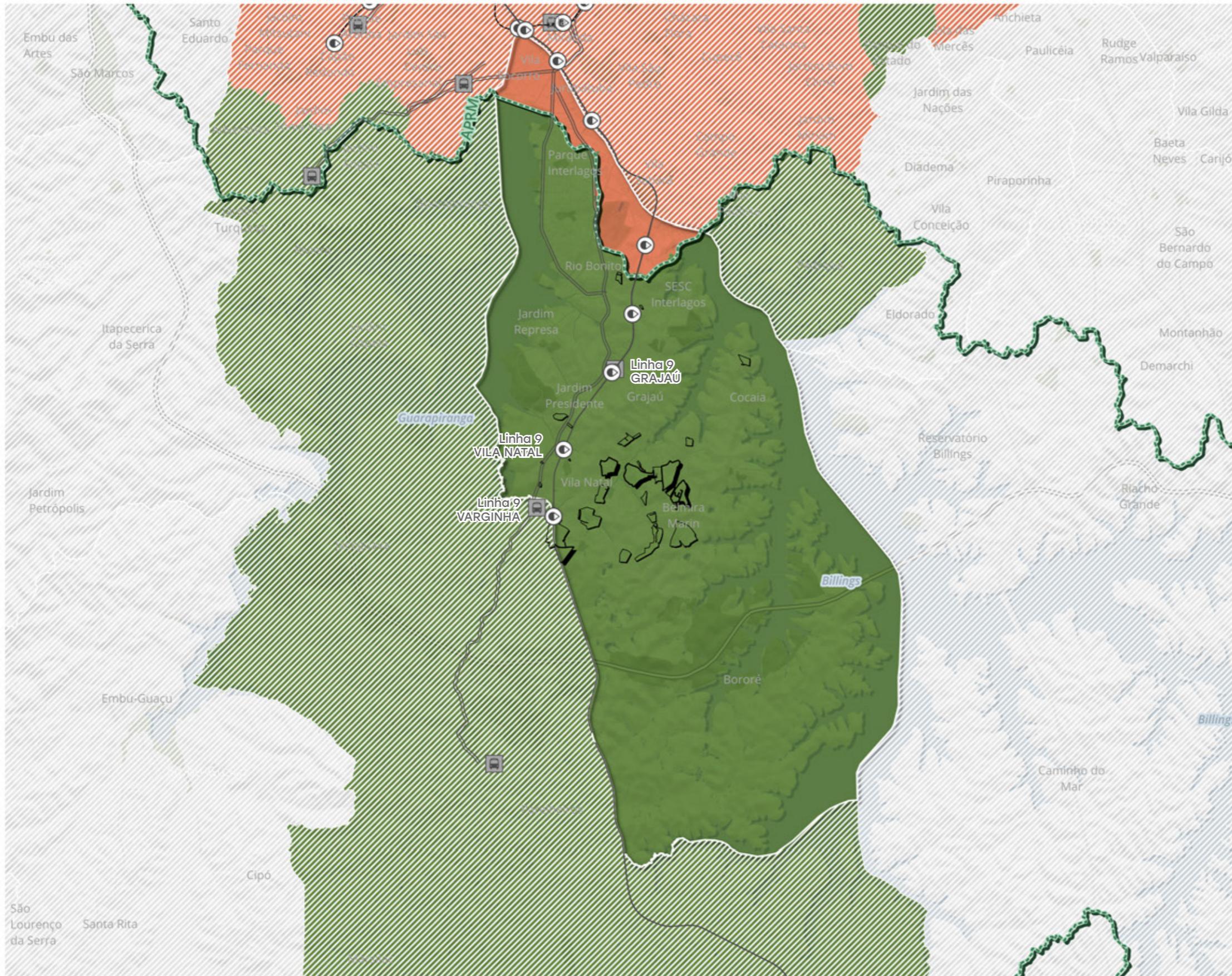
ID	NOME ZEIS-4	()	EMEF Benedito Célio
(7)	Ocupação Anchieta	(28)	Av. Lourenço Cabreira
(8)	Arena Verona	(30)	Estacionamento?
(9)	Mega Área Rural	(31)	Equipamento da CPTM
(10)	Assembleia de Deus	(34)	EMEF José Pegoraro
(11)	Chácara Conjunto Habitacional Chácara do Conde	(35)	Floresta
(13)	Chácara do Conde	(36)	Galpão Prohabitar
(14)	Conjunto Misterioso	(38)	Grande Ocupação
(15)	Rua Vale Verde do Conde	(39)	Jardim da União
(16)	EMEF Geny Maria Colégio Adventista	(40)	Jardim Maria Amália
(22)	EMEF Varginha	(41)	CPTM Varginha
(23)	Chácara Hamada	(49)	Chácara Hamada

**Cenário Habitacional
Censo 2010 - IBGE
Renda em Salários Mínimos**



0 500 1.000 m 1:20.000

Legislação Urbana PDE 2014 - Macrozonas



0 2,5 5 km

1:120.000

Mapa 19 – PDE 2014 - Macrozonas. Elaboração: Martim Furtado. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

**Legislação Urbana
PDE 2014 - Macroáreas
Capela do Socorro**

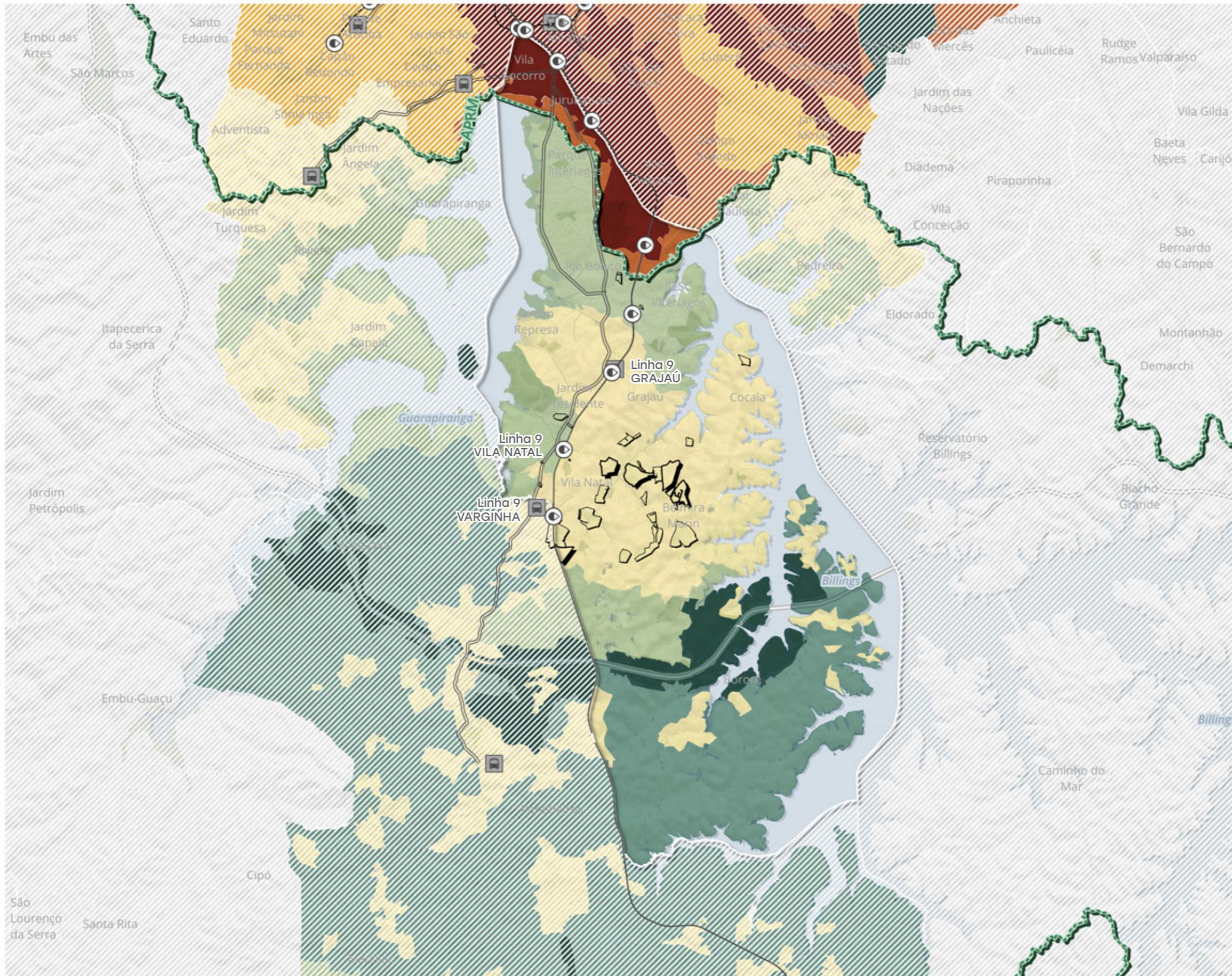
Legenda

ZEIS-4

- Estudos de Caso
- Outras

srgas_PDE_2-Macroarea

- Macroarea de Estruturação Metropolitana
- Macroarea de Urbanização Consolidada
- Macroarea de Qualificação da Urbanização
- Macroarea de Redução da Vulnerabilidade Urbana
- Macroarea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental
- Macroarea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental
- Macroarea de Contenção Urbana e Uso Sustentável
- Macroarea de Preservação dos Ecossistemas Naturais

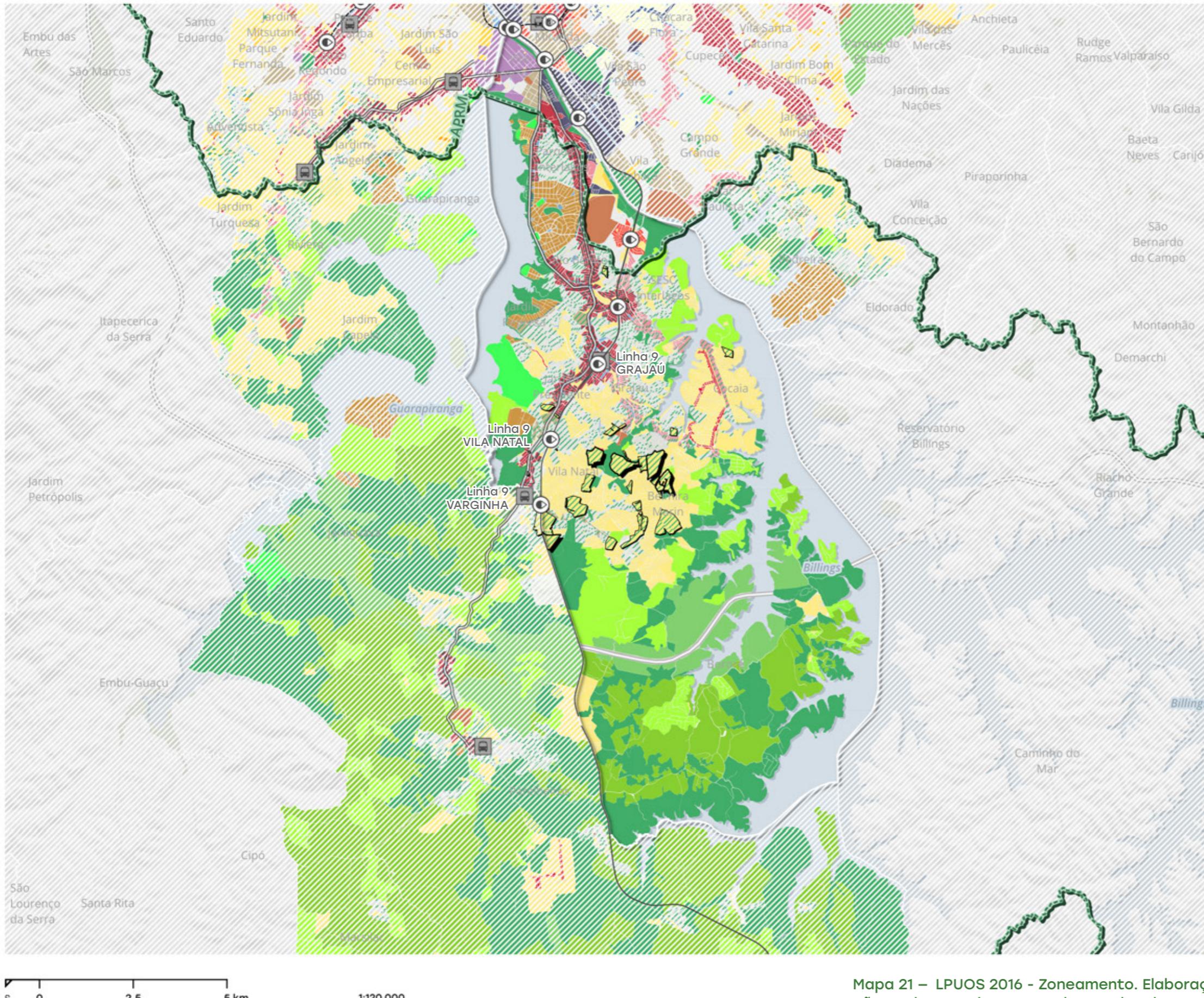


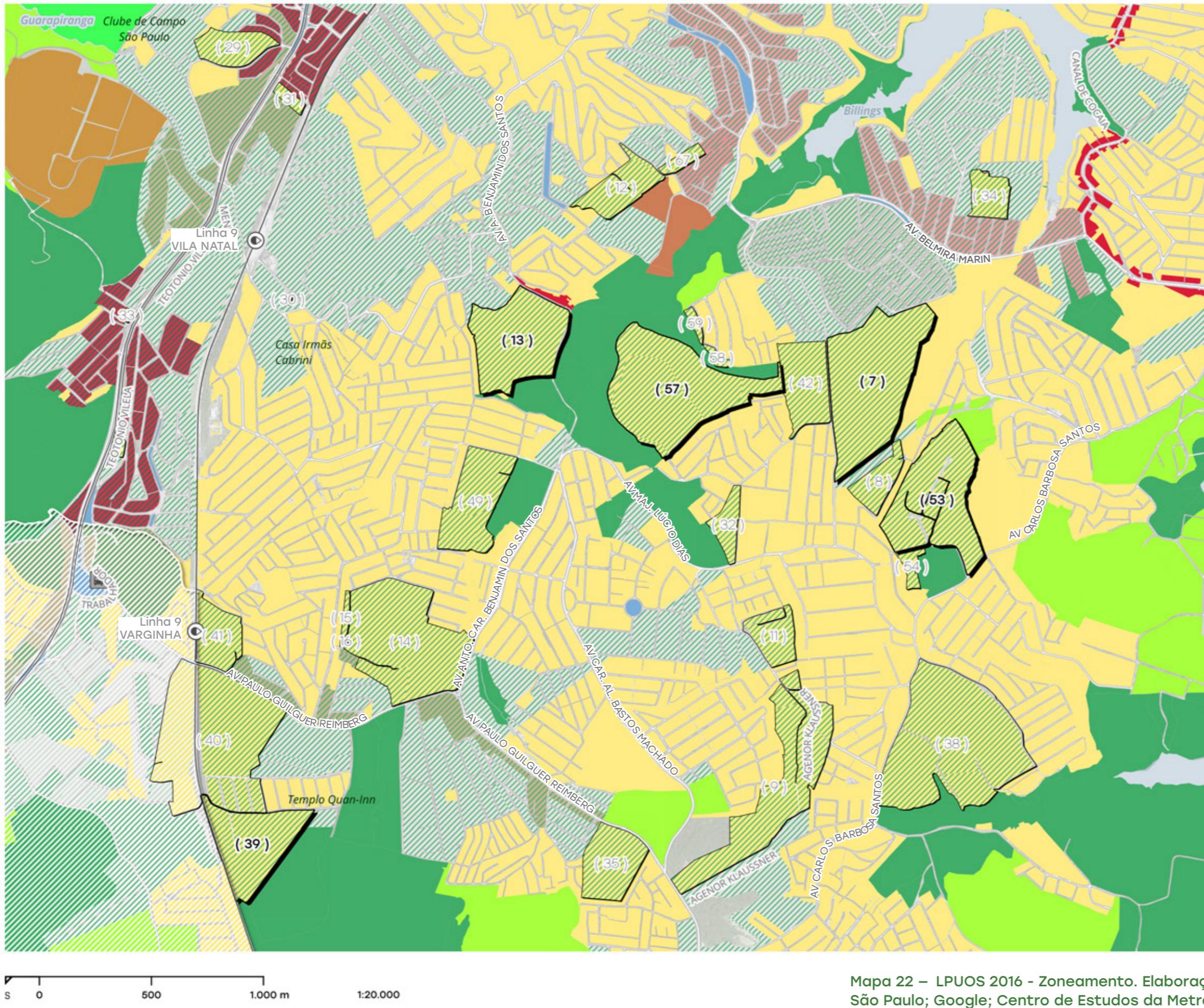
0 2,5 5 km

1:120.000

Mapa 20 – PDE 2014 - Macroáreas. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

Legislação Urbana
LPUOS 2016 - Zoneamento
Capela do Socorro





Legislação Urbana

LPUOS 2016 - Zoneamento

Miolo de ZEIS-4

Legenda

ZEIS-4

- Estudos de Caso
- Outras
- LPUOS 2016
- 0
- AC-1
- AC-2
- Praça-Canteiro
- ZC
- ZCa
- ZCOR-1
- ZCOR-2
- ZCOR-3
- ZCORA

ZC-ZEIS **ZERa**

ZDE-1 **ZEU**

ZDE-2 **ZEUs**

ZEIS-1 **ZEUP**

ZEIS-2 **ZEUPa**

ZEIS-3 **ZM**

ZEIS-4 **ZMa**

ZEIS-5 **ZMIS**

ZEM **ZMISa**

ZEMP **ZOE**

ZEP **ZPDS**

ZEPAM **ZPDSr**

ZER-1 **ZPI-1**

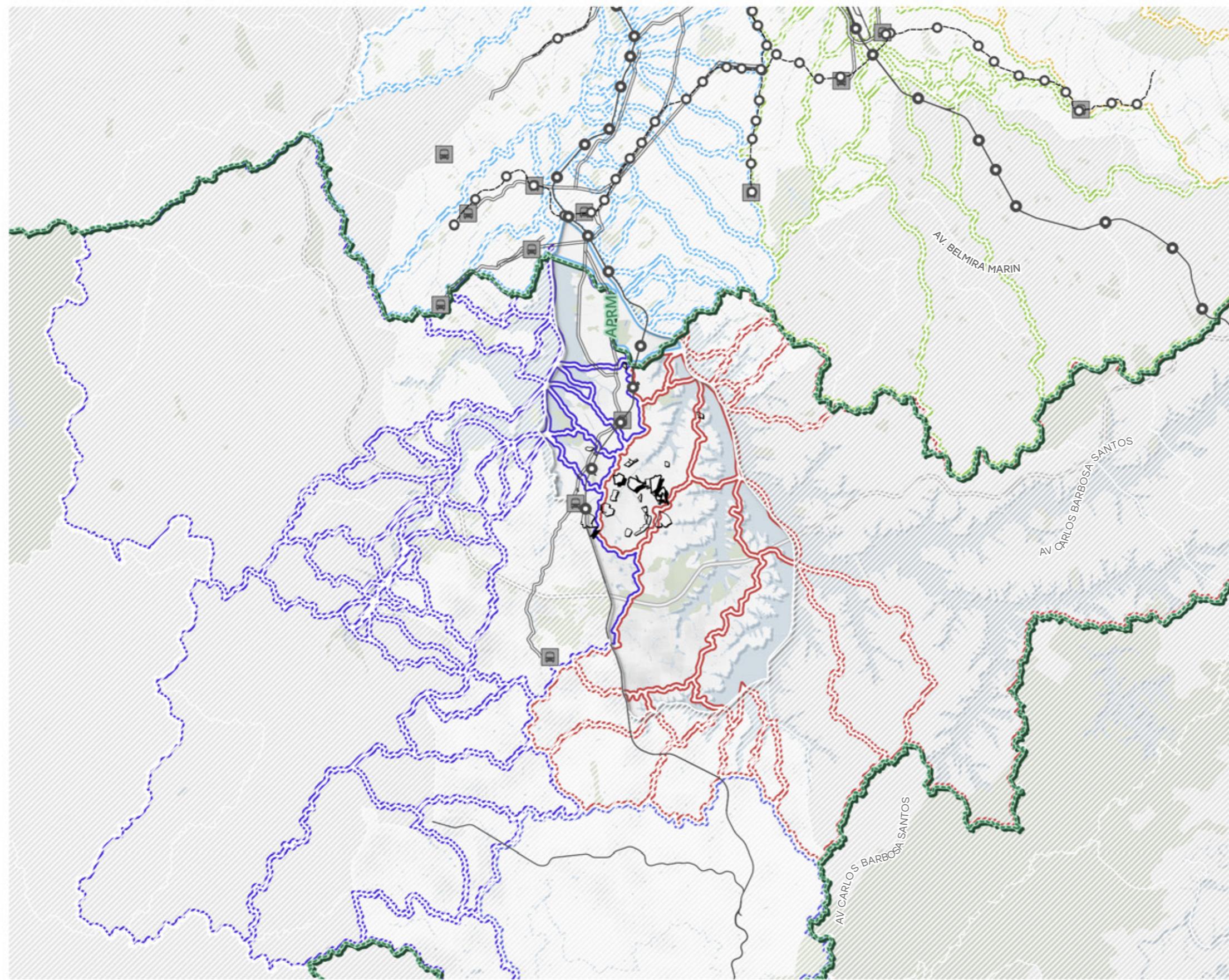
ZER-2 **ZPI-2**

ZPR

ID	NOME ZEIS-4	(34)	EMEF José Pegoraro
(7)	Ocupação Anchieta	(35)	Floresta
(8)	Arena Verona	(36)	Galpão Prohabitar
(9)	Mega Área Rural	(38)	Grande Ocupação
(10)	Assembleia de Deus	(39)	Jardim da União
(11)	Chácara Conjunto	(40)	Jardim Maria Amália
(13)	Habitacional Chácara do Conde	(41)	CPTM Varginha
(14)	Chácara do Conde Conjunto	(49)	Chácara Hamada
(15)	Misterioso	(53)	Residencial América do Sul
(16)	Rua Vale Verde do Conde	(54)	CEU Três Lagos
(30)	Estacionamento?	(57)	Projeto Cocaia
(31)	Equipamento da CPTM	(58)	Rua Jatobá Reimberg
		(59)	Rua Ipê Reimberg

Mapa 22 – LPUOS 2016 - Zoneamento. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

ZEIS-4 sobre Bacias Hidrográficas



Legenda

ZEIS-4	
Estudos de Caso	
Outras	
Córregos Abertos	
Córregos Canalizados	
Fora da Capela do Socorro	
Bacia Hidrográfica	
Billings	
Guarapiranga	
Rio Pinheiros	
Rio Tamanduateí	
Rio Tietê	

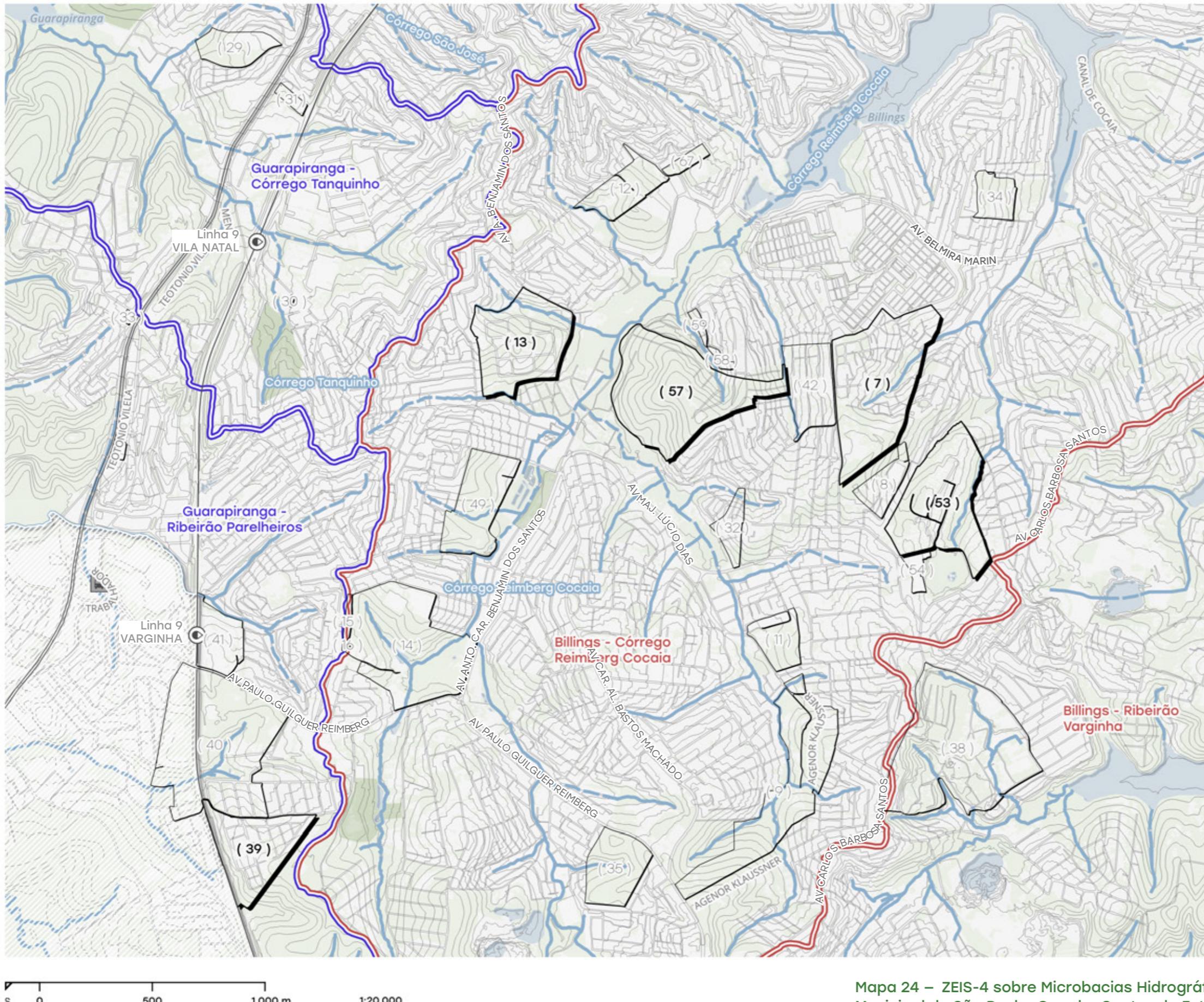
Base

Terminal de Ônibus	Fora da Capela do Socorro
Corredor de Ônibus	Unidades de Conservação
Linha 9 Esmeralda	Limite Mananciais
Linha de Trem	Massa D'água

S 0 5 10 km
1:200.000

Mapa 23 – ZEIS-4 sobre Bacias Hidrográficas. Elaboração: Martim Furtado Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

ZEIS-4 sobre Microbacias Hidrográficas



Mapa 24 – ZEIS-4 sobre Microbacias Hidrográficas. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

Legenda

ZEIS-4	Córregos Abertos
Estudos de Caso	Córregos Canalizados
Outras	Bacia Hidrográfica
	Billings
	Guarapiranga

Base

Terminal de Ônibus	Fora da Capela do Socorro
Corredor de Ônibus	Unidades de Conservação
Linha 9 Esmeralda	Limite Mananciais
Linha de Trem	Massa D'água

ID	NOME ZEIS-4	
(7)	Ocupação Anchieta	(34) EMEF José Pegoraro
(8)	Arena Verona	(35) Floresta
(9)	Mega Área Rural	(36) Galpão Prohibitar
(10)	Assembleia de Deus	(38) Grande Ocupação
(11)	Chácara Conjunto Habitacional	(39) Jardim da União
(13)	Chácara do Conde	(40) Jardim Maria Amália
(14)	Chácara do Conde	(41) CPTM Varginha
(15)	Conjunto Misterioso	(49) Chácara Hamada
(16)	Rua Vale Verde do Conde	(53) Conjunto Residencial América do Sul
(30)	Estacionamento?	(54) CEU Três Lagos
(31)	Equipamento da CPTM	(57) Projeto Cocaia
		(58) Rua Jatobá Reimberg
		(59) Rua Ipê Reimberg

3.2. Apresentação dos Estudos de Caso

Com a apresentação da diversidade de formas de uso e ocupação e composição da paisagem da região chamada de Miolo de ZEIS-4, fica claro que apesar de apresentarem algumas características comuns — como perfil de renda, proximidade de loteamentos mais recentes e antigos, e estarem próximos de equipamentos públicos —, cada ZEIS-4 possui particularidades que acarretaram na produção de diferentes espaços urbanos. Compreendendo a importância da organização deste espaço no tempo, proponho a aproximação no próximo capítulo — Escala de Diálogos Espaciais — de 5 gravames através de um diagrama que busca conciliar a visualização dos processos envolvidos na ocupação com seu impacto espacial.

Considerando a motivação de explorar conformações urbanas diferentes, foram selecionados casos em que as conformações urbanas são bastante diferentes entre si, ainda que haja alguns processos ou recursos comuns. São elas as ZEIS-4 perímetros: 07, 39, 13, 53 e 57⁰¹ — e seus gravames podem ser conferidos no [Mapa 25](#). Apresentando o principal modo de produção do espaço e a principal fonte de recursos, segue uma breve descrição das ZEIS-4 selecionadas, assim como um mapa em que podem ser identificadas no Miolo de ZEIS-4.

Primeiramente, a ZEIS-4 07 foi escolhida por abrigar a ocupação Anchieta e o Instituto Anchieta Grajaú. Em uma disputa pela consolidação do terreno, a autoconstrução da ocupação é certamente a forma mais radical de alteração da pais-

agem com mobilização de recursos próprios para provisão de infraestrutura e construção de casas (tanto a ocupação quanto o Instituto).

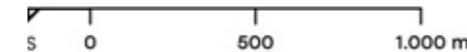
Buscando uma reflexão sobre a autoconstrução aliada a políticas de urbanização, a ZEIS-4 39 é um caso em que o território foi autoconstruído por seus moradores — Ocupação Jardim da União —, mas a infraestrutura foi refeita, consolidada e regularizada através da vertente de Urbanização do Programa Mananciais.

Em seguida, de forma bastante contrastante, é explorada a ZEIS-4 13 por corresponder ao Conjunto Habitacional Chácara do Conde I, enorme empreendimento de 1290 unidades habitacionais construído pela CDHU em parceria com o Programa Mananciais.

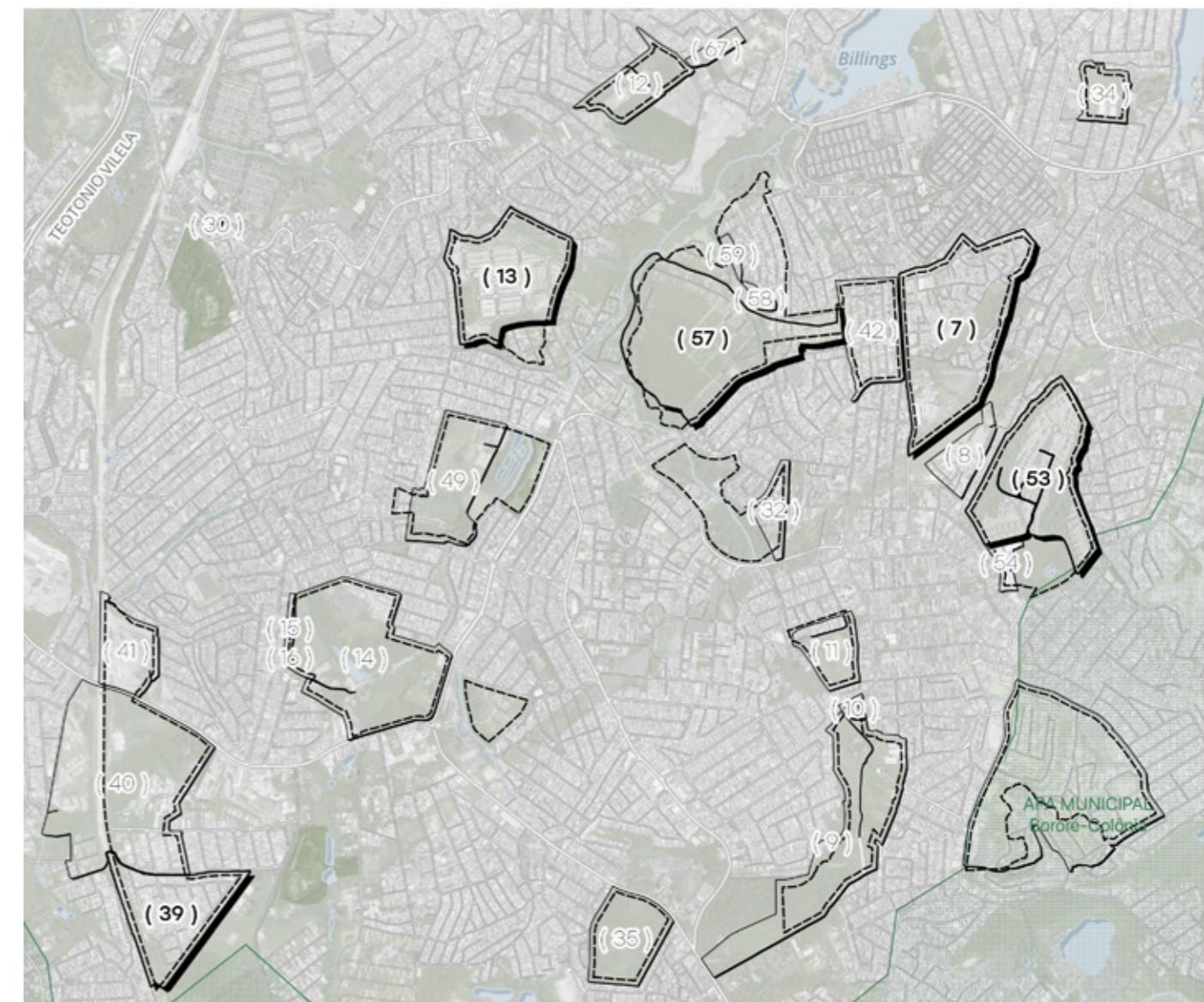
De longe o processo mais veloz com relação à consolidação da ocupação, a ZEIS-4 53 corresponde ao empreendimento América do Sul, conjunto de condomínios compostos por prédios em H construído com financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida.

Por fim, exploro o processo de ocupação do terreno da ZEIS-4 57, sobre o qual está sendo construído o Projeto Cocaia, gerido pelo Programa Mananciais. Este empreendimento ainda está em etapa inicial das obras, mas apresenta uma situação extrema de acirramento entre as intervenções públicas e a expansão de loteamentos irregulares sobre o mesmo território.

⁰¹ Como informado anteriormente, a numeração utilizada aqui é restrita exclusivamente a este trabalho, uma vez que nem o PDE 2014 nem a LPUOS 2016 possuem identificações únicas para cada perímetro.



Mapa de comparação da demarcação das ZEIS-4 pelo PDE 2002 e a LPUOS 2016



Legenda

ZEIS-4 LPUOS 2016	ZEIS-4 PDE 2002
Estudos de Caso	
Outras	

Base

Terminal de Ônibus	Unidades de Conservação
Corredor de Ônibus	Limites Mananciais
Linha 9 Esmeralda	Áreas Verdes
Linha de Trem	Cobertura Vegetal
Fora da Capela do Socorro	Massa D'água

Mapa 25 – Mapa de comparação da demarcação das ZEIS-4 pelo Plano Diretor Estratégico de 2002 e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016. Elaboração Própria. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google Satélite

4. Escala de Diálogos Espaciais - Diagramas

Ante a diversidade de formas de ocupação das ZEIS-4 no Grajaú identificadas e apresentadas no capítulo anterior, propõe-se neste capítulo explorar nos cinco estudos de caso selecionados a relação entre os processos de ocupação dos territórios com seus impactos na conformação do espaço urbano. Para isso, propõe-se a elaboração de um **diagrama** no qual serão sobrepostas as dimensões do tempo e do espaço para cada ZEIS-4. Tratando-se de perímetros demarcados como ZEIS-4 pela lei de zoneamento, organizo os diagramas em função da delimitação espacial e temporal coerentes com a adoção desta demarcação como eixo condutor do trabalho.

A delimitação espacial trata-se dos limites estabelecidos pela Lei Municipal 16.402/16 (LPUOS) e delimitação temporal considera a vigência da demarcação desses territórios como ZEIS-4 desde a primeira mobilização do instrumento das ZEIS em 2002. Apesar de mudanças nos gravames das ZEIS-4 terem ocorrido entre sua primeira formulação com o PDE 2002 e sua

delimitação atual com a LPUOS 2016, os processos sobre os quais discorro nos estudos de caso ocorrem sobre territórios que foram continuamente demarcados como ZEIS-4 através de todas as revisões ([Mapa 25](#)). Assim considero consistente tratar como período de análise os 20 anos entre 2002 e 2022.

Considerando a temporalidade como o principal eixo da leitura do espaço e seus processos, utilizei uma **linha do tempo** como forma de organização da informação. Ao longo desta linha marcada ano a ano entre 2002 e 2022 foram dispostas categorias de análise do processo de ocupação do espaço representadas por linhas de diferentes espessuras conforme a informação que se almeja representar.

Ao discorrer sobre a heterogeneidade do espaço urbano produzido através da urbanização periférica, é marcante a diferença na escala e espacialidade da forma de ocupação conforme o grau de presença do Estado, assim como em quais momentos do processo de ocupação o Estado entra (ou não) com pro-

jeto, recursos e mão de obra. Esta identificação parece ainda mais pertinente dado que o Estado fornece parâmetros de ocupação para o solo urbano através da ZEIS-4, que são mais ou menos respeitados conforme a possibilidade deste de controlar a produção do espaço no território. Por este motivo, as linhas que representam as categorias de análise dos processos apresentam **diferentes cores conforme a produção do espaço através de produção pública ou privada**. Feita esta distinção, pretende-se tornar visível as complementaridades, contradições e simultaneidades da ação do Estado com relação a ações privadas no território. Vale ressaltar que por “*pública*” compreende-se ação direta do Estado ou qualquer uma de suas autarquias ou empresas contratadas, assim como por “*privada*”, qualquer ação regularizada ou não cujos recursos e força de trabalho não tem como origem o poder público.

Ao definir algumas **categorias de análise para a ocupação do espaço** proponho que sejam destrinchados aspectos deste processo

para que a consolidação do território possa ser qualificada e comparada com os demais estudos de caso. Para além de comparação entre os estudos de caso, pretende-se que possa haver a comparação entre processos inscritos nos rituais da formalidade institucional e processos que não seguem a regularidade institucional. Por este motivo, optei por criar algumas categorias de uso e ocupação do espaço que estão presentes em qualquer processo de constituição de área urbana. Isso é interessante inclusive para identificar nas ocupações os momentos em que processos regulares são permeados por processos irregulares e vice-versa — com a particular atenção para o resultado espacial conformado por estas sobreposições.

Assim, as categorias de uso e ocupação criadas foram: Moradia, Edificação, Infraestrutura, Ordenamento Viário, Planejamento e Regulação. A seguir as definições que utilizo para poder melhor construir o exercício dos diagramas propostos.

Por Moradia entende-se aqui a presença do habitar e da reprodução da vida cotidiana, que é referido como “casa” ou “habitação”. Esta definição foca no local que é tido como moradia principal, afinal, famílias acabam estabelecendo vínculos com múltiplos lugares de habitar na busca pela permanência e estabilidade — como é claro no caso da ocupação Jardim da União apresentada mais à frente neste capítulo. O motivo pelo qual é tão significativo ter a moradia principal em questão é a radical diferença na qualidade de vida ao se morar continuamente em um assentamento lentamente construído com os próprios esforços — em constante construção — quando comparada a morar em uma casa terminada.

Por Edificação considera-se a construção usada para habitar e marcar a presença no espaço, ainda que esta não configure necessariamente a Moradia. Sendo o processo uma construção regular — em que a Moradia ocorre após o término da construção da edificação — ou uma situação de autoconstrução — em que a Moradia ocorre simultaneamente à construção —, a edificação é considerada como o espaço que pode acolher a Moradia.

Por Infraestrutura entende-se os sistemas materiais que compõem o espaço urbano, com a rede elétrica, rede de abastecimento de água, rede de saneamento, assim como a rede viária. Atento que são consideradas Infraestrutura formas de autoprovisão de infraestrutura ([FER-RARA, 2013](#)), assim como a infraestrutura regular.

Por Ordenamento Viário entende-se a conformação das ruas, vielas, calçadas e toda forma de eixo de trânsito que conecta os espaços da ocupação internamente assim como às vias ao redor. Qualificar as formas de ordenamento viário e os momentos em que é eventualmente reestruturado é particularmente interessante neste trabalho uma vez que este é um dos maiores desafios na consolidação de ocupações de origem irregular, bem como um dos legados mais duradouros e definitivos do processo inicial de ocupação do espaço. Incidir sobre o ordenamento viário após a sua conformação significa sempre uma obra de grande porte que impacta todas as formas de uso e ocupação da região e que necessita de um grande aporte de recursos para que seja possível reestruturar o espaço após sua consolidação — o que envolve quase invariavelmente o emprego de grandes máquinas de construção civil.

Por Planejamento entende-se a articulação de uma proposta espacial para a ocupação do território em questão que articule a partir do espaço e para o espaço as questões sociais, políticas, econômicas e históricas em questão na elaboração desta proposta. Reconheço aqui por Planejamento um ato que pressuponha necessariamente a dimensão pública (e coletiva) da construção de cidade, uma vez que as ações propostas impactam diretamente o espaço comum e pessoal dos habitantes (futuros ou presentes). Esta definição se faz necessária uma vez que o olhar crítico mobilizado aqui foca na conformação do espaço urbano e não na dimensão de planejamento institucional envolvida na concepção de uma única Edifi-

cação. Caso a construção da Edificação passe a incorporar em seu projeto a dimensão de seu impacto e influência na paisagem em que se insere, passaria assim a configurar um Planejamento, para fins desse trabalho. Tratando de territórios autoconstruídos é comum haver um planejamento da construção das casas, mas não de seu impacto na ocupação como um todo, resultando na fragmentação das vias e quadras formadas. Interesso-me justamente pelos momentos em que entra em cena na ocupação a dimensão do impacto da ocupação no espaço da cidade e como se passa a lidar com a produção do espaço deste momento em diante.

Por Regulação, por fim, entende-se o incorporação dos rituais (institucionais e jurídicos) que regularizam, perante o Estado e seus mecanismos de gestão da cidade, o uso e ocupação do solo. É interessante nesta mesma categoria não distinguir os processos de aprovação de parcelamento e de construção de edificações dos processos de regularização fundiária, uma vez que torna comparáveis os processos de ação Estatal ex-ante e ex-post ([SANTORO, 2012](#)).

Como é possível verificar nos diagramas, as sobreposições de diferentes processos dentro das categorias de análise apresentadas acima produzem diferentes resultados espaciais conforme suas especificidades. De forma a reconhecer diferentes modos de produção do espaço presentes em um mesmo território de acordo com a sobreposição destes processos no tempo, está presente no diagrama a linha Modos de Produção. Esta indica o modo de produção atribuído a um certo período de tempo. Com

a preocupação de identificar os impactos no espaço material do decorrer destes diferentes Modos de Produção, apresento no limite inferior do diagrama as imagens aéreas disponíveis no Google Earth das ZEIS-4 na passagem de um Modo de Produção ao outro.

É importante esclarecer que não considero como “vazio” território algum, ainda que não apresente uso e ocupação urbano. De forma a evitar esta noção de “vazio” e uma vez que o foco desta análise é no processo de ocupação do território, a pré-existência é identificada conforme a aparente cobertura do solo ou pelo seu uso, quando conhecido, na linha de Modos de Produção.

O foco de fato está nas transformações desses territórios — quando e como ocorrem — assim, inicia-se a categorização dos processos de ocupação mobilizando os termos acima descritos a partir do momento em que é identificada uma alteração no uso e ocupação do território. Para demarcar este momento fundamental no diagrama, este ano é marcado com uma **linha preta vertical** a partir da qual são organizadas as categorias de análise e na qual lê-se “**alteração no uso e ocupação**”.

Um outro aspecto presente na produção do espaço representado no diagrama consiste no exercício de representação gráfica dos diferentes volumes de recursos mobilizados ao longo do tempo na consolidação do território. Tratando-se de um exercício de visualização, dadas as limitadas fontes de informação disponíveis, bem como da simplificação necessária das informações em um diagrama, a dimensão dos

recursos mobilizados é apenas visual sem comprometimento com a escala destes. Entende-se por Recursos aqui a mobilização de formas de troca por serviços e força de trabalho para a intervenção no espaço material. Não limitar a concepção de recursos aos recursos financeiros é fundamental ao se analisar casos de auto-construção e de urbanização periférica, uma vez que os limitados recursos financeiros disponíveis tornam necessário recorrer a recursos como tempo, terra, objetos e à própria força de trabalho para se produzir o espaço. Na qualificação destes recursos foi incorporada aqui também a distinção entre a mobilização pública e privada utilizando as mesmas cores acima mencionadas.

Um último ponto referente à estruturação das informações no diagrama é a escolha do **título**. Por analisar processos de produção do espaço inscritas em um perímetro definido pelo principal instrumento de planejamento urbano municipal — a lei de zoneamento — os limites das ocupações não necessariamente correspondem aos perímetros dos processos analisados. Além disso, em todos os casos analisados há em alguma medida uma disputa pela forma de uso e ocupação, através da qual se dá a consolidação do território. Assim, nomear o local a partir de um dos processos de ocupação significaria favorecer um processo e ocultar outros — ainda que em todos os casos haja um processo principal sendo investigado. Por este motivo, optei por nomear a zona conforme o código de seu perímetro.

Para cada caso analisado há um diagrama seguido de um texto que narra cronologicamente os processos apresentados no diagrama. O texto está segmentado por ano como uma estratégia de apoiar a leitura do diagrama e tornar mais fácil a conferência de informações representadas na linha do tempo. Como principal fonte de informação, para todos os casos foram mobilizadas imagens aéreas dos últimos 20 anos. Para além destas, conforme a disponibilidade, consultei fontes secundárias — reportagens, trabalhos acadêmicos e relatórios — sobre os processos de ocupação das ZEIS-4.

Por fim, os diagramas são simplificados e justapostos em um exercício de análise das semelhanças e diferenças dos processos envolvidos na consolidação dos territórios. Com esta justaposição almejo trazer luz a alguns aspectos relevantes na atuação do Estado bem como na atuação de agentes privados na produção da paisagem periférica do Grajaú.

4.1. ZEIS-4 07 - Anchieta

Localizado no entorno da nascente de um córrego afluente do braço Cocaia da Represa Billings, o perímetro da ZEIS-4 07 se insere entre territórios com formações muito diferentes. A norte, o conjunto Bororé I — Brigadeiro Faria Lima apresenta diversas tipologias de edificações construídas pelo poder público no final do século passado, assim como uma atividade comercial. Por todos os outros lados, o terreno é envolto por loteamentos irregulares que reproduzem dimensões de lote próximas a LF 6766/79 e ocupam o solo quase integralmente com construções retangulares.

Assim, a ZEIS-4 07 se destaca visualmente ([Mapa 26](#)) da cidade ao redor por conta de seus remanescentes de cobertura vegetal, dos grandes equipamentos públicos e pelo arruamento mais sinuoso e construções menores que formam a Ocupação Anchieta. As diver-

sas formas de uso e ocupação do terreno são testemunho material da disputa que existe por este território que preenche a malha viária do Grajaú.

O terreno demarcado pelo PDE 2002 como ZEIS-4 (07) corresponde quase perfeitamente a gleba pertencente ao Instituto Anchieta Grajaú (IAG). Este instituto recebeu o terreno por doação em 1997 da Companhia Cyrela, após os planos da construtora para a criação de um empreendimento habitacional na região ser inviabilizado pelos novos parâmetros⁰¹ de uso e ocupação do solo previstos pela Lei de Proteção aos Mananciais⁰² ([OLIVEIRA, 2021; IAG, 2022](#)).

O Instituto, que oferece serviços sociais para crianças e jovens de toda a região, ocupava apenas uma pequena porção do terreno ao sul com equipamentos em galpões, que abrigam

Figura 27 – Perspectiva da ZEIS04 07 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth



Figura 28 – Perspectiva da ZEIS04 07 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth

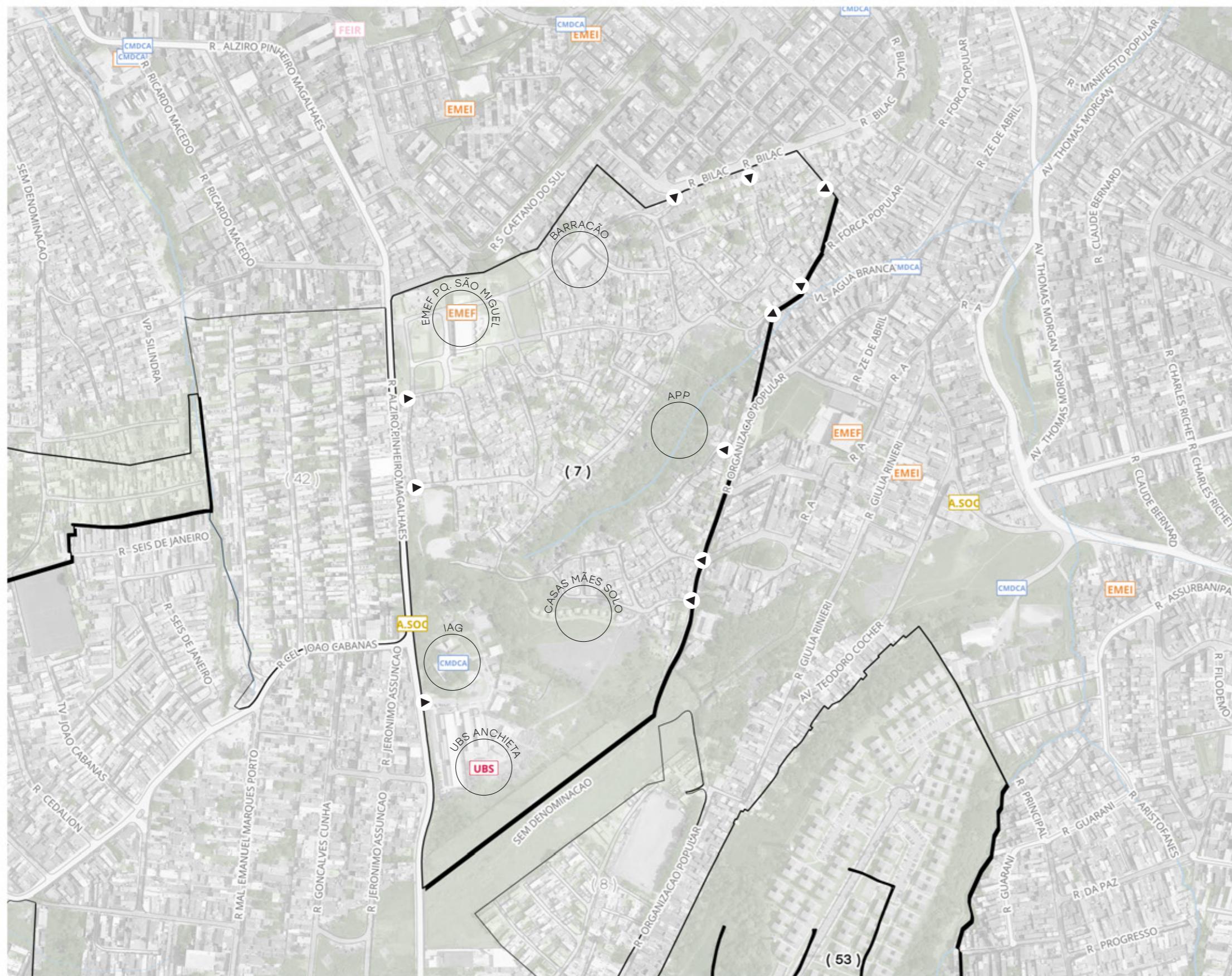


Figura 29 – Imagem satelital da ZEIS04 07. Fonte: Google Earth

01 Atualmente, conforme a Lei Estadual Billings, o território do Anchieta está localizado sob a Área de Ocupação Dirigida (AOD), na Subárea de Ocupação Especial (SOE). Quanto à legislação municipal, desde o Plano Diretor de 2004 (Lei 13.885/04) a área era uma Zeis-4, o que se manteve mesmo após a sua revisão em 2014, e do posterior Zoneamento, disposto pela Lei 16.402/16. ([OLIVEIRA, 2021 p. 93](#))

02 Lei Estadual 898/75.

**Inserção
ZEIS-4 Perímetro 7
Ocupação Anchieta**



Legenda

ZEIS-4	
Estudos de Caso	EQUI
Outras	EQUI
Equipamento de Assistência Social	EQUI
Equipamento de Educação	EQUI
Equipamento Esportivo	EQUI
Equipamento de Alimentação	EQUI

Base

Terminal de Ônibus	Unidades de Conservação
Corredor de Ônibus	Limite Mananciais
Linha 9 Esmeralda	Áreas Verdes
Linha de Trem	Cobertura Vegetal
Fora da Capela do Socorro	Massa D'água
Acesso	

ID NOME ZEIS-4

- (7) Ocupação Anchieta
- (8) Arena Verona
- (53) Conjunto Residencial América do Sul
- (57) Projeto Cocaia

S 0 100 200 m 1:5.000

Mapa 26 – Inserção ZEIS-4 Perímetro 7 Ocupação Anchieta. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA ZEIS-4 07

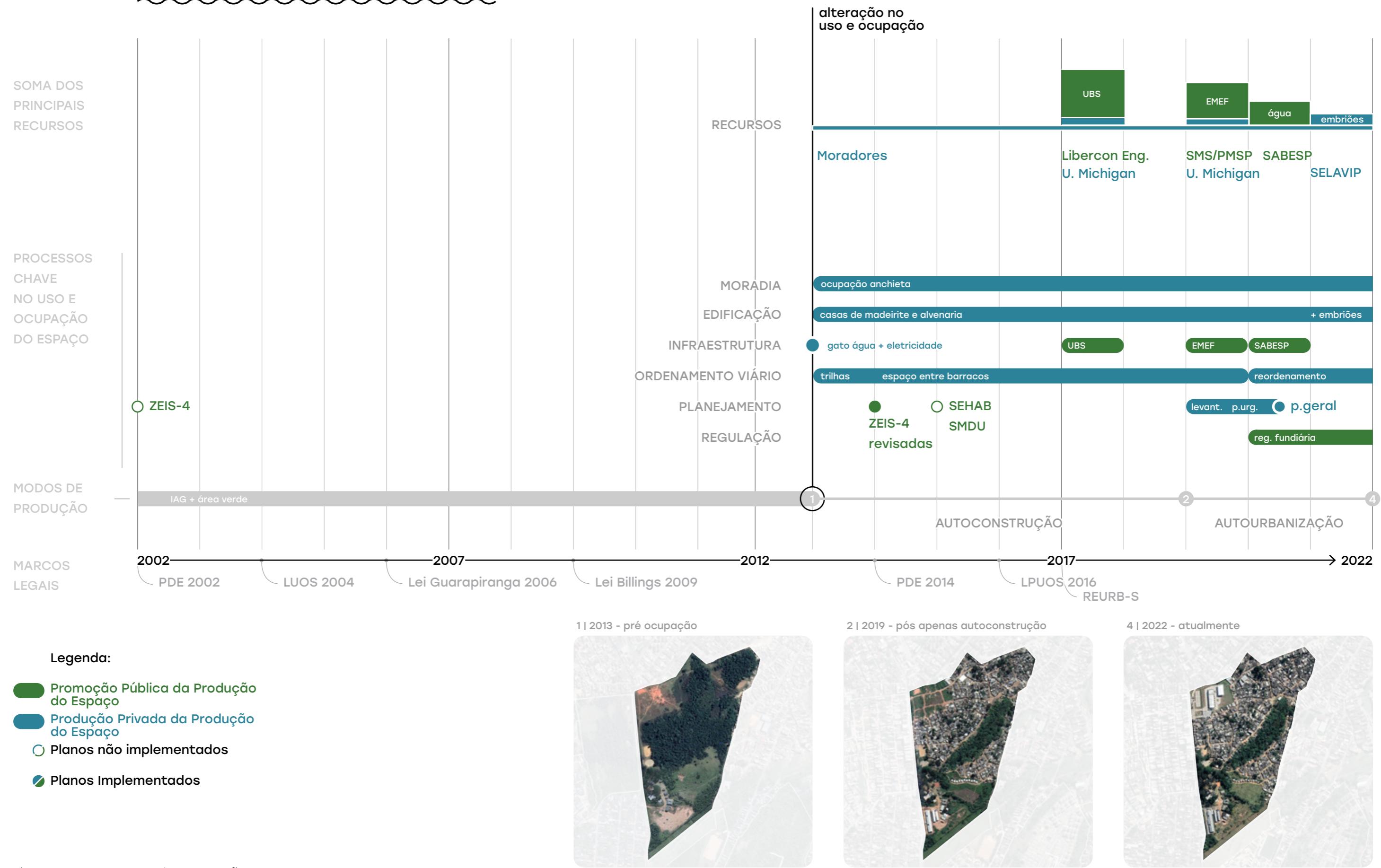


Figura 30 – Processo de Ocupação da ZEIS-4 07. Fonte: Elaboração Própria.

seus serviços. A lateral oeste do terreno é delimitada pela Rua Alziró Magalhães, ao longo da qual encontra-se, além da entrada para o IAG, a UBS Anchieta e a EMEF Parque São Miguel. Este eixo de equipamentos é contrastante com as demais ruas que circundam a ZEIS-4 07, que, por sua vez, não apresentam grandes equipamentos e nem são vias relevantes para a mobilidade urbana.

O interior desta ZEIS-4 é ocupado por barracos de madeira e alvenaria construídos por aproximadamente 1100 famílias que estão no terreno há 9 anos — trata-se da Ocupação Anchieta. A densa malha de construções é segmentada por uma área verde ao redor de um córrego, cuja preservação é testemunho da grande organização social dos moradores da ocupação.

Organizados em uma associação de moradores, o Movimento Anchieta está desde 2019 trabalhando conjuntamente com a assessoria técnica Peabiru TCA⁰³ na implantação de um Plano Geral de urbanização e regularização fundiária, alinhado em partes com o IAG. Os conflitos e confluências deste recente processo têm tido impactos muito relevantes na forma como tem se dado o uso e ocupação do solo na ZEIS-4 07, o que torna este um caso muito interessante para ser estudado. Além disso, tive a oportunidade, no segundo semestre do

ano de 2022, de acompanhar parte do desenvolvimento deste projeto ao lado da equipe da ONG Peabiru TCA, o que permitiu uma aproximação pessoal e mais subjetiva sobre o complexo e conflituoso processo de consolidação da ocupação.

2013

O ano de 2013 apresenta uma primeira mudança radical no uso e ocupação do solo com o início da Ocupação Anchieta em 27 de julho do mesmo ano. Como informa Mendes (2021), as famílias que participaram da primeira ocupação o fizeram de forma pulverizada no espaço sem que houvesse movimento social organizado que orientasse a ocupação. Esta disposição pode ser observada na Figura 32, de setembro de 2013, em que pequenos retângulos indicam a presença de barracos em áreas recentemente desmatadas — contraste que se confere na Figura 31, imagem aérea de agosto de 2012. Mendes (2021) relaciona o início da ocupação a um momento político nacional em que, ante a conjuntura política, emergiram diversos processos de levante popular que se organizaram também através da promoção e organização de ocupações jovens. Ainda que o perfil dos moradores da Ocupação Anchieta desde o início tem em comum a incapacidade de pagar aluguel aliada à crise financeira e de desemprego nacio-

Figura 31 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 08/2012. Fonte: Google Earth



Figura 32 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 09/2013. Fonte: Google Earth

⁰³ Peabiru TCA é uma ONG que atua desde os anos 1990 com oferecendo serviço de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) e promovendo a elaboração de Planos Populares para comunidades em situação de vulnerabilidade social.

nal — fragilidade que impossibilitou-as de continuar em suas antigas casas⁰⁴ (OLIVEIRA, 2021).

Apesar da organização social incipiente no início da ocupação, já nos primeiros meses, as pequenas lideranças locais foram substituídas por “Raposo”, um líder sindical que acompanhava a ocupação à época (OLIVEIRA, 2021, p. 18). Sob esta nova condução, a autora relata que os moradores passaram a fazer reuniões semanais, nas quais acordou-se pela luta pela permanência no terreno e não pela negociação de uma saída.

Em menos de um mês após a entrada no terreno, o Instituto Anchieta Grajaú, proprietário e usuário do espaço, entrou com uma ação judicial de reintegração de posse. Esta ameaça obrigou as famílias residentes na ocupação a se organizarem politicamente, articulando-se com a União Nacional dos Movimentos de Moradia Popular (UNMP) em busca de suporte jurídico e estratégia organizacional (OLIVEIRA, 2021).

Com a presença da Ocupação Anchieta, se dá o início da representação das alterações no uso e ocupação do solo e a introdução da representação das categorias de Moradia e Edificação. Considero pertinente a mobilização de ambas categorias por tratar-se de um processo de autoconstrução no qual o espaço habitado da casa se dá de forma simultânea à sua construção. Levando em conta também o impacto que a Ocupação Anchieta tem na alteração

do uso e ocupação do solo, considero iniciado neste ano a modalidade de Autoconstrução como principal Modo de Produção do espaço, representado no diagrama no limite inferior da linha do tempo.

Desde o início da ocupação, apesar da precariedade dos barracos, houve a necessidade de provisão de eletricidade e água, o que foi feito com práticas comuns de “gato”. Assim, considero desde este início, a presença dessas formas de autoprovisão de infraestrutura na categoria Infraestrutura do diagrama.

2014

Através das imagens aéreas é possível observar o grande adensamento da Ocupação Anchieta e a substituição dos pequenos barracos por construções maiores e mais complexas (Figura 36). Nota-se também que as trilhas utilizadas para o trânsito no terreno começam a conformar as primeiras vias, de frente para as quais são construídas as casas. Com este fenômeno considero aqui o início da representação do Ordenamento Viário no diagrama. Simultaneamente, os moradores já passam a se organizar e se autodenominar Movimento — o qual passa a ter 32 coordenadores e 7 diretores, categorias definidas a partir de cada trecho da ocupação que cada um representa (OLIVEIRA, 2021). Há também a conformação de uma estrutura comum que cumpria o papel de sede improvisada.

04 “São dados incontestes que indicam que morar nessa ocupação não é uma escolha, tampouco uma forma de levar vantagem, ao contrário do que se veicula na mídia hegemônica. Trata- se da única alternativa possível de habitação para uma grande parte da classe trabalhadora brasileira” (OLIVEIRA, 2021, p. 60).



Figura 33 – Imagens da visita do prefeito Haddad e representantes da Sehab. 2015
Fonte: OLIVEIRA, 2021



Figura 34 – Maquete disponibilizada na visita do prefeito Haddad e representantes da Sehab. 2015
Fonte: OLIVEIRA, 2021

Apesar do adensamento e comprometimento com a permanência, a ameaça da reintegração de posse ainda era iminente. Esta, no entanto, não foi executada pelo IAG apesar do Instituto alegar que esta seria a única forma de não responder legalmente pelo imenso desmatamento provocado pela ocupação (OLIVEIRA, 2021).

2015

No ano de 2015 há o notório adensamento construtivo da ocupação (Figura 37), o qual leva também a consolidação gradual das vias de trânsito e das quadras — por inversão. Na mesma imagem aérea pode-se observar um remanescente alongado de área verde no centro do terreno — a Área de Preservação Permanente (APP) — ao redor do qual adentram casas.

É nesse momento que a ocupação recebe a visita do então prefeito Fernando Haddad (OLIVEIRA, 2021), com a presença de técnicos da

SEHAB e SMDU, que apresentaram um projeto para a área em uma maquete (Figura 33) (Figura 34). O projeto apresentado previa a criação de um parque e um conjunto habitacional de edifícios em H, que já estaria sendo negociado com uma construtora. Esse projeto, no entanto, representou o que Mendes (2021) chamou de “mais uma promessa vazia” (OLIVEIRA, 2021, p. 115) que não teve continuidade.

Na Figura 34 é possível ter uma visão melhor da proposta. Apesar de não haver uma representação do entorno, está visível a proposta de compartimentação do terreno em conjuntos de edificações em H com acessos a partir das ruas que ladeiam o terreno. Aparentemente, há a previsão para uma rua interna ao terreno que conectaría os conjuntos por esta via secundária entre si e ao parque previsto. Pode-se dizer que há na proposta grande destaque para a manutenção de áreas verdes, assim como da própria APP.

2016

A [Figura 38](#) — imagem aérea de agosto de 2016 — permite observar a mesma tendência vista em 2015, de adensamento das quadras construídas e consequente consolidação dos espaços não edificados como vias de trânsito. Mendes (2021) estima que a Ocupação Anchieta ultrapassa 700 famílias moradoras, momento no qual torna-se constante a presença de esgoto a céu aberto pelas ruas.

O ano de 2016 traz também duas importantes reconfigurações do espaço ocupado inicialmente pelos moradores da Anchieta. Primeiramente, tratou-se da liberação de uma área mais plana de frente para a Rua Alziró Pinheiro Magalhães para a construção de uma EMEF. Sobre este evento, houve cooperação entre o movimento de moradores organizado e o IAG para a coordenação das famílias que saíram, assim como do seu reassentamento dentro da própria ocupação (OLIVEIRA, 2021). Tratando-se de um equipamento construído formalmente pelo poder público, considero a construção da EMEF um marco para a provisão de Infraestrutura do terreno, dado que envolve a conexão no sistema de esgotamento e de abastecimento de água existentes.

O segundo momento tratou-se da saída das famílias que estavam ocupando a área da APP do seu entorno. Este esforço consolidou uma importante aliança entre o Movimento e uma dupla de professoras da Universidade de

Michigan (UM) — que foram apresentadas ao Movimento através da UNMP. Mendes (2021) conta que estas professoras coordenaram uma proposta com seus estudantes para a saída das famílias e reassentamento dentro da ocupação, o que foi cumprido com a coordenação das lideranças do Movimento. A realocação destas 100 famílias e a liberação da área de preservação representou uma grande vitória para a organização do Movimento, que saiu fortalecido e legitimado (OLIVEIRA, 2021).

Um outro resultado da parceria dessas docentes foi a construção da nova sede para a Associação de Moradores⁰⁵. Com projeto elaborado pelos estudantes da UM e com apoio do IAG, o espaço da sede passou a ser uma cobertura metálica de 313 m² que abriga uma cozinha comunitária, uma construção para a administração da associação de moradores e um pequeno palco ([Figura 35](#)). Esta parceria facilita também a relação com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que passa a estudar o caso da Ocupação Anchieta e atuar pela permanência dos moradores (OLIVEIRA, 2021).

A autora enfatiza o impacto social e espacial que os dois reassentamentos tiveram na conformação da Ocupação, implicando em um adensamento significativo com a incorporação destas famílias que saíram da área da APP e da EMEF, no entanto, isso não impactou imediatamente a possibilidade de regularização fundiária, estudada com a Defensoria Pública.



[Figura 35 – Atual sede. Acervo do autor](#)

2017

O ano de 2017 é marcado pelo início da construção de mais um equipamento que marca a infraestruturação do terreno, a UBS Anchieta. Segundo reportagem da Prefeitura de São Paulo (2017) que relata o início das construções, a unidade foi construída em uma área de 1200 m² cedida pelo IAG e com custo coberto pela Libercon Engenharia. A mesma reportagem informa que além de ter a construção paga pela empresa de construção Libercon, o projeto da unidade foi doado pelo Arquiteto Roberto Loeb, presidente do Conselho Deliberativo do IAG (SÃO PAULO, 2017).

O terreno da obra pode ser observado na extremidade sul da [Figura 39](#), na qual vê-se uma delimitação retangular na área de terra batida em que há movimentação de terra e uma construção branca — provavelmente galpão do canteiro de obras. Assim como a EMEF, é possível considerar a construção da UBS um marco

significativo na consolidação da Infraestrutura da ZEIS-4 07, motivo pelo qual também está representada nesta categoria de análise do processo de ocupação.

Com relação às obras da EMEF anunciadas em 2016, na [Figura 39](#) é possível observar também que o terreno destinado a este equipamento continuou desocupado sem apresentar indícios de início das obras. Reitero, na mesma imagem, a ausência de novas ocupações às margens da APP, o que revela um significativo controle da associação de moradores sobre as dinâmicas de uso e ocupação do solo neste momento.

2018

O ano de 2018 foi marcado pela expansão da estrutura do Instituto Anchieta Grajaú. Na imagem aérea de dezembro de 2018 ([Figura 40](#)), é possível observar na porção sul — em que a UBS estava sendo construída — não só a conclusão da edificação da UBS, mas também a

⁰⁵ Mendes (2021) utiliza, no caso da Ocupação Anchieta, a associação de moradores como sinônimo para o Movimento da Ocupação Anchieta.

Figura 36 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 04/2014. Fonte: Google Earth



Figura 38 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 08/2016. Fonte: Google Earth



Figura 37 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 08/2015. Fonte: Google Earth



Figura 39 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 08/2017. Fonte: Google Earth



Figura 40 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 12/2018. Fonte: Google Earth



Figura 41 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 09/2019. Fonte: Google Earth



construção de um novo refeitório⁰⁶ — pequena dupla de edifícios em lâmina a leste da UBS — e de 11 pequenas casas. Estas pequenas casas dispostas ao longo de uma trilha são fruto da iniciativa do IAG de oferecer casas para mães solteiras em situação de vulnerabilidade social. Na imagem aérea é possível também constatar a recuperação da vegetação na APP, assim como o adensamento construtivo das quadras.

2019

Com conclusão das obras, no ano de 2019 é inaugurada a UBS Anchieta (ALESP, 2019). Neste ano, há finalmente o início das obras para a construção da EMEF — que pode ser observada na porção norte do terreno com a terra vermelha (Figura 41). Com relação ao espaço da EMEF, é necessário reconhecer a capacidade de organização social por parte da associação de moradores ao conseguir manter o terreno desocupado por três anos (2016 — 2019) ante a urgência habitacional da Ocupação Anchieta.

Neste ano começou a importante aproximação entre a ONG Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais da associação

de moradores da Ocupação Anchieta através da UNMP (OLIVEIRA, 2021). Nas primeiras reuniões entre a assessoria técnica Peabiru e os moradores, foi acordado que seria de suma importância a realização de um levantamento sócio-econômico georreferenciado⁰⁷ para criar um retrato espacial do perfil dos moradores da ocupação. Para a realização desse levantamento — feito com recursos disponibilizados pela UM —, foram mobilizados “chefs de quadra” em 12 setores, que mobilizaram 1063 moradores (entre aprox. 1100) para responder o questionário (OLIVEIRA, 2021).

Apesar de não apresentar uma alteração no uso e ocupação do solo, considero esse levantamento um rico retrato sobre a conformação sócio-espacial da Ocupação Anchieta e, portanto, apresento a seguir alguns dados relevantes para ilustrar essa porção da ZEIS-4 07.

Com mais de 90% dos moradores recebendo menos de 2 salários mínimos⁰⁸, foi possível demonstrar que as famílias de fato não tem condições de arcar com aluguel, quanto mais com outras formas de endividamento previstas para acessar políticas habitacionais⁰⁹ ou para a

06 Indicação da construção disponível em mapa no site do Instituto Anchieta Grajaú neste [link](#), acesso em 18/11/2022 às 17h49.

07 A descrição detalhada dos dados, bem como do processo de levantamento pode ser encontrada em Mendes (2021).

08 Mendes (2021, p. 65) aponta para a renda média da Ocupação de R\$512,00 ao mês, ante a média municipal de R\$1946,00.

09 Como é o caso do financiamento da compra de apartamentos pelo Minha Casa Minha Vida; CDHU e Programa Mananciais; PPP Habitacional do Estado de São Paulo; e a PPP Habitacional do Município de São Paulo.

aquisição do terreno do IAG¹⁰. Com relação a este último ponto, Mendes (2021) informa que com o levantamento houve a desistência do IAG de comercializar os lotes no terreno, o que abriu margem para propostas de regularização fundiária.

O levantamento revelou a existência de uma dinâmica econômica fundamental para a garantia da subsistência dos moradores com comércios e serviços, como mercadinhos, bares, salões de beleza e restaurantes. Além desses, existem também igrejas e o Centro Cultural Guaraúna — que conta com uma quadra e assistência para algumas famílias.

Com relação às construções, as pequenas dimensões das casas são marcantes — área média de 50 m² e construção predominante em madeira — com exceção do banheiro, que é recorrentemente construído em alvenaria, por conta da construção da fossa sanitária imediatamente embaixo do vaso sanitário (OLIVEIRA, 2021). As pequenas casas conformam vias que frequentemente não condizem com as linhas de drenagem do terreno, o que leva as águas pluviais contaminadas por esgoto doméstico a escoar para dentro das quadras, para dentro das construções.

Por este motivo, Mendes (2021) relata — o que reitero a partir da minha experiência na Ocupação — a preocupação recorrente por parte dos moradores com relação a urgência da construção estrutural em alvenaria, como

algo que sanaria parte significativa de suas precariedades. No entanto, esse tipo de construção não ocorre por três motivos principais: o primeiro é o alto custo da construção com alvenaria; o segundo é a insegurança de posse sobre o terreno, o que significa uma grande perda de recursos caso fossem expulsos de suas casas após a construção em alvenaria; e o terceiro motivo é a perspectiva da eventual necessidade de realocação dos barracos caso haja um projeto de urbanização. Esses motivos contribuem para a manutenção do madeirite na construção dos barracos.

Com relação à conformação dessa paisagem, a autora reforça o ponto de que os deslocamentos causados pelos assentamentos “parecem ter consolidado um território em que não há concentrações de precariedades habitacionais, vulnerabilidades socioeconómicas ou de condições mais adequadas, tampouco de áreas de ocupação mais antiga ou mais recente” (OLIVEIRA, 2021, p. 53). Essa leitura é ilustrada com o Figura 42. Por fim, a autora explicita o amplo domínio cartográfico da território pelos representantes da ocupação, que mostravam saber caso a caso quem chegou e quem saiu, e quais seus itinerários.

Com os importantes resultados do levantamento sócio-econômico, foi reiterado o cenário de que seria impossível propor qualquer intervenção que resultasse em submeter as famílias novamente a pagar aluguel, ainda que de forma temporária. Assim, acordou-se que “Ninguém

¹⁰ Até a apresentação deste levantamento, Mendes (2021) relata que o IAG insistia na proposta de vender o terreno de forma parcelada para a associação de moradores, de forma que eles dividissem o custo da aquisição da propriedade.



Figura 42 – Mapa do Tempo de ocupação.
Fonte: OLIVEIRA, 2021



Figura 43 – Mapa do material das paredes.
Fonte: OLIVEIRA, 2021

sai. A premissa é atender a todos” como diretriz para qualquer projeto (OLIVEIRA, 2021, p. 31).

A mobilização da dimensão espacial da Ocupação com a finalidade de reorganizar o espaço frente às urgências relatadas com o levantamento sócio econômico e com os assentamentos ocorridos no ano, considero que há no ano de 2019 uma mudança na relação dos moradores com a organização do território. Se, por um lado, os primeiros anos apresentaram uma ocupação pulverizada, com progressivo adensamento sem que houvesse uma consideração prévia com a drenagem e provisão de infraestruturas — ainda que de forma improvisada —, há a partir das experiências de 2019 uma apropriação da dimensão espacial em direção a organização de um Planejamento que considera na conformação e nas intervenções no espaço a perspectiva da consolidação do território e da provisão adequada de infraestrutura urbana, almejando a criação de um bairro que proporcione qualidade de vida para seus moradores.

Considero aqui a Autourbanização como um modo de produção do espaço que emprega estruturalmente a mesma força de trabalho e recursos que a Autoconstrução. Inclusive não são processos antagônicos e há a prática da autoconstrução na produção do espaço posta como Autourbanização. No entanto, com este termo, tento diferenciar o que é uma prática que produz o espaço de forma pulverizada, tendo a Edificação como dimensão do planejamento — a Autoconstrução —, de uma produção do espaço que concebe o impacto da ação no espaço na inserção do bairro na cidade, bem como no futuro desenvolvimento daquele território — a Autourbanização. Principalmente, através da utilização de um plano, ou outros marcos que apresentem uma concepção do espaço de maneira ordenada.

Com relação a essa diferente concepção do espaço, reitero que uma mesma ação, como a construção de uma edificação, em uma situação de Autourbanização teria considerado seu impacto no conjunto do espaço construído

e perspectiva da consolidação do bairro, em contraste com a Autoconstrução, na qual a dimensão de concepção do espaço se limitaria a construção de diferentes edificações sem necessariamente uma organização espacial comum. Com esta mudança na relação com o Planejamento e escala do espaço, considero que o processo de Autoconstrução passa por uma ampliação da escala de intervenção, assim mobilizo daqui em diante a Autourbanização como modo de produção do espaço, representando uma outra etapa na organização da ocupação dos territórios analisados.¹¹.

No entanto, é um conceito utilizado recorrentemente pela equipe da assessoria técnica Peabiru TCA a partir da sua experiência com o Jardim da União¹² e com a Ocupação Anchieta. Assim, considero que há pertinência em mobilizar este conceito, ainda que frágil, na tentativa de fazer a distinção acima descrita. Mendes (2021) utiliza com frequência a autourbanização, sobre a qual relata que tenha sido:

“(...) a estratégia pela qual a Associação de moradores pôde buscar resultado em um médio e longo prazo para melhorias na área, já que os processos de transformação a partir da lógica de intervenção do Estado — através da SMDU e

SEHAB — demandam um processo lento e burocrático para acontecer.” (OLIVEIRA, 2021, p. 134)

2020

Com relação a construção da EMEF, é notável a velocidade com que se desenrolaram as obras para a construção da edificação: em apenas um ano o edifício central já estava concluído, restando apenas a finalização das áreas externas (Figura 47).

Os planos para as atividades na Ocupação Anchieta foram profundamente afetados pela crise global de saúde causada pela Pandemia de COVID-19. Com o fim do levantamento sócio-econômico, propôs-se nesse ano a realização de um Plano Popular¹³ para a Ocupação Anchieta contratado pela Associação de Moradores e em parceria com o IAG, o que, por conta da pandemia, foi feito à distância com reuniões por vídeo e algumas idas presenciais pontuais.

Apesar da proposta inicial de fazer um plano de urbanização completa para a Ocupação¹⁴, ante a pandemia de COVID-19 que afetou desproporcionalmente as famílias mais pobres, houve a necessidade de focar no enfrentamento de problemas emergenciais da Ocupação Anchieta. Assim, a criação do Plano de

11 Apesar dessa descrição, reconheço que não se trata de uma distinção estruturada em uma literatura acadêmica consolidada, afinal, o próprio termo Autourbanização não é frequentemente mobilizado. Ainda assim, este termo tem sido bastante usado pelos integrantes da assessoria técnica Peabiru TCA para marcar a distinção mencionada, portanto, considero que há uma pertinência nesta nomeação.

12 Caso apresentado neste trabalho com o diagrama de processo de ocupação da ZEIS-4 39.

13 Para a realização do Plano Popular tinha-se como forte referência o caso do Jardim da União, que é explorado mais a fundo neste trabalho no diagrama sobre a ocupação da ZEIS-4 39.

14 Atento para o fato de que a área utilizada pelo IAG não entra na área de intervenção, configurando assim, um plano para apenas parte da ZEIS-4 07.

Urgências e Emergências teve como foco o reordenamento do caminho das águas no terreno, para evitar a exposição das famílias ao esgoto. Orientando este desenho, que foi priorizado viabilizar os lotes para frente das ruas, que por sua vez teriam dimensões mínimas consideradas a partir da circulação de caminhões, ambulâncias, carros, motocicletas e pedestres conforme a hierarquia viária (OLIVEIRA, 2021).

Assim, foi feito um plano piloto de intervenção com o valor de 69 milhões previsto para a urbanização — demolição completa e reconstrução sobre o terreno — ante os 124 milhões na opção pela reurbanização — manutenção das construções com foco na provisão de infraestrutura e qualificação das Edificações. Caso não houvesse a provisão de novas moradias, o plano de intervenção emergencial custaria aproximadamente 900 mil reais. A autora reitera que apenas a presença e mobilização de recursos por parte do Estado viabilizaria mudanças significativas na qualidade do espaço da ocupação.

Apesar dos cuidados com a elaboração do plano, que a proposta apresentada em julho não foi bem recebida pelas partes envolvidas (OLIVEIRA, 2021). Por parte do IAG, não houve

acordo em ceder áreas para a provisão alegando que havia um projeto de implantação de agroflorestas para o mesmo local¹⁵. Por parte da associação de moradores, o desenho foi questionado com relação a largura das vias, vista como excessiva ante a manifestação de que estariam contemplados com becos e vielas.

Além do questionamento do tamanho das vias, um grande desafio do projeto foi o acordo sobre a dimensão dos lotes (OLIVEIRA, 2021). A autora relata o apreço pela reprodução das dimensões 5x25m (125 m²) por ser o padrão produzido na cidade formal¹⁶, no entanto, a adoção dessa dimensão significaria uma quantidade de lotes inferior à quantidade de moradores presentes¹⁷ — o que iria contra o princípio fundamental de não se expulsar nenhum morador com a urbanização.

Por fim, acordados os parâmetros para a ocupação, foi elaborado um Plano Geral a ser anexado no processo de regularização fundiária iniciado pela Defensoria Pública¹⁸. Nele, acordou-se na definição de lotes de 60 m²¹⁹ de forma a acolher todos os moradores, que por sua vez, foram arranjados em 33 quadras (Figura 44) (Figura 45).

15 No site do instituto é possível encontrar o projeto para a agrofloresta, que consiste em meia página A4 com uma foto do local e três linhas de descrição. Disponível em: https://www.institutoanchietagrajau.org.br/archives/projeto_agro_iag.pdf acesso em 18/11/2022 às 20h18.

16 Dimensões definidas pela Lei Federal 6766/79, como apresentado anteriormente neste trabalho.

17 Mendes (2021) informa que se adotado o tamanho de lote de 5x25m implicaria na permanência de apenas 48% das famílias no terreno.

18 Com a aprovação da Lei Federal 13.465/17 tornou-se possível utilizar o instrumento REURB-S, que facilita os trâmites para a regularização fundiária.

19 As dimensões dos lotes variam entre 4m x 15m, 5m x 12m e 6m x 10m.



Figura 45 – Plano Geral para a Ocupação Anchieta. Fonte: OLIVEIRA, 2021



Figura 44 – Oficina com moradores. Fonte: OLIVEIRA, 2021



Figura 46 – Horta ao redor da APP. Acervo do autor

As negociações com o poder público para a viabilização da urbanização e regularização do assentamento tiveram quatro frentes principais: a apresentação do Plano Geral para a SABESP em busca da conexão do saneamento básico; a regularização fundiária via REURB-S; solicitação do instrumento da Transferência do direito de Construir (TDC)²⁰; e discussão sobre a organização de um conselho gestor de ZEIS (OLIVEIRA, 2021). Logo no início da articulação do conselho de ZEIS, optou-se por não prosseguir com a formação dessa entidade por conta do risco de desmobilização da organização social com a passagem da gestão da associação de moradores para este novo conselho (SANTO AMORE, Caio, informação verbal concedida ao autor no mês de novembro de 2022). Apesar do maior grau de institucionalização oferecida pela estruturação do Conselho de ZEIS, havia

a leitura de que seria mais interessante manter as articulações políticas já existentes através da relação entre a associação de moradores, a UNMP e a Defensoria Pública.

Com relação à apresentação do Plano Geral para a SABESP, apesar da empresa não se comprometer com a conexão do sistema de esgotamento sanitário, houve, desde 2020, a progressiva ação de regularização do abastecimento de água com a instalação de medidores de água e cobrança da tarifa social, como informou o Arquiteto Caio Santo Amore em informação verbal (2022).

2021

No ano de 2021 podem ser observadas poucas alterações significativas nas ZEIS-4

²⁰ Como explicado pela autora em seu trabalho final de graduação, estudou-se a possibilidade de transferência do potencial construtivo do terreno como forma mais segura para o instituto fazer a venda do terreno utilizando um terceiro como adquirente do potencial (OLIVEIRA, 2021). Este processo, no entanto, envolve uma morosa burocracia e cálculos feitos caso a caso a partir de uma fórmula pré definida pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014. Até o momento não houve avanços significativos neste processo.

07. Na imagem aérea de novembro deste ano (Figura 48), observa-se a finalização das áreas externas da EMEF Parque São Miguel, que foi inaugurada neste mesmo ano e passou a acolher 535 estudantes (SÃO PAULO, 2021a). Em conversas com os moradores da Ocupação Anchieta, relata-se que o espaço da escola é um importante espaço de lazer para os jovens da região, que usam as quadras para jogar futebol e brincar no gramado.

Outra alteração importante que pode ser observada é uma sutil reconfiguração dos barracos da Ocupação imediatamente abaixo do muro da escola com a Rua Alziró Magalhães. Trata-se de do início do reordenamento das casas e demarcação dos lotes para a conformação da Rua Deusdete José das Viegas²¹, conforme a proposta do Plano Geral. A importância do reordenamento viário para aumentar a eficiência do uso do espaço significa

utilizar menos espaço com vias (dadas as muitas vielas e becos) para aumentar o espaço dos lotes nas quadras e permitir vias mais largas (SANTO AMORE, Caio, informação verbal concedida ao autor no mês de novembro de 2022).

Na imagem aérea (Figura 48) é possível observar algumas coberturas ao redor da APP que começam a reocupar o espaço. Trata-se, nesse caso, de garagem para automóveis, hortas e outros espaços de uso esporádico que não envolvem a impermeabilização do solo (Figura 46). Houve a necessidade de fazer essa concessão como uma estratégia das lideranças da associação de moradores de evitar a reocupação deste perímetro.

No final do ano de 2021, parte das estratégias de mobilizar recursos para a autourbanização orientada pelo Plano Geral, a Ocupação Anchieta ganha o Edital de Chamamento Público Nº 003/2021 Projeto de ATHIS do CAU/

²¹ Atualmente a rua encontra-se mais consolidada e é identificada no Google Maps por este mesmo nome.

Figura 47 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 12/2020. Fonte: Google Earth



Figura 49 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 05/2022. Fonte: Google Earth



Figura 48 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 11/2021. Fonte: Google Earth



SP²² que permite a consistência do comprometimento da equipe de assessoria técnica com as atividades na Ocupação Anchieta. Neste momento também há o acesso a recursos da ONG SELAVIP (Serviço Latino Americano, Africano e Asiático de Vivienda Popular) para construção de 51 casas embrião. Com isso, as obras tinham previsão de início para março de 2022.

2022

Assim como no ano de 2021, em 2022 pode-se observar (Figura 49) a conformação da Rua Deusdete José das Viagens com a realocação dos barracos para junto do muro da escola. Para além dessa alteração, percebe-se a estabilização na dinâmica de ocupação do terreno.

Entre agosto e outubro deste ano, tive a oportunidade de acompanhar as atividades da Peabiru TCA na Ocupação Anchieta pessoalmente aos sábados. Assim, neste momento em diante conto com esta experiência no reconhecimento dos processos envolvidos.

Um marco do ano de 2022 foi o acesso à recursos do Serviço Latino Americano Africano e Asiático de Moradia Popular (SELAVIP) para a construção de 51 casas embrião. Primeiramente, a associação de moradores organizou

51 famílias que comprometeram a participar de todos os mutirões²³ para garantir a construção de todas as casas. Em seguida, foram estabelecidas regras com relação a presença no mutirão de pelo menos um representante de cada família, por dia (Figura 50), foi feita a contratação de pedreiros moradores da Ocupação Anchieta e de um mestre de obras. A importância da contratação dessa equipe era de não só garantir a qualidade e supervisão da execução, mas da liberação da assessoria técnica de ter que fazer a gestão de obra — o que infelizmente não ocorreu.

Com a equipe de famílias mobilizadas, nas primeiras reuniões, discutiu-se o projeto e, definiu-se que a casa embrião seria de alvenaria e teria dois cômodos (um banheiro e um sala/quarto/cozinha) cujas dimensões laterais correspondem ao lote e poderia ser expandido conforme as necessidades da família (Figura 53). A casa embrião foi usada como dimensão para a demarcação de lotes e ruas, assim, sua alocação foi feita em pontos estratégicos para a conformação do arruamento conforme o Plano Geral (Figura 52), cuja estratégia foi seguir o alinhamento da Rua Deusdete José das Viagens.

Optou-se por investir em uma fundação mais profunda do que o padrão para a garantia da estabilidade da construção e de seu desempenho com a expansão vertical (Figura 51)

22 Edital de Chamamento Público Nº 003/2021 Projeto de ATHIS, dividido em 3 lotes: Assistência Técnica em Projetos Relacionados à Regularização Fundiária de Interesse Social; Assistência Técnica em Projetos Relacionados à Produção de Moradia; e Assistência Técnica em Projetos Relacionados à Melhoria Habitacional.

23 O mutirão já existia como referência de prática de construção entre os moradores e era a única opção possível ante a pequena quantia de recursos disponíveis para a construção das casas embrião.

Figura 50 – Folha de presença no mutirão para controle comum. Acervo do autor

Figura 51 – Escavação para concretagem da fundação. Acervo do autor



Figura 52 – Casas embrião e suas etapas de construção indicadas sobre a planta de regularização fundiária (Plano Geral). Acervo do autor



Figura 53 – Planta da primeira versão da casa embrião e sugestão de expansão. Fonte: imagem concedida por Peabiru TCA

(SANTO AMORE, Caio, informação verbal concedida ao autor no mês de novembro de 2022). A fundação é muito importante, pois significava o reconhecimento da durabilidade da construção e de seu impacto nas construções vizinhas, revelando mais uma vez a dimensão do planejamento na Autourbanização.

Outra dimensão que revela a complexidade de um processo de autourbanização é a demarcação dos lotes para a então construção das casas. Para além das linhas abstratas da divisão de lotes, a demarcação significa a marcação da cota do lote, e consequentemente da rua. A necessidade de abstração para imaginar o nível da futura rua se mostrou um dos processos mais desafiadores da auto urbanização, para o qual foram utilizados mangueira de nível, marcações com estacas e giz, e desenho sobre paredes ([Figura 54](#)) ([Figura 55](#)) ([Figura 56](#)) ([Figura 57](#)). O desenho no local teve papel fundamental para a mediação entre a abstração do projeto e a condução da obra, momento este em que a figura dos arquitetos se mostrou indispensável.

A obra das casas foi fortemente afetada pela alta dos preços dos materiais de construção que ocorreu no decorrer do ano de 2022. Isso fez com que fosse necessário reavaliar constantemente o projeto de casa e reduzir os custos o máximo possível. Como resultado, as casas entregues tinham apenas a estrutura de alvenaria, a fundação e uma cobertura de telha de fibrocimento ([Figura 61](#)) ([Figura 60](#)). A crudeza do produto entregue a cada família não se tornou um problema maior porque a grande maioria estava preparada para a imediata expansão das

casas assim que possível — afinal, uma casa de um cômodo e um banheiro não atende a necessidade de nenhuma daquelas famílias.

É necessário apontar também para a complexidade envolvida na demolição dos barracos para o reordenamento e demarcação dos lotes. Com a mencionada escalada dos preços dos materiais de construção e a pobreza dos moradores, cada pedaço de madeirite e telha é valiosíssima, pois não representa apenas o custo financeiro do material, mas o tempo de trabalho pago por ele e o tempo de trabalho para a construção do barraco. Assim, o mutirão envolveu também a coordenação da cuidadosa demolição dos barracos. Cuidadosa, pois os moradores apresentaram grande sabedoria em como desmontar seus barracos para danificar o mínimo possível os materiais e poder, assim, reaproveitá-los — seja na construção de suas próprias casas ou doando para vizinhos ([Figura 62](#)) ([Figura 63](#)).

É necessário ressaltar como essa prática configura uma das mais complexas e necessárias etapas na prática de uma construção civil sustentável, visto que considera seu reuso. Necessário também reforçar que o desmonte dos barracos apresenta um elevado parâmetro de sustentabilidade quando comparada às demolições promovidas em casos de remoção, em que os materiais são destruídos de uma vez e levados em conjunto para um aterro sem que haja reaproveitamento.

Com o decorrer dos meses de trabalho no ano de 2022, a construção das 51 casas embrião por mutirão demonstrou-se um desafio maior

do que o antecipado. Diversos fatores sociais, psicológicos, econômicos, de saúde, políticos e pessoais por parte, tanto da assessoria técnica, quanto dos moradores e da equipe de pedreiros contratada, levou ao grande atraso na execução. Dentre os motivos, destaco particularmente a exaustão mental e física envolvida em um processo como o mutirão, que exige tamanho trabalho físico, que não por acaso é executado por máquinas em canteiros com maiores recursos²⁴. Além disso, o acompanhamento das obras demandou muito mais atenção do que imaginado por parte da assessoria, o que teve a crítica consequência de atrasar muito a demarcação dos lotes.

Este atraso levou a sensação na Ocupação de que a assessoria estaria pouco presente e que, com ela, a demarcação de lotes a partir do Plano Geral não estaria em andamento. É importante neste momento lembrar da imensa dimensão física da Ocupação Anchieta, assim como de seus 1100 moradores — o que torna a atuação de uma equipe pequena como a disponível no momento pela assessoria técnica (5 pessoas) realmente insuficiente, assim como os poucos recursos disponíveis, que por sua vez consideravam apenas os custos construção de 51 casas na ponta do lápis. Esta concentração da atuação da assessoria e da associação de moradores na construção das casas significou uma desmobilização social no ano de 2022 da Ocupação.

Com o descrédito do processo de implementação do Plano Geral e ante as urgências da vida em uma situação precária como a dos moradores da Ocupação, se tornou progressivamente mais difícil evitar a consolidação de casas com a construção em alvenaria ([Figura 59](#)). Com a construção das casas em alvenaria, a conformação das vias — que previam fundamentalmente o reordenamento das águas para fora das casas — se torna mais desafiadora, quando não inviável, visto que em alguns casos haveria a necessidade da demolição das casas de alvenaria.

Assim, ao final do ano de 2022 há ainda grandes desafios na condução da Ocupação Anchieta. A consolidação da ocupação no território parece inevitável e segue a todo vapor. O desafio maior é a tentativa de conduzir esta consolidação a partir das propostas organizadas no Plano Geral. Para além da importância que o desenho previsto no plano tem de garantir a permanência de todas as famílias, de escoar corretamente as águas pluviais e de possibilitar a instalação adequada da infraestrutura urbana, o Plano facilita tremendamente a regularização fundiária. Assim, trata-se também de uma estratégia que presa pela segurança de posse das famílias, pela garantia da sua permanência e pela possibilidade de finalmente investirem na qualidade do espaço construído de suas casas após 9 anos de incertezas.

²⁴ A reflexão sobre o processo do mutirão e suas relações de produção são discutidas por inúmeras pesquisas acadêmicas e na prática profissional há décadas, como em Arantes (2002) e Ferro (2006). Não é intuito deste trabalho adentrá-la profundamente.

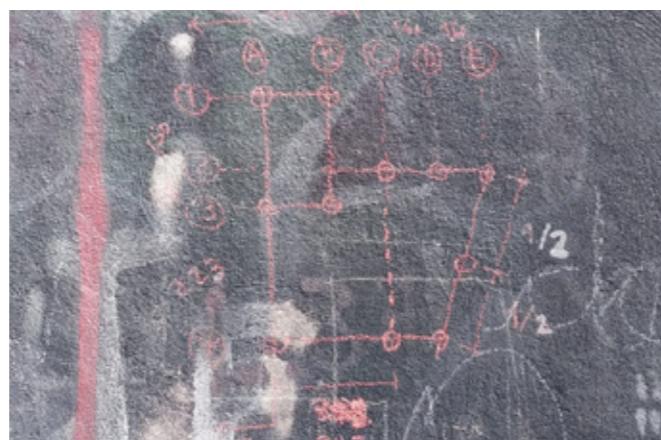
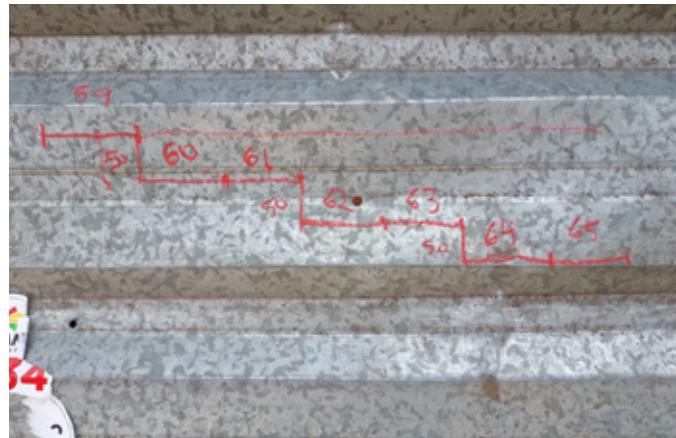


Figura 62 – Remoção de telhas na demolição de um barraco. Acervo do autor

Figura 63 – Remoção de telhas na demolição de um barraco. Acervo do autor

Figura 54 – Corte representando a diferença entre níveis dos lotes e da rua. Acervo do autor

Figura 55 – Marcação para cálculo do nível da rua. Acervo do autor

Figura 56 – Desenho mostrando o encontro entre vigas baldrame e sapata. Acervo do autor

Figura 57 – Planta estrutural da casa embrião desenhada em giz. Acervo do autor

Figura 58 – Uso da mangueira de nível. Acervo do autor

Figura 59 – Casa de 3 pavimentos construída em alvenaria na Ocupação Anchieta. Acervo do autor

Figura 60 – Casas embrião geminadas já em obras para expansão. Acervo do Autor

Figura 61 – Casa embrião finalizada. Acervo do autor

Considerações

Em suma, a história das recentes transformações na ZEIS-4 07 revelam uma trajetória muito particular, em que há uma disputa pela posse do terreno sobre o qual a ZEIS-4 foi gravada — o projeto do IAG e a Ocupação Anchieta —, mas há também um alinhamento entre as partes que disputam a terra. Este alinhamento é condicional e delicado, mas é também o que garantiu a permanência das famílias, visto que a reintegração de posse poderia ter sido executada desde 2013. Assim, nas pequenas disputas dentro das tentativas de conciliação, vai se consolidando a ocupação e a presença de ambos grupos sociais no terreno — vai se formando a cidade real.

Dito isso, retomo aqui o posicionamento de Mendes (2021), que insiste na importância e na raridade que existe na capacidade de organização e mobilização social dos moradores da Ocupação Anchieta. Afinal, nesses 9 anos não só houve a participação de mais de 200 pessoas em assembleia (OLIVEIRA, 2021, p. 147), mas também a articulação política, jurídica e técnica de assistência para a Ocupação, e também a coordenação de dois grandes assentamentos de famílias. Reconhecer este processo que parece ser, de fato, distinto em muitos aspectos de outros assentamentos autoconstruídos e muito distinto dos processos de construção formais praticados pelo mercado imobiliário e Estado, parece caber o uso do conceito de Autourbanização para classificar este Modo de Produção do espaço. Em relação a outros assentamentos autoconstruídos, a

maior distinção parece ser a entrada da assessoria técnica e da Defensoria Pública no auxílio político e institucional na luta pela permanência e qualificação do assentamento.

Apesar do alto grau de organização social e repertório de planejamento envolvido na Autourbanização, ela não significa necessariamente a superação de condições de vulnerabilidade e precariedade. Afinal, como Mendes (2021) reflete sobre o processo de reordenamento, “*O grande desafio consiste em ter garantias de que os moradores podem sair com segurança de que voltarão para as mesmas quadras, em lotes definitivos*” (OLIVEIRA, 2021, p. 141), reiterando como a instabilidade é um aspecto central na vulnerabilidade das famílias e que, por sua vez, é responsável pela manutenção da precariedade.

É importante também relembrar do desgaste que o mutirão impõe nos corpos e mentes dos mutirantes com o passar do tempo. Há um paralelo relevante nesse caso ao olhar para o Jardim da União, ocupação que envolvia famílias um pouco menos vulneráveis, um pouco menos pobres e mais organizadas (SANTO AMORE, Caio, informação verbal concedida ao autor no mês de novembro de 2022), o que resultou na produção de um espaço completamente diferente e em outro ritmo.

4.2. ZEIS-4 39 – Jardim da União

Às margens do antigo ramal ferroviário que ligava a cidade de São Paulo com a Baixada Santista e logo ao sul da futura estação Varginha — parada final da Linha 9 Esmeralda — foi demarcada a ZEIS-4 39. O território urbanizado neste perímetro pode ser dividido entre dois processos principais de ocupação deste terreno, que hoje conformam um mesmo bairro: uma primeira ocupação pequena a oeste e a ocupação Jardim da União.

Se, por um lado, não foi possível identificar muitas informações acerca deste primeiro processo de ocupação, o segundo aqui descrito foi bastante registrado e tem grande relevância no contexto atual da luta por moradia nas periferias de São Paulo. Trata-se do Jardim da União, ocupação organizada por uma associação de moradores homônima⁰¹ e com histórico, em seus 9 anos, de complexas interlocuções com

o Estado, universidade e movimentos sociais organizados.

O Mapa 27 apresenta a ZEIS-4 39, sua delimitação e os equipamentos públicos que se encontram ao redor. Em uma primeira impressão, é notável a quantidade de áreas verdes que permitem espaços do bairro, sendo os arruamentos conectados por algumas ruas meândricas e com aspecto de estrada rural — por conta de sua irregularidade no traçado adentrando nas áreas verdes — como a Rua Antônio Burlini. Isso conforma uma região com pouca integração viária e que reproduz a organização dos loteamentos como comunidades isoladas, com acessos quase únicos. Com atenção aos equipamentos públicos identificados, a partir dos dados da prefeitura, é também notável a ausência de equipamentos significativos nas proximidades, havendo apenas uma EMEI a 25 minutos a pé e algumas entidades registradas como par-

Figura 64 – Perspectiva da ZEIS04 39 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth



Figura 65 – Perspectiva da ZEIS04 39 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth



Figura 66 – Imagem satelital da ZEIS04 39. Fonte: Google Earth

⁰¹ A associação de moradores divulga suas ações e pode ser contactada através de suas redes sociais em https://www.instagram.com/jardim_da_uniao/ e <https://web.facebook.com/ocupacaojardimdau-niao/>.

**Inserção
ZEIS-4 Perímetro 39
Jardim da União**



0 100 200 m
1:5.000

Mapa 27 – Inserção ZEIS-4 Perímetro 39 Jardim da União. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

Legenda	
ZEIS-4	Equipamento de Saúde
Estudos de Caso	Equipamento de Direitos Humanos
Outras	Equipamentos Culturais
EQUI	Equipamento de Assistência Social
EQUI	Equipamento de Educação
EQUI	Equipamento Esportivo
EQUI	Equipamento de Alimentação
Base	
Terminal de Ônibus	Unidades de Conservação
Corredor de Ônibus	Limite Mananciais
Linha 9 Esmeralda	Áreas Verdes
Linha de Trem	Cobertura Vegetal
Fora da Capela do Socorro	Massa D'água
Acesso	
ID	NOME ZEIS-4
(39)	Jardim da União
(40)	Jardim Maria Amália

PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA ZEIS-4 39

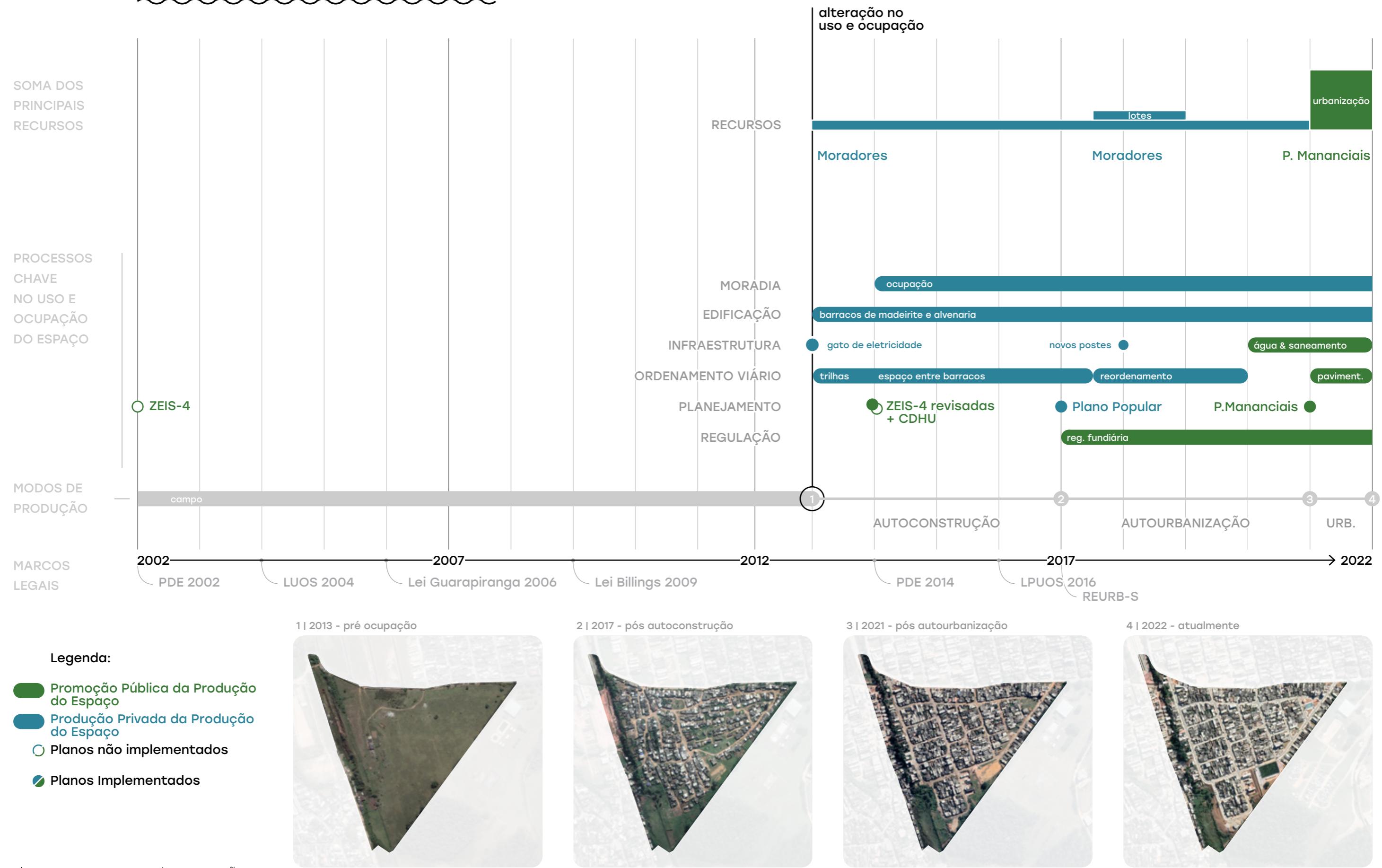


Figura 67 – Processo de Ocupação da ZEIS-4 39. Fonte: Elaboração Própria.

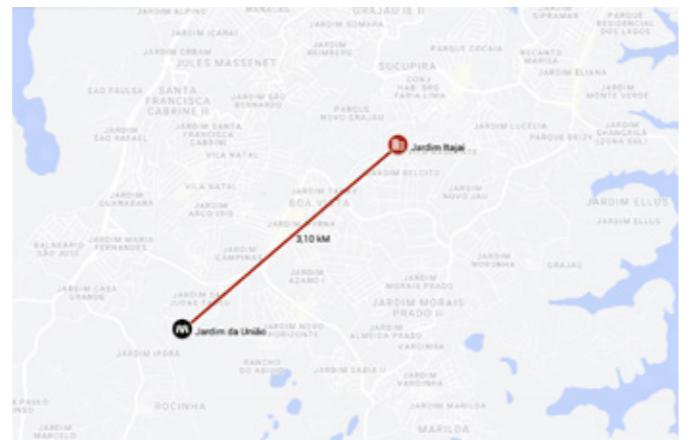


Figura 68 – Bairro de jardim itajaí. Elaboração própria no My Maps Google

ceiras do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Não há nenhum equipamento de saúde próximo.

O caso do Jardim da União é um testemunho especial da potencialidade da ação de movimentos de luta por moradia com movimentos de bairro e técnicos comprometidos com a promoção do direito à moradia digna e direito à cidade, assim como da alta qualidade do espaço produzido a partir deste processo de árdua disputa pelo uso e ocupação deste território. Por este motivo, o processo de ocupação do Jardim da União foi escolhido como um dos estudos de caso deste trabalho, resultando em uma das ocupações por movimento por moradia dos últimos 10 anos com infraestrutura urbana

⁰² Na elaboração do diagrama apresentado a seguir, um trabalho foi particularmente fundamental para a apreensão dos processos e de suas implicações espaciais: “Chão, Pó, Poeira: A produção social do espaço a partir de ocupações recentes na cidade de São Paulo”, tese de doutorado de Larissa Viana pela FAUUSP. Em uma narrativa que transita entre escalas, fatos e análises conceituais, considero este trabalho uma excelente referência para a informar e orientar a sistematização dos processos de conformação no território da ZEIS-4 39 presentes no diagrama, bem como na descrição destes processos a seguir.

⁰³ “O movimento Rede Extremo Sul foi criado em 2010 e decretou seu fim publicamente em 2014”. Para mais informações, consultar Viana (2020) na página 147.

2013

A ocupação Jardim da União teve início no terreno em outubro de 2013, articulada em conjunto à Rede Extremo Sul⁰³ (VIANA, 2020). No entanto, esta não era a primeira vez em que seus moradores construíam suas casas e abriam suas vielas em um lugar que chamavam de Jardim da União. Esta ocupação foi fruto da contínua luta por moradia destas famílias após a sua remoção de uma ocupação homônima no bairro Jardim Itajaí — poucos quilômetros dali,

também no Grajaú (Figura 68) (VIANA, 2020). O terreno ocupado é de propriedade da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e se encontrava sem ocupação urbana ou uso produtivo das terras — apenas com cobertura de gramado e mato alto (Figura 69).

Se em um primeiro momento poucas famílias estavam ocupando o terreno, após o primeiro mês esse cenário já tinha se alterado radicalmente. Não havendo pedido imediato de reintegração, “a ocupação cresceu exponencialmente no primeiro mês que foi marcado pela transitoriedade de aproximadamente três mil pessoas” (idem, p. 153). A palavra “transitoriedade” é particularmente importante aqui pois, conforme informado pela autora, “a maioria das famílias não passou a morar em definitivo, mantendo-se em suas casas alugadas ou até mesmo morando com familiares, porém mantendo presença constante na organização da ocupação em formação” (idem, p. 156).

Por este motivo, pode-se observar no diagrama que no ano de 2013 não foi atribuída a presença de moradia no terreno, uma vez que considera-se aqui moradia como o local principal do habitar e da reprodução da vida cotidiana. Apesar da ocupação não ser o local de moradia das famílias, havia o comprometimento de manter sempre representantes destas famílias presentes nos barracos para assegurar a permanência e legitimidade jurídica e política da luta pela moradia.

Com o drástico aumento da população de ocupantes e a preocupação com o adensamento

imediato do terreno, as vias passaram a ser definidas por trilhas e espaços entre barracos, todos conectados ao único acesso ao terreno na Rua Antônio Burlini. Com relação às estruturas mínimas necessárias, uma das primeiras obras da ocupação foi a construção de um “grande barracão onde funcionou a cozinha coletiva durante os primeiros meses, sendo também o espaço onde eram realizadas as assembleias” (idem, p. 155). Com a instabilidade que pairava sobre a permanência das famílias na ocupação, acordou-se em assembleia que não utilizariam materiais duráveis nas construções, de forma a despender os mínimos recursos possíveis. Também é bastante relevante que a primeira forma de Infraestrutura organizada seja o tradicional “gato” de eletricidade. “Gatos” na rede de abastecimento regular de água não foram feitos, pois havia uma nascente no terreno e o esgotamento era improvisado com fossas.

2014

No início do ano de 2014, o contato da Rede Extremo Sul com a assessoria técnica USINA CTAH foi importante, cuja intenção era o auxílio à ocupação com “orientações e articulação com órgãos governamentais” (idem, p. 156). Apesar dessa primeira interlocução com um grupo técnico, a autora relata uma relação confusa com a assessoria, que acabou não consolidando a parceria. Isso contribuiu para a fragilidade do início de 2014, quando foi “foi entregue na ocupação uma ordem de reintegração de posse, que depois ficou compreendido que não se destinava à ocupação Jardim da União” (idem, p. 157).

Além do pedido de reintegração de posse, o Estado se fez presente como proprietária do terreno, a CDHU, alegando a existência de um projeto de conjunto habitacional de interesse social voltado para outra demanda no mesmo terreno. O diálogo estava sendo feito com a Rede Extremo Sul, que, segundo suas entrevistadas, teria recusado⁰⁴ a possibilidade de negociar UHs em outro empreendimento sem informar os moradores e a associação previamente. Este acontecimento configurou a ruptura da associação de moradores com a Rede Extremo Sul ainda no ano de 2014 (*Idem*). A então ausência de uma rede de articulação política levou a Associação de Moradores da Ocupação Jardim da União a procurar o Movimento Luta Popular para continuar com o processo de mobilização social e trabalho cotidiano (*VIANA, 2020, p. 161*).

Com a continuação da mobilização social, a Ocupação Jardim da União continuou a acolher mais famílias. Na *Figura 70* é possível observar a disposição dos barracos ao longo das trilhas que começam a adentrar o terreno.

Com relação ao projeto da CDHU, mencionado anteriormente e mobilizado como argumento contra a permanência das famílias, cabe ressaltar que o projeto nunca foi publicizado. Dentre o que foi apresentado por *VIANA (2020)*, o conjunto habitacional estaria em contrato desde 2014 com a previsão de construção de 650 unidades habitacionais (UH) destinadas a famílias nas áreas de mananciais.

⁰⁴ Viana (2020) relata que “havia uma decisão política da Rede Extremo Sul que defendia a construção do espaço pelos próprios trabalhadores, muitas vezes renegando acordos com o poder público” (p. 160).

2015

No ano de 2015 é possível observar na imagem aérea de agosto deste ano (*Figura 71*) uma mudança significativa no padrão construtivo dos barracos. As construções em geral aumentam de tamanho, passando a apresentar dimensão mais próxima do que são casas em favelas. Com o adensamento construtivo, é possível observar também que as vias de trânsito deixam de ser as trilhas e começam a ser os espaços não construídos ao redor das aglomerações de edificações. Com esse aumento no investimento material na ocupação da ZEIS-4 39, é possível inferir que há um movimento de maior comprometimento com a permanência no local, e com recursos, ao menos na qualificação dos barracos mais complexos.

2016

No ano de 2016, com diálogo com a CDHU restabelecido através da Luta Popular, apresenta-se uma nova proposta por parte da CDHU para o terreno (*VIANA, 2020*). A proposta consistia em unir-se a uma entidade já cadastrada no Ministério das Cidades para que a demanda do Jardim da União pudesse ser contemplada em projeto conjunto pelo PMCMV-E. Aceitando os termos propostos pela CDHU, a Associação de Moradores da Ocupação Jardim da União realizou extensa pesquisa e se uniu à Associação de Mulheres do Grajaú (AMG) (*Idem*).

Com a AMG, a proposta se tornou novamente negociar a construção de um conjunto habitacional em outro terreno, o que não contemplaria todas as famílias do Jardim da União, visto que se somariam a demanda do AMG, mas permitiria pleitear alguma política habitacional. Além disso, tinham como proposta a manutenção da ocupação no meio tempo (*Idem, 2020*). Apesar da negociação por um terreno nas proximidades estar prosperando, a autora informa que a proposta cai por água com a desistência do proprietário de fazer a venda. Isso se dá por conta do fim do PMCMV por parte do governo federal e da particular importância que havia no PMCMV-E do programa entrar como financiador da aquisição da terra. Sem esta garantia, o proprietário não estava disposto a seguir com as negociações.

Sem a perspectiva de aquisição de unidades habitacionais via programa federal, houve a necessidade de mudança radical de estratégia. Assim, a ocupação iniciou uma conversa junto a CDHU para discutir a possibilidade de regularização fundiária da Ocupação⁰⁵.

Ainda no ano de 2016, inicia-se no perímetro da ZEIS-4 39 uma ocupação sem nome identificado, que configura uma rua principal partindo da Rua Satélite Dionéia e ocupa a grande vala que abrigava a ferrovia desativada. Ela pode ser identificada a partir das imagens aéreas (*Figura*

⁰⁵ É importante contextualizar que já no ano de 2016 havia a iminente perspectiva de aprovação da MP 759/2016, que se tornou em 2017 a Lei 13.465, que por sua vez “garante o direito à regularização fundiária através da modalidade Reurb de Interesse Social (Reurb-S), voltada aos núcleos urbanos informais, ocupados predominantemente por população de baixa renda, cuja ocupação tenha sido realizada, passível de ser comprovada, até o dia 22 de dezembro de 2016, tendo garantido seu direito de incorporação ao ordenamento territorial urbano, bem como o direito de titulação aos seus ocupantes.” (*VIANA, 2020, p. 164*)

72) a sul das movimentações de terra que conformam o final do trecho da antiga linha férrea utilizado pela Linha 9 Esmeralda em sua expansão. É relevante também notar que já há um muro que delimita o final da Linha 9 Esmeralda, o que consagra espacialmente a pouca probabilidade de que esta vala antiga volte a ser utilizada como parte de futuras expansões do sistema de trens urbanos. Na mesma imagem é possível observar que o Jardim da União continua o processo de adensamento construtivo.

2017

Em assembleia, decidiu-se pela reorganização do espaço, prevendo a demarcação de lotes para cada morador e o reordenamento viário, ambos com particular atenção à “preservação e recuperação do meio ambiente e do direito à segurança e à moradia digna e, assim, dar mais força ao pedido de regularização fundiária, com a ocupação já mais estruturada” (*VIANA, 2020, p. 165*).

Como parte do estabelecimento de uma nova estratégia junto a CDHU, a associação de moradores do Jardim da União entrou em contato com a assessoria técnica Peabiru TCA. Assim, propôs-se a elaboração do Plano Popular Urbanístico para o Jardim União e foi possível entrar com o pedido de regularização fundiária em março de 2017 (*VIANA, 2020*). Segundo a autora, este ato foi considerado uma forma

Figura 69 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 09/2013. Fonte: Google Earth



Figura 71 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 08/2015. Fonte: Google Earth

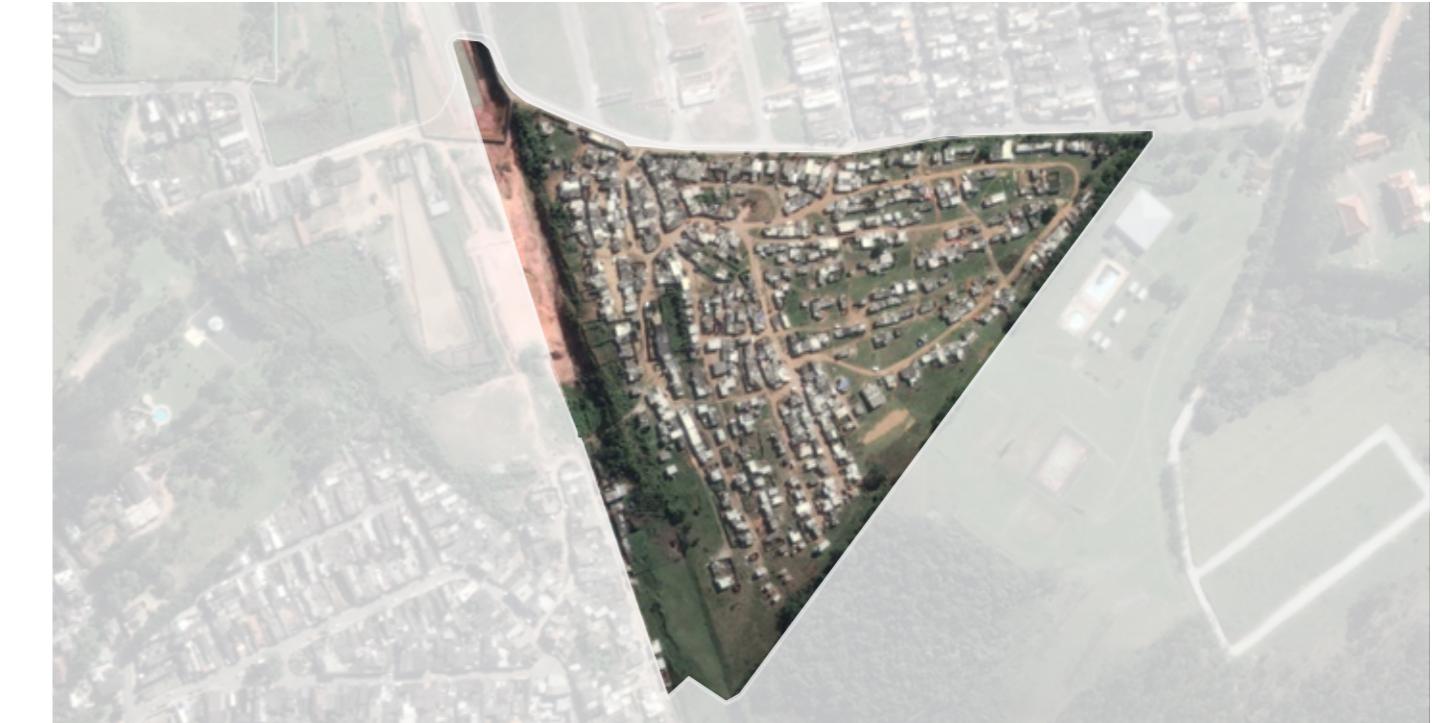


Figura 70 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 04/2014. Fonte: Google Earth

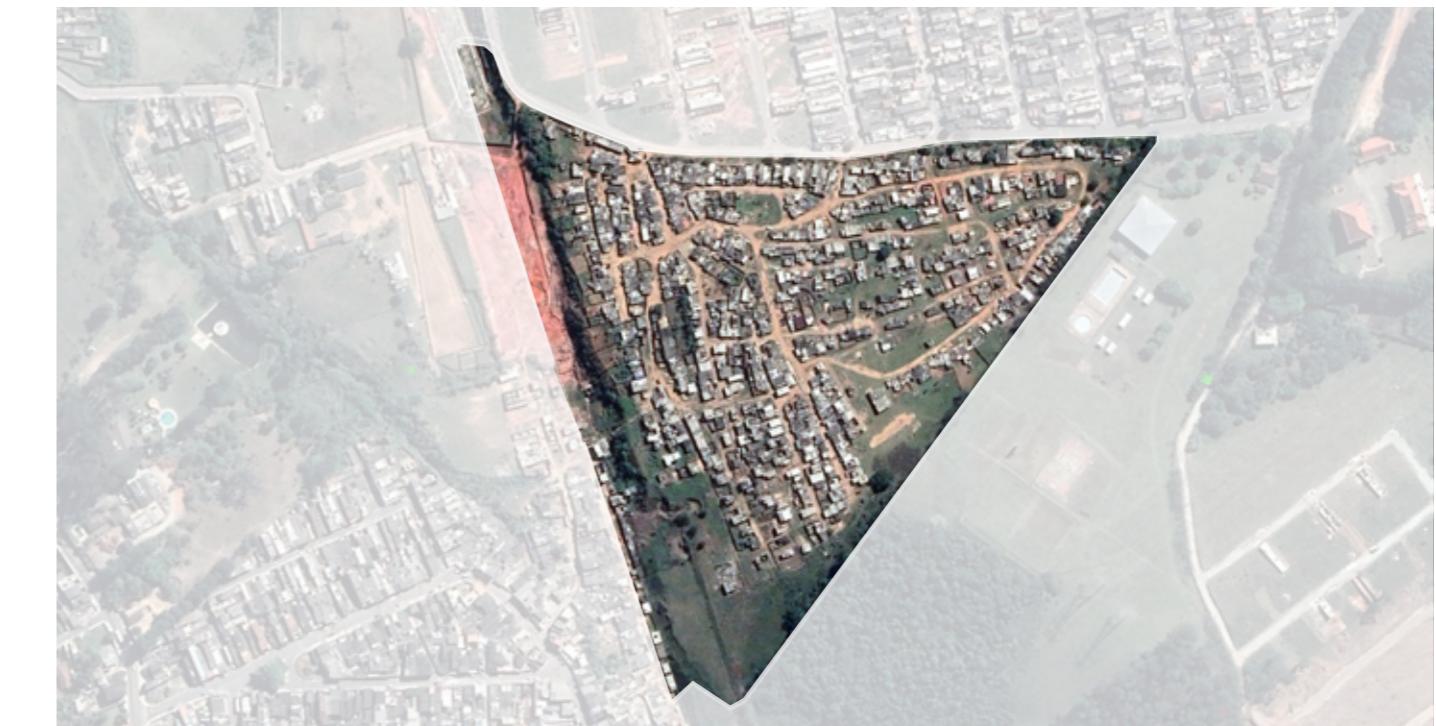


Figura 72 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 08/2016. Fonte: Google Earth



estratégica de demonstração de disposição para “negociar e que investiram dinheiro e energia para que esse espaço fosse passível de regularização, amparados tecnicamente e respeitando os limites ambientais” (VIANA, 2020, p. 165).

A relação entre o Plano e o processo de regularização fundiária se dá na promoção do principal objetivo da ocupação Jardim da União: a permanência no território⁰⁶. Nesse sentido, o Plano reitera a possibilidade de permanência apresentando o amparo legal disponível pelas leis LF 13.465/2017 (Reurb-S), Lei Específica da Guarapiranga, e principalmente pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-SP) — que, através do zoneamento municipal, marca o terreno como ZEIS-4 (VIANA, 2020).

Assim, o Plano Popular Urbanístico Ocupação Jardim da União configurou um documento fundamental para a negociação com o poder público e a CDHU; de registro organizado; e proposição da cidade que os moradores almejavam construir com sua presença naquele território. Dentre os aspectos principais do Plano, havia a proposição do reordenamento dos lotes e das vias, preocupando-se com a conformação de espaços comunitários; e, por encontrar-se na região demarcada como Área de Mananciais, investiu-se na concepção e prop-

osição do que foi chamado de infraestrutura verde⁰⁷ (VIANA, 2020). O tratamento do esgoto é fundamental dado o grave impacto ambiental e social na vida cotidiana dos moradores causado pela solução improvisada e de baixo custo inicial implementada pelos moradores até o momento — a fossa rudimentar.

Com relação ao processo de elaboração, o Plano foi desenvolvido a partir de duas grandes oficinas com os moradores da ocupação. Após a primeira, foi feita uma configuração de loteamento pela equipe de assessoria técnica, dividida em duas propostas com 530 lotes (Figura 73). A primeira proposta prezava pela mínima alteração na disposição das casas, de forma a manter as vias existentes, bem como a falta de acesso direto à rua de algumas casas. A segunda proposta apresentada propunha a criação de lotes regulares de 90 m², o que acarretaria também na necessidade de grandes alterações na disposição das casas, bem como no redesenho das vias.

Esta segunda opção, mais radical e que apresentava um “aspecto de loteamento” (PEAB-IRU, 2017, p. 18 apud VIANA, 2020, p. 169), foi aprovada de forma unânime pelos moradores do Jardim União em assembleia. A escolha desta proposta de “loteamento” teve grande

06 A permanência no terreno - ou no mínimo no bairro - foi sempre uma prioridade para os moradores, afinal, “A população moradora da ocupação tem suas relações pessoais, de trabalho, de cuidado e afetivas tanto na própria ocupação, como nas proximidades, já que é de locais próximos à ocupação que vem seus hoje moradores, ou seja, todas essas pessoas têm suas vidas estabelecidas no Grajaú (...)” (VIANA, 2020, p. 169)

07 Viana (2020) esclarece que, com relação à esta infraestrutura verde, consiste na criação de vias paisagísticas formadas por jardins-de-chuva e biovialetas de forma a prezar pela recuperação ambiental e pela condução adequada das águas pluviais, assim como na implementação de sistema local de saneamento conectado à uma planta de tratamento que utiliza ciclo de bananeiras.

importância, pois em conversas com moradoras da ocupação foi enfatizado que “para permanecer como estava, não precisava de Plano, e que o intuito é não parecer favela, é ser cidade, ser como são os loteamentos formais” (Viana, 2020, p. 172).

Antes mesmo da assessoria poder iniciar a coordenação da realocação das casas para o reordenamento viário e demarcação dos lotes, os moradores se organizaram e iniciaram a execução das obras por conta própria em regime de mutirão, dentro dos limites estabelecidos pelos escassos recursos articulados. Com relação a qualidade de obras viárias coordenadas e executadas pela própria associação, houve erros importantes com relação a casas abaixo do nível da rua e corte inadequado de taludes — o que acabou gerando alagamento em casas e risco de desabamento (Viana, 2020).

No âmbito dos recursos mobilizados, embora os recursos financeiros fossem extremamente limitados dada a vulnerabilidade das famílias, a própria terra foi mobilizada como contrapartida para a contratação de serviços. A troca de lotes por força de trabalho como uma forma fundamental e não financeira de se produzir o espaço naquele contexto periférico foi importante para equilibrar com grande cuidado a prioridade e possibilidade de utilização de recursos financeiros, com as possibilidades de trocas e o tempo imposto pelas urgências da vida. Assim, apresento no diagrama elaborado o uso da terra como um recurso pontualmente distinto mobilizado pelos moradores.

Ainda que alguns lotes tenham sido mobilizados como contrapartida pela provisão de serviços, Viana (2020) faz um apontamento central acerca da distribuição dos lotes após com a reorganização espacial: foram concedidos lotes apenas às famílias que moravam na ocupação Jardim da União e que participaram efetivamente da luta pela permanência. Havia ainda o comprometimento das famílias com a proibição da comercialização destes lotes criados, no entanto, como todo processo complexo apresenta contradições, houve relatos da comercialização de alguns lotes.

Com essa mudança na relação com ao Planejamento do espaço considero que ganha destaque a Autourbanização como modo de produção do espaço. A situação que ocorre no Jardim da União precede o processo de autourbanização descrito no caso da ZEIS-4 07 sobre a Ocupação Anchieta.

Uma particularidade do processo de Autourbanização do Jardim da União é a velocidade e intensidade com que os moradores foram capazes de intervir sobre a organização do território da ZEIS-4 39 — visível na imagem aérea do ano seguinte (Figura 74). Atribuo este feito ao trabalho de mobilização social contínua feito pela associação de moradores e pela Luta Popular que esteve presente ao longo da elaboração do Plano Popular. Com relação a alterações na ocupação, a Figura 75 revela que neste ano não houve quase alteração alguma quando comparada ao ano anterior.

Figura 73 – Opções de ordenamento viário para o Plano Popular. Fonte: VIANA, 2020



Figura 74 – Desenho final do Plano Popular. Fonte: VIANA, 2020

2018

A imagem satelital de dezembro de 2018 ([Figura 76](#)) traz o testemunho incontestável da escala de intervenção realizada pelos moradores do Jardim da União, assim como da sua impressionante capacidade de abstração do espaço⁰⁸ necessária na execução de um reordenamento viário como este. Igualmente surpreendente é a semelhança entre o projeto proposto ([Figura 74](#)) e o espaço criado no processo de reordenamento ([Figura 76](#)). Outro aspecto presente na [Figura 76](#) é a expansão da ocupação a oeste da ZEIS-4 39 ao longo da vala dos antigos trilhos ferroviários.

Praticamente com a conclusão do reordenamento das vias e demarcação definitiva dos lotes, tornou-se fundamental reestruturar o emaranhado de fios que compõem o “gato” da rede elétrica. Neste processo, foi importante um morador que desenvolveu sua própria metodologia de produção de postes pré-fabricados, o que permitiu a substituição de postes precários e com risco de queda por estruturas mais confiáveis ([VIANA, 2020](#)). Devido ao alto custo de produção destes postes com relação à renda das famílias, os moradores se organizaram conforme as quadras recém formadas para dividir o custo de produção e instalação destes novos postes — o que foi feito gradualmente. Outro ponto que a autora nos atenta ser de grande

relevância com relação a nova gestão em quadras, é a organização e fiscalização da coleta de lixo das residências e seu transporte até a rua mais próxima atendida pelo serviço público de coleta.

Com a conclusão do Plano e início de sua implementação pelos moradores, o ano de 2018 foi marcado também pela revisão da estratégia de negociação. Tratando-se de um ano de eleições, “quanto mais próximas as eleições, mais se fragilizariam e se fechariam os canais de negociação com o poder público, diminuindo drasticamente seu poder de negociação e de decisão” ([VIANA, 2020, p. 186](#)). Testemunho das dificuldades já aguardadas neste ano foi o pedido de reintegração de posse protocolado pela CDHU utilizando o suposto projeto elaborado em 2014 como argumento⁰⁹ para a remoção das famílias. Ante esta atitude agressiva da CDHU de descumprimento dos acordos feitos até então, a assembleia decidiu pela resistência no local e luta pela regularização ([Idem, 2020](#)).

2019

Após o embate com a CDHU em 2018, o ano de 2019 inicia com o comprometimento da CDHU com a suspensão do pedido de reintegração, o que não foi cumprido, dada a continuação do processo ([VIANA 2020](#)). Esta disputa teve como importante argumento

08 Como mencionado no caso da ZEIS-4 07, na Ocupação Anchieta trago um relato pessoal sobre a dificuldade de conceber em campo o projeto para o espaço e conseguir comunicá-lo e executá-lo.

09 Como a Viana (2020) bem observa, este uso da legitimidade de um projeto de habitação social como fundamento para a remoção de famílias em situação precária para uma situação mais vulnerável ainda reproduz a lógica perversa recorrente nas políticas habitacionais brasileiras de manutenção ou aumento do déficit habitacional por projetos que pretendemente ajudariam a superá-lo.

Figura 75 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 06/2017. Fonte: Google Earth



Figura 77 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 09/2019. Fonte: Google Earth



Figura 76 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 12/2018. Fonte: Google Earth



Figura 78 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 10/2020. Fonte: Google Earth



para a suspensão do projeto a apresentação de um relatório técnico por Caio Santo Amore, arquiteto da Peabiru TCA e professor da FAUUSP, elaborado em parceria com a associação de moradores e dos participantes do Curso de Prática Profissionalizante em Assessoria e Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (CPPATHIS). O relatório alega o maior impacto ambiental — ponto fundamental da discussão em Área de Mananciais — gerado pela remoção das famílias — por conta de resíduos e na necessidade de novas construções — que o impacto da regularização fundiária da ocupação no terreno.

Na imagem aérea de setembro de 2019 ([Figura 77](#)) pode-se observar a melhoria do alinhamento das vias no Jardim da União, assim como a notória desocupação das áreas institucionais no Plano ([Figura 74](#)), reservando-as para equipamentos públicos. Na mesma imagem, vê-se também a contínua expansão da ocupação a oeste da ZEIS-4 39, que configura-se efetivamente uma rua sem saída, quando esta passa a terminar abruptamente no muro da Linha 9 Esmeralda. A partir deste momento, em que se saturam as possibilidades de aberturas de vias neste pequeno trecho, a ocupação passa a se adensar rapidamente.

2020

O ano de 2020 se abre com uma grande vitória para a ocupação já em janeiro: início das obras da SABESP para a ligação oficial com as obras de água e esgoto ([VIANA, 2020](#)). Apesar dessa ação afirmar e consolidar a ocupa-

ção vinda de um órgão do Estado, há uma contradição desta ação com a postura da CDHU frente a regularização do terreno e de manutenção do pedido de reintegração de posse. Este é um dos muitos momentos em que ficam claras as contradições e inconsistências nas ações do próprio Estado, configurando uma situação extremamente complexa de articulação política pela permanência das famílias ([VIANA, 2020](#)).

Sobre este mesmo ano, o arquiteto Caio Santo Amore informou que iniciaram também as negociações para a introdução dos primeiros postes de iluminação pública, assim como a regularização do fornecimento de energia elétrica ([SANTO AMORE, Caio, informação verbal concedida ao autor em novembro de 2022](#)).

Com relação às imagens aéreas, na [Figura 78](#) é possível observar que, se por um lado há uma pausa na expansão da Ocupação Jardim da União, a ocupação no limite oeste do terreno apresenta alterações significativas. É possível perceber o adensamento das construções que boa parte das casas construídas apresentam geometria regular característica de construções em alvenaria em loteamentos com algum grau de organização de delimitação e venda dos espaços para construção.

2021

No ano de 2021 ocorre algo que desestabiliza a organização da associação de moradores: a associação não é informada sobre o início de obras públicas de pavimentação das ruas internas do Jardim da União ([SANTO AMORE, Caio](#),

[informação verbal concedida ao autor no mês de novembro de 2022](#)). As obras foram iniciadas após a inclusão da ZEIS-4 39 nos serviços de Urbanização de Assentamentos Precários oferecidos pelo Programa Mananciais (SEHAB/PMSP). Santo Amore conta ainda que foram solicitadas as plantas das obras previstas e o material nunca foi apresentado, o que ao seu ver representou um distanciamento do Estado — ainda que desta parcela dentre as múltiplas presenças do Estado — da associação de moradores, o que fez com que esta parecesse enfraquecida politicamente.

Complementa apontando como este enfraquecimento contribuiu para uma desmobilização ao redor da figura da associação de moradores, que tinha sido tão forte nos anos anteriores, com esta nova atuação do Estado que prescinde da articulação com as lideranças locais. Por fim, o arquiteto pontuou como, na prática, a chegada dos serviços públicos e infraestrutura são uma mercadoria política fundamental para a força das entidades — como a associação de moradores — que as mobilizam.

Na [Figura 79](#) é possível observar a cor mais clara das vias, particularmente das vias mais a oeste, revelando a nova pavimentação e o contínuo adensamento da ocupação a oeste da ZEIS-4 39. Com relação à execução das obras, desde o início, Santo Amore relata que houve preocupação dos moradores com a dimensão das vias ser menor do que o planejado no Plano Popular. No entanto, o Plano Popular não foi um documento levado em consideração para a

urbanização através do Programa Mananciais e o arquiteto também informa que a diminuição da largura das vias se deu por conta de aspectos técnicos não levados em consideração pelo Plano.

Por fim, com a chegada das obras do Programa Mananciais — com recursos públicos e uma atuação impositiva do Estado pela permanência da ocupação —, considero que se encerra a Autourbanização como principal Modo de Produção do espaço e inicia a Urbanização no território. Considero importante esta distinção, pois a Urbanização significa a mobilização de recursos públicos e, com ele, de força de trabalho e emprego de máquinas que libera os corpos dos mutirantes da pesada carga de transformar o espaço na escala de bairro ([ARANTES, 2002](#)). Com a Urbanização, sim, há uma mudança estrutural na força de trabalho empregada e também na inserção das obras na regulação e legalidade previstas pelas leis. Com este modo de produção, pode-se dizer também que há um movimento de aproximação da cidade regular no amplo espectro que compõe a irregularidade ([YIFTACHEL, 2009](#)).

2022

O ano de 2022 foi marcado pela entrega das obras de urbanização e saneamento orquestradas pela Secretaria Executiva do Programa Mananciais (SEHAB) aos moradores do Jardim da União. No dia da entrega estiveram presentes duas figuras importantes em ano de eleições: o prefeito Ricardo Nunes (MDB) e o governador Rodrigo Garcia (PSDB) ([Figura 81](#)).

Figura 79 – Imagem áerea da ZEIS-4 39 de 07/2021. Fonte: Google Earth



Figura 80 – Imagem áerea da ZEIS-4 39 de 05/2022. Fonte: Google Earth

+

S

Figura 81 – Entrega das obras de Urbanização. Fonte disponível neste [link](#), acesso em 05/12/2022 às 12h30

Figura 82 – Escadaria. Acervo do autor



Segundo a Prefeitura Municipal (2022a), 664 famílias foram beneficiadas — ainda que este critério seja vago — e contaram com intervenções como ligações e água, rede de esgoto, drenagem pluvial, pavimentação e calçadas, paisagismo, áreas de esporte e lazer. O valor de investimento no projeto divulgado foi de “R\$5,2 milhões, sendo R\$3,3 milhões do Fundurb — Fundo de Desenvolvimento Urbano, R\$1,9 milhão do FMSAI — Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura e R\$31.260,00 mil pela Sabesp” (SÃO PAULO, 2022a).

É fundamental reiterar como tal ação de total comprometimento com a permanência e consolidação deste assentamento ocorreu sem que tenha sido concluída a regularização fundiária por conta da resistência da CDHU, como apontado repetidamente por Viana (2020). Este cenário demonstra mais uma vez para a fragmentação política da ação do

Estado e para as diversas formas como a conjuntura política pode afetar a segurança de posse e habitacional de famílias nas periferias urbanas. Cabe apontar que o final da reportagem informa o comprometimento oficial da CDHU perante a Secretaria Executiva do Programa Mananciais em forma de convênio para “viabilizar a regularização fundiária e a entrega de titularidade das famílias ocupantes da área” (SÃO PAULO, 2022a).

Com relação ao impacto espacial das obras do Programa Mananciais, na Figura 80 é possível observar a conclusão da pavimentação com piso intertravado cinza claro, como costuma ser o padrão das obras do Programa Mananciais¹⁰. Na mesma figura vê-se a construção de duas quadras poliesportivas, uma em cada área reservada para equipamentos públicos, assim como a qualificação destas áreas com mobiliário urbano. Na porção sul da ZEIS-4

¹⁰ Informação verbal fornecida pela Arquiteta Carolina Spinola (COBRAPE/SEHAB) em conversa no âmbito do workshop São Paulo: Repair and Consolidate em outubro de 2022.

39, no entanto, é possível ver que a área reservada como APP logo a oeste da maior quadra de futebol foi ocupada com algumas construções. Também é possível observar o adensamento da ocupação a oeste do terreno da ZEIS-4 39. É notável que quase não há integração entre esta ocupação e o Jardim da União, a não ser por uma escadaria improvisada com pneus, que vence o grande talude ao lado de casas construídas sobre o desnível ([Figura 82](#)).

Considerações

Ao olhar para a ZEIS-4 39 ([Figura 80](#)), há um grande contraste espacial na complexidade e regularidade entre os arruamentos da ocupação a oeste desta ZEIS-4 e da ocupação Jardim da União. No primeiro caso, a desarticulação de vias abertas, assim como a pulverizada construção de casas, sugere a ação de um grupo pouco envolvido¹¹ com a dimensão do planejamento — ou qualificado para lidar com esta dimensão —, com a qualidade do espaço construído e, assim, com a permanência das famílias. Por contraste, no Jardim da União, a regularidade das vias, a pavimentação, o adensamento simultâneo das construções, reordenamento das vias, e a instalação de equipamentos públicos de lazer são testemunhos da grande organização social e articulação política mobilizadas pelos moradores. O resultado é um

espaço que reflete o projeto de permanência e consolidação deste território.

Assim, a ZEIS-4 39 apresenta processos clássicos de urbanização periférica, reproduzindo na sua heterogeneidade a paisagem periférica da cidade de São Paulo, em que a ação coletiva de moradores se mescla constantemente com a atuação fragmentada e contraditória do Estado, conformando territórios que são consolidados através da reconstrução constante sobre o mesmo espaço da vida cotidiana e das infraestruturas ([CALDEIRA, 2017](#)).

Seja com relação a auto provisão de infraestrutura, ao reordenamento viário, à gestão do lixo no dia a dia, ou à autoconstrução das casas, uma questão é central e incide diretamente sobre a materialidade qualitativa ou quantitativa da produção do espaço: a mobilização social e política constante na luta pela vida nas periferias — não só pela habitação, embora esse seja o conceito mais agregador.

Por mais exitoso que tenha sido o caso do Jardim da União, isso não se deu sem grandes dificuldades de mobilização dos moradores ao longo dos últimos 9 anos em que a ocupação se consolidou. Ainda que exista um enorme potencial disruptivo na organização coletiva, para a manutenção deste processo constante, muitas vezes o corpo e a mente são levados à exaustão, revelando mais uma faceta das diversas contradições, perversidades e potências

¹¹ Questiono a dimensão do planejamento por conta da pouca integração viária que a ocupação apresenta e no impacto claro que isso tem na consolidação e qualidade de vida das famílias. Afinal, a regularidade das construções e a ocupação total não imediata sugerem uma provável venda coordenada irregular de lotes, o que em si envolve um alto grau de planejamento do espaço, apenas com outro objetivo - de lucro sobre a venda da terra.

dos processos de autoconstrução e autourbanização.

Esse cansaço coletivo acumulado fica claro no relato de Viana ([2020](#)) sobre uma assembleia realizada em outubro de 2018. Nesta assembleia, após a dura informação da manutenção do processo de reintegração de posse por parte da CDHU, a Associação de Moradores da Ocupação Jardim da União convoca outros movimentos de moradia da região para discutir principalmente “*a mobilização das famílias, pois algumas estavam mais afastadas da luta, como é comum depois de cinco anos de ocupação, nesse sentido a discussão então era de como engajar essas famílias que estavam mais distantes*” ([VIANA, 2020, p. 192](#)). Com o acúmulo deste cansaço coletivo interno a ocupação parece muito pertinente a medida tomada de consolidar externamente a ocupação Jardim da União um comitê de apoio à ocupação, estabelecendo uma rede direta de movimentos próximos para o apoio político e social.

Por fim, tive a oportunidade de estar presente na comemoração de 9 anos da ocupação do Jardim da União. Neste dia festivo e posterior à entrega das obras de urbanização, pude testemunhar a potência que existe na mobilização contínua da luta, não só pela consolidação do Jardim da União, mas pela melhoria material e social da vida nas periferias. Símbolo direto da potência da construção coletiva do Plano Popular Urbanístico Ocupação Jardim da União está na apropriação, inclusive afetiva, da dimensão do planejamento do espaço expressa (e impressa) nas imagens sobre o bolo

de 9 metros de comprimento confeccionado para a celebração dos 9 anos de luta ([Figura 83](#)).

Na rebuscada e bela malha de fotos e glacê — que recobrem os 9 metros com fotos e momentos importantes e de crianças que nasceram nesta quase uma década-, no centro se encontra o nome da ocupação. À esquerda, uma foto do início da ocupação tirada do ponto de vista de uma pessoa na rua. À direita, uma foto satelital da ocupação após o reordenamento das quadras ([Figura 84](#)). Com esta composição, arrisco dizer que se sugere uma leitura de “*antes e depois*” que expressa a mudança de escala da visão sobre o território da ocupação: de um início mais individualizado com a casa ao centro para uma construção coletiva organizada em escala de cidade — feito tão grande que é compreensível apenas com o distanciamento oferecido pelos satélites.

Voltando à paisagem, é marcante o contraste entre a qualidade das vias urbanizadas — com piso intertravado, postes de iluminação regulares, calçada elevada, sarjeta que de fato conduz a água para o bueiro — com as antigas ruas de barro em que o esgoto por vezes corria a céu aberto. Ainda que a infraestrutura homogênea e robusta provida pelo Estado via Programa Mananciais sugira na paisagem a ideia de progresso e qualidade de vida no bairro, tratando-se de uma política que não incide sobre a qualidade da construção das casas, é marcante o contraste com as casas autoconstruídas de famílias que aparentemente não tiveram as condições materiais de investir em suas casas. A ([Figura 88](#)) apresenta uma calçada estruturada que dá acesso a uma casa de madeira.

rite que parece destoar, agora, com o bairro ao seu redor. Suscita-se, assim, a reflexão sobre os limites da incidência de políticas de urbanização na qualidade de vida de famílias moradoras de assentamentos precários quando não articuladas a uma prática de assistência técnica para a moradia.

Por fim, com relação ao Plano Popular Urbanístico Ocupação Jardim da União, por não tratar-se de um documento oficial no âmbito do planejamento institucional, não seria necessário para a Secretaria Executiva do Programa Mananciais ter seguido as propostas expressas neste ao implementar equipamentos na ocupação. No entanto, os espaços implementados se aproximam bastante do que foi

proposto no Plano, particularmente a horta comunitária ([Figura 85](#)), quadra de futebol ([Figura 86](#)) e pracinha central ([Figura 87](#)).

Figura 84 – Centro do bolo com imagem aérea pós autourbanização. Acervo do autor

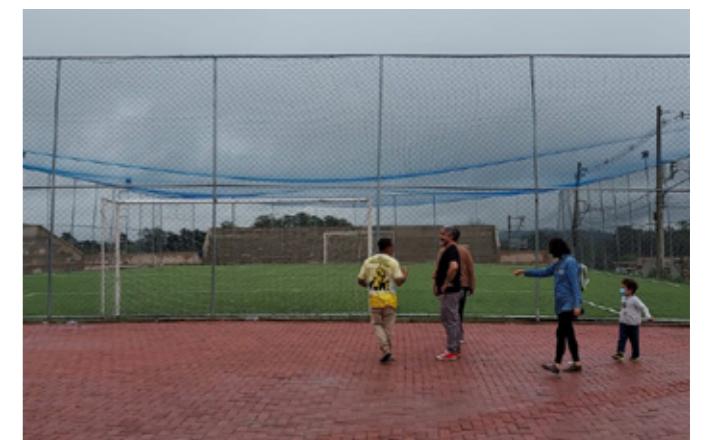
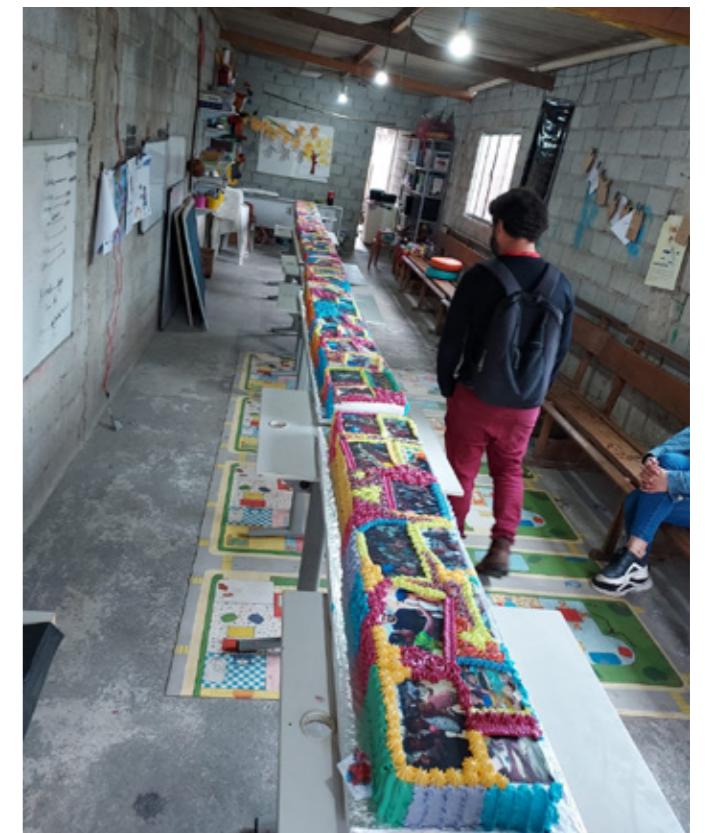
Figura 83 – Bolo de 9 metros para 9 anos de celebração. Acervo do autor

Figura 85 – Horta comunitária. Acervo do autor

Figura 86 – Campo de futebol. Acervo do autor

Figura 87 – Pracinha com quadra poliesportiva e equipamentos para exercício ao ar livre. Acervo do autor

Figura 88 – Barraco de madeirite encharcado em rua urbanizada. Acervo do autor



4.3. ZEIS-4 13 - Chácara do Conde I

Construído sobre uma gleba rural demarcada pelo PDE 2002 como ZEIS-4, o Conjunto Chácara do Conde I — Prefeito Bruno Covas se destaca da morfologia e tipologia da cidade construída ao seu redor. O Conjunto consiste em 34 lâminas dispostas sobre dez quadras, totalizando 1290 unidades habitacionais (SÃO PAULO, 2022b). Conta ainda com equipamentos de uso coletivo dos moradores, sendo eles dez zeladorias, dez brinquedotecas, sete salas de estudos, sete bicicletários, dez centros comunitários e estacionamento (SÃO PAULO, 2022b).

As obras do conjunto abrangem também melhoramentos viários da Rua Sousa Viterbo e Avenida Antônio Carlos Benjamin dos Santos, que, segundo a Prefeitura (2022b), implicará no alargamento dessas vias para a circulação de linhas de ônibus. Com a urbanização é previsto também o projeto de “cinco áreas verdes no loteamento” (SÃO PAULO, 2022b), o que a Prefeitura esclarece que apenas uma se tornará um parque municipal.

No valor total investido de R\$ 225 milhões informado pela PMSP (2022b), são “R\$ 169 milhões da Prefeitura de São Paulo. Por meio de convênios foram aportados R\$ 156,4 milhões por parte do Governo do Estado”. Na mesma notícia, a prefeitura informa ainda que o valor representa “obras de urbanização realizadas para a construção do empreendimento como terraplanagem, infraestrutura, drenagem, esgotamento sanitário, abastecimento de água, pavimentação e recuperação ambiental de cinco áreas verdes”.

Em uma região cujos arruamentos foram definidos através da justaposição de loteamentos desconexos, majoritariamente construídos por processos de autoconstrução e posterior regularização, as longas e altas lâminas do Conjunto Chácara do Conde I se destacam na paisagem. Esse destaque se dá pela sua uniformidade de implantação, pelos materiais construtivos e acabamentos utilizados (Figura 93), mas se a palavra “destaque” for considerada no sentido de “descolamento”, há uma segunda possibilidade de análise.

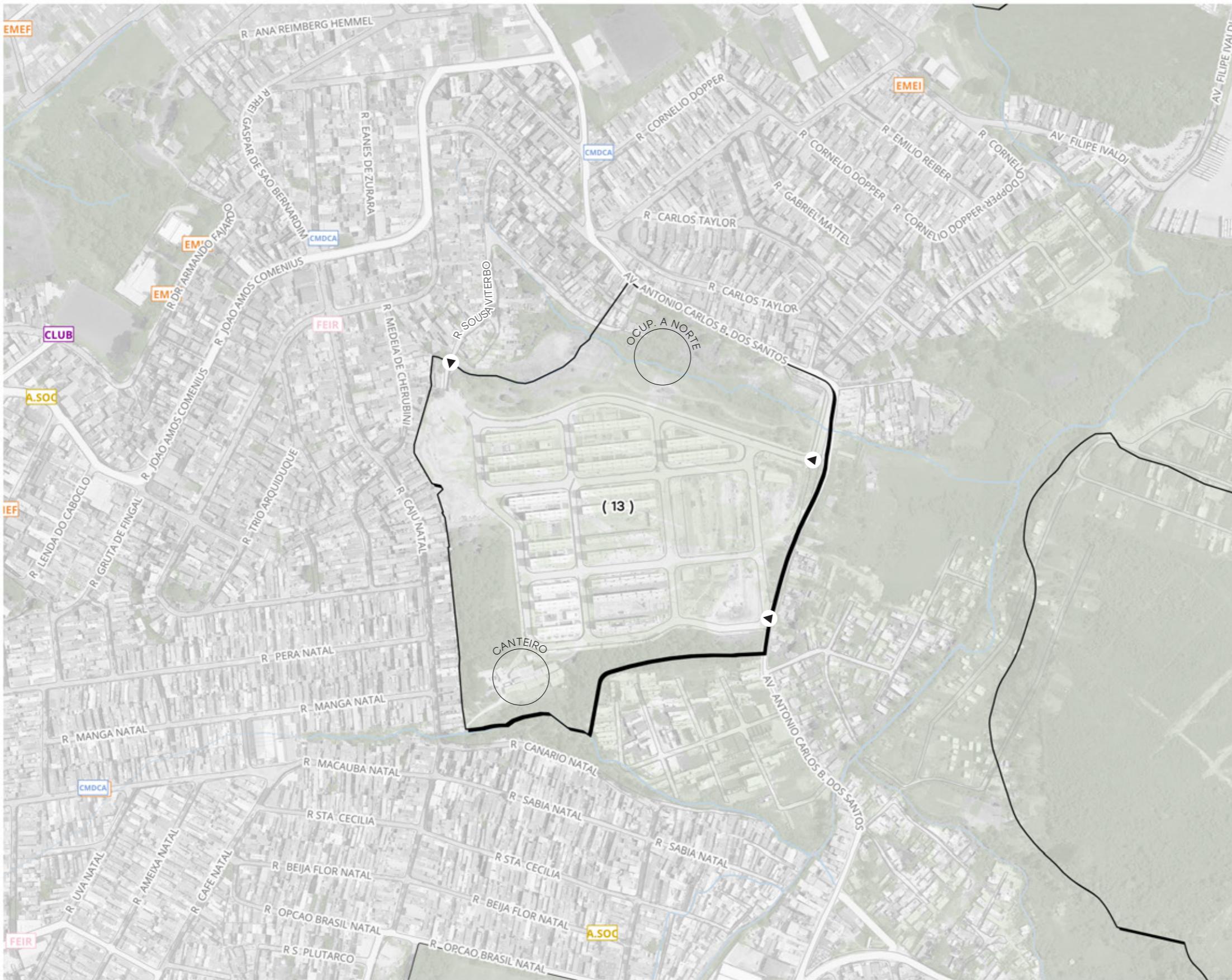
Figura 89 – Perspectiva da ZEIS04 13 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth



Figura 90 – Perspectiva da ZEIS04 13 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth



Figura 91 – imagem satelital da ZEIS04 13. Fonte: Google Earth



**Inserção
ZEIS-4 Perímetro 13
Conjunto Habitacional
Chácara do Conde**

Legenda

ZEIS-4	Equipamento de Saúde
Estudos de Caso	EQUI
Outras	EQUI
EQUI	Equipamento de Direitos Humanos
EQUI	Equipamentos Culturais
EQUI	Equipamento de Educação
EQUI	Equipamento de Segurança Pública
EQUI	Equipamento Esportivo
EQUI	Equipamento de Alimentação

Base

Terminal de Ônibus	Unidades de Conservação
Corredor de Ônibus	Limite Mananciais
Linha 9 Esmeralda	Áreas Verdes
Linha de Trem	Cobertura Vegetal
Fora da Capela do Socorro	Massa D'água
Acesso	

ID NOME ZEIS-4

- Conjunto Habitacional Chácara do Conde
- (13) Chácara Hamada
- (49) Projeto Cocaia

S 0 100 200 m 1:5.000

Mapa 28 – Inserção ZEIS-4 Perímetro 13 Conjunto Habitacional Chácara do Conde. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA ZEIS-4 13

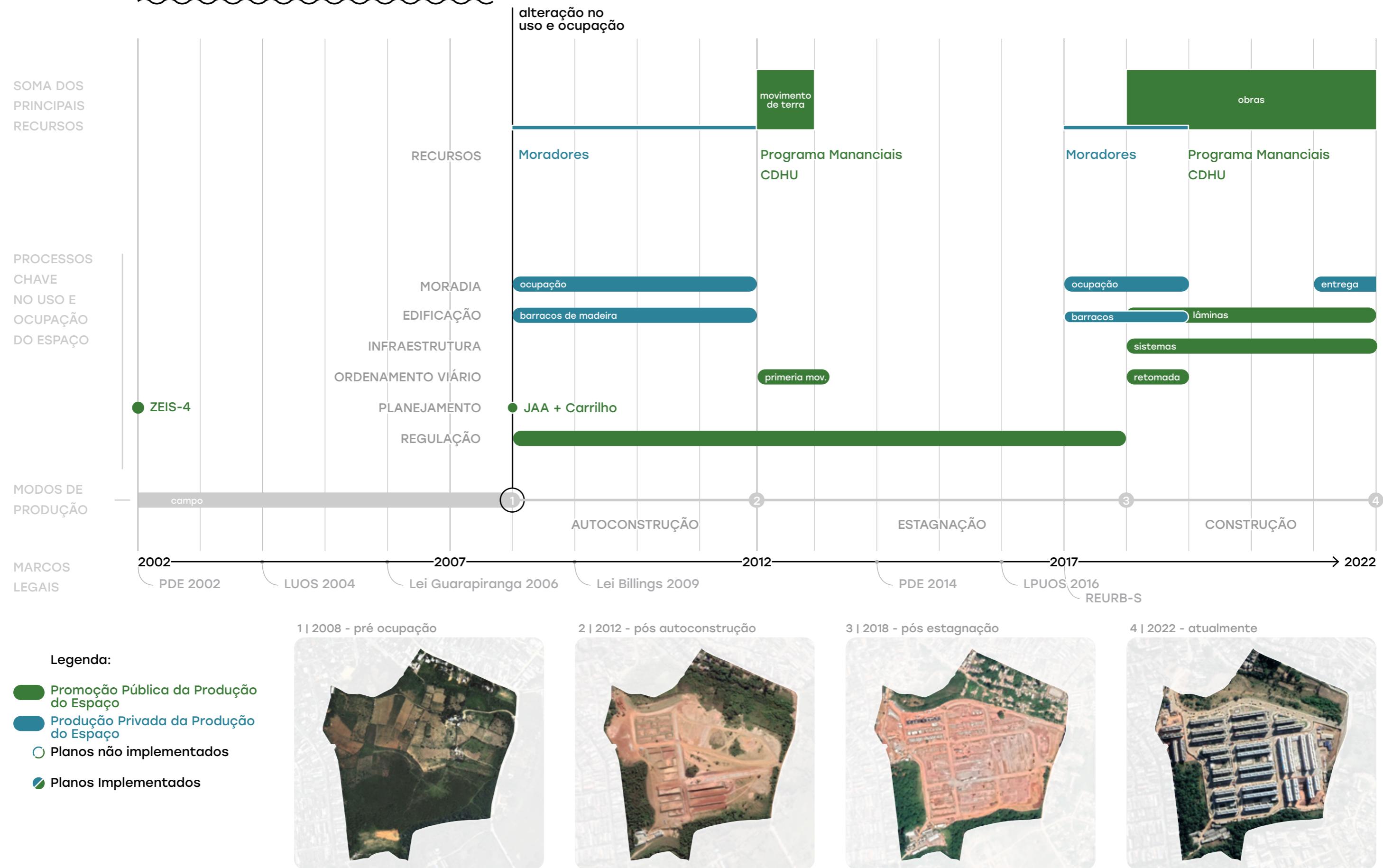


Figura 92 – Processo de Ocupação da ZEIS-4 13. Fonte: Elaboração Própria.



Figura 93 – Vista da construção da Chácara do Conde I. Fonte: Google Street View

Observar-se no [Mapa 28](#) que o arruamento interno do conjunto se entrelaça a partir de dois acessos principais, pela rua Sousa Viterbo e av. Antônio Carlos Benjamin dos Santos. As ruas perimetrais que conformam a área do conjunto partem desses acessos e são rodeadas por áreas verdes que percorrem as extremidades do terreno, impossibilitando a continuidade viária com as ruas lindeiras. A desconexão com a malha viária, conforme informado⁰¹ pela Arquiteta Caroline Spinola (COBRAPE/SEHAB), é devido a presença de nascentes e de córregos ladeando todos os lados do terreno, e assim, há a obrigatoriedade de manter os limites do terreno como áreas de preservação e urbanizar apenas a região interior.

O ponto levantado pela arquiteta foi ainda reiterado com a divulgação⁰² do croqui ([Figura](#)

[94](#)) para o Parque Linear Ribeirão Cocaia, elaborado pelo arquiteto Sun Alex. No croqui é possível identificar a ZEIS-4 13 bem ao centro da imagem, na qual o parcelamento pelo projeto de JAA Arquitetos pode ser reconhecido, com destaque para a integração das áreas verdes do terreno com o sistema de áreas verdes previsto por este projeto do Parque Linear Ribeirão Cocaia. Apesar de pouca divulgação sobre a implementação desse Parque, é notável que na ocasião da retomada das obras em 2018, esse mesmo projeto estivesse exposto junto às pranchas do conjunto ([SÃO PAULO, 2018a](#)).

O Conjunto Chácara do Conde I — Prefeito Bruno Covas configura o que seria o mais próximo de um caso clássico de um grande conjunto habitacional periférico pelo uso de grande gleba periférica para o parcelamento,

01 Informação verbal concedida no âmbito do Workshop São Paulo: Repair and Consolidate, organizado pela equipe do laboratório PC3 da FAUUSP e professores da TU Delft, do qual participei em outubro de 2022. O workshop tinha como objetivo discutir as possibilidades de ocupação das ZEIS-4 no Grajaú, contexto no qual visitamos conjuntos ao redor da Região Metropolitana de São Paulo, incluindo o Conjunto Chácara do Conde I.

02 Apresentação de setembro de 2022 da SVMA/PMSP disponível neste [link](#). Acesso em 16/11/22 às 10h27.



Figura 94 – Plano Geral de Diretrizes do Parque Linear Ribeirão Cocaia. Em destaque, o Jardim Mirna (conforme a imagem original) Elaboração: Sun Alex (SVMA / CPA / DPU)

loteamento, urbanização e construção mobilizando majoritariamente recursos públicos — Programa Mananciais e CDHU —, assim criando unidades habitacionais destinadas àqueles da lista de cadastramento da Secretaria Municipal de Habitação.

Devido a sua dimensão e ao tempo que as famílias esperaram pelas unidades — uma média próxima de 8 anos ([SÃO PAULO, 2018a](#)) — o Conjunto Chácara do Conde I é um paradigma da capacidade do poder público de produção do espaço, assim como um paradigma também da continuidade da proposta de cidade que é promovida com esta tipologia: grandes conjuntos habitacionais que priorizam a quantidade de unidades produzidas, mas criam espaços segregadores.

Por conta destas características e do impacto que tamanho conjunto tem na região do Grajaú, considera-se pertinente realizar uma análise mais aprofundada do processo de ocupação da ZEIS-4 13 através da elaboração do diagrama do processo de ocupação. É importante

ressaltar a dificuldade de obter informações referentes a esta obra, o que levou o levantamento de dados a ser baseado majoritariamente em notícias da prefeitura sobre o andamento e entrega das obras, assim como na análise da progressão de imagens aéreas disponíveis no Google Earth. A seguir, a descrição dos processos de ocupação ano a ano.

2008

O ano de 2008 é marcado pela concepção e início do Planejamento de construção do Conjunto Chácara do Conde I ([Figura 95](#)) pela parceria do Arquiteto Marcos Carrilho com o escritório paulistano JAA ([JAA Arquitetos, 2019](#)), equipe contratada pelo Programa Mananciais e CDHU. Este é também o primeiro ano em que é possível identificar a ocupação da porção norte do perímetro a partir da Av. Antônio Carlos Benjamin dos Santos por algumas casas que seguem a conformação do quarteirão ao lado ([Figura 97](#)), inaugurando a análise dos



Figura 95 – Inserção do Conjunto Chácara do Conde I. Fonte: JAA Arquitetos



Figura 96 – Foto aérea do Conjunto Chácara do Conde I. Fonte: JAA Arquitetos

processos de ocupação do diagrama com as categorias Moradia e Edificação⁰³.

2012

As imagens de satélite disponíveis no Google Earth de Julho de 2012 (Figura 98) demonstram o inicio da movimentação de terra para conformar as vias e terrenos para a construção dos edifícios. Com acessos pelas ruas Sousa Viterbo, Canário Natal e Av. Antônio Carlos Benjamin dos Santos, o centro do terreno parece começar a ser movido de dentro para fora, já apresentando os taludes e platôs que seriam utilizados pelos edifícios. No entanto, não fica claro se o Ordenamento Viário final será este que se desenha, uma vez que se trata de uma etapa bastante inicial de obra, mas é o suficiente para a inauguração da representação deste processo no diagrama. Com relação à ocupação identificada em 2008, a progressão de imagens aéreas do Google Earth permite identificar que

continuou a adensar até o ano de 2012, no qual em 07/2012 já parece ter sido removida. Essa é a descrição das categorias Moradia e Edificação.

Considerando o período entre 2008, com ocupação da porção norte, até 2012, com sua respectiva remoção, e a inexistência de grandes intervenções no âmbito da obra, considero que este período teve como Modo de Produção do espaço predominante a Autoconstrução das beiras do terreno.

2016

Em contraste com a dimensão e velocidade da intervenção de movimentação de terra observada em 2012, nos quatro anos que se passaram até 2016 nada relevante parece ter sido alterado no terreno (Figura 99). É notável como a vegetação volta a cobrir a terra exposta exceto nas vias utilizadas para locomoção das máquinas, por conta da compactação da terra.

⁰³ Considero pertinente a mobilização de ambas categorias por tratar-se, ao que tudo indica, de um processo de autoconstrução.

Neste ano, no entanto, é possível notar a presença tímida de 7 pequenas construções retangulares dispostas de forma bastante esparsa na porção noroeste do terreno, próximo ao acesso pela rua Sousa Viterbo. De toda forma, não é possível distinguir se essas edificações são moradia ou alguma infraestrutura da obra. Um último ponto identificado em 2016 é a construção de uma quadra na curva da Av. Antonio Carlos Benjamin dos Santos, sobre a qual não é possível identificar se estaria relacionada a uma ação do poder público ou não.

2017

Mais um ano se passa e não foi observada nenhuma alteração significativa na obra do Conjunto Chácara do Conde I a não ser pelo desaparecimento das estruturas a noroeste identificadas em 2016 (Figura 100). Com relação à fronteira norte, no entanto, é possível notar a volta da ocupação previamente identificada exatamente no mesmo local que antes, fazendo necessário retomar a presença da Moradia e Edificação no Diagrama.

2018

Em contraste com a estagnação da obra nos 10 anos passados desde sua concepção inicial, no ano de 2018 há a retomada das obras (JAA Arquitetos, 2019). Há um primeiro momento em maio (Figura 101) em que é possível identificar a presença de máquinas no terreno através de suas marcas de locomoção e de sua presença nas fotos aéreas.

É importante informar que não foi possível encontrar muitas informações referentes ao processo de aprovação e regulação do projeto e da obra. O que foi possível encontrar foi o relato de JAA Arquitetos em seu site informando que de 2008 a 2018 estiveram envolvidos “durante a aprovação e finalmente no período de obras que foram iniciadas em 2018” (JAA Arquitetos, 2019). Assim, optei por representar o processo de Regulação como um *continuum* entre 2008 a 2018, visto que não foi possível precisar os trâmites envolvidos.

A porção noroeste na qual haviam sido identificadas construções esparsas tem a fronteira interna do terreno ocupada por casas que seguem o alinhamento do acesso pela rua Sousa Viterbo. Além disso, é notável uma singela linha curva que se forma na porção norte do terreno, que apresenta a construção de um muro que liga o acesso pela rua Sousa Viterbo até a avenida Antônio Carlos Benjamin dos Santos.

Com a foto aérea de dezembro do mesmo ano (Figura 102), a configuração do terreno se altera drasticamente. Há a expansão significativa da ocupação ao norte do terreno, ultrapassando os limites do córrego que corta a porção de oeste a leste até tangenciar o muro das obras do Conjunto Chácara do Conde I. Apesar de estar fora da área de análise, chamo atenção para outras ocupações ao redor do terreno que parecem acontecer no mesmo momento sobre as margens do Ribeirão Cocaia.

Mais marcante ainda que a ocupação ao norte é a intensidade da retomada das obras.

Figura 97 – Imagem aérea de 12/2008. Fonte: Google Earth



Figura 99 – Imagem aérea de 07/2016. Fonte: Google Earth



Figura 98 – Imagem aérea de 07/2012. Fonte: Google Earth

+

S



Figura 100 – Imagem aérea de 06/2017. Fonte: Google Earth

+

S

Figura 101 – Imagem aérea de 05/2018. Fonte: Google Earth



Figura 102 – Imagem aérea de 12/2018. Fonte: Google Earth

Nos 7 meses entre a imagem de maio e dezembro houve a retomada da movimentação de terra e a conformação das quadras e ruas que fazem parte do projeto original para o Conjunto Chácara do Conde I, o que indica a intensa retomada das obras. Considero, assim, conformado o Ordenamento Viário, uma vez que as etapas seguintes de obra passarão a respeitar esta conformação.

Ainda nesse ano é notável o início das obras das lâminas na porção noroeste do terreno, que, ao que é possível observar nas imagens, estariam na etapa de finalização da fundação com as vigas baldrame, piso térreo e sua impermeabilização. Considerando esta etapa da construção, é extremamente provável que já tenham sido instalados os primeiros pontos de conexão das infraestruturas de esgotamento e abastecimento de água da edificação com o sistema do loteamento, assim, inauguro também a categoria Infraestrutura no diagrama.

Com esta dinâmica retomada das obras, o fim do período de 2012 a 2018 marca a Estagnação tanto das obras, quanto de qualquer tentativa significativa de ocupação do terreno por casas autoconstruídas.

2019

Na [Figura 103](#) — de setembro de 2019 — é possível observar a construção de 15 lâminas e finalização das movimentações de terra de todas as quadras. Na mesma [Figura 103](#), é importante atentar para a textura da ocupação ao norte: coberta por material esbranquiçado, com algumas linhas escuras delimitando a ocu-

pação e casas pouco distinguíveis. Com atenção é possível perceber que uma recente remoção ocorreu no local, assim, finalizando novamente a presença da Moradia no diagrama.

2020

É possível observar a pavimentação das ruas que conectam as primeiras 15 lâminas à Av. Antônio Carlos Benjamin dos Santos, que estão prontas, e as áreas comuns entre as lâminas parecem ter sido terminadas, particularmente pela presença de diferentes tons de verde — indicando jardins ([Figura 104](#)).

Cabe ressaltar que apesar da quase completude das edificações, a inserção urbana das vias continuou fragmentada. O acesso pela rua Sousa Viterbo continua sendo um acesso que dá no canteiro de obras, assim como o acesso pela rua Canário Natal. Apenas um dos trechos da Av. Antônio Carlos Benjamin dos Santos foi reestruturado, sendo o acesso sul ainda mais estreito e com pior pavimentação.

2021

Segundo a Prefeitura de São Paulo ([2022b](#)), o ano de 2021 inaugurou a entrega das primeiras unidades habitacionais (562 UHs). Nesse momento é possível observar que manteve-se a configuração de 2020, com o espaço das primeiras 15 lâminas conformado, mas é possível observar o avanço da construção das lâminas faltantes. O curioso é que o acesso pela rua Canário Natal não se configura como acesso ao conjunto. Isso pode ser observado pela forma

Figura 103 – Imagem aérea de 09/2019. Fonte: Google Earth



Figura 105 – Imagem aérea de 09/2021. Fonte: Google Earth



Figura 104 – Imagem aérea de 10/2020. Fonte: Google Earth

+

S



Figura 106 – Imagem aérea de 05/2022. Fonte: Google Earth

+

S

como a curva não bifurca em uma nova rua e em como no projeto original não há previsão de um acesso, mas de um equipamento não especificado ([Figura 105](#)).

2022

Até o momento deste trabalho, a imagem aérea mais recente disponível no Google Earth é de maio de 2022. Neste mesmo mês a Prefeitura de São Paulo realizou a segunda fase de entrega das unidades habitacionais do conjunto, 316 unidades nesta leva ([SÃO PAULO, 2022b](#)). Apesar da previsão de entrega das unidades restantes no final do ano de 2022 indicada em PMSP ([2022b](#)), até novembro do mesmo ano isso não ocorreu. Por conta da entrega das unidades, o espaço dos condomínios na ZEIS-4 13 passa a ser produzido majoritariamente por pequenas intervenções definidas pelos moradores em assembleias de condomínio. Dada a importância da representação desse morar ativo na construção do espaço, manteve-se no diagrama a representação da Moradia até o momento atual.

Com relação a imagem aérea ([Figura 106](#)), poucas mudanças são perceptíveis com relação ao ano anterior. Dentre as questões que mais chamam a atenção está a quase completude das lâminas residenciais e a estruturação de um passeio na área verde ao norte.

O que é notável também é que no mesmo mês em que as unidades foram entregues já havia uma grande quantidade de automóveis presentes nas ruas estacionados ao longo das calçadas, a visita de campo⁰⁴ ao conjunto confirma a associação dos carros a ocupação pelos novos moradores.

Com a quase completude da construção do conjunto entre 2018, a retomada das obras, e o momento do presente trabalho, 2022, considero que neste período tenha sido a Construção o Modo de Produção do espaço predominante.

Considerações

Como mencionado anteriormente, tive a oportunidade de visitar o Conjunto Chácara do Conde I em outubro de 2022 e de conversar com uma arquiteta e uma assistente social contratadas pela SEHAB responsáveis pelo trabalho de pós ocupação. Ainda no tema das vias, como mencionado anteriormente, pude observar de fato a grande quantidade de automóveis estacionados ([Figura 108](#)), o que é surpreendente considerando que aproximadamente 40% das unidades ainda não foram entregues.

Apesar da necessidade de uso de um automóvel particular ser preponderante nas periferias para a diminuição do tempo de transporte, é possível prever que a construção de loteamentos como arruamentos pouco integrados à malha urbana e que não estejam alin-

hados com uma reestruturação regional dos transportes contribua para a maior dependência de automóveis. Reproduz-se, assim, a lógica da construção de subúrbios segregados, que contribui para a manutenção do rodoviárioismo e da sobrecarga da malha viária do Grajaú, já tão pouco eficiente e saturada.

Ainda, é importante ressaltar o papel que as áreas verdes desempenham na construção da segregação desse loteamento com relação à cidade ao redor. Por mais que áreas de preservação permanente devam ser respeitadas, ainda mais em Áreas de Mananciais, é fundamental que componham a riqueza do espaço urbano, e não comprometam sua qualidade. Reproduzindo inclusive a cisão do urbano vs. natural que leva a sensação de distância das áreas verdes e, possivelmente, às suas ocupações por casas.

Em uma cidade com urgência habitacional tamanha, que leva inclusive à ocupação da maioria das áreas verdes livres nas periferias, é fundamental destacar a qualidade da unidade habitacional entregue. Na visita de campo, pude entrar nas duas principais tipologias: apartamentos com dois e com três dormitórios. As unidades eram bem iluminadas, apresentavam a possibilidade de ventilação cruzada e já vinham com louça do banheiro e uma pia de inox. Considerando as diversas situações de vulnerabilidade e precariedade que a maioria das famílias têm — aproximadamente mais de 70% das famílias recebe até 3 salários mínimos⁰⁵ —, apesar da configuração urbana ter problemas, este conjunto oferece de fato as condições

materiais para uma primeira estruturação da vida. Por fim, dadas as drásticas mudanças nas formas de convívio e manutenção dos espaços comuns em um condomínio vertical, a CDHU providencia para cada unidade um “*Manual do Proprietário*” ([Figura 110](#)) no qual existem orientações para a manutenção da unidade, assim com algumas informações básicas sobre o convívio no conjunto. A seguir, algumas fotos das unidades habitacionais.

⁰⁴ Em outubro de 2022 participei do Workshop São Paulo: Repair and Consolidate, organizado pela equipe do laboratório PC3 da FAUUSP e professores da TU Delft. O workshop tinha como objetivo discutir as possibilidades de ocupação das ZEIS-4 no Grajaú, contexto no qual visitamos conjuntos ao redor da Região Metropolitana de São Paulo, incluindo o Conjunto Chácara do Conde I.

⁰⁵ Informação verbal obtida na visita ao conjunto pela assistente social da COBRAPE/SEHAB.



Figura 107 – Vista da rua. Acervo do autor



Figura 108 – Vista do jardim entre lâminas de um mesmo condomínio. Acervo do autor



Figura 109 – Planta da unidade habitacional com dois dormitórios. Acervo do autor

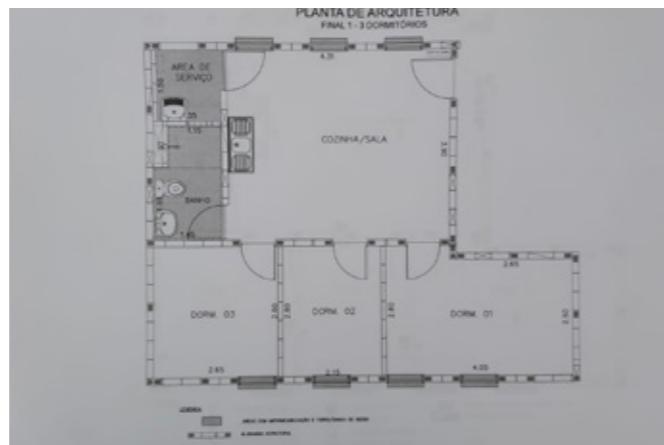


Figura 112 – Planta da unidade habitacional com três dormitórios. Acervo do autor

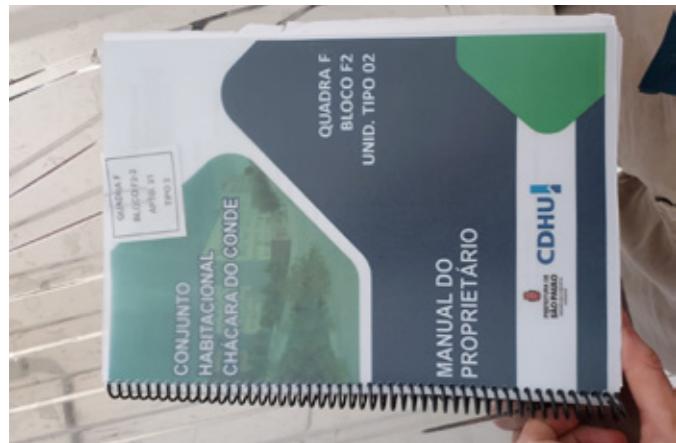


Figura 110 – Foto do manual do proprietário entregue a cada unidade. Acervo do autor



Figura 113 – Vista da sala da unidade com dois dormitórios. Acervo do autor



Figura 111 – Vista do banheiro e cozinha da unidade com dois dormitórios. Acervo do autor

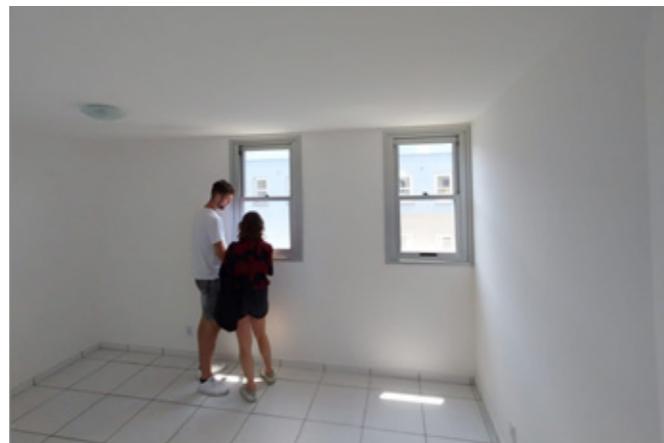


Figura 114 – Vista de um quarto da unidade com dois dormitórios. Acervo do autor

4.4. ZEIS-4 53 - Empreendimento América do Sul

Conformando quase que uma espiga de edifícios em H dispostos ao longo da Rua América do Sul, o empreendimento ocupa a totalidade da ZEIS-4 53 com seus sete condomínios — somando 1188 unidades habitacionais e abrigando cerca de 4700 pessoas (BOCUTTI, 2018). A construtora responsável pela construção foi “Emccamp Residencial S/A”, financiada majoritariamente com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) via Caixa Econômica Federal (CEF).

Segundo Bocutti (2018), para a viabilização das obras houve necessidade de financiamento municipal, estadual e federal para a viabilização da venda das unidades habitacionais, sendo a proporção: “R\$ 4 mil reais pelo programa “Casa Paulistana”, R\$ 20 mil reais pelo programa “Casa Paulista” e R\$ 76 mil reais pelo PMCMV modalidade FAR” (BOCUTTI, 2018, p. 115). O mesmo autor informa que estes recursos somam R\$ 118.383.427,91, dos quais R\$ 9 milhões foram utilizados para a aquisição do terreno. Com relação ao preço final de cada

apartamento, Bocutti (2018) informa que o valor chegou a R\$ 99 mil, sendo que para isso R\$ 23.600,00 investidos a fundo perdido. Este valor final teve por objetivo tornar a unidade acessível para famílias que recebem até três salários mínimos (SÃO PAULO, 2014), abarcando o grupo que Yamaguti (2019) reitera como sendo HIS prioritária.

Tratando-se de um empreendimento viabilizado pelo PMCMV, observa-se neste caso um fenômeno comum a diversos empreendimentos construídos através deste programa na mesma época, a reprodução sucessiva de uma mesma tipologia de edificação em todos os condomínios, não havendo, também, diferentes tipologias de unidades habitacionais (SHIMBO, 2010). Esta edificação em H descolada das demais edificações ao redor produz uma paisagem típica de grandes conjuntos habitacionais, por proporcionar facilidade de execução da obra e garantir aberturas das unidades para áreas externas. No entanto, cria-se uma paisagem não só destoante visualmente da periferia ao redor, mas

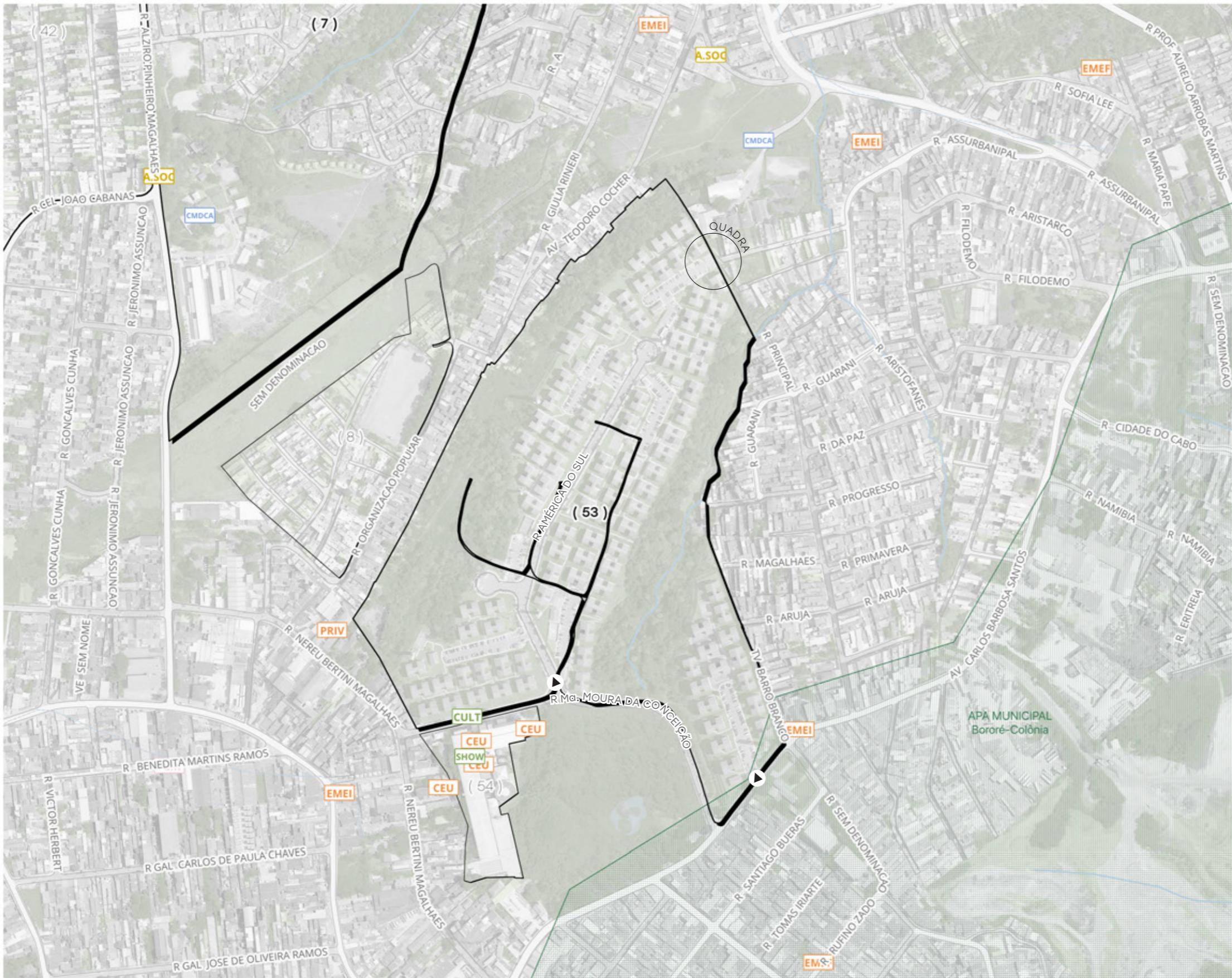
Figura 115 – Perspectiva da ZEIS04 53 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth



Figura 116 – Perspectiva da ZEIS04 53 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth



Figura 117 – imagem satelital da ZEIS04 53. Fonte: Google Earth



Inserção ZEIS-4 Perímetro 53 Conjunto Habitacional América do Sul

Legenda

ZEIS-4	
Estudos de Caso	EQUI Equipamento de Saúde
Outras	EQUI Equipamento de Direitos Humanos
EQUI Equipamento de Assistência Social	EQUI Equipamentos Culturais
EQUI Equipamento de Educação	EQUI Equipamento de Segurança Pública
EQUI Equipamento Esportivo	EQUI Equipamento de Alimentação

Base

Terminal de Ônibus	Unidades de Conservação
Corredor de Ônibus	Limite Mananciais
Linha 9 Esmeralda	Áreas Verdes
Linha de Trem	Cobertura Vegetal
Fora da Capela do Socorro	Massa D'água
▼ Acesso	

ID NOME ZEIS-4

- (7) Ocupação Anchieta
- (8) Arena Verona
- (53) Conjunto Residencial América do Sul
- (54) CEU Três Lagos

S 0 100 200 m 1:5.000

Mapa 29 – Inserção ZEIS-4 Perímetro 53 Conjunto Habitacional América do Sul. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA ZEIS-4 53

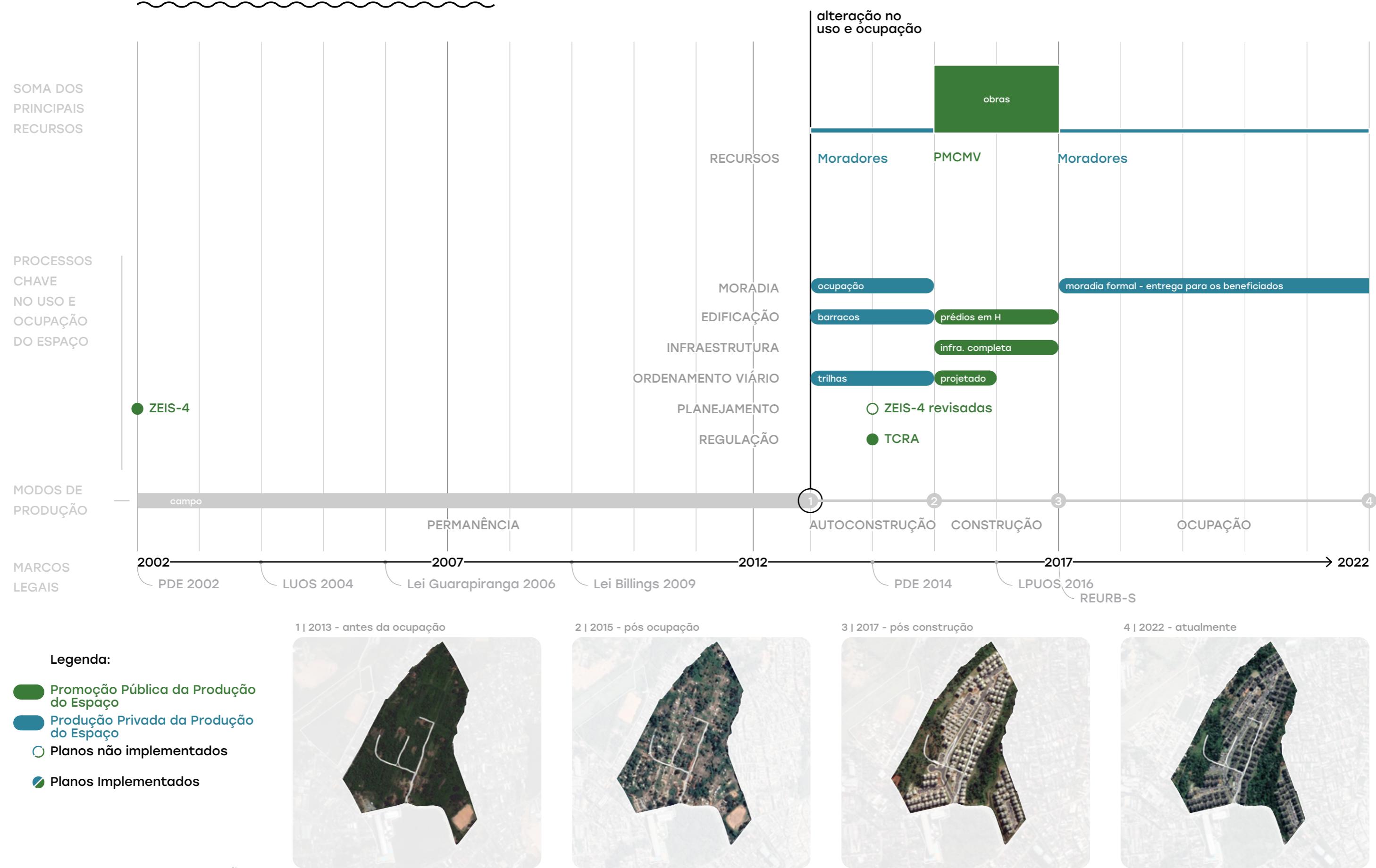


Figura 118 – Processo de Ocupação da ZEIS-4 53. Fonte: Elaboração Própria.



Figura 119 – Desencontro de vias entre o empreendimento América do Sul e rua externa pré existente. Fonte: Google Maps

desconectada, na medida em que todos os arruamentos conformam ruas sem saída. Isso pode ser observado com clareza no [Mapa 29](#), que traz a inserção do empreendimento.

No mesmo [Mapa 29](#) é possível observar que a Rua América do Sul, eixo central norte-sul, cruza o terreno da ZEIS-4 53 iniciando único acesso a sul partindo da Rua Maria Moura da Conceição. A Rua América do Sul adentra terreno até criar uma rotatória, da qual parte uma via interna fechada com guarita que dá acesso ao condomínio Quito que, por sua vez, continua o eixo da Rua América do Sul e quase se une a uma rua externa ao terreno, que segue no mesmo eixo. Isso só não se dá por conta da construção, dentro do condomínio do empreendimento América do Sul, de uma quadra poliesportiva — impedindo a continuidade viária ([Figura 119](#)).

Com este exemplo mencionado, fica claro que apesar da importância de um loteamento de se inserir na malha viária pré existente e conformar às ruas, para a melhor integração

do bairro, optou-se no caso do empreendimento América do Sul por não integrar-se ao bairro, criando uma comunidade segregada espacialmente. Essa inserção seria ainda mais interessante considerando que imediatamente em frente ao conjunto encontra-se o CEU Três Lagos.

Com relação a implantação do empreendimento, considero ainda pertinente chamar atenção às áreas verdes que ladeiam o empreendimento paralelamente a Rua América do Sul. De forma semelhante ao que acontece no Conjunto Chácara do Conde I e com o projeto do Projeto Cocaia, as áreas de preservação permanentes (APP) são agrupadas nas extremidades do terreno ao redor de córregos e eixos de drenagem — como é previsto em Áreas de Mananciais. No entanto, não posso deixar de reiterar como esta conformação dificulta a integração viária dos empreendimentos projetados com as ruas ao redor, visto que para a sua melhor integração seria necessária a construção de vias ou pontes sobre as APPs.

Acredito que seja de grande relevância para o presente exercício o estudo e organização do processo de ocupação do empreendimento América do Sul, especialmente por tratar-se de um empreendimento construído com recursos públicos, como Conjunto Chácara do Conde I e Projeto Cocaia, mas que propõe uma cidade completamente diferente — no que diz respeito ao Ordenamento Viário e tipologia de Edificações.

2013

No ano de 2013 é identificada a primeira alteração no uso e ocupação da ZEIS-4 53. O terreno que antes parecia abrigar uma chácara improdutiva⁰¹, uma quadra improvisada e um estacionamento é, em setembro de 2013 ([Figura 121](#)), parcialmente desmatado e quase inteiramente ocupado por pequenas construções retangulares que aparecem ser barracos de lona. Com o reconhecimento desta ocupação, inauguro no diagrama as categorias Moradia e Edificação

Apesar desta primeira alteração se dar entre Julho ([Figura 120](#)) e Setembro de 2013, o contrato para a construção do empreendimento América do Sul já teria sido assinado no mês de junho ([BOCUTTI, 2018](#)). O projeto aprovado pode ser conferido na [Figura 122](#), divulgada pelo autor em sua dissertação de mestrado. Nesta imagem é impressionante observar que o projeto aprovado é exatamente o que foi executado, quando comparado ao [Mapa 29](#). Ao

menos com relação a implantação dos edifícios e arruamentos.

2014

Apesar da assinatura do contrato para início da construção, o início do ano de 2014 é marcado até abril ([Figura 123](#)) pelo adensamento da ocupação e configuração de um arruamento interno através de trilhas — por sua vez, expresso em Ordenamento Viário, no diagrama. Segundo Bocutti ([2018](#)), havia a previsão de início das obras em agosto deste ano, mas houve atraso. O autor informa ainda que em julho deste ano a CETESB emitiu o Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA) indicando as medidas necessárias para mitigar os impactos ambientais gerados pela construção, indicando também o prazo necessário para o seu atendimento. O documento previa principalmente medidas relativas ao manejo das espécies vegetais no terreno durante a obra e diretrizes para as áreas verdes construídas.

2015

Finalmente no ano de 2015 têm início as obras de construção do Empreendimento América do Sul. Na imagem aérea de maio de 2015 ([Figura 124](#)) é possível observar o imenso movimento de terra que foi feito logo nos primeiros meses do ano, desmatando quase toda cobertura vegetal. No canto sudeste do terreno já aparecem as primeiras edificações sendo con-

⁰¹ Na [Figura 121](#) pode-se observar a presença de um complexo de edificações centrais no acesso ao terreno rodeado por uma vegetação majoritariamente arbustiva de forma desordenada.

Figura 120 – Imagem aérea de 07/2013. Fonte: Google Earth



Figura 121 – Imagem aérea de 09/2013. Fonte: Google Earth

N
S



Figura 122 – Implantação do empreendimento América do Sul. Fonte: Bocutti, 2018

Figura 123 – Imagem aérea de 04/2014. Fonte: Google Earth



Figura 125 – Imagem aérea de 08/2015. Fonte: Google Earth



Figura 124 – Imagem aérea de 05/2015. Fonte: Google Earth

+

s



Figura 126 – Imagem aérea de 08/2016. Fonte: Google Earth

+

s

struídas, sendo que uma delas aparenta já ter sido concluída até o último andar. Neste registro de uma obra incrivelmente veloz, é possível reconhecer dentre as categorias de análise dos processos de ocupação do espaço representadas no diagrama a presença da Edificação em construção; da Infraestrutura, assumindo que para a construção das edificações, as redes de saneamento e abastecimento de água já teriam sido instaladas; e do início da reorganização do Ordenamento Viário com a movimentação de terra.

Apenas quatro meses após abril ([Figura 124](#)), a [Figura 125](#) apresenta grande avanço da obra em agosto do mesmo ano. Podem ser observados os platôs sobre os quais serão construídas as edificações, assim como a quase completude do primeiro condomínio, Valparaíso⁰². Outros três condomínios encontram-se já com edificações em construção e há uma surpreendente manutenção das APPs sem que haja entulho despejado algum.

Ante tamanha intervenção no espaço fica claro que a ocupação que esteve presente no terreno de 2013 a 2015 tenha sido removida, encerrando, assim, sua representação no diagrama. Com o fim da preponderância das ocupações como forma principal de uso e ocupação da ZEIS-4 53, considero terminado também o período de 2013 a 2015 em que a Autoconstrução foi o principal Modo de Produção do Espaço.

2016

A [Figura 126](#) traz um retrato do terreno em agosto de 2016, exatamente um ano após a [Figura 125](#). Nesta imagem, podemos observar todos os condomínios concluídos. Os condomínios a leste da Rua América do Sul encontram-se inclusive já com o gramado instalado sobre as áreas verdes e a pavimentação asfáltica em andamento. Com relação à pavimentação, há uma notável diferença com relação aos projetos desenvolvidos sob as diretrizes do Programa Mananciais. No programa municipal o leito carroçável é pavimentado com piso intertravado cinza claro, para garantir a maior absorção de água e evitar enchentes, preocupação que não se confere na execução do empreendimento América do Sul.

2017

Segundo Bocutti ([2019](#)), é já no início de 2017, maio, que é concluída a entrega de todas as 1188 unidades habitacionais para as famílias. Segundo o autor,

“Os beneficiados pelo empreendimento foram indicados pela Secretaria Municipal de Habitação por meio do cadastro municipal. Neste caso foram atendidas as famílias removidas da frente de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Mananciais (total de 966 famílias) e que estavam recebendo auxílio aluguel (total de 222 famílias).” ([BOCUTTI, 2018, p. 116](#)).

Com a entrega das unidades, pode-se dizer que é concluída a extremamente veloz construção do empreendimento América do Sul e com ele a consolidação do uso e ocupação da ZEIS-4 53. Assim, encerra-se o período de dois anos entre 2015 e 2017 em que o principal Modo de Produção do espaço foi a Construção do empreendimento. Atento para o uso da palavra Construção como um conceito diferente de Autoconstrução, na medida em que aqui está posto um processo formal dentro dos procedimentos regulamentados da construção civil — afinal, trata-se de uma obra financiada por política pública com financiamento das três esferas da união.

A entrega das unidades também significa que o espaço dos condomínios na ZEIS-4 53 passa a ser produzido majoritariamente por pequenas intervenções definidas pelos moradores em assembleias de condomínio. Dada a importância da representação desse morar ativo na construção do espaço, mantive no diagrama a representação da Moradia até o momento atual e por este mesmo motivo, considera-se pertinente atribuir a este mesmo período a Ocupação como Modo de Produção do Espaço.

2020

Apesar de não haver nenhuma mudança significativa na configuração do espaço da ZEIS-4 53 desde a entrega dos apartamentos, uma reportagem do [G1 \(2020\)](#) chama a atenção para o papel dos moradores na consolidação do

espaço, assim como da representação da contínua mobilização de recursos por sua parte.

Apenas três anos após a entrega das unidades existem sérios problemas com as instalações elétricas e com os revestimentos das áreas molhadas, segundo a reportagem ([G1, 2020](#)). Com relação aos revestimentos, foi informado pela reportagem que as placas de porcelanato e azulejos que recobrem os banheiros e cozinha estavam descolando e caindo sozinhas, apresentando grande risco para todos, mas especialmente para as crianças. O repórter informou ainda que há também sérios problemas de infiltração de água das chuvas nas unidades terreas através de rachaduras. Segundo a reportagem, estes mesmos problemas podem ser encontrados em quase todos os blocos do empreendimento América do Sul. Quando procurada, a reportagem informa apenas que a construtora Emccamp afirmou que “que as fissuras não apresentam qualquer risco estrutural aos edifícios” ([G1, 2020](#)).

02 O nome dos condomínios estão indicados na Figura 122.

Figura 127 – Imagem aérea de 06/2017. Fonte: Google Earth



Figura 128 – Imagem aérea de 01/2020. Fonte: Google Earth

+

Figura 129 – Imagem aérea do empreendimento disponibilizada no Google Maps, 2019. Fonte: Emerson Luis Pereira Alves



Figura 130 – Imagem do bolsão de estacionamentos disponibilizada no Google Maps, 2017. Fonte: Eliete Almeida

Considerações

Para além dos problemas construtivos denunciados na reportagem do G1 (2020), com relação à habitabilidade da unidade habitacional do empreendimento América do Sul, Bocutti (2018) levanta ainda outros pontos fundamentais. Primeiramente, “*a solução padronizada da UH (projetada para um composição familiar idealizada) não atende às necessidades habitacionais que possam existir ou ocorrer ao longo do tempo*” (Idem, p. 125). Esta afirmação, fundamentada por uma ampla bibliografia crítica à prática de reproduzir como “carimbos” os apartamentos e edifícios em conjuntos habitacionais⁰³, é ilustrada por um relato trazido pelo autor no qual se encontra com uma moradora que divide o apartamento de dois dormitórios com outros seis familiares, a qual relata também que esta não é uma situação incomum entre seus vizinhos. Este tipo de situação, na qual a realidade da composição familiar dos futuros moradores não é considerada pelo projeto, submete as famílias a um cotidiano precário em que as condições de conforto para as quais a unidade foi projetada são drasticamente reduzidas.

Ainda com relação a críticas que surgiram após a ocupação das unidades, Bocutti (2018) informa o problema estrutural que existe na construção das edificações utilizando alvenaria estrutural como sistema construtivo. Ante a insuficiência da disposição dos cômodos na unidade padrão para as diversas composições familiares, uma alternativa para a melhoria da habitabilidade seria realizar uma série de

reformas para reorganização da disposição das unidades. No entanto, com a alvenaria estrutural não é possível fazer alterações no layout após sua construção. Por este motivo, uma das contribuições do autor com sua dissertação é recomendar a “*adoção de sistemas construtivos nos prédios que não restrinjam adaptações dos moradores, principalmente em conjuntos habitacionais que houvesse a tipologia única de apartamentos*” (Idem, p. 176).

Com relação a inserção do empreendimento América do Sul no bairro, Bocutti (2018) aplica a metodologia para análise de conjuntos habitacionais sugerida por Rolnik et al., (2014) no empreendimento. Dentre as suas conclusões, é apontada a necessidade de “*criação de novas aberturas dos condomínios para vias de circulação*” (Idem, p. 171), o que seria mais facilmente resolvido em etapa de projeto, visto que após a construção, este tipo de intervenção implica em grandes e custosas obras com custos imprevisíveis.

Estas críticas à qualidade das unidades habitacionais e a inserção urbana de empreendimentos produzidos através do PMCMV não são uma novidade, afinal, apenas cinco anos após a criação do programa Rolnik et al. (2014) disponibilizavam a “*Ferramenta de avaliação de inserção urbana para empreendimentos de faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida*”. Tone (2015 apud VIANA, 2020) aponta para a importância de se ter sempre no horizonte o contexto no qual o PMCMV foi formulado, de crise mundial e almejando impulsionar a indústria da

construção civil e o mercado de crédito. Desta forma, no âmbito deste programa a habitação é concebida primordialmente como um produto a ser comercializado pelo mercado e através do qual há a necessidade de lucro por parte das construtoras (FERREIRA, 2012).

Esta concepção impacta diretamente a conformação espacial dos empreendimentos, assim como as tipologias construídas. A rígida uniformidade da unidade habitacional padrão, do bloco que ela conforma, e do loteamento construído a partir destes módulos é um reflexo do processo fordista através do qual a habitação é produzida no âmbito do PMCMV, viabilizando na redução de custos com a reprodutibilidade, o maior lucro possível. Para Rolnik (2015), ao tratar do PMCMV é fundamental compreender que trata-se de uma política habitacional formulada a partir de um organismo financeiro (CEF) que parte da “*opção originária de fazer de cada brasileiro um proprietário*” (ROLNIK, 2015, p. 282).

Para além de “*fazer de cada brasileiro um proprietário*”, Caldeira (2017) ainda aponta para a importância que grandes programas como o MCMV tiveram na América Latina para a expansão do modelo da casa própria para os mais pobres e da regularização fundiária nas periferias urbanas. A autora afirma que, no continente, apesar de não reproduzir (em princípio) irregularidades e ilegalidades, este modelo de política habitacional reforça o padrão de segregação espacial e social através do seu distanciamento físico da cidade ao redor

e, simultaneamente, do incentivo à mobilidade individual.

Por fim, analisando a categoria Modos de Produção do diagrama, é possível observar que o processo de disputa pelo uso e ocupação da ZEIS-4 53 apresenta um dos padrões mais claros e discretos quando comparado às demais ZEIS-4 analisadas neste capítulo. Desde a primeira alteração significativa no uso e ocupação do solo, foram dois anos em que a ocupação não identificada prevaleceu com a Autoconstrução, até ser rapidamente substituída — pressupõe-se uma igualmente rápida remoção — pelas obras de Construção do empreendimento América do Sul. As obras, por sua vez, alteraram radicalmente a ocupação do terreno ao longo de seus dois anos de duração até o momento de entrega dos apartamentos, inaugurando por fim o período de Ocupação.

03 Sobre isso, ver também Rolnik et al.(2014) e Rufino; Santo Amore; Shimbo (Org.) (2015) dentre outros.

4.5. ZEIS-4 57 - Projeto Cocaia

O Projeto Cocaia trata-se de um empreendimento grande de 40 blocos com diferentes tipologias dispostos em 13 quadras ([Figura 134](#)) promovido pelo Programa Mananciais (SEHAB/PMSP). Para este empreendimento, a previsão é de que sejam viabilizadas 3060 unidades habitacionais⁰¹. De acordo com a apresentação do Programa Mananciais de 11 de agosto de 2022⁰², o empreendimento faz parte dos lotes 04, 05, 06, 07 e 08, embora espacialmente esteja dentro da apenas da área correspondente ao lote 07.

Com relação às tipologias construtivas, a única imagem encontrada foi um render em baixa resolução disponível no mesmo documento em que se encontra a planta da [Figura 134](#). Nesta imagem ([Figura 135](#)) é possível observar a existência de edifícios-lâmina com difer-

entes alturas que conformam um espaço vazio ao centro — que, a julgar pela imagem, parece ser uma horta. A tipologia apresentada apresenta maior diversidade se comparada a Chácara do Conde I, no entanto configura um espaço bastante homogêneo e destoante da realidade urbana da cidade ao redor do terreno.

É possível observar que o terreno em que o projeto está sendo construído é ladeado em três dos seus quatro lados por córregos, o que provavelmente orienta o desenho: áreas verdes ao redor do terreno que distanciam o arruamento desenhado pelo projeto da cidade. Isso só não se confere ao longo da rua Camefis, a partir da qual são traçadas 3 ruas internas. Os demais acessos se dão nos extremos opostos do terreno, estruturando a rua da Conquista⁰³.

Figura 131 – Perspectiva da ZEIS04 57 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth



Figura 132 – Perspectiva da ZEIS04 57 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth



Figura 133 – imagem satelital da ZEIS04 57. Fonte: Google Earth

01 Informação obtida a partir de apresentação feita em 21/10/2022 pela Coordenadora de Planejamento e Projetos em Mananciais a qual tivemos acesso em 08/11/2022 por e-mail (documento PDF).

02 Informação obtida a partir de apresentação feita em 21/10/2022 pela Coordenadora de Planejamento e Projetos em Mananciais a qual tivemos acesso em 08/11/2022 por e-mail (documento PDF).

03 Nome atribuído atualmente à rua conforme Google Maps.

Figura 134 – Implantação do Projeto Cocaia. Fonte: apresentação feita em 21/10/2022 pela Coordenadora de Planejamento e Projetos em Mananciais (documento PDF)



Figura 135 – Render de representação das tipologias a serem construídas no Projeto Cocaia. Fonte: apresentação feita em 21/10/2022 pela Coordenadora de Planejamento e Projetos em Mananciais (documento PDF)



Figura 136 – Delimitação do terreno sobreposta aos perímetros da Lei de Zoneamento 16.402/16 e ZEIS-4 57 demarcada em preto. Elaboração própria

Com a Figura 136 é notável também que o perímetro apresentado como área do projeto não corresponde exatamente à área⁰⁴ da ZEIS-4 57. A sobreposição das ZEPAM com a área dos córregos reitera o desenho questionado acima, em que áreas verdes distanciam o arruamento interno de outros loteamentos. Ainda com relação às áreas verdes deste projeto, se no plano da Chácara do Conde I suas áreas verdes perimetrais estavam previstas no projeto para o Parque Linear Ribeirão Cocaia, no mesmo plano (Figura 94) o terreno em que a ZEIS-4 57 foi demarcado aparece apenas indicado como “*Pasto*”.

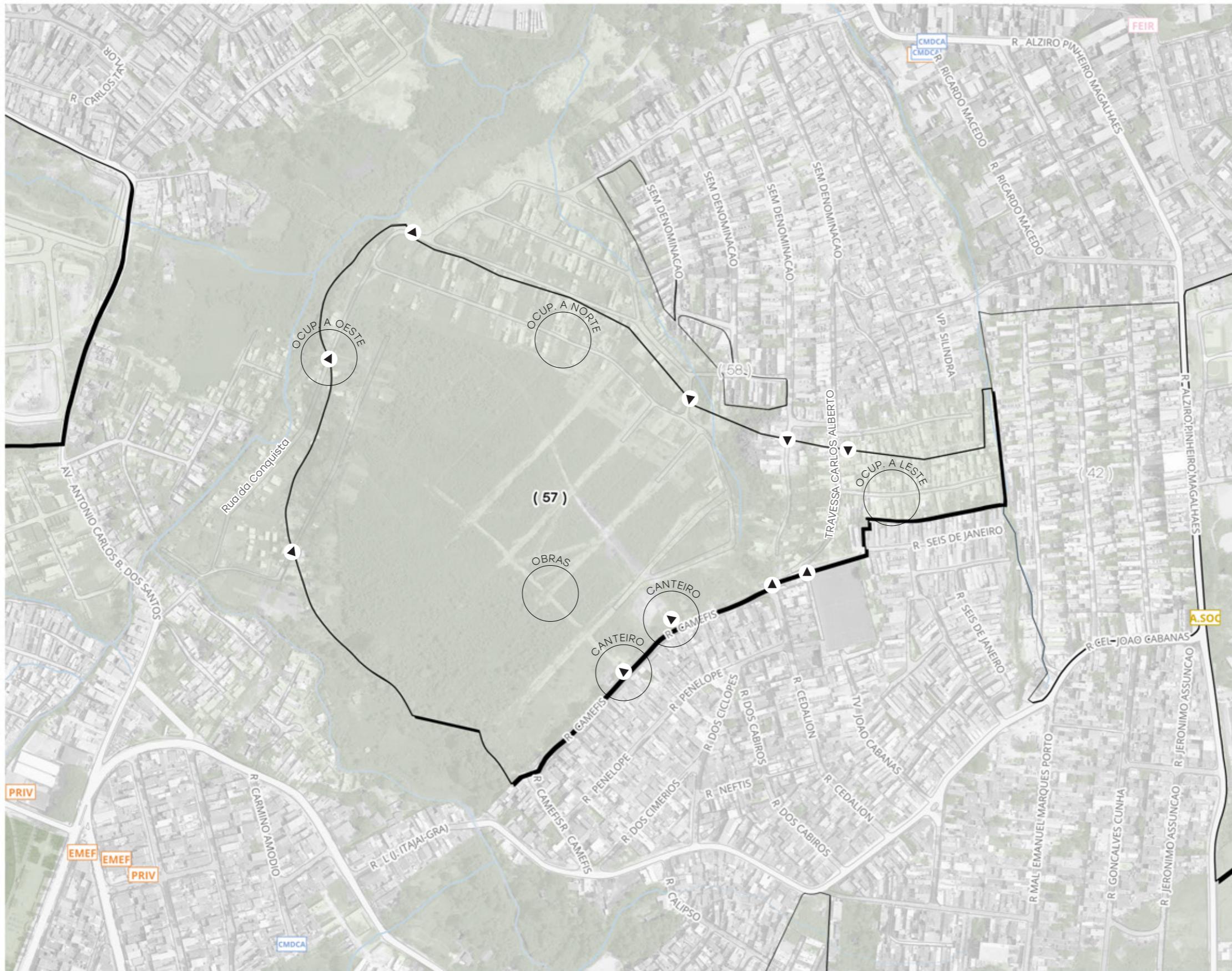
Por fim, para além do terreno do Projeto Cocaia, é notável em todos os mapas a presença de um loteamento denso a leste da Travessa Carlos Alberto que parece não ser afetado pelo

projeto apesar de estar dentro dos limites do terreno e da ZEIS-4 57.

De antemão é importante informar que foi possível encontrar pouquíssimas informações sobre este empreendimento. No entanto, dada a sua relevância para o cenário das obras públicas em ZEIS-4 no momento, assim como da dimensão do projeto sendo construído, considero pertinente a apresentação do que foi possível compilar e iniciar, desta forma, uma investigação sobre este empreendimento. Assim, o diagrama apresentado a seguir tem como principal fonte de informação as imagens aéreas disponíveis no Google Earth e a documentação acessada.

⁰⁴ Com relação a este aspecto, tive um valioso auxílio da colega Caroline Nobre. Nobre me ajudou a navegar os processos nos quais o terreno esteve envolvido usando o sistema SimProc da Prefeitura Municipal de São Paulo. Uma valiosa descoberta com esta investigação foi a disponibilização de um arquivo georreferenciado com a correta demarcação do terreno do projeto (Figura 136, na qual é possível observar que o terreno abrange, além da ZEIS-4 57, áreas demarcadas como ZEPAM).

**Inserção
ZEIS-4 Perímetro 57
Terreno do Projeto Cocaia**



S 0 100 200 m 1:5.000

Mapa 30 – Inserção ZEIS-4 Perímetro 57 Terreno do Projeto Cocaia. Elaboração: Martim Furtado.
Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP;

Legenda	
ZEIS-4	
Estudos de Caso	Equipamento de Saúde
Outras	Equipamento de Direitos Humanos
Canteiro	Equipamentos Culturais
Rua Jatobá Reimberg	Equipamento de Educação
Rua Ipê Reimberg	Equipamento de Segurança Pública
Rua Lúcio Itajai-Gra	Equipamento Esportivo
Rua dos Cíceros	Equipamento de Alimentação
Base	
Terminal de Ônibus	Unidades de Conservação
Corredor de Ônibus	Limite Mananciais
Linha 9 Esmeralda	Áreas Verdes
Linha de Trem	Cobertura Vegetal
Fora da Capela do Socorro	Massa D'água
Acesso	
ID	NOME ZEIS-4
(7)	Ocupação Anchieta
(13)	Conjunto Habitacional Chácara do Conde
(57)	Projeto Cocaia
(58)	Rua Jatobá Reimberg
(59)	Rua Ipê Reimberg

PROCESSO DE OCUPAÇÃO DA ZEIS-4 57

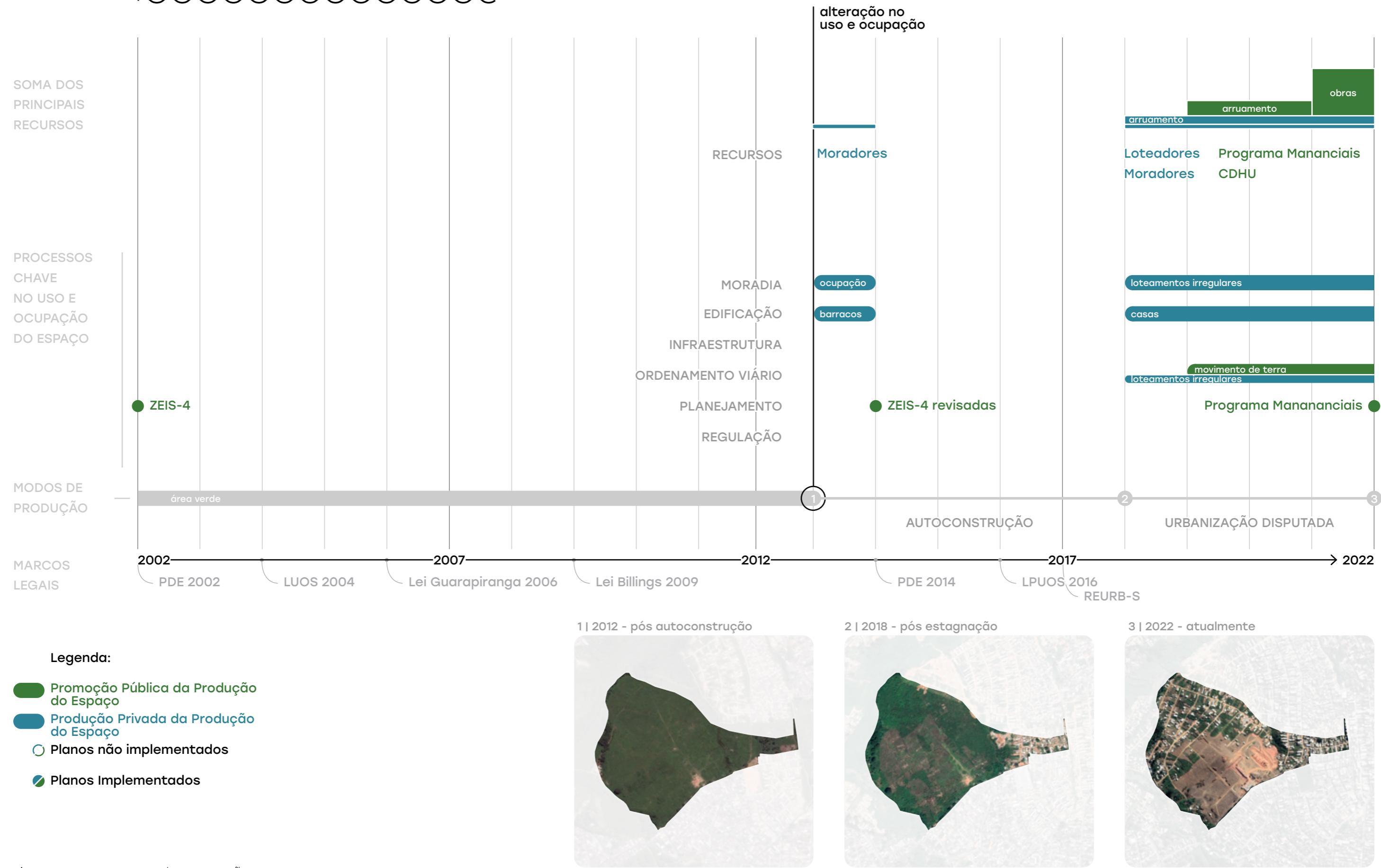


Figura 137 – Processo de Ocupação da ZEIS-4 57. Fonte: Elaboração Própria.

2013 - 2015

No ano de 2013 é identificada a primeira alteração no terreno demarcado como ZEIS-4 57. Sobre o descampado terreno ([Figura 138](#)) é possível observar o traçado de algumas primeiras trilhas e pequenas construções pontilhando a superfície remexida ([Figura 139](#)). Este é também o momento em que se dão as primeiras ocupações no Jardim da União, Ocupação Anchieta e empreendimento América do Sul.

Em 2014, as ocupações identificadas em setembro de 2013 já não estão mais presentes em janeiro de 2014 ([Figura 140](#)), indicando uma breve e esparsa ocupação que opto por registrar pontualmente no diagrama nas categorias de Moradia e Edificação⁰⁵.

Em 2015, é identificada uma alteração pontual no terreno. Na [Figura 141](#) observa-se no canto extremo leste da ZEIS-4 57 um primeiro traçado de vias que conectam o arruamento a norte deste trecho com a ocupação a leste, na ZEIS-4 ao lado, que é ocupada também neste mesmo ano.

2018

O arruamento identificado em 2015 é recoberto por vegetação nos anos seguintes e não chega a ser ocupado por construções, o que é raro em uma região com tamanha urgência habitacional. Apesar dos 3 anos de abandono, em dezembro de 2018 é possível identificar que o mesmo trecho foi ocupado por construções

alongadas ([Figura 142](#)). A dimensão destas construções sugere o pré dimensionamento de um “lote popular” no terreno, e assim, mais do que uma ocupação, sugere a ação de um loteamento irregular, com algum grau de coordenação. Desta forma, reinauguro a representação das categorias Moradia e Edificação no diagrama.

Com a volta da atividade de loteamento e ocupação do terreno, encerro no critério Modos de Produção o período de 2013 a 2018, marcado por pequenas iniciativas de ocupação que foram suprimidas. Por conta desta pequena atividade, o nome atribuído a este período foi a Autoconstrução.

2019

A disputa pela posse do terreno se espacializa fortemente em 2019. Em setembro deste ano a imagem aérea ([Figura 143](#)) permite observar o avanço de um novo arruamento a norte do terreno — identificada pelo Google Maps como Rua Lírio Reimberg — que parece ser progressivamente ocupado por construções e indicando, novamente, a atuação de um loteador ilegal. A porção a leste do terreno passa por um adensamento de construções e a trilha que antes cortava o trecho passa a conformar o que é chamado de Travessa Carlos Alberto.

Mais notável ainda é a dupla cruz que é marcada no terreno no limite sul do terreno, partindo da Rua Camefis. Este primeiro traçado corresponde ao início das obras do Projeto Cocaia, promovido pelo Programa Manan-

cias. É simbólico que no mesmo ano em que há a expansão das ocupações, há também o poder público marcando sua presença na disputa pela posse. Reconhecendo a presença de ambos Ordenamentos Viários no espaço, ambos foram representadas no diagrama lado a lado.

2020

O ano de 2020 apresenta processos de ocupação que aparecam continuidade com 2019 — tanto no caso da ação do Poder Público, como no caso dos loteamentos irregulares. Há uma significativa expansão dos arruamentos a norte, conformando a rua Lírio Reimberg, assim como a conformação de uma rua paralela à Travessa Carlos Alberto, expandindo os loteamentos a leste. A oeste, por sua vez, há uma entrada no terreno via uma nova ocupação iniciada no mesmo ano a partir da av. Antônio Carlos Benjamin dos Santos. Diferentemente dos loteamentos identificados, essa ocupação parece ser menos organizada e as casas menores e dispostas de forma menos regular, sem conformar uma via contínua. O que é notável é que a ocupação a oeste se conecta com o arruamento a norte, conformando a mesma via norte-sul prevista pelo Projeto Cocaia — que foi chamada de Rua da Conquista.

Apesar da coincidência entre a conformação da Rua da Conquista e a previsão do mesmo eixo no Projeto Cocaia, o arruamento que começa a conformar o território a norte e a leste começa a comprometer o Ordenamento Viário previsto pelo Projeto Cocaia. A obra pública, por sua vez, também avança sobre o

terreno, expandindo o arruamento ortogonal e, inclusive, conectando o arruamento criado pelo loteamento a norte com suas vias.

2021

No ano de 2021 parece haver uma mudança na forma como o Ordenamento viário se dá no terreno. Na [Figura 145](#) observa-se que o traçado ortogonal originário do Projeto Cocaia se alonga e se une ao traçado dos loteamentos irregulares, que seguem a topografia. Torna-se difícil distinguir a ação de um projeto para o outro utilizando a imagem aérea apenas. Há também uma notória expansão das edificações ao longo dos arruamentos dos loteamentos irregulares, atestando a contínua comercialização da terra. A porção leste do terreno se adensa intensamente até restar pouquíssimo espaço livre visível através das imagens satelitais.

2022

A tendência observada em 2021 se agrava profundamente em 2022. Na [Figura 146](#) é possível observar a intensa ocupação dos arruamentos desenhados pelos loteamentos irregulares com construções esparsas até a beirada do canteiro de obras do Projeto Cocaia. Os eixos de ocupação norte e oeste se unem e ocupam a porção noroeste do terreno.

De forma igualmente impositiva, as obras do Projeto Cocaia são retomadas e toda a cobertura vegetal da região centro-sul do terreno é retirada, impondo a presença das obras e a

⁰⁵ Considero pertinente a mobilização de ambas categorias por tratar-se, ao que tudo indica, de um processo de autoconstrução.

Figura 138 – Imagem aérea de 07/2013. Fonte: Google Earth



Figura 140 – Imagem aérea de 01/2014. Fonte: Google Earth



Figura 139 – Imagem aérea de 09/2013. Fonte: Google Earth

+

s



Figura 141 – Imagem aérea de 08/2015. Fonte: Google Earth

+

s

Figura 142 – Imagem aérea de 12/2018. Fonte: Google Earth



Figura 144 – Imagem aérea de 10/2020. Fonte: Google Earth



Figura 143 – Imagem aérea de 09/2019. Fonte: Google Earth



Figura 145 – Imagem aérea de 06/2021. Fonte: Google Earth



Figura 146 – Imagem aérea de 05/2022. Fonte: Google Earth



Figura 147 – Vista da ZEIS-4 57 ao fundo desde a Chácara Hamada (ZEIS-4 49), no Jardim Mirna. Acervo do autor

força do Poder Público ao movimentar recursos e empregar o uso de grandes máquinas. Com relação às obras públicas, é possível observar do centro do terreno uma movimentação mais profunda de terra que parece apresentar fundações e trechos de ruas mais profundamente cavadas.

Pouco mais pode ser dito observando apenas as fotos aéreas, especialmente considerando que a mais recente é do mês de maio de 2022. Felizmente, em duas ocasiões pude avistar o terreno da ZEIS-4 57.

Primeiramente, na ocasião da visita às ZEIS-4⁰⁶ no Grajaú, pude avistar o terreno da ZEIS-4 57 a partir da área rural (ZEIS-4 49⁰⁷ Chácara Hamada) que fica atrás do Parque Jardim Mirna (Figura 147). A partir deste morro que também desce em direção ao Ribeirão Cocaia foi possível ver do outro lado a terra avermelhada exposta. A parte mais alta e central do terreno parece ter sido já submetida às máquinas do Projeto Cocaia, no entanto, seguindo a curvatura do morro à esquerda é possível observar que há um muro cinzento que divide a obra de algumas casas bastante regulares construídas de forma espaçada do outro lado do muro.

Como mencionado anteriormente, na ocasião da visita à Chácara do Conde I, estava-

mos acompanhados pela Arquiteta Carolina Spinola⁰⁸. Ao perguntar para a arquiteta sobre a situação das famílias que ocupavam o terreno enquanto a prefeitura seguia com as obras, ela me respondeu que a saída já havia sido negociada com a incorporação destas famílias na demanda habitacional do Programa Mananciais.

Em um segundo momento, visitei os acessos (Figura 148) à obra do Projeto Cocaia na rua Camefis com colegas⁰⁹. Nesta visita foi possível ter um olhar bastante próximo da dimensão das obras e do terreno em questão. Tamanho o terreno e sua topografia acentuada, que não era possível ter uma compreensão dos limites opositos. Além disso, a paisagem estava fortemente marcada pela lama vermelha do solo exposto, o que causava um contraste difícil de associar às imagens aéreas.

Aproximando do portão, é possível observar na Figura 150 a presença de bate estacas e de formas para a concretagem das bases das edificações. Não foi possível identificar tubos ou outros materiais utilizados para a infraestrutura urbana primária do terreno, o que indica que essa etapa de fato não tenha começado ainda.

06 Workshop que ocorreu em outubro mencionado já no capítulo que fala sobre a ZEIS-4 13 - Chácara do Conde I.

07 Conforme a numeração apresentada no mapa de inserção do Miolo de ZEIS-4.

08 A Arquiteta Carolina Spinola trabalha para a COBRAPE, empresa terceirizada pela Secretaria Executiva de Mananciais (SEHAB) para a realização do trabalho social no âmbito do Lote 07 do Programa Mananciais. Por este motivo, a arquiteta pode dar informações valiosas sobre toda atuação do Programa Mananciais na região.

09 Victor Sá e Larissa Hiratsuka, obrigado!

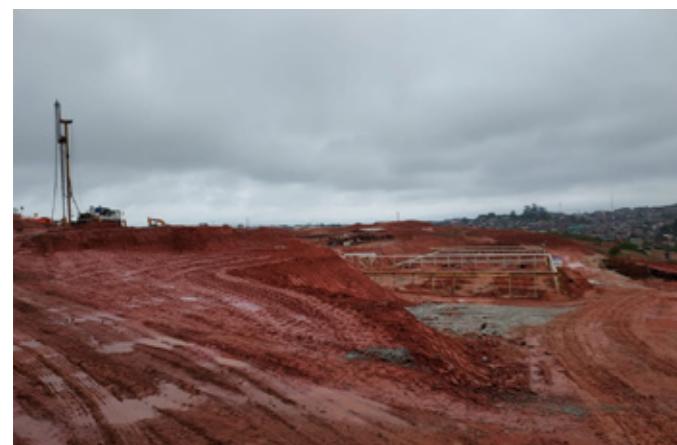


Figura 148 – Portão de acesso às obras na ZEIS-4 57. Acervo do autor

Figura 150 – Obras de fundação na ZEIS-4 57. Acervo do autor



Figura 149 – Obras na ZEIS-4 57 e Conjunto Chácara do Conde I ao fundo. Acervo do autor

Figura 151 – Obras na ZEIS-4 57 e loteamentos ao fundo. Acervo do autor

Na [Figura 151](#), em um ângulo parecido com a [Figura 150](#), é possível observar no canto direito a presença de casas justamente na parte mais plana do terreno, ainda coberta por vegetação, construídas ao longo do loteamento a norte do terreno. Na [Figura 149](#), por fim, a entrada do terreno está sendo concretada, possivelmente para estabilizar o canteiro de obras e a área de armazenamento de materiais. Nesta fotografia está presente, também, o Conjunto Chácara do Conde I no centro ao fundo, retratando a conexão visual que estes grandes conjuntos criam na paisagem do Grajaú.

Com relação ao diagrama, o único registro do planejamento do Projeto Cocaia encontrado foi a apresentação mencionada anteriormente, de agosto de 2022, desta forma, inclui-a aqui na categoria de Planejamento. Por fim, com relação a categoria Modos de Produção, o intenso período de disputas pela posse e consolidação do terreno iniciado em 2018 apresenta uma disputa pela ocupação e urbanização do terreno. Dada a dimensão da disputa neste caso específico, considero pertinente chamar de Urbanização Disputada.

Considerações

Apesar da pouca disponibilidade de informações, algumas considerações podem ser feitas sobre o processo de ocupação da ZEIS-4 57. Primeiramente, é possível observar a progressão da ocupação desta ZEIS-4 a força e a urgência da precariedade habitacional na cidade de São Paulo, por tratar-se de um terreno em que há, não só a previsão, mas a con-

strução de um conjunto habitacional público que irá disponibilizar 3060 unidades para a demanda cadastrada. Simultaneamente, de forma pulverizada, mas organizada, dezenas de construções ocupam as vias abertas no processo de loteamento irregular tornando muito difícil a ação de fiscalização, de coerção das ocupações e, principalmente, de continuidade das obras para a construção do Projeto Cocaia.

Ocupações simultâneas às obras são observáveis em escalas menores — como na própria Chácara do Conde I —, mas não na dimensão em que isso se dá na ZEIS-4 57 e na forma como as vias abertas se unem em dado momento. Os espaços e a proximidade física das máquinas de movimentação de terra das casas em construção trazem um acirramento não observado em outros casos. Assim, considero que o desenrolar do processo de construção do Projeto Cocaia seja de grande relevância para a história recente da região do Grajaú, assim como oferece um caso claro de como a conformação dos bairros se dá progressivamente conforme as disputas e correlações de forças na imposição de seus projetos de cidade para a cidade construída ao longo do tempo.

4.6. Justaposição entre Processos

Os cinco processos de expansão urbana descritos no capítulo anterior se inserem na cidade de formas muito particulares, cada qual conforme o contexto espacial, social e econômico dos agentes e dos tempos em que as transformações no uso e ocupação do solo se deram. Ante tamanha diversidade de tipologias e morfologias, considero pertinente criar um diálogo entre os processos para retomar de forma qualitativa o olhar para a expansão urbana no Miolo de ZEIS-4. Assim, em uma tentativa de sintetização das informações presentes nos diagramas elaborados para cada caso, segue um último diagrama que apresenta lado a lado os processos de ocupação das cinco ZEIS-4 estudadas conforme as 6 categorias de uso e ocupação criadas ([Figura 152](#)). Neste diagrama, estão presentes em uma mesma imagem a foto aérea do terreno antes e depois da ocupação, assim como as seis categorias de processo de uso e ocupação do solo dispostas sobre a linha do tempo.

Com esta configuração visual, pretendo mobilizar a seguir uma análise por justaposição de casos dissimilares, uma forma de comparação utilizada por Caldeira ([2017](#)). Conforme a autora apresenta, ao se comparar por justaposição há uma ênfase na lógica qualitativa da comparação, particularmente ao trabalhar com casos dissimilares — ou seja, em que apesar de haver algum aspecto comum, o interesse é na diferença entre eles. Esta metodologia permite usar a diferença como forma

de estranhamento e contraste entre os objetos estudados, e assim mobilizar este contraste como modo de análise crítica. Como aponta a autora, este método quando cuidadosamente localizado no espaço e tempo — ou seja, contextualizado — permite que um caso ilumine o outro e desestabilize visões e generalizações, abrindo para novas possibilidades de entendimento sobre os casos.

Considerando a contextualização dos processos de ocupação no tempo — com a linha do tempo — e no espaço — com o uso de imagens aéreas —, me parece oportuno mobilizar este método para orientar o diálogo entre os estudos de casos das ZEIS-4. Atento apenas para que o exercício deste trabalho tem a explícita limitação do material utilizado para a elaboração dos diagramas, assim, a própria ausência ou presença de certa informação torna-se também um ponto importante de ser reconhecido ao justapor os casos.

Proponho, assim, dois momentos de comparação por justaposição a partir do diagrama presente na [Figura 152](#). Um primeiro em que observações são feitas a partir do eixo temporal que organiza a estrutura da informação; e um segundo momento, em que analiso os casos conjuntamente a partir das seis categorias de processos de uso e ocupação do solo criadas.

Eixo Temporal

De forma a organizar a leitura temporal da [Figura 152](#), proponho olhar para os 20 anos de existência das ZEIS-4 a partir de quatro quinquênios.

Primeiramente, no período entre 2002 e 2007, é notável a ausência de qualquer alteração no uso e ocupação do solo em todas as cinco ZEIS-4 analisadas. Este período é marcado pelo início da vigência do Plano Diretor Estratégico em 2002 e de seus desdobramentos, como a LPUOS 2004 e a criação dos Plano Regionais⁰¹. Esse quinquênio se caracteriza como um momento de estruturação da política urbana municipal, com correção e melhoria do salário mínimo, taxa decrescente de desemprego e aumento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. É importante dizer também que é este o momento em que políticas habitacionais estão sendo revistas à luz do recém aprovado Estatuto da Cidade, em 2001, assim como o momento em que os parâmetros de uso e ocupação do solo para as Áreas de Mananciais⁰² estão sendo redefinidos na esfera Estadual.

No segundo quinquênio entre 2007 e 2012 é representado no diagrama de justaposição a primeira alteração no uso e ocupação do solo

dentre as ZEIS-4 com a ocupação da porção norte do terreno da ZEIS-4 13 no mesmo ano em que é identificado o início do planejamento das obras para construção do Conjunto Chácara do Conde I. Apesar do planejamento para o Conjunto, neste período não foi identificada nenhuma ação do Estado para além da articulação para a licitação do início dessas obras.

Em contraste com a ausência de transformações significativas na ocupação das ZEIS-4 e na presença do Estado nos dez primeiros anos do período estudado, o terceiro quinquênio — de 2012 a 2017 — é marcado pela ocupação e disputa pelo uso e ocupação das cinco ZEIS-4 estudadas. De antemão, é notável que de alguma forma o Estado se faz presente em todos os cinco terrenos. Se por um lado a única presença material do Estado até 2012 ocorre com a remoção na ZEIS-4 13 e início das obras para o Ordenamento Viário, ele se faz presente com pelo menos um plano específico para cada ZEIS-4 até 2014. Parte significativa desse planejamento está relacionada à revisão em 2014 do PDE 2002, assim como da LPUOS em 2016 e a seguinte revisão das ZEIS.

O fato mais notável dentre todos é o marco comum do ano de 2013 como momento em que as 4 ZEIS-4 restantes são ocupadas ao mesmo tempo — identificadas na imagem aérea do Google Earth após setembro de 2013. Este fato

01 Lei Municipal No 13.885/04

02 A Lei da APRM Guarapiranga é aprovada em 2006 e a da Billings, logo depois, em 2008.

JUSTAPOSIÇÃO DOS PROCESSOS DE OCUPAÇÃO

█ Promoção Pública da Produção do Espaço
 █ Produção Privada da Produção do Espaço
 ○ Planos não implementados
 ● Planos Implementados

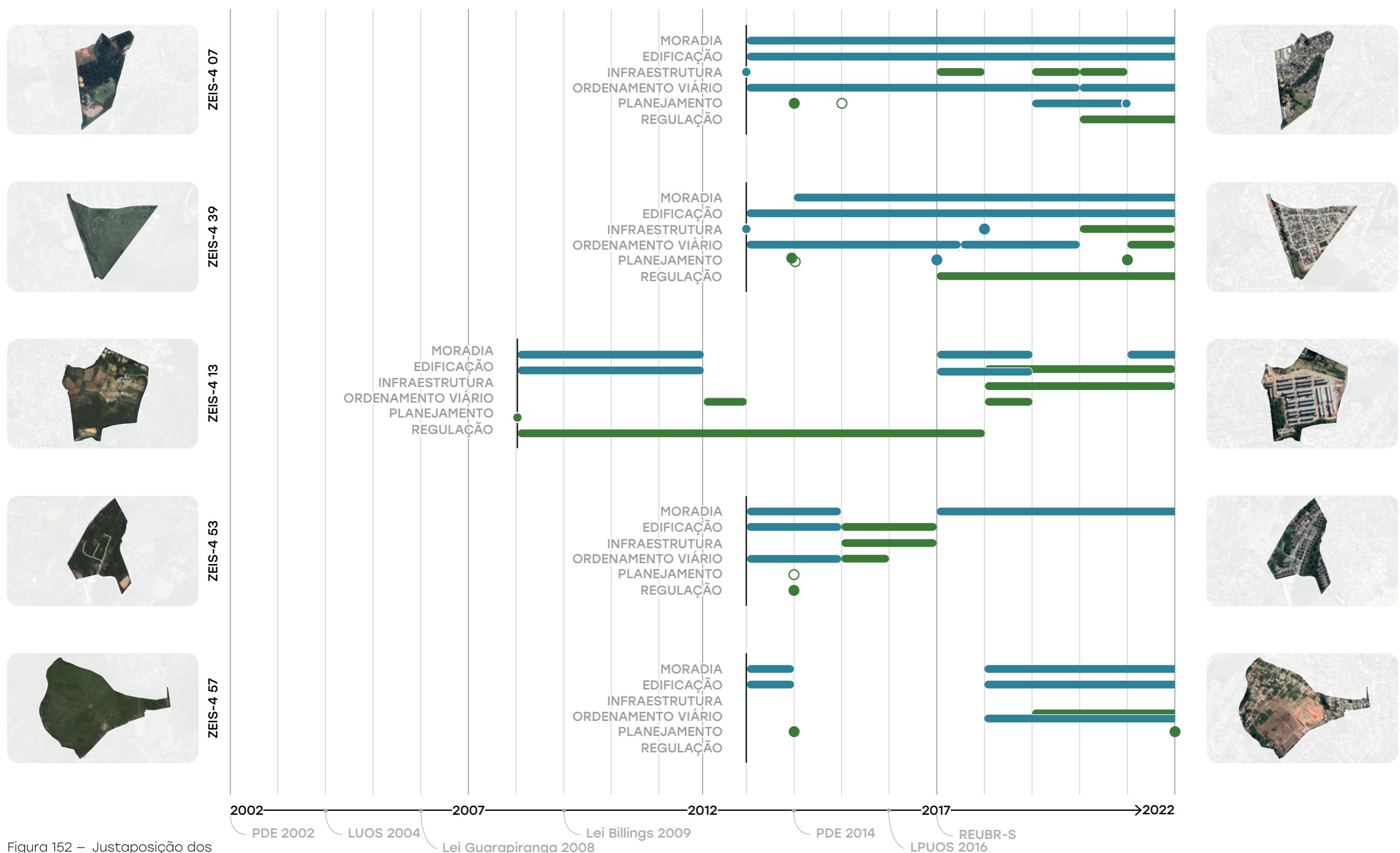


Figura 152 – Justaposição dos processos de ocupação. Fonte: Elaboração Própria.

revela o movimento comum identificado em Mendes (2021) e Viana (2020)⁰³ de articulação pela reivindicação de políticas de moradia na esteira das mobilizações sociais após as Jornadas de Junho de 2013. Este quinquênio é marcado também pela queda do PIB *per capita* e pelo aumento do desemprego no país.

Enquanto modo de produção do espaço, o diagrama revela que até o ano de 2015 as ocupações irregulares das ZEIS-4 foram a principal forma de ocupação do território, estando presentes nas ZEIS-4 70, 39 e 53 e tendo sido removidas na ZEIS-4 13 e 57. Estas duas últimas ZEIS-4 tratam-se de projetos públicos para construção de conjuntos habitacionais através do Programa Mananciais que ficaram ambas sem obras até o início do quinquênio seguinte. A única ZEIS-4 que apresenta uma presença do Estado na produção física do espaço é a ZEIS-4 53 com as obras do empreendimento América do Sul através do PMCMV. Com relação a esta última, atento para a velocidade com que houve a remoção das famílias ocupantes e as obras para construção dos conjuntos, sendo a obra completamente entregue aos moradores no último ano do quinquênio, 2017.

O ano de 2017 marca o início do último quinquênio, de 2017 a 2022, e, com ele, o início do período mais conturbado na disputa pela ocupação das ZEIS-4. Entre 2017 e 2018 há a volta de ocupações irregulares nas ZEIS-4 13 e 57, reflexo da progressiva crise econômica e

social vivenciada em escala nacional. A Figura 153 e Figura 154 revelam que neste período há uma contínua queda no PIB *per capita* seguida por uma súbita retomada em 2021, assim como um aumento no desemprego simultâneo à queda do PIB *per capita*. Simultaneamente, há neste quinquênio a volta — ou início — das obras públicas de construção de conjuntos habitacionais nas ZEIS-4 13 e 57, assim com o início de significativas interlocuções com o Estado para consolidação da permanência das famílias moradoras das ocupações Anchieta e Jardim da União — respectivamente nas ZEIS-4 07 e 39. Desta forma, a presença ativa do Estado na disputa e produção do espaço é um marco na paisagem do Miolo de ZEIS-4 do Grajaú desse momento.

Com essa entrada de novos agentes estatais — como a CDHU, SEHAB, Programa Mananciais, SABESP, entre outros — e o acirramento na disputa pelos modos de produção do espaço, há também um maior investimento material e de força de trabalho neste espaço. Com este agenciamento de recursos e trabalho, o projeto de cidade que se consolida é referente àquele que tiver a maior capacidade de mobilização no tempo. Isso se confere no caso da ZEIS-4 39, com o investimento na permanência da Ocupação Jardim da União através das obras do Programa Mananciais; na ZEIS-4 07, com as ligações de água e reordenamento viário; na ZEIS-4 13, com a remoção da ocupação ao norte

03 “(...) alavancado pelo aumento dos aluguéis, entre 2011 e 2012, o déficit habitacional nas metrópoles brasileiras subiu 10%. A cidade de São Paulo sozinha apresentava um déficit de mais de 700 mil moradias, cerca de 1,3 milhão de pessoas vivendo em favelas e 2,5 milhões em loteamentos irregulares” (BRAGA, 2017, p. 173 apud VIANA, 2020, p. 145).

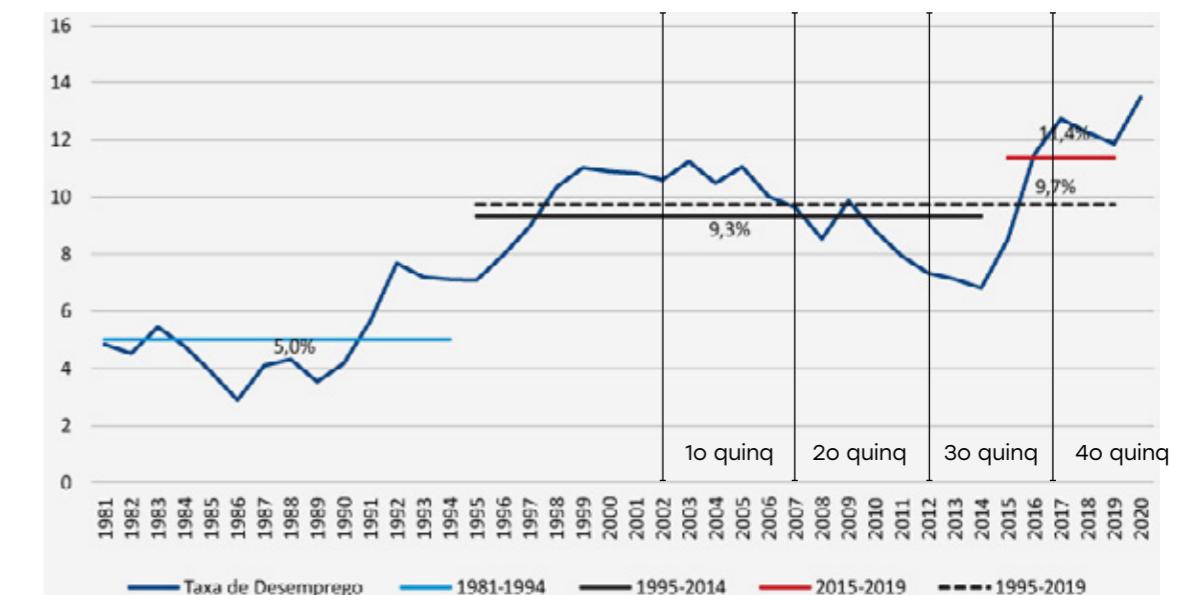


Figura 153 – Taxa de desemprego no Brasil: Evolução histórica. [Quinquênio indicados pelo autor] Fonte: Elaboração FGV IBRE com dados da Pnad e da Pnad Contínua

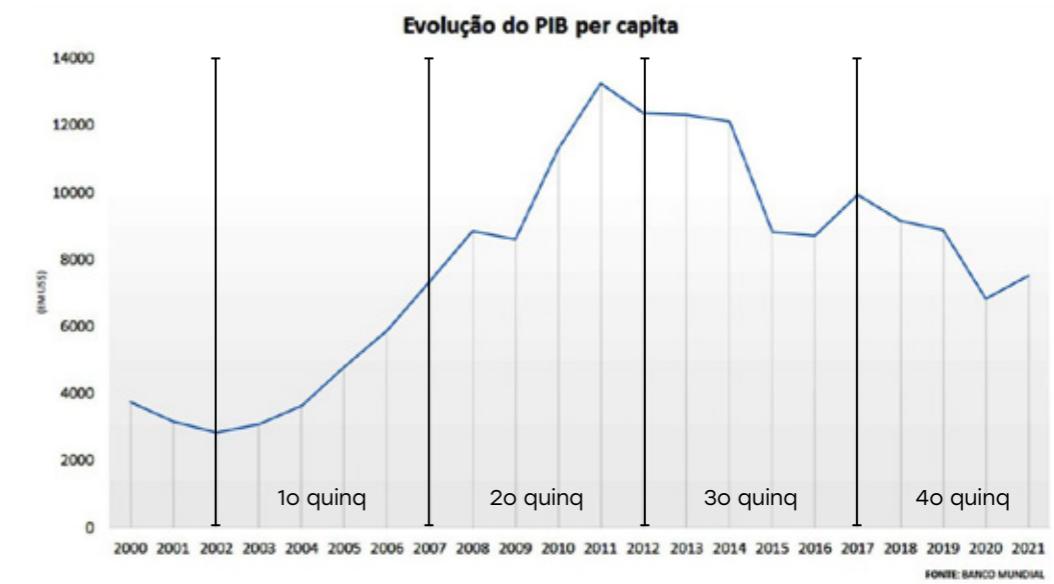


Figura 154 – Evolução do PIB per capita no Brasil. [Quinquênio indicados pelo autor] Fonte: Gazeta do Povo, 2022

e conclusão das obras; e, de forma ainda mais instável, na ZEIS-4 57 com a grande movimentação de terra e obras na construção do Projeto Cocaia. Assim, é notável que no ano de 2022 em todas as ZEIS-4 haja alguma forma de moradia presente — sendo ela regularizada ou irregular.

O que foi surpreendente de se constatar com o exercício de elaboração dos diagramas foi a forma do impacto da pandemia de COVID-19 no relato sobre as dinâmicas de produção do espaço. Considerando a importância do acesso à água em uma crise sanitária, assim como do distanciamento social, é importante salientar a conexão de água realizada pela SABESP nos dois territórios autoconstruídos — Jardim da União e Anchieta — após o ano de 2020. Esta ação pode estar relacionada a liminar da Justiça Estadual que obrigou a SABESP a fornecer água a favelas no Estado⁰⁴ neste ano.

Neste sentido, é necessário apontar que ainda que haja acenos de anistia para as ocupações Anchieta e Jardim da União com a regularização do fornecimento de água, entre outros serviços públicos, ambas ocupações não tiveram seus pedidos de regularização fundiária aprovados e continuam em uma situação de insegurança de posse e irregularidade. Irregularidade essa que é particularmente surpreendente após as obras de urbanização promovidas pela Prefeitura Municipal pelas quais o Jardim da União passou. Assim, nestes casos em que o Estado não é o promotor de ocupação mesmo com a consolidação gradual dos assentamentos, a infraestrutura urbana não reflete

necessariamente na segurança de posse nem na superação de vulnerabilidades sociais.

Desta maneira, ainda que haja uma presença marcante do Estado neste quinquênio, trata-se de uma presença ambígua e que não significa necessariamente estabilidade na vida das famílias. Importante salientar que a regularização e a produção formal da habitação pelo Estado também pode incorrer em outros problemas já que as famílias passam a ter que arcar com os custos de condomínio e pagamento das parcelas pela aquisição do imóvel. Com este ônus mensal, famílias podem deixar os conjuntos após ter tido acesso à moradia formal e voltar para o aluguel ou ocupações precárias por conseguir arcar com estes custos. Esse fenômeno não é só nacional e é conhecido pela literatura como *Shelter Poverty* (Stone, 2004).

Com isso, olhando para os últimos 20 anos, retomo a pertinência da mobilização do termo urbanização periférica conforme organizado por Caldeira (2017), em que reconhece na presença do Estado e mercado imobiliário, assim como de agentes irregulares, na construção de uma paisagem heterogênea socialmente e espacialmente que reproduz a estrutura segregadora das cidades do Sul Global. A autora reitera a potencialidade deste termo ao trazer à tona dupla instabilidade desse modo de produzir cidades no sul global: ser estruturado pela ambigüidade e pela contestação e estar sempre em transformação.

Moradia

Ao olhar a Figura 152 parece impossível não comentar como esta categoria permeia todas as ZEIS-4 simultaneamente a vários processos de produção do espaço. É notória, como já comentado, a presença de ocupações em todas as ZEIS-4 e inclusive simultaneamente a obras públicas nestes terrenos. Isso se verifica com a construção da UBS e da EMEF na ZEIS-4 07; nas obras de pavimentação da ZEIS-4 39; nas movimentações de terra nas ZEIS-4 13 e 57; e logo antes do início das obras na ZEIS-4 53. Em 2013, apenas uma ZEIS-4 não tinha sido ocupada, e isso apenas se deu por conta da remoção de uma ocupação no ano anterior. Nesse momento, Gomes (2013 apud OLIVEIRA, 2021, p.16) relata o “*surgimento de diversas ocupações nas áreas periféricas da cidade de São Paulo, guiadas pelas pautas de moradia e reivindicação de direitos, em resposta aos altos valores de aluguéis, sucessivas remoções*”. Este fenômeno pode ser observado na Figura 155, em que pequenos retângulos e trilhas indicando ocupações aparecem em três das ZEIS-4 estudadas (57, 53 e 07) assim como em três outras (42, 38 e 09). Cinco anos depois, destaco o ano de 2018 como o ano em que todos os terrenos estavam ocupados irregularmente de alguma forma — indício da crise social existente antes da pandemia.

Considerando que as próprias ZEIS-4 foram delimitadas para acolher famílias removidas por obras de urbanização em uma região que já apresenta uma conhecida e estrutural urgência habitacional, não é surpreendente que haja uma disputa acirrada pela ocupação destes ter-

renos para moradia para os mais pobres. No entanto, com as remoções envolvidas na construção dos projetos públicos nas ZEIS-4 13, 53 e 57, é necessário apontar para como estes projetos não dão conta da necessidade por Moradia da região do Grajaú. Não dão conta não apenas com relação ao número de unidades, mas também com relação às complexas formas de morar que existem, às características das famílias que existem e às complexas vulnerabilidades sobrepostas na vida dos mais pobres. As políticas habitacionais devem incorporar a complexidade das famílias, dos modos de morar e das redes de sociabilidade existentes e que conformam os espaços da cidade. O foco apenas na unidade edilícia tem se mostrado insuficiente.

Ante esta manutenção da precariedade habitacional a despeito da existência de políticas habitacionais, Mendes (2021) bem aponta como a organização social da luta pela moradia articulada por movimentos de moradores de favelas e ocupações compreende a ocupação como forma resistência na construção do espaço e na produção da cidade, assim como de ocupantes como sujeitos ativos.

Edificação

Com relação à categoria de processo de uso e ocupação do solo Edificação, é notável a presença unânime da Edificação autoconstruída na primeira ocupação das ZEIS-4. Em todos os casos, a primeira alteração no uso e ocupação do solo se dá através da construção de barracos. Com relação a estes barracos construídos

04 Reportagem disponível neste [link](#). Acesso em 22/11/2022 às 9h21

Figura 155 – Imagem aérea de setembro de 2013 com numeração das ZEIS-4 indicada e setas apontando para os terrenos em que foram identificadas ocupações. Fonte: Google Earth



no primeiro momento de ocupação, atento para a tipologia na ocupação das ZEIS-4 39 e 07, nas quais no ano de 2013 os barracos são muito pequenos e então são substituídos por barracos maiores e mais complexos quando há a decisão e articulação pela permanência das famílias no terreno. A complexidade destes barracos parecem aumentar conforme o adensamento das ocupações, de forma que seus fundos vão se encontrando até conformar uma quadra.

Após alguns anos, é comum haver o começo da construção com alvenaria, o que muda radicalmente a tipologia construída com relação a sua materialidade e qualidade de espaço habitável. No entanto, é notável como é difícil reconhecer por imagem de satélite quais barracos são de alvenaria e quais são de madeirite,

uma vez que a construção com alvenaria ocorre dentro dos limites estabelecidos pelo barraco construído inicialmente além de todos utilizarem o mesmo material para as telhas. Este fato limita muito as análises que podem ser feitas acerca da consolidação da ocupação.

Nos casos em que as edificações autoconstruídas são substituídas por edificações construídas pelo Estado, como na ZEIS-4 13 e 53, há uma demolição total das primeiras. Sendo o Ordenamento Viário o espaço que sobra da construção dos barracos, com a eliminação das Edificações há o total apagamento da conformação espacial da autoconstrução.

A tipologia de Edificação que é promovida pelo Estado, seja após remoção ou não, é invariavelmente uniforme e reproduzida à exaustão

na paisagem em que se insere. Seja ela edifícios em lâmina — como construído na ZEIS-4 13 e proposto para a ZEIS-4 57 — ou em H — como na ZEIS-4 53. Esta reprodutibilidade cria uma paisagem extremamente destoante da paisagem periférica da região construída sobre loteamentos irregulares e ocupações principalmente por processos de autoconstrução. Se esta tem a dimensão trabalho do corpo humano como módulo para a construção da Edificação, com a construção pelo Estado os recursos disponíveis tornam possível a construção que tem como módulo a dimensão das máquinas de construção civil.

Sendo os recursos disponíveis definidores da forma construída, reconheço aqui o que Santoro (2012) apresenta em sua tese, as diretrizes de desenho urbano e tipologia construtiva são dadas pela política pública financiadora da construção de moradia, e não pelo planejamento urbano — no caso, municipal. A autora explicita como essas políticas que financiam o processo de urbanização são quase sempre políticas habitacionais que olham para o território a partir da lógica quantitativa da produção de unidades habitacionais. Com isso, observa-se um alinhamento desta lógica descrita com a forma da produção padronizada e repetitiva no Conjunto Chácara do Conde I e empreendimento América do Sul. No entanto, há de se fazer um contraponto na tipologia construtiva das ZEIS-4 estudadas com o que Baltrusis (2007, p. 33 apud ROLNIK; SANTORO 2014) observa nas AEIS-1 — ZEIS de Vazios — em Diadema. Segundo o autor, “no ano de 2000 a maior parte das AEIS-1 eram loteamentos auto-empreendidos com

casas autoconstruídas. Estes auto-empreendimentos se assemelham muito às favelas e aos bairros periféricos da cidade” (idem, p. 33). Considerando a natureza comum do zoneamento mobilizado em ambos municípios — ZEIS de Vazios — a importante diferença na tipologia e morfologia observada apenas reforça a tese de Santoro (2012).

A mudança não se dá apenas na paisagem. Como relatado no caso do empreendimento América do Sul, a rigidez das plantas padronizadas do empreendimento do PMCMV não condizem com as necessidades das famílias moradores e o emprego da alvenaria estrutural impede que alterações na planta sejam feitas. Ainda que não tenha o mesmo relato sobre a Chácara do Conde I, ao dispor de apenas dois tipos de plantas — com dois e três dormitórios — é possível imaginar que o mesmo provavelmente aconteça. Afinal, há uma mudança muito radical na relação com a casa quando ela é acessada como um produto terminado pelo qual se paga, em comparação com quando ela é gradualmente construída conforme os recursos disponíveis, mas também conforme as necessidades das famílias.

Neste sentido, retomo o caso da Ocupação Anchieta, em que as casas embrião entregues tem a construção prontamente continuada visando a expansão vertical para abrigar mais cômodos e esta expansão considerada em seu projeto (Figura 53). Se o lote previsto para a Ocupação Anchieta tem 60 m², com a construção de um andar a mais resulta em uma área construída de 120 m². Esta área é quase

o triplo das unidades habitacionais oferecidas pelo Conjunto Chácara do Conde I, no qual o apartamento com três dormitórios tem aproximadamente 48 m².

Por fim, com relação às importantes mudanças que ocorrem ao se mudar de uma tipologia de construção autoconstruída para a promovida pelo Estado, Caldeira (2017) apresenta que ao acessar a moradia com aquisição da propriedade via financiamento intermediado pelo Estado⁰⁵, a casa é acessada como uma outra mercadoria: não é mais um espaço autoconstruído e aprimorado com o tempo conforme as necessidades, mas um produto finalizado e de baixa qualidade a ser consumido (*idem*, p. 13). Apesar desta transformação na relação com a moradia através da lógica do mercado imobiliário, o que não é transformado é a segregação espacial reproduzida pelos grandes conjuntos públicos, que se distanciam da cidade — através da localização ou desenho urbano — consolidando a separação de classe e desigualdade espacial (CALDEIRA, 2017).

Infraestrutura

A complexidade dos sistemas envolvidos na provisão de Infraestrutura faz com que essa seja talvez a categoria mais disputada dentre todas. Se por um lado é possível com a autoconstrução edificar a própria casa, prover a infraestrutura de forma improvisada implica em consequências muito mais graves quando mal executada, assim como em uma sobrecarga do corpo ainda maior. Não à toa, mesmo nos casos de autour-

banização, se disputa até o fim a provisão de infraestrutura a partir da rede pública — ainda que isso implique no pagamento de tarifas para água, luz e coleta de lixo.

Neste sentido, a provisão organizada da infraestrutura urbana nos conjuntos habitacionais configura a maior diferença qualitativa com relação aos demais assentamentos. A garantia de distância do esgoto, de fornecimento de água potável, de segurança do sistema elétrico e de fornecimento de gás implicam diretamente em uma melhoria na qualidade de vida e na estabilidade da alimentação e saúde geral.

Com relação a autoprovisão de infraestrutura no processo de urbanização periférica, Ferrara (2013) define esta como sendo uma forma contraditória e residual de adaptação das necessidades de infraestrutura aos padrões de ocupação irregular. A autora aponta que apesar de não ser entendida como solução de urbanização, estas formas de autoprovisão colocam em questão o padrão de construção normativo, as infraestruturas públicas e o desenho urbano, na medida em que configuram redes que se incorporam ao sistema oficial regional, mas tem sua própria lógica local de funcionamento. É importante ressaltar o caráter de ação coletiva da autoprovisão de infraestrutura, uma vez que isso implica em um grau muito diferente — geralmente inferior — da dimensão de planejamento e de mobilização de recursos, sendo uma prática heterogênea e a margem da produção estatal (FERRARA, 2013).

05 Como acontece no caso do Conjunto Chácara do Conde I.

A complexidade da infraestrutura autoproduzida pelos moradores, da gestão e do zelo pelo espaço comum reitera o quanto fundamental é a discussão da gestão e das infraestruturas urbanas por políticas habitacionais. Como Viana (2020) enfatiza: “*Elas [As pessoas que moram na ocupação Jardim da União] não precisam de casa, elas precisam de infraestruturas tidas como universais e regularização fundiária*” (*Idem*, p. 191), afinal, os moradores se organizaram e mobilizaram recursos próprios para contratar o plano de reorganização, prover infraestrutura e construir suas casas, ou seja, para estar ali.

Para além da autoprovisão de infraestrutura, casos como a implantação da UBS e da EMEF na ZEIS-4 07 mostram como a provisão de infraestrutura — quem provê o quê — configura um ponto chave na disputa pela consolidação do território. Isso se dá tanto materialmente, como nesse caso mencionado anteriormente, como politicamente, como ocorreu no Jardim da União quando a ação do Programa Mananciais desarticulada com a associação de moradores causou um significativo enfraquecimento da mobilização social da comunidade.

Ordenamento Viário

O Ordenamento Viário parece se conformar de três formas diferentes, quando ação: do poder público, de loteadores ilegais e de ocupações. Quando parte de um projeto com grandes recursos, como é o caso dos três conjuntos habitacionais, há grandes movimentações de terra e reestruturação da topografia ao final

da qual se conformam as vias e os platôs para implantação das edificações. O que parece ser comum entre o desenho urbano destes três conjuntos é a limitada quantidade de acessos que são feitas conectando os arruamentos à cidade ao redor. Assim, as intervenções do poder público parecem produzir bairros que se segregam da vizinhança, mas garantem internamente a qualidade das vias e da infraestrutura.

Uma segunda forma, intermediária, é a de loteamentos irregulares. Nestes, havendo a perspectiva de venda da terra, há a padronização da dimensão dos lotes, que por sua vez orienta o distanciamento entre arruamentos e sua continuidade — afinal, é necessário conseguir chegar ao terreno comprado. Assim, os loteamentos apresentam uma integração viária um pouco melhor que os conjuntos habitacionais (com mais de cinco acessos, como é o máximo observado nos estudos de caso), mas, não havendo uma alteração da topografia como no caso dos conjuntos, os arruamentos apresentam problemas com relação à drenagem, declividade das ruas e condições dos terrenos a serem construídos. Com relação à largura das ruas, havendo a perspectiva da construção de uma casa, parecem ser adequadas no mínimo para a passagem de um carro ou pequeno caminhão.

Por fim, a terceira forma parece ser a conformação viária das ocupações irregulares. Devido ao processo de ocupação rápida e precariedade das condições de construção, as vias são o inverso do espaço construído, dos baracos. Assim, a dimensão que orienta a largura das vias é muito mais o espaço necessário

para a passagem do corpo humano do que de automóveis. Com a ocupação não considerando um planejamento prévio, as vias presentes apresentam frequentemente uma dificuldade na integração com a malha viária do bairro, por não prever a conexão entre ruas existentes. Paralelamente, são estas também que apresentam a maior quantidade de acessos ao terreno, e, assim, a maior integração com o bairro — ao menos para pedestres.

Tamanha a dificuldade de alterar o Ordenamento Viário após sua configuração, que no caso do Jardim da União isso só se deu com a extrema mobilização social dos moradores. Nas demais ZEIS-4, após a primeira conformação, parece ter havido poucas mudanças.

Planejamento

O Planejamento existe em distintas escalas e graus de detalhamento para os gravames das ZEIS-4. Primeiramente, considero a própria demarcação dos terrenos como ZEIS-4 com uma dimensão do planejamento institucional para o território, na medida em que a ZEIS-4 em particular apresenta uma definição muito mais precisa que as outras zonas da cidade. Ela define o que a proposta para o terreno — apto a urbanização —, o que deve ser construído — obrigatoriedade de HIS —, para quem deve ser construído — famílias removidas por processos de intervenção do estado nas Áreas de Mananciais —, e como deve ser construído a partir dos

parâmetros de uso e ocupação do solo previstos na legislação pertinente⁰⁶.

Apesar destes parâmetros não se confirmarem em alguns casos de ocupação das ZEIS-4, a reivindicação destes territórios como áreas a serem urbanizadas e a serem locais de provisão habitacional para famílias de baixa renda está presente em todas as ZEIS-4 — ainda que não legalmente. Ser demarcado como ZEIS-4 talvez não tenha sido um critério para todas as ocupações — como no caso da Anchieta e Jardim da União —, mas a proposta destas ocupações demonstrou confluência com este projeto para os territórios ao ponto de que ambas mobilizam a legislação em seus planos de consolidação e urbanização.

O Planejamento aparece ainda de forma institucionalizada e organizada conforme os preceitos legais através dos projetos para a construção dos três conjuntos habitacionais estudados. Nestes casos é notório o distanciamento entre o momento de aprovação do projeto e o início das obras, o que levou a diversos embates apresentados nos estudos de caso. Reconheço, no entanto, a dificuldade de fazer mais afirmações sobre as etapas de planejamento para estes projetos dada a dificuldade de encontrar documentos legais que informassem claramente o momento a partir do qual o plano começou a ser elaborado, assim como o momento em que foi finalizado.

Assim, a discussão sobre o Planejamento que me parece mais interessante a partir dos

⁰⁶ Há sobreposição entre a LPUOS 2016, APRM-G e APRM-B a ser aprovada conforme o rito jurídico estabelecido.

casos apresentados é de como a legislação urbanística ou um plano de urbanização são mobilizados tanto pelo Estado quanto por demais agentes como um instrumento de legitimidade para a reivindicação de seu projeto para o território. Isso se confere com clareza no caso do Jardim da União, quando a CDHU mobiliza um suposto projeto já aprovado para o terreno da ZEIS-4³⁹ como argumento para a remoção das famílias, que é contraposto pelo Plano Popular criado pela associação de moradores em parceria com a assessoria técnica Peabiru TCA. Esta contraposição também aparece no caso da Ocupação Anchieta, que mobiliza seu Plano Popular como forma de legitimar sua presença e demonstrar comprometimento com a qualidade do espaço construído perante o proprietário do terreno, o IAG. O IAG, da mesma forma, se contrapõe ao plano da associação de moradores da Ocupação Anchieta apresentando sua proposta preliminar de agrofloresta para uma porção do terreno pleiteada pelos moradores em seu plano.

Desta forma, o Planejamento configura um campo de disputa e um instrumento de luta importante. Como Mendes (2021) discorre a partir do caso da Ocupação Anchieta, o Plano “Tanto serve à negociação com os proprietários e reivindicação junto ao poder público, como é um também guia, que pode ser apropriado pelos moradores para a construção de uma outra realidade. (...) Um desenho que orienta abertura e consolidação de ruas, propõe quadras e define um horizonte futuro de regularização já é um passo em direção ao lugar que os moradores podem construir” (OLIVEIRA, 2021, p. 36). O Planejamento, assim, para além de um

instrumento de disputa no âmbito da formalidade, mobiliza também o plano de ação como exercício de organização social que obriga partilhar e propor projetos de futuro, tendo como perspectiva a consolidação e estabilização das vidas no território. Assim, os pressupostos do plano de ação passam a orientar as ações daqueles que se comprometem com ele e tem os meios para intervir sobre o espaço.

Por fim, aponto para a nebulosidade da presença de Planejamento no caso de loteamentos irregulares. Estes, apesar de terem que se pautar sobre a lei, conformam ruas antes da construção das edificações e definem lotes de dimensões padronizadas de antemão. No entanto, não parecem intervir no espaço a partir de uma lógica que considere as questões espaciais envolvidas na provisão e regularização de infraestrutura e serviços urbanos. Assim, não encontro clareza se há um Planejamento que leva em consideração a dimensão da cidade e inserção urbana, ou não.

Regulação

Com relação à categoria de processo de uso e ocupação do solo Regulação, retomo que busco com este termo incluir o licenciamento e a regularização fundiária. Por conta da inscrição dos conjuntos habitacionais construídos no circuito da burocracia estatal e da inexistência de registros acadêmicos cuidadosos sobre suas implementações — diferentemente do que havia para as ocupações —, pouco pode ser avaliado sobre os processos de Regulação nas ZEIS-4 estudadas.

Um primeiro ponto, no entanto, é claro: os projetos construídos a partir do processo formal e licenciados apresentam os parâmetros de uso e ocupação do solo previstos pelas legislações correspondentes a APRM-B. A regularização fundiária, como se propõe, não implica na realização de obras para o cumprimento destes parâmetros, assim, regulariza ocupações a despeito dos parâmetros previstos.

Com relação à regularização fundiária, é importante que ambos assentamentos que a mobilizam — Jardim da União e Anchieta — o fazem através da LF 13.465/17, que cria o REURB-S. Conforme apontado pelo arquiteto Caio Santo Amore, a REURB-S contorna o Estado enquanto responsável pela aprovação das obras em área de mananciais com a definição do município como órgão competente para a aprovação da regularização fundiária. Segundo o arquiteto, isso torna o processo menos moroso e de mais fácil aprovação. No entanto, mesmo após 5 anos de abertura do processo, a regularização do Jardim da União ou da Anchieta foi aprovada.

Esta morosidade na regularização nos atenta para a longa dimensão temporal envolvida neste processo. Com o passar dos anos, legislações são revistas, parâmetros restabelecidos, prioridades para a administração pública... e com isso, o grau de regularização dos bairros periféricos pode se transformar, como ocorre com frequência. Isso se confere novamente com a atuação ambígua do Estado, ao regularizar certos serviços e infraestruturas e não outros. Assim, as famílias em assentamentos que per-

meiam este espectro da regularidade institucional estão constantemente sujeitas a viver as consequências da sua irregularidade (CALDEIRA, 2017).



Figura 156 – Limite da cidade de São Paulo. Autoria: Keiny Andrade

5. Considerações finais

5.1. Breve Recapitulação

O presente trabalho consiste na investigação dos processos de expansão urbana na cidade de São Paulo presentes nas áreas demarcadas como ZEIS-4 no distrito do Grajaú. Considerando que a demarcação destas zonas foi feita sobre áreas não urbanizadas, proponho olhar especialmente para a forma como se dá a produção do novo uso e ocupação sobre estes perímetros. Buscando relacionar os processos de conformação destes territórios no tempo e no espaço, mobilizo a representação visual através de diagramas de linha do tempo associados a progressão de imagens aéreas como principal forma de organização desta investigação. Pretendo, assim, comparar processos de expansão urbana através das formas como são agenciados os novos usos e ocupações, tendo como foco seu resultado espacial. Desta forma, pretendo contribuir para a reflexão sobre a expansão urbana na cidade de São Paulo, assim como para a relevância dos instrumentos utilizados para lidar com este processo.

Para isso, o primeiro capítulo deste trabalho delineia questões fundamentais abordadas neste trabalho a partir de seu reconhecimento no espaço da cidade. Primeiramente, reconheço a expansão horizontal da metrópole paulistana entre os anos 1950 e 1970, que marcam um importante avanço da cidade em direção à Área de Mananciais. Não à toa, é nesta década que se promulga a Lei de Mananciais⁰¹, que busca incidir sobre o uso e ocupação dos novos assentamentos na região também delimitada pela mesma lei. Com esta legislação, atribui-se ao Estado de São Paulo a função de regular o uso e ocupação do solo nos mananciais, o que configura potenciais conflitos com as legislações municipais de uso e ocupação do solo.

Por este motivo, os municípios também apresentam planos para as suas áreas inscritas na delimitação dos mananciais, o que acarreta em processos complexos e morosos de aprovação e fiscalização de projetos. Conforme o foco do presente trabalho, apresento em

linhas gerais o principal instrumento de planejamento urbano do município de São Paulo: o Plano Diretor Estratégico (PDE). Criado em 2002⁰² e revisto em 2014⁰³, o PDE mobiliza um instrumento em particular como principal forma de dispor sobre o uso e ocupação da cidade, o zoneamento, por sua vez, regulamentado pela Câmara Municipal⁰⁴. É notável que não haja a criação de uma “zona de expansão urbana”, afinal, o próprio plano define a prioridade de conter este fenômeno. Ainda assim, há a delimitação de áreas não urbanizadas para as quais se dispõe parâmetros de uso e ocupação urbanos.

Um importante instrumento dentro do arcabouço mobilizado pelo zoneamento para o condicionamento da expansão urbana são as ZEIS, particularmente as chamadas ZEIS de Vazios. Ao identificar áreas adequadas à urbanização e exigir a construção de Habitação de

Interesse Social, a demarcação das ZEIS-2 e ZEIS-4 propõe a expansão urbana. No entanto, atento para que a lei não apresenta parâmetros de desenho urbano para projetos nesses espaços.

Dentre as ZEIS de Vazios, a ZEIS-4 é a mais complexa. Isso se dá por ter que conciliar os objetivos e parâmetros do planejamento urbano municipal com aqueles estabelecidos pelo planejamento urbano estadual através da legislação que dispõe sobre as áreas de mananciais. Por conta desta conciliação, a ZEIS-4 define o que deve ser produzido — urbanização e Habitação de Interesse Social — e para quem — famílias reassentadas por conta de projetos de urbanização e desocupação nos mananciais.

A Capela do Socorro é a subprefeitura que corresponde ao território da cidade de São Paulo entre as represas. Estando quase inteiri-

02 Lei Municipal 13.430/02.

03 Lei Municipal 16.050/14.

04 Lei Municipal 13.885/04 e 16.402/16.

ramente na Área de Mananciais, é nesta sub-prefeitura que foi demarcada uma quantidade importante de ZEIS-4, particularmente no distrito do Grajaú. Se a LPM foi bem sucedida ao não fomentar o desenvolvimento imobiliário formal na região dos mananciais com seus parâmetros restritivos, desta mesma reservou a região quase exclusivamente para processos irregulares de loteamento e autoconstrução (**FERRARA, 2013**) — que seguiram preenchendo os vazios urbanos.

Este processo de crescimento da cidade em direção ao sul é marcado pela urbanização periférica como forma preponderante de produção do espaço. Novamente, trabalho aqui este conceito a partir de sua sintetização feita por Caldeira (**2017**), que apresenta como elementos fundamentais a reprodução da heterogeneidade da paisagem periférica, consolidados através da reconstrução constante sobre o mesmo espaço da vida cotidiana e das infraestruturas. Apesar da heterogeneidade, a autora reitera como este processo é fundamentado na reprodução da segregação espacial e da desigualdade social na forma como materializa o espaço da cidade.

Sem a orientação de um planejamento regional e movido pelas urgências de vidas vulneráveis, o processo descrito acima incorre na frequente ocupação de áreas importantes na estruturação do ecossistema local, que, por sua vez, garante o regime hídrico de abastecimento das represas. Assim, projetos de desocupação de áreas de risco, de córregos e de beiras da represa acabam por remover diversas famílias que ocupam estes espaços. É neste contexto que as

ZEIS-4 do Grajaú se inserem e a dentro da qual serão construídos os projetos de cidade, com o objetivo fundamental de acolher as famílias removidas. Após a primeira demarcação em 2002, pouco se alterou com a revisão da lei de zoneamento em 2016, o que significou a manutenção da proposta municipal para os terrenos nos últimos 20 anos. Esta continuidade parece ser apropriada pelo Estado uma vez que 70% dos projetos de HIS da Capela do Socorro são previstos sobre ZEIS-4 (**BOCUTTI, 2018**).

Em uma aproximação do território em que se encontra uma grande demarcação de ZEIS-4 — o chamado Miolo de ZEIS-4 —, foi possível observar a grande quantidade de equipamentos públicos já existentes na Região. Destacam-se, sobretudo, os equipamentos de educação e sua organização ao longo das ruas mais importantes, criando centralidades lineares. As vias do bairro, por sua vez, se organizam em dois eixos perimetrais — Av. Belmira Marin e Av. Paulo Guilguer — que por sua vez conectam as linhas de ônibus ao transporte público de massa, os trens urbanos da Linha 9 Esmeralda, eixo radial em direção a Santo Amaro. É notável a pouquíssima redundância de rotas, assim como a grande sinuosidade das ruas, com engarrafamentos frequentes afetando a mobilidade em geral.

Estas vias principais, no entanto, não parecem ser os principais eixos condutores da expansão urbana, como se observa no [Mapa 12](#). Após os anos 1970, a região passa por uma expansão urbana fragmentada, que vai preenchendo aos poucos as áreas não urbanizadas entre núcleos já consolidados. Se até os anos 1990 havia um preenchimento dos vazios urbanos, após os anos 1990 toda a RMSP passa por um processo de pulverização da expansão urbana para regiões mais distantes da fronteira urbana. A heterogeneidade da paisagem construída em tempos descontínuos reflete não só nas construções, mas também na estrutura fundiária. Se a fragmentação parece clara apenas observando a malha viária, ela fica ainda mais evidente quando nos debruçamos sobre o cadastro fiscal disponibilizado pelo município, que sugere uma complexa sobreposição de irregularidades em todo o território ([Mapa 15](#)).

Tamanha diversidade se reflete também no cenário habitacional deste Miolo de ZEIS-4, marcado por uma variedade de assentamentos, majoritariamente autoconstruídos e geralmente precários. É importante ressaltar que por conta desta diversidade, nem todos os bairros autoconstruídos apresentam grave precariedade habitacional, afinal, com o transcorrer e a consolidação da vida, consolidam-se e estabilizam-se também as construções. O que parece ser, no entanto, um tom comum na região é a baixíssima renda média (até 2 salários mínimos) e a incerteza da permanência. Ante este cenário, o planejamento municipal propõe através do zoneamento a consolidação da centralidade nestas vias principais, assim como a exigência generalizada de produção de HIS com a demarcação das ZEIS-1. As ZEIS-4, estrategicamente marcadas entre as ZEIS-1, abrem a possibilidade de se poder acolher famílias reassentadas de bairros próximos.

Com a progressiva escassez de áreas não urbanizadas no Miolo de ZEIS-4, estes gravações apresentam a última oportunidade de desenhar o espaço urbano de forma a integrar a região. De forma a investigar os processos de ocupação das ZEIS-4 e a cidade desenhada por estes, escolhi cinco perímetros como Estudo de Caso para cada qual foi elaborado um diagrama que busca explicitar no espaço e no tempo os processos e recursos mobilizados na consolidação das ocupações.

A exposição dos casos é iniciada com gravações ocupados de forma irregular — ZEIS-4 07 e 39 — nos quais houve grande mobilização social e política, levando a configuração de processos de autourbanização do território. Nestes, é notória a precariedade das construções, assim como a grande melhoria na qualidade de vida com a (auto)provisão da infraestrutura urbana. Em seguida, apresento dois casos em que o Estado é o promotor da construção de grandes conjuntos habitacionais — ZEIS-4 13 e 53. Ainda que apresentem diferentes tipologias, em ambos é notória a baixíssima integração com a malha viária existente — conformando comunidades segregadas —, assim como a excessiva uniformidade das edificações e plantas de apartamento, em contraste com a paisagem em que se insere. Por fim, a ZEIS-4 57, em que está sendo construído o Projeto Cocaia, apresenta conflitos identificados nos quatro outros gravações, mas de forma ainda mais intensa e em estágio ainda inicial das intervenções.

Por fim, proponho uma análise qualitativa dos processos estudados através da elabora-

ração de um diagrama final, no qual os casos são justapostos e comparados. Primeiramente, aproveito a estrutura da linha do tempo que estrutura o diagrama para olhar conjuntamente para os processos conforme os quatro períodos de cinco anos identificados.

O primeiro quinquênio é marcado pela ausência de qualquer alteração no uso e ocupação do solo em todas as cinco ZEIS-4 analisadas. Já nos cinco anos seguintes é possível observar apenas a ocupação irregular de uma das ZEIS-4, na qual seria construído um conjunto habitacional — ZEIS-4 13. O terceiro quinquênio é marcado pela ocupação e disputa pelo uso e ocupação das cinco ZEIS-4 estudadas, com a notória ocupação irregular de quatro das cinco ZEIS-4 no ano de 2013. Este é também o período em que o Plano Diretor Estratégico está em revisão, havendo uma disputa institucional pelo ordenamento urbano. Por fim, os cinco anos entre 2017 e 2022 se mostram o período mais conturbado na disputa pela ocupação das ZEIS-4 e momento em que o Estado parece estar mais ativo na produção do espaço.

Com isso, é relevante apresentar também observações feitas a partir da comparação entre as categorias de processo de ocupação das ZEIS-4 criadas no diagrama. Relativo à Moradia, há uma aparente inadequação das unidades habitacionais produzidas pelo poder público frente às necessidades dos moradores, o que indica também uma maior adequação de planta nos casos de autoconstrução. Além disso, é notória a presença de ocupações em todas as ZEIS-4 estudadas, inclusive simultane-

amente à obras públicas nestes terrenos. Desta forma, a primeira alteração no uso e ocupação do solo se dá através da Edificação de barracos, sendo a autoconstrução o modo principal de produção do espaço. As Edificações construídas por parte do poder público, por sua vez, parecem ter a sua tipologia subordinada à política pública que a financia, o que, no momento, significa a reprodução uniforme de uma única tipologia por conjunto.

Sendo provida pelo Estado ou não, pode-se constatar que a Infraestrutura implica diretamente na melhoria da qualidade de vida e diminuição da precariedade. Quando não provida pelo Estado, é feita de forma coletiva, assim, apresentando um dos principais pilares da organização social dos moradores. Se há a possibilidade de incidência na forma de ocupação a posteriori com a Infraestrutura, mesmo não se verifica com o relação ao Ordenamento Viário. Este é definido principalmente nos primeiros momentos da ocupação e exige um esforço imenso em caso de reordenamento, como visto nas ZEIS-4 39 e 07. Dentre as formas de Ordenamento Viário identificadas, quando construído pelo poder público apresenta a melhor qualidade de execução e a pior integração viária. Já em loteamentos irregulares, há um comprometimento na qualidade da execução, mas uma melhor inserção viária, na quantidade de acessos, ao menos. Por fim, em ocupações irregulares, há a maior quantidade de acessos, mas a integração interna das vias e a qualidade da execução são péssimas. Assim, este parece ser um dos pontos em que ações ligadas ao Planejamento fazem a maior

diferença na qualidade de vida dos moradores de um assentamento e no impacto deste assentamento na região.

O Planejamento, quando mobilizado para promover a melhoria da qualidade de vida e gestão de recursos, é um poderoso elemento. Para além disso, a mobilização da dimensão do Planejamento nos casos estudados através da elaboração de planos de ação e projetos apresentou uma campo fundamental da disputa pelo uso e ocupação das ZEIS-4 por diferentes agentes. Particularmente nos casos em que não havia um plano para a forma como o espaço estava sendo ocupado, a entrada da dimensão do Planejamento possibilitou coordenação de ações coletivas que incidiram diretamente na melhoria da qualidade de vida — ZEIS-4 07 e 39. A dimensão da Regulação trata-se de um campo que permeia todas as categorias e as posiciona ante a noção da irregularidade. Assim, trata-se também da categoria em que se confere a maior ambiguidade da ação do Estado ante os processos de ocupação. Isso se confirma na provisão de certas Infraestruturas para as ZEIS-4 07 e 39 ao mesmo tempo em que não concede a regularização fundiária e outras formas de segurança de posse.

5.2. Por fim,

Com relação às ZEIS-4, esta demarcação parece ter, em algum momento, orientado os processos de ocupação em todos os casos, não necessariamente por conta de seus parâmetros de uso e ocupação, mas, sim, por conta da destinação prevista para a regularização fundiária e por conta da específica destinação de provisão de HIS para famílias reassentadas de obras nos mananciais. Nos casos de ocupações irregulares, a ZEIS-4 é mobilizada como argumento de permanência, e, nos casos de construção de conjuntos habitacionais, são mobilizadas por conta da demanda habitacional predefinida. Reitero também o ponto colocado por Borrelli (2015), de que, mesmo no caso da ação estatal, projetos não foram construídos sobre ZEIS-4 por serem ZEIS-4, mas pela qualidade do próprio terreno, que é também reconhecida pela legislação, de ser adequado à urbanização.

Quando orientados pelos parâmetros oferecidos pelas ZEIS-4, os projetos — ZEIS 13 e 53 — criaram arruamentos que se fecham com relação à cidade ao redor conforme as orientações de desenho urbano definidas pela estrutura de financiamento. Isso reitera a fragilidade de se estruturar o planejamento urbano através do zoneamento, afinal, é no desenho que se encara a dimensão qualitativa do espaço e que, também, se discute projeto de cidade. Quando mobilizada para a regularização fundiária, as ZEIS-4 permitem uma grande disparidade de ocupação proposta em seus parâmetros com a ocupação reconhecida.

A expansão urbana através da ocupação das ZEIS-4 mostra as ocupações irregulares como primeira forma de ocupação dos terrenos e como a autoconstrução está presente em todos os territórios. Mesmo após o início de obras públicas, é notável como a dimensão da moradia aparece repetidamente nos diagramas, ilustrando a urgência habitacional da região do Grajaú. Com isso, atento para a potência e capacidade da organização social na produção dessa paisagem, na qual se mobiliza o corpo como principal instrumento e recurso para a resistência, permanência e disputa pelo espaço. É ainda sobre esta permanência que se agrupa complexidade à atuação estatal.

Com a maior atuação do Estado após 2017, identificou-se o aumento da disputa pela ocupação dos terrenos. Assim, observo que a consolidação do espaço se dá nestes casos pelo conflito, no qual há a corrida pela mobilização de recursos — sociais, políticos, econômicos e etc... — a fim de construir o quanto antes e assegurar a conformação dos projetos. Como ilustrado, particularmente a partir da ZEIS-4 07, por vezes o resultado é uma soma dos esforços de imposição dos projetos e uma eventual confluência entre estes — ainda que esta confluência não seja simétrica. Contudo, a soma de esforços não é a única força de produção do espaço. Reforço aqui o papel central das demolições como constância das remoções nas ZEIS-4 em que havia obras públicas. Com isso, fica evidente a importância da dimensão

do tempo na produção do espaço, frequentemente havendo uma correspondência entre volume de recursos e velocidade da intervenção.

A sobreposição de diferentes tempos de construção à aparente dificuldade e o desinteresse do planejamento urbano institucional de incidir sobre as formas de expansão da cidade parece contribuir para a fragmentação da expansão urbana observada neste trabalho. Desta maneira, identifica-se uma continuidade entre processos fragmentados de expansão urbana identificados ao longo da história da urbanização da metrópole paulistana com o momento atual. Neste sentido, o PDE 2014 se mostra parte da continuidade da tradição que mantém o desenho urbano ausente do planejamento urbano institucional. Este mesmo Plano exime o poder público de planejar de forma coesa e coerente a expansão urbana da metrópole, relegando aos proprietários — ou quem detiver a posse da terra — a tarefa de construir a cidade. Assim, ao manter esta tradição, não só continua a fragmentação da expansão urbana, mas também contribui para a precariedade da infraestrutura urbana construída e para a ineficiência do uso e ocupação do solo. Por fim, ante uma cidade produzida principalmente pelo processo de urbanização periférica, planejar a expansão urbana significa o comprometimento com o enfrentar a reprodução da segregação sócio-espacial para que os futuros assentamentos possam acolher com dignidade a vida cotidiana na cidade.





Listas de Siglas

APP	Área de Proteção Permanente	LPM	Lei de Proteção aos Mananciais
APRM-B	Área de Proteção e Recuperação de Mananciais Billings	LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
APRM-G	Área de Proteção e Recuperação de Mananciais Guarapiranga	LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
CAU/SP	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de São Paulo	ONG	Organização Não Governamental
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano	OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo	PDE	Plano Diretor Estratégico
CEU	Centro Educacional Unificado	PIB	Produto Interno Bruto
CEF	Caixa Econômica Federal	PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
COE	Código de Obras e Edificações	PMCMV-E	Programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação	Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos	RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
EC	Estatuto da Cidade	SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
EHIS	Empreendimento de Habitação de Interesse Social	UH	Unidade Habitacional
EHMP	Empreendimento de Habitação de Mercado Popular	UHs	Unidades Habitacionais
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental	ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
EMEI	Escola Municipal de Ensino Infantil		
EZEIS	Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social		
HIS	Habitação de Interesse Social		
HMP	Habitação de Mercado Popular		
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística		
LE	Lei Estadual		
LF	Lei Federal		
LM	Lei Municipal		

Referências Bibliográficas

- ALESP.** UBS Anchieta é inaugurada no Grajaú. **2019.** Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=400903>. Acesso em: 3 dez. 2022
- ARANTES, Pedro.** Arquitetura nova. Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões. São Paulo, Editora 34, **2002**.
- BALTRUSIS, N., ANCONA, A.** Recuperação ambiental e saúde pública: Programa Guarapiranga. Saúde e Sociedade , v. 15, p. 9-21, **2006**.
- BORRELLI, J.** O desafio da gestão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas subutilizadas ou vazias em São Paulo. Relatório final de Pesquisa de Iniciação Científica do Programa de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, **2015**.
- BRASIL.** Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [S. l.]: Diário Oficial da União, 17 jul. 2021.
- BRASIL.** Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 5 dez. 2022.
- BRASIL.** Lei no 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. [S. l.]: Diário Oficial da União, 8 set. 2017.
- BRASIL.** Lei no 6766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Diário Oficial da União, 12 dez 1979.
- BRASIL.** Medida Provisória no 759, de 23 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. [S. l.]: Diário Oficial da União, 23 dez. 2016.
- CALDAS, Nisimar.** M. P. Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAUUSP, **2009**.
- CALDEIRA, Teresa.** *Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. Environment and Planning D: Society and Space*, 35(1), 3–20. **2017**. <https://doi.org/10.1177/0263775816658479>
- CARDOSO, Adauto., DENALDI, Rosana. (org.)** Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. **2018**.
- FERRARA, Luciana.** Urbanização da Natureza: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nas áreas de mananciais ao sul da metrópole paulistana. 384 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, **2013**.
- FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D.** A efetividade da implementação de Zonas Espe-

ciais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007. cap. III, p. 33-58.

FERREIRA, João Sette Whitaker (Coord.). Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. 1a. Ed. São Paulo: FUPAM, 2012.

FERRO, Sérgio. Arquitetura e Trabalho Livre. São Paulo, CosacNaify, 2006.

G1. Prédio de moradia popular entregue pelo governo de SP tem rachaduras e infiltrações. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/01/30/predio-de-moradia-popular-entregue-pelo-governo-de-sp-tem-rachaduras-e-infiltracoes.ghtml>>. Acesso em: 3 dez. 2022

Instituto Anchieta Grajaú (IAG). Nossa História. 2020. Disponível em: <<https://www.institutoanchietagrajau.org.br/nossa-historia.html>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

JAA ARQUITETOS. Chácara do Conde. 2019. Disponível em: <<https://arquitetura-jaa.com.br/portfolio/chacara-doconde/>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

jaa.com.br/portfolio/chacara-doconde/>. Acesso em: 5 dez. 2022.

LEONELLI, Gisela. A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979. 2010. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

MARTINS, Maria Lucia. Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole. São Paulo: FAUUSP/ FAPESP, 2006.

OLIVEIRA, Beatriz Mendes de. Ocupação Anchieta: conflitos e experiências na luta por moradia. Trabalho Final de Graduação (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Orientador Caio Santo Amore de Carvalho. São Paulo, 2021. 161f.

RAMALHO, Paula. Avaliação de Impacto Ambiental em diálogo com o campo do Planejamento: o caso das obras de aproveitamento de recursos hídricos para a Macrometrópole paulista. Tese de Doutorado. 2021.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel., SANTORO, Paula. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória

Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

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 (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo São Paulo: FAUUSP, 2013.

SANTORO, Paula. Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SÃO BERNARDO (município). Represa Billings: nossa água, nossa vida - São Bernardo. 2020. Disponível em: <<https://www.saobernardo.sp.gov.br/web/sma/atlas/rempresa-billings-nossa-agua-nossa-vida>>. Acesso em: 3 dez. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Lei no 13579, de 13 de julho de 2009. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B, e dá outras providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, v. 119, n. 128, 14 jul. 2009.

SÃO PAULO (Estado). Lei Nº 898, de 18 de dezembro de 1975. Disciplina o uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios

de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo e dá providencias correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, v. LXXXV, n. 245, 19 dez. 1975. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1975/lei-898-18.12.1975.html#:~:text=Disciplina%20o%20uso%20do%20solo,Metropolitana%20da%20Grande%20S%C3%A3o%20Paulo>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). Decreto Nº 60.531 de 13 de setembro de 2021. Cria, na Secretaria Municipal de Habitação, a Secretaria Executiva do Programa Mananciais, dispondendo, em decorrência, sobre a reorganização parcial da Pasta, bem como a respeito da alteração do Decreto nº 57.915, de 5 de outubro de 2017, e da denominação e lotação dos cargos de provimento em comissão que específica. 2021b. Disponível em <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60531-de-13-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). Grajaú terá conjunto habitacional com 1.188 unidades. 2014. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/grajau-tera-conjunto-habitacional-com-1-188>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (Município). Lei no 13.430, de 13 de setembro de 2002. plano diretor estratégico. São Paulo, 2002. Dispon

ível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (Município). Lei no 16.050, de 31 de julho de 2014. aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico e revoga a lei no 13.430/2002. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (Município). Lei no 16.402, de 22 de março de 2016. disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (Município). Lei no 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei no 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). [S. l.]: Diário Oficial da Cidade de São Paulo, ano 61, n. 54, 23 mar. 2016.

SÃO PAULO (município). Nova UBS começa a ser construída no Grajaú. 2017. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/nova-ubs-comeca-a-ser-construida-no-grajau>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

-a-ser-construida-no-grajau>. Acesso em: 5 dez. 2022

SÃO PAULO (município). Para abrigar 1.290 famílias na Chácara do Conde | Subprefeitura Capela do Socorro | Prefeitura da Cidade de São Paulo. 2018a. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretaras/subprefeituras/capela_do_socorro/noticias/?p=87773>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – Lei nº 13.430/02. São Paulo, 2002.

SÃO PAULO (município). Prefeitura de São Paulo inaugura duas EMEFs no Grajaú. 2021a. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-inaugura-duas-emefs-no-grajau>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). Prefeitura e CDHU entregam mais 316 unidades no Conjunto Habitacional Chácara do Conde - Prefeito Bruno Covas | Secretaria Municipal de Habitação | Prefeitura da Cidade de São Paulo. 2022c. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/secretaria_executiva_do_programa_mananciais/noticias/index.php?p=328572>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). Prefeitura entrega urbanização e saneamento no Jardim União, na Zona Sul da capi-

tal. 2022a. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-entrega-urbanizacao-e-saneamento-no-jardim-uniao-na-zona-sul-da-capital>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). Primeiras unidades do Conjunto Habitacional Chácara do Conde serão entregues em dezembro. 2019a. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/primeiras-unidades-do-conjunto-habitacional-chacara-do-conde-serao-entregues-em-dezembro>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). PROGRAMA MANANCIAIS | Secretaria Municipal de Habitação | Prefeitura da Cidade de São Paulo. 2022b. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/secretaria_executiva_do_programa_mananciais/noticias/index.php?p=332560>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras Quadro Analítico: Itaim Paulista. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/QA-CS.pdf> Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). Um pouco de História: Cidade Dutra | Subprefe-

tura Capela do Socorro | Prefeitura da Cidade de São Paulo. 2010c. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/capela_do_socorro/noticias/?p=7348#:~:text=Cidade%20Dutra%20%C3%A9%20um%20dos>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). Um pouco de História: Guarapiranga | Subprefeitura Capela do Socorro | Prefeitura da Cidade de São Paulo. 2010a. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/capela_do_socorro/noticias/?p=7350>. Acesso em: 3 dez. 2022.

SÃO PAULO (município). Um pouco de História: Interlagos | Subprefeitura Capela do Socorro | Prefeitura da Cidade de São Paulo. 2010b. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/capela_do_socorro/noticias/?p=7349>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SHIMBO, Lúcia. Habitação social, habitação de mercado : a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo. São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, 2010.

STONE, Michael. “Shelter Poverty: The Chronic Crisis of Housing Affordability,”

New England Journal of Public Policy: Vol. 20: Iss. 1, Article 16. **2004**.

TIERNO, Rosane. A trajetória e os conflitos da construção legislativa da regularização fundiária de assentamentos informais. 2020. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, **2020**.

VIANA, Larissa. Chão, pó, poeira: a produção social do espaço a partir de ocupações recentes na cidade de São Paulo. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, University of São Paulo, São Paulo, **2020**.

WHATELY, Marussia. (org.) et al. Mananciais: uma nova realidade? Instituto Socioambiental, **2008**. 336 p.

YAMAGUTI, Rosana. A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). São Bernardo do Campo: Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, **2019b**. Disponível em: http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Dissertacao_RosanaYamaguti_revfinal.pdf. Acesso em 16. nov. 2021.

YAMAGUTI, Rosana. As ZEIS e o conceito de Habitação de Interesse Social: notas sobre sua aplicação no município de São Paulo. In: ANAIS XVIII En-

contro Nacional da ANPUR. Natal, **2019a**. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1425>. Acesso em 16. nov. 2021.

YAMAGUTI, Rosana. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo. In: FÓRUM SP 21 Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo. São Paulo, São Paulo, **2021**.

YIFTACHEL, Oren. Critical theory and “gray space”: Mobilization of the colonized, City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action, 13:2-3, 246-263, **2009**.

Índice de Imagens

Figura 01 – Encontro entre o empreendimento América do Sul e a cidade ao redor. Fonte: Google Maps p. 17

Figura 02 – Encontro entre a Ocupação Anchieta Grajaú e a cidade ao redor. Fonte: Google Maps p. 17

Figura 03 – Limite da cidade de São Paulo. Autoria: Keiny Andrade p. 21

Figura 04 – Divisão dos Lotes do Programa Mananciais. Fonte: Programa Mananciais p. 33

Figura 05 – Parâmetros urbanísticos das APRMs e a ZEIS-4 na Capela do Socorro. Fonte: Bocutti, 2018 p. 43

Figura 06 – Barragem na Rod. Anchieta que divide a Represa Billings. Fonte: neste [Link](#) p. 45

Figura 07 – Vista das margens da Represa Billings. Fonte: neste [Link](#) p. 45

Figura 08 – Clubes e sociedades esportivas identificados pelo MyMaps. Elaboração Própria p. 49

Figura 09 – Taxa de crescimento populacional ao ano. Fonte: SÃO PAULO, 2016 p. 53

Figura 11 – Porcentagem de maior incidência de crianças e idosos no território. Fonte: SÃO PAULO, 2016 p. 53

Figura 10 – Percentual de participação das faixas etárias de 14 anos e 60 e mais. Fonte: SÃO PAULO, 2016 p. 53

Figura 12 – IPVS nos grupos 5 e 6. Fonte: SÃO PAULO, 2016 p. 55

Figura 13 – Proporção de domicílios não conectados à rede geral de água e esgoto. Fonte: SÃO PAULO, 2016 p. 55

Figura 14 – Índice de espaço residencial. Fonte: SÃO PAULO, 2016 p. 55

Figura 15 – Localização dos empreendimentos de HIS em ZIIS-4 na Capela do Socorro. Fonte: BOCUTTI, 2018 p. 58

Figura 16 – Proporção de áreas de ZEIS-4 que possuem projetos de HIS segundo a PMSP em dezembro de 2016. Fonte: BOCUTTI, 2018 p. 59

Figura 17 – Perspectiva de Santo Amaro para o Grajaú com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth p. 65

Figura 18 – Perspectiva do Grajaú para Marsilac com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth p. 67

Figura 19 – Perspectiva do Grajaú para o centro de São Paulo com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth p. 69

Figura 20 – Circo Escola Grajaú. Fonte disponível neste [link](#). p. 71

Figura 22 – EMEF José Pegoraro. Fonte disponível neste [link](#). p. 71

Figura 21 – CEU Três Lagos. Fonte disponível neste [link](#). p. 71

Figura 23 – UBS Anchieta. Fonte: p. 71

Figura 24 – Avenida Belmira Marin. Fonte disponível neste [link](#). p. 74

Figura 26 – Estação Bruno Covas - Mendes - Vila Natal. Fonte disponível neste [link](#). p. 75

Figura 25 – Obras da futura Estação Varginha. Fonte disponível neste [link](#). p. 75

Figura 27 – Perspectiva da ZEIS04 07 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth p. 127

Figura 29 – Imagem satelital da ZEIS04 07. Fonte: Google Earth p. 127

Figura 28 – Perspectiva da ZEIS04 07 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth p. 127

Figura 30 – Processo de Ocupação da ZEIS-4 07. Fonte: Elaboração Própria. p. 130

Figura 31 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 08/2012. Fonte: Google Earth p. 133

Figura 32 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 09/2013. Fonte: Google Earth p. 133	Figura 41 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 09/2019. Fonte: Google Earth p. 140	Figura 50 – Folha de presença no mutirão para controle comum. Acervo do autor p. 151	Figura 60 – Casas embrião geminadas já em obras para expansão. Acervo do Autor p. 155
Figura 33 – Imagens da visita do prefeito Haddad e representantes da Sehab. 2015 Fonte: OLIVEIRA, 2021 p. 135	Figura 42 – Mapa do Tempo de ocupação. Fonte: OLIVEIRA, 2021 p. 143	Figura 52 – Casas embrião e suas etapas de construção indicadas sobre a planta de regularização fundiária (Plano Geral). Acervo do autor p. 151	Figura 63 – Remoção de telhas na demolição de um barraco. Acervo do autor p. 155
Figura 34 – Maquete disponibilizada na visita do prefeito Haddad e representantes da Sehab. 2015 Fonte: OLIVEIRA, 2021 p. 135	Figura 43 – Mapa do material das paredes. Fonte: OLIVEIRA, 2021 p. 143	Figura 51 – Escavação para concretagem da fundação. Acervo do autor p. 151	Figura 55 – Marcação para cálculo do nível da rua. Acervo do autor p. 155
Figura 35 – Atual sede. Acervo do autor p. 137	Figura 45 – Plano Geral para a Ocupação Anchieta. Fonte: OLIVEIRA, 2021 p. 146	Figura 53 – Planta da primeira versão da casa embrião e sugestão de expansão. Fonte: imagem concedida por Peabiru TCA p. 151	Figura 57 – Planta estrutural da casa embrião desenhada em giz. Acervo do autor p. 155
Figura 36 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 04/2014. Fonte: Google Earth p. 138	Figura 44 – Oficina com moradores. Fonte: OLIVEIRA, 2021 p. 146	Figura 62 – Remoção de telhas na demolição de um barraco. Acervo do autor p. 155	Figura 59 – Casa de 3 pavimentos construída em alvenaria na Ocupação Anchieta. Acervo do autor p. 155
Figura 37 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 08/2015. Fonte: Google Earth p. 138	Figura 46 – Horta ao redor da APP. Acervo do autor p. 147	Figura 54 – Corte representando a diferença entre níveis dos lotes e da rua. Acervo do autor p. 155	Figura 61 – Casa embrião finalizada. Acervo do autor p. 155
Figura 38 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 08/2016. Fonte: Google Earth p. 139	Figura 47 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 12/2020. Fonte: Google Earth p. 148	Figura 56 – Desenho mostrando o encontro entre vigas baldrame e sapata. Acervo do autor p. 155	Figura 64 – Perspectiva da ZEIS04 39 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth p. 159
Figura 39 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 08/2017. Fonte: Google Earth p. 139	Figura 48 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 11/2021. Fonte: Google Earth p. 148	Figura 58 – Uso da mangueira de nível. Acervo do autor p. 155	Figura 66 – Imagem satelital da ZEIS04 39. Fonte: Google Earth p. 159
Figura 40 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 12/2018. Fonte: Google Earth p. 140	Figura 49 – Imagem aérea da ZEIS-4 07 de 05/2022. Fonte: Google Earth p. 149		Figura 65 – Perspectiva da ZEIS04 39 com exagero vertical de 2,5x. Fonte: Google Earth p. 159

Figura 67 – Processo de Ocupação da ZEIS-4 39. Fonte: Elaboração Própria.
p. 162

Figura 68 – Bairro de jardim itajái.
Elaboração própria no My Maps Google
p. 164

Figura 69 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 09/2013. Fonte: Google Earth
p. 168

Figura 70 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 04/2014. Fonte: Google Earth
p. 168

Figura 71 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 08/2015. Fonte: Google Earth
p. 169

Figura 72 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 08/2016. Fonte: Google Earth
p. 169

Figura 73 – Opções de ordenamento viário para o Plano Popular.
Fonte: VIANA, 2020
p. 172

Figura 74 – Desenho final do Plano Popular. Fonte: VIANA, 2020
p. 172

Figura 75 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 06/2017. Fonte: Google Earth
p. 174

Figura 76 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 12/2018. Fonte: Google Earth
p. 174

Figura 77 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 09/2019. Fonte: Google Earth
p. 175

Figura 78 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 10/2020. Fonte: Google Earth
p. 175

Figura 79 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 07/2021. Fonte: Google Earth
p. 178

Figura 80 – Imagem aérea da ZEIS-4 39 de 05/2022. Fonte: Google Earth
p. 178

Figura 81 – Entrega das obras de Urbanização. Fonte disponível neste link, acesso em 05/12/2022 às 12h30
p. 179

Figura 82 – Escadaria. Acervo do autor
p. 179

Figura 84 – Centro do bolo com imagem aérea pós autourbanização.
Acervo do autor
p. 182

Figura 85 – Horta comunitária. Acervo do autor
p. 182

Figura 87 – Pracinha com quadra poliesportiva e equipamentos para exercício ao ar livre. Acervo do autor
p. 182

Figura 83 – Bolo de 9 metros para 9 anos de celebração. Acervo do autor
p. 182

Figura 86 – Campo de futebol. Acervo do autor
p. 182

Figura 88 – Barraco de madeirite encharcado em rua urbanizada. Acervo do autor
p. 182

Figura 89 – Perspectiva da ZEIS04 13 com exagero vertical de 2,5x.
Fonte: Google Earth
p. 185

Figura 91 – imagem satelital da ZEIS04 13.
Fonte: Google Earth
p. 185

Figura 90 – Perspectiva da ZEIS04 13 com exagero vertical de 2,5x.
Fonte: Google Earth
p. 185

Figura 92 – Processo de Ocupação da ZEIS-4 13. Fonte: Elaboração Própria.
p. 188

Figura 93 – Vista da construção da Chácara do Conde I. Fonte: Google Street View
p. 190

Figura 94 – Plano Geral de Diretrizes do Parque Linear Ribeirão Cocaia. Em destaque, o Jardim Mirna (conforme a imagem original) Elaboração: Sun Alex (SVMA / CPA / DPU)
p. 191

Figura 95 – Inserção do Conjunto Chácara do Conde I. Fonte: JAA Arquitetos
p. 192

Figura 96 – Foto aérea do Conjunto Chácara do Conde I. Fonte: JAA Arquitetos
p. 192

Figura 97 – Imagem aérea de 12/2008.
Fonte: Google Earth
p. 194

Figura 98 – Imagem aérea de 07/2012.
Fonte: Google Earth
p. 194

Figura 99 – Imagem aérea de 07/2016.
Fonte: Google Earth
p. 195

Figura 100 – Imagem aérea de 06/2017.
Fonte: Google Earth
p. 195

Figura 101 – Imagem aérea de 05/2018.
Fonte: Google Earth
p. 196

Figura 102 – Imagem aérea de 12/2018.
Fonte: Google Earth
p. 196

Figura 103 – Imagem aérea de 09/2019.
Fonte: Google Earth
p. 198

Figura 104 – Imagem aérea de 10/2020.
Fonte: Google Earth
p. 198

Figura 105 – Imagem aérea de 09/2021.
Fonte: Google Earth
p. 199

Figura 106 – Imagem aérea de 05/2022.
Fonte: Google Earth
p. 199

Figura 107 – Vista da rua. Acervo do autor
p. 203

Figura 109 – Planta da unidade habitacional com dois dormitórios. Acervo do autor
p. 203

Figura 110 – Foto do manual do proprietário entregue a cada unidade. Acervo do autor
p. 203

Figura 111 – Vista do banheiro e cozinha da unidade com dois dormitórios. Acervo do autor
p. 203

Figura 108 – Vista do jardim entre lâminas de um mesmo condomínio. Acervo do autor
p. 203

Figura 112 – Planta da unidade habitacional com três dormitórios. Acervo do autor
p. 203

Figura 113 – Vista da sala da unidade com dois dormitórios. Acervo do autor
p. 203

Figura 114 – Vista de um quarto da unidade com dois dormitórios. Acervo do autor
p. 203

Figura 115 – Perspectiva da ZEIS04 53 com exagero vertical de 2,5x.
Fonte: Google Earth
p. 205

Figura 117 – imagem satelital da ZEIS04 53. Fonte: Google Earth
p. 205

Figura 116 – Perspectiva da ZEIS04 53 com exagero vertical de 2,5x.
Fonte: Google Earth
p. 205

Figura 118 – Processo de Ocupação da ZEIS-4 53. Fonte: Elaboração Própria.
p. 208

Figura 119 – Desencontro de vias entre o empreendimento América do Sul e rua externa pré existente. Fonte: Google Maps
p. 210

Figura 120 – Imagem aérea de 07/2013.
Fonte: Google Earth
p. 212

Figura 121 – Imagem aérea de 09/2013.
Fonte: Google Earth
p. 212

Figura 122 – Implantação do empreendimento América do Sul. Fonte: Bocutti, 2018
p. 213

Figura 123 – Imagem aérea de 04/2014.
Fonte: Google Earth
p. 214

Figura 124 – Imagem aérea de 05/2015.
Fonte: Google Earth
p. 214

Figura 125 – Imagem aérea de 08/2015.
Fonte: Google Earth
p. 215

Figura 126 – Imagem aérea de 08/2016.
Fonte: Google Earth
p. 215

Figura 127 – Imagem aérea de 06/2017.
Fonte: Google Earth
p. 218

Figura 128 – Imagem aérea de 01/2020.
Fonte: Google Earth
p. 218

Figura 129 – Imagem aérea do empreendimento disponibilizada no Google Maps, 2019. Fonte: Emerson Luis Pereira Alves
p. 219

Figura 130 – Imagem do bolsão de estacionamentos disponibilizada no Google Maps, 2017. Fonte: Eliete Almeida
p. 219

Figura 131 – Perspectiva da ZEIS04 57 com exagero vertical de 2,5x.
Fonte: Google Earth
p. 223

Figura 133 – imagem satelital da ZEIS04 57. Fonte: Google Earth
p. 223

Figura 132 – Perspectiva da ZEIS04 57 com exagero vertical de 2,5x.
Fonte: Google Earth
p. 223

Figura 134 – Implantação do Projeto Cocaia. Fonte: apresentação feita em 21/10/2022 pela Coordenadora de Planejamento e Projetos em Mananciais (documento PDF)
p. 224

Figura 135 – Render de representação das tipologias a serem construídas no Projeto Cocaia. Fonte: apresentação feita em 21/10/2022 pela Coordenadora de Planejamento e Projetos em Mananciais (documento PDF)
p. 224

Figura 136 – Delimitação do terreno sobreposta aos perímetros da Lei de Zoneamento 16.402/16 e ZEIS-4 57 demarcada em preto. Elaboração própria
p. 225

Figura 137 – Processo de Ocupação da ZEIS-4 57. Fonte: Elaboração Própria.
p. 228

Figura 138 – Imagem aérea de 07/2013.
Fonte: Google Earth
p. 232

Figura 139 – Imagem aérea de 09/2013.
Fonte: Google Earth
p. 232

Figura 140 – Imagem aérea de 01/2014.

Fonte: Google Earth
p. 233

Figura 141 – Imagem aérea de 08/2015.

Fonte: Google Earth
p. 233

Figura 142 – Imagem aérea de 12/2018.

Fonte: Google Earth
p. 234

Figura 143 – Imagem aérea de 09/2019.

Fonte: Google Earth
p. 234

Figura 144 – Imagem aérea de 10/2020.

Fonte: Google Earth
p. 235

Figura 145 – Imagem aérea de 06/2021.

Fonte: Google Earth
p. 235

Figura 146 – Imagem aérea de 05/2022.

Fonte: Google Earth
p. 236

Figura 147 – Vista da ZEIS-4 57 ao fundo

desde a Chácara Hamada
(ZEIS-4 49), no Jardim Mirna.

Acervo do autor

p. 236

Figura 148 – Portão de acesso às obras

na ZEIS-4 57. Acervo do autor

p. 238

Figura 150 – Obras de fundação na ZEIS-

4 57. Acervo do autor

p. 238

Figura 149 – Obras na ZEIS-4 57 e

Conjunto Chácara do Conde I

ao fundo. Acervo do autor

p. 238

Figura 151 – Obras na ZEIS-4 57 e

loteamentos ao fundo.

Acervo do autor

p. 238

Figura 152 – Justaposição dos processos

de ocupação. Fonte:

Elaboração Própria.

p. 242

Figura 153 – Taxa de desemprego no

Brasil: Evolução histórica.

[Quinquênio indicados pelo autor] Fonte: Elaboração FGV
IBRE com dados da Pnad e da
Pnad Contínua

p. 245

Figura 154 – Evolução do PIB per capita

no Brasil. [Quinquênio
indicados pelo autor] Fonte:
Gazeta do Povo, 2022

p. 245

Figura 155 – Imagem aérea de setembro

de 2013 com numeração
das ZEIS-4 indicada e setas
apontando para os terrenos
em que foram identificadas
ocupações. Fonte: Google
Earth

p. 248

Figura 156 – Limite da cidade de São

Paulo. Autoria: Keiny Andrade

p. 255

Índice de Mapas

Mapa 01 – Região Metropolitana de São Paulo. Elaboração Martim Furtado Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; IDESP p. 23

Mapa 02 – Expansão Urbana da Região Metropolitana de São Paulo. Elaboração Martim Furtado Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; IDESP p. 25

Mapa 03 – Administração da Região Metropolitana de São Paulo. Elaboração Martim Furtado Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; IDESP p. 27

Mapa 04 – Localização das ZEIS-4 nas APRMs na Capela do Socorro. Fonte: Bocutti, 2018 p. 43

Mapa 05 – Cidade entre lagos. Elaboração Martim Furtado Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; IDESP; TOPODATA p. 47

Mapa 06 – Inserção da Subprefeitura da Capela do Socorro. Elaboração Martim Furtado Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 51

Mapa 07 – Inserção Miolo de ZEIS-4 no Grajaú. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 63

Mapa 08 – Inserção Miolo de ZEIS-4 no Grajaú. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 73

Mapa 09 – Transporte público na Capela do Socorro. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 77

Mapa 10 – Transporte Público no Miolo de ZEIS-4. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 79

Mapa 11 – Expansão da Mancha Urbana. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 83

Mapa 12 – Expansão da Mancha Urbana. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 85

Mapa 13 – Tipo de Quadra Fiscal. Elaboração: Martim Furtado. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 89

Mapa 14 – Tipo de Setor Fiscal. Elaboração: Martim Furtado. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 91

Mapa 15 – Estrutura Fundiária Sobreposição. Elaboração: Martim Furtado. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 93

Mapa 16 – Cenário Habitacional. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 101

Mapa 17 – Renda em Salários Mínimos. Elaboração: Martim Furtado. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; IBGE p. 103

Mapa 18 – Renda em Salários Mínimos. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; IBGE p. 105

Mapa 19 – PDE 2014 - Macrozonas. Elaboração: Martim Furtado. Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 107

Mapa 20 – PDE 2014 - Macroáreas. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 109

Mapa 21 – LPUOS 2016 - Zoneamento.
Elaboração: Martim Furtado.
Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 111

Mapa 22 – LPUOS 2016 - Zoneamento.
Elaboração: Martim Furtado.
Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 113

Mapa 23 – ZEIS-4 sobre Bacias Hidrográficas. Elaboração: Martim Furtado Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 115

Mapa 24 – ZEIS-4 sobre Microbacias Hidrográficas. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 117

Mapa 25 – Mapa de comparação da demarcação das ZEIS-4 pelo Plano Diretor Estratégico de 2002 e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016. Elaboração Própria. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google Satelite p. 119

Mapa 26 – Inserção ZEIS-4 Perímetro 7 Ocupação Anchieta.
Elaboração: Martim Furtado.
Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 129

Mapa 27 – Inserção ZEIS-4 Perímetro 39 Jardim da União. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 161

Mapa 28 – Inserção ZEIS-4 Perímetro 13 Conjunto Habitacional Chácara do Conde.
Elaboração: Martim Furtado.
Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 187

Mapa 29 – Inserção ZEIS-4 Perímetro 53 Conjunto Habitacional América do Sul. Elaboração: Martim Furtado. Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 207

Mapa 30 – Inserção ZEIS-4 Perímetro 57 Terreno do Projeto Cocaia.
Elaboração: Martim Furtado.
Dados: Prefeitura Municipal de São Paulo; Google; Centro de Estudos da Metrópole USP; p. 227



Trabalho Final de Graduação apresentado para
a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo.

Orientação: Profa. Dra. Luciana de Oliveira Royer

Orientando: Martim Ferraz Costa Furtado

martim.urbarq@gmail.com