



# OCUPAÇÃO ANCHIETA

Conflitos e experiências na luta por moradia



# Ocupação Anchieta: conflitos e experiências na luta por moradia

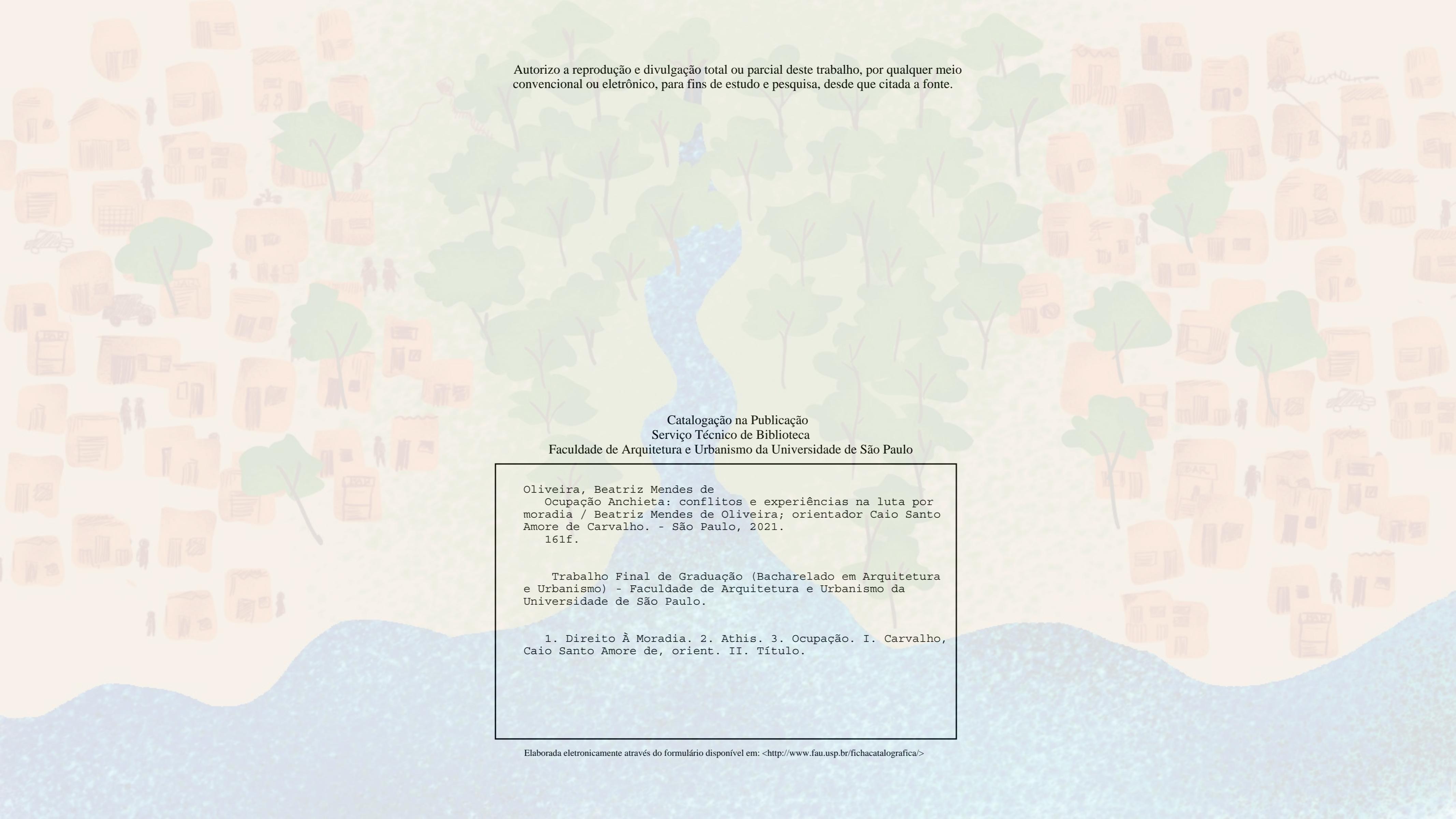
Anchieta Occupation: conflicts and  
experiences in the fight for housing

**Beatriz Mendes de Oliveira**

Trabalho Final de Graduação do curso de arquitetura  
e urbanismo apresentado à Faculdade de Arquitetura  
Urbanismo e da Universidade de São Paulo

Orientação: Profº Drº Caio Santo Amore

São Paulo, Fevereiro, 2021



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.

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

Oliveira, Beatriz Mendes de  
Ocupação Anchieta: conflitos e experiências na luta por  
moradia / Beatriz Mendes de Oliveira; orientador Caio Santo  
Amore de Carvalho. - São Paulo, 2021.  
161f.

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

1. Direito À Moradia. 2. Athis. 3. Ocupação. I. Carvalho,  
Caio Santo Amore de, orient. II. Título.

# Resumo

Este trabalho aborda a trajetória da Ocupação Anchieta e seus moradores na luta por direito à moradia. Relata os processos de ocupação, conflito fundiário e as estratégias de resistência que o Movimento Anchieta adotou e adota para manter a ocupação ao longo de seus 7 anos de existência, e traz reflexões sobre as perspectivas de consolidação e regularização fundiária no território. A gleba onde se encontra a ocupação é propriedade do Instituto Anchieta Grajaú (IAG), uma ONG que realiza trabalhos sociais no bairro e está inserida no mesmo terreno da ocupação. A partir de 2013 o IAG abriu um processo de reintegração de posse contra a ocupação, o qual não foi executado devido à abertura de diálogo entre os ocupantes do terreno e os proprietários. Hoje a ocupação recebe auxílio da Assessoria técnica Peabiru e da Universidade de Michigan para elaboração de um projeto de urbanização e regularização fundiária e negociação com o IAG e com o Poder público para a resolução do conflito fundiário e consolidação do assentamento.

# Abstract

This work addresses the trajectory of the Anchieta Occupation and its residents in the fight for the right to housing. It portrays the processes of invasion, land conflict and resistance strategies that the Anchieta Movement has adopted and adopts to maintain the occupation throughout its 7 years of existence and brings reflections on the prospects for consolidation and land regularization in the territory. The land where the occupation is located is owned by the Anchieta Grajaú Institute (IAG), an NGO that does social work in the neighborhood and is located on the same site as the occupation. As of 2013, the IAG opened a repossession action against the occupation, which was not carried out due to the opening of negotiations between the occupants of the land and its owners. Today, the occupation receives assistance from the Peabiru Technical Advisory and the University of Michigan on the elaboration of a project of urbanization, land regularization and negotiation with the IAG and the Government for the resolution of the land conflict and consolidation of the settlement.



**“Enquanto morar for um privilégio,  
ocupar é um direito”**

# Agradecimentos

Quero agradecer à meu pai Alvino, e minha mãe Ana, por todo amor, cuidado e apoio em todas as minhas decisões e escolhas, tornando possível me dedicar aos estudos e chegar até aqui. Por tudo.

Ao meu orientador Caio, pelas orientações sempre tão precisas e acolhedoras, e por todas as trocas e reflexões ao longo deste processo.

À Karina Leitão, minha orientadora no TFG I, por cada discussão, crítica e apoio, acadêmico e pessoal, não só no TFG mas ao longo de toda a graduação, fazendo do labhab também um espaço acolhedor.

À Catarina Pinheiro por ter me apresentado à extensão universitária, me ensinado a ver o mundo com um olhar mais doce, e por todo o carinho e suporte nos mais diversos projetos. (Minha graduação teria sido mais difícil sem você)

Ao grupo extensionista da Brasilândia e aos Caetés por toda a vivência, formação política,

amadurecimento e prática. Por terem me mostrado uma outra graduação, paralela aos estúdios e salas de aula, mais próxima da realidade, com tanto a ensinar.

Às Melhores Pessoas, por cada aula, trabalho em grupo, almoço no bandejão e risada e parceria ao longo destes sete anos de amizade.

Ao Daniel Matos, por ser um professor incrível.

À Peabiru por todo apoio e liberdade institucional que eu pude desfrutar neste ultimo ano. E às pessoas da Peabiru, em especial à Cintia, Nunes, Ivaloo, Rosane e Joel por terem sido uma equipe maravilhosa em todo o processo dentro e fora do Anchieta.

À associação de Moradores Anchieta Grajaú por toda abertura e acolhimento ao longo destes anos e pela generosidade em ceder imagens e histórias tão fundamentais para este trabalho, em especial à Beth, Jenny, Anderson, Moacir e Abelha, sempre tão presentes nesse processo.

Agradeço também à Thaís pela enorme paciência e cuidado em todas as leituras e conversas. À Jayne e Camila por toda ajuda na confecção deste caderno de TFG. Ao Felipe, Artur, Débora, Martin, Ana Moraes, Flávia Tadim, Sariana, e Lei Lei por toda a ajuda ao longo deste processo.

E ao Evandro, por toda paciência, trocas, debates, críticas. Por todo companheirismo, apoio e amor. Cada texto aqui tem um dedo seu, ainda que indiretamente.

A todos o meu muito obrigado.

# O I T R A M Á S U S

## 1- ANCHIETA E A LUTA POR MORADIA

O Anchieta no contexto da metrópole.....	13
Histórico e organização popular.....	18
Negociação: Ninguém sai. Essa é a premissa.....	32
Plano Popular.....	35
O projeto da Peabiru - premissas e metodologia.....	39
Assembleias, oficinas e grupos de trabalho.....	42
Levantamento Socioeconômico.....	44
Características socioeconômicas e dados físicos.....	52

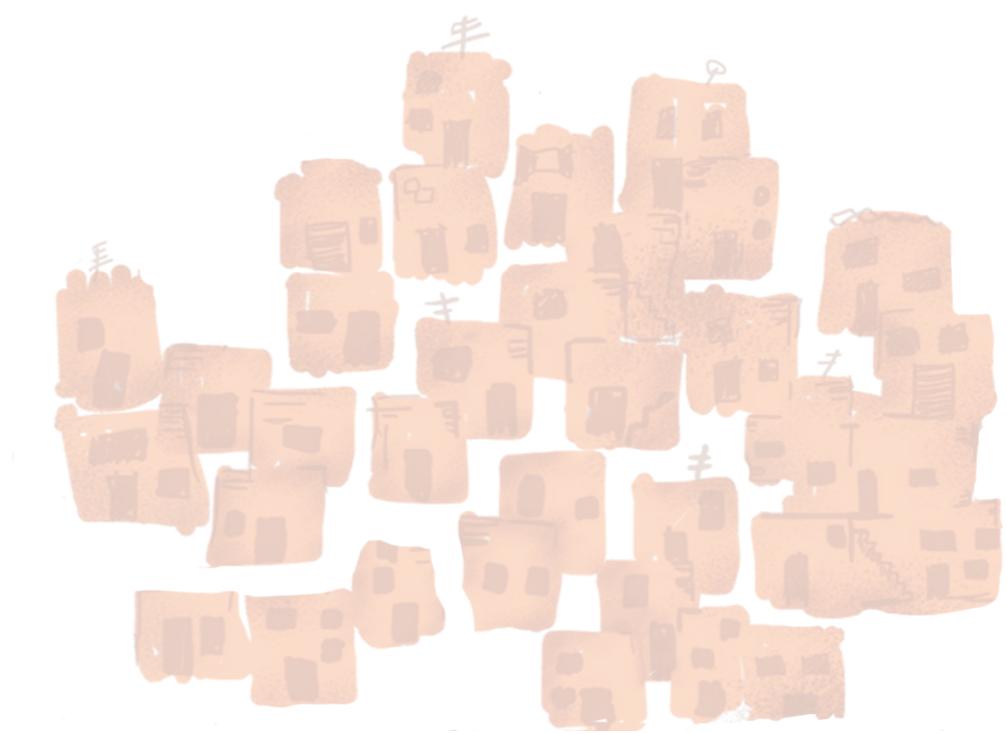


## 2- MEIO AMBIENTE E LEGISLAÇÃO

O conflito entre a política Urbana e Ambiental.....	76
Os mananciais em São Paulo: formação e implicações.....	86
APRM-Billings e a legislação incidente na área.....	93

## 3- AUTOURBANIZAÇÃO: REFORMA URBANA COM AS MÃOS

Os conflitos e as diretrizes de ação.....	102
Da conclusão do levantamento ao desenho do modelo.....	106
Plano Geral: um instrumento para a Ocupação.....	121
Das ações junto ao poder público.....	131
Das ações junto aos moradores.....	136
Das ações junto ao IAG.....	144
Perspectivas e considerações finais.....	148
Bibliografia.....	151





# Introdução

Trabalhar com um objeto concreto como tema de TFG não é uma tarefa muito simples. Quando esse objeto é ao mesmo tempo seu trabalho e estudo, as camadas de envolvimento se misturam e tornam os limites entre prática profissional e produção acadêmica nebulosos. Este trabalho final de graduação é uma sobreposição de interesses e oportunidades e, por ser assim, se coloca como uma reflexão que dialoga com a prática, se remodelando do começo ao fim desse um ano e meio em desenvolvimento, com idas e vindas, readequações, redefinição de expectativas, quase como um reflexo da prática profissional, se tornando um processo ao mesmo tempo turbulento e rico.

No início de 2019 me juntei à equipe da Assessoria Técnica Peabiru TCA, como estagiária, para trabalhar no projeto de um empreendimento habitacional de interesse social na Santa Cecília, bairro da zona central da cidade de São Paulo. Após mudanças nas dinâmicas internas passei a transitar entre alguns projetos, até que em agosto do mesmo ano a Peabiru

começou a trabalhar para a Ocupação Anchieta no desenvolvimento de um plano de urbanização do assentamento, localizado no distrito do Grajaú, na zona sul de São Paulo, com cerca de 1000 famílias vivendo em situação precária. Com o passar do tempo deixei de atuar nas demais frentes de trabalho e me voltei completamente para a Ocupação Anchieta, passando a participar de todas as etapas do trabalho: das reuniões e assembleias, dos trabalhos de campo e das etapas de planejamento, que iam da elaboração de mapas ao desenho de ruas, lotes e casas. Decidi que esse seria meu tema de TFG, uma vez que, por estar inserida no projeto, conseguia acompanhar as dinâmicas com mais facilidade e poderia abordar temas que me são caros, como a luta por moradia, a organização popular, preservação ambiental e a arquitetura como ferramenta técnica de construção do direito à cidade, através desse caso concreto. Este texto é uma junção de prática, reflexão e pesquisa, desenvolvidos de forma não linear ao longo dos meses de trabalho, com contradições entre a idealização e a realidade, entre a regularidade e a informalidade, com quebras de expectativas no

percurso da construção de um trabalho coletivo e popular. Parte do material apresentado aqui é resultado do processo de trabalho desenvolvido pela equipe da Peabiru e, por consequência, também por mim. É importante destacar aqui a figura do meu orientador, Caio, que além de professor é também um colega de equipe e que, por também estar envolvido no processo, partilhou comigo todos esses percursos, reflexões e aprendizados.

O intuito deste trabalho, entretanto, não é apresentar os resultados obtidos até aqui pela Peabiru, mas sim, a partir deles, discutir e refletir sobre as estratégias que o Movimento Anchieta – formado pelos moradores e atualmente organizado em uma associação – tem tomado para a consolidação da área, nos âmbitos material – das transformações urbanas, da provisão de infraestrutura até as melhorias habitacionais – e legal, e como esses avanços são afetados e afetam a questão ambiental, dado que o assentamento está localizado na Área de Proteção da Região dos Mananciais da Represa Billings (APRM-B). Famílias que vivem em assentamentos precários, em condições de extrema vulnerabilidade social, com pouco ou nenhum acesso à infraestrutura urbana qualificada, constituem grande parcela da população que habita as metrópoles brasileiras.

Segundo estimativa do IBGE, em 2019, havia 5.127.747 milhões de domicílios ocupados em 13.151 mil aglomerados subnormais<sup>1</sup> no país. Sabemos que, assim como o Anchieta, existem muitos outros assentamentos em São Paulo com as mesmas condições de precariedade habitacional, ou seja, desprovidos de saneamento básico, infraestrutura urbana e segurança na posse, porém, com o agravante da ausência de qualquer tipo de acompanhamento técnico que os possa auxiliar no processo de luta por urbanização, regularização e consolidação.

A prática de projeto e o processo de trabalho de arquitetos e assistentes sociais neste contexto das chamadas “ocupações jovens” é desenvolvido em regimes de urgência, em meio à ausência de recursos e políticas públicas para urbanização, regularização, construção ou melhorias das casas, que viabilizem um acompanhamento técnico de qualidade. As contradições existentes no projeto que consolida uma ocupação habitacional em área de proteção aos mananciais também serão discutidas aqui, partindo do entendimento de que a produção da casa e da cidade como ela é – no contexto do capitalismo periférico, majoritariamente autoconstruída e irregular – não existe sem tais contradições, as quais se sobrepõem em diversas esferas da atuação profissional e cidadã

1-Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros.

dos agentes que produzem o espaço. Sabemos também que a noção de legalidade é construída histórica e politicamente e que se transforma na medida em que os agentes sociais têm mais ou menos voz política, sendo, portanto, uma esfera essencialmente conflituosa e em constante disputa.

Habitação e sustentabilidade<sup>2</sup>, do ponto de vista ambiental, ecológico e econômico, devem ser temas afins e consonantes, que trabalhem juntos no desenvolvimento de cidades, visando um menor impacto ambiental e um ganho na qualidade de vida para a população, entendendo que a dicotomia hoje colocada nas agendas ambientais e habitacionais em nada tem avançado na construção de políticas públicas que possam gerir nossos recursos naturais e a vida em sociedade com maior ganho para os cidadãos. Entender as ocupações na sua dimensão política é entender os cidadãos como sujeitos da sua própria realidade, que morar e ocupar é um direito, constitucionalmente garantido, pelo qual se deve lutar.

Para abordar essas questões o trabalho se estrutura em três capítulos, o primeiro, abordando o contexto de inserção da ocupação Anchieta, sua formação e sua caracterização; o segundo, voltado para a discussão sobre os

conflitos ambientais e fundiários incidentes no caso da Ocupação; e o terceiro, que aborda mais especificamente as estratégias tomadas pelo movimento para a consolidação e regularização da ocupação, descrevendo as experiências e conflitos decorrentes de tais processos.

2-O conceito de sustentabilidade é utilizado segundo Acserald, cujo entendimento perpassa por uma condição de transformações sociais e econômicas redistributivas. (Fujita, 2010)



# 1- ANCHIETA E A LUTA POR MORADIA

# O Anchieta no contexto da metrópole

Com um cenário de crise econômica, crescente desemprego e a necessidade de morar no sistema capitalista, a problemática das ocupações tem tomado um papel central na discussão urbana. O déficit habitacional – que espelha a necessidade intuitiva e imediata de produção de novas unidades habitacionais – chegava em 2017 aos 7,78 milhões no Brasil (FGV 2017). Em São Paulo, a maior metrópole brasileira, com uma população de 12,18 milhões de habitantes, as necessidades habitacionais se materializam nas mais diversas formas. Favelas, loteamentos com irregularidades jurídico-fundiárias, urbanas e edilícias, conjuntos habitacionais construídos pelo Estado, ocupações de edifícios vazios em áreas consolidadas e de áreas verdes desprotegidas ou glebas em áreas periféricas são algumas dessas formas de moradia que materializam a luta do povo paulistano e caracterizam o espaço urbano da cidade.

A precariedade habitacional passa pela negação de direitos constitucionais. Vai da insegurança na posse, da dificuldade de acesso à água potável,

da ausência de coleta de esgoto, do acesso à energia elétrica ou coleta de lixo regular, da insalubridade, alagamentos e outros mais diversos problemas como o risco à vida, seja ele estrutural – em ocupações de prédios vazios e abandonados- ou ambiental- em áreas de risco, geralmente em encostas e mananciais. Neste contexto, de ausência de políticas públicas que garantam habitação popular bem localizada, resulta em crescimento da cidade e avanço da mancha urbana sobre recursos ambientais. Parte da população mais pobre é levada a alocar-se em áreas precárias e com fragilidade ambiental, geralmente próximas à mananciais, desprovidas de infraestrutura, gerando com esse tipo de ocupação diversos problemas ambientais, fundiários e urbanos.

Não é algo inédito na história das nossas cidades que ocupações irregulares surjam em glebas rurais. Historicamente, a negação do direito à cidade que recai sobre os mais pobres tem sido um motor de expansão urbana irregular sobre áreas ambientais, também quando analisamos a história recente da cidade de São Paulo. O alto

preço da terra e os baixos salários geram um valor imobiliário com o qual a classe trabalhadora não pode arcar e força os trabalhadores a avançarem sobre áreas baratas com algum grau de fragilidade ambiental. (MARTINS, 2007) As ocupações populares e a autoconstrução são, historicamente, a forma pela qual a classe trabalhadora tem acessado a habitação, uma vez que as políticas de distribuição de terras e de financiamento ou provisão habitacional nunca se mostraram suficientes para suprir as demandas existentes num país marcado pela desigualdade social, em que a posse da terra sempre foi negada à essa população pelo próprio Estado (BONDUKI, 2014). Segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, 11,4 milhões de pessoas viviam em áreas denominadas aglomerados subnormais, um número sabidamente subestimado, ainda mais quando consideramos a condição de renda das famílias brasileiras, onde 45% dos domicílios mantêm rendas de até 3 salários mínimos<sup>3</sup> (AMORE; LEITÃO, 2019).

Alojando-se nesses espaços de “não cidade” (mas que são a nossa cidade), a classe trabalhadora tem se estabelecido nas periferias das principais capitais brasileiras<sup>4</sup>, forjando uma cidade ocupada e autoconstruída, como forma de resistência num contexto de produção da cidade

3- Ver Amore, Leitão sobre dados do PNAD, 2015

4- A formação das grandes cidades brasileiras, como é o caso de São Paulo, tem uma importante transformação a partir da década de 1950 onde temos em escala nacional, a mudança de um modelo econômico agrário exportador para urbano e fabril (Oliveira, 1978). Neste processo de industrialização atrasado ( Maricato, 1979), as cidades se tornam polo de atração para uma massa de trabalhadores que vêm nela uma oportunidade de melhorar de vida. A Partir dessa industrialização a baixos salários a cidade passa a não acomodar a demanda habitacional gerada pelo movimento de migração dos trabalhadores, e sem uma política habitacional de escala nacional que servisse à essa classe, a construção de loteamentos nas periferias da cidade, com lotes irregulares e clandestinos (MAUTNER, 2000), com casas vendidas a longas prestações por grileiros, era a alternativa para os que pouco podiam pagar, sobrando as favelas e ocupações como única alternativa possível àqueles que não podiam arcar com o custo da moradia na cidade (ZUQUIM, 2012).

Figura 01. Ocupação Anchieta, 2019  
Fonte: imagem da autora



altamente segregador. Não à toa, estas áreas são fortemente marcadas por uma morfologia urbana que denuncia suas irregularidades, e a medida em que se estabelecem, - e recebem camadas de intervenção e melhoramentos- são absorvidas por essa cidade que antes as negou, em um processo<sup>5</sup> que transforma as cidades brasileiras em “pequenas ilhas de moradia regular e adequada em meio a um mar de irregularidade e precariedade”. (CARDOSO, 2016).

A ocupação Anchieta, na Zona Sul, a sudeste da estação Grajaú da CPTM, surge nessa lógica, como uma resposta à emergência, como uma espécie de acampamento em propriedade alheia que vai aos poucos substituindo a vegetação remanescente por casas, acessando precariamente a infraestrutura e se consolidando como o espaço de moradia de mais de mil famílias. Com pouco mais de sete anos e com essas características físicas, a Anchieta-Grajaú é considerada uma ocupação jovem. O local, que foi ocupado em 2013, era repleto de vegetação de mata atlântica e vinha sendo preservado até então pelo IAG. O Instituto mantém suas atividades de atendimento a crianças e adolescentes em uma ocupação restrita da gleba. Hoje, na ocupação, residem aproximadamente 1100 famílias, desprovidas de condições mínimas de habitabilidade e

5-Sobre o processo de formação das cidades brasileiras e da formação da periferia na dinâmica de produção da cidade capitalista, ver Oliveira, 1978

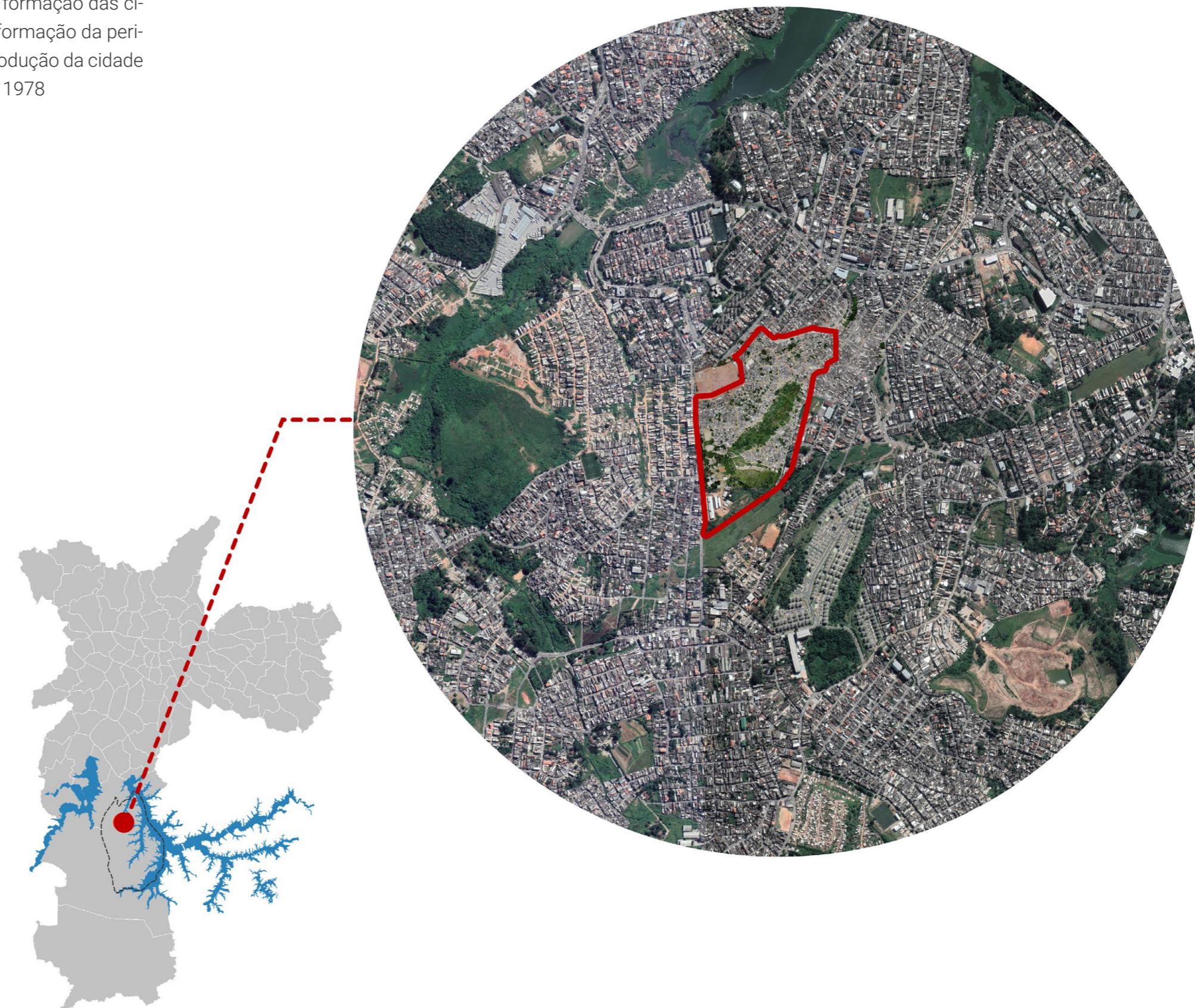


Figura 02. Localização da Ocupação Anchieta na cidade.  
Elaborado pela autora  
Fonte: Geosampa, Google Satélite

saneamento básico. Nessas condições, sem a coleta regular de lixo, é comum as queimas pelos moradores; o esgoto é solucionado em fossas rudimentares (água negra) ou corre pelas ruas sem drenagem (água cinza) para o córrego que atravessa o assentamento e que está na bacia da represa Billings<sup>6</sup>.

As casas também se encontram em situação precária. Quase a totalidade das habitações são de madeira – em partes por condições financeiras e em partes pela insegurança na posse que impede as famílias de consolidar suas construções. Nessa situação, hoje, vivem cerca de 700 crianças no assentamento, a população total é estimada em 3 mil pessoas (PEABIRU, 2019). Sem arruamento, calçada ou parcelamento do solo regular<sup>7</sup>, as edificações encontram-se num emaranhado de vielas e travessas, com tamanhos de casa que vão de cômodos unitários a sobradinhos, sem uma definição do lote. Com a chegada constante de moradores, os espaços livres nos interstícios das casas se tornam cada vez mais insuficientes e as habitações que antes tinham uma maior salubridade vão paulatinamente sendo confinadas por novas construções. Algo que assume a forma de um quebra-cabeça de casas em constante mutação, e torna a urbanização do assentamento uma tarefa mais difícil a cada

dia em que não se concretiza. A luta enfrentada pelos moradores parece se voltar para uma outra construção do espaço: não querem morar numa favela. Querem morar num bairro, com lotes, ruas, água, luz e esgoto encanado, querem ter um endereço, querem morar na cidade.

Existe uma disputa de temas a serem cunhados para definir o assentamento. Se por um lado o termo “ocupação” vinha sendo utilizado por Movimentos Populares na disputa da narrativa com a grande mídia e setores conservadores que insistem em se referir a esses territórios como “invasões”, associadas a um imaginário de ilegalidade, de marginalidade, crime e perigo e a pessoas “mal intencionadas”, por outro a ideia de “ocupação” também já não tem significado único. Podem ser promovidas por movimentos populares em prédios ociosos ou terrenos abandonados como forma de pressão e moeda de troca para reivindicações junto ao poder público, bem como podem ser realizadas visando a permanência e consolidação por meio de melhorias progressivas e conquistas da segurança na posse. Em ocupações de terrenos, é comum a associação com o termo ou forma favela, mas, segundo Boulos (2012), nem toda ocupação produz favela. A atribuição colocada pelo autor no termo favela estaria ligada a uma desorganização por parte dos moradores e à

6-A área da Ocupação Anchieta está na área de proteção aos Mananciais da Billings (APRM-B), pertencendo à área de contribuição direta de escoamento difuso Varginha/Cocaia

7-Aqui sem parcelamento do solo nos moldes formais da cidade, uma vez que existe uma divisão dos terrenos e lotes realizada pelos próprios moradores, ora dividida por cerca e muro, ora pela própria unidade da casa.

ausência de um movimento capaz de organizá-los para realizar a “reforma urbana com as próprias mãos”. O autor aqui atribui a essa organização as conquistas do ponto de vista social e morfológico, que diferem tais ocupações realizadas por movimentos sociais de uma “favela comum”.

A ocupação Anchieta é um desses casos que pretende se consolidar e recorre aos instrumentos jurídicos e técnicos pertinentes para tal, ainda que possa ser interpretada pela literatura como uma favela ainda jovem. Na prática, não há uma diferenciação significativa que a impeça de ser caracterizada como tal.

Observar as camadas de intervenção e as posturas e posicionamentos que as lideranças locais têm assumido frente a suas possibilidades, traz luz sobre a configuração e organização interna do assentamento. Ao contrário da generalização, cada assentamento tem diversos interlocutores e agentes que atuam em seu território, e torna-se objeto de disputa de narrativas que servem a diversos interesses. O termo ocupação reforça um caráter político de luta e resistência por parte da população ocupante, enquanto termos como invasão e favela são usados para deslegitimizar a ocupação e colocá-la como sinônimo de um

espaço desprovido de sentido, de qualidades e de tudo que é atribuído apenas ao espaço formal, mascarando a organização popular existente nesses espaços.

É através na organização popular local e articulação com parceiros – defensoria pública, ONGS, associações e movimentos de moradia de caráter regional – que a Ocupação Anchieta tem encontrado a possibilidade de resistir e pautar melhorias. Hoje, a associação de moradores Anchieta tem lutado para construir um projeto de regularização fundiária e urbanização popular. Sem a provisão do Estado, mas com diversos parceiros, a Ocupação tem conquistado avanços na direção da consolidação do assentamento e da sua inserção na cidade, legal e morfologicamente, num processo de negociações que será aprofundado adiante.

Figura 03. Anchieta, 2019  
Fonte: imagem da autora



# Histórico e organização popular

A ocupação Anchieta é uma ocupação jovem<sup>8</sup>. Seus primeiros moradores chegaram ao local em 27 de julho de 2013, quando emergiam diversos processos de levante popular frente à conjuntura colocada até então. Foi neste ano que ocorreram, em São Paulo e em todo o país, as Jornadas de Junho, consecutivas manifestações inicialmente organizadas para contestar o aumento das tarifas de ônibus e metrô, que naquele momento custavam 3,20 em São Paulo. A reivindicação por melhorias se expandiu quando as manifestações tomaram as ruas pautando mudanças no transporte público, saúde, educação, dentre outras bandeiras, num movimento sem lideranças políticas claras que levou as massas às ruas para exigir transformações sociais. É neste momento que surgem 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 (GOMES, 2013). No mesmo ano, além da Anchieta, outras 9 ocupações se estabeleceram no distrito do Grajaú, lideradas por movimentos sociais, com o objetivo de

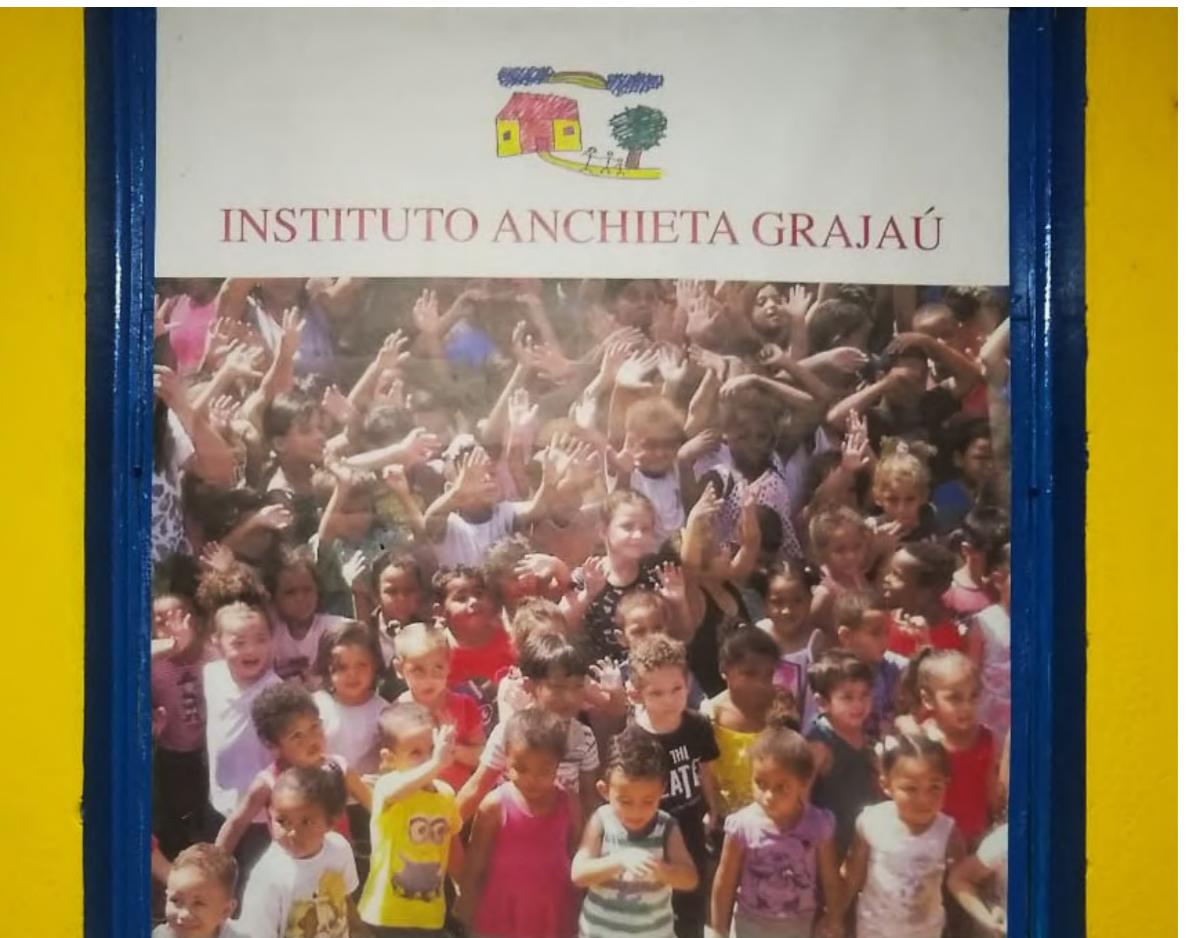
garantir opções acessíveis de moradia para os habitantes mais pobres da cidade (Gomes, 2013, apud University of Michigan, 2017).

Segundo entrevista com Bela - moradora da ocupação e ex integrante da diretoria da associação que terá a identidade preservada assim como os demais moradores entrevistados- a ideia surgiu de dois jovens, Igor e Eduardo, que ao verem o terreno vazio, e tomados pelos exemplos das demais ocupações, mobilizaram seus familiares e sugeriram a ocupação do espaço. Esta inicialmente se deu com barracos de madeira e lona, nos quais os ocupantes faziam vigílias constantes, e com o aparente sucesso da ocupação, sem repressão policial, a mesma cresceu, atraindo muitos moradores do próprio bairro.

A gleba onde está localizada a Ocupação Anchieta possui cerca de 220 mil metros quadrados de terreno, e sobre a área incide a legislação de proteção e recuperação aos mananciais da represa Billings (APRM-B, segundo a lei Estadual Nº13.579/2009). É

8-Ocupações caracterizadas por alto grau de vulnerabilidade social e baixa consolidação, normalmente com ausência de saneamento básico, condições mínimas de habitabilidade e alto risco de remoção, geralmente com menos de 10 anos de existência. A definição se ancora numa leitura de ocupações surgidas na última década, e que parecem ter algum grau de articulação política entre si, dentro da metrópole de São Paulo. Ver em Amore, 2018. No debate sobre sua caracterização pode se enquadrar nos termos do IBGE em aglomerados subnormais ou assentamentos informais segundo o plano municipal de habitação, não existindo hoje uma definição específica que abarque as diferenciações entre os graus de precariedade e consolidação dos assentamentos irregulares no brasil. Ver mais em Cardoso, 2014.

uma ZEIS tipo 4 de acordo com Plano Diretor Estratégico e o Zoneamento municipal, sendo considerada um vazio com prioridade para produção de habitação de interesse social, mas que não pode atender a famílias de maneira ampla, devendo estar associada a ações de urbanização nas áreas de proteção dos mananciais. Esse enquadramento legal e essa série de restrições implicam em baixo potencial construtivo e em procedimentos de atendimento que dependem dos órgãos públicos de nível municipal e estadual, impedindo uma ampla exploração pelo mercado imobiliário. A área de proteção aos mananciais foi definida em 1975, pela Lei de Proteção aos Mananciais (LPM) nº 898/75 e desde então restringe os usos na área incidente como forma de preservar a qualidade das águas das represas Billings e Guarapiranga. Em decorrência disso, a terra, que havia sido comprada pela Cyrela para construção de empreendimentos habitacionais, foi doada em 1997 para o IAG, uma vez que a empresa não poderia realizar ali suas intenções iniciais de promover um empreendimento economicamente viável (UNIVERSITY OF MICHIGAN, 2017). O Instituto passou então a usar o espaço para promover suas atividades e hoje, sobre a presidência do arquiteto Roberto Loeb, atua na região promovendo atividades voltadas a crianças e adolescentes no contra turno escolar,



Figuras 04 e 05. IAG, 2020  
Fonte: imagens da autora

com convênios com as secretarias de educação e desenvolvimento social, além de oferecer refeições para aproximadamente 700 crianças que residem nas proximidades.

A área da Ocupação em si possuía originalmente cerca de 136 mil metros quadrados de Mata Atlântica primária, dos quais boa parte foi desmatada em função da chegada de novos moradores. Dentro do território se encontra ainda a nascente de um córrego que desagua no braço Varginha Cocaia, afluente da represa Billings. Diante das restrições legais, o Instituto, como proprietário, oscilava na intenção de viabilizar um projeto habitacional e construir estruturas que pudessem apoiar as suas atividades fim nessa parte do imóvel.

A entrada das famílias em julho de 2013 se deu de forma pulverizada, não havendo no início nenhum movimento social organizado que orientasse a ocupação. Os moradores foram chegando aos poucos e, à medida em que a notícia da ocupação se espalhava, chegavam novos ocupantes, em sua maioria vindos da região (Figura 8) . Os dados sobre o motivo da ida para a Ocupação levantados pela equipe da Peabiru entre novembro de 2019 e fevereiro de 2020 apontam que a maioria das pessoas não conseguia pagar os altos preços dos

Figuras 06 e 07- Primeiros barracos no incício da ocupação da área  
Fonte: acervo da Associação de Moradores Anchieta



aluguéis, ou morava de favor na casa de algum membro da família. Para lidar com as despesas cotidianas que incluem a moradia, essas famílias se sujeitam às inseguranças e precariedades presentes no Anchieta, e a ocupação vai ocorrendo com a construção de barracos de madeira unifamiliares, concomitantes ao desmatamento da área. Segundo entrevista realizada com moradora, apesar do desmatamento, grande parte do local era coberto apenas por “mato” e apresentava sinais de ser usado para desmanche de carros e cemitério clandestino, demonstrando o seu abandono.

No início da ocupação as principais lideranças eram Raquel e André, que ainda nos primeiros meses foram substituídos por Raposo, um líder sindical que acompanhava a ocupação à época. A partir desta mudança na condução da ocupação, os ocupantes passaram a fazer reuniões semanais, aos domingos, e em novembro deliberou-se pela ocupação definitiva do terreno, não mais apenas com as vigílias, como estava ocorrendo.

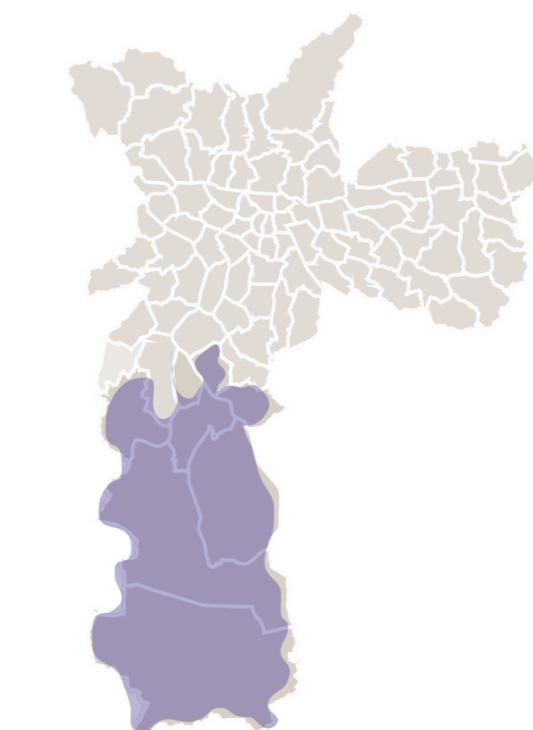
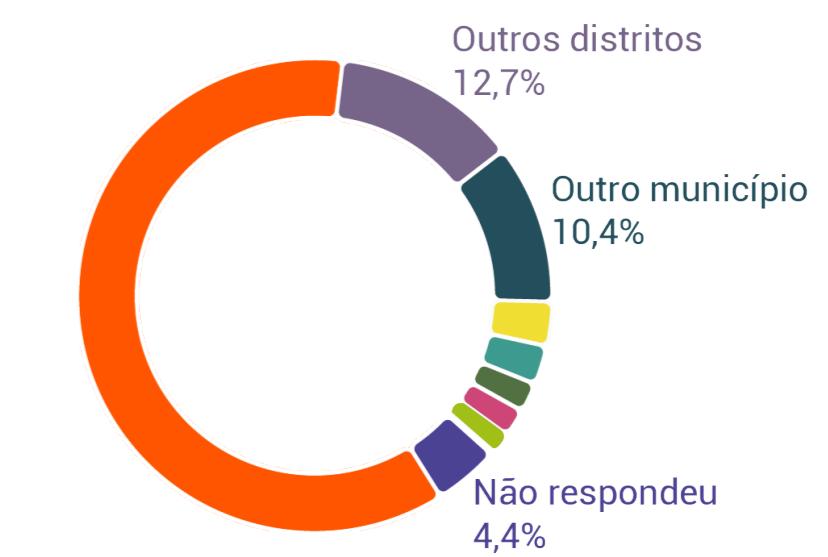
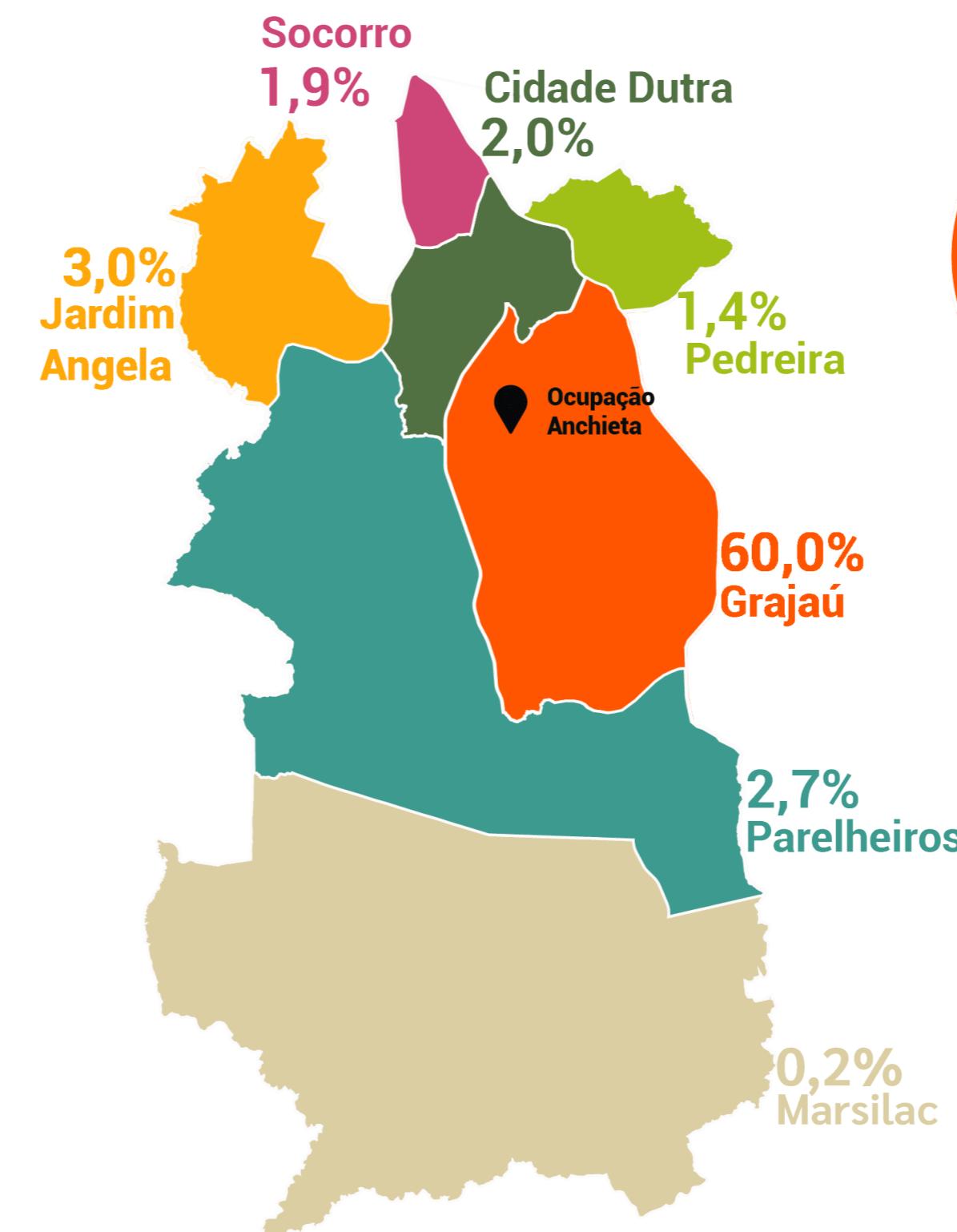


Figura 08. Esquema de origem dos moradores  
Elaboração própria. Fontes: Geosampa/Peabiru

Em 15 de agosto de 2013, mesmo ano da ocupação, o Instituto Anchieta Grajaú entra com uma ação judicial de reintegração de posse, com objetivo de remover as famílias do assentamento. Esta já era a terceira ocupação que o Instituto enfrentava, realizada por grupos distintos. A necessidade de barrar o processo demanda dos ocupantes sua organização, dando origem ao Movimento Anchieta. Inicia-se assim uma articulação com outros movimentos de moradia, como a União Nacional dos Movimentos de Moradia Popular (UNMP), que através de suas lideranças consegue articular uma defesa judicial para os ocupantes.

Apesar do senso comum, a ocupação Anchieta tem se colocado desde o começo como um espaço de organização popular e articulação política, que opera numa ordem própria regida por lógicas internas operadas por seus atores, num “sistema normativo que alimenta e é alimentado pelas práticas construtivas cotidianas, ou um processo produtivo que tem seus códigos, suas regras e pactos, contrariando o senso comum de que as favelas são territórios

Figura 09. Ato realizado pelo Movimento Anchieta, 2014  
Fonte: Acervo da Associação de Moradores Anchieta



produzidos a despeito de qualquer ordem, que possuem regulamentos pautados em princípios, regras, atores e condicionantes, sejam elas espaciais ou sociais" (NISSIDA, 2019, 121)

Desde o primeiro ano de ocupação a organização política dos moradores do Anchieta foi algo que se destacou. Em 2014, já sob a designação de Movimento e organizado em 32 coordenadores e 7 diretores, responsáveis por trechos da ocupação, o movimento Anchieta realizou diversas manifestações e esteve articulado com coletivos políticos que prestavam solidariedade aos moradores. Ainda no primeiro ano, a ocupação contava com uma sede improvisada onde realizava reuniões com os ocupantes e deliberava sobre as ações que deveriam tomar, como manifestações em avenidas, composição em atos unificados, reuniões junto à defensoria pública e outras instâncias.

"[...] e as pessoas começaram a se movimentar e lutar contra essa reintegração de posse. As pessoas começaram a ir para as ruas, né, pedindo para que fosse retirada essa reintegração. Foram na Sehab, foram pra prefeitura, foram pra subprefeitura aqui da Capela do Socorro. Multidões né, muitas pessoas que já participavam da ocupação iam para as ruas, em busca que fosse retirada



Figuras 10 e 11. Atos realizados pelo Movimento Anchieta, 2014

Fonte: Acervo da Associação de Moradores Anchieta

essa reintegração de posse, que houvesse uma negociação para que a gente pudesse permanecer na área.

[...] haviam as manifestações de rua, a gente conseguia levar aí trezentas, quatrocentas, quinhentas pessoas... lá no início, nós conseguimos fazer com que fosse suspensa a reintegração, de posse, lá no mês de novembro de 2013, a gente conseguiu suspender, a gente começou a ter uma negociação da área. Nós ganhamos a causa na época, porque conseguimos provar que a área estava realmente abandonada era um terreno vazio onde havia desmanche de carro e também era um cemitério clandestino né. Isso foi provado por nós que já ocupávamos a área, porque quando nós começamos a ocupar a área para fazer os barracos, para definir onde ia ser a rua onde ia ter moradia, foram encontrados muitos, muitos mortos, então a gente conseguiu provar para a justiça que aqui não passava de um cemitério clandestino.

[...] E aí a gente conseguiu. E ainda no ano de 2014 nós nos movimentamos muito. Fomos muito para as ruas fazer manifestações porque nós queríamos os direitos de moradia, queríamos que fosse negociada a terra para que a gente pudesse permanecer, que fosse



Figura 12. Assembleia dos Movimento, 2014.

Figura 13. Assembleia do Movimento na então sede

Fonte: Acervo da Associação de Moradores Anchieta

feito um projeto de moradia, que pelo prefeito, pelo governador, enfim, pelos órgãos públicos. Para que olhassem por nós. E essa foi a nossa luta aqui durante todos esses anos."

(trechos extraídos de fala oral em entrevista)

A articulação política dos Moradores com os agentes acima citados foi fundamental para a garantia de permanência no espaço. O conflito com o IAG, segundo relatos dos próprios moradores, acontecia devido ao fato de não ser coerente que uma ONG voltada para um trabalho social no local, indicasse a expulsão das famílias que atendia do território, ao mesmo tempo que a ocupação era contrárias aos interesses do IAG e lhe trazia implicações de responsabilidade ambiental. De acordo com membros da diretoria do IAG, a reintegração de posse era a única saída possível para evitar que o Instituto respondesse legalmente pelo desmatamento da área, que ocorreu devido à ocupação. Apesar do relato acima citado, o IAG conseguiu a vitória judicial sobre a reintegração, contudo, decidiu não a executar.

O processo corria na justiça até que, em agosto de 2016, determina-se a suspensão do processo legal, prorrogando a permanência da das famílias por pelo menos mais um ano no local. Expirado

esse prazo em 23 de agosto de 2017, o IAG segue suspendendo a execução da reintegração de posse, enquanto se dispõe a negociar a regularização fundiária.

No contexto nacional, a lei 13.465/2017 é aprovada e, apesar de um processo polêmico de aprovação e com ausência debate público, reúne uma série de instrumentos e medidas que já existiam em outras leis federais para se constituir como o novo marco regulatório da regularização fundiária. Essa lei abre algumas possibilidades concretas para a regularização de ocupações como as do Anchieta.

Após o conflito inicial, o Instituto afirmou que abriria as negociações quanto a posse com o Movimento Anchieta, desde que houvesse garantias de melhorias ambientais, como o controle da poluição do esgotamento local e um possível reflorestamento. (UNIVERSITY OF MICHIGAN, 2017). Segundo University of Michigan (2017), a ocupação recebeu em 2016 a assistência técnica de um grupo de advogados formado em função do Movimento Anchieta, a fim de assessorar os ocupantes na luta contra a remoção e o caso ganhou maior complexidade com a ação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo., A Defensoria, desde então, passa a atuar de maneira mais incisiva pela permanência

dos ocupantes, entrando inclusive com um pedido formal de Reurb-S (Regularização urbana de interesse Social, de acordo com a nova lei federal) junto à prefeitura. O papel da Defensoria será melhor debatido à frente, quando esse trabalho tratar dos aspectos da regularização fundiária da ocupação. A necessidade de uma defesa jurídica implicou na formalização do movimento, que criou uma pessoa jurídica e se torna a Associação de Moradores Movimento Anchieta Grajaú, assumindo um papel mais institucionalizado de gestão da ocupação.

A Associação de Moradores Anchieta tem sido um agente importante na construção espacial, ou “autourbanização”, do assentamento. Ela é responsável por organizar política e espacialmente a ocupação, gerindo os espaços comuns, direcionando as novas edificações e alterando a forma da ocupação quando necessário. Seja para deslocamentos de centenas de famílias para liberação da área das margens do córrego ou de parte da gleba que tinha sido desapropriada para a construção de uma escola municipal ou para abertura de novas vias no interior da ocupação. Além disso, acompanha a organização do local através da acolhida, cadastramento e auxílio prestado às casas e famílias. Dentre alguns exemplos estão a entrega mensal de leite em pó ou a de

cestas básicas para os moradores, algo que se intensificou durante os primeiros meses da pandemia de COVID-19. Outro papel importante que têm desenvolvido é o da articulação com agentes políticos externos, como com os movimentos sociais, assessorias, defensoria pública e vereadores, estabelecendo-se como o único representante da luta por moradia e o principal nas campanhas de assistência e filantropia dentro do Anchieta.

A direção da Associação, como se organiza desde 2014, é composta por moradores da própria ocupação e formada por cerca de 10 pessoas, com presidente e vice presidente, secretaria e alguns conselheiros de apoio, com mandatos de dois anos e eleições realizadas por meio de composição de chapas. As campanhas e comunicação da associação com a comunidade acontecem majoritariamente por redes via WhatsApp, além das assembleias que eram feitas regularmente antes da pandemia de COVID-19.

As estratégias para permanência das famílias na ocupação não se restringiram à disputa jurídica. Paralelamente, a Associação de moradores também se articulou politicamente e os laços entre a UNMP e o Movimento Anchieta se estreitaram, fazendo com que a União passasse

9- Vale destacar a Associação Guaraúna de Arte e Cultura (GAC), que, através de um projeto na zona sul, constituiu um centro de produção cultural e recreação voltado às crianças do assentamento. Na sua página do facebook, “realiza atividades em comunidades de alto risco de Vulnerabilidade e risco social no extremo da Zona Sul de São Paulo em Interlagos, Grajaú. Um trabalho feito sem fins lucrativos, que propõe o fortalecimento social e cultural dentro dos Guetos”. O galpão que existe na ocupação oferece aulas de capoeira, dança, ginástica, recreação e hoje abriga uma pequena quadra de futebol em grama sintética. O responsável pelo projeto é conhecido como Buiú e, mais recentemente, tem atuado com a associação no desenvolvimento dos projetos e processos de fortalecimento locais. Outra entidade que mobiliza recursos e realiza campanhas de doação é o Projeto Cultural, que é liderado pelo Flash. Flash foi fundador da associação de moradores e trabalhou muito com outras lideranças no processo de deslocamento dos barracos, mas não participa da gestão atual da associação.

a orientar as lideranças no Anchieta para uma melhor condução da questão. Embora haja outros grupos, formalizados ou não, que mantêm trabalhos dentro da ocupação, voltados a ações culturais e à assistência<sup>9</sup>, de maneira que o tema da urbanização e regularização é reconhecidamente exclusivo da associação de moradores, que foi constituindo uma rede de apoiadores que hoje integram um grupo de suporte à ocupação.

Através dessa articulação política, a ocupação ganha visibilidade e em 2016 surge o primeiro contato com a Universidade de Michigan, a partir da relação entre as professoras-pesquisadoras com Centro Gaspar Garcia Centro de Direitos Humanos, que era nesse momento um importante aliado na luta pela permanência das moradias no local, realizando a ponte entre as demandas e possíveis colaboradores. (UNIVERSITY OF MICHIGAN, 2017). Ana Paula Walker, professora e atuante no curso de Pós graduação em planejamento territorial da Universidade de Michigan, fez um primeiro contato e propôs o desenvolvimento de um

10- ver isso com os projetos da disciplina elaborados sobre a ocupação.

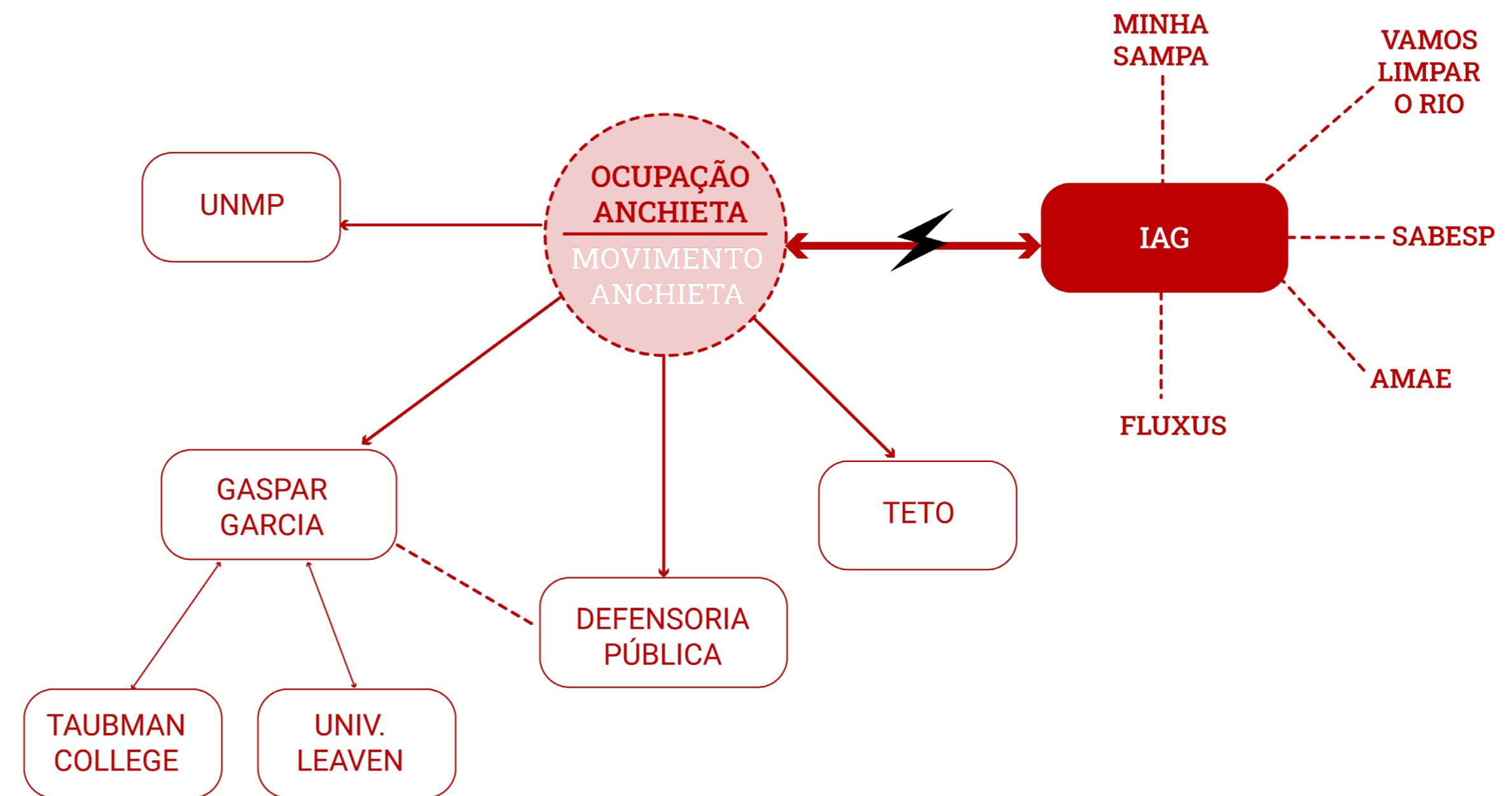


Figura14. Esquema de relações no Anchieta. Elaborado a partir de Walker, Alarcón, 2018

projeto de pesquisa envolvendo a ocupação e realizado no âmbito do curso de Arquitetura. Previa o desenvolvimento de planos para a reabilitação de corpos hídricos, a elaboração de um centro cultural local<sup>10</sup>.

A proposta foi bem recebida pela Associação e a partir disso a professora organizou um curso no qual a ocupação foi o objeto de estudo dos estudantes. (UNIVERSITY OF MICHIGAN, 2017).

Vinte estudantes foram selecionados e receberam bolsas de estudo cedidas pela Universidade de Michigan para participar do curso e visitar a Ocupação, onde realizaram projetos e algumas obras. Os estudantes passaram cerca de duas semanas visitando o território, colhendo materiais de análise e posteriormente desenvolvendo relatórios<sup>11</sup> sobre a condição de vida dos moradores da ocupação e as características espaciais da mesma. Já nesse momento a estimativa de ocupantes passava de 700 famílias e se denotava a forte presença de esgoto sanitário nas águas do córrego. Os trabalhos desenvolvidos pelos estudantes abordavam questões habitacionais, projetos de infraestrutura, de tratamento do esgoto, desenho de espaços livres, entre outros temas .

Dentre os principais ganhos dessa experiência pode ser destacada a ação de preservação

11- Os trabalhos acadêmicos desenvolvidos pelos estudantes e todos os projetos elaborados para o local se encontram no documento issu referenciado por Walker, Alarcón.



Figuras 15 e 16. Encontros ocorridos em 2017 durante a visita dos estudantes da Universidade de Michigan. Fonte: Acervo da Associação de Moradores Anchieta

da das margens do córrego que existe dentro do assentamento. A preservação foi resultado das recomendações feitas pelos estudantes e professores da Universidade de Michigan, levando ao deslocamento de mais de 100 famílias das famílias que ocupavam as margens do córrego e da nascente. O processo de reassentamento das famílias foi organizado pela associação de moradores, e os ocupantes da área migraram para outros locais da ocupação, fora do perímetro de preservação estabelecido. A participação dos moradores nesse processo foi fundamental para a efetividade das ações e a Associação de Moradores saiu desse processo politicamente muito fortalecida. Neste momento também, ocorreu a construção parcial da nova sede da associação de moradores, em substituição à antiga que havia sido destruída em um forte temporal. A nova sede foi elaborada por estudantes e parcialmente construída com o apoio do IAG, a partir dos recursos disponibilizados pela Universidade de Michigan. A sede conta com uma área de 313m<sup>2</sup> de cobertura, que passou a ser o espaço com melhor infraestrutura no local, podendo receber as assembleias de moradores, encontros políticos e festividades da comunidade.



Figura 17. evolução da ocupação ao longo dos anos com destaque para a reintegração de posse em 2016 e saída das margens do córrego em 2018. Elaboração própria

Fonte: Google Earth

Além dos deslocamentos de famílias da área do córrego, há que se destacar outras remoções e reassentamentos internos para liberar uma área incluída na gleba, mas que havia sido desapropriada pela prefeitura para a construção de uma escola. Em 2016, a prefeitura entra com uma ação de reintegração de posse que implicou novamente a associação a liderar um processo de rearranjo das famílias.

As possibilidades de regularização do restante da ocupação, agora mais densa tanto pelo passar dos anos quanto pelos reassentamentos de famílias vindas da área do córrego e da escola, contudo, continuavam abertas. A associação e os proprietários negociavam alternativas, mediados pela defensoria pública e pelo núcleo de conflitos fundiários da prefeitura. Àquela altura, já se observava a importância de se buscar a parceria com empresas que pudesse auxiliar nesse processo. Tanto a Associação quanto o Instituto proprietário do imóvel buscavam parcerias para enfrentar esse desafio, em um contexto de recrudescimento das políticas públicas oficiais de urbanização e regularização, que viabilizasse ainda a comercialização da terra, com pagamentos pelas famílias diretamente aos proprietários.

Figura 18. Sede da Associação de moradores  
Fonte: Imagens da autora



## Anchieta e a luta por moradia

Figura 19. Encontro sul de ocupações e favelas realizada na sede da associação, 2019  
Fonte: Imagens da autora



# Negociação: Ninguém sai. Essa é a premissa.

O IAG assumiu um papel ativo na busca por um prestador de serviços que pudesse responder às suas demandas. Conheceram então a Terra Nova, uma empresa de regularização fundiária com atuação voltada para mediação de conflitos entre ocupantes e proprietários no país:

*“Respeitando o ordenamento jurídico, as diretrizes urbanísticas e ambientais ditadas pela legislação vigente e os órgãos públicos fiscalizadores, a Terra Nova faz a mediação entre proprietários e ocupantes nas questões envolvendo Regularização Fundiária, e resolve pacificamente conflitos relacionados à posse da terra, permitindo que as famílias moradoras do local obtenham por esforço próprio o título de propriedade dos lotes onde vivem, e os proprietários sejam indenizados pela perda da propriedade.”*

Terra Nova (2020), disponível em: <https://grupoterranova.com.br/terranova/>

A premissa de regularização fundiária da Terra Nova é garantir que os lotes sejam regularizados, e que os proprietários, geralmente em situação de conflito fundiário, troquem o ônus de executar uma reintegração de posse por uma negociação que envolve a compra parcelada da terra pelos ocupantes. No caso do Anchieta, a proposta inicial apresentada pela Terra Nova ao IAG era de que a regularização e a comercialização poderia atender a 700 famílias. Os moradores, representados pela Associação, se preocupavam com essa solução genérica, com pagamentos que não discriminavam diferentes condições socioeconômicas, além de um atendimento de cerca de 70% das famílias que vivem no local. Em função disso, começam a buscar parceiros que pudesse desenvolver propostas alternativas de regularização e, àquela altura, de comercialização, que pudesse ser apresentada ao IAG, que dialogasse com as reais condições socioeconômicas das famílias e consolidasse o assentamento sem a remoção e expulsão dos seus moradores. A partir das interlocuções com a UNMP, a associação de moradores chega em 2019 a Peabiru Trabalhos Comunitários e

12- A Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais é uma ONG de assessoria técnica que atua junto a movimentos sociais. Foi fundada em 1993 por um grupo multidisciplinar de arquitetos e urbanistas, engenheiros, advogados, psicólogo, sociólogo e outros técnicos da área social, que anteriormente tinham atuado nas assessorias técnicas da década de 1980. (PEABIRU, 2020).

Ambientais (Peabiru TCA)<sup>12</sup>, ONG que presta assessoria técnica<sup>13</sup> a movimentos sociais e tem experiência em trabalhos populares de arquitetura e planejamento.

A partir das primeiras conversas com a Associação e com representantes do IAG, a Peabiru foi construindo uma proposta de atuação que estava baseada em nos princípios da indissociabilidade entre a urbanização, a regularização, as melhorias habitacionais e a comercialização, na autogestão como metodologia para o desenvolvimento de todo o trabalho – contando com comitês, grupos locais, e assembleias como espaço máximo de deliberação popular, a fim de que as pessoas se apropriassem e fossem contempladas no processo de tomada de decisão – e reconhecimento de que as características físicas e sociais aparentes induziriam a um processo de urbanização, regularização, melhorias e comercialização lento e gradual, realizado em etapas e por setores. Essas premissas partiam do entendimento que apenas a regularização e a comercialização – como mera distribuição de títulos e contratos individualizados entre ocupantes e proprietários – não seria capaz de garantir melhorias nas precariedades enfrentadas pelo assentamento, e que a provisão de infraestruturas como saneamento básico,

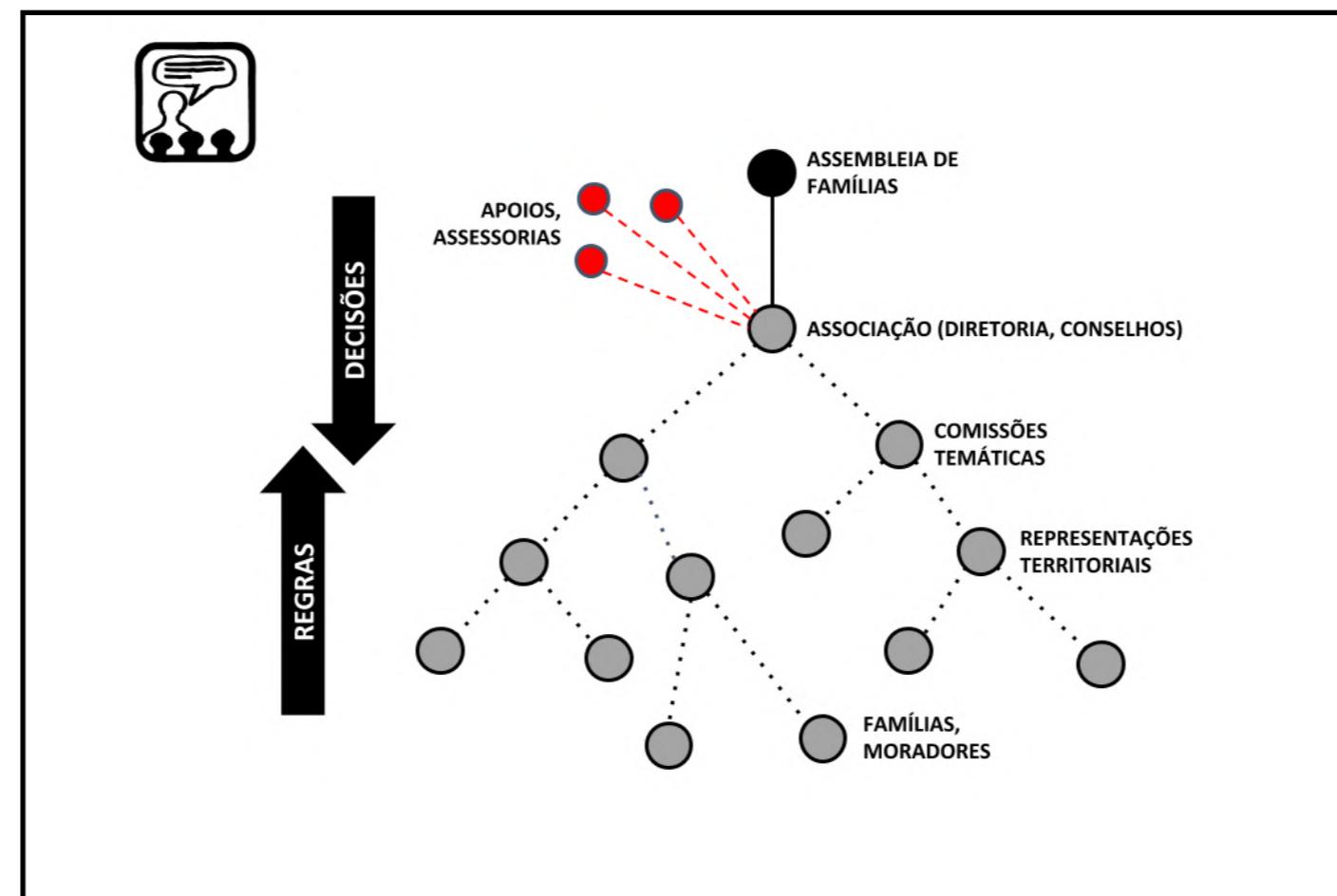
ASFALTAMENTO VIÁRIO E ACESSO ÀS REDES DE ENERGIA ELÉTRICA SÃO FUNDAMENTAIS PARA A GARANTIR O MÍNIMO DE URBANIDADE À OCUPAÇÃO. ALÉM DISSO, QUALQUER PROPOSTA QUE IMPLICASSE NA REMOÇÃO DAS FAMÍLIAS, AINDA QUE PARCIALMENTE, SIGNIFICARIA, NO MELHOR DOS CENÁRIOS, COLOCAR PESSOAS NO AUXÍLIO ALUGUEL E SUBMETÊ-LAS A NOVOS CICLOS DE OCUPAÇÕES PARA VIABILIZAÇÃO DA SUA MORADIA “NINGUÉM SAI. A PREMISSA É ATENDER A TODOS” Para isso, diversas estratégias deveriam ser pensadas em um processo de planejamento popular.

Durante praticamente 6 meses (março a agosto de 2019), a Peabiru realizou várias reuniões com a Associação e com os conselheiros do IAG para expor uma forma de trabalho que era pouco palpável, pois só poderia apostar no processo e no diálogo com os moradores da ocupação. Nesse período, a Associação consultou as professoras da Universidade de Michigan no sentido de que parte dos recursos do projeto que mantinham com ao Anchieta pudesse ser utilizado para remunerar a assessoria técnica pelos serviços de levantamentos da realidade e articulação com órgãos públicos, até a elaboração de um Plano Geral de Urbanização que pudesse servir como guia para cumprimento daquele processo lento e gradual de urbanização e regularização. A própria construção da

13- As assessorias técnicas surgem em São Paulo a partir do programa de mutirões na virada dos anos de 1980 para 90 e, desde então, algumas se mantêm atuando em programas públicos de produção habitacional em autogestão, em projetos e obras de urbanização e regularização em favelas e assentamentos populares, outros planos e estudos com participação da comunidade. Para saber mais, ver Tanaka, 2017

proposta, portanto, se colocou como parte da mediação do conflito fundiário, como um processo de alinhamento de expectativas e entendimentos em um contexto de ausência de intervenção pública mais direta.

Em setembro de 2019 a Peabiru foi oficialmente encarregada da assessoria à regularização fundiária da ocupação, dispondo de recursos da Universidade de Michigan para desenvolver um levantamento socioeconômico para o assentamento e um plano geral de urbanização. O objetivo era conseguir avançar nas negociações desenhandando, caso houvesse uma continuidade dos recursos, um plano popular detalhado por etapas e por setores. Ao IAG coube pagar pelo levantamento planialtimétrico cadastral (LEPAC), fundamental para a realização do trabalho, e realizado por meio de restituição de fotos aéreas.



Figuras 20 e 21. Esquemas de organização do trabalho da Peabiru, apresentado à associação de moradores e IAG.  
Fonte: Peabiru TCA. 2019

# Plano Popular

O plano popular tem sido usado como um instrumento potente de planejamento insurgente, radical e transformador. Segundo Tanaka (2017), o planejamento radical se apresenta como uma concepção teórica ampla que abarca várias possibilidades de planejamento enquanto prática para a transformação social. Ela destaca neste meio os teóricos Friedman (1987) e Miraftab(2016), que fazem apontamentos sobre a definição de planejamento insurgente e quais as suas atribuições. Tanaka afirma que Miraftab entende que esse tipo de planejamento não se define por um ator específico (planejador) mas sim por um conjunto de práticas contestatórias, enraizadas na base que criam seus próprios termos de engajamento. Ainda destaca que autores como Sandercock criticam a falência do planejamento nos moldes do movimento modernista e, junto com Miraftab,aponta como práticas de planejamento participativo e políticas de inclusão vindas do Estado, incorporadas pelo capitalismo neoliberal, estariam se generalizando como formas de despolitização de lutas comunitárias e de ampliação do controle da sociedade pelo estado.

“a proposta geral de Friedman (1987) vê o planejamento radical como a mediação (entre teoria e prática) para a transformação social. Como um tipo particular do community planning, ou planejamento local, seria uma prática político contestatória, na qual o planejador atua junto a um grupo organizado que propõe práticas emancipatórias em direção a um futuro alternativo. Tal planejamento implica em uma ruptura epistemológica, uma vez que o conhecimento técnico deixa de ser o guia para a ação social, sendo o centro da prática deslocado do planejador para a mobilização social, na qual e a partir da qual a prática contestatória, a visão empírica e múltiplas linguagens se aliam ao conhecimento técnico. (Friedmann,1987; ver capítulo 4 desta tese)” (TANAKA, 2018, pág 228)

Sandercock (1998), na leitura de Tanaka (2018), defende insurgência como uma característica desse planejamento que tem como foco os grupos mais vulneráveis socialmente, e que visa

alcançar a justiça social para além da economia, mas também dos pontos de vista cultural e ambiental. Tanto Sandercock quanto Miraftab atribuem suas proposições à conceituação de Holston de “cidadania insurgente”<sup>14</sup>. Para Sandercock, os planejadores seriam vistos como ativistas que integram os movimentos sociais construindo formas de ação com o objetivo de transformação social, e que essa prática de planejamento envolve o conhecimento técnico, financeiro, institucional e legislativo que esses profissionais dominam.

Sobre planejamento local transformador é válido citar as reflexões de Kennedy (2017), que propõe uma ideia de um planejamento que traga características empoderadoras às comunidades. O autor propõe processos de planejamento baseados no desenvolvimento local, não apenas material, mas que leve a um aumento da capacidade de controle coletivo sobre seu desenvolvimento, de modo que as pessoas envolvidas possam replicar tais processos futuramente. Entende-se que o sucesso da prática está em “organizar os desorganizados, marginalizados, transformando-os em sujeitos efetivos do planejamento”, através da educação popular inspirada em Paulo Freire, com premissas de respeito ativo ao conhecimento popular na construção de alternativas reais.

O planejamento transformador requer uma expansão da consciência política como parte do processo e entra nas questões de métodos para ação local, entendendo as dificuldades reais de manutenção da organização e decisão comunitária (TANAKA, 2018).

Nas práticas de planejamento insurgente e transformador, as ações não ocorrem como parte de um roteiro pré-definido, mas tendem a caminhar por entre as lógicas de emancipação, empoderamento, articulação, que visam que o sujeito afetado possa, além do seu objetivo principal, também alcançar um outro lugar de atuação na sociedade em que se insere. Considera também as dinâmicas possíveis e limitadas da atuação popular dentro de um sistema com pouco estímulo à representação direta, para não falar na repressão policial e política que grupos ativistas sofrem historicamente.

O plano popular que hoje se encontra sem desenvolvimento pela Peabiru para o Anchieta segue a lógica de planejamento insurgente, transformador, radical, incorporando a metodologia de autogestão e usa a tática de plano popular como instrumento. Busca, desta forma, fomentar a transformação do território e dos agentes envolvidos no processo,

14-Ver Holston, Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013

construindo uma nova alternativa de ocupação e consolidação da formação política do Movimento Anchieta através da práxis.

No Brasil, esse instrumento foi importante aliado de movimentos populares na resistência aos processos de reintegração de posse e remoções pelos quais passaram, especialmente no contexto dos jogos da Copa de 2014<sup>15</sup>. Naquele momento contribuiu para a permanência de algumas famílias moradoras de áreas destinadas a projetos que pretendiam varrer do território suas moradias, histórias e relações com o lugar.

**“Entende-se que esses casos configuram um momento nas lutas urbanas no Brasil, de ações articuladas para a defesa de territórios populares, e aumento das ocupações urbanas organizadas por movimentos sociais em grandes cidades brasileiras. As formas de resistência têm em comum a reivindicação do reconhecimento de bairros populares, mas mais do que isso, também da forma de produzir sua moradia e seu espaço urbano. Esses casos foram denominados de planejamento autônomo em contexto de conflito urbano.”**  
(TANAKA, 2018, pág. 49)

É importante destacar o impacto da decisão por um plano popular em detrimento da intenção inicial de se estabelecer uma negociação de comercialização entre moradores diretamente com o IAG, sem a mediação da Associação. Entende-se que a participação ativa do movimento é fundamental para a construção de um projeto que seja pautado nas demandas reais da população, garantindo que os moradores possam ter voz e peso nas decisões e deliberações durante todo o processo.

A luta pela moradia passa também pelo entendimento da ocupação como resistência e dos ocupantes como sujeitos ativos na construção do espaço e na produção da cidade. Neste processo de resistência, os posicionamentos por vezes contraditórios da Associação, principalmente em relação ao IAG, denotaram a necessidade da construção coletiva de uma leitura e entendimento da conjuntura que garantisse que seus objetivos fossem alcançados. A aparente ausência de estratégia, e as diversas mudanças no percurso da ocupação revelam a necessidade de se enquadrar e conceber outros arranjos para lidar com o conflito dado, e com as mudanças no cenário político, econômico ou jurídico.

15-A autora constrói os casos de remoção da Vila da Paz, São Paulo SP; Vila autódromo, Rio de Janeiro; Sarandaia, Salvador BA, Dandara, Belo horizonte MG. Horto Florestal , Rio de Janeiro; Arroio Pavuna, Rio de Janeiro; Pico da Santa maria, Rio de Janeiro, e comunidade do trilho e Fortaleza, CE. Dentre as formas de resistência elaboradas por esses grupos populares estão planos populares alternativos, planos de bairro, planos diretores, projetos de regularização fundiária, contra laudos e dossiês, como ferramentas de contra ataque e resposta ao estado nas suas ações, dando uma resposta alternativa aos intentos de remoção. O caso da Vila da Paz, foi uma experiência realizada também pela Peabiru. (TANAKA, 2018)

Assim, o Plano Popular aqui é colocado como um instrumento de luta. 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, ainda que esta não seja a ideal. 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.

# O projeto da Peabiru - premissas e metodologia

Como integrante da equipe, participei da maior parte dos processos de construção do projeto e, portanto, o que escrevo aqui não deriva de uma pesquisa bibliográfica, mas dos relatos coletivos e materiais acumulados durante mais de um ano de trabalho.

Como já foi colocado anteriormente, foi longo o caminho percorrido até que o trabalho da Peabiru se viabilizasse, tanto em termos de compreensão dos princípios e etapas de trabalho, quanto em relação aos recursos financeiros que permitissem mobilizar uma equipe para fazer a assessoria técnica e social. Os princípios colocados eram o da indissociabilidade entre urbanização, regularização e melhorias habitacionais para que a comercialização e a contratualização fossem possíveis; da autogestão e da urbanização como um processo longo, realizado no tempo (etapas) e no espaço (por setores). Além disso, qualquer plano deveria contemplar todas as famílias.

A partir dessa pactuação, o trabalho da assessoria começou a ser elaborado com um

levantamento socioeconômico censitário, para que fosse feita uma adequada avaliação das condições de vida da população residente no Anchieta. À época, era comum ouvir rumores de que “os invasores” eram mal-intencionados, que ocupavam a terra por especulação imobiliária e que tinham condições financeiras de pagar por suas moradias. A partir do levantamento poderia ser feita uma leitura real das condições de vida ali, para então se avaliar as possibilidades de comercialização.

**“Urbanização:** ações para implantação de infraestrutura urbana, incluindo conso-lidação ou reorganização do sistema viário (ruas, vielas, escadarias), sistema de água potável, sistema de coleta e destinação adequada de efluentes para a rede pública de esgotos, sistema de drenagem e controle de águas pluviais, redes de energia elétrica e telefonia.

**Regularização Fundiária:** ações e aplicações de instrumentos para garantir às famílias segurança jurídica na posse fundiária

**Melhorias ou construção de habitações:**  
ações que garantam condições adequadas de habitabilidade e segurança às moradias por meio de intervenções nas habitações existentes ou de construção de novas unidades.

**Comercialização, transferência ou garantia de posse (coletiva ou individual):** ações de negociação entre moradores e proprietários com o objetivo de superar a situação de conflito fundiário e assegurar a segurança na posse, podendo envolver precificação pelos lotes ou moradias de uso privado e parcelamento adequado à capacidade financeira das famílias ou outras formas de contrato (oneroso ou não).

O levantamento socioeconômico foi a primeira das quatro etapas de construção de trabalho de assessoria, que prevê, ao longo do tempo algumas etapas macro:

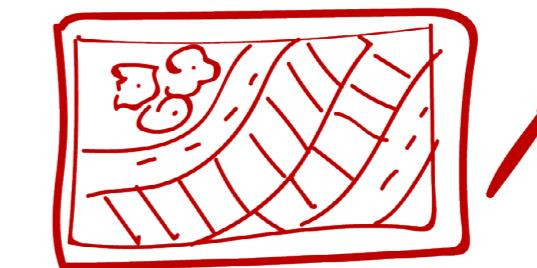
Até dezembro de 2020, a primeira e segunda etapas haviam sido cumpridas e a terceira já estava sendo iniciada. Sabia-se que o valor pago pela Universidade de Michigan não contemplaria todas as fases de projeto e muito menos poderia arcar com os valores das obras, que chegam à dezenas de milhões<sup>16</sup>. Entretanto, a estratégia utilizada foi de trabalhar com a perspectiva de

16-Dados sobre os valores estimados para as obras constarão na parte 3 deste trabalho.

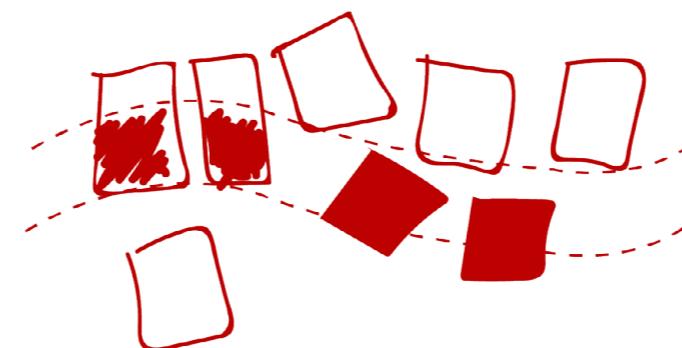
## 1 Levantamento socioeconômico e planialtimétrico



## 2 Plano de urbanização, desenho de cenários de intervenção e comercialização



## 3 Projeto e propostas de melhoramentos e remanejamentos por setor



## 4 Execução da urbanização, melhorias habitacionais, assessoria de longo prazo, comercialização dos lotes e regulartização fundiária



Figura 22. Etapas de construção do plano popular.  
Elaboração própria.

Fonte: Apresentação Peabiru TCA, 2019

prospecção de novos recursos específicos para viabilização da assessoria e de negociações com os poderes públicos, que tem a função de garantir o direito à moradia digna. Essas negociações são dificultadas em função da área ser privada, de ainda estar em situação de conflito fundiário e de estar localizada em área de proteção a mananciais, questão que será aprofundada no Capítulo 2. Soma-se a isso um contexto de retrocesso das políticas urbanas voltadas a assentamentos populares.

Antes de iniciar o levantamento socioeconômico efetivamente, houve uma série de conversas entre a equipe da Peabiru, a associação e a comunidade Anchieta. A Associação de moradores apresentou a proposta de trabalho e a equipe da Peabiru em uma assembleia, cumprindo o princípio da autogestão, da informação e conscientização dos moradores sobre o que seria desenvolvido e quais as expectativas que o trabalho proporcionava naquele momento. Também preparava os parceiros para a realização das etapas que se desenrolariam.

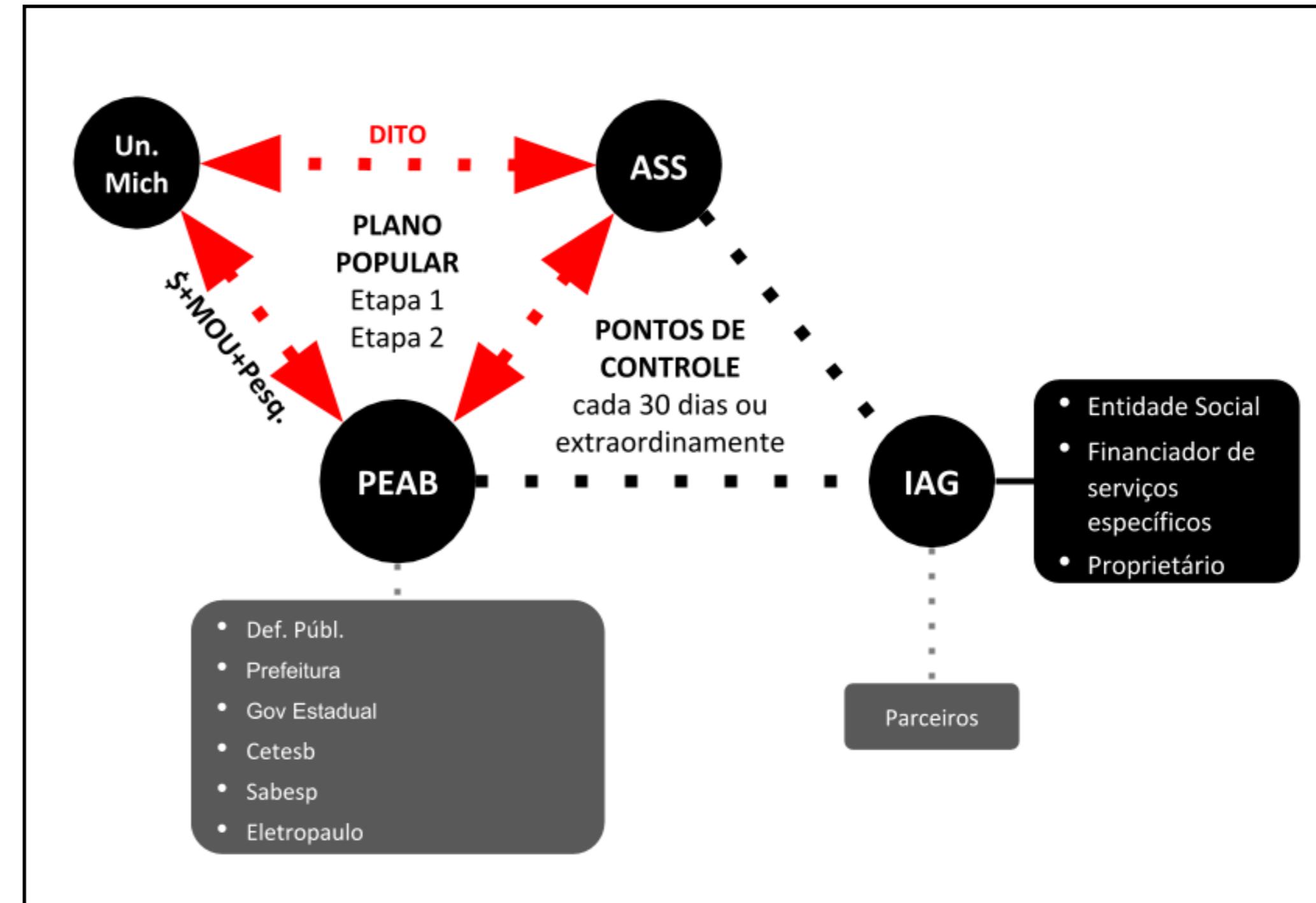


Figura 23. Esquema de relação na construção do plano popular.

Fonte: Apresentação Peabiru, 2019.

# Assembleias, oficinas e grupos de trabalho

Antes mesmo do projeto existir, as assembleias eram um encontro frequente dentro da ocupação, e a forma pela qual a maior parte dos moradores se mantinha informada sobre os acontecimentos dentro do território. A legitimidade construída pelas lideranças locais é facilmente identificada dentro desse espaço. Os agentes presentes ali também dizem muito sobre a forma de organização que as famílias têm e das estratégias que as lideranças utilizam para conduzir as discussões. As assembleias organizadas para falar sobre o projeto que aconteceria, e posteriormente para informar sobre as etapas em andamento, contavam com a presença da diretoria da associação, de membros do IAG, técnicos da Peabiru, o responsável pelo GAC e o pastor da evangélico de um dos templos que existem na comunidade.

Todas as assembleias começam com uma oração do pastor, que comumente cede os equipamentos de som da igreja para a sua realização. A religião não se faz presente apenas nesse momento, mas é comum a representação

da fé cristã neopentecostal aparecer na fala cotidiana dos moradores e lideranças locais.

Após a oração feita pelo pastor, o presidente da Associação inicia a assembleia com os informes, seguidos na maioria das vezes por saudações dos membros do IAG e da Peabiru. Nas assembleias cuja principal pauta era o projeto, a tempo reservado à equipe da Peabiru era o maior. Essa participação se dava por meio de explicações sobre o projeto, apresentação dados com uma série de dinâmicas que procuram auxiliar na compreensão dos processos em desenvolvimento. Ao final, geralmente abria-se espaço para perguntas e dúvidas dos moradores. Ao contrário do formato mais convencional de assembleia, estas têm um caráter informativo, e não deliberativo, sendo a maior parte das decisões tomadas pela direção da associação, em reuniões que acontecem em outros espaços.

Ao longo da primeira etapa aconteceram 4 assembleias: uma para apresentar a Peabiru; uma para apresentar o levantamento; uma que informava sobre o andamento e sobre o final



Figura 24. Reunião com representantes de quadra do Anchieta, 2019  
Fonte: imagem da autora



de semana de “rescaldo”, em que os moradores que não tinham sido encontrados em casa quando a equipe passou pelo setor, poderiam comparecer à sede para serem entrevistados; e outra de apresentação dos dados coletados pelo levantamento.

Essas reuniões foram de extrema importância para organizar os chamados “chefes de quadra”, que se responsabilizaram pela condução da equipe durante o levantamento, bem como para informar e preparar os moradores para receber os técnicos que aplicariam o questionário no perímetro da Ocupação.

Além disso, nas reuniões que antecederam o levantamento e que foram realizadas com grupos menores, formados por possíveis representantes de quadra, discussões sobre a metodologia foram levantadas. Era importante, por exemplo, definir o que configurava uma família, um domicílio, o que era social e o que era físico na composição do assentamento e porque esses dados eram relevantes para desenvolvimento do projeto e gestão da associação de moradores, já que poderia contar com um extenso registro sobre as condições das casas e dos moradores da ocupação.

Figura 25. Assembleia de moradores do Anchieta, 2019  
Fonte: imagem da autora

# Levantamento Socioeconômico

O levantamento foi realizado a partir de um questionário elaborado pela equipe técnica da Peabiru, com a pretensão de caracterizar o assentamento, levantando questões sobre as condições físicas das edificações, bem como as características socioeconômicas dos ocupantes. Foi constituído de perguntas direcionadas para o responsável pelo comércio, domicílio ou instituição, abrangendo parcialmente os dados sobre os demais familiares. Dados como renda, ocupação, escolaridade, relação com o território e entidades presentes no assentamento, faixa etária dos ocupantes, presença de deficientes, recebimento ou não de benefícios, local de moradia anterior dos moradores, dentre outros foram levantados, possibilitando sistematizações e análises que levam à caracterização das condições de vida, níveis de desproteção social e de possibilidades de enquadramento social para encaminhamentos a programas públicos. A partir do um perfil social dos moradores, traçado com maior precisão pelo levantamento, o objetivo era poder dialogar diretamente com o IAG, que naquele momento mantinha uma ideia de comercialização dos lotes na ocupação.

Figura 26. Reunião sobre critérios de família e domicílio, 2019  
Fonte: imagem da autora



O levantamento ocorreu de novembro de 2019 a fevereiro de 2020 e contou com uma equipe de estudantes de arquitetura e ciências sociais junto aos técnicos da Peabiru, totalizando aproximadamente 15 pessoas envolvidas em todo o processo. Também foram envolvidos moradores das quadras e membros da associação, que guiavam a equipe pelas vielas e franqueavam nossa entrada e permanência na ocupação. Uma das pessoas da equipe indicava quais as casas deveriam ser abordadas pelos demais e, eventualmente, o morador que acompanhava os técnicos fazia a primeira abordagem, nos apresentava e, juntos, explicávamos sobre o processo de urbanização e regularização e ouvíamos reclamações sobre as condições da casa e da urbanidade, e sobre questões e condições de vida que não estavam apenas nos questionários.

A equipe frequentava o assentamento 4 vezes por semana e realizava o levantamento com um instrumental eletrônico pelo aplicativo Memento<sup>17</sup> instalado em celulares, com questões com alternativas fechadas e um campo para comentários dos aplicadores. Essas questões eram preenchidas na passagem de porta a porta das casas e em

entrevistas com membros das famílias da ocupação.

Esse instrumental, que se assemelha ao que a prefeitura efetua como cadastro em processos de regularização, consistia na representação do espaço por setores, delimitados previamente pelas fotos aéreas de 2017 disponibilizadas no site Geosampa e a partir de dezembro de 2020 com as fotos obtidas do voo de drone realizado pela equipe Pitá<sup>18</sup>, o que conferiu mais precisão às imagens aéreas. A delimitação dos setores visava criar agrupamentos de até 100 edificações, de maneira similar aos setores censitários do IBGE. A partir das imagens aéreas, os técnicos iam a campo reconhecendo as casas e nomeando uma por uma ordem linear numa codificação própria<sup>19</sup>. Mesmo quando a edificação estava vazia, coletávamos os dados possíveis de serem verificados por fora, sem informações sobre a família. Com isso foi possível obter um mapa geral com o maior número de informações possível. A ficha continha uma foto da fachada da edificação e seus dados físicos, como condições de consolidação, se era de madeira ou alvenaria, quantos cômodos tinha, se era exclusivamente residencial ou se abrigava comércio ou serviço, etc.

17- Aplicativo de banco de dados de plataforma gratuita ou paga, que permite a utilização, offline, fundamental para o campo, gerando planilhas com os dados.

18- Equipe parceira da Peabiru que foi remunerada pelo IAG para realização do levantamento do assentamento por drone, registrando todas as edificações e a topografia do local.

19- Os domicílios, comércios e serviços e as instituições eram nomeados por D, C e I , respectivamente, seguidos do número do setor, casa (ambos numéricos), e por fim a quantidade de famílias dentro da edificação, se A ou B. Os domicílios eram entendidos por núcleos edificados autossuficientes, contendo cozinha e banheiro necessariamente. Gerando códigos semelhantes à D01001A.





Além dos dados físicos, obtínhamos também os dados familiares como número de moradores, composição familiar, renda, escolaridade e outros. Foram organizados 12 setores e totalizou-se 1063 edificações dentro do assentamento.

Durante o processo, a equipe almoçou num restaurante local e fomos acolhidos pela associação de moradores, que providenciou à equipe de todos os itens e instalações necessários para a realização do trabalho. Como não poderia deixar de acontecer, foi um momento de aproximação da equipe com a comunidade local e principalmente com a associação de moradores, contribuindo na consolidação de um vínculo de confiança entre as partes. Esse é um efeito e um objetivo que dificilmente é declarado e que extrapola a mera obtenção dos dados.

Figura 28. Foto aérea da ocupação Anchieta, extraída do LEPAC elaborado por Grupo Pitá. 2019  
Fonte: Peabiru TCA



Figuras 29. pág 45- Trecho do LEPAC  
Fonte: Peabiru TCA, 2019

Os dados expostos a seguir são resultado desse levantamento realizado pela Peabiru, do qual participei, e permite apresentar melhor a área e compreender, do ponto de vista físico e social, a complexidade dos agentes, conflitos e problemas. Além disso participei do processo de tabulação de dados e dos debates sobre as sistematizações e análises. Os dados e mapas foram cedidos pela Peabiru para este TFG,sobre o qual foram elaborados os mapas e gráficos, a seguir. Os dados representam uma amostra parcial do levantamento e foram selecionados e elaborados com a finalidade de tecer leituras sobre o território.

Figuras 30. Mutirão de levantamento  
Figura 31. café durante o processo de levantamento  
2019  
Fonte: imagens da autora





Figuras 32-35. processo de levantamento dentro da ocupação  
Fonte: Imagem da autora/Peabiru TCA. 2019



Figuras 36-39. Território da ocupação, 2019.  
Fonte: imagens da autora

# Características socioeconômicas e dados físicos

Foram levantados um total de 1063 domicílios, 47 comércios e serviços e 9 instituições, totalizando 1117 entradas de levantamento. Destes, 947 entrevistas foram realizadas com os responsáveis, 168 estavam ausentes e 2 se recusaram a responder, totalizando um percentual de 85% de entrevistas realizadas do total de imóveis levantados.

Dentre os comércios e serviços, encontram-se mercadinhos, bares, salões de beleza e restaurantes, que garantem para as famílias que ali habitam acesso a itens de primeira necessidade mais próximo às casas. A Associação de Moradores e seu barracão se destacam na paisagem como a maior estrutura institucional, seguida do Centro Cultural Guaraúna, que conta com espaço interno coberto e uma quadra no quintal, além da igreja católica, localizada ao lado da sede da associação. A proximidade dessas instituições, todas localizadas na mesma rua cria uma espécie de centralidade dentro do assentamento, como é possível perceber observando a concentração de pontos institucionais no canto noroeste do



Figuras 40. Centro Guarauna de arte e cultura

Figura 41. Igreja evangélica, 2020.  
Fonte: imagens da autora

mapa. A área adjacente a este ponto era a parte mais plana da ocupação, que sofreu reintegração de posse pela prefeitura de São Paulo para a construção de uma escola, que está prestes a ser inaugurada.

As casas do assentamento são predominantemente construídas em madeira, com exceção recorrente do banheiro, que é em alvenaria, como pode se observar no mapa a seguir. Do total de casas levantado, apenas 24 estavam construídas em alvenaria. No geral, os materiais que compõem as casas têm origens e qualidades diversas, grande parte reutilizados, vindos da área da própria ocupação e arredores. A urgência em construir uma casa em alvenaria é um assunto recorrente dentro da ocupação. Com as chuvas, é muito comum que as casas sofram infiltrações e alagamentos, configurando uma situação de conflito dentro da ocupação. O que mantém as famílias nas casas de madeira não é uma questão apenas econômica, já que muitos denunciam o alto custo das placas de compensado de madeira em detrimento do tijolo cerâmico furado, e sua curta durabilidade. A insegurança na posse, a incerteza sobre as reconfigurações que serão necessárias para viabilizar a urbanização e uma pressão política que o IAG exerce sobre a associação – e consequentemente sobre os demais moradores

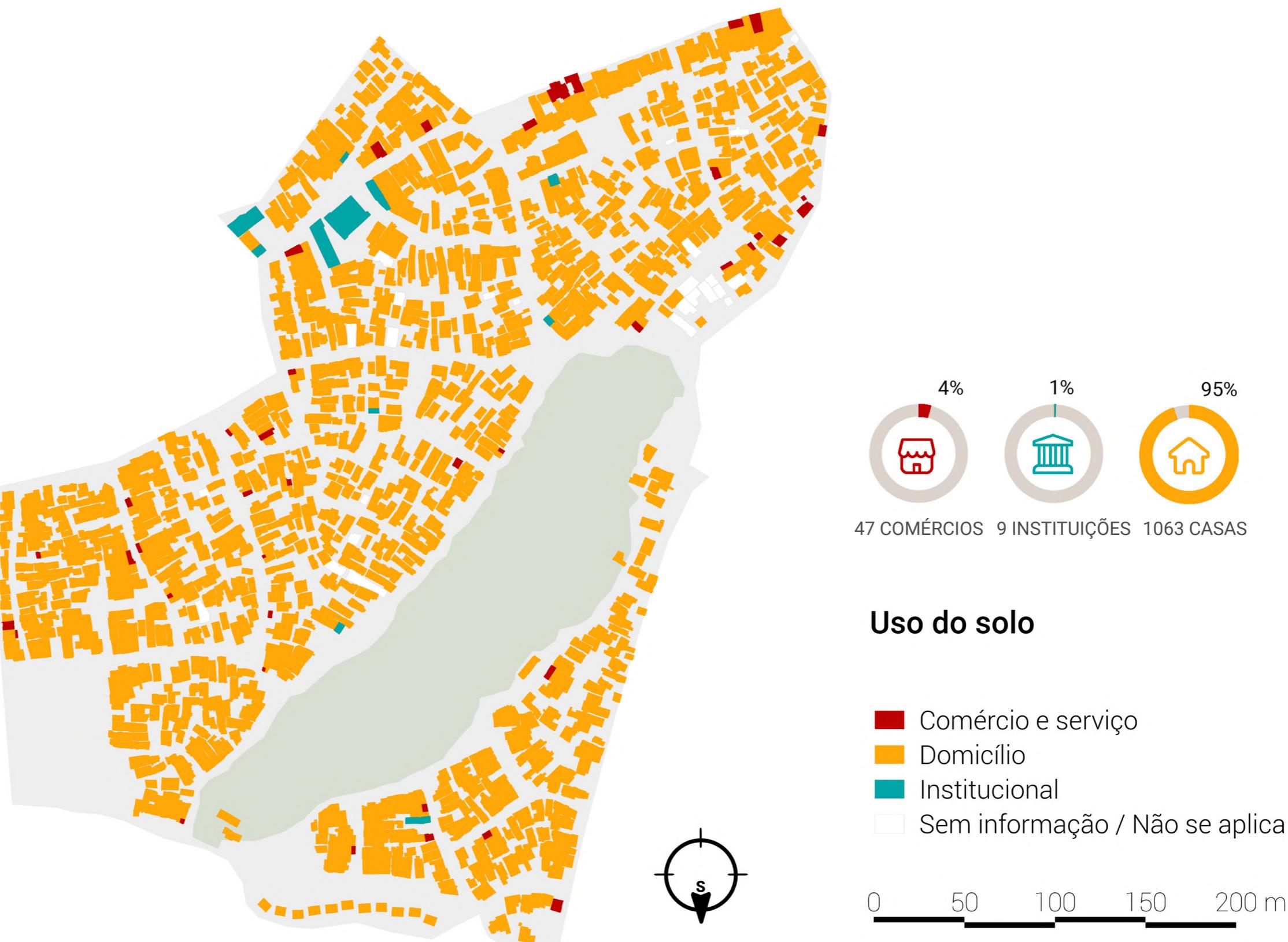


Figura 42- Mapa de uso do solo. Adaptado de Peabiru TCA, 2020

- que de forma recorrente solicita que as casas se mantenham em madeira até que o “projeto” seja concluído são alguns dos motivos que se somam à baixa renda para que as casas se mantenham em madeira.

É importante ressaltar que os mapas aqui apresentados foram elaborados a partir do levantamento realizado entre novembro de 2019 e fevereiro de 2020. Como todos os dados, são temporais. Andando pelas ruas e vielas, podemos perceber que algumas casas de madeira foram consolidadas com alvenaria e as lideranças da associação mencionam casos de vendas, trocas de casas e subdivisão de casas, o que sugere um aumento na população local. Essa realidade já era prevista, de modo que o processo de urbanização por etapas e setores inclui um momento de atualização dos levantamentos em cada trecho de intervenção.

O controle que a associação de moradores exerce sobre o território é notável. Conversando com uma das lideranças, percebe-se que eles possuem um amplo domínio cartográfico da ocupação. Sabem identificar as edificações novas, as casas vazias, quem chegou e quem saiu. Sabem o nome dos moradores de memória. E, não à toa, têm conseguido, através da legitimidade do trabalho, operar as mudanças

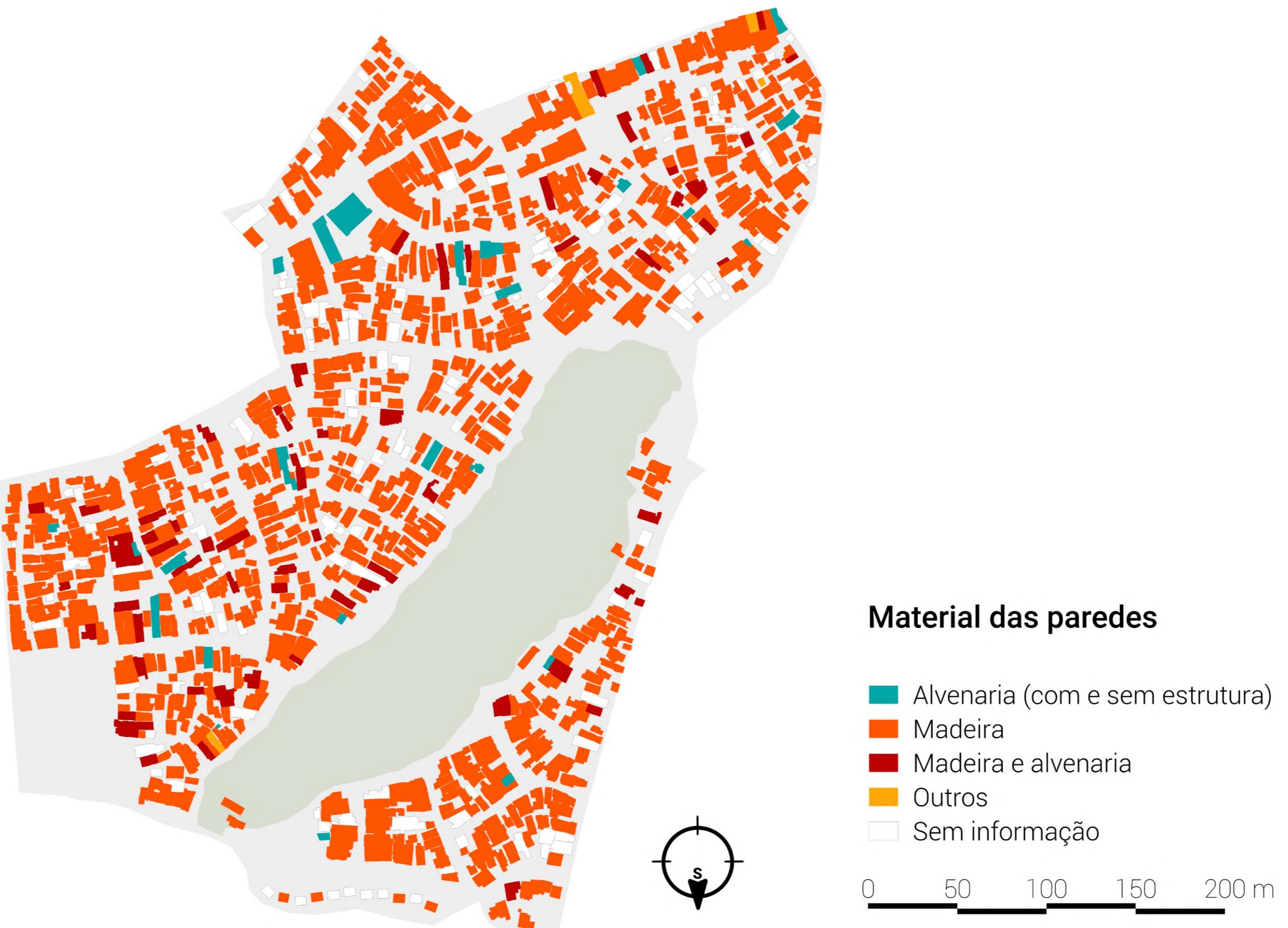


Figura 43. Mapa de Material das paredes.  
Adaptado de Peabiru TCA, 2020

com muita eficácia. Algo que foi perceptível no processo da retirada das construções que estavam na área da escola e na área da mina (às margens da nascente e do córrego), com a movimentação e realocação de mais de 300 famílias, todas dentro no perímetro do Anchieta. Esses deslocamentos parecem ter consolidado um território em que não há concentrações de precariedades habitacionais, vulnerabilidades socioeconômicas ou de condições mais adequadas, tampouco de áreas de ocupação mais antiga ou mais recente. O mapa a seguir mostra um pouco dessa característica. Mesmo assim, vale destacar que as casas do nordeste do mapa possuem características um pouco mais consolidadas, justamente por estarem voltadas para uma rua oficial, a Rua Bilac, o que incentiva também uma concentração do comércio.

Além da precariedade de materiais utilizados nas edificações, outro dado que demonstra as condições de moradia é a densidade no interior dos barracos. As casas são também pequenas em termos de área construída (média de 50m<sup>2</sup>) embora a grande maioria tenha número de cômodos de até 1/morador. Isso tem mais relação com o tamanho pequeno das famílias do que propriamente com a qualidade das moradias.

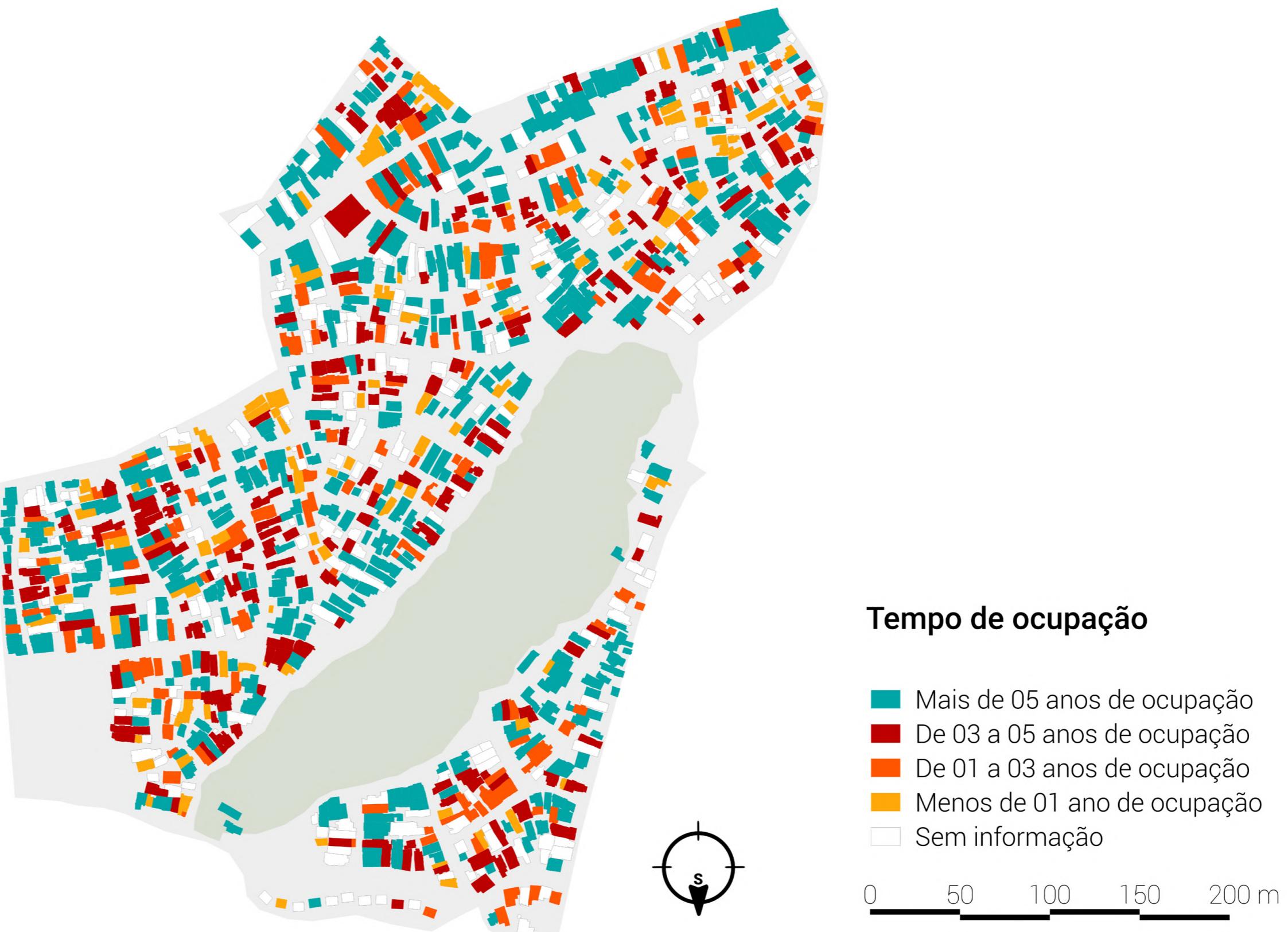


Figura 44. Mapa de Tempo de ocupação.  
Adaptado de Peabiru TCA, 2020

Não era raro perceber a recorrente insalubridade nos cômodos, com infiltrações e mofos recorrentes. No período em que a equipe esteve ativa no assentamento observou-se com frequência a inundação das casas, ora por infiltrações na cobertura, ora por alagamento das vias, que não têm praticamente nenhuma infraestrutura para disciplinar o volume de águas de chuva que escoa pelo assentamento.

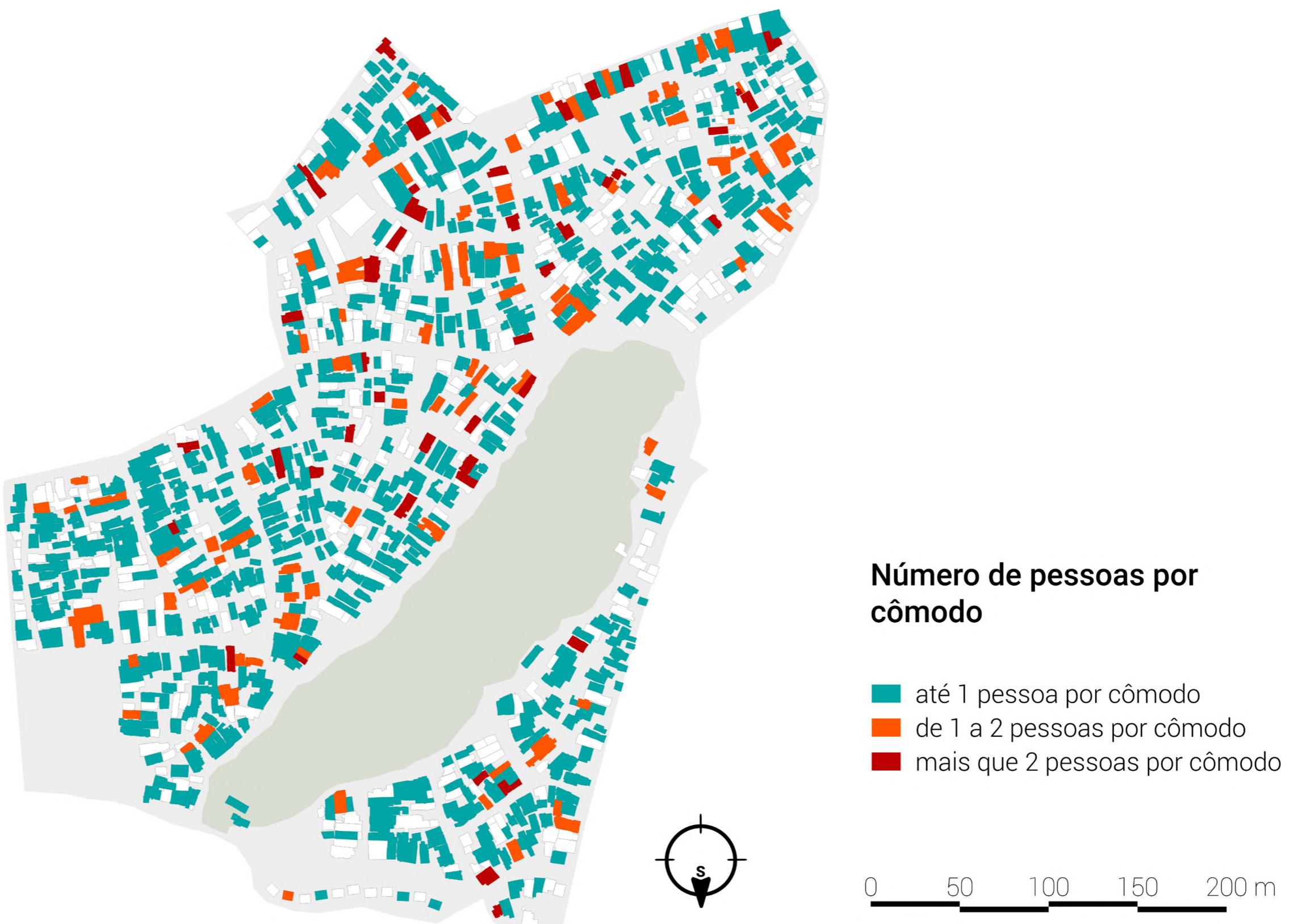


Figura 45. Mapa de Tempo de ocupação.  
Adaptado de Peabiru TCA, 2020

A área apresenta uma topografia de vale, e no seu centro encontra-se uma nascente, ainda protegida pela mata ciliar que foi a muito custo preservada. Um estudo sobre a topografia do assentamento revela que as linhas de drenagem que cortam a ocupação não seguem necessariamente a malha viária desenhada pelo Movimento no seu processo de autourbanização, escoando pelo interior das quadras e atingindo as edificações. Com a ocupação irregular tirando a proteção ambiental que a vegetação conferia ao terreno, a água passou a assorear o assentamento, e grandes erosões podem ser vistas por todo lado. As valetas improvisadas que comportam o encanamento provisório apresentam grandes aberturas, e no interior das quadras é possível perceber os veios que a água demarca dia após dia.

A detecção das linhas de drenagem natural e das áreas alagáveis foi parte fundamental para estruturar o plano traçado pela Peabiru, que será melhor aprofundado no capítulo 3. O problema das enchentes, sendo uma das grandes urgências da região, exerce nos moradores uma intensa pressão para consolidação das edificações em alvenaria. Tem-se uma ideia de isso representaria maior segurança e a mitigação do problema dentro das casas, quando é a



Figura 46 e 47. Esgoto, 2019  
Fonte: imagens da autora

localização na linha de drenagem que provoca essas inundações

O viário desenhado pela ocupação possui uma variedade de vias, algumas com uma maior consolidação e dimensões um pouco mais largas, até vielas muito estreitas, geralmente decorrentes da instalação de novos ocupantes. Os becos no interior das quadras são cada vez mais frequentes, como forma de acesso a novos barracos para acomodação das famílias deslocadas. A partir das conversas com os moradores, foi possível montar um mapa com o nome de todas as ruas, batizadas por eles em homenagem a pessoas importantes na história da ocupação, muitas delas vivas, o que implica uma necessidade de reformulação num momento futuro de regularização de logradouro. Dentre as ruas, destacam-se por sua maior importância a Rua Ana Paula Walker, Rua Giacomo Monta, Rua Antonieta Felmanas e Rua Deusdete José das Virgens.

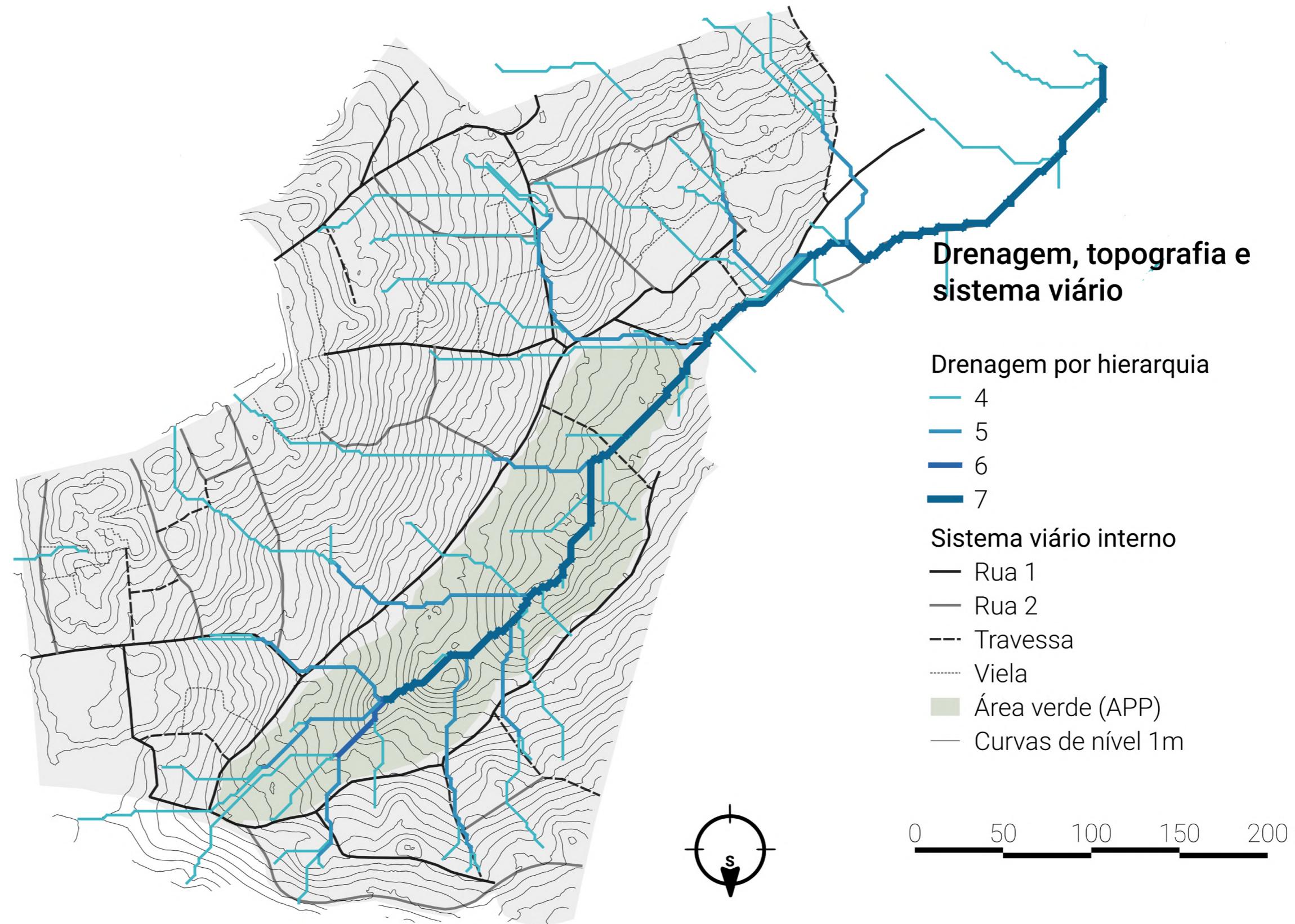
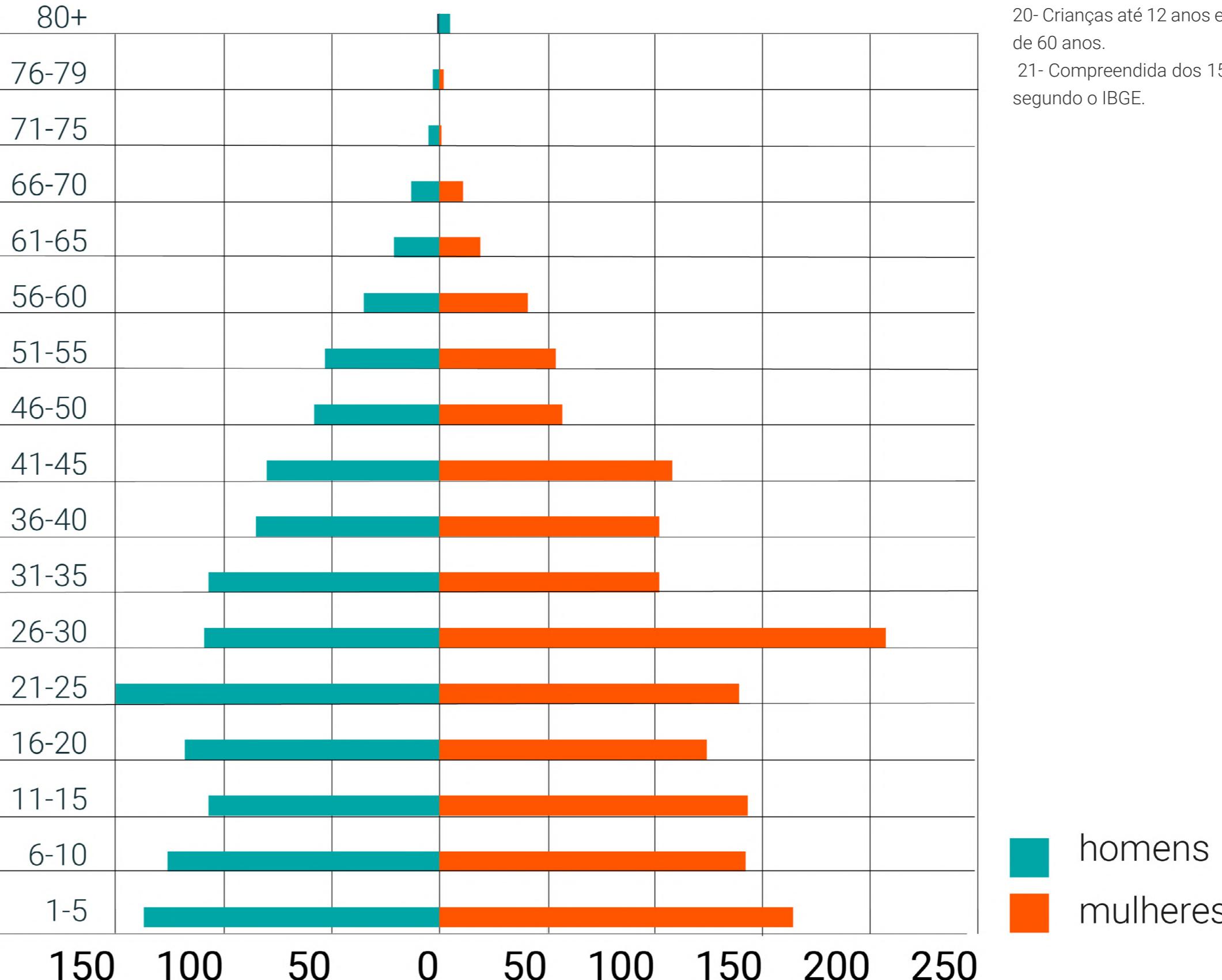


Figura 48. Mapa de drenagem, topografia e sistema viário  
Adaptado de Peabiru TCA, 2020

A partir das análises realizadas pela equipe, percebe-se a forte presença de crianças na ocupação, estimadas em aproximadamente 579, em contraste com a baixa população idosa de apenas 152 pessoas<sup>20</sup>. A maior parte da população está enquadrada na População Economicamente Ativa<sup>21</sup>. Mais da metade dos estudantes encontram-se no ensino fundamental (51%), seguidos de 16% de estudantes do ensino médio, e 13% e 20% na pré-escola e creche, respectivamente. Sua população é majoritariamente Negra (71,9% do total), dividida entre 50% parda e 21,9% preta, com uma ocupação de maioria feminina (53,7%).

Ao lado podemos analisar a composição etária da população e perceber uma preponderância da população jovem, com uma maior presença de famílias até 3 pessoas, que configuraram 67% da composição familiar da ocupação. Como as entrevistas nos mostraram, grande parte das famílias do Anchieta está adentrando a vida adulta, formando novas famílias e saindo da casa dos pais ou outros familiares. A composição étnica também mostra como a frequência da população Negra (pretos e pardos) é muito maior em áreas e moradias em condições precárias em outros locais da cidade, corroborando com os fatos que atestam como o racismo estrutura a sociedade brasileira. Essa



Pirâmide etária

20- Crianças até 12 anos e idosos acima de 60 anos.

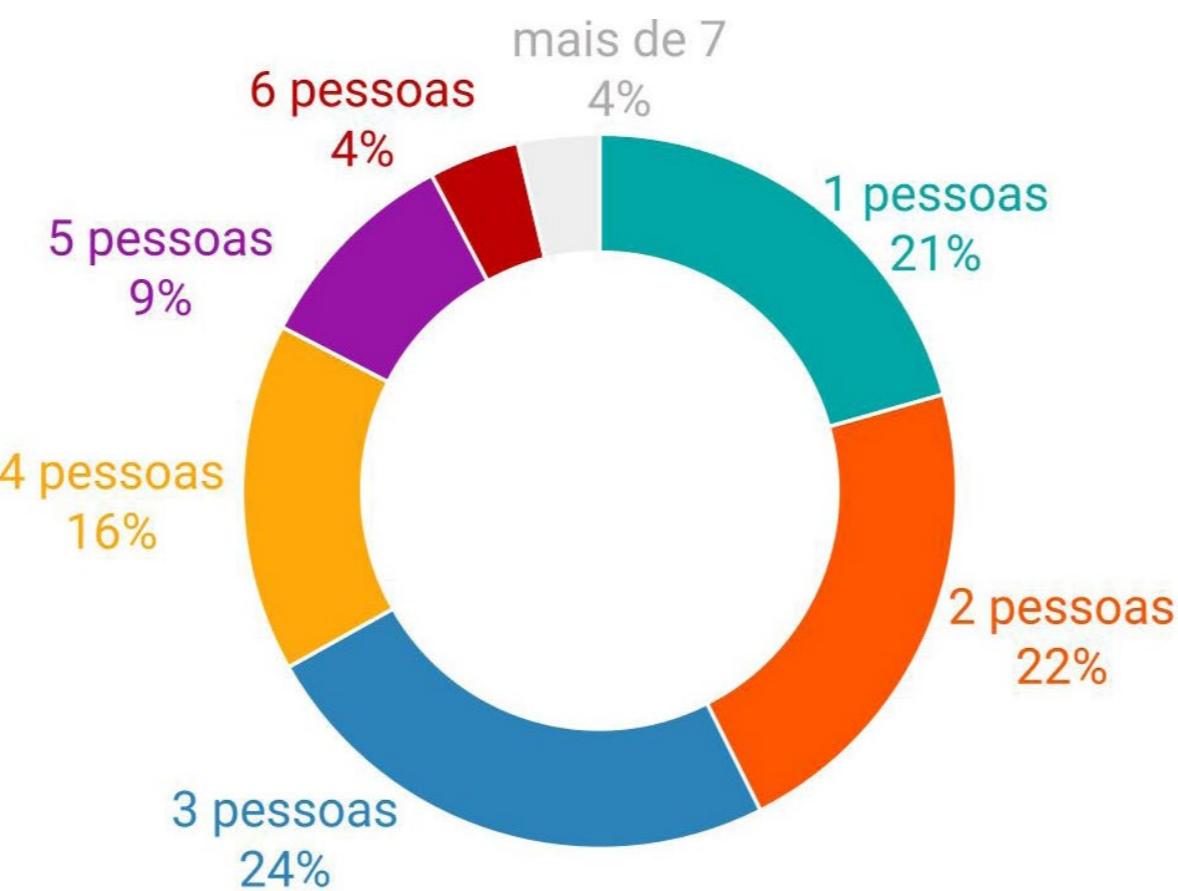
21- Compreendida dos 15 aos 65 anos, segundo o IBGE.

Figura 49. Pirâmide etária adaptado de Peabiru TCA, 2020

composição racial que também se observa na periferia das zonas leste e norte.

É possível especular sobre os dados de população e analisar a baixa incidência de uma população idosa devida à baixa expectativa de vida de vida da população preta e pobre, mas também por um aspecto de atração maior por parte da população jovem, que estão formando novas famílias e que ao se casarem abandonam a casa paterna para construção de um novo lar. Ao serem questionados sobre os motivos para se mudarem para o Anchieta, apareceram diversas respostas nos questionários, mas dentre elas uma predominância quanto a dificuldade ou impossibilidade de pagar o aluguel, que era uma resposta que acompanhava as demais naquela questão de respostas múltiplas.

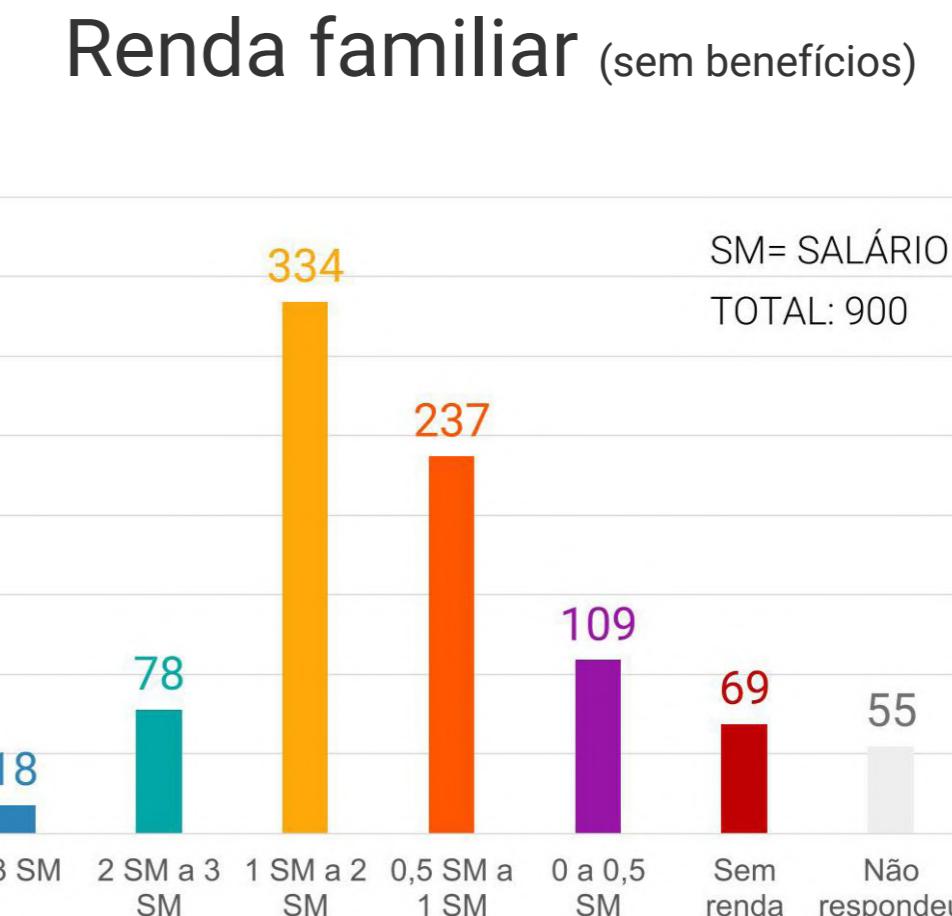
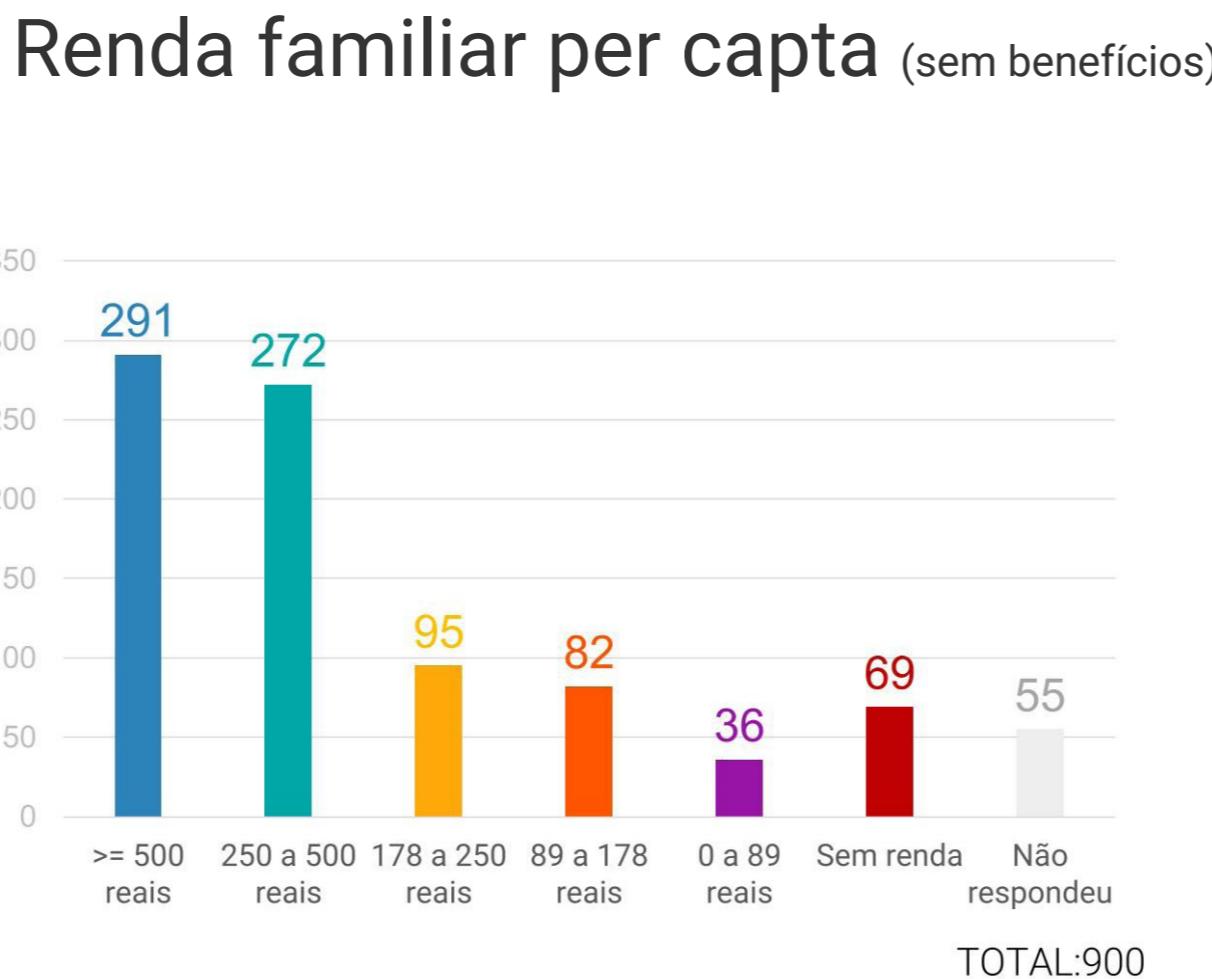
Número de pessoas por família



Composição racial dos moradores



Esse dado faz sentido quando analisamos a renda média familiar e per capita dos moradores da ocupação: 19,8% da população tem renda familiar mensal média abaixo de meio salário mínimo (R\$522,00), deles, 7,7% informaram não possuir nenhuma fonte de renda. Somente 11,7% das famílias recebem acima de 2 salários mínimos (R\$ 2,090,00). Quando olhamos para renda per capita, os números também despertam preocupações . Das 900 famílias analisadas, 31,4% ganhavam até R\$250,00 mensais, sendo 11,7% o total de famílias que sobrevivem com até R\$89,00 mensais por pessoa. Isso demonstra que a possibilidade de se manter em casas de aluguel é uma realidade impraticável para a maioria das famílias. Mais do que isso, muitas delas não poderiam arcar com o preço da comercialização do terreno do IAG, necessitando inclusive de outros



Figuras 52 e 53  
adaptado de Peabiru TCA, 2020

serviços de assistência social para além da moradia.

A questão da renda e da vulnerabilidade econômica aparece como uma questão importante no processo de formação da ocupação. A incapacidade de continuar pagando aluguel, aliada a perda de emprego ou redução do salário demonstra uma restrição financeira das famílias, impossibilitadas de continuarem em suas antigas casas. Há de se considerar ainda as famílias que moravam de favor na casa de parentes e amigos e viram na ocupação uma oportunidade de sair dessa situação de dependência. Deste ponto de vista, as famílias que não conseguiram se manter na residência anterior por questões financeiras representam 67% dos entrevistados, enquanto outras situações como a expansão da família, advinda de casamentos e nascimento de filhos é apenas 6%. São dados incontestes que indicam que morar nesse 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

## Motivo pelo qual se mudou para o Anchieta

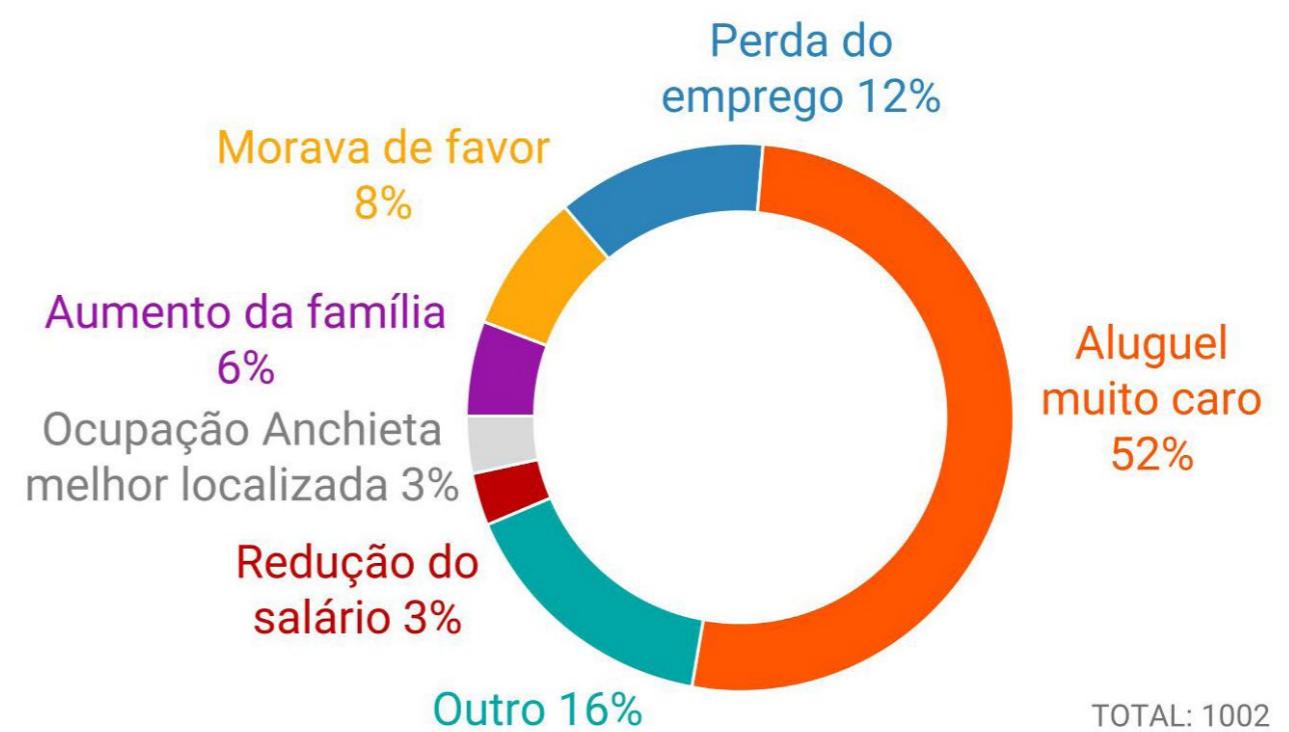


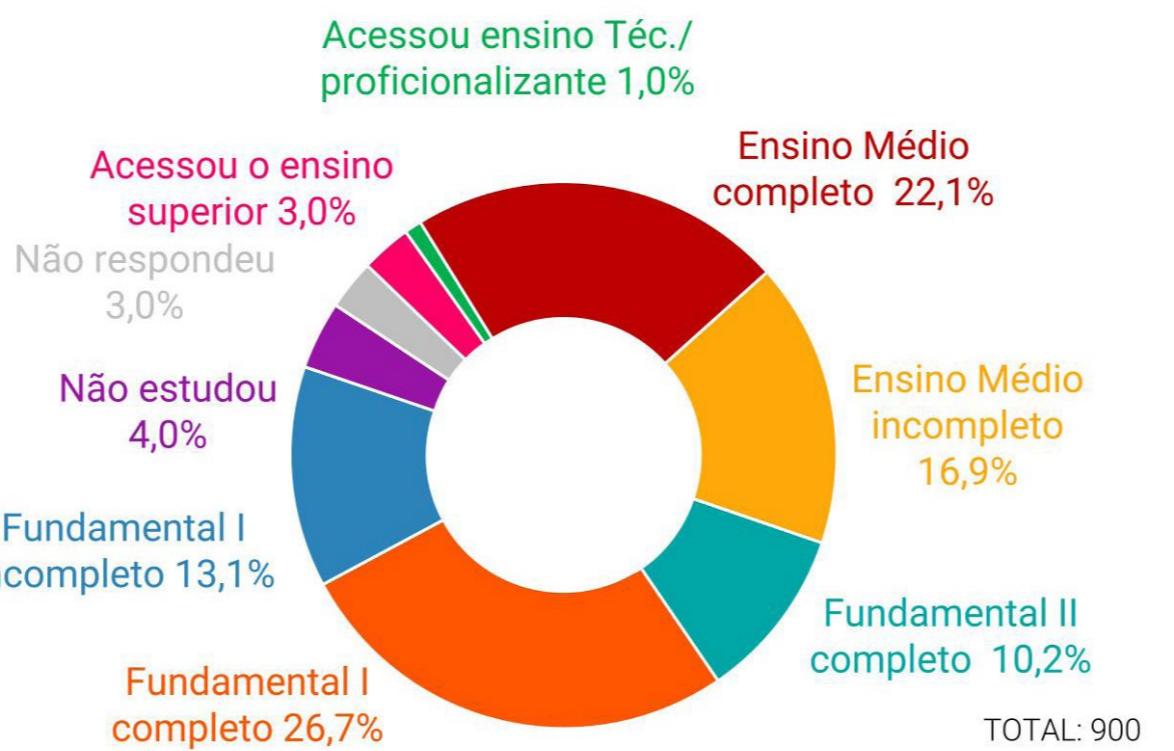
Figura 54.

adaptado de Peabiru TCA, 2020

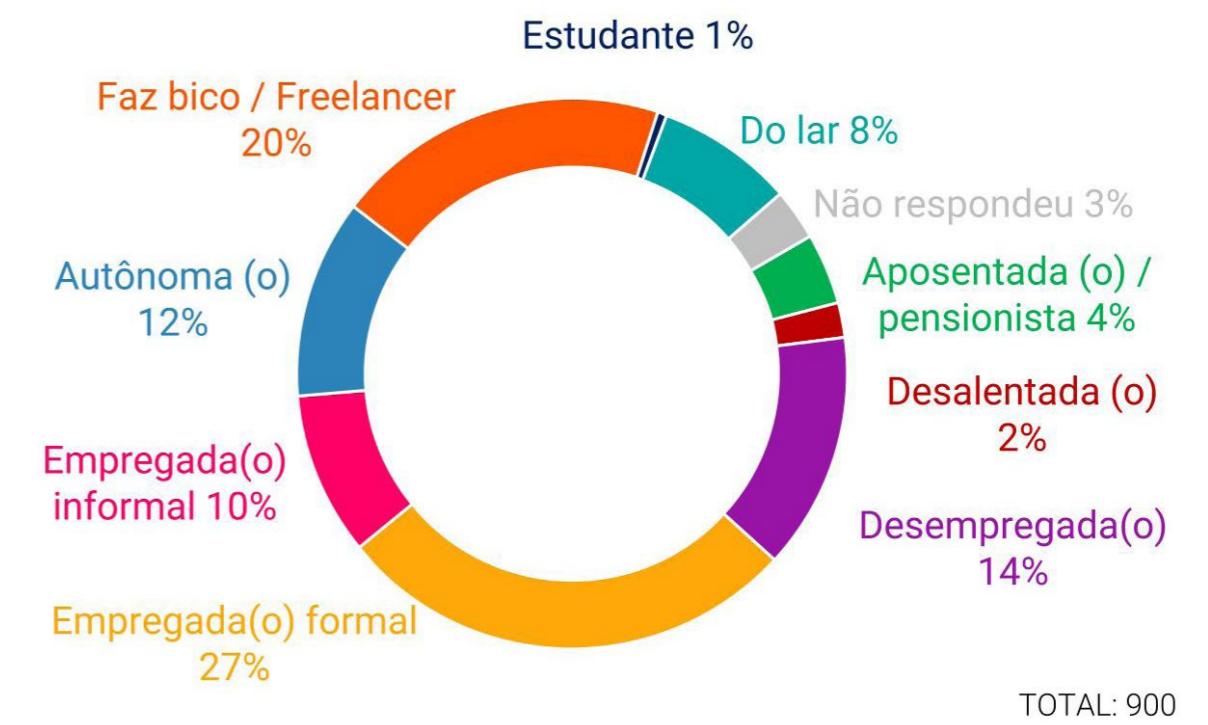
habitação para uma grande parte da classe trabalhadora brasileira.

As carências materializadas pela baixíssima renda se justificam quando observamos os dados complementares da desproteção social que envolve os moradores da ocupação. Seus moradores possuem de modo geral uma baixa escolaridade e um elevado grau de precarização nas relações de trabalho, predominando o emprego informal – apenas 27,2% dos moradores tem emprego com carteira assinada e direitos trabalhistas.

## Escolaridade do responsável familiar

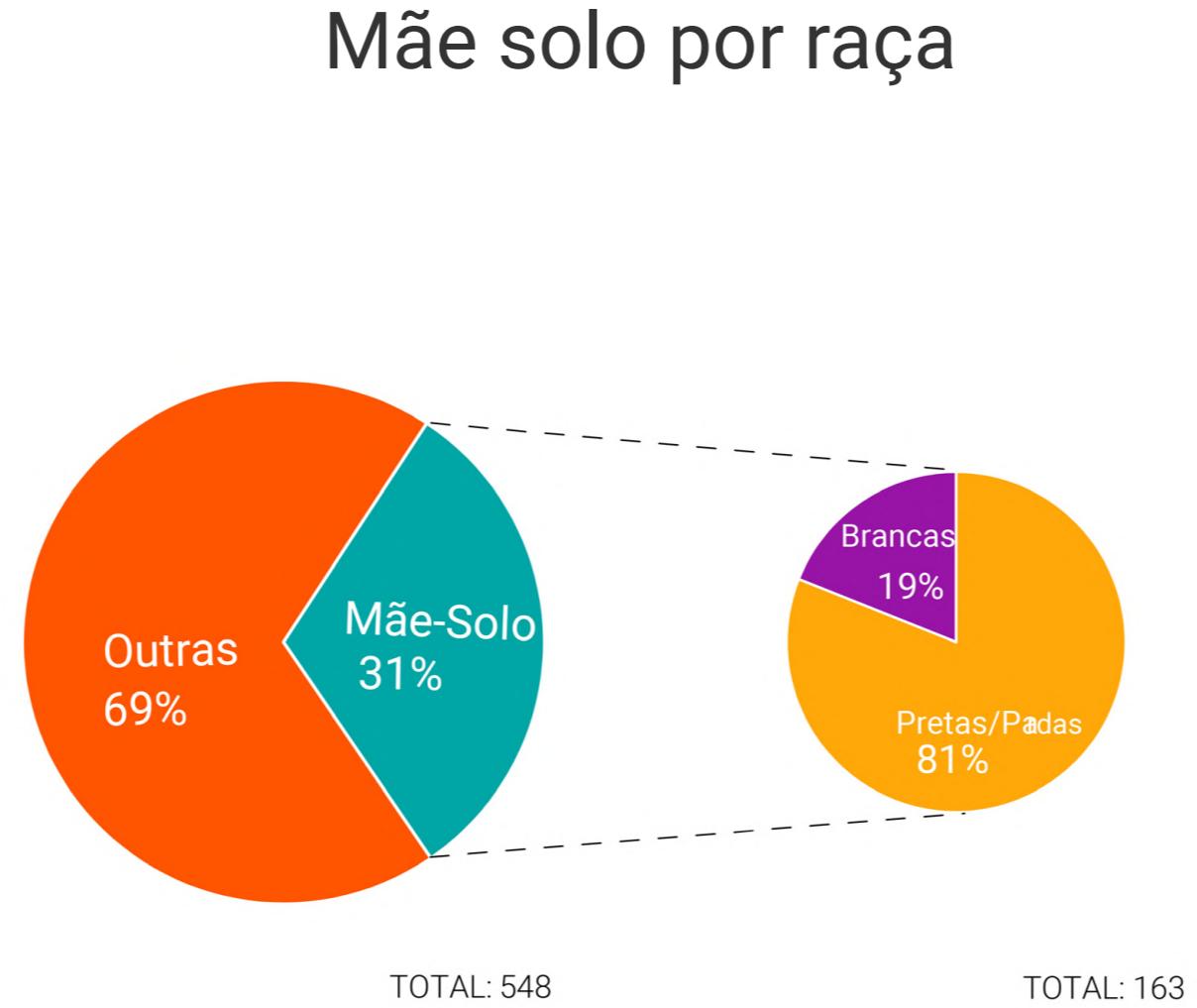


## Situação de trabalho do responsável familiar

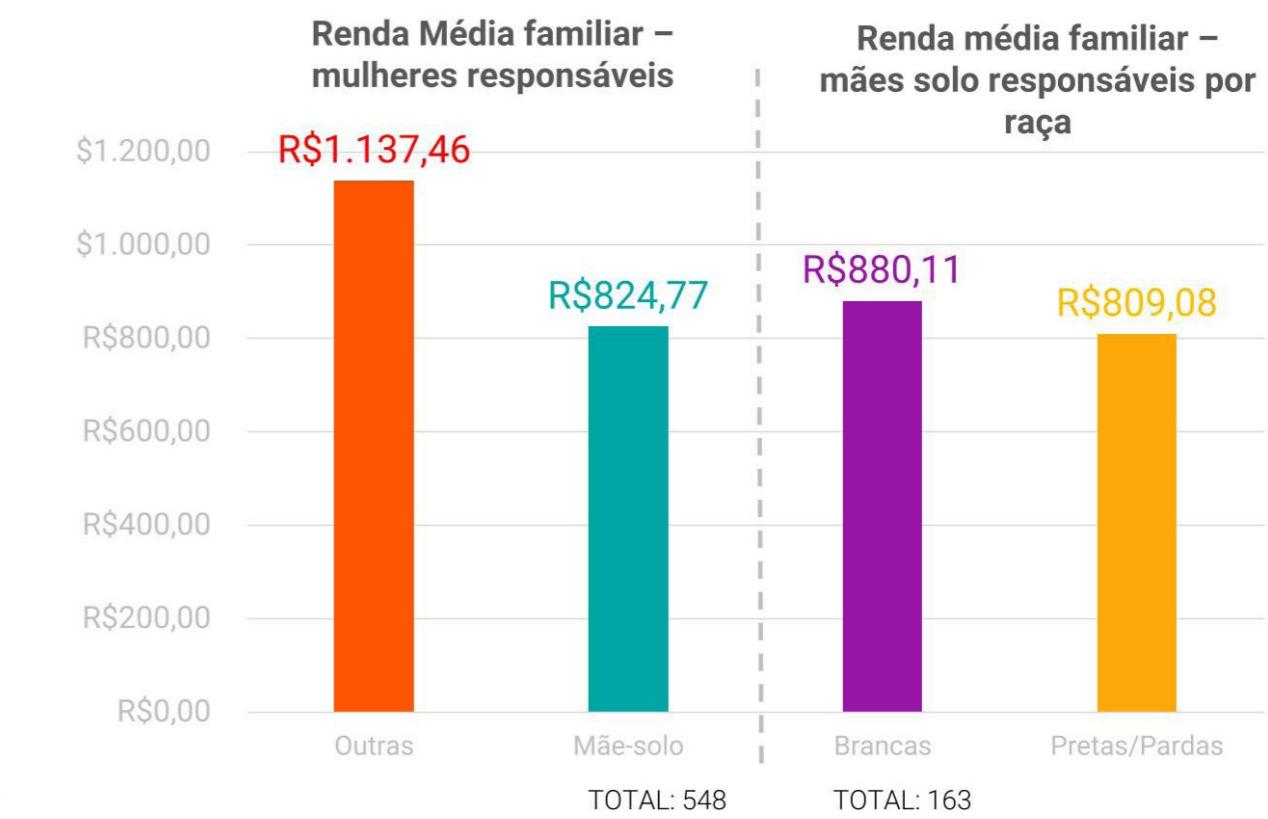


Analizando as vulnerabilidades, um dado que salta aos olhos é o das famílias chefiadas por mulheres e, dentre estas, as mães solo que precisam garantir o sustento dos filhos. Ao comparar os dados de renda dessas duas situações, podemos perceber a relação clara entre raça e classe e como mesmo entre as mães solo a questão racial implica em menores salários.

Outro fator importante nas considerações sobre a composição desta população foi o dado de moradia anterior e sua relação geográfica com a ocupação. A maior parte dos moradores veio de regiões próximas à ocupação, de bairros vizinhos, o que permite demonstrar que essa ocupação acaba amortecendo o crescimento vegetativo da região, servindo de alternativa de moradia para os que já não conseguiam mais se manter no aluguel.



### Renda média familiar comparativa



Figuras 57 e 58

Adaptado de Peabiru TCA, 2020

Todo o questionário foi desenhado com o objetivo de ter uma compreensão mais completa da realidade da ocupação. Estimava-se que ao espacializar os dados encontrássemos regiões mais consolidadas e áreas mais vulneráveis, e que, de alguma forma, os critérios para classificação das famílias e como considerar quem poderia ou não pagar pela casa apareceria em decorrência dessas análises. O que constatamos foi justamente o contrário. De modo geral a situação da população é muito homogênea em toda a ocupação e, apesar de ter sido possível classificar as famílias por faixas de renda, notou-se que outras vulnerabilidades acometiam as mesmas, tornando a análise de tais dados ainda mais complexa. Um desses dados era a informalidade no trabalho, considerando uma família com uma renda acima da média. Como tem ocorrido com a população brasileira, mesmo nos anos recentes de quase pleno emprego e aumento relativo da renda da base da pirâmide, tanto as relações trabalhistas são muito precárias quanto as ocupações são muito instáveis. Por isso, essa renda pode não representar grandes vantagens no processo de negociação da comercialização. A mesma coisa acontece quando consideramos raça, deficiências e outros fatores que impedem as famílias de trabalhar. O cruzamento desses dados está exposto nos mapas a seguir e foram

argumentos utilizados para convencimento do IAG de que era necessário traçar estratégias que não contassem com a oneração dos moradores da ocupação, bem como pautar que as melhorias urbanas e habitacionais fossem realizadas pelo Estado.

A classificação dos grupos de renda levou em conta algumas características, dentre elas o enquadramento em programas habitacionais e marcadores de pobreza e miséria reconhecidos nacionalmente. Os programas de referência foram o Bolsa Família (governo Federal), o Minha Casa Minha Vida (MCMV, programa praticamente extinto) e o Pode Entrar (programa municipal, que não chegou a ser implementado).

### Minha Casa Minha Vida Programa Federal

Famílias	Renda Familiar ( R\$ )	Parcela
265	até 800,00	R\$ 80,00
238	800,01 a 1200,00	10% da renda familiar
187	1200,01 a 1800,00	25% da renda familiar
155	> 1800,00	36% da renda Familiar

### Pode Entrar Programa Municipal

Famílias	Renda Familiar ( R\$ )	Parcela
415	até 1039,00	NÃO ACESSA
334	de 1039,01 a 2078,00	15% da renda familiar
78	de 2078,02 a 3017,00	15% da renda familiar
18	maior que 3117,00	NÃO ACESSA

Figura 59

Adaptado de Peabiru TCA, 2020

Depois de muito debate entre a equipe, chegou-se a 3 grupos de renda familiar e per capita, cujas linhas de corte foram determinadas pelos programas mencionados, para classificar todos os domicílios da ocupação. A essa análise de renda somaram-se outros onze critérios de vulnerabilidade socioeconômica que estavam organizadas de modo binário (sim/não). Assim, era possível analisar, por exemplo, os domicílios que tinham mães-solo como responsáveis, segundo a classificação de renda.

Esses dados demonstravam a clara incapacidade de endividamento com programas de financiamento habitacional por parte das famílias e outras vulnerabilidades que se somavam aos critérios de renda. Com isso, outras estratégias passaram a ser pensadas conjuntamente pela associação de moradores, IAG e Peabiru, numa tentativa de elaboração do que seriam os próximos passos do processo de urbanização e regularização e de como viabilizá-los financeiramente.

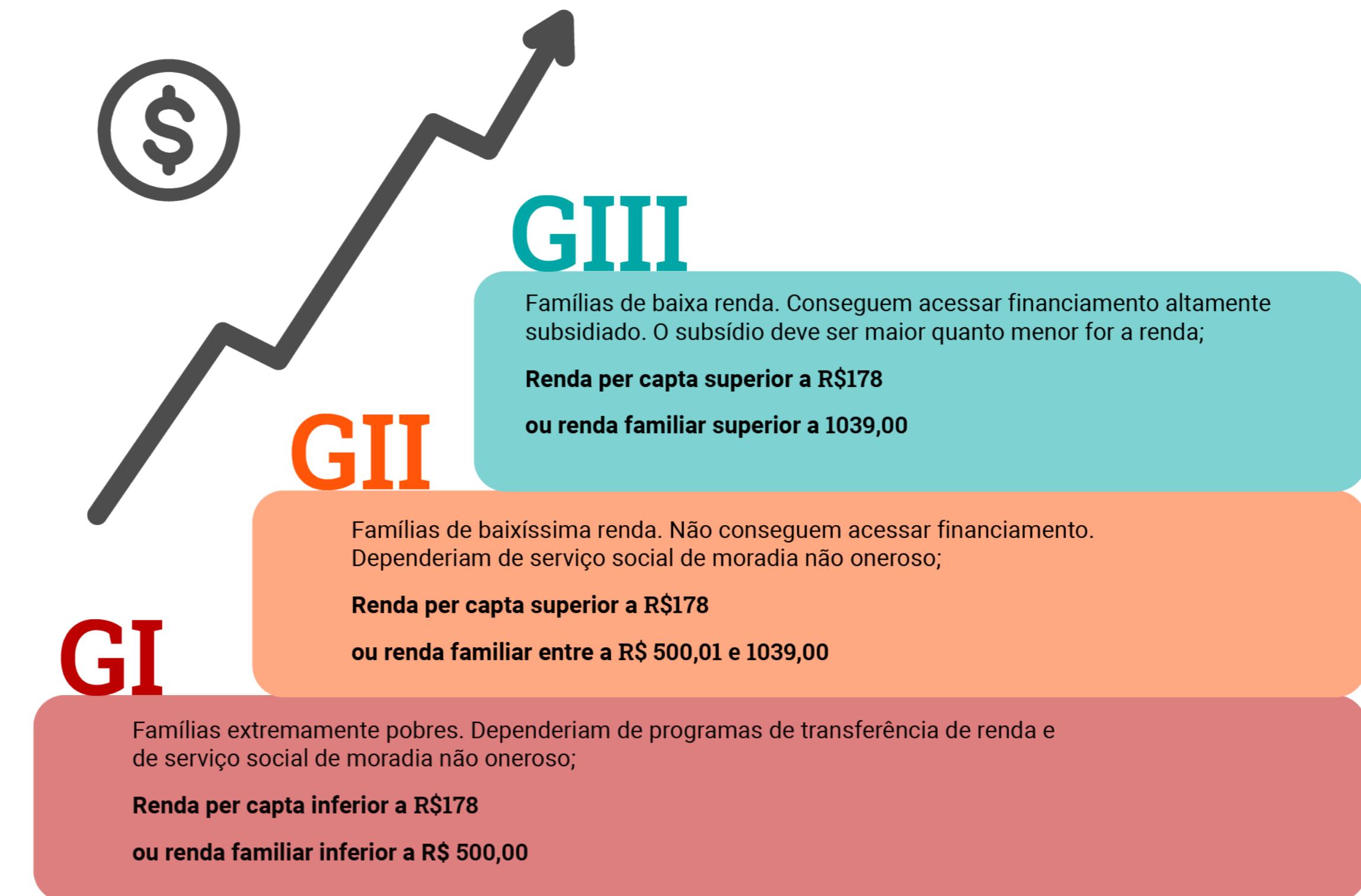
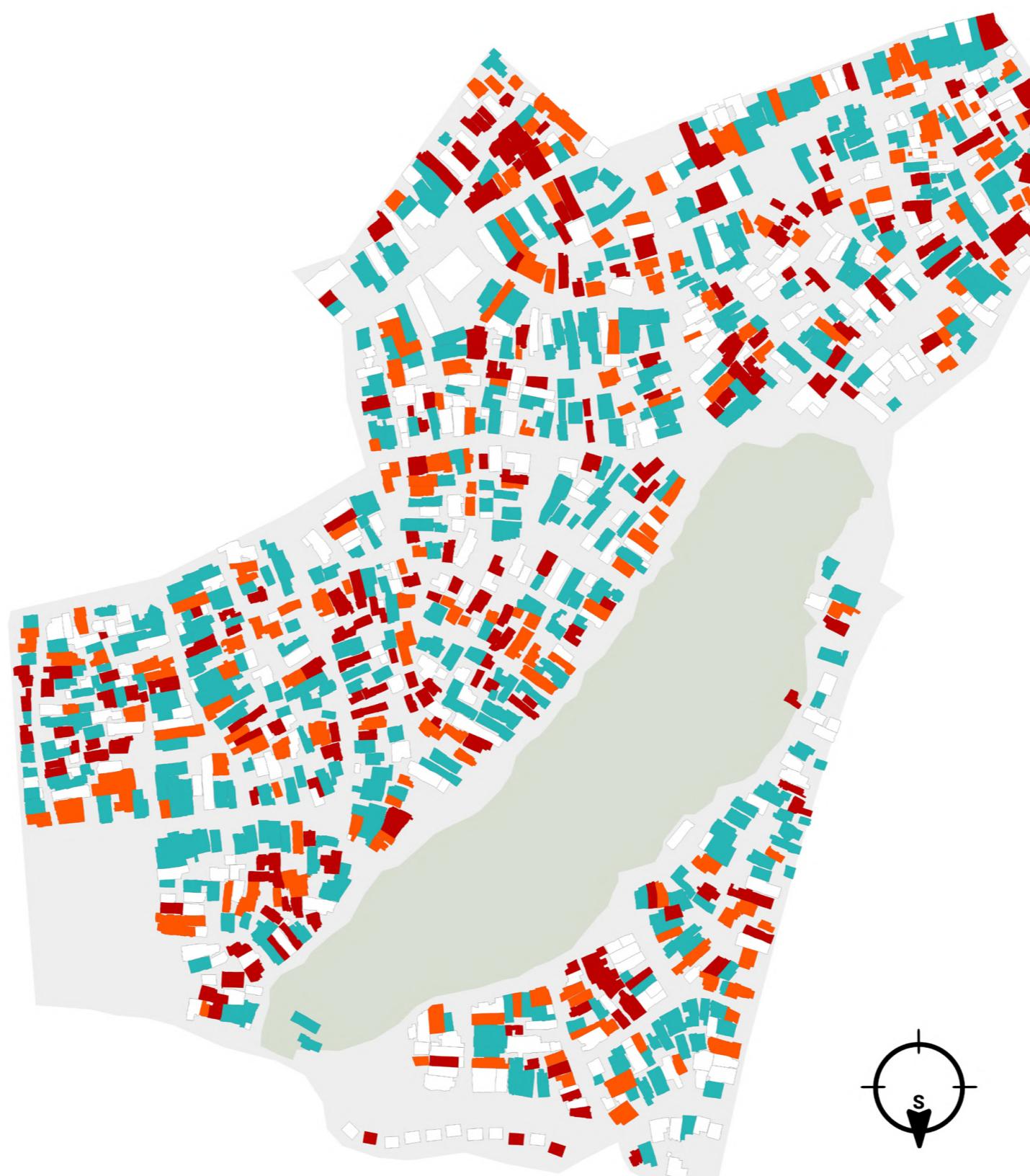
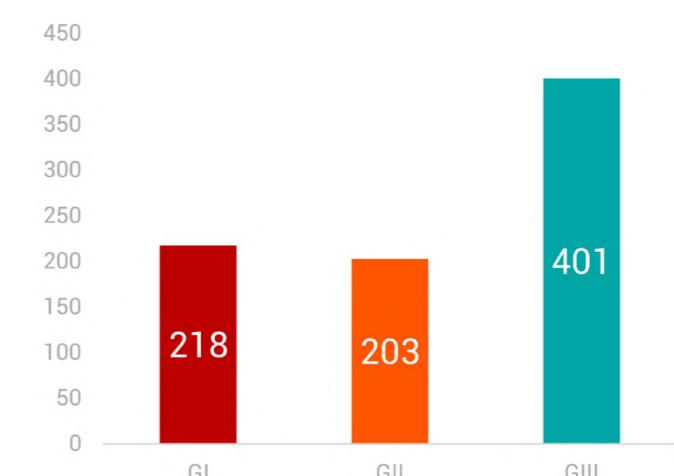


Figura 60. Esquema de grupos de renda  
Adaptado de Peabiru TCA, 2020

De maneira geral, observa-se que a renda do Anchieta é bastante baixa. Mesmo as famílias enquadradas dentro do grupo III apresentam índices econômicos bastante reduzidos, sendo a renda per capita média do grupo III de apenas R\$733,00, seguido de R\$427,00 do grupo II e R\$113,00 no grupo I. A renda média total da ocupação é de R\$ 542,00/família sendo que no município de São Paulo a renda per capita média em 2019 era de R\$ 1946,00 , (IBGE) evidenciando a vulnerabilidade social do assentamento em relação ao restante da cidade.



**Famílias por grupo de renda**



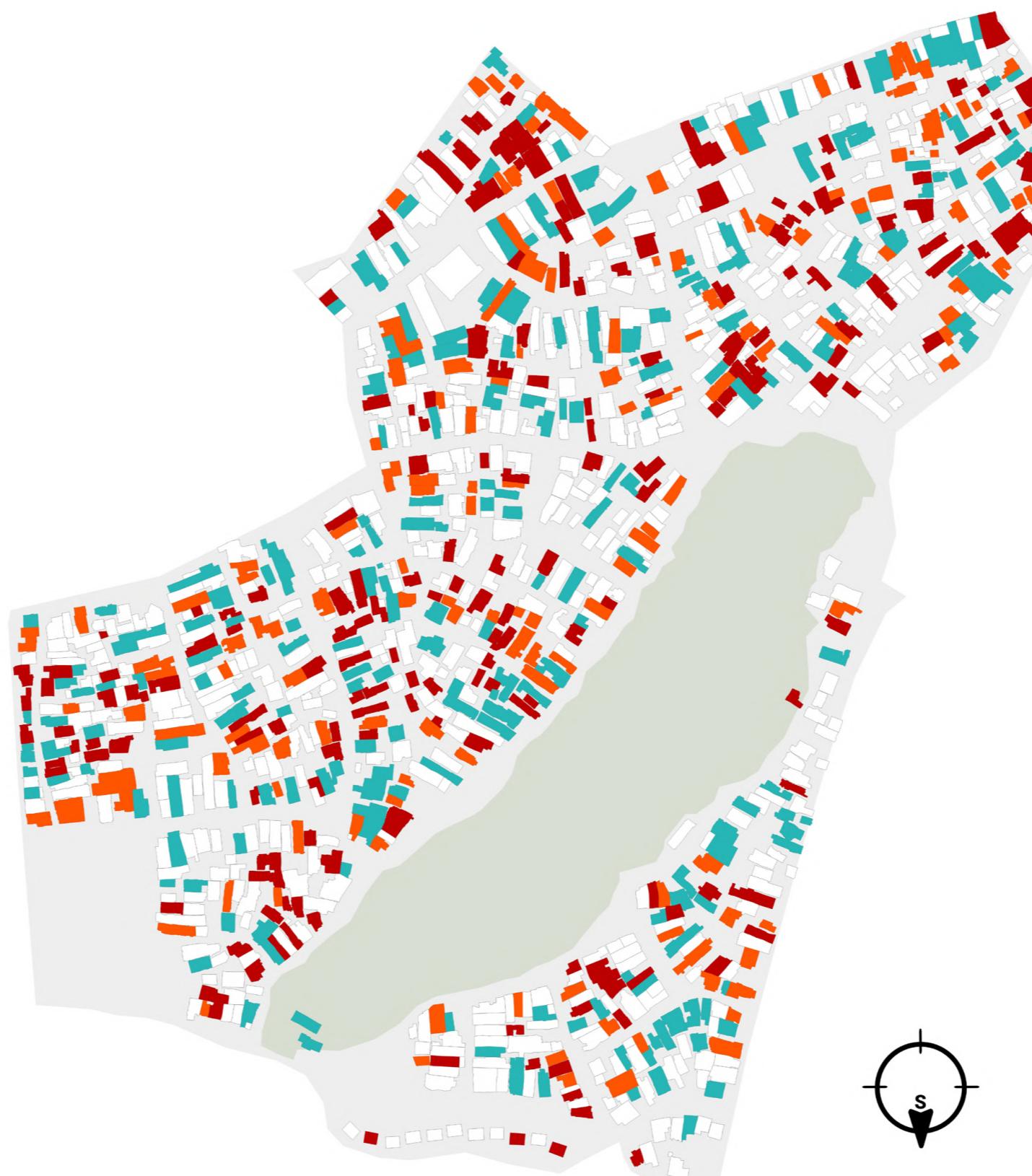
**Famílias por grupo de renda**

- Grupo de renda I: 218 famílias
- Grupo de renda II: 203 famílias
- Grupo de renda III: 401 famílias
- Sem informação/ Não se aplica

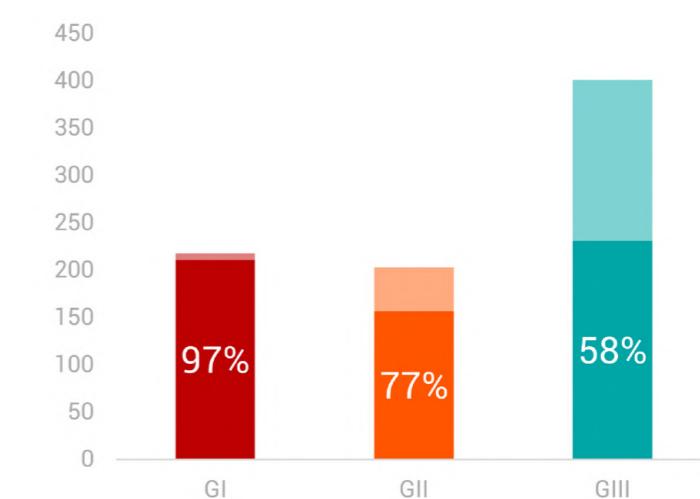
0    50    100    150    200 m

Figura 61. Famílias por grupo de renda  
Adaptado de Peabiru TCA, 2020

Somada à questão da renda, a instabilidade financeira é um fator importante ao entender a configuração econômica do Anchieta. Se algumas famílias poderiam ter uma renda considerada suficiente para participar de um acordo de comercialização da terra, a instabilidade é um fator a ser considerado. Cerca de 68% dos ocupantes no grupo de renda III, onde a renda per capita e familiar são maiores, não possuem um emprego formal, o que implica em variações de rendimento mês a mês.



**Chefe de família sem emprego formal por renda**



Percentual de chefes de família sem emprego formal por grupo de renda

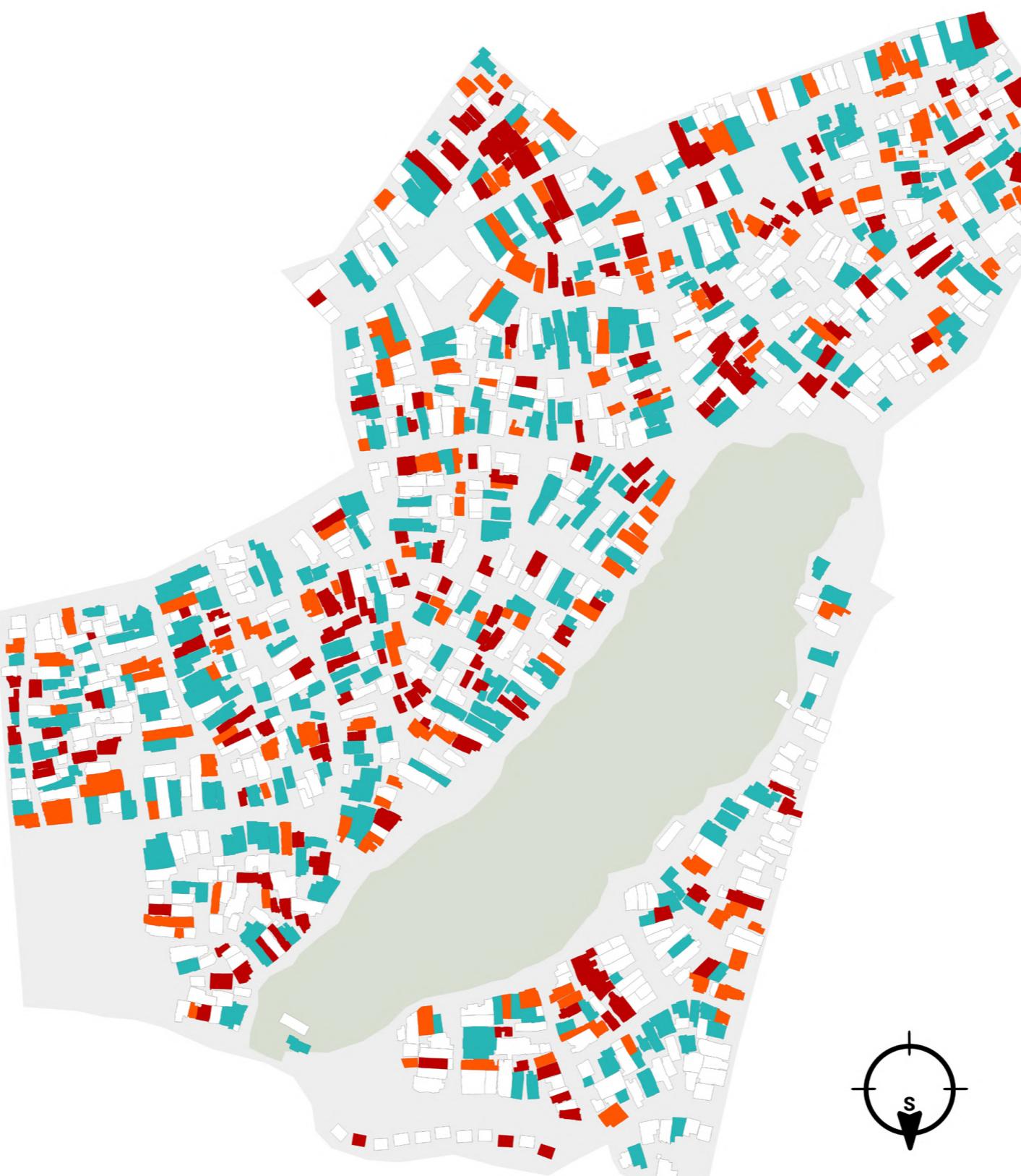
- Grupo de renda I: 211 famílias
- Grupo de renda II: 157 famílias
- Grupo de renda III: 231 famílias
- Sem informação/ Não se aplica

0    50    100    150    200 m

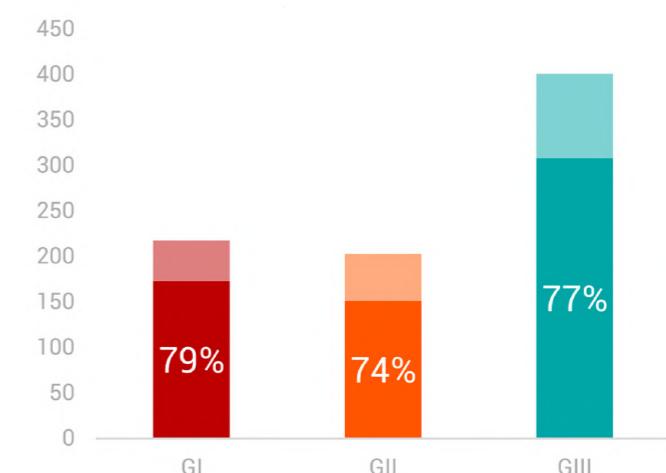
Figura 62. Chefe de família sem emprego formal por renda

Adaptado de Peabiru TCA, 2020

A questão racial também apareceu neste quadro como um fator de desproteção social. Sabidamente o racismo existente na história do país tende a desfavorecer os pretos e pardos em diversas escalas sociais. Esses fatores se aplicam desde a menor expectativa de vida em relação à população branca, até o baixíssimo número de negros que cursam ensino superior comparativamente à população branca. Essas discrepâncias sociais também se materializam nas dificuldades de ocupar vagas no mercado de trabalho, o que implica necessariamente num fator extra de vulnerabilidade social. Não à toa, essa população é majoritária no Anchieta, ocupando 79% da população enquadrada no grupo I, onde a renda é menor. Segundo o IBGE, em 2018 a população negra compunha 64% dos desempregados no país .



**Chefe de família preto ou pardo por renda**



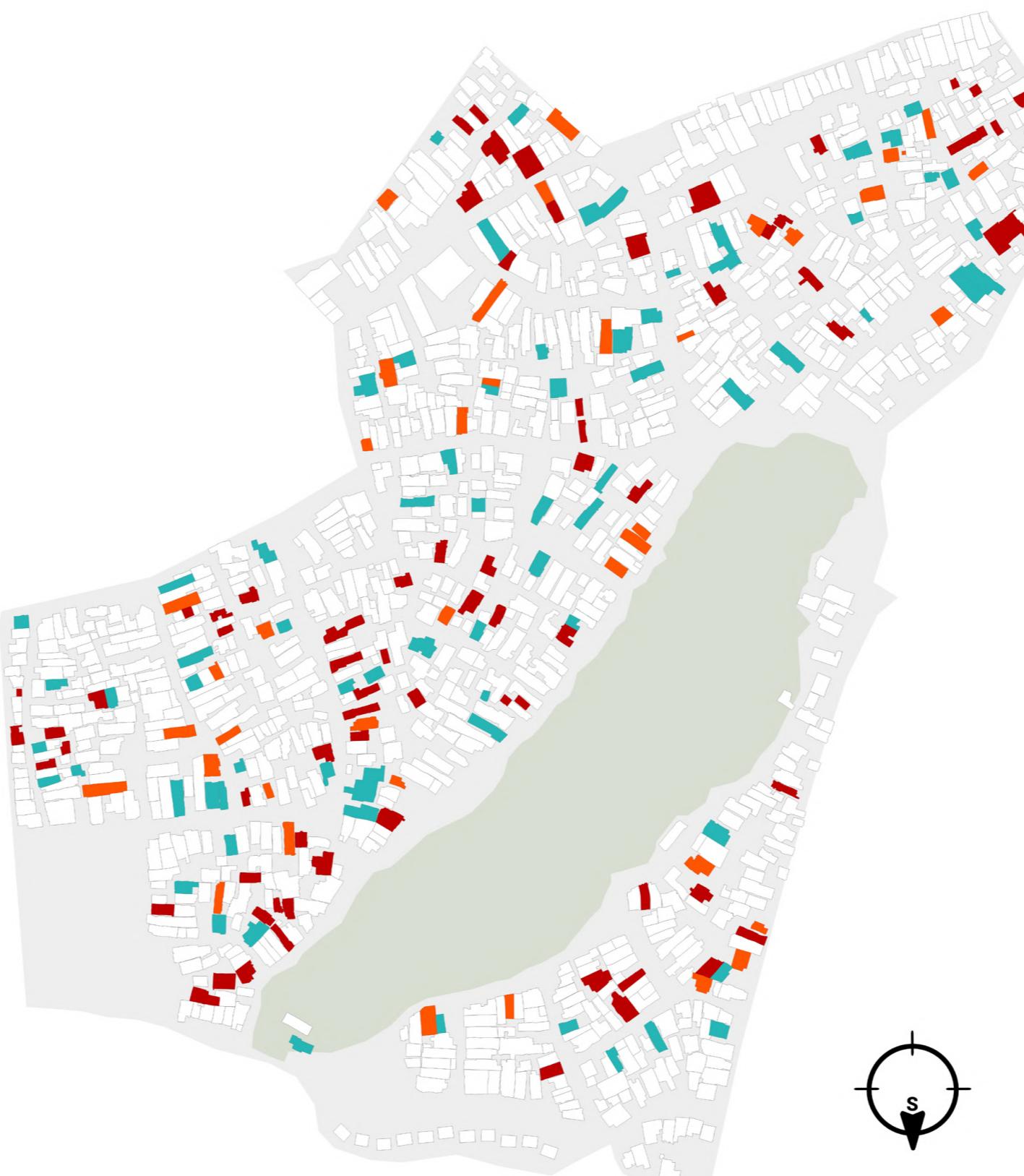
Percentual de chefes de família preto ou pardo por grupo de renda

- Grupo de renda I: 173 famílias
- Grupo de renda II: 151 famílias
- Grupo de renda III: 208 famílias
- Sem informação/ Não se aplica

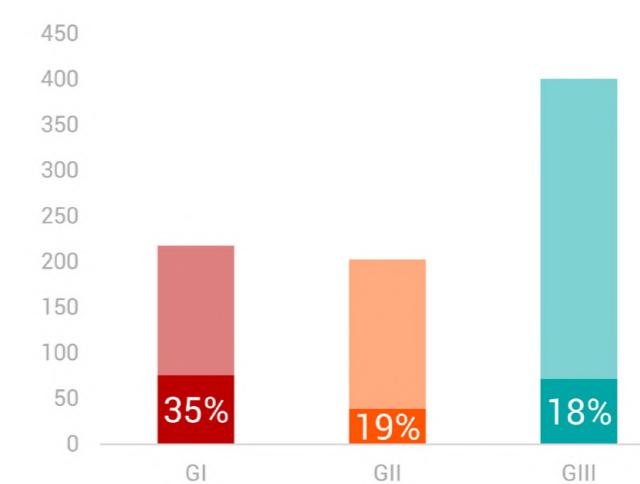
0    50    100    150    200 m

Figura 63. Chefe de família preto ou pardo por renda  
Adaptado de Peabiru TCA, 2020

Além dos fatores de desproteção social elencados anteriormente, considerou-se importante evidenciar a situação das pessoas que possuíam impeditivos de trabalho. Estes iam desde a presença de doenças crônicas nos chefes ou membros da família, como criança pequenas sem vaga em creches, idosos que demandam cuidados dos demais familiares e problemas físicos e psicológicos que acometiam tais famílias. Dadas essas situações, apesar da renda, a perspectiva de melhora das condições de vida através do emprego é quase nula e sinaliza um grupo de pessoas que dependem fortemente de apoios e auxílios sociais vindos do Estado.



### Chefe de família com impeditivo de trabalho



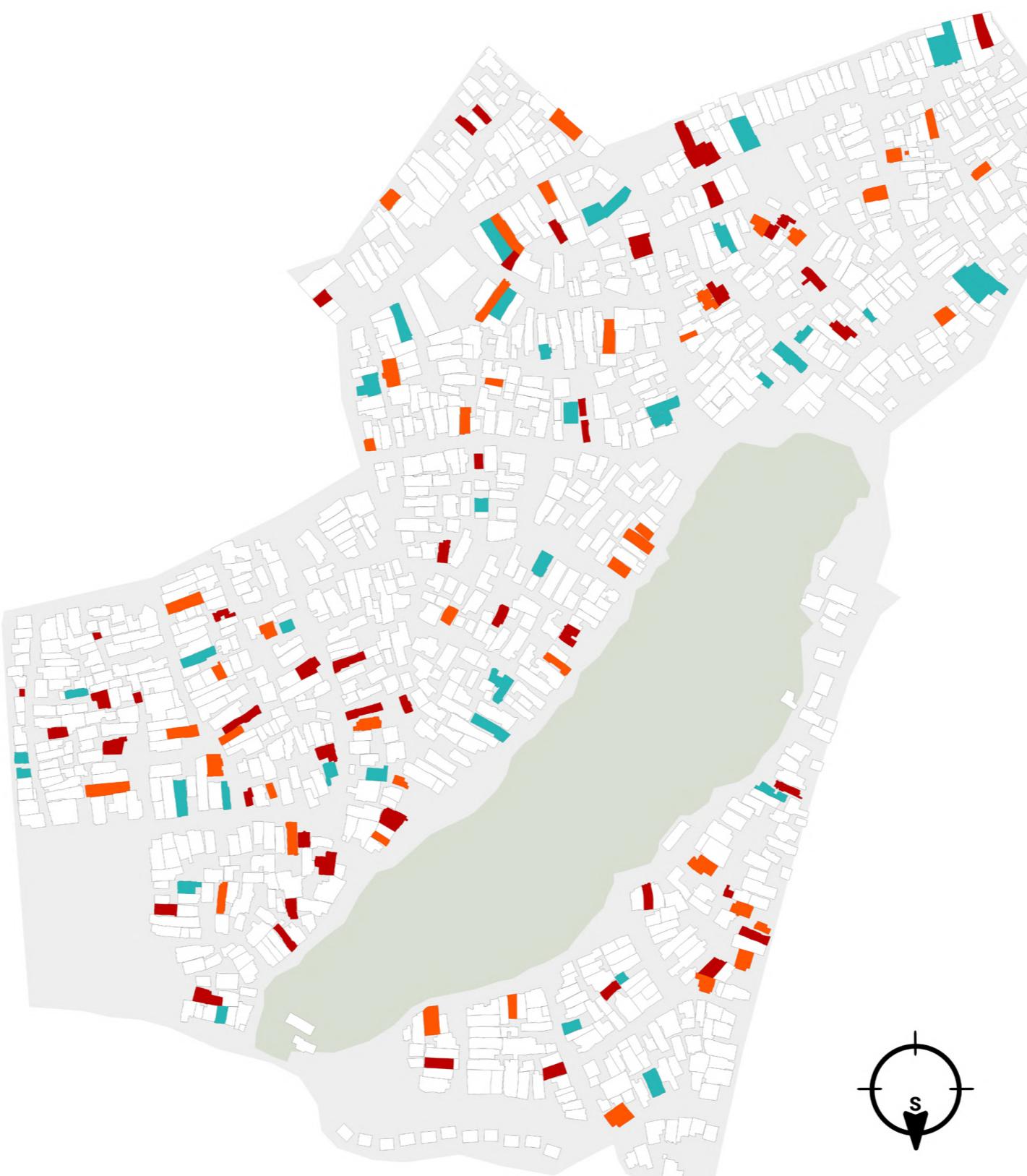
Percentual de família com impeditivo de trabalho por grupo de renda

- Grupo de renda I: 76 famílias
- Grupo de renda II: 39 famílias
- Grupo de renda III: 72 famílias
- Sem informação/ Não se aplica

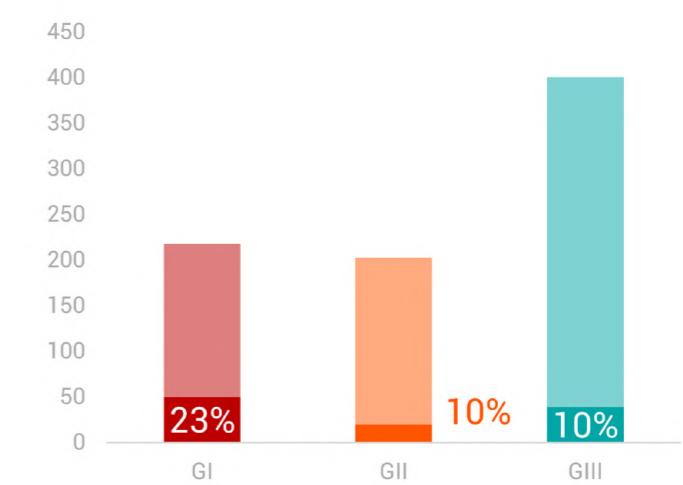
0    50    100    150    200 m

Figura 64. Chefe de família com impeditivo de trabalho por renda  
Adaptado de Peabiru TCA, 2020

Ainda na mesma linha, as famílias com deficientes físicos apresentam um quadro delicado na composição familiar. Além do conhecimento de casos familiares onde a pessoa portadora de deficiência vive sozinha, há ainda os que demandam um cuidado familiar e gastos específicos com a saúde física e mental destas pessoas. Apesar de poder contar como um impedimento de trabalho, não há sobreposição exata com o mapa anterior, mostrando a complexidade da leitura de tais relações.



### Famílias com deficiente físico por renda



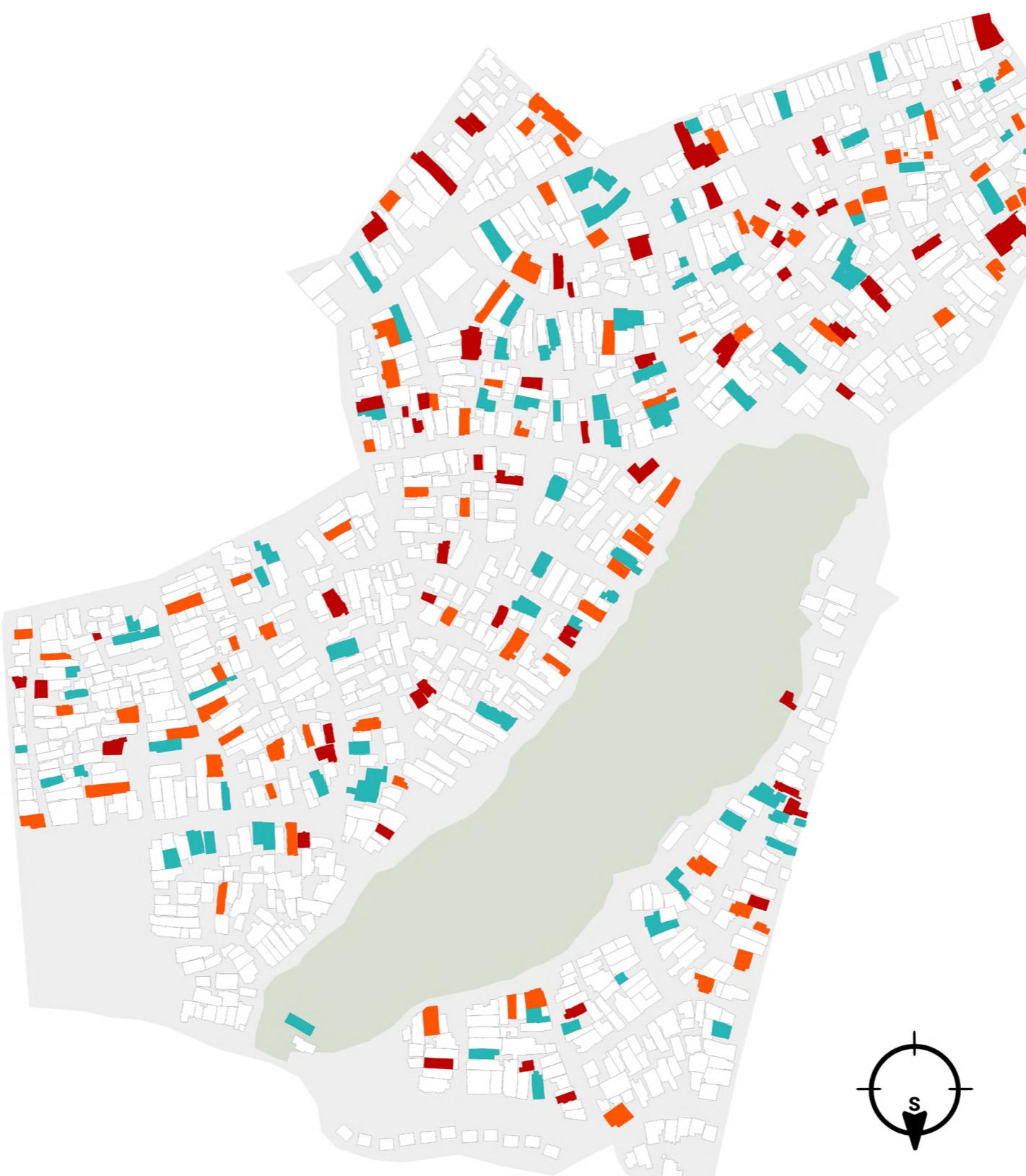
Percentual de famílias com membro portador de deficiência grupo de renda

- Grupo de renda I: 50 famílias
- Grupo de renda II: 20 famílias
- Grupo de renda III: 39 famílias
- Sem informação/ Não se aplica

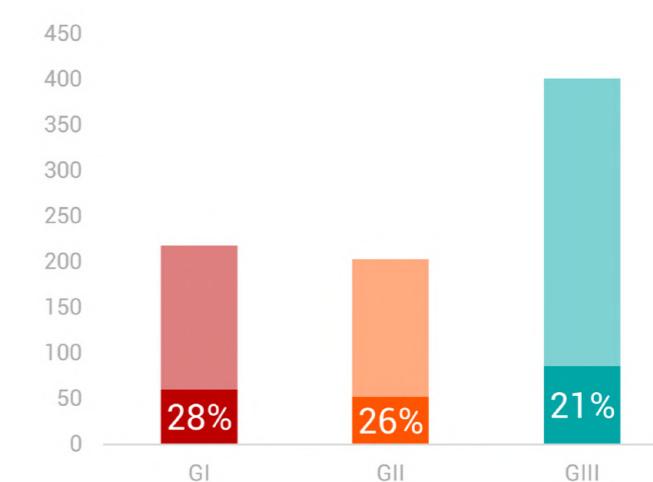
0    50    100    150    200 m

Figura 65. Famílias com deficiente físico por renda  
Adaptado de: Peabiru TCA, 2020

Por fim, a escolaridade dos chefes de família foi compreendida como um fator importante no seu enquadramento socioeconômico, uma vez que tal situação aponta para uma inserção ou não no mercado de trabalho formal, com acesso à melhores condições de emprego, e consequentemente, de vida. O alto número de pessoas que cursaram apenas até o ensino fundamental é significativo, totalizando 198 chefes de família, cerca de 20% das famílias da ocupação



### Chefes de família que cursaram até o Fundamental I



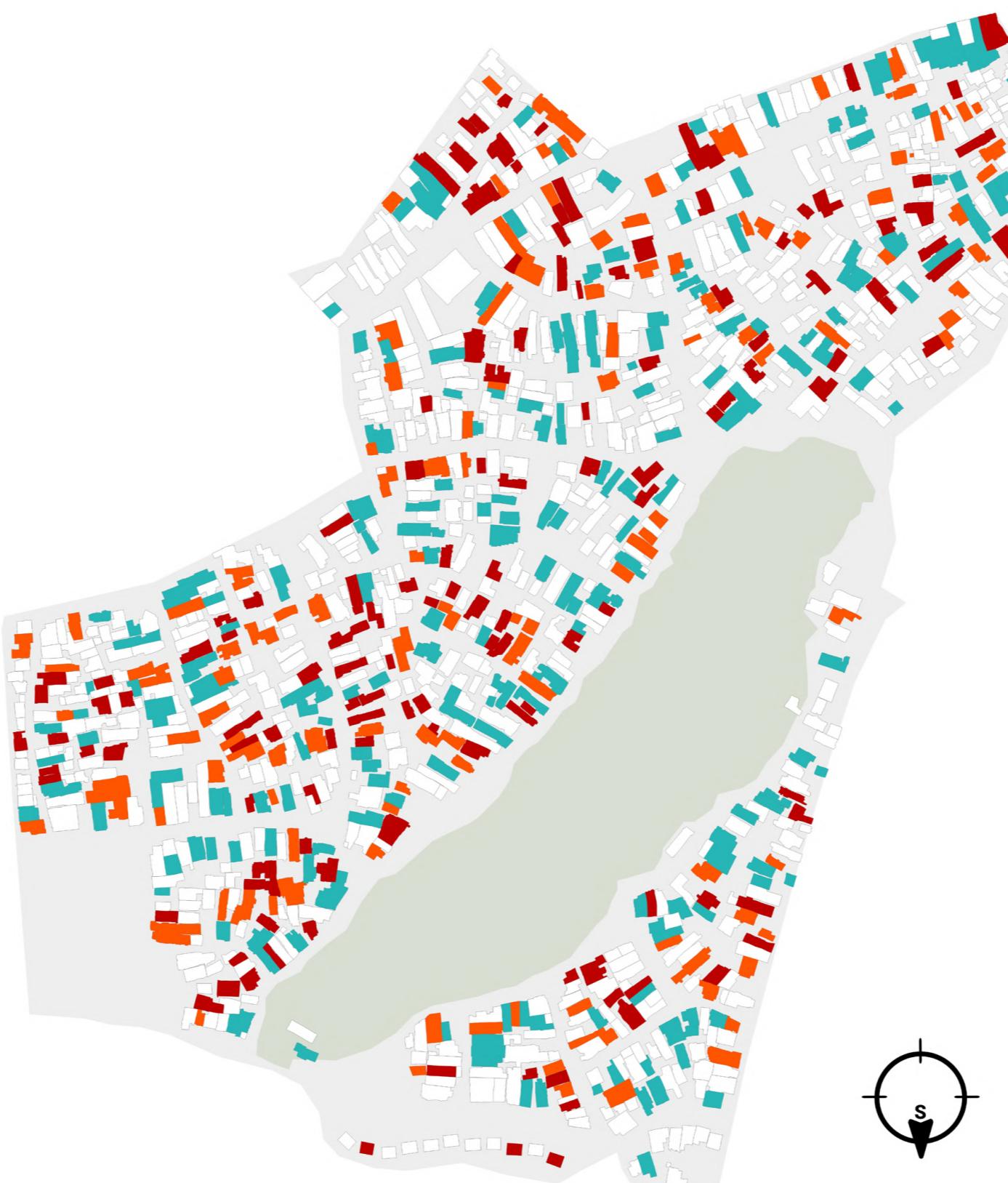
Percentual de chefes de família que cursaram até o fundamental I por grupo de renda

- Grupo de renda I: 60 famílias
- Grupo de renda II: 52 famílias
- Grupo de renda III: 86 famílias
- Sem informação/ Não se aplica

0    50    100    150    200 m

Figura 66. Chefes de família que cursaram até o fundamental I, por renda  
Adaptado de Peabiru TCA, 2020

Com o cruzamento das desproteções sociais com os grupos de renda ficou muito claro a impossibilidade de considerar apenas a renda em uma análise de comercialização do terreno, evidenciando a precariedade e a alta desproteção social que acometia as famílias. Esta análise, apresentada ao IAG, fez com que o Instituto recusasse com a ideia única de comercialização de lotes, abrindo margem para uma negociação de novas propostas para a regularização e urbanização da área. Tais dados também são fundamentais para pensar as necessidades familiares, como o número de cômodos necessários em uma casa, e quais famílias tem condições de contribuir no processo, com alguma quantia, ainda que esta não seja para a comercialização. Com o fechamento do ciclo do levantamento socioeconômico, coube a Peabiru e a Associação de Moradores traçar essas novas alternativas para a continuidade do projeto. A negociação da participação e valores com a Universidade de Michigan e o IAG se abriu a partir de então, e é apresentada no capítulo III deste trabalho.



**Famílias chefiadas por mulher por renda**

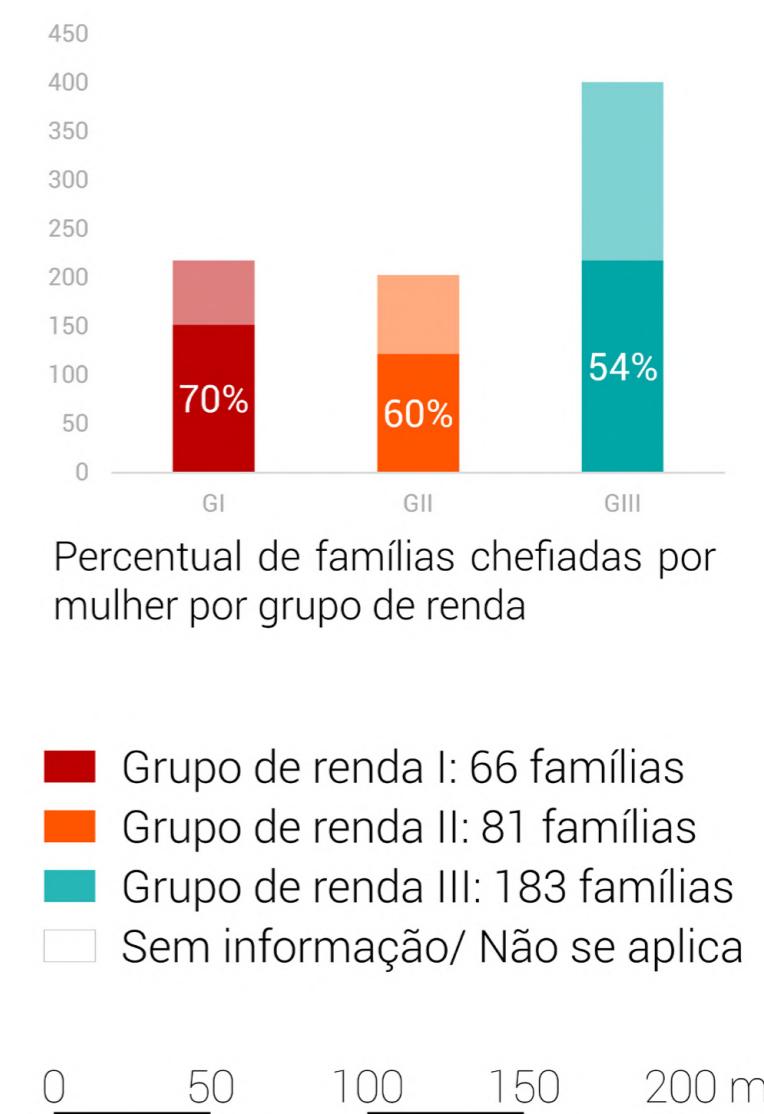


Figura 67. Famílias chefiadas por mulher, por renda  
Adaptado de Peabiru TCA, 2020



## 2- Meio Ambiente e Legislação

# O conflito entre a política Urbana e Ambiental

A ocupação Anchieta se localiza na Subprefeitura de Capela do Socorro, no distrito do Grajaú, zona sul do município de São Paulo. A subprefeitura tem como centralidade a região de Santo Amaro e comparada ao restante da cidade apresenta índices de maior precariedade urbana e habitacional, sendo o Grajaú o distrito com os piores índices. Segundo o censo do IBGE de 2010, 27,5% dos domicílios do distrito não tinham acesso à rede de esgoto, comparado ao número de 8% do restante do Município. Seus índices de vulnerabilidade também apresentam números acima da média da cidade, o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) aponta 43,1% dos domicílios do Grajaú estão nos grupos de mais alta vulnerabilidade social (4,5 e 6 do índice) comparado à média de 10,6% no restante do município (SÃO PAULO, 2016).

Localizado a 29 km do centro da cidade de São Paulo, o distrito está inserido na Macro área de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental por abrigar a área de proteção aos Mananciais da Represa Billings. A área, periférica, tem seu transporte atendido

principalmente por ônibus e pela linha Esmeralda da CPTM, sendo o trânsito local bastante congestionado, implicando aos seus habitantes muitas horas de deslocamento para locais com maior oferta de emprego no município.

*"A subprefeitura de Capela do Socorro possui índices de inadequação domiciliar -terrenos vagos, favelização, áreas de risco e população em situação de rua - piores do que a média municipal, sendo que entre os distritos do território da subprefeitura o que se apresenta com índices mais agravantes é o distrito do Grajaú. Esse distrito tem também os índices mais preocupantes em relação a espaço residencial, valor expresso em ,m<sup>2</sup>/hab, e também possui mais territórios enquadrados como ZEIS-1." (SÃO PAULO, 2016)*

A ocupação fica a aproximadamente 2,8 km da Estação de trem e terminal de ônibus Grajaú, sendo as principais vias de acesso à área dadas pela Rua Alzirio Pinheiro de Magalhães e Rua Bilac, ambas acessadas através da via mais

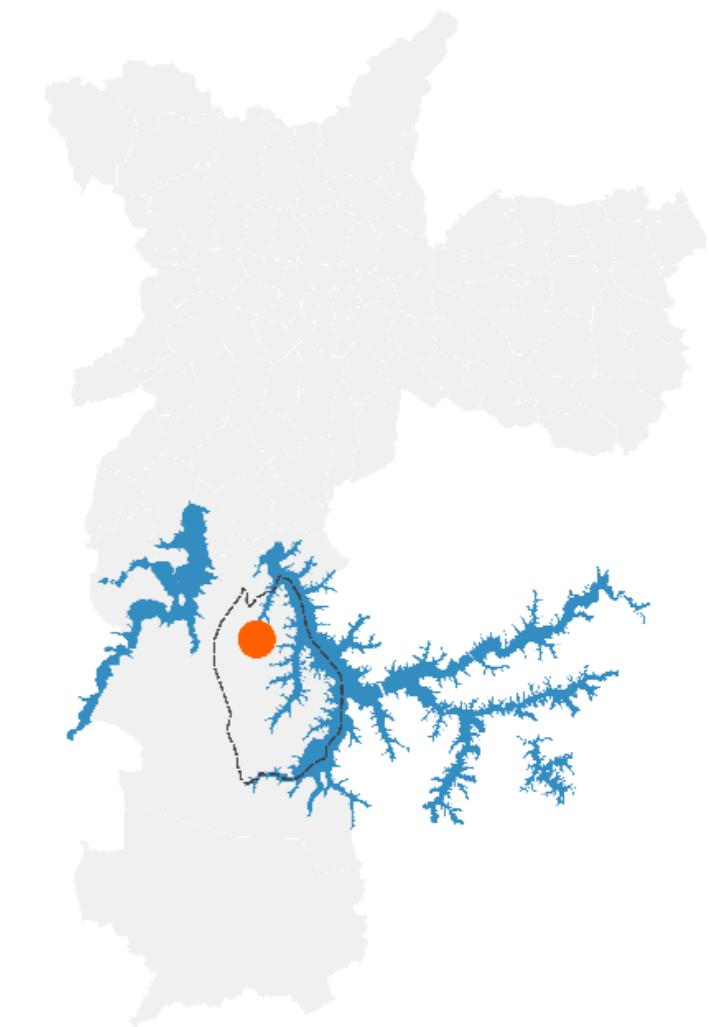


Figura 68. Mapa do município de São Paulo com destaque para a ocupação Anchieta. Elaboração própria.

Fonte: Geosampa

estruturante da região, a Avenida Belmira Marin. A área da Ocupação Anchieta está sob um zoneamento de proteção ambiental. O fato de ter permanecido sem nenhuma ocupação até 2013 é inclusive explicado pelas restrições ambientais impostas ali desde a criação da legislação de proteção aos Mananciais, datada de 1976, sendo o território do Grajaú marcado por

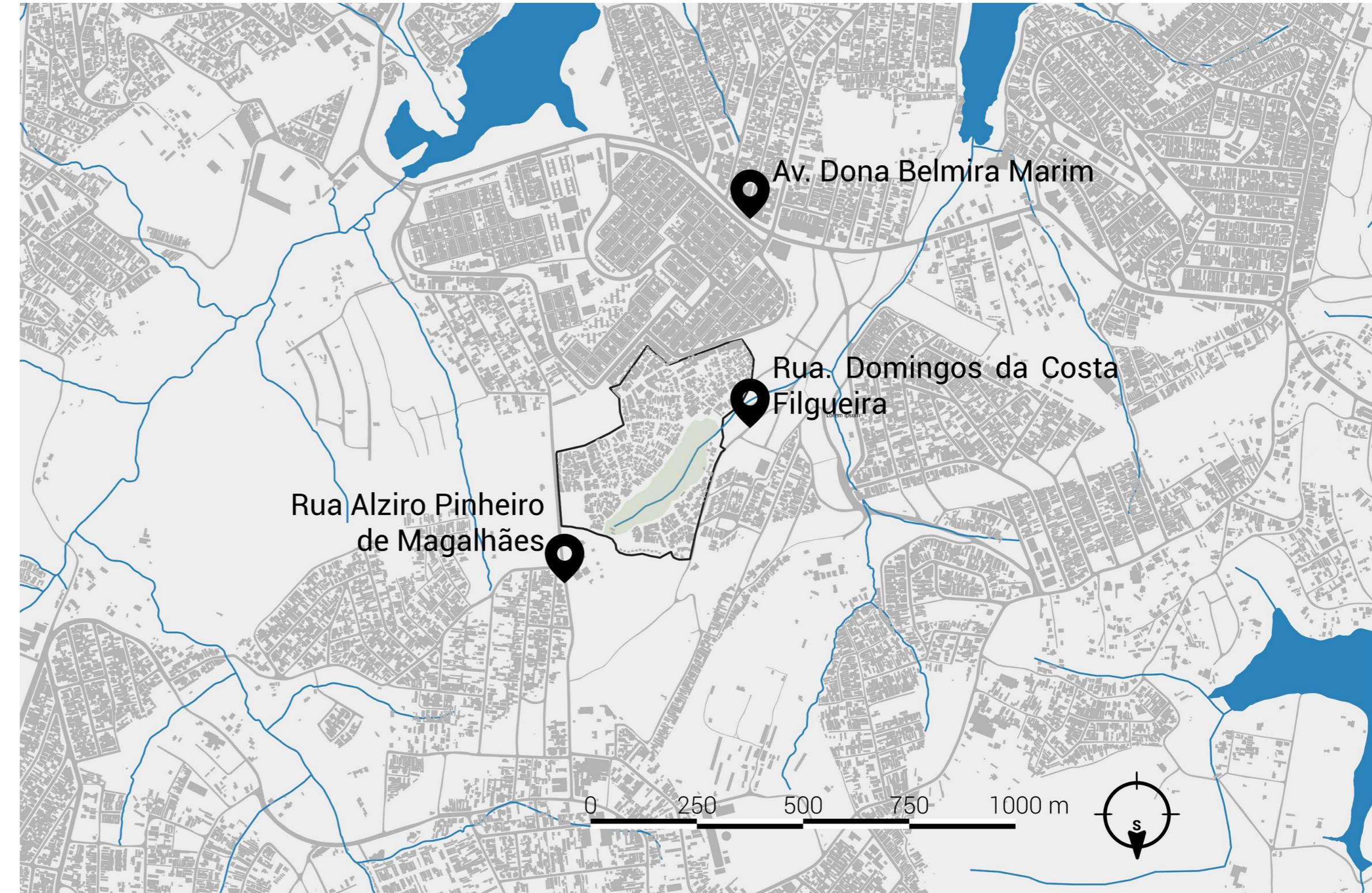


Figura 69. Mapa do município de São Paulo com destaque para a ocupação Anchieta.  
Elaboração própria.  
Fonte: Geosampa

remanescentes de mata atlântica, e ocupações irregulares.

A proximidade com a represa Billings trouxe à ocupação uma série de implicações do ponto de vista legal e morfológico. O território compreendido pelo Anchieta está sob o Zoneamento da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais Billings (APRM-B)<sup>22</sup>, sendo parte da área de contribuição direta do Córrego Varginha/Cocaia, desaguando na Represa. Pela legislação<sup>23</sup> municipal fruto do Plano Diretor de 2014, o local está sob a Macro área de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental, sendo seu perímetro especificamente uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 4)

- 22- Lei estadual 13.579/2009
- 23- Lei municipal 16.050/2014
- 24- Lei municipal 14.402/2016

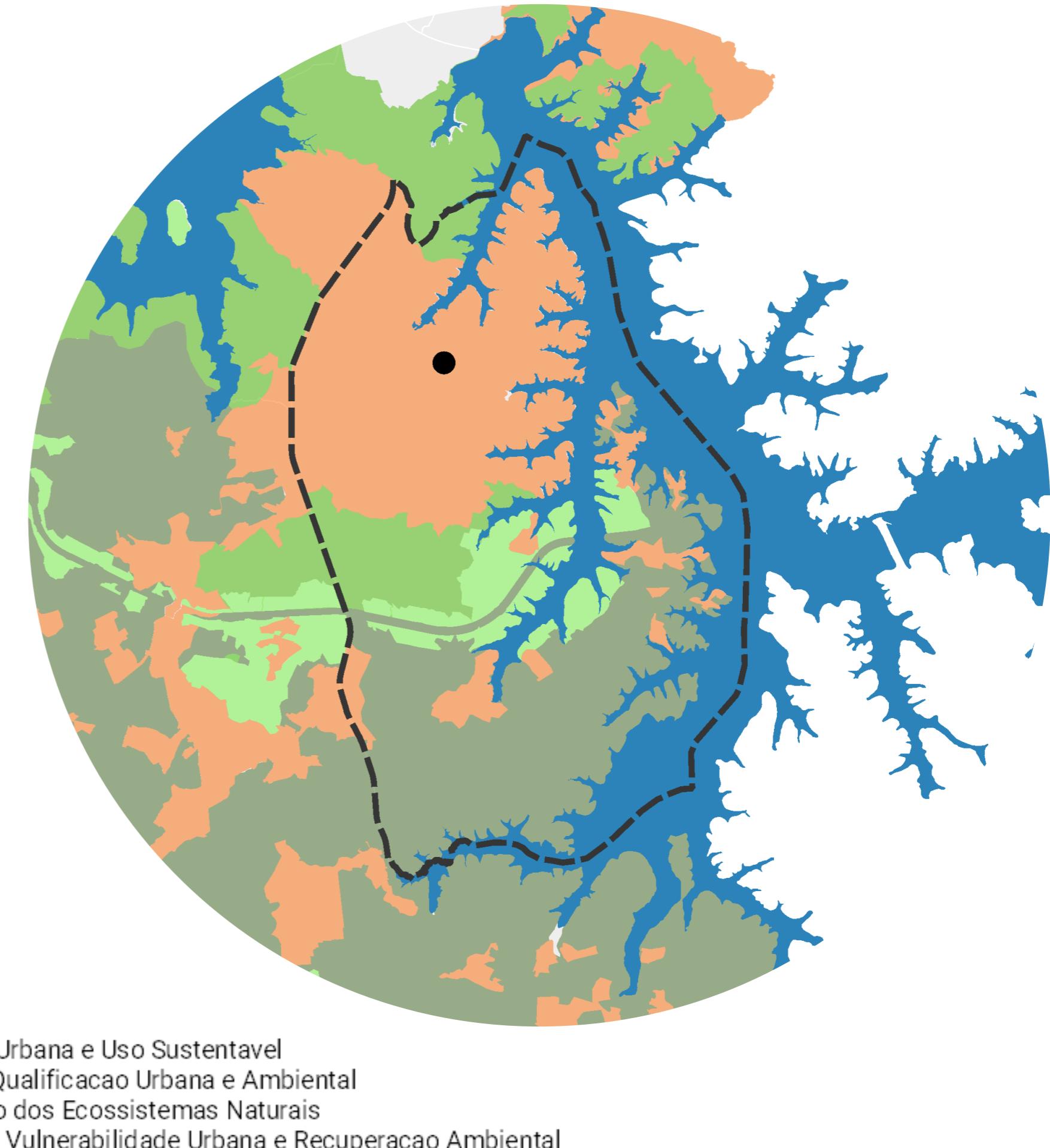


Figura 70. Mapa do município de São Paulo com destaque para a ocupação Anchieta.  
Elaboração própria.  
Fonte: Geosampa



Figura 71. Mapa com incidencia de ZEIS.  
Elaboração própria  
Fonte: Geosampa

## Hidrografia

- Anchieta
- Distrito do Grajaú
- Drenagem
- Represas
- Bacia Hidrográfica
- Sub-bacia Reimberg

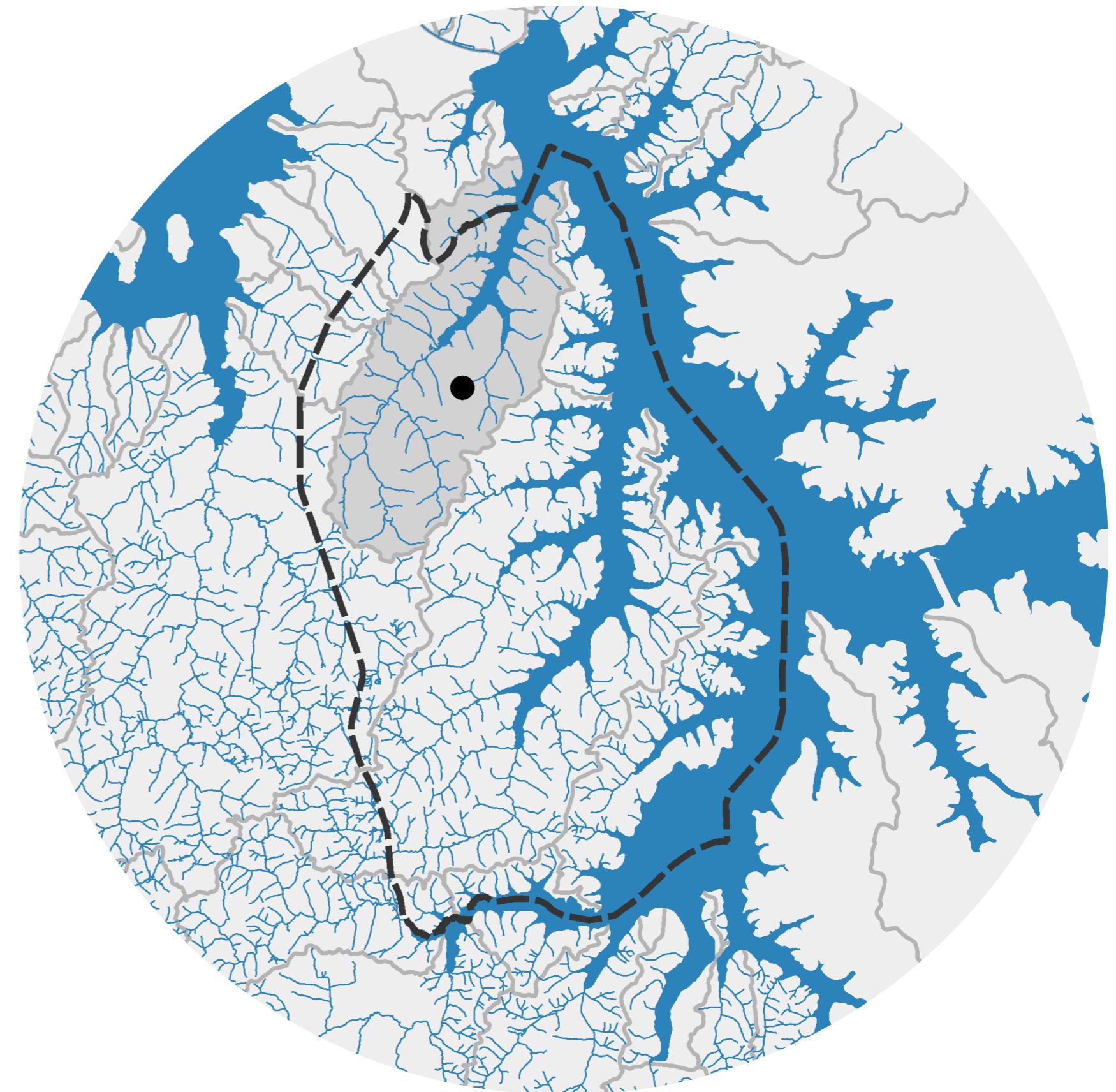


Figura 72. Mapa de bacia hidrográfica  
Elaboração própria  
Fonte: Geosampa

destinada à realocação de moradores removidos das bordas da Represa Billings, segundo a última revisão do zoneamento em 2016<sup>24</sup>.

Essas características da região conferem ao caso do Anchieta algumas complexidades que trazem à tona um importante ponto de tensão entre agendas políticas num debate em que o direito à moradia e ao meio ambiente parecem de sobrepor. Esse tema é recorrente no planejamento urbano e não é um consenso dentro da esfera de disputas sobre a produção do espaço da cidade. A questão ambiental é um ponto central quando trabalhamos as esferas de desenvolvimento humano, tecnológico e social, e, num cenário político onde existe tanta pressão para a flexibilização das áreas de proteção ambiental, principalmente vinda do agronegócio<sup>25</sup>, debater o viés ideológico, político e econômico ao redor do tema nos parece fundamental para aprofundar o entendimento sobre o espaço do Anchieta. As decorrentes estratégias tomadas pelos agentes envolvidos na disputa tornam explícitos o conflito de pautas e agendas na produção dos espaços da cidade real, que comumente estão associados a assentamentos precários nas metrópoles brasileiras. De um lado o discurso do IAG corrobora com a lógica de proteção e preservação ambiental como prioritária, do

outro a Associação de Moradores pauta a importância da consolidação das moradias.

O processo de urbanização nos moldes em que as nossas cidades se desenvolveram trouxeram inúmeros impactos ambientais, sejam eles de desmatamento e destruição de biomas, como de poluição direta e indireta de corpos hídricos, contaminação de lençóis freáticos, destinação incorreta de lixo e esgoto, e do alto índice de impermeabilização do solo, que são resultado de um formato de cidade com pouco ou nenhum controle ambiental (MARTINS, 2007). Os assentamentos precários em áreas ambientalmente sensíveis, também oriundos do processo de industrialização já citado, são resultado da segregação socioespacial que empurra para as áreas precárias aqueles que não conseguem se inserir na cidade formal, reforçando a ideia de que o problema ambiental é causado majoritariamente pela ocupação irregular da cidade. Há de se evidenciar que esse processo de urbanização vem de um modelo de produção capitalista da cidade, onde a localização é uma mercadoria e onde o mercado de terras tem um papel central na discussão do direito à cidade e à moradia (FUJITA, 2008).

25- Nos últimos anos tem se observado um aumento de queimadas e de legislações que flexibilizam a proteção ambiental em diversos territórios e biomas brasileiros. Piauí – agosto 2019

Em seu texto, Camila Fujita (2008) discorre sobre a produção do solo urbano e situa a forma como é tratada questão ambiental atualmente como parte dos produtos gerados por um modelo de cidade que é regulado pelo poder público através de leis de zoneamento e plano diretor, mas que, com base nos interesses privados, privilegia os investimentos em infraestrutura a partes específicas da cidade. Desta forma, produzindo espaços cada vez mais desiguais, valorizando partes do solo urbano em detrimento de outras, e corroborando com a lógica de especulação imobiliária, que mantém terrenos e prédios ociosos enquanto muitos se veem forçados a se alojar em terrenos precários, periferias, favelas e ocupações irregulares, servindo estas também à própria lógica de valorização imobiliária da cidade.

[...] “O incentivo à ocupação de áreas com restrição ambiental é uma prática recorrente e antiga por parte de incorporadores imobiliários para que, com o passar do tempo, as mesmas sejam inseridas no mercado de terras regulamentado, sob o argumento de que já que estão ocupadas e consolidadas, que assim fiquem. O incentivo à ocupação de áreas impróprias, às vezes, também é direcionado pelo próprio poder público através de provisão de infra-estrutura, como vias de acesso e

ligação, e da criação de vazios urbanos. Em muitos casos, verifica-se a associação de interesses particulares entre o poder público e o ramo imobiliário, na expectativa especulativa”.(Silva(2000), apud FUJITA, 2008, pág 55)

No contexto brasileiro do capitalismo periférico, as fortes desigualdades sociais presentes na formação do nosso país, os assentamentos precários e o difícil acesso à moradia representam parte do debate sobre preservação e proteção ambiental nas cidades. A ocupação de áreas ambientalmente frágeis se mostra um problema crescente, perene, e que demanda planejamento e desenvolvimento de políticas públicas específicas envolvendo diversas esferas de atuação, não se restringindo à agenda ambiental (MARTINS, 2007).

A disputa pela ocupação dos terrenos mais centrais, em áreas com uma urbanização mais consolidada, principalmente após a lei do inquilinato em 1942 (BONDUKI, 2010), gerou um movimento de expulsão dos mais pobres para as áreas periféricas da cidade, nos espaços de ilegalidade e informalidade fundiária. Sem escolha, a degradação ambiental se sobrepõe à exclusão social, o

que Acselrad (2003, apud MELLO, 2018, p. 26) conceitua como injustiça ambiental. Segundo Melo (2018), ela resulta da lógica perversa de um sistema de produção de ocupação do solo, de destruição de ecossistemas e de alocação espacial de processos poluentes, que penalizam as condições de saúde da classe trabalhadora, vítimas de um modelo de urbanização excludente e gentrificador (MELO 2018). A discussão da justiça ambiental se associa à discussão de direitos sociais e aprofundamento da democracia, tratando a questão da preservação ambiental e meio ambiente como símbolos de poder. Nesses casos o tema se associa diretamente à conflitos sobre a forma de apropriação dos recursos materiais, desigualdades sociais e distribuição de riquezas. (ACSELRAD, 2004 pág, 64).

Como fruto de um amplo debate e de reivindicações de movimentos sociais, a constituição de 1988 é um importante marco nos direitos conquistados no período pós ditadura militar no Brasil. Nela, a questão urbana e ambiental tem suas pautas levantadas por capítulos próprios da constituição, que designa atribuições à órgãos federais. Ela trata da questão urbana nos artigos 182 e 183 e da questão ambiental no artigo 225. Nela, o direito à moradia, a função social da propriedade e a

questão ambiental são grafadas e configuram um importante avanço para implementação de políticas públicas e legislações de proteção e garantia de acessos a esses direitos.

Do ponto de vista ambiental, o código florestal foi a principal legislação que tratou da regulação do tema em escala nacional, que passa a ser interpretado de diversas formas após sua formulação inicial, em 1934. O próprio conflito político sobre qual modelo de preservação de recursos naturais se deveria adotar no país é objeto de disputa nas políticas públicas formuladas. Influenciadas por debates internacionais, como a conferencia de Estolcomo em 1972, a primeira legislação que entende o meio ambiente como totalidade só surge em 1981<sup>26</sup> (MARTINS, 2007). A partir de 1988 o conjunto de ações tomadas do ponto de vista político tem sido caracterizado como um período de ênfase normativa<sup>27</sup>,

"onde a adoção de medidas de cunho normativo foi o aspecto da política ambiental que mais evoluiu, pois iniciativas governamentais começaram a ser articuladas nos campos da gestão dos recursos hídricos, do manejo florestal, do controle de poluição, da capacitação para o planejamento e o uso da terra e

26- Lei Federal 6.938/81, institui a política Nacional de Meio ambiente, cria o Sistema nacional do meio ambiente, estabelecendo atribuições à órgãos públicos nas esferas federais, estaduais e municipais. (Martins, 2007, pág 34)

27- Fujita Caracteriza 5 períodos da questão ambiental no Brasil, sendo eles  
1. 1500/1822- Exploração colonial; 2. 1822/1930 – Período em que se buscava equilibrar as disparidades regionais; 3.1930/1972- Estado Nacional e Ecologismo de denúncia; 4. 1972/1988- Desenvolvimentismo e ambientalismo, e 5. 1988/2001 -Ênfase normativa e desafios à implementação. (FUJITA, 2008)

da promoção da educação ambiental. Em 1996, 1997 e 1998, respectivamente foram promulgados, o novo código florestal, a lei que regulamenta a gestão dos recursos hídricos e aquela que trata dos crimes ambientais. No âmbito privado, a certificação ambiental e a aquisição de padrões ISO foram mais disseminadas." (FUJITA, 2008, pág 102)

Nesta mesma lógica, o debate sobre sustentabilidade e ambientalismo passa por uma necessidade de revisão, sobretudo no que tange a lógica de distribuição de recursos de forma igualitária, evidenciando, novamente, a necessidade de interligação de agendas que discutam avanços no desenvolvimento urbano e na melhoria da qualidade de vida dos habitantes da cidade. É impraticável pensar uma política de proteção ambiental que não esteja aliada ao planejamento da cidade como um todo, e que não preveja a alocação de moradias em áreas adequadas como uma medida de contenção do avanço da mancha urbana sobre as áreas de proteção ambientais. Esse planejamento passa pela revisão das políticas habitacionais, de mobilidade e acesso ao mercado formal de moradias da cidade, que hoje é restrito a quem pode arcar com altos alugueis e parcelas de financiamento.

No Grajaú, as questões ambientais estão marcadas pelas discussões em torno da preservação das áreas de mananciais, e o debate colocado no Brasil no último século tem um papel fundamental para entender a formação desse território. Até 2009 prevaleceu uma legislação ambiental altamente restritiva, que, ao não assimilar ou dialogar com a produção urbana da cidade real, culminou em um alto número de assentamentos irregulares nos territórios do entorno imediato das represas Billings e Guarapiranga.



Figura 73. Imagem de parte do Anchieta. Extraído de fotoaérea do LEPAC.  
Fonte: Peabiru TCA

# Os mananciais em São Paulo: formação e implicações

O Abastecimento de água da cidade de São Paulo, até o final do século XIX, se dava através de fontes naturais, pelo riacho Anhangabaú e rio Tamanduateí. Com o crescimento populacional decorrente do crescimento da cidade e das indústrias, levando à poluição dos cursos d'água e longas estiagens, o abastecimento de água potável se tornou um problema para a cidade, acarretando na criação da Cia Cantareira de águas e Esgotos. Criada em 1875 pela iniciativa privada, uma vez que o Estado não havia apresentado soluções para o problema, a Companhia foi posteriormente estatizada, em 1892, devido à problemas financeiros e necessidade de expansão do abastecimento (MARTINS, 2007).

Em 1904 a questão da insuficiência hídrica na cidade levou as autoridades públicas a considerarem a utilização das águas do Tietê para abastecimento, ainda que estas já estivessem bastante poluídas à época. Mesmo com as constantes obras de ampliação nas adutoras, o planejamento de abastecimento para a cidade estava constantemente atrasado

em relação à demanda necessária<sup>28</sup>, levando a Repartição de Águas e Esgotos (RAE), responsável pelo saneamento na cidade até 1950 (FERRARA, 2014), a solicitar a exploração das águas da represa Guarapiranga para abastecimento de água potável na cidade a partir de 1929. Seu represamento, iniciado em 1906 pela Companhia São Paulo Tramway, Light & Power Co (popularmente conhecida como Light) foi realizado com a regularização da vazão do Tietê para geração de energia Elétrica na Usina de Santana do Parnaíba (MELO, 2018, pág. 27). No mesmo período também foi criado o reservatório Billings, gerando energia para a usina de Henry Borden, em Cubatão, valendo-se do desnível da Serra do mar, e contando com a reversão das águas do rio Pinheiros e parte do Tietê.

Segundo Victorino, a discussão sobre a utilização das represas Billings e Guarapiranga, amplamente debatido no meio técnico e acadêmico se aliou a um

28- Em 1942, a população não abastecida na cidade de São Paulo somava 362.819 habitantes, e a abastecida 1.135.191 habitantes. Nesse ano, o déficit em volume de água era de 146.308.890 l/dia.(Withaker apud Ferrara, 2014, pág 87)

jogo de interesses entre o Governo do Estado e a Empresa Light & Power, pois estavam envolvidos em outros projetos em conjunto, onde se cruzavam interesses dos setores de abastecimento e produção de energia. A partir deste momento o interesse energético nas águas não mais seguiu em paralelo ao interesse sobre o abastecimento (Victorino, 2002, p.67 apud Martins, 2007, pag 49)

No caso da Billings, a utilização das águas do Tietê , somado à reversão do rio Pinheiros – que também auxiliou no controle das enchentes-, se mostraria a longo prazo uma solução com impactos negativos do ponto de vista ambiental e sanitário. O contínuo despejo de esgoto in natura no rio Tietê e seus afluentes intensificou a poluição das águas da represa Billings, gerando problemas com algas cianofíceas (tóxicas). A paralisação do bombeamento passou a ser um tema amplamente debatido no ano de 1983, mas a sobreposição de interesses entre ambientalistas e representantes das indústrias do polo petroquímico tornavam difícil um consenso sobre o tema. (MARTINS, 2007, págs.51).

Com a utilização das represas para o abastecimento de água potável, surge também a preocupação com a qualidade da água e os impactos que a ocupação das áreas ao redor das bacias poderia ocasionar. Na década de 1930, os usos ao redor da represa de Guarapiranga eram predominantemente de pequenas instâncias de repouso e algumas vilas habitacionais. Além da elaboração de soluções técnicas, os sanitaristas da época já demonstravam preocupação com a legislação de proteção aos mananciais, alertando para o conflito entre a propriedade privada, e interesses particulares em contraposição ao interesse coletivo de saneamento. Em relação ao modelo de desapropriações, já se considerava custosas e insuficientes, bem como a dificuldade de fiscalização do avanço urbano (FERRARA, 2013).

Até a década de 1930, a legislação vigente se referia ao Código de Águas, que declarava ilícito contaminar águas que não eram consumíveis, como prejuízo a terceiros. Além disso, vigoravam os atos da Prefeitura de São Paulo, que proibiam a criação de gado suíno e a implantação de indústrias num raio de 3 km das margens de corpos hídricos. (FERRARA, 2014) Quanto à implementação de leis que garantissem a regulação do uso e ocupação solo, as primeiras

experiências em São Paulo datam da primeira metade do século XX.

O primeiro Código de Obras foi implementado em 1929 e em 1934 o mesmo passa a ser regulamentado com as primeiras restrições aplicadas à um perímetro (zona). Na década de 1960, foram criados regulamentos e planos para o uso do solo na cidade, apesar disso, sua aplicabilidade só se efetivaria nas zonas centrais, com mais fiscalização. É só no início dos anos 1970, com a consolidação da concepção de zoneamento como instrumento de controle de uso e ocupação do solo, que a cidade passa a ser considerada e contemplada como um todo, se estabelecendo zonas e índices urbanísticos. Em 1975 é formulada a primeira lei de proteção aos mananciais (LPM), como uma resposta à crescente ocupação do entorno das represas e a consequente eutrofização das águas. Decorrente em parte da construção de vias marginais do Rio Pinheiros e da consolidação dos polos industriais de Santo amaro e do ABC, os loteamentos populares cresceram no entorno da Billings e Guarapiranga em função da consequente desvalorização dessas áreas e da proximidade da oferta de emprego, misturando-se a loteamentos de chácaras implantadas anteriormente (MARTINS, 2007).

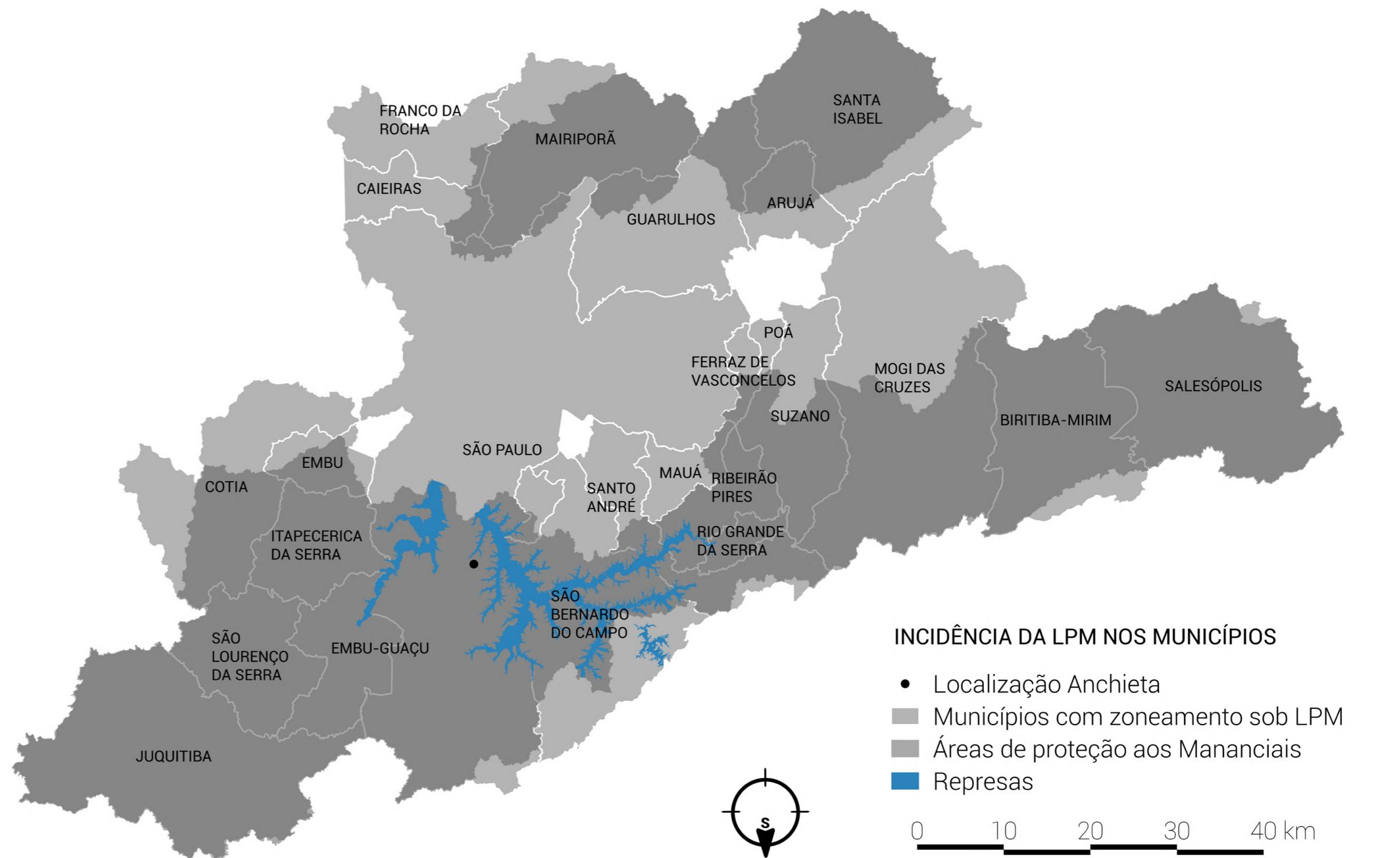


Figura 74. Incidência da LPM nos municípios  
Elaboração própria  
Fonte: DataGeo/Geosampa

A Lei Estadual de Proteção aos Mananciais (LPM) nº 898/1975 e nº 1.172/1976 que delimitou as bacias hidrográficas protegidas se constituiu como um dos instrumentos do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, o PMDI, e é elaborada num momento de planejamento tecnocrático e conservador (FERRARA, 2014). A Lei foi formulada a partir de estudos sobre absorção, drenagem e capacidade de depuração, definindo densidades de ocupação máximas para as áreas ao redor dos mananciais. Designaram-se duas categorias de uso e ocupação, sendo a primeira composta pelas áreas non aedificandi, em sua maioria já contempladas pelo Código Florestal e grafadas como APPs, e a segunda , que recebia índices conforme a sua proximidade com o reservatório.

Por se tratar de uma lei que trabalhava com densidades populacionais, estimar a consolidação espacial disso era uma tarefa complicada. Foram divididas em 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 500m<sup>2</sup>, 1500 a 2000m<sup>2</sup> para cada uma das classes respectivamente, e ocupação em “chácaras” de 3000 a 7500m<sup>2</sup> <sup>29</sup>. Além disso, na faixa C, era proibida a implantação de infraestrutura de abastecimento e esgoto, o que

em teoria deveria inibir a ocupação, mas que ao invés disso resultou na construção de fossas sépticas e canalização de água improvisada pelas pessoas que ali viviam. A legislação, já no momento da sua formulação não considerava a densidade existente, que era maior do que a proposta (MARTINS, 2007) com a dificuldade de elaboração desses padrões, também vinha a dificuldade de sua aplicação.

As fortes restrições impostas pela LPM pouco dialogavam com a realidade existente no contexto de sua formulação e sua difícil aplicação resultou na formação de territórios ocupados por loteamentos irregulares e favelas, formando um quadro de difícil fiscalização e baixíssimo controle pelos órgãos estaduais, que se mostraram insuficientes.

*“o intenso processo de urbanização da Região Metropolitana de São Paulo, aliado ao esgotamento da oferta de lotes de baixo custo (pela imposição de condições de qualidade, devidas à Lei nº 6.766/79 e à ausência de outras alternativas para a habitação popular, acabou empurrando a população de baixa renda para assentamentos informais nessas áreas, exatamente por conterem restrição legal à ocupação. Esse contexto inviabilizou por completo a aplicação da legislação de proteção*

29-Tamanhos de lotes estimados segundo Marcondes, em Martins, 2007

aos mananciais. Nesse quadro, a remoção pura e simples da população, para atender ao estabelecido na lei, se mostra socialmente insustentável – ao mesmo tempo em que a regularização das ocupações não tem como atender aos parâmetros legais. É um quadro extremamente delicado devido às dimensões da exclusão habitacional e à incapacidade do Estado em enfrentá-la.” (MARTINS, 2007, pág 59)

Com os entraves colocados pela legislação estadual, as demandas por moradia na região foram determinantes na formação do território. Não à toa, nas regiões vizinhas à ocupação Anchieta, foram construídos conjuntos de provisão habitacional, como o BNH em 1977 e o Brigadeiro Faria Lima, também conhecido como Bororé, em 1973 e financiamento do BNH, impulsionando a ocupação irregular no local e levando mais de 13 mil moradores para a área recém definida como mananciais. A construção dos conjuntos gerou o desenvolvimento da infraestrutura e adensamento na região nos anos seguintes, mostrando como no conflito entre as agendas habitacional e ambiental, a questão do meio ambiente foi desde já desfavorecida.

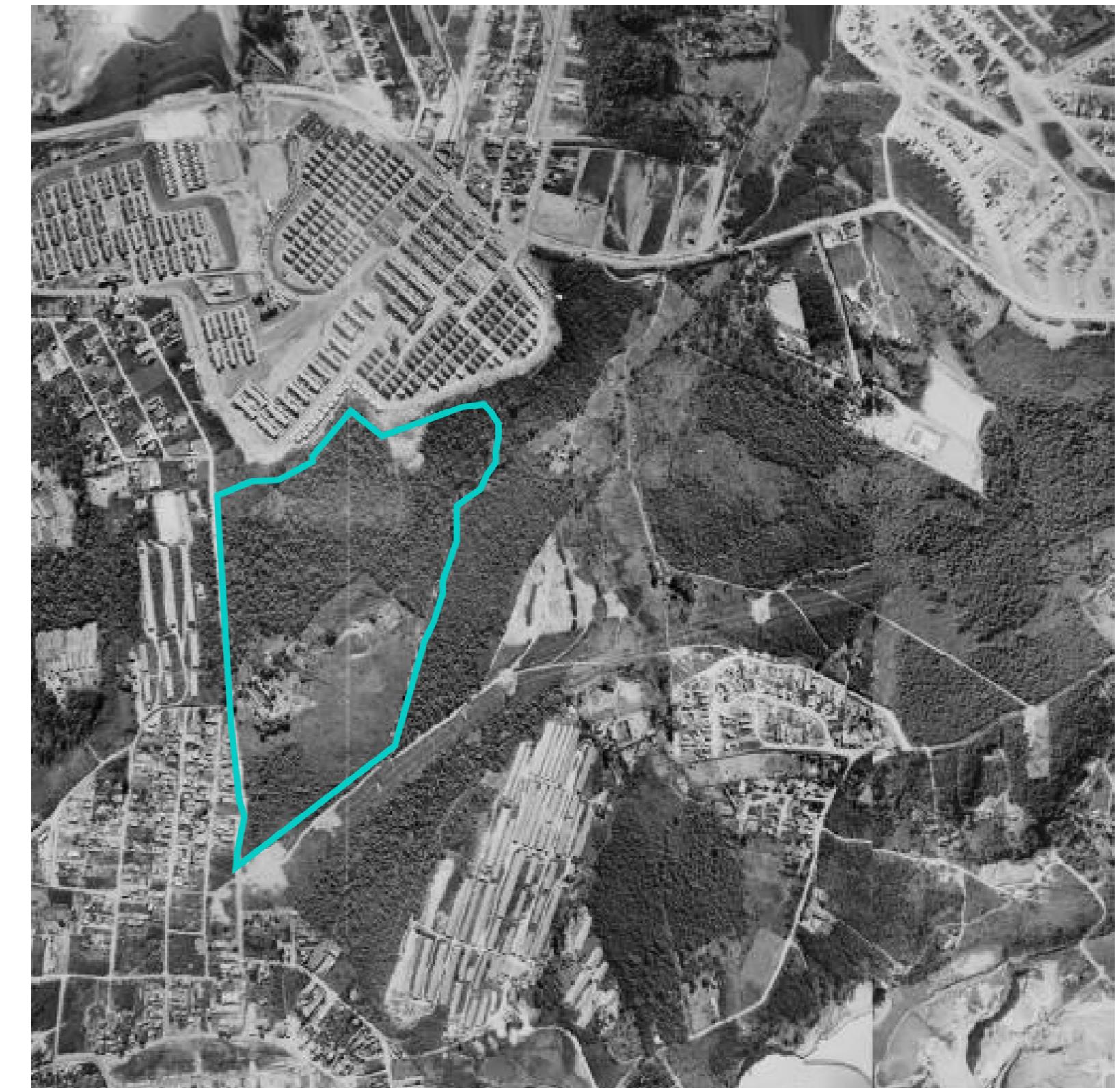


Figura 75. Foto aérea da região compreendida hoje pela ocupação Anchieta em 1976, já com a implantação do conjunto habitacional BNH na parte superior da imagem. Área da ocupação em destaque. adaptado de EMPLASA em MELO 2018.

Em 1979 é aprovada a lei Federal de Parcelamento do solo (Lei federal 6.766/79), criada com o intuito de impedir os loteamentos irregulares através da criminalização de seus loteadores. Segundo o Instituto Ambiental, em Melo, o resultado da Lei Federal foi a mudança do modelo de produção da clandestinidade da posse da terra nos anos seguintes, passando do modelo de grilagem e loteamento clandestino para as ocupações realizadas por movimentos de moradia, com a demanda de regularização levantada através da argumentação de que se deveria cumprir a função social da terra (MELO, 2018).

Com a crescente expansão urbana nas décadas de 1980 e 1990, aliada ao quadro de irregularidades e ausência de infraestrutura de esgotamento, se intensificou a poluição nos reservatórios Billings e Guarapiranga. Além da questão hídrica, as demandas sociais passaram a ser um fator de pressão junto às instâncias de gestão da cidade. A regularização e a urbanização desses territórios com a devida instalação de saneamento básico passou a ser uma questão importante no debate sobre a incidência da LPM no estado. Apesar da LPM ter se mostrado positiva no controle sobre a implantação de fábricas nas áreas de proteção aos mananciais, essas medidas não

foram suficientes para garantir a qualidade do abastecimento. (FERRARA, 2013).

*"Entre 1977 e 1989, a qualidade da água do reservatório piorou, principalmente devido ao despejo de esgotos diretamente nos corpos d'água, ameaçando progressivamente a continuidade do abastecimento público. Os conflitos ambientais, a falta de saneamento, os problemas de saúde pública e de moradia demandavam mudanças nas ações dos governos municipais e estadual que ainda eram limitadas do ponto de vista legal pelas restrições da Lei Estadual de Proteção aos Mananciais, tornando necessária e desejável sua revisão." (FERRARA, 2013, pág 260)*

Mesmo com as alterações pontuais realizadas na legislação ambiental da área durante a década de 1980, e com os programas de urbanização de favelas desenvolvidos pela Secretaria de Habitação de São Paulo -- dentre eles o programa Guarapiranga<sup>30</sup> -, é só em 1985 que uma comissão especial é criada para elaborar a revisão da legislação. Apesar da resistência dos ambientalistas conservacionistas e estudiosos, que temiam uma maior ocupação nas áreas caso as medidas fossem flexibilizadas, a demanda

30- O programa Guarapiranga, desenvolvido em 1992 aprimorou o programa de urbanização desenvolvido anteriormente pelo GEUFAVELAS, na secretaria de habitação do município de São Paulo, que já avia nos anos de 1989 a 1992 atendido um número relevante de famílias próximas ao reservatório Guarapiranga.

por uma compatibilização entre a preservação e a ocupação existente prevaleceu, resultando em 1997 chamada nova política para mananciais, a lei estadual nº 9866/97, que estabeleceu novas diretrizes de gestão para as bacias hidrográficas. Por ela se estabeleceu a obrigatoriedade da formulação de leis específicas por bacia, voltadas à realidade de ocupações e usos de cada uma delas, e se definiram áreas de intervenção, resultando nas leis específicas Guarapiranga e Billings, criadas em 2006 e 2009, respectivamente.

Esse quadro institucional culminou na formação do território do Grajaú com uma série de precariedades do ponto de vista urbano e morfológico. Não à toa, uma parte significativa do território é composto por loteamentos irregulares e ocupações, com um sistema viário bastante precário e áreas que ainda hoje são deficientes em saneamento básico e com constante degradação ambiental, decorrente do desmatamento e da destinação incorreta do esgotamento local. Segundo Melo, ainda em 1987 as negociações de regularização fundiária e provisão habitacional para a Gleba Grajaú, vizinha à área da Ocupação Anchieta, já eram realizadas. O local se consolidou ao longo dos anos com projetos de mutirão autogestionário e o acompanhamento técnico de assessorias

como a do Nudecri (Núcleo de Criatividade da Unicamp), no ano de 1987. Ainda hoje é possível identificar algumas casas e a Associação de Moradores Vila Arco Íris (AMAI)<sup>31</sup>, onde se consolidaram as ocupações Vila Arco-íris e Vila nascente, evidenciando que a pressão por moradia se sobrepôs às leis de proteção ambiental.

Decorre desse conflito também a doação do terreno onde se localiza a ocupação Anchieta da construtora Cyrela para o Instituto Anchieta Grajaú, em 1997. A consolidação de grandes empreendimentos imobiliários no local estava há anos inviabilizada pela LPM, até então em vigor, tornando o local pouco rentável para a Cyrela. Além dos entraves legais, a região naquele momento apresentava-se com um grande número de loteamentos irregulares e ocupações de baixa renda, com deficiência de infraestrutura e pouco ou nenhum apelo à ideia de valorização ambiental<sup>32</sup>, que poderia, eventualmente, elevar os lucros da comercialização imobiliária. Desta forma, correndo ainda o risco de ter que arcar com o ônus da remoção ou regularização caso a área fosse ocupada irregularmente (como veio a ocorrer em 2013) a Cyrela optou por doar o terreno.

31- Através do Funaps (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Social), foram concluídas as obras das 82 casas da AMAI (associação de moradores da vila arco íris) sem sua definitiva aprovação pela CETESB e SNH e com ocupação ilegal de cerca de 500 famílias em parte da área remanescente da Gleba Grajaú, o que gerou um moroso processo de regularização social da gleba, que se estende até os dias atuais. (MELO, 2018)

32- A ideia de morar perto das áreas verdes foi utilizada como fator de valorização imobiliária e culminou inclusive na criação de loteamentos afastados do centro da cidade como o caso de Alpha-ville, contando com uma massiva propaganda para viabilizar a aquisição de propriedades, pautada no discurso de exclusividade e qualidade de vida próxima à natureza (MARTINS, 2007).

# APRM-Billings e a legislação incidente na área

A partir da lei específica Guarapiranga, elaborada em partes com a contribuição dos projetos de urbanização decorrentes do programa Guarapiranga, o estudo que orientaria a lei específica da Billings foi formulado, ainda que decorrente de um processo de discussão diferente da primeira. Seus estudos iniciais consideravam a leitura regional da questão dos mananciais, e não só o recorte da Bacia, bem como as características específicas da Represa Billings , como o volume de água 7 vezes maior que a Guarapiranga e seu problema com contaminação por algas. Além da contaminação advinda do esgoto doméstico dos bairros e das ocupações irregulares , as águas da represa ainda recebem poluição de fontes difusas, além das cargas industriais, de postos de combustíveis e fármacos. Tais poluentes não eram retirados da água no processo de tratamento, levando o reservatório a apresentar uma acelerada eutrofização, além da presença de metais pesados e sedimentos em partes específicas da bacia, o que tornava as águas da Billings completamente impróprias para consumo (FERRARA, 2013).

Nos anos de 1989 a1999 Bacia hidrográfica da Billings passou por significativas transformações, perdendo cobertura vegetal e recebendo expansão urbana em 48% de seu território. Apesar disso, a Bacia ainda apresentava 53% de seu território coberto por vegetação nativa, oque era favorável à garantia de produção de água (FERRARA, 2013, pág 270). Os primeiros estudos para o projeto da bacia levaram em conta as condições reais apresentadas pela mesma. Foram levantados dados socioeconômicos e espaciais referentes à regularidade das ocupações e suas características, com participação do estado, município e sociedade civil. Uma parte relevante do Plano previa a ação multiescalar dos agente , entendendo que a degradação das águas e a ocupação era um problema de escala metropolitana, e que a destinação de terra urbanizada de interesse social em áreas não protegidas ambientalmente, além da qualificação e implantação de saneamento nas ocupações, eram políticas fundamentais para orientar o crescimento urbano e assim alcançar as metas pretendidas de qualidade

da água na represa. Apesar dos esforços, por falta de recursos e interesses políticos<sup>33</sup>, grande parte das premissas do projeto Billings foram desconsideradas. Em 2009, após longos debates e anos de formulação, foi promulgada a lei que define a Área de proteção e recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings (APRM-B), que regula a ocupação, preservação e recuperação desse manancial.

A lei específica da APRM Billings nº 13.579 (LE-Billings) promulgada em 13 de julho de 2009, junto com o decreto nº 55.342 de 13 de janeiro de 2010, estabeleceu a regulação do solo nessa bacia hidrográfica, a fim de promover sua recuperação e proteção para o abastecimento metropolitano, já que a mesma é responsável pelo abastecimento de 6 municípios<sup>34</sup>. A LE-Billings destaca-se em relação à legislação anterior pelo entendimento da urbanização dos assentamentos precários como parte fundamental para a melhora da qualidade hídrica dos reservatórios, designando a permissão de regularização fundiária acompanhada da instalação de infraestruturas nos assentamentos precários desde que formulados os Projetos de Regularização de Interesse Social (PRIS) (FERRARA, 2013).

"A recuperação ambiental, por sua vez, está associada ao saneamento e regularização dos assentamentos precários, o que garantiria reduzir o aporte de poluição afluente à represa. Já a proteção é pautada por mecanismos de obtenção de recursos, a cobrança pelo uso da água e os recursos provenientes de compensações financeiras, de forma a incentivar os municípios a manterem suas áreas preservadas, mas esses instrumentos não são autoaplicáveis a partir da própria LE, é um tema usualmente postergado e em debate, ainda que tenha havido algum avanço nesta direção. Apesar de não detalhar, a lei incorpora o pagamento por serviços ambientais como um dos instrumentos de incentivo a preservação. Com isso, o desequilíbrio entre ações de recuperação – cujos instrumentos são de aplicação mais direta – e as relativas à proteção, é evidente" Ferrara, 2013 pág 279

A Lei, apesar de não ter sido aplicada na integridade, pensa mecanismos para o controle da ocupação, o que poderia acontecer através manutenção das áreas livres, muitas vezes são consideradas um empecilho no desenvolvimento econômico local, já que restringem usos, como por exemplo o industrial. Assim como na LPM, a LE-Billings dispõe de estratégias para proteção dos mananciais pela regulação do uso do solo e

33- devido à hegemonia dos setores de obras hidráulicas e de energia, que assumiram projetos subsequentes como o Plano de Bacia alto tietê, grande parte das premissas do projeto Billings foram desconsideradas

34- A represa é responsável pelo abastecimento integral do município de Rio grande da Serra, e parcial de Diadema, Ribeirão Pires, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo.

determinada para o território a classificação de 3 grandes zoneamentos, baseados no modelo MQUAL<sup>35</sup> de controle de poluição, numa tentativa de efetivar a recuperação ambiental (FERRARA, 2014).

A delimitação das áreas dispostas na Lei foi fruto de pesquisas sobre a situação real da bacia, e foi desenvolvido em consonância com o Plano diretor. A legislação Estadual é preponderante sobre a Municipal, e ainda que este possa fazer alterações no zoneamento , não pode torna-lo menos restritivo que o disposto na LE-Billings.

A Lei não previa a criação de nenhuma área marcada com restrição à ocupação, além das APPs existentes segundo o Código Florestal, ou seja, o governo estadual não se comprometia a criar novos parques de conservação ou investir em preservação. Segundo Ferrara, a legislação ainda insiste no erro cometido pela LPM, uma vez que a diretriz de ocupação de novas páreas reproduz uma mesma noção de que com grandes lotes próximos ao reservatório, a ocupação de propriedades particulares pode proteger ambientalmente a área onde seriam desempenhados usos compatíveis com a produção de água.

**"Cada compartimento ambiental compõe uma unidade de planejamento de uso e ocupação do solo, definida pela localização das sub-bacias dos afluentes naturais do Reservatório Billings, com o objetivo de fixar diretrizes, metas e normas ambientais e urbanísticas diferenciadas."(MELO, 2018)**

Conforme a LE-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.

A LE-Billings direcionava à Cetesb a atribuição pelo licenciamento e regularização fundiária, na qual o órgão estadual dispunha de instrumentos próprios para operar. Dentre os instrumentos estavam projetos de regularização, com compensações ambientais, termos de ajustamento de conduta e outros, que junto da atuação das prefeituras municipais, cumpriam o papel de regular o solo das áreas de Mananciais. No entanto, com a promulgação da lei federal 13.465<sup>36</sup> em 2017, seguida do decreto nº 9.310 de 2018, o município passa a promover seu próprio licenciamento e regularização fundiária nas áreas de mananciais,

35- O modelo MQUAL se baseia na relação entre a ocupação da bacia e a quantidade de fósforo encontrada nos reservatórios, estabelecendo metas de produção de fósforo por município, incidindo com metas mais agressivas em municípios mais densos e com menor área protegida ambientalmente. O modelo tem problemas na aplicabilidade pois trabalha a densidade populacional, que é definida no tecido do município com a poluição do corpo hídrico, que não respeita as mesmas barreiras legais. Já no PDPA Billings se explica alguns limites do modelo MQUAL , concluindo que os investimentos em infraestrutura previstos seriam insuficientes para garantir o alcance da carga meta estabelecido pela lei. (FERRARA, 2013)

36- A lei federal 13.465/2017 foi aprovada no contexto do Golpe sofrido pela então Presidenta Dilma Rousseff. Após a posse de seu vice, Michel Temer, a lei federal foi promulgada, num contexto em que não houve debate com a sociedade civil ou técnicos competentes sobre as implicações da alteração desta lei. Considera-se que a partir dela houveram flexibilizações que prejudicaram o ordenamento do solo, se sobrepondo ao plano diretor municipal e portanto, enfraquecendo tal instrumento de planejamento. Considera-se ainda que a lei tenha favorecido a grilagem de terras no país (ARTEMIS, 2019) e fragilizado a proteção ambiental incidente no território nacional, além de dispor sobre instrumentos ainda sem aplicabilidade como o direito de laje.

Área	Definição	Subáreas	Parâmetros urbanísticos
Área de restrição à ocupação (ARO)	Área de especial interesse para a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais	Essas áreas devem ser, prioritariamente, destinadas à produção de água.	
Área de ocupação dirigida (AOD)	Área de interesse para o desenvolvimento de usos urbanos e rurais desde que atendidos os requisitos que garantam condições ambientais compatíveis com a produção de água para abastecimento público	SOE - Subárea de ocupação especial: prioritária para implantação de HIS e de equipamentos urbanos e sociais	Coeficiente de aproveitamento máximo de 2,5; Taxa de Permeabilidade de 15%; Índice de área vegetada de 8%; Lote mínimo de 250 m
		SUC- Subárea de ocupação urbana consolidada: área com ocupação urbana irreversível e servida parcialmente por infraestrutura, inclusive de saneamento ambiental e serviços urbanos	Coeficiente de aproveitamento máximo de 1 a 2,5*; Taxa de Permeabilidade de 15%; Índice de área vegetada de 8% Lote mínimo de 250 m
		SUCT- Subárea de Ocupação Urbana Controlada: área já ocupada e em processo de adensamento e consolidação urbana e com ordenamento praticamente definido.	Coeficiente de aproveitamento máximo de 0,8 a 2*; Taxa de Permeabilidade de 20% a 40%; Índice de área vegetada de 10% a 20%*; Lote mínimo de 250 m <sup>2</sup> a 500m <sup>2</sup> *
		SBD- Subárea de Ocupação de Baixa Densidade: área não urbana destinada a usos com baixa densidade de ocupação, econômicos comparáveis com a proteção dos mananciais.	Coeficiente de aproveitamento máximo de 0,2 a 0,5*; Taxa de Permeabilidade de 40% a 70%*; Índice de área vegetada de 20% a 35%*; Lote mínimo de 500 m <sup>2</sup> a 5.000m <sup>2</sup> *
		SCA- Subárea de Conservação Ambiental: área provida de cobertura vegetal de interesse à preservação da biodiversidade, de relevante beleza cênica ou outros atributos de relevância ambiental.	Coeficiente de aproveitamento máximo de 0,1 a 0,2* Taxa de Permeabilidade de 90% Índice de área vegetada de 45% Lote mínimo de 5.000 m <sup>2</sup> a 10.000 m <sup>2</sup> *
Área de recuperação ambiental (ARA)	Área que representa uso e ocupação que comprometem a quantidade e qualidade dos mananciais e exige ações de caráter corretivo, e que, uma vez recuperada, deverá ser classificada em uma das duas categorias anteriores (AOD ou ARO)	ARA 1- Área de recuperação ambiental 1: são assentamentos habitacionais de interesse social pré-existentes, desprovidos de infraestrutura de saneamento ambiental, onde o poder público deverá promover programas de recuperação urbana e ambiental	-
		ARA 1- Área de recuperação ambiental 1: São ocorrências degradacionais previamente identificadas pelo poder público, que exigirão ações de recuperação imediata do dano ambiental	-
Área de Estruturação Ambiental do Rodoanel (AER)	Área delimitada como área de influência direta do Rodoanel Mário Covas conforme delimitado no mapeamento das áreas de intervenção e Compartimentos Ambientais da APRM-B, parte integrante desta lei.		

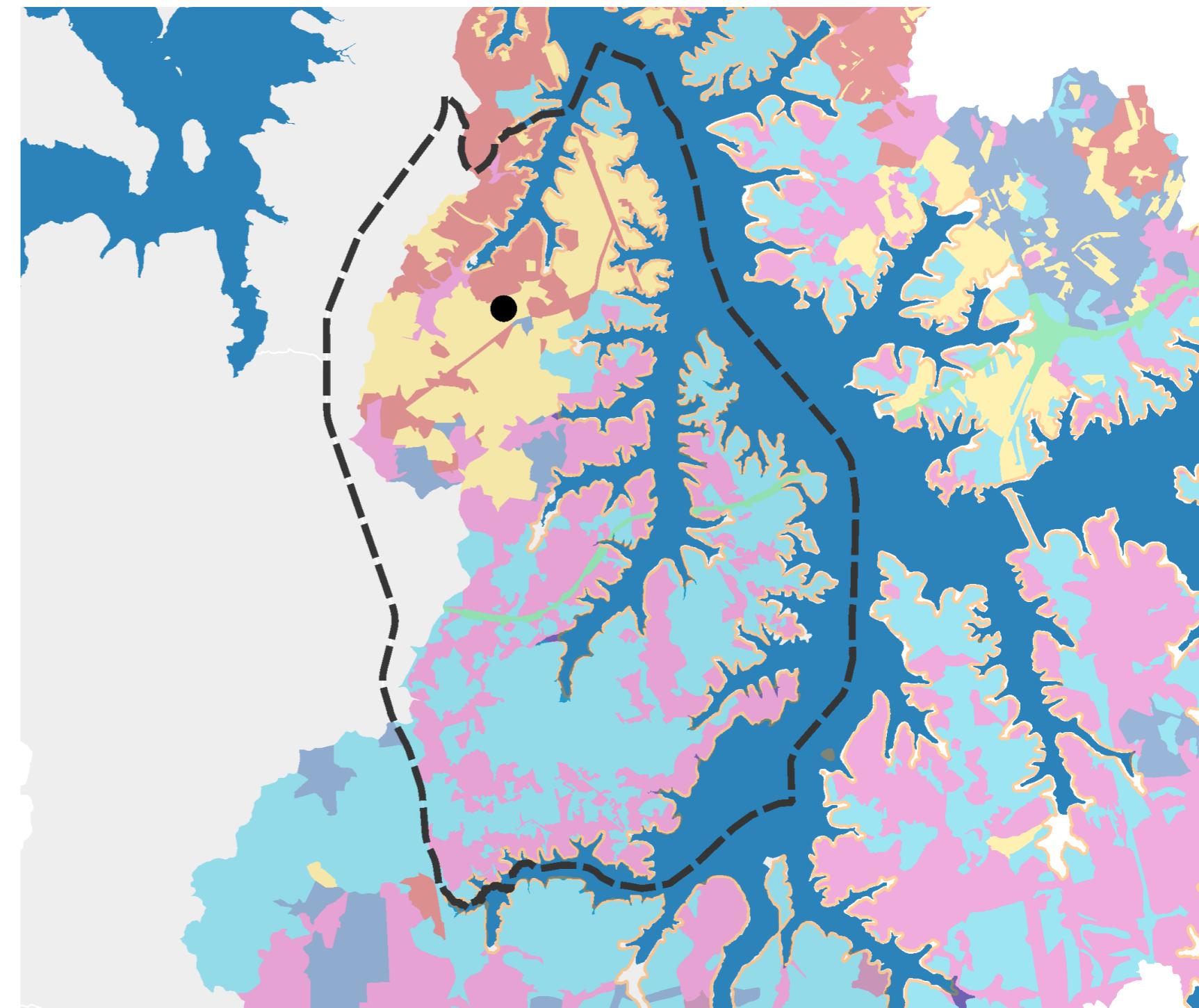
\* conforme compartimento ambiental da represa

Figura 76. Tabela de usos APRM-B elaborada a partir de Ferrara (2013) e Melo (2018)

Figura 77. Mapa de zoneamento Billings.

Elaboração própria.

Fonte: Mananciais, DataGEO; Geosampa



## Zoneamento- Billings

- Anchieta
- Distrito do Grajaú

Zoneamento

AER

APPB

ARO

SUCT

Represas

desde que seja considerado apto para tais procedimentos.

Nos moldes em que a Legislação de Proteção e Recuperação dos Mananciais foi pensada, o controle da densidade populacional e a avaliação da qualidade do reservatório eram desempenhados pelo Governo Estadual, através da CETESB, sob a legislação nº6.766/79, que dispunha sobre o uso e ocupação do solo em território nacional. Posteriormente esse controle passa a ser regulamentado pela lei nº11.977/09, também de ordem federal, conhecida como a Lei Minha Casa Minha Vida, que também determinava normas para a regularização fundiária no país.

Com a promulgação da lei federal nº13.465, em 11 de julho de 2017, derivada da medida provisória nº759, de dezembro de 2016, regulada pelo decreto federal nº 9.310/2018, instaurou-se no país um novo marco na regularização fundiária, alterando inúmeros aspectos legais sobre o ordenamento do solo, em relação às legislações anteriores, numa reforma metodológica que criou dispositivos considerados como ataques à constituição, e portanto sofrendo críticas da sociedade civil<sup>37</sup>. Apesar de diferir da Medida provisória original, manteve-se com o caráter de instituir um novo

processo de regularização fundiária no país, com a argumentação da aceleração dos processos de titulação (ZARELLI; ARAUJO JÚNIOR, 2018) . Assim, diz em seu artigo 9º que,

**"Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes".**

Desta forma, atribui aos municípios a identificação dos núcleos informais, cabendo a eles assegurar e prestar serviços públicos aos ocupantes desses núcleos, desde que os mesmos existam anteriormente à 22 de dezembro de 2016 (ZARELLI; ARAUJO JÚNIOR, 2018).

No caso dos Mananciais, a atribuição antes dada à CETESB passa ao Município competente, e não mais considera a legislação específica vigente em seu território, alterando os parâmetros para normas gerais, baseadas na legislação do Código Florestal. Os parâmetros designados pela legislação

37-Alguns dos aspectos apontados foram os retrocessos na regularização fundiária no Brasil, partindo do entendimento dos retrocessos em direitos constitucionais assegurados, da financeirização da terra urbana e Rural, da massiva privatização do Patrimônio da União, Anistia a desmatadores e grileiros da Amazônia, entre outros.(ZARELLI; ARAUJO JÚNIOR, 2018)

específica da Billings, que não mais vigoram como um critério de aprovação da regularização fundiária e instalação de infraestruturas, são substituídas pelo critério de melhoria no assentamento inserido em áreas de APP (total ou parcialmente) ou em área de proteção aos mananciais.

**“§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 , hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.”**

**Lei federal 13.465, artigo 11.**

Em linhas gerais, os assentamentos precários (chamados de núcleos urbanos informais pela Lei federal 13.465) encontram-se desprovidos de esgotamento sanitário e condições básicas de

infraestrutura e habitabilidade, de tal forma que a própria urbanização significaria uma melhora das condições do assentamento. O próprio processo de REURB implica, necessariamente, na garantia de implantação de infraestrutura básica, o que por sua vez, já responde às exigências mínimas de melhoria ambiental requeridas pela legislação vigente. Ou seja, o modelo de compensação ambiental, antes exigido pelo PRIS, que além das implantações de infraestrutura designava outras melhorias, não mais é necessário, significando um retrocesso nas exigências antes elaboradas pela LE-Billings.

Por outro lado, significa uma maior agilidade nos processos de regularização e urbanização dos assentamentos. A não necessidade de licenciamento ambiental por parte do órgão estadual, em tese, acelera o andamento do processo da Reurb, uma vez que o município em si consegue encaminhar e aprovar institucionalmente os procedimentos técnicos. Com isso, a prefeitura pode viabilizar a implementação de infraestrutura e titulação de assentamentos que antes estavam em morosos processos de regularização, realizada com o diálogo intersetorial, entre prefeitura e CETESB, apesar de um reduzido corpo

de técnicos e de um procedimento ainda não estabelecido dentro da Prefeitura.

É importante lembrar, que a Lei determina que com a aprovação de projetos de regularização fundiária urbana pelo Poder Público, serão disponibilizados equipamentos e infraestrutura para a prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos. Com isso, os beneficiários da Reurb deverão realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica. (ZARELLI; ARAUJO JÚNIOR, 2018, pág 50)

No caso da Ocupação Anchieta, por se tratar de uma ocupação que antecede a data de dezembro de 2016 a regularização fundiária pode ocorrer dentro do novo procedimento implementado pela legislação federal, e que após 3 anos de sua promulgação, foi regulamentado no âmbito municipal pela portaria SIMA-50, em agosto de 2020, viabilizando sua aplicação no cotidiano do funcionamento burocrático do município. Essa portaria faz com que o caso do Anchieta supere a limitação temporal imposta na legislação da Billings, que restringia a regularização apenas para ocupações enquadradas como ARA-1, anteriores a 2006 (ALVARENGA II, 2019).

Dentro da legislação federal existem duas modalidades de regularização fundiária: a Reurb-E, de interesse específico e Reurb-s, de interesse social. A REURB-S é aplicada à núcleos urbanos informais de baixa renda e, portanto, realizada sem a oneração das famílias contempladas pela mesma, sendo o custo pago pelo poder público. Segundo a legislação nº13.465/17, em consonância com o Código Florestal, a regularização fundiária de núcleos enquadrados em Reurb-s, em áreas de proteção aos mananciais, se dá mediante a apresentação de estudo técnico, descrito no artigo 64 do . Este estudo deve conter a caracterização ambiental da área, especificação do sistema de saneamento, propostas de intervenção e controle dos riscos geotécnicos e ambientais, recuperação de áreas degradadas, comprovação de melhorias das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores e garantia de acesso público aos corpos d'água. Somente mediante tal estudo, a Reurb-s pode ocorrer no âmbito do município.

No caso específico da Ocupação Anchieta, em decorrência das mudanças legislativas da regularização fundiária urbana, a realização da Reurb passa a ser responsabilidade do

município, em detrimento da CETESB, que inicialmente previa para a área demarcada como Zeis-4 a realocação de famílias originadas de reassentamentos de áreas de risco e programas de recuperação ambiental. De acordo com Alvarenga II, o projeto de loteamento apresentado à CETESB previa para a área de 118.137,47m<sup>2</sup> o parcelamento do solo dividido em 9 lotes (área de 92.140,16m<sup>2</sup>); sistema viário (11.904,75m<sup>2</sup>); área institucional (5.294,85m<sup>2</sup>); área verde (47.316,55 m<sup>2</sup>) e área remanescente do instituto Anchieta Grajaú (31.418,16m<sup>2</sup>) (ALVARENGA II, 2019).

Com a ocupação da área pelo movimento Anchieta, e sua articulação junto à defensoria do município, abriu-se perante a prefeitura, em 2018, um processo de reurb-s, solicitando o enquadramento da ocupação Anchieta e sua regularização. Apesar do pedido apresentado pela defensoria pública, a caracterização e desenvolvimento de estudos solicitados para aprovação do mesmo na municipalidade configuram uma barreira grande para a titulação. Com o grande número de processos e o disputado orçamento público, essas demandas tendem a não ser atendidas de imediato, o que para o Anchieta ressaltou a importância de uma articulação e intervenção no território paralela à burocracia estatal.

Com as famílias vivendo em situação precária, lidando com constantes inundações, nenhum acesso ao saneamento ambiental, e cada dia mais, vivendo em espaços insuficientes, a associação de moradores buscou o desenvolvimento de uma alternativa para a realização da urbanização. A partir dos dados coletados e o diálogo com os proprietários, a Associação se dispôs a pensar formas de financiar intervenções no território e viabilizar a continuidade do projeto da Peabiru na área, uma vez que os dados socioeconômicos e físicos se tornaram uma ferramenta potente de projeto no espaço, além claro, de usar os produtos como instrumento de pressão e negociação política junto aos órgãos municipais.

### 3-Auto urbanização: reforma urbana com as próprias mãos



## Os conflitos e as diretrizes de ação

O conflito existente no caso da Ocupação Anchieta se dá em duas esferas: no âmbito fundiário, expresso em relação com proprietário (IAG), que tem sua terra ocupada pelo; e no âmbito do Estado, uma vez que este deveria garantir a moradia adequada para seus habitantes, mas, seja por negligência ou incapacidade se mantém omissos frente às irregularidades urbanas. Neste cenário, o papel da assessoria técnica junto ao Movimento é de instrumentalizar e orientar a diretoria da Associação nos procedimentos de negociação nessas duas esferas, participando das discussões internas e auxiliando no processo de diálogo com ambas. É necessário ressaltar que a Defensoria Pública do Município também se coloca como um pilar de apoio ao Movimento, uma vez que age na garantia do cumprimento da proteção social aqueles que estão desassistidos.

No modelo que está colocado hoje, a regularização fundiária dentro da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo tem privilegiado assentamentos mais consolidados, nos quais as obras de urbanização são pontuais

ou desnecessárias. De modo geral, os assentamentos que possuem necessidade de contratação de serviços de topografia e cadastro, remoção, readequação e grandes obras acabam indo para a “fila” dos que não serão atendidos prioritariamente.

O Instrumento de Reurb-s, como citado anteriormente, condiciona a solicitação ao poder público à apresentação de estudos elaborados, como levantamento planialtimétrico, planta AU, entre outros documentos. Na impossibilidade dessa apresentação, solicita a requisição de tais documentos para prefeitura, deixando implícito que quanto mais avançado, no ponto de vista técnico, contando com a produção dos levantamentos, estudos e demais documentos, o assentamento estiver, mais rápido o pedido de Reurb poderá ser atendido.

Há uma ausência de políticas públicas voltadas aos assentamentos em estágios iniciais, também chamados de “ocupações jovens”, não havendo nenhum programa

pensado para a estruturação desses territórios tampouco voltados para a realização de melhorias habitacionais, mesmo se tratando se tratando de uma diretriz prevista no Estatuto da Cidade<sup>38</sup>.

Como institucionalmente não parece haver uma movimentação para a regularização do assentamento, fazendo com que ele permaneça dentro da lógica da produção da cidade informal, ou seja, à revelia das ações de urbanização promovidas pelos agentes do Estado, então a alternativa que resta aos moradores é a mobilização em busca de condições mínimas de habitabilidade e infraestrutura urbana para a ocupação. O conceito de autoconstrução vem sendo debatido desde os anos de 1960 como a principal forma de acesso e consolidação da moradia na metrópole paulistana. No Anchieta, no presente momento, essa ideia se expande cruel e definitivamente para o ambiente urbano, num processo que não é nada novo e que temos chamado “autourbanização”.

Comumente, a figura do loteador, nos loteamentos clandestinos, se encarrega de promover o parcelamento do solo, a demarcação de lotes e a abertura de ruas, mesmo que precárias, restando ao morador realizar a construção da sua própria casa. A partir daí,

reivindica-se a instalação de infraestruturas urbanas essenciais, como saneamento básico, rede de eletricidade, escolas, transporte, etc. No caso da ocupação Anchieta, a figura do loteador está ausente e não há a compra e venda da terra, mas caberá aos ocupantes, pelo menos no contexto atual, a realização do parcelamento do solo e a luta por infraestruturas básicas, como saneamento, asfaltamento viário, acesso à rede de energia elétrica formal e etc.

O processo iniciado pelo Movimento Anchieta Grajaú e fortalecido pela presença da Assessoria Técnica Peabiru e da Universidade de Michigan enseja o que poderia ser um processo de autourbanização, pois é realizado sem a atuação do Estado e de um loteador privado. O projeto de parcelamento vem sendo desenhado pela assessoria técnica em diálogo com a associação, trecho por trecho, considerando que serão necessários novos deslocamentos (remoção e reassentamento na própria área) para atender a todas as famílias. A autogestão parece ser a única saída possível para a produção de um espaço com condições mínimas de habitabilidade, circulação e incorporação ao tecido urbano da cidade formal, pois sem a demarcação dos espaços, a ocupação tende a um adensamento

38- Artigo 3, item III – “ promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;” (Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001)

precário, piorando as condições de habitabilidade e acessibilidade do território.

A espera pelo desenvolvimento do Plano é motivo de conflito, já que dentro da Ocupação a pressão por melhorias é constante e a condição das casas de madeira se mostra cara e pouco durável. O desejo de se consolidar as casas em alvenaria é grande, mas a generalização disso poderia inviabilizar os deslocamentos para abertura e melhorias no sistema viário, criando outras situações de precariedade. No momento, a expectativa do sucesso do Plano é o que mantém os moradores atualmente nos barracos de madeira.

O arranjo que tem sido construído estabelece três esferas de ação pensadas como estratégias para a Associação de moradores:

I. **Ações autônomas:** Promoção da auto urbanização a partir do rearranjo dos lotes e dos moradores, na premissa de um loteamento possível;

II. **Negociações com o poder público:** Formalização do pedido de Reurb com apresentação de peças técnicas como o LEPAC e o desenho do Plano

Geral. Paralelamente, há também as negociações com à Sabesp, a SMDU e a SEHAB.;

III. **Negociações com o proprietário da área:** Validação do projeto e construção de um pacto sobre como será a comercialização da área.

As ações acima citadas formam um conjunto de diretrizes de ação que tem como objetivo a permanência dos moradores na Ocupação, e a consolidação desse território do ponto de vista físico e legal, com a melhoria habitacional, provisão de infraestruturas e regularização fundiária, garantindo aos moradores condições dignas de vida e segurança na posse.

É importante ressaltar que essas estratégias de ação não estavam previamente dadas. A construção do entendimento foi sendo constituída ao longo do ano de 2020, por meio de sucessivas reuniões da Associação de Moradores com a Peabiru, IAG, Defensores públicos e servidores da prefeitura, num complexo arranjo de negociação, que gera disputas e conflitos e que foram se desenhando ao longo dos meses em que o trabalho da Assessoria se desenvolveu no território da Ocupação. Esses processos

serão descritos a seguir, para que não se percam as etapas de construção coletiva desse entendimento e os pactos decorrentes disso.



Figura 78. Foto aérea de parte da ocupação, extraída de LEPAC.  
Fonte: Peabiru TCA

Autourbanização: reforma urbana com as próprias mãos

# Da conclusão do levantamento ao desenho do modelo

Com o passar do tempo algumas expectativas relacionadas ao trabalho foram frustradas. Em parte, porque o levantamento realizado não dava as respostas que os moradores esperavam, caracterizava o local, mas não apresentava soluções para os problemas do assentamento. Estas propostas estariam no plano popular, que como dito anteriormente, não estava contemplado no acordo pelo qual a Peabiru foi contratada. O outro fator para a inicial frustração estava em não haver um horizonte de financiamento ou política pública<sup>39</sup> que desse uma resposta aos anseios da população moradora da Ocupação. Mesmo que em posse de um plano, não haveria recursos para execução das obras, nem perspectivas de regularização fundiária e as mudanças tão esperadas por todos os ocupantes se mostravam um horizonte distante de alcançar.

Em meio ao cenário de incertezas, algumas estratégias ficaram claras. Era preciso criar alternativas de transformação do território que fossem independentes da ação do poder público, ou de recursos externos à ocupação,

encontrando soluções que fossem imediatas para os problemas enfrentados na ocupação e que pudessem ser executadas pelos próprios moradores. Paralelamente a essas ações, era preciso fortalecer os espaços de debate e negociação com o proprietário da área e o poder público, Secretaria de habitação do Município de São Paulo (SEHAB) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Para acionar essas duas esferas de atuação, a Associação de Moradores precisava do apoio da Defensoria Pública.

Com o final da tabulação de dados, em 19 de março de 2020 houve uma assembleia para apresentar as devolutivas aos moradores da Ocupação. A equipe realizou uma dinâmica de “gráfico real” para explicar os dados obtidos e tornar as informações mais palatáveis para todos, realizando a divisão dos moradores em quadrantes marcados no chão, para perguntas que os contemplavam, como o time de futebol que torcia, quantos familiares moravam junto com eles, etc., seguida da exposição dos gráficos e mapas produzidos.

39- Os programas existentes hoje apesar de incidir com algumas obras, não possuem grandes recursos no âmbito da prefeitura de São Paulo. O último grande projeto contava com os recursos do PAC – programa de aceleração do crescimento, e foi descontinuado. Já no âmbito da regularização fundiária, a prioridade vem para assentamentos mais consolidados, diferentemente da situação atual do Anchieta, e sabe-se que hoje uma grande parcela da população que não consegue atendimento imediato acaba sendo auxiliada pelo auxílio aluguel



A assembleia contou com a participação da Ana Paula Walker, que compareceu representando a Universidade de Michigan, junto à estudantes envolvidos no processo, e com a presença de um técnico da Sabesp, que sinalizou a intenção de interlocução da Sabesp com os planos pensados a partir do levantamento socioeconômico e do LEPAC, simbolizando o encerramento de um ciclo que movimentou toda a ocupação nos dois meses de levantamento semanais. Além destes, estavam presentes parte da equipe que realizou o levantamento e alguns diretores do IAG, que realizaram falas otimistas sobre a relação estabelecida entre o Instituto e a Associação.

Ainda neste momento, havia uma certa nebulosidade quanto ao prosseguimento das ações. A expectativa por parte da Associação, era de que fosse viabilizado um orçamento para a continuidade, podendo contratar a Peabiru para desenvolver um projeto para o assentamento. O projeto era comumente lembrado e dado como um passo sequencial.

A partir desse momento a conversa com a diretoria da Associação de Moradores apontava para a necessidade de resolução dos problemas emergenciais, em sua maioria derivados de problemas com a implantação das casas,

Figura 79. Assembleia de moradores  
Março, 2020  
Fonte: imagem da autora

que se localizam nas linhas de drenagem do assentamento ou áreas de intensa declividade, e portanto, sofrem com constantes inundações e estão constantemente em risco. Além destes, mostrou-se importante o desenvolvimento de um projeto viário para a ocupação, prevendo as futuras ruas principais, afim de viabilizar a implantação do esgoto oficial pela Sabesp, que à época tinha aberto um diálogo sobre os procedimentos que iriam adotar na ocupação, sendo que em março, parte da área já estava programada para receber a implantação dos relógios medidores. Paralelo a isso, o desenvolvimento de estimativas de custos para obras e projetos também passou a ser um foco de atenção da assessoria, já que a atribuição de valores concretos facilitaria a prospecção de financiamento para tais obras e projetos.

Com a chegada da Pandemia de Covid-19 as idas da Assessoria à ocupação ficaram suspensas, e houve um enfraquecimento da mobilização local devido à necessidade de distanciamento físico. Em meio à situação de crise sanitária os esforços da direção da Associação se voltaram à provisão de alimentos e materiais de higiene, como álcool e máscaras de proteção, e a captação e distribuição desses materiais demandou muito tempo de trabalho da Associação.



Figura 80. Dinâmica realizada na  
assembleia

Figura 81. Ana Paula Walker e  
diretores da Associação  
Março, 2020  
Fonte: própria



Algumas ações foram pensadas pela Peabiru afim de prover a mitigação da exposição ao vírus da Covid-19, e elaborou-se um projeto de casas provisórias que poderiam ser utilizadas pelos infectados, para que os mesmos pudessem manter isolamento social em relação às suas famílias. Apesar da ideia, não houveram recursos nem adesão por parte do IAG, o que inviabilizou a efetividade da proposta. Conjuntamente à essa ação, a Associação de Moradores Anchieta contatou os agentes de saúde locais e entrou em dialogou com a direção da UBS mais próxima, afim de fazer um mapeamento dos casos e incidir sobre o local com medidas de contenção da transmissão do vírus.

Quanto à negociação com a Universidade de Michigan, a respeito da continuidade dos projetos, não houve uma resposta muito clara sobre a possibilidade de financiamento, e os recursos, que já se mostravam escassos neste momento, também estavam previstos pra um futuro incerto, o que se tornou um problema para a continuidade do trabalho por parte da Equipe da Peabiru.

Com a chegada do mês de março e a intensificação das chuvas na cidade de São Paulo, o recorrente problema das enchentes veio à tona. Foram inúmeras as reclamações dos

moradores a respeito das águas que invadiam suas casas, muitas delas seguidas de vídeos que mostravam a situação dramática em que as famílias se encontravam nos dias de maior pluviosidade, nos grupos de whats app onde a comunicação era realizada.

Alguns pontos críticos foram apontados pelo cruzamento dos mapas de drenagem com os relatos dos diretores da associação, que canalizavam as reclamações da comunidade a respeito do tema. Como esperado, evidenciaram-se áreas onde as casas estavam no caminho das águas, e locais onde era desejável que houvesse um redesenho da linha de drenagem, realocando moradores e abrindo espaços livres para ordenar as águas do local.

Os primeiros estudos realizados pela equipe da Peabiru partiram de pontos considerados críticos, e o plano desenhado para tal foi denominado plano de Urgências e Emergências, tratando espaços com problemas ocasionados pelo regime de chuvas e também as áreas de risco onde havia declividade maior que a recomendada para ocupação. Partindo de uma área exemplar, posteriormente, outros espaços da ocupação poderiam sofrer intervenções a partir do processo de mitigação de risco e melhoria nos eixos viários e linhas de drenagem.

O desenho do plano de Urgências e Emergências partiu de um ponto considerado interessante para estudo das complexidades que tal ação demandaria. Pensar o reordenamento das águas passava pela análise dos eixos de drenagem, da previsão de uma área de margem (onde a água poderia inundar a depender do regime de chuvas) e de um espaço para remanejamento das casas

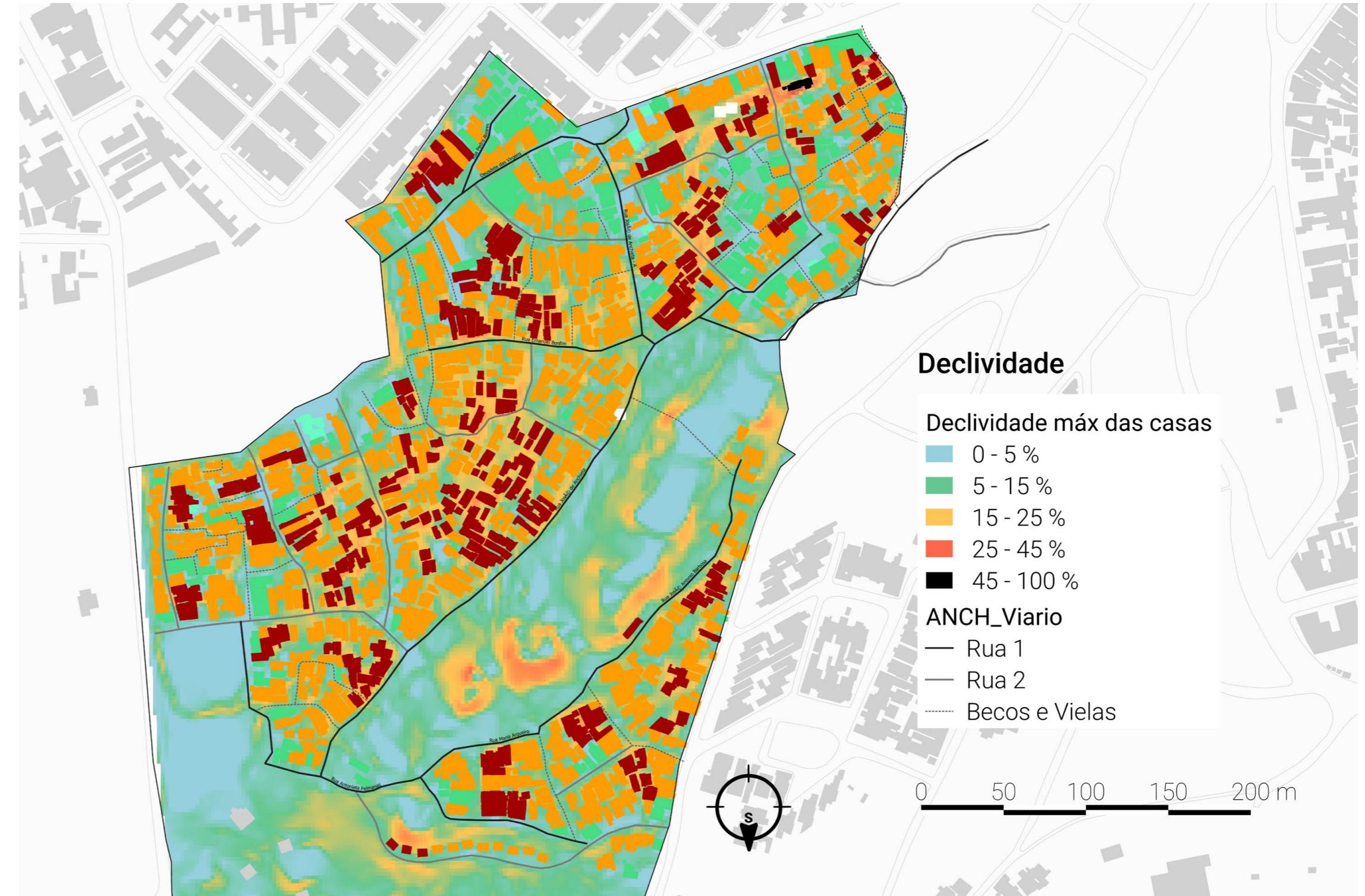


Figura 82. Mapa de declividade  
Fonte: Peabiru TCA, 2020.

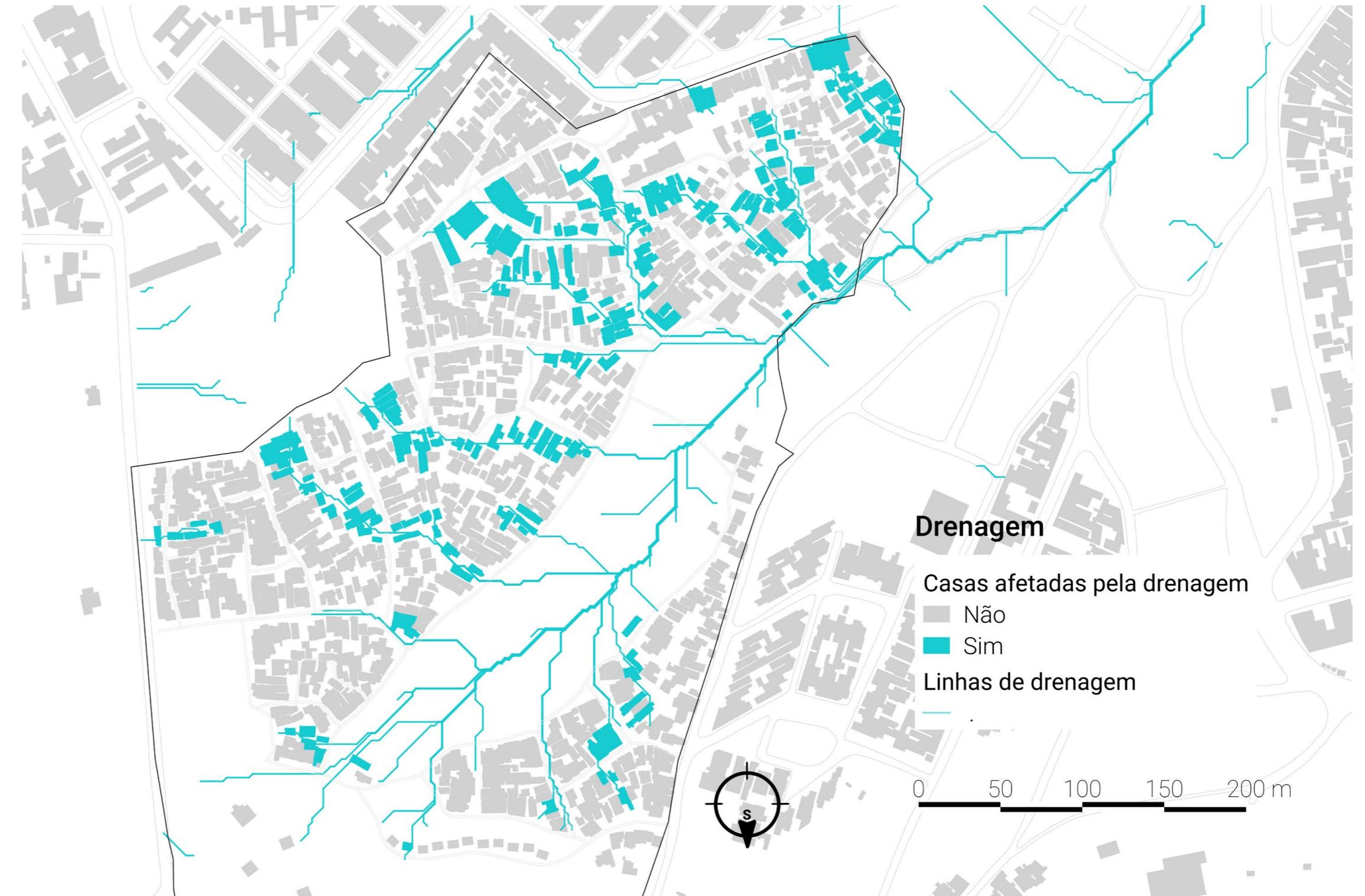


Figura 83. Mapa de drenagem  
Fonte: Peabiru TCA, 2020.

afetadas, seja pela água ou pelo redesenho da via. Além disso, a remoção de casas em áreas de intensa declividade ensejava um projeto de ocupação para o mesmo espaço, podendo ser ele habitacional (com a implantação de estruturas de contenção de terra), de espaços de passagem, como viela e escadarias, e áreas livres, como praças que poderiam também ajudar na contenção e desaceleração das águas no local.

Outro ponto importante era a consideração do esquema logístico que tais ações demandavam, como a mudança das famílias para outros espaços, e quais seriam as condições da mudança. Deveria então se considerar a distância entre a atual moradia e a moradia de destino, quanto tempo demoraria para que as famílias ocupassem o espaço destino, e quais as possibilidades financeiras de desmontar e remontar um barraco. Além de todas as variáveis, ainda deveria se considerar a colaboração das famílias para que o plano desse certo. Sabe-se através de relato da diretoria dos moradores que o processo de mudança e de aceitação das melhorias é um espaço também de conflito dentro do assentamento, já que nem todas as famílias estão dispostas a sofrer os impactos negativos que essa reestruturação implicaria.

A proposta de ação emergencial levou em consideração o menor impacto possível dentro do trecho, identificando as casas que poderiam ser realocadas afim de viabilizar a abertura de uma via de pedestres que comportasse as águas no trecho. Os estudos apesar de preliminares, mostravam possibilidades de parcelamento e adequação das casas, contando inclusive com o desenho de possíveis espaços livres.

A seguir, imagens do estudo realizado no trecho da Rua Giacomo Monta, como exemplo da primeira intervenção a ser realizada.

A lógica de parcelamento levava em conta a declividade do assentamento, o viário existente, passível de consolidação, e a possibilidade de rápida resposta ao problema colocado. O projeto foi desenvolvido pela Peabiru em caráter experimental, e apresentado à associação de Moradores, ao IAG e à universidade de Michigan, na expectativa realização e obtenção de recursos. Apesar do caráter de urgência, devido à pandemia e a inexistência de recursos, tais obras e mudanças não foram realizadas.

No contexto de inexistência de recursos, a Peabiru TCA seguiu tocando o projeto, a partir do entendimento da pertinência e urgência dele dentro da ocupação, além claro, da

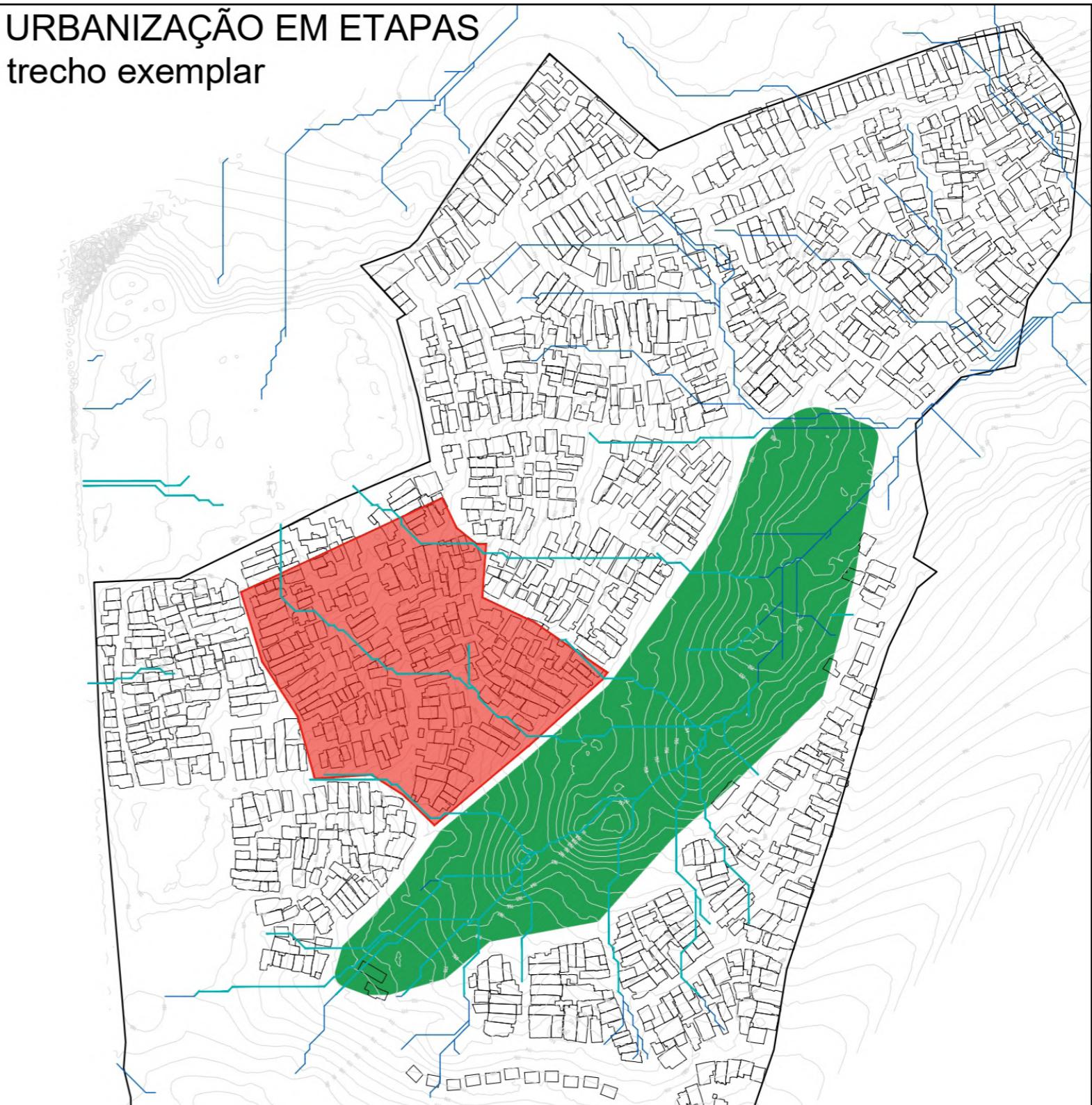


Figura 84. Mapa de área selecionada  
Fonte: Peabiru TCA, 2020.

prioridade dada á manutenção do vínculo com a Associação de Moradores. Para a Peabiru TCA, politicamente era importante fortalecer o papel da Associação de Moradores dentro da Ocupação, e dar uma resposta aos moradores que neste momento já estavam há meses acompanhando os trabalhos, na expectativa de transformações dentro do Anchieta. Para a Associação de Moradores era importante dar continuidade ao projeto com a perspectiva de conseguir construir alguma melhoria dentro da ocupação, e suprir as demandas que os moradores depositam na mesma.

## FASE 1 - ELIMINAR RISCOS E DISCIPLINAR ÁGUAS

Espaço de caminhamento de águas pluviais com largura de 2m

Remoção de moradias na linha de drenagem natural

Remoção de moradias em alta declividade

Reocupação definitiva dos lotes a serem urbanizados

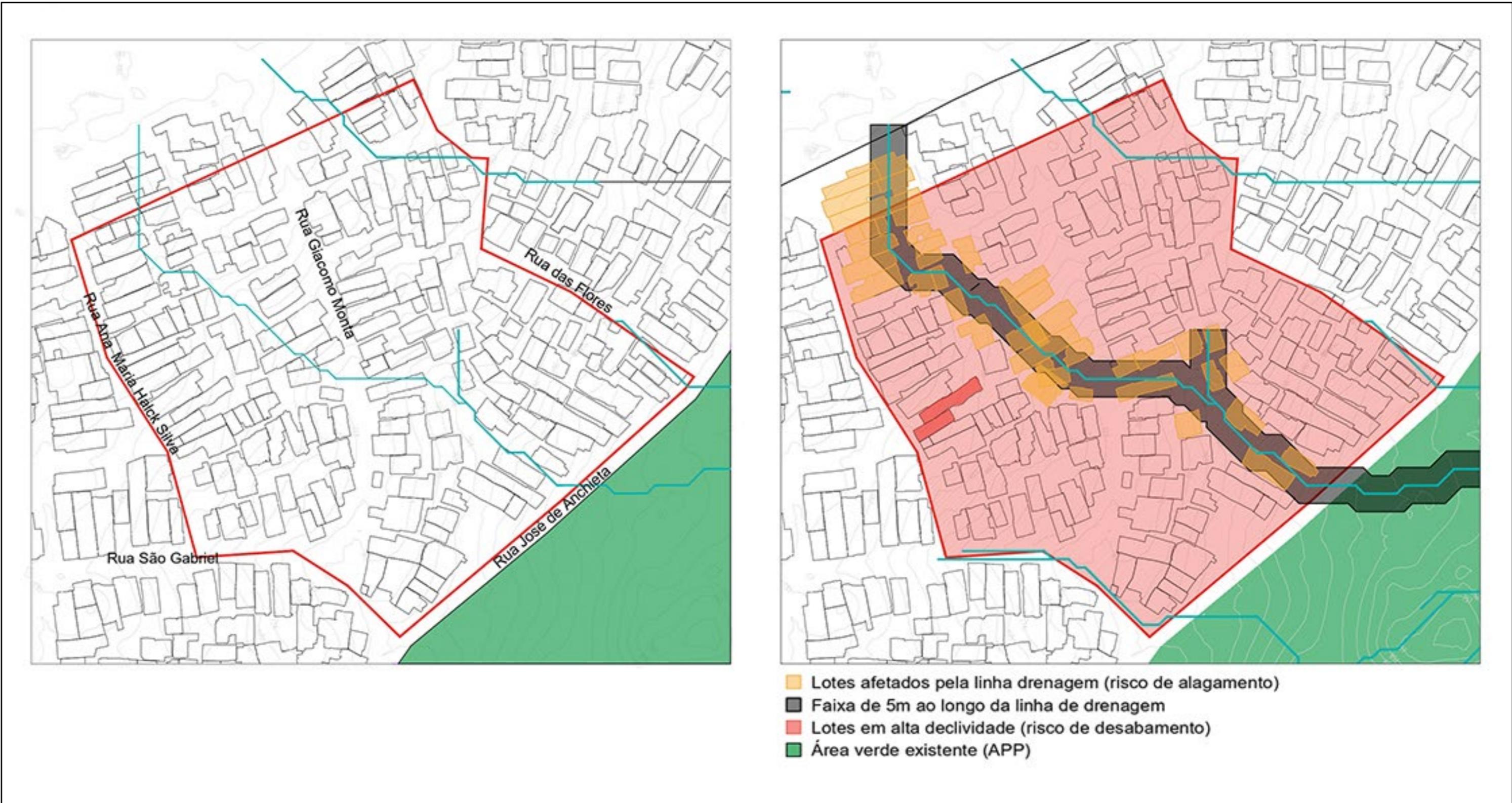


Figura 85. Desenhos do plano de urgências e emergências. Extraído de Peabiru TCA, 2020.



Figura 86. Desenhos do plano de urgências e emergências. Extraído de Peabiru TCA, 2020.

## FASE 2 - Parcelamento definitivo do trecho

Completar abertura do sistema viário  
Completar abertura dos espaços não edificados (áreas verdes)

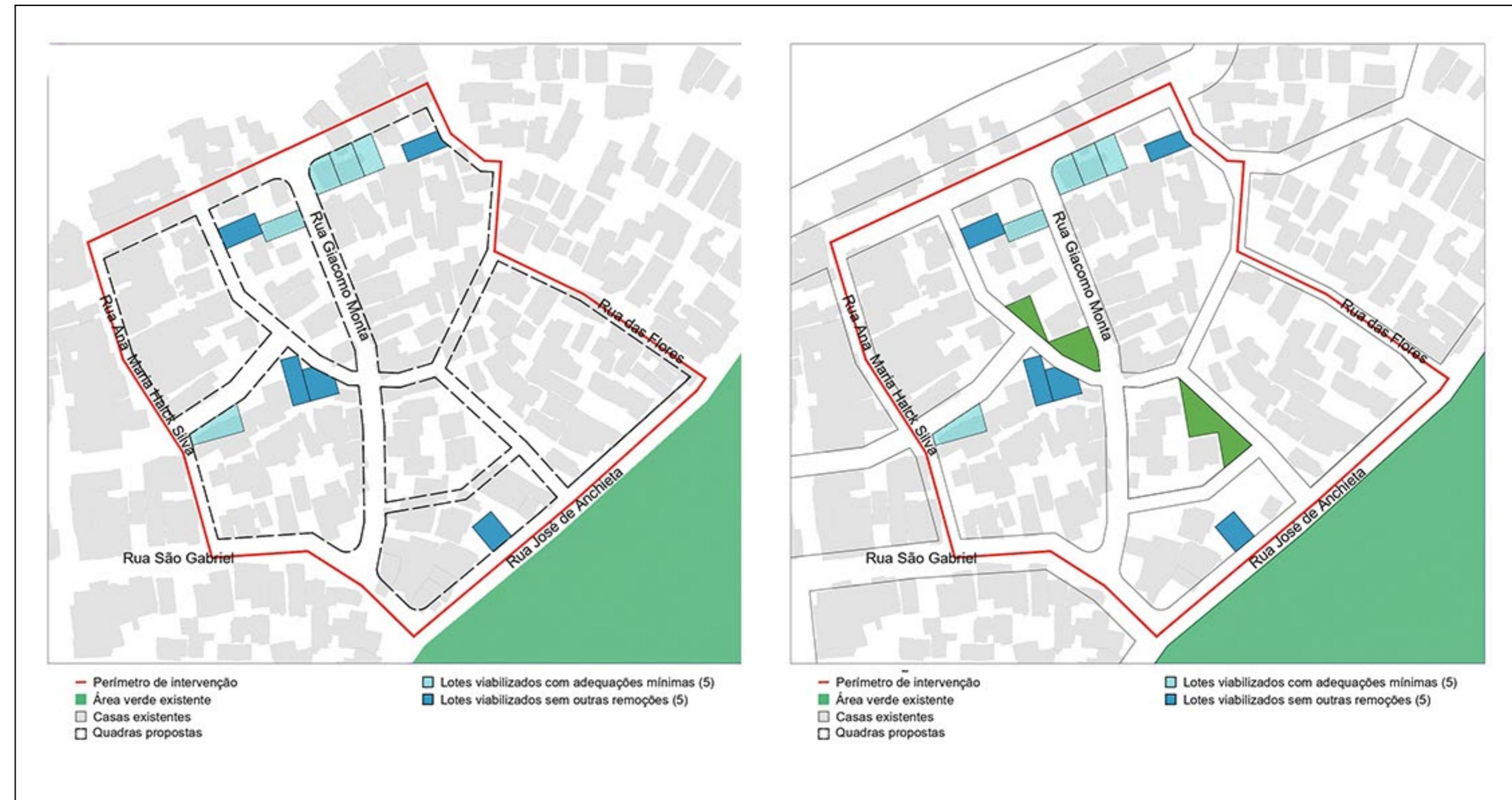


Figura 87. Desenhos do plano de urgências e emergências. Extraído de Peabiru TCA, 2020.



Figura 88. Desenhos do plano de urgências e emergências. Extraído de Peabiru TCA, 2020.

A noção do caráter autônomo e coletivo exercido pela Associação aqui é destacada como fundamental. Dentro de sua trajetória as negociações os mantiveram resistindo ao conflito fundiário, e sua rede de apoio fortaleceu a Associação, para que a mesma pudesse organizar os moradores em torno da luta pela Moradia. As promessas feitas pelo poder público, em caráter amplo de “provisão de infraestrutura e regularização” para os moradores não são uma realidade. O horizonte, se mostra cada vez mais distante quando a tônica é dada em torno da pauta de garantia de direitos. Em 2015, como citado anteriormente, o então Prefeito Fernando Haddad visitou a ocupação com alguns técnicos das secretarias de Habitação e Desenvolvimento Urbano, portando uma maquete com um projeto de parque e habitação, previsto para a área em parceria com uma construtora e em mais uma promessa vazia, o poder público falha em entregar aquilo que deveria ser garantido à população.

No cenário em que não se pode contar com o Estado, aqui encarnado na figura da SEHAB e SMDU, a auto provisão é a saída emergencial possível, e neste contexto, o fortalecimento da solidariedade e comunidade são fundamentais para que os moradores possam juntos transformar a própria realidade.

Figura 89 e 90. Imagens da visita do prefeito Haddad e representantes da Sehab. 2015

Fonte: Acervo da Associação de moradores Anchieta



Com a necessidade de avançar na consolidação do assentamento e nas melhorias urbanas e habitacionais a prospecção de recursos passou a ser uma tônica no trabalho da Assessoria, que à época mantinha seus técnicos às próprias custas, nesse projeto. Os montantes estimados para as obras de urbanização chegavam a casa de 69 milhões, e mostrava que sem a prospecção de diversos recursos e a entrada do poder público, não seria possível viabilizar uma adequação do assentamento.

A partir deste entendimento a lógica de captação de recursos e diálogo com o poder público passaram a reger as ações tomadas pela Associação de Moradores, e também a Assessoria. Aos poucos, a ideia de um plano geral parecia ser a demanda mais urgente no território, uma vez que a partir dele se poderia ordenar as ruas, e orientar a entrada da Sabesp na área, com a implantação de coletores de esgoto estruturais na Ocupação. O Plano Geral passou então a ser pensado como um instrumento de negociação com o Poder público, no papel da Sabesp, mas também como um projeto de parcelamento que poderia ser apresentado à SEHAB. Com ele ainda, a Associação de moradores poderia designar os ocupantes à um remanejamento, afim de viabilizar a abertura das vias propostas e com

isso, também “liberar” os moradores para uma construção permanente, em alvenaria. Ainda que, na prática a Associação não tenha qualquer poder sobre os seus ocupantes, o respeito à instituição foi capaz de manter as casas em madeira, e viabilizar os deslocamentos já citados anteriormente.

# Plano Geral: um instrumento para a Ocupação

Com a produção das propostas para mitigação de riscos, dentro do projeto de “urgências e emergências” a necessidade de uma visão ampla do território se mostrou fundamental para intervir nas quadras e pensar as passagens, vielas e ruas, que organizasse a circulação que no momento é bastante precária e insuficiente, não viabilizando sequer a coleta seletiva de lixo. Além do projeto, as demandas por parte da Sabesp implicaram na necessidade de definição das vias estruturantes do território, para que a mesma pudesse implantar os coletores sanitários em conformidade com o projeto que a Associação de Moradores desenvolvia junto à Assessoria técnica. Com a definição das áreas da ocupação, era possível prever o orçamento necessário para promover a urbanização, e ainda prospectar possíveis parceiros para viabilizar as intervenções.

Além do caráter prático de um plano, entendemos que mais do que prever medidas ou viabilizar intervenções, o documento é um instrumento de luta, e visa munir a Associação com argumentos que afirmem a viabilidade da

Ocupação em oposição às remoções, comuns em situações de conflito fundiário. O aspecto da consolidação muitas vezes parece ser um argumento fundamental de negociação com os agentes que se opõem à permanência do Movimento na Terra do IAG. Nesse sentido, o plano extrapola seu caráter meramente executivo e assume uma importância política na luta pela moradia travada pelo Movimento contra o Estado e o Proprietário da área.

Por volta de junho, a Peabiru apresentou o relatório final sobre o trabalho à Universidade de Michigan, e já nesse documento constava uma tabela<sup>40</sup> sobre as estimativas orçamentárias para a área, desenhadas a partir do plano de Urgências e Emergências. Segundo orçamentos dados por programas habitacionais e tabelas como a SINAP e SIURB as estimativas realizadas pela Peabiru sugerem um orçamento de 124 milhões para reurbanização e de 69 milhões para a urbanização<sup>41</sup> da área integral. Só o trecho desenhado no plano de urgências e emergências atingia a casa dos 900 mil, orçamento este sem a implantação de novas moradias, o que evidencia

40- A tabela com os valores e a descrição dos gastos se encontra em anexo

41- Aqui reurbanização considera a terra arrasada e urbanização as intervenções considerando o existente. (BUENO, 2010)

a necessidade de uma ação que só se viabilizaria com a presença do Estado.

A lógica de intervenção prevista no plano partia do território consolidado, identificando os viários principais e estruturantes e as áreas de maior concentração de linhas de drenagem, afim de disciplinar as águas e garantir um desenho de quadras que viabilizasse a ocupação das casas com a sua maior parte voltada para as ruas. O desenho do viário também considerou a implantação da gleba na cidade e as vias de acesso que importava conectar. A circulação de caminhões, carros, motocicletas e pedestres organizou as dimensões mínimas do passeio e definiu os tipos de via que seriam implantados no território, entendendo que em alguns trechos era mais importante priorizar áreas habitacionais em detrimento de vias mais largas, culminando assim em vias exclusivas para pedestres em algumas quadras. Assim, o modelo de consolidação do território seria em ocupação horizontal, alocando as famílias em lotes unifamiliares com frente para a rua, ainda que sabidamente esta não fosse a melhor solução urbanística para o local.

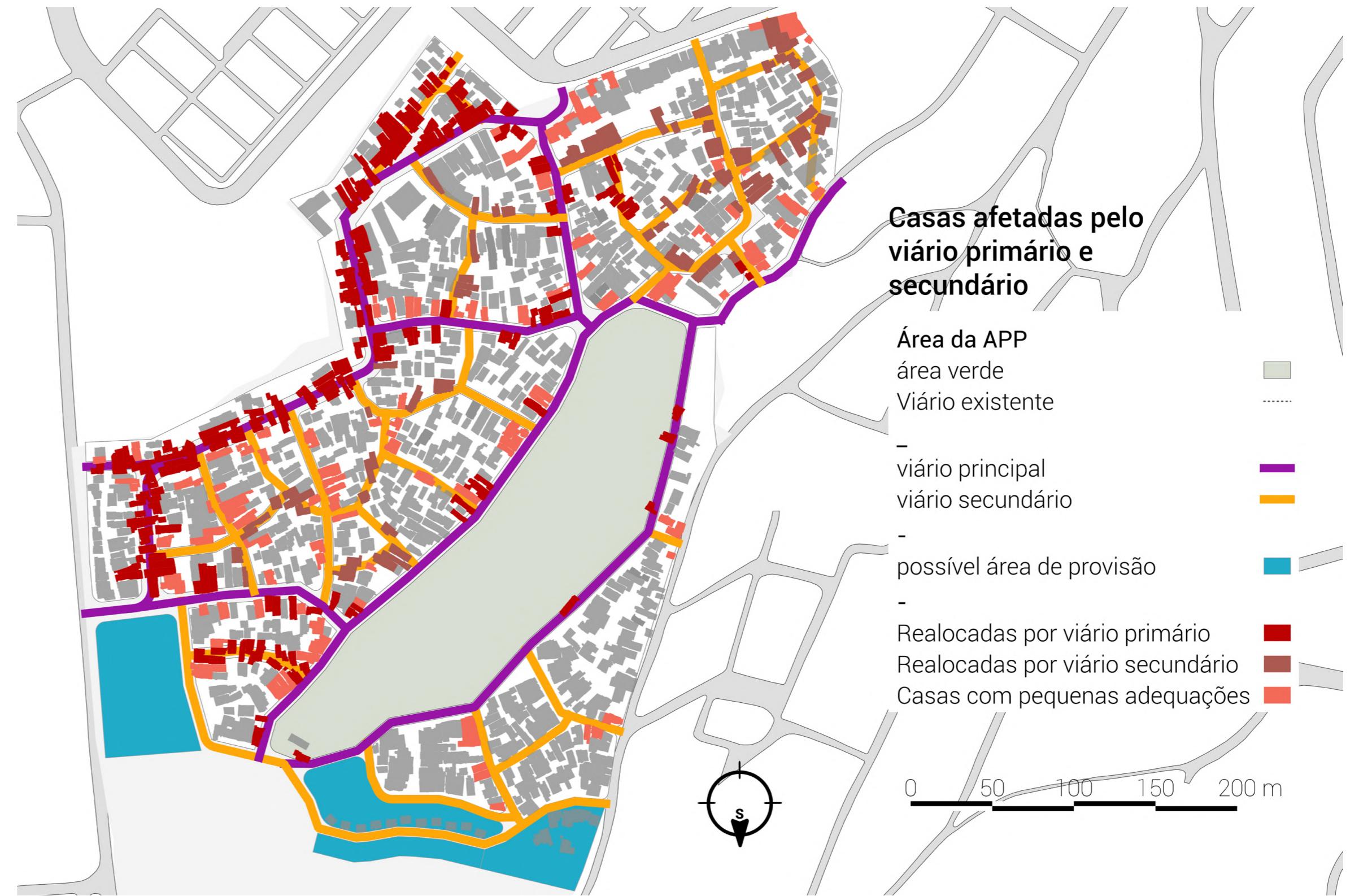


Figura 91. Casas afetadas por abertura de vias  
Adaptado de Peabiru TCA, 2020.

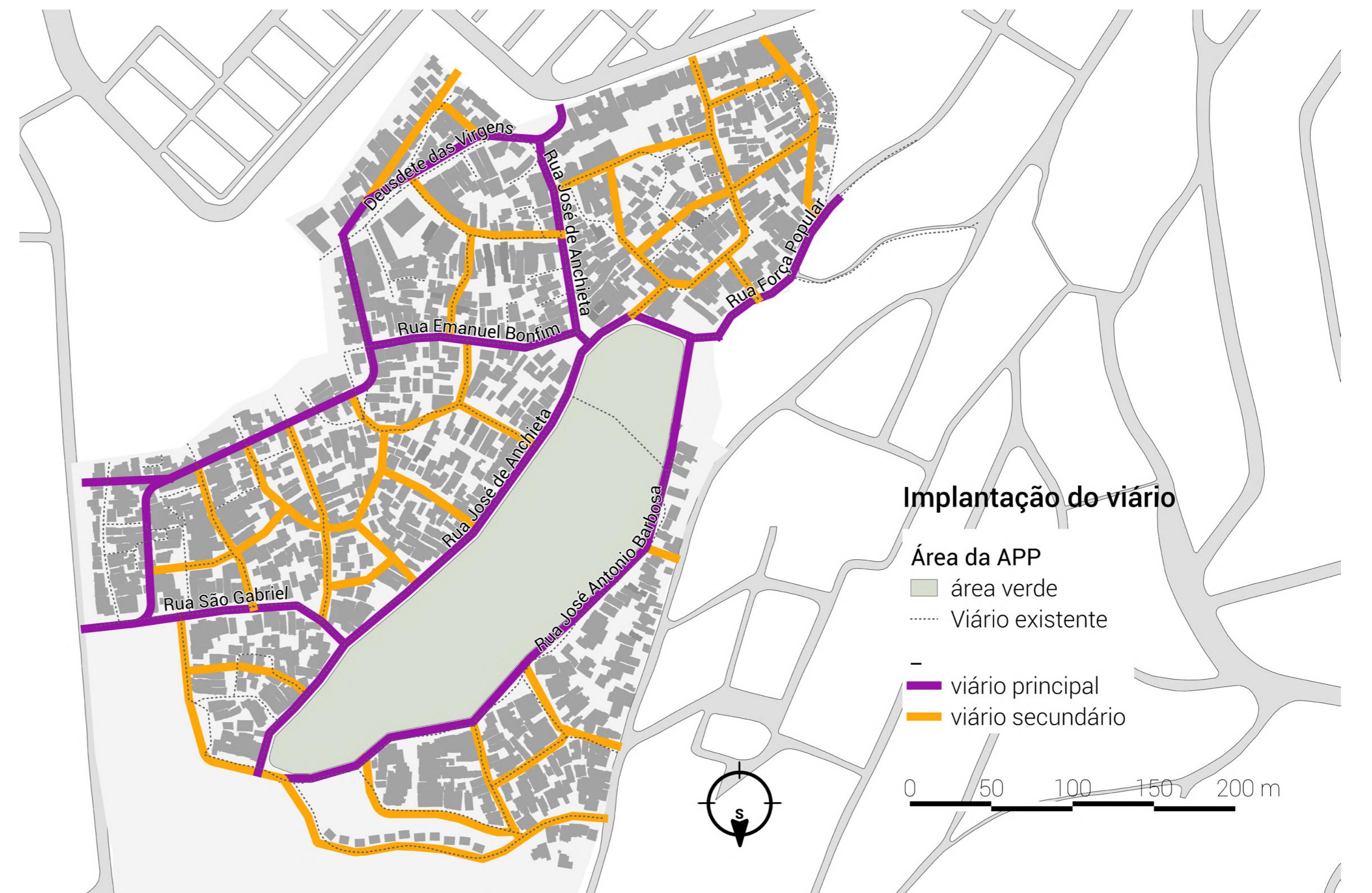


Figura 92. Implantação de viário principal e secundário  
Adaptado de Peabiru TCA, 2020.

O plano previa áreas iniciais de intervenção, que foram desenhadas afim de estimar o número de casas que comportaria, quais as opções de áreas verdes seriam possíveis a depender da readequação dos lotes e assim por diante. As áreas destacadas faziam parte da intervenção e provisão habitacional, neste momento considerando as áreas ainda não ocupadas para uma possível viabilização de construções verticalizadas, liberando área para a implantação de espaços verdes livres.

A proposta, apresentada pela Peabiru em julho não foi bem recebida pelas partes envolvidas, isso porque o IAG não concordou em ceder as áreas de provisão, com a alegação que tinha um plano de manejo sustentável para estas áreas, incluindo a implantação de agro florestas nessa parte do território. Pela associação de moradores se questionava a necessidade de implantar um viário tão grande, já que a regra de produção do espaço da ocupação era contemplada por becos e vielas. A discussão sobre a necessidade de um viário com calçada, guia e sarjeta e faixas que comportassem um tráfego de mão dupla se deu através de oficinas nas reuniões desenvolvidas junto aos moradores.



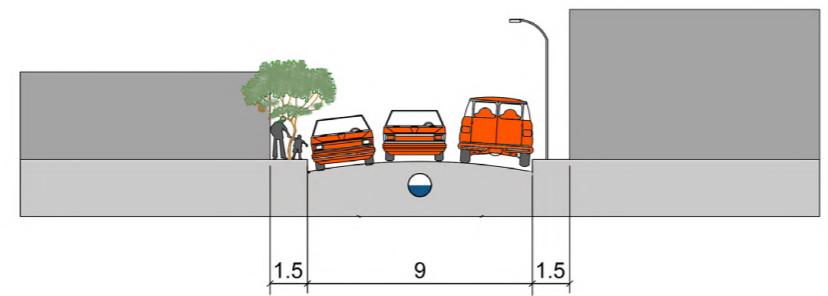
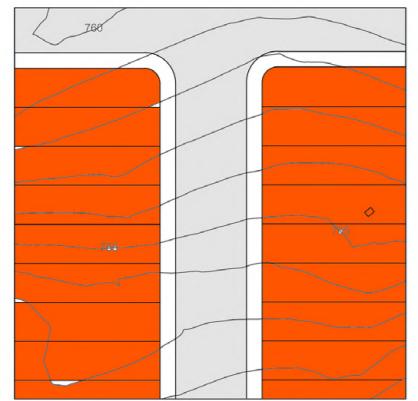
Figura 93 e 94. Oficina com moradores;  
Fonte: Thaís Coelho.

Nelas, além de discutir o tamanho das vias, que contou com a ida a campo dos moradores para medição de ruas próximas à ocupação, também se desenvolveu uma atividade afim de explicar o processo de alocação das casas, e o desafio que era abrigar todas as famílias dentro do território, o que implicou numa metragem reduzida dos futuros lotes se comparada às dimensões da cidade formal. A proposta desenhada pela Peabiru previa lotes de 60m<sup>2</sup>, o que é bastante reduzido se comparado aos lotes de 125m<sup>2</sup>.

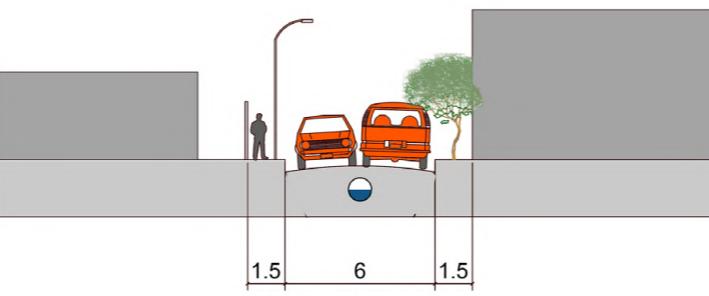


Figura 95 e 96. Atividade realizada junto à comissão de urbanização sobre processo de desenho dos lotes e vias., 2020.

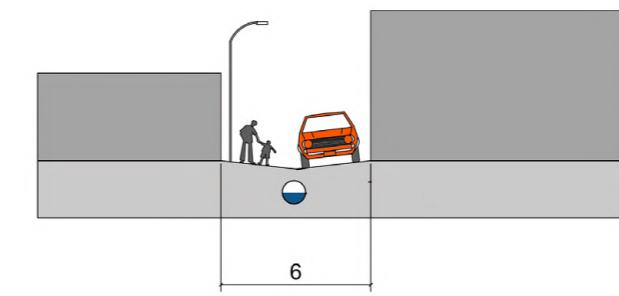
Fonte: Thaís Coelho



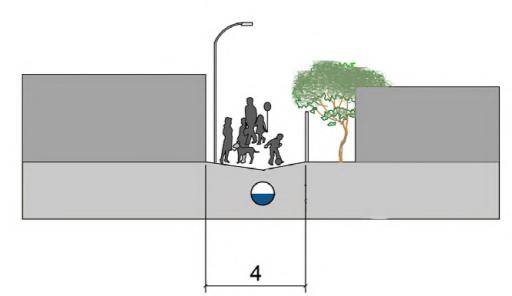
**VIA 1A (9-12m)**



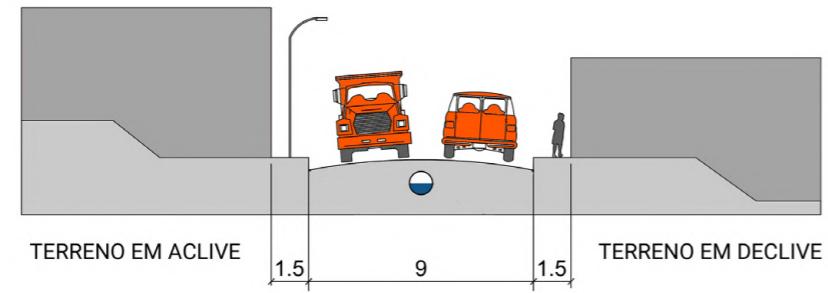
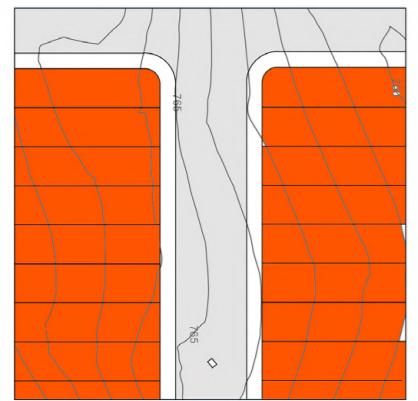
**VIA 2A (6-9m)**



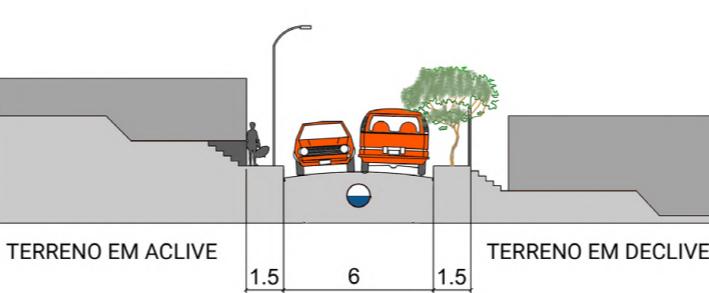
**VIA 3A (6m) - compartilhada**



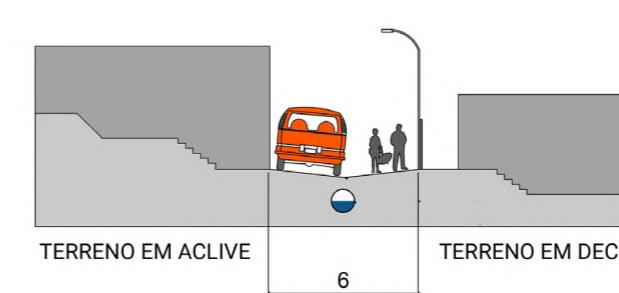
**VIA 4A (4m) - pedestre**



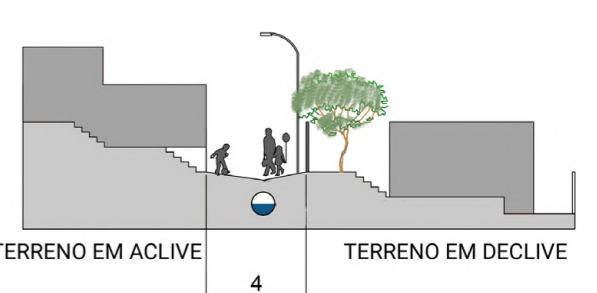
**VIA 1B (9-12m)**



**VIA 2B (6-9m)**



**VIA 3B (6m) - compartilhada**

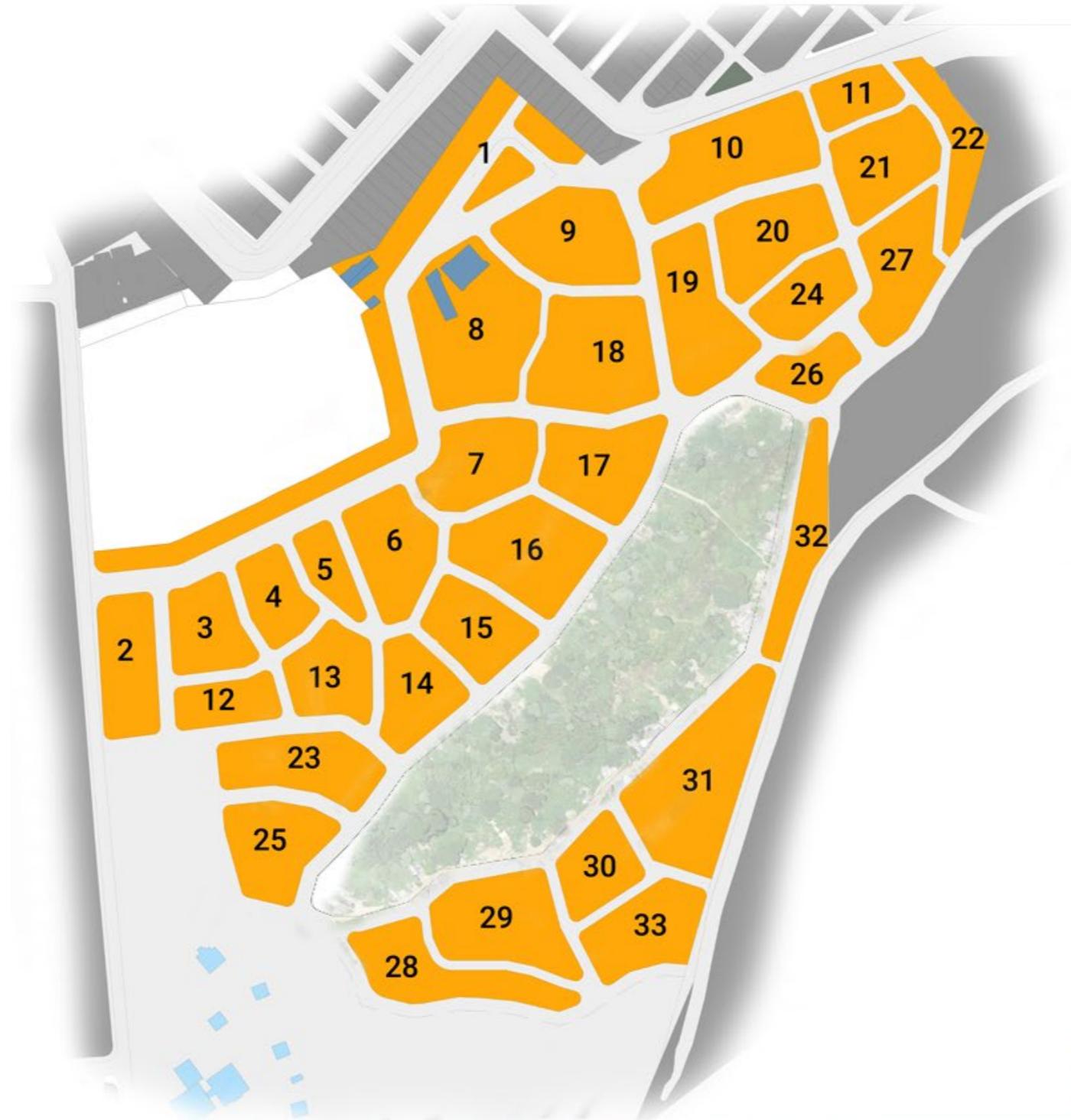


**VIA 4B (4m) - pedestre**

Assim, o desenho do plano partiu de um sistema considerando quatros tipologias viárias com vias estruturais (1), locais (2 e 3) e de pedestres (4). Alguns trechos teriam a rua a favor da topografia (B) e outros contra (A) deixando os lotes em dois modelos de alocação.

Figura 97. Esquema de vias.  
Elaborado a partir de plano geral,  
adaptado de Peabiru TCA, 2020.

O desenho do plano resultou em quadras com espaços destinados à áreas verdes livres, prevendo a necessidade de manutenção das árvores e remanescentes vegetais existentes hoje, assim como a necessidade de implantação de praças, que podem também implicar em estruturas de desaceleração das águas. A seguir temos um esquema geral do plano e o quadro de áreas com as porcentagens de destinação dos usos. No total, o parcelamento dispôs as famílias em 33 quadras, numa área de ocupação total de aproximadamente 66.000m<sup>2</sup>, prevendo lotes de 60m<sup>2</sup>, que deveriam abrigar além dos usos habitacionais, também áreas institucionais.



**Plano Geral de urbanização**

QUADRO DE ÁREAS		
USOS	ÁREA EM M <sup>2</sup>	% DO TOTAL
TOTAL DA OCUPAÇÃO	138.508	100%
APP	23.480	17%
VIÁRIO	33.034	24%
QUADRAS	81.994	59%
INSTITUCIONAL	20% das quadras	16.399
HABITAÇÕES	80% das quadras	65.595

Figura 98. Plano Geral e tabela de áreas.  
Elaborado a partir de Plano geral, adaptado  
de Peabiru TCA,2020.

Os lotes de 60m<sup>2</sup> foram divididos em 3 tamanhos diferentes, 5x12, 4x15, e 6x10, possibilitando diferentes implantações sem alterar a área total do lote. Ao todo, seriam viabilizados aproximadamente 1100 lotes, com um excedente futuramente preenchido pelo crescimento vegetativo local.

O tamanho do lote foi motivo de conflito nos espaços de discussão com os moradores, já que no imaginário popular o lote da cidade formal, possui 5m x 25m. O desafio colocado no processo de negociação e pactuação do plano era de acordar um tamanho de lote que comportasse o número total de moradores, ainda que muitos tivessem outras expectativas. Mantendo-se o projeto viário, a constituição de lotes unifamiliares de 125m<sup>2</sup>, implicaria necessariamente na remoção de 572 famílias, 52% dos moradores.

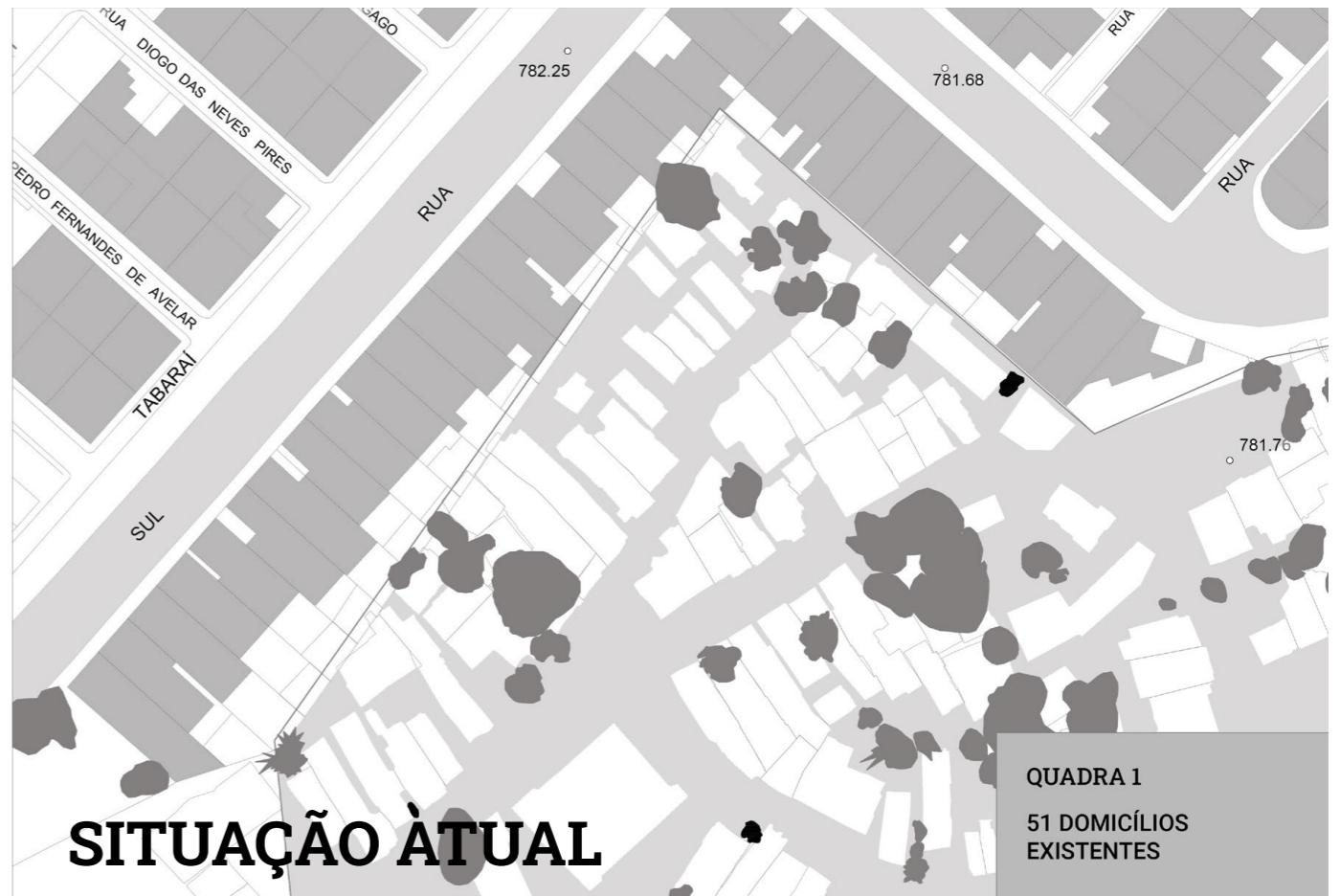
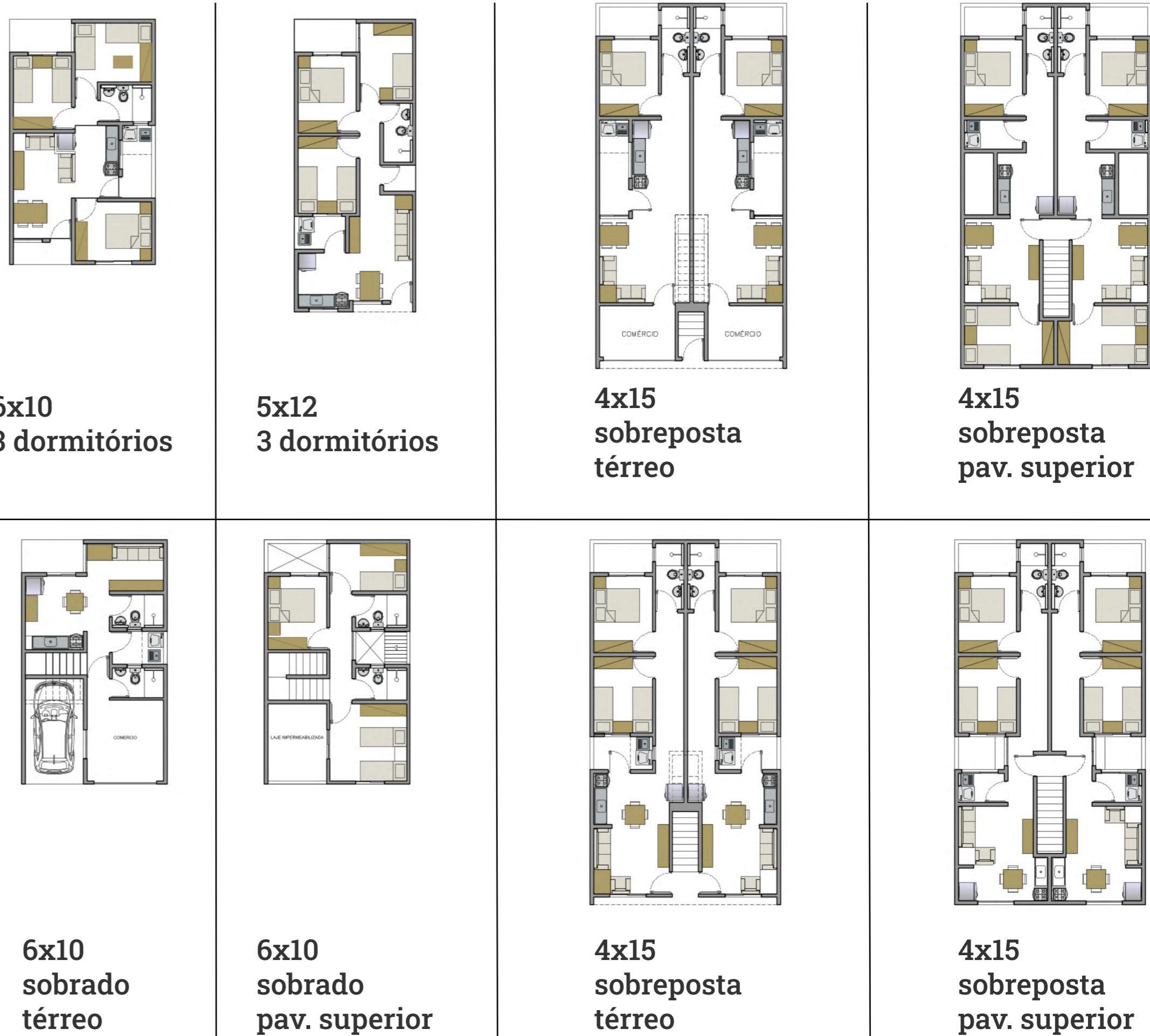


Figura 99 e 100. Antes e depois . Quadra 1.  
Modelo.  
Elaboração: PEABIRU TCA, 2020

Ainda com o objetivo de convencer a população que o plano era viável e que um lote de 60m<sup>2</sup> era suficiente para edificar uma casa com qualidade, a Peabiru elaborou modelos de edificações que pudessem garantir uma boa ventilação e iluminação de todos os cômodos da casa, prevendo espaços não edificados dentro do lote afim de criar fossos de iluminação e ventilação. Além disso, os arranjos previam casas térreas, sobrados, casas com garagem ou espaço para comércio, e ainda um modelo de casas sobrepostas que pudesse viabilizar um maior adensamento, possibilitando que 4 famílias pudessem ocupar dois lotes, compartilhando uma circulação coletiva.

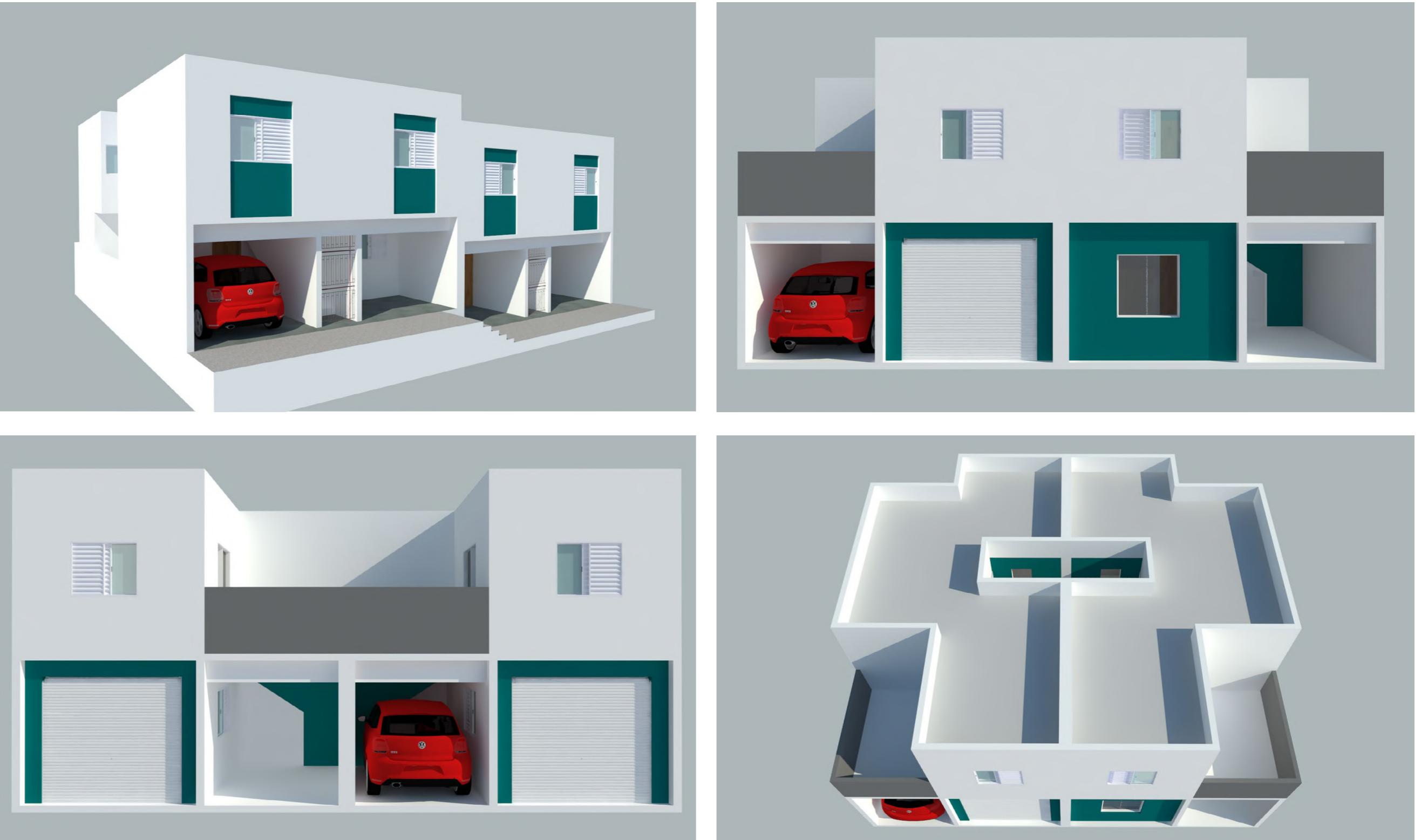
Em suma, o plano instrumentalizava a associação de moradores para começar um processo de desenho das ruas e reestruturação do território em quadras, ainda que as mesmas não estivessem plenamente parceladas nesse momento. Além da disposição de ruas, quadras e áreas livres, o desenho técnico apresentado pela Peabiru conta com cotas de nível para todos os trechos que sofrerão intervenção da Sabesp, afim

Figura 101.- Possibilidades de implantação das casas de 60m<sup>2</sup>. Adaptado de Peabiru TCA, 2020.



de que a rede de coleta implantada não precise sofrer alterações no momento em que as ruas forem niveladas.

Além de funcionar como um documento que auxiliaria na negociação com o poder público, o plano também possibilitou que o desenho dos trechos menores fossem realizados, viabilizando que o processo de remanejamento das famílias fosse elaborado.



Figuras 102 a 105- Possibilidades de implantação das casas de 60m<sup>2</sup>. Fonte: Peabiru TCA, 2020.

## Das ações junto ao poder público

Durante o ano de 2020 algumas negociações foram realizadas junto ao poder público para a viabilização da urbanização e regularização do assentamento. Essas negociações operaram em 4 frentes, sendo elas o envio do plano geral de urbanização para a Sabesp, a complementação do processo de regularização fundiária (REURB-S) junto à SEHAB, a solicitação do instrumento da Transferência do direito de Construir (TDC), e o início do diálogo com o conselho gestor de ZEIS.

Essas ações se deram em decorrência do diálogo aberto junto ao agosto e setembro de então secretário de habitação, Fernando Chucre, afim de negociar possíveis parcerias no âmbito da regularização fundiária no território do Anchieta. As reuniões, que aconteceram na SEHAB com a presença de lideranças do Movimento de Moradia Anchieta Grajaú, Diretores do IAG e membros da Peabiru, e culminaram no desenho da estratégia de vinculação do pedido de REURB-S à solicitação da TDC, que articulados facilitariam a regularização fundiária uma vez

que o terreno ocupado passa a ser propriedade do Estado.

As complementações enviadas para o processo de REURB-S contaram com a inclusão do Levantamento Planialtimétrico Cadastral (LEPAC) da área, o desenho do plano geral, e dados sobre a ocupação que comprovam seu enquadramento na modalidade de REURB-S, onde se identificam vulnerabilidades sociais no território. Esse complemento foi elaborado pela Peabiru em parceria com a Defensoria Pública, responsável pela abertura do processo de REURB-S anos atrás. Com a mudança na legislação, dada pela lei 13.465/2017, os novos produtos anexados – O LEPAC e o Plano geral, e a utilização da TDC, a expectativa é de uma

maior agilidade no processo de regularização fundiária.

A TDC é um instrumento da política urbana previsto pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e regulamentado no município de São Paulo por meio do Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal nº 16.050/14). Apesar de regulamentado em 2014 somente a partir de 2018 o instrumento foi desburocratizado<sup>42</sup> no âmbito da Secretaria de Habitação (RIBEIRO, 2020) através do decreto 58.289, de junho do mesmo ano. Em linhas gerais,

“Ela consiste na permissão dada ao proprietário de um imóvel urbano para transferir seu potencial construtivo não utilizado a outro imóvel que possa receber esse potencial. Conforme a legislação municipal vigente, a TDC pode ser utilizada para viabilizar seis estratégias da política urbana: (i) preservação de imóveis de interesse histórico e cultural e (ii) preservação de áreas de interesse ambiental de propriedade particular situadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, - realizadas sem a doação do imóvel para a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) – e para (iii) programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; (iv) programas de provisão

de Habitação de Interesse Social (HIS); (v) implantação de parques planejados situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana; e (vi) a execução de melhoramentos viários para a implantação de corredores de ônibus – realizadas com a doação do imóvel para a PMSP.” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2020)

O instrumento, que parte da lógica de comercialização do solo criado, é implementado com base em um cálculo que considera a área do lote, podendo este ser doado ou não à municipalidade, e a destinação que se pretende adotar, alternando os incentivos conforme o fim. Varia também o valor final arrecadado<sup>43</sup> conforme a “venda” do potencial construtivo, uma vez que ele orbita em torno do local onde o potencial construtivo será aplicado, como por exemplo em operações urbanas (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014). Neste caso, o IAG cederia a terra à prefeitura em doação e seria recompensado pelo potencial construtivo do local que deixou de utilizar em virtude da ocupação.

A conta realizada para implementar o instrumento é dada por equações que variam de acordo com a doação ou não do lote à municipalidade. No caso do Anchieta, o

42- o decreto número 58.289, de junho de 2018 substitui o decreto 57.535, de 2016, que previa mais exigências para a aprovação do instrumento no âmbito da prefeitura, como por exemplo uma documentação mais extensa.

43- É importante destacar que o Instrumento disputa com a comercialização de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) (BACELLAR; FURTADO; NEWLANDS, 2017), que é a forma de comercialização de potencial construtivo voltada para o FUNDURB, este sendo destinado à captação de recurso para melhorias urbanas na cidade. A TDC, ao contrário disso, é pago para o proprietário, não sendo o dinheiro da arrecadação do potencial construtivo retornado para a cidade, além de estimar-se que a TDC custa 30% a menos para o comprador que a OODC (PERETO et al., 2018). No caso da regularização fundiária, a Municipalidade ao receber o terreno ocupado como doação, passa a arcar com o ônus da regularização fundiária e da urbanização, sendo o proprietário eximido das suas atribuições, e ainda resarcido pela terra ocupada. Em todo caso, é necessário que o Município aceite a proposta de transferência, caso haja o entendimento que ela é positiva para os seus interesses.

potencial construtivo passível de transferência seria dado pela área de 138.500m<sup>2</sup>, destinadas à Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. A fórmula de cálculo do potencial construtivo passível de transferência e do valor recebido por ela é dada pelo cálculo ao lado.

Assim, especulou-se a possibilidade de empregar o instrumento da TDC com diferentes destinações, já que parte do terreno do IAG se mantém preservado atualmente, e parte pode servir como área para provisão habitacional de interesse social, o que seria financeiramente vantajoso para o Instituto, uma vez que os incentivos para TDC com estas finalidades são maiores que para fins de regularização e urbanização.

Para a ocupação Anchieta, a negociação com a SMDU foi fundamental para a o protocolo do TDC ser aceita na prefeitura. A ideia é que a partir do TDC a área ocupada seja desvinculada da matrícula original da gleba pertencente ao IAG, e que a prefeitura possa, enquanto proprietária, ter mais poder de ação sobre o território. O valor arrecadado pelo IAG nesta negociação é variável, uma vez que depende do destino do potencial construtivo na compra do mesmo, mas espera-se que com a venda o Instituto receba um montante

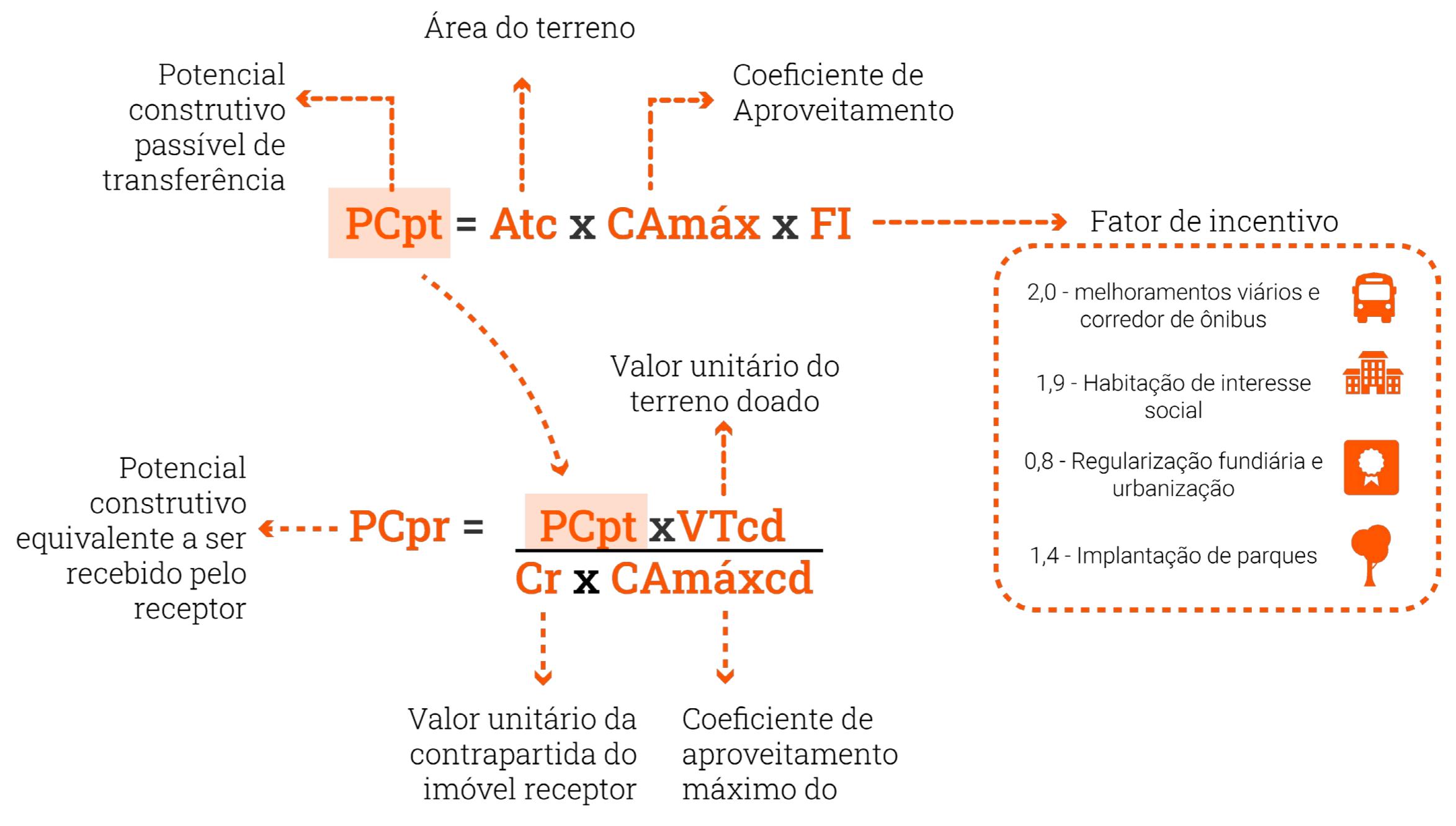


Figura106. Esquema de calculo da TDC. Elaboração própria. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014

milionário<sup>44</sup> podendo destinar parte do valor à obras de urbanização na Ocupação Anchieta<sup>45</sup>.

Apesar das intenções do Instituto em doar parte do valor para as obras na Ocupação, é importante salientar que tal ação se daria de maneira completamente filantrópica, já que o instrumento da TDC não impõe qualquer medida de responsabilização do então proprietário sobre a área ocupada.

As estratégias tomadas pela Associação de Moradores e pelo IAG contavam com a premissa das negociações feitas na atual gestão da secretaria de habitação, ainda que tenha contado com o auxílio de técnicos das secretarias, sabe-se que com a troca de gestão da prefeitura do município as secretarias podem mudar e com isso corre-se o risco de perder os acordos

44- Valor estimado com base comparativa de outras vendas de potencial construtivo.

45- Segundo os diretores do instituto há uma vontade política de investir na infraestrutura e desenvolvimento do território da ocupação, mas não há qualquer acordo formal a respeito do destino dessa quantia nem sobre as porcentagens destinadas à ocupação.



Figura107. LEPAC anexado ao processo de REUBR-S. Fonte: Peabiru TCA

estabelecidos até aqui. Espera-se que com os protocolos realizados até o final do ano de 2020 as negociações possam não retroceder na futura gestão, que apesar de mantido o prefeito, pode ter secretários, diretores de departamento e coordenadores alterados, tanto na SEHAB quanto SMDU. É importante salientar a fundamental importância do papel da Defensoria pública, que auxiliou e encaminhou todo o processo de protocolo de Reurb-s na SEHAB, em parceria com os técnicos da Peabiru, para que os documentos fossem protocolados a tempo.

Além destas ações, a articulação com o conselho gestor de ZEIS é fundamental para o andamento do projeto, uma vez que a mesma dispõe sobre o território hoje ocupado e que seu aval é necessário para mudanças na área, como por exemplo, a regularização fundiária da Ocupação.

Com essas ações, somadas à realização de obras da Sabesp no território, espera-se que o Estado possa entrar com a infraestrutura e realizar a urbanização com maior velocidade, uma vez que se bem sucedida, a TDC transfere a propriedade à mesma, lhe dando mais poder de ação para operar as melhorias no território.

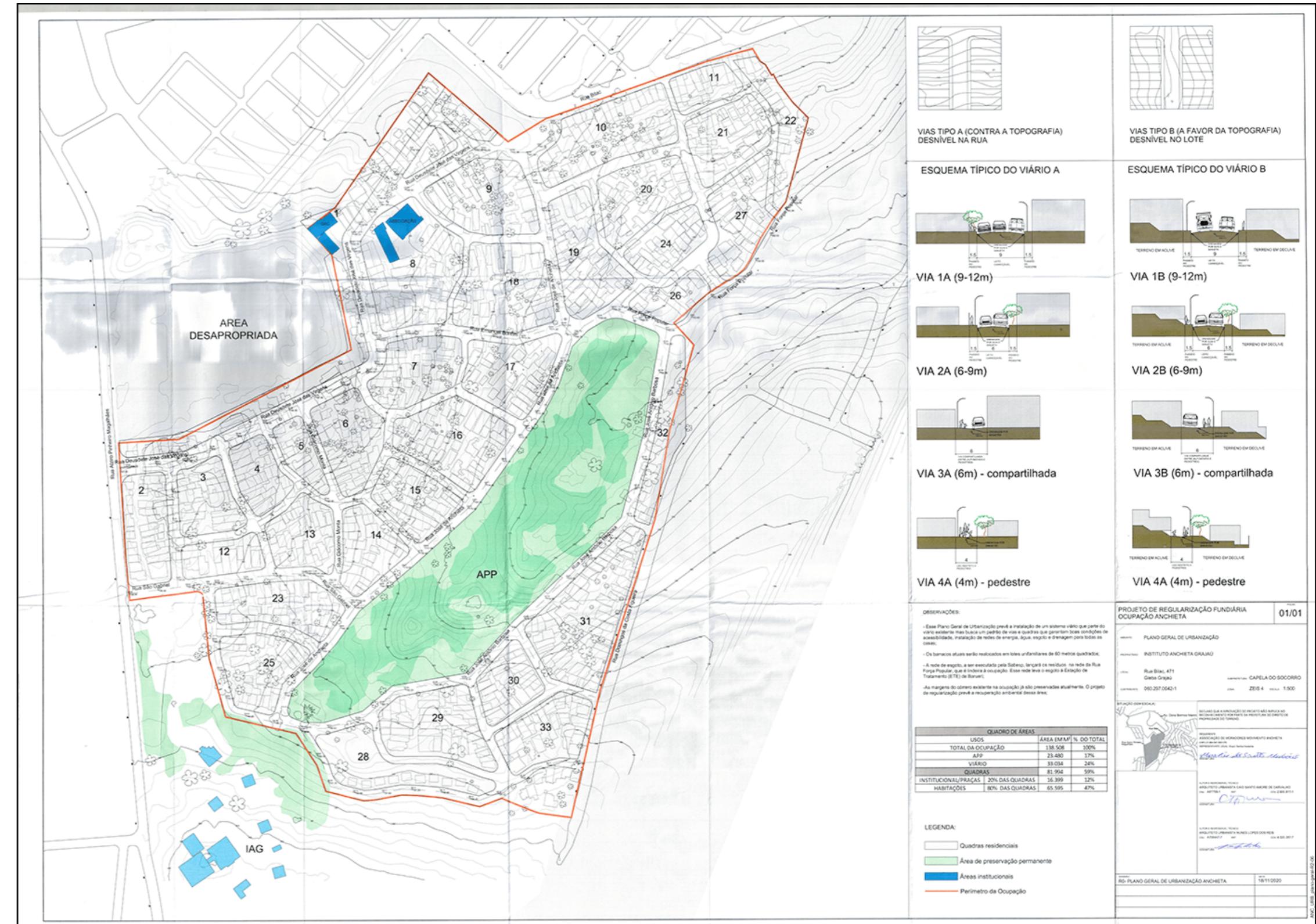


Figura108. Plano geral anexado ao processo de REUBR-S. Fonte: Peabiru TCA

# Das ações junto aos moradores

A autourbanização foi 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. A autourbanização consiste em efetuar o reparcelamento e a realocação das famílias no território a partir do desenho de cada trecho, detalhando as quadras previstas no plano geral.

Para isso, demanda a elaborar desenhos detalhados para cada um dos setores grafados no plano, aprovar os desenhos junto ao IAG, atualizar o levantamento com os dados dos moradores atuais e incluir as possíveis novas casas do perímetro. Com essas informações é necessário negociar com os moradores uma saída temporária, realocar as casas, e efetuar a terraplanagem e intervenções como muros de arrimo, para então os moradores retornarem, ocupando definitivamente a quadra já com um lote padronizado.



Figura109. Esquema das etapas do plano. Adaptado de Folheto da assembleia de setembro de 2020.

Fonte: Peabiru TCA

A movimentação das famílias consiste na possibilidade de desmontar o atual barraco, migrar temporariamente para um espaço fora da quadra que sofrerá intervenção e retornar, remontando seu barraco. Para que essa movimentação seja possível é necessária a colaboração das famílias diretamente afetadas em cada trecho, já que as mesmas precisam realizar as mudanças autonomamente.

O trabalho que este processo demanda da Associação de moradores é grande, já que a reduzida equipe da Peabiru (neste momento com dois arquitetos e um estagiário, em jornadas não integrais) não tem condições de pesquisar e orçar os materiais necessários, atualizar os dados e organizar os moradores para estas ações.

Afim de aumentar o número de pessoas na divisão de tarefas e mitigar os problemas decorrentes da centralização de poder dentro da diretoria da Associação, a Peabiru propôs uma alternativa de organização que pudesse agregar moradores e outras lideranças presentes no território, além da chapa eleita atualmente.

Figura 110.- Reunião com comissões, dezembro, 2020.  
Fonte: imagem da autora



Assim, em setembro foram definidas junto à associação algumas comissões que seriam responsáveis por tocar as frentes de trabalho em torno do processo de autourbanização. Os diretores da Associação indicaram nomes que consideravam pertinentes para o projeto e a partir disso, as comissões foram formadas. Elas se dividiram em comissão de meio ambiente, comunicação, obra e social, como exposto no quadro ao lado.

Por meio destas comissões o trabalho que antes ficaria restrito à direção pôde ser dividido entre os moradores do Anchieta. As divisões priorizaram os setores em que se estimava maior trabalho, e as tarefas seriam pensadas e divididas a cada reunião, que a partir daquele momento aconteceu com um intervalo de 15 dias. De modo geral, a comissão de meio ambiente foi pensada para garantir um cuidado com as árvores e áreas livres existentes no território e gerir os espaços de interesse comum, como as várias associações existentes dentro da Ocupação, com uma atenção especial voltada à área da Mina. A comissão de comunicação seria responsável pela transparência das ações e mobilização comunitária, a Social cuidaria da atualização dos dados levantados pela equipe, e também das conversas mais próximas com os moradores, no momento em

### MEIO AMBIENTE

- > cuida da área da mina
- > gestão da praça de cada setor
- > preserva as árvores e organiza o plantio de novas (organiza mutirão de plantio, vai atrás de novas mudas)
- > gestão dos lotes não residenciais: igrejas, comércios, ongs

### COMUNICAÇÃO

- > faixas e cartazes
- > áudios de whats'ap para os grupos
- > publicações em redes sociais
- > registro/documentação da urbanização (acervo)
- > garante transparência e prepara a prestação de contas

## COMISSÕES

- > Olha para o projeto de urbanização
  - onde passa a rua?
  - como serão os lotes?
  - quais casas precisamos deslocar?
- > topografia (máquina, cotação do serviço)
- > materiais para obras coletivas (transparência no orçamento e compra)
- > gestão do dinheiro de contribuição
- > organização dos mutirões de execução

### OBRA

- > conversa com moradores sobre deslocamento
  - negocia possibilidades de moradia transitória
- > organiza apoiadores dos setores
- > organiza reuniões com moradores dos setores
- > apoio na atualização do cadastro da associação

### SOCIAL

Figura111. Esquema das comissões.  
Elaborado a partir de Folheto da assembleia de setembro de 2020.  
Fonte: Peabiru TCA

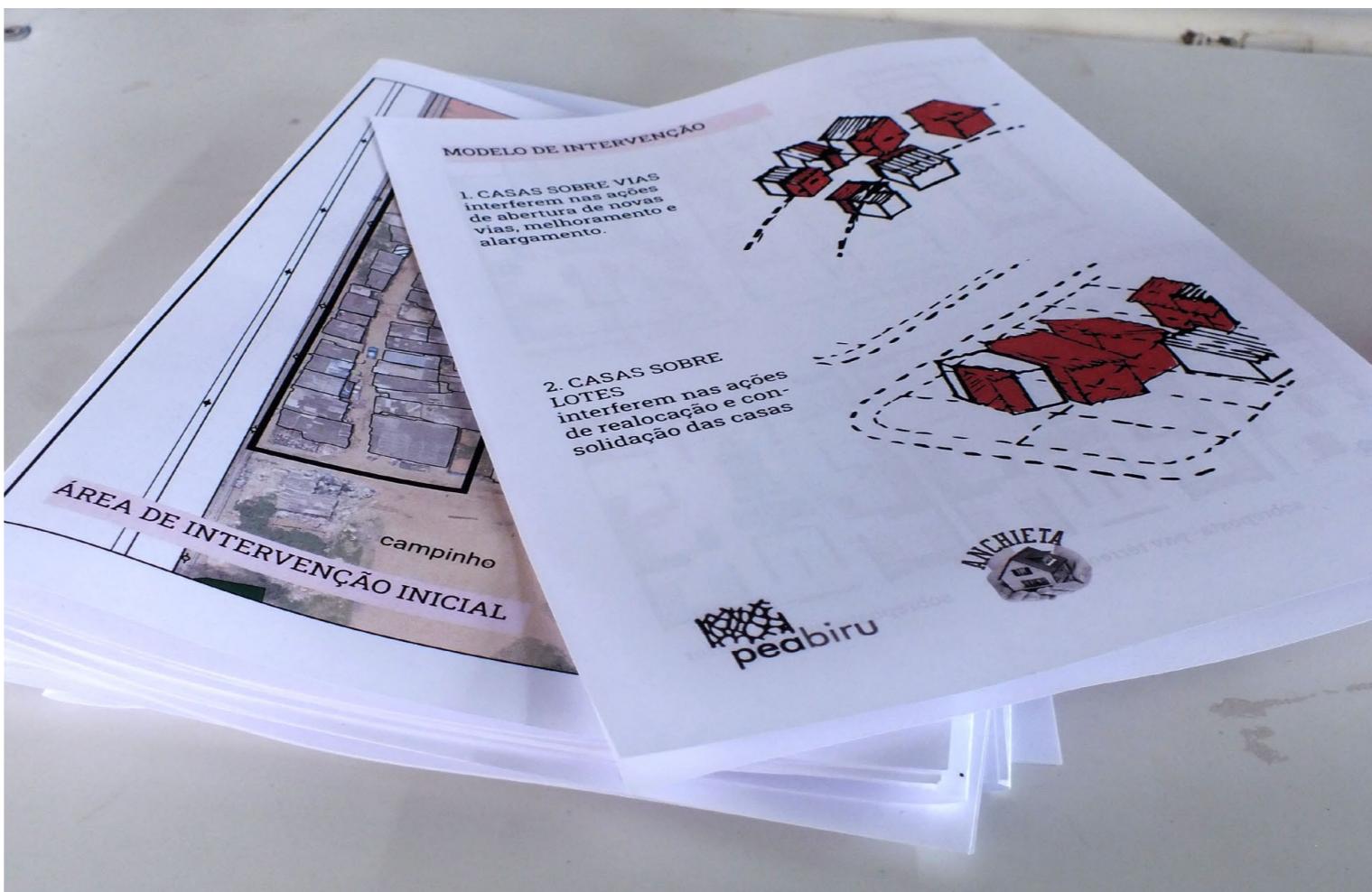
que se demandariam as negociações. Por fim, a comissão de obra seria responsável pelos encaminhamentos práticos da movimentação, como cotação dos serviços, organização de mutirões e demais ações necessárias para concretizar as ações de transformação do território.

Ao longo das reuniões algumas atividades foram realizadas afim de pactuar as diretrizes de intervenção e estabelecer arranjos para a viabilização das mudanças, como a definição de tamanhos mínimos para as ruas, a importância da preservação de áreas verdes livres e espaços comunitários qualificados, e dos critérios para ocupar os lotes definitivos, que foram motivo de conflito<sup>46</sup> em algumas reuniões. Esses debates são parte do constante processo de formação e solidificação de um novo paradigma de construção do território, diferente do território atual do Anchieta, com mais infraestrutura e espaços comunitários.

Assim, a primeira quadra escolhida para receber o processo de autourbanização foi a quadra 2,

Figura 112. Folheto entregue aos moradores na reunião de quadra.

Fonte: imagem da autora



46- O conceito de domicílio, desenhado pela Assessoria, se tornou um problema de grandes proporções. Se para a equipe da Peabiru convencionava-se que cada domicílio seria alocado em um lote, e por domicílio entendia-se um barraco com cozinha e banheiros próprios, para a comunidade muitas vezes o "direito" ao lote se estendia aos filhos pequenos ou núcleos familiares que se formariam no futuro, sendo muito comum a demanda de dois ou três lotes para um único domicílio. Situações de separação, gravidez, evasão ou famílias recém chegadas faziam com que a discussão dos critérios se tornasse confusa e enviesada por demandas pessoais, tornando o avanço no projeto cada vez mais lento.

disposta à esquerda da Escola e direita do IAG, com frente para a Rua Alziró Pinheiro. A área foi escolhida por ter uma visibilidade maior, e por seus moradores se mostrarem mais receptivos à implantação do projeto. O trecho possui cerca de 3.500 m<sup>2</sup>, envolve pouco mais de 40 famílias e 39 lotes definitivos. Para ele foi desenhado um projeto de implantação, definição de cotas de nível e muros de arrimo necessários.

Uma reunião foi realizada em dezembro para apresentar aos moradores da quadra o projeto de parcelamento desenhado para o trecho, explicar o processo de realocação necessário, e levantar as reais possibilidades de cada família sair temporariamente da sua casa para viabilizar a movimentação de terra e reparcelamento da área.

Em reunião, o projeto foi bem recebido pelos moradores, que aguardavam há tempos pelo início das mudanças físicas no território da ocupação. Apesar da dificuldade de saída provisória, os moradores se mostraram dispostos a realizar a movimentação de suas casas, ainda que alguns não tivessem por hora um local provisório para ficar naquele momento.

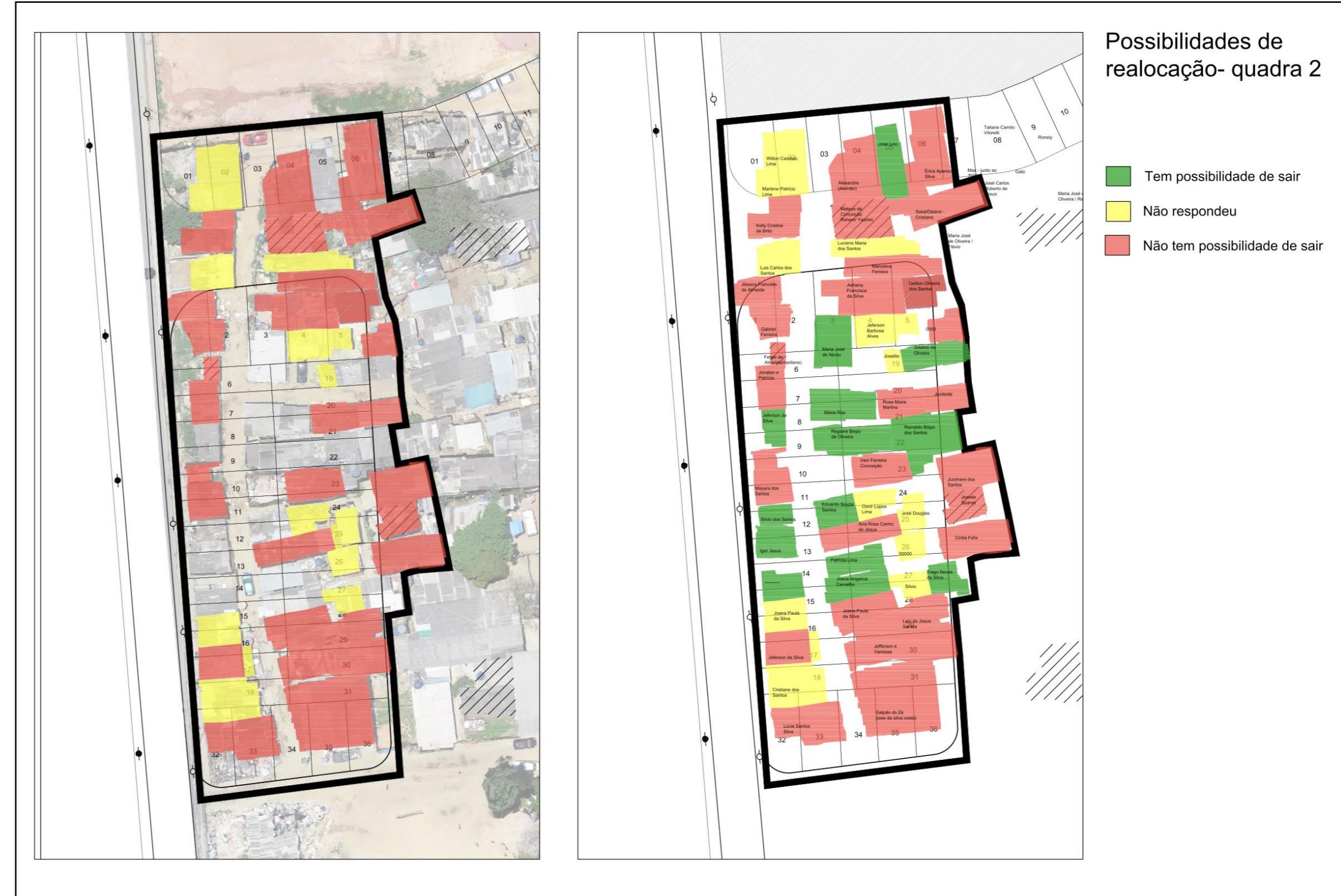


Figura 113 - Mapa de disponibilidade dos moradores para sairem dos seus barracos temporariamente.

Fonte: Peabiru TCA



Figura 114, pág 138 - Reunião com os moradores da quadra 2. 2020  
Fonte: Imagem da autora

Nesse sentido, a negociação de uma área livre para alocação provisória das famílias e viabilidade do remanejamento se mostrou fundamental para a liberação do trecho onde se instalará a quadra 2. Essa negociação precisou ser pactuada com o IAG, que ainda detém a posse das áreas livres antes previstas para provisão habitacional.

A lógica de urbanização das quadras prevê trechos com déficit de moradias e trechos em que poderão ser alocados mais moradores do que os existentes hoje, assim, ao final, a ideia é que todos os moradores estejam alojados dentro do perímetro, evitando a evasão da área e consequentemente, uma situação de maior precariedade. Para isso, contudo, a área de alocação provisória é fundamental.

Este processo de montagem e desmontagem dos barracos, para que a ocupação adequada seja feita, demanda dos moradores uma organização em mutirões. Além disso, a logística de organização dos materiais daqueles que sairão provisoriamente precisa



Figura 115. Moradores na reunião de quadra, 2020.  
116. Reuniões com as comissões, 2020.  
Fonte: imagens da autora

ser pensada, afim de que nenhum morador perca seus pertences. No mais, demanda também da associação de moradores uma organização financeira, para viabilizar a contratação de máquinas afim de promover o nivelamento das quadras de acordo com o projeto. Tal organização já aconteceu no Jardim da União, anteriormente citado, e o diálogo entre as duas associações foi travado afim de que as estratégias pudessem ser reaproveitadas aqui.

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. A previsibilidade de retorno é também difícil de gerir, uma vez que a Associação e a Peabiru não conseguem estimar um tempo hábil para a realização de tal processo. A dificuldade de estimar o prazo de realização se dá pela atual situação de escassez de recursos para a terraplanagem, da impossibilidade de saída provisória por parte de algumas famílias, e da negociação com o IAG que pode ou não ceder a área provisória para efetuação da terraplanagem, tais variáveis tornam a estimativa muito imprecisa.

Figura 117. Assembleia de moradores em meio à Pandemia.  
Fonte: Caio Santo Amore

Autourbanização: reforma urbana com as próprias mãos



## Das ações junto ao IAG

Concomitante às ações de negociação com o poder público e os moradores, abriu-se o diálogo com a diretoria do IAG, fundamental para a viabilização das ações, uma vez que os documentos apresentados no projeto de Reurb-s contaram com o seu aval, assim como o pedido da TDC dependia do acordo em doar a área ocupada.

Ao longo dos meses uma série de reuniões foram realizadas para que a Peabiru pudesse mediar as negociações junto aos moradores. Todas as etapas do processo, o plano de urgências e emergências e o plano geral foram ratificadas pelo IAG que solicitou tal acompanhamento. Em muitas assembleias e reuniões o Instituto tirava representantes para acompanhar os processos. Nessas assembleias muitas vezes o Instituto foi questionado sobre o processo de comercialização e os valores a serem cobrados pela terra, mas não deram respostas claras aos moradores.

Decorrente de tal parceria, o instituto colaborou com a assinatura do plano geral e do LEPAC,

protocolados na Prefeitura anexos ao pedido de REURB-S.

A partir deste diálogo o Instituto cobrou resultados da Peabiru, como o desenvolvimento de desenhos e outras atualizações, sem no entanto, apresentar propostas concretas para a condução do processo de negociação.

Ainda hoje com conceções e acordos, não está claro quais as suas expectativas com tal processo, como por exemplo qual valor pretende obter pela comercialização junto as famílias, assunto sempre recorrente nas reuniões.

O pedido da TDC, por exemplo derivou de uma proposta elaborada pela PEABIRU, e que se mostrou positiva para o IAG, culminando no pedido oficial da TDC em dezembro de 2020.

Estima-se que o acordo da TDC favorecerá diretamente o Instituto com um montante milionário, e teria um pagamento muito mais

Figura 118. Reunião das comissões, Peabiru e IAG, 2020.  
Fonte: imagem da autora



garantido que um financiamento aos moradores da ocupação, uma vez que estes, sabidamente não possuem condições financeiras para arcar com grandes despesas e a longo prazo. No mais, valora o Instituto por uma terra que hoje não apresenta condições de comercialização no mercado formal sem antes regularizar sua situação fundiária.

O Instituto sinalizou que caso houvesse a concessão da TDC poderia repassar parte do valor para as obras de urbanização, e ainda, que poderia abater parte dos valores investidos pelos moradores no processo de autourbanização do valor final de comercialização da terra, que será mantida caso não se viabilize a TDC.

Com o andamento do projeto a pressão pela cessão das áreas livres, como o campinho, passou a se intensificar, já que os moradores perceberam a dificuldade de viabilizar as mudanças sem uma área provisória de alocação das famílias. Assim, o Instituto topou ceder o espaço do campinho desde que algumas condições fossem cumpridas pelo projeto, dentre elas a implementação de uma rua paralela à Rua Alziró Pinheiro, sob a justificativa de que o fluxo de carros na rua existente era perigoso para as crianças da ocupação. Pedido este, impraticável do ponto de vista da ocupação das áreas e do

**Eu vou sair  
do  
lugar onde  
estou?**

**Quando vai  
começar?**

**Eu posso  
começar a  
construir de  
bloco?**

**O que vai acontecer com  
quem vendeu lote?**

**Se eu tiver  
que sair, pra  
onde  
vou?**

**Da pra aumentar o  
tamanho do lote?**

**A rua precisa ser  
tão larga?**

**O que vai acontecer com  
quem construiu  
de bloco?**

**O que vai acontecer  
com quem tem  
mais de 1 família  
na casa?**

Figura 119. Perguntas frequentes nas assembleias.

Elaboração própria. Fonte: Peabiru TCA

desperdício das infraestruturas existentes, sendo um projeto muito oneroso. Além deste, solicitou que as casas tivessem recuos de 5m para aumentar a calçada, o que na prática reduziria ainda mais o já insuficiente espaço destinado às habitações.

A tensão existente sobre a ocupação das áreas livres é um assunto recorrente durante o processo de negociação. A direção da instituição apresentou o seu planejamento estratégico ambiental, que dispõe sobre a área a sudoeste do instituto, prevendo a implantação de uma agrofloresta. Entretanto, o projeto preliminar não apresenta nada além do perímetro de implantação da mesma, e ressalta ainda a necessidade de buscar recursos para a viabilidade da ação, demonstrando ser um projeto de médio a longo prazo que não condiz com a realidade do local hoje. Sabemos que a pressão pela ocupação da área é constante e que o local já foi ocupado algumas vezes por moradores alheios à Associação de moradores Anchieta Grajaú, e que estas só não permaneceram na área por ação dos próprios moradores da ocupação hoje, o que a longo prazo é um monitoramento difícil de se viabilizar.

Com o acordo em aumentar o espaço das calçadas o Instituto se comprometeu com o

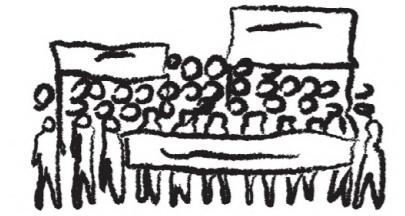
pagamento da terraplanagem do trecho e a cessão do campinho para o remanejamento das famílias afetadas, contudo em discussões posteriores voltou atrás em seus compromissos, deixando um clima tenso entre as partes envolvidas.

Espera-se que nos próximos passos possa haver um maior alinhamento e pactuação entre Assessoria, Assopciação de Moradores e IAG, sobre os procedimentos e ações a serem tomadas nessa fase tão importante que é a materialização dos estudos e propostas desenvolvidos ao longo do ano de 2020. O sucesso das negociações é fundamental para que mais trechos possam ser realizados, mostrando às famílias que é possível efetuar melhorias no território ainda que sem a ação direta do Estado, neste momento.



# 2013

- Início da ocupação
- Chegada das primeiras famílias
- Derrubada das árvores



# 2014

- Intensas manifestações
- IAG inicia o processo de reintegração de posse contra as famílias
- Aumento da ocupação



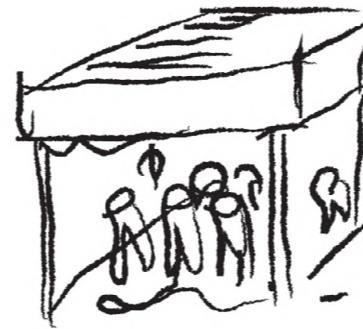
# 2015

- Prefeitura negocia com construtora
- Articulação de movimentos em defesa da ocupação
- Suspensão da ordem de reintegração de posse



# 2016

- Articulação com defesa da defensoria pública do estado de São paulo
- Reintegração é adiada até 2017



# 2017

- Primeiro contato de Michigan com o IAG
- Visita dos estudantes ao assentamento
- Levantamento parcial é realizado
- Recuperação da área de APP
- Construção da Sede da Associação Anchieta Grajaú



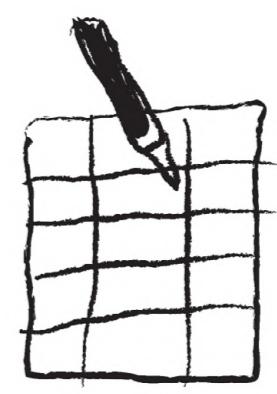
# 2018

- Aumento de famílias no território
- Eleição da chapa que está atualmente na direção da associação



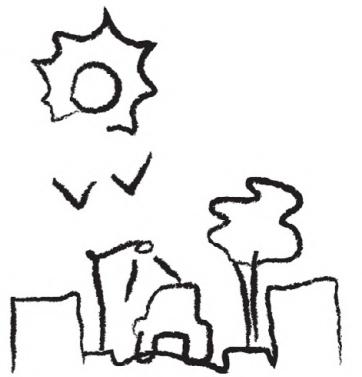
# 2019

- Michigan informa sobre novos recursos para o trabalho
- Peabiru é contratada
- Ocorre o levantamento físico e socioeconômico
- Avanço nas negociações com o IAG



# 2020

- Pandemia do Corona Virus
- Adiamento das atividades
- Criação das comissões
- Início dos projetos por trecho
- Protocolo de REURB-S e TDC
- Projeto é enviado para a Sabesp



# ...



Figura 120, pág 144 - Linha do tempo da Ocupação Anchieta. Elaboração própria. Fonte: Images da autora e do acervo da Associação de Moradores Anchieta.

## Perspectivas e considerações finais

Ao longo destes 7 anos de ocupação a comunidade do Anchieta Grajaú cresceu e se fortaleceu politicamente e, aos poucos, a luta pela moradia se transformou em esperança de construir um espaço de qualidade e segurança para as famílias que vivem ali.

Garantir os direitos à cidade, moradia, e à melhoria na qualidade de vida são lutas permanentes, construídas por todos aqueles que defendem e pautam uma vida digna para todos, que hoje não é uma realidade. O combate às desigualdades passa pela luta à moradia, mas não se encerra nela, já que permeia todas as esferas da vida popular. Olhar as discrepâncias de raça e classe expressas no Anchieta apenas reafirma o que todos já sabemos: que o combate às desigualdades precisa ser estrutural, que o direito a casa é apenas um passo na direção de uma maior distribuição igualitária de acessos, mas que eles em si não são suficientes para garantir boas condições de vida à essa população. A luta é o cerne de todo o processo de mudança. E é dela que surge o território do Anchieta.,

Não se sabe o que acontecerá no futuro. Os processos de autourbanização, apesar de estarem em curso, demandam uma mobilização constante dos ocupantes, e por se estender no tempo, também uma grande capacidade de resiliência em todo o processo. Não sabemos quanto tempo levará a transformação da quadra 2, se esta pode ou não ser concomitante à outras transformações. Isso depende de inúmeros fatores, como as condições da família, a organização popular, a capacidade de articulação da associação de moradores e a entrada ou não de recursos para viabilizar as obras.

Quanto ao acompanhamento técnico no processo, também não há uma clareza sobre os desdobramentos, já que os recursos para custeio da Assessoria, por hora, são escassos. Viabilizar futuros recursos também é uma grande incerteza, já que hoje não há concretamente nenhuma perspectiva de contratação e pagamento por esses serviços.

No campo legal, o processo de REURB-S, apesar de estar em andamento, depende da ação do poder público. A aplicação do instrumento da TDC, que poderia mudar o patamar de negociação sobre a titulação e, quem sabe, gerar recursos para a realização das obras, também depende de ações de uma secretaria que acabou de ser extinta.

É importante destacares destacar que além de todas as variáveis, hoje, a área ambientalmente protegida tem sido paulatinamente ocupada. Aos poucos, novos moradores parecem se instalar entre a vegetação remanescente e ocupar o pouco espaço livre preservado dentro da ocupação, o que nos alerta sobre a necessidade de um projeto para a área, que possa conter a expansão habitacional e garantir a preservação da APP.

A produção deste espaço depende da colaboração entre os agentes envolvidos. A pactuação sobre a comercialização, posse, urbanização e titularidade precisa acontecer para que o espaço do Anchieta não seja fadado ao processo de consolidação tradicional de favelas na cidade de São Paulo, com poucas áreas livres e alta densidade construtiva .

É importante destacar, que mesmo o Anchieta sendo uma experiência de possível transformação territorial, com a implantação de um plano popular e regularização fundiária, é um lugar de exceção no espaço da cidade. Não é comum encontrar ocupações que sejam articuladas politicamente, com auxílio técnico e jurídico e uma ampla capacidade de mobilização. A capacidade da associação em juntar mais de 200 pessoas nas assembleias em si é um feito grande. Ter conseguido reorganizar parte do território e fazer os remanejamentos para buscar ordenar a ocupação da área é de fato surpreendente. Mas trabalhar com um plano – mesmo que se apresente como um plano geral, sujeito a mudanças - que abrange a área toda implica em mudanças na forma de atuação na emergência que vigorou até o momento. Fora isso, são raros os casos em que o proprietário decide abrir um diálogo afim de encontrar uma saída que possa ser positiva para ambas as partes envolvidas na ocupação, evidenciando a especificidade da experiência relatada aqui.

Consolidar uma ocupação horizontal densamente construída em uma área de proteção aos mananciais não é a melhor solução para o caso de ocupação da Gleba Anchieta, mas é a solução possível, ainda

que o cenário de incertezas mostre que o processo em si é difícil e longo. Respeitar a densidade estipulada pela legislação de proteção aos mananciais, naquele espaço hoje, com a conformação social e política vigente é impraticável, e usar a área de ZEIS é sim, uma das únicas saídas possíveis para garantir moradia digna aos ocupantes, que sem esta opção tendem a morar em locais ainda mais precários e com maior possibilidade de poluição aos reservatórios da Billings.

O Anchieta é construído distante das pranchetas e maquetes eletrônicas, à margem da legalidade, é feito a partir do que existe hoje, com a luta dos seus moradores, com organização política e autonomia, com as transformações executáveis dentro das capacidades técnicas possíveis com o baixo orçamento, em meio a crises econômicas, desemprego, abandono. É o futuro das crianças que vivem ali, e pode ser o modelo de construção de uma outra experiência de urbanização, de uma outra cidade. Uma urbanização e uma cidade popular, feita pelo povo, com a luta do povo, com os recursos possíveis, com a articulação e apoios possíveis. É a construção da cidade possível.

Figura 121. Anchieta.  
Fonte: imagem da autora

Autourbanização: reforma urbana com as próprias mãos



# Bibliografia

ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. **Justiça ambiental e cidadania.** Rio de Janeiro: Relumé-Dumará, 2004.

ALVARENGA II, Paulo Fernando Esteves de. **O caso da Comunidade Anchieta:** a possibilidade de aplicação da Lei nº 13.465/17 na Represa Billings. In: STRANO, Rafael; et al. (org.). 1. ed. São Paulo: EDEPE, 2019. p. 45–52.

AMORE, Caio Santo; LEITÃO, Karina. Favela de nome cidade de fato. In: OLIVEIRA, Paula; FERREIRA, Lara; LACOVINI, Victor (org.). **Dimensões do Intervir em Favelas:desafios e perspectivas.** 1. ed. São Paulo: Peabiru TCA/ Coletivo LabLaje, 2019. p. 17–19.

AMORE, Caio; MORETI, Ricardo. “**Gelo não é Pedra!**”: informalidade urbana e alguns aspectos da Regularização fundiária de interesse social na lei 13.465/2017. III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBAVELAS, Salvador, p. 1-17, 23 nov. 2018.

ÁRTIMIS, Sandra Borges. **Urbanismo participativo, regularização fundiária e práxis popular diante da lei nº 13.465/2017:** o caso da ocupação Dorothy Stang. Brasília: [s. n.], 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35758>.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS

IMOBILIÁRIAS (Brasil). **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos.** 2. ed. [S. l.]: ABRAINC, 17 out. 2018. Disponível em: <https://docplayer.com.br/105840288-Analise-das-necessidades-habitacionais-e-suas-tendencias-para-os-primos-dez-anos-associacao-brasileira-de-incorporadoras-imobiliarias-abrainc.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ASSOCIAÇÃO GUARAÚNA DE ARTE E CULTURA. **Sobre.** 2020. Facebook: @associacaogac. Disponível em: <https://www.facebook.com/pg/associacaogac/about/>. Acesso em: 16 jun. 2020.

BACELLAR, Isabela; FURTADO, Fernanda; NEWLANDS, Akhiris. **A experiência municipal recente com a Transferência do Direito de Construir no Brasil:** imprecisões , lacunas e oportunidades de aperfeiçoamento. [s. l.], p. 1–17, 2017.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da Habitação Social - Cem anos de política pública no Brasil..** Editora Unesp. São Paulo, 2014. v.(1)

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?:** uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecci, 2012. 71 p.

BUENO, L. M. de M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização.** Pós. Revista do Programa

de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, [S. I.], n. 9, p. 68-86, 2000. DOI: 10.11606/issn.2317-2762.v0i9p68-86. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/137375>. Acesso em: 10 jan. 2021.

**BUENO, Laura Machado Mello. Projeto e Favela:**  
Metodologia Para Projetos de Urbanização. Orientador: Philip Oliver Mary Gunn. 2000. 362 p. Tese (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MARIA DA PIEDADE MORAIS, Cleandro Krause; NETO, Vicente Correia Lima (org.). **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: estudos de caso brasileiros**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2016. p. 29–52. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-69092009000100005>

CAVALCANTI, Mariana. **Do barraco à casa: tempo, espaço e valor(es) em uma favela consolidada.**  
Revista Brasileira de Ciências Sociais, 24(69), 69–80. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-69092009000100005>  
Acesso em: 10 jan. 2021

FERRARA, Luciana Nicolau. **Urbanização da Natureza: Da Autoprovisão de Infraestruturas Aos Projetos de Recuperação Ambiental.** Orientador: Maria Lucia Refinetti R. Martins. 2013. 384 p. Tese (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FUJITA, Camila. **Dilema urbano-ambiental na**

**formação do território brasileiro: desafios ao planejamento urbano no Brasil.** Orientador: Maria Ângela Faggin Pereira Leite. 2008. 215 p. Tese (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GOMES, Rodrigo. **Cresce o número de ocupações no extremo sul de São Paulo.** 2013. Rede Brasil Atual. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/08/cresce-o-numero-de-ocupacoes-no-extremo-sul-de-sao-paulo-3246/>. Acesso em: 13 nov. 2020.

GUERREIRO, Isadora de Andrade. **Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo.** São Paulo: LabCidade, 19 ago. 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

HABITAÇÃO Social - Projetos de um Brasil.  
1º Temporada. 7º Episódio. Direção: André Manfrim. Produção: Vitor Graize. Roteiro: André Manfrim. Fotografia de Alice Andrade Drummond. Gravação de 26 minutos. [S. I.]: Pique-Bandeira Filmes, 2018. Disponível em: <https://vimeo.com/303796195/75844e976a>. Acesso em: 15 out. 2020.

HARVEY, David. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas.** São Paulo: Flávio Villaça. Disponível em: <https://antropologiadeoutraforma.files.wordpress.com/2014/03/david-harvey-o-trabalho-o-capital-e-harvey-david-o-conflito-de-classes-em-torno-do>

ambiente-construc3addo-nas-sociedades-capitalistas-avanc3adas.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

HOLSTON, James. **Legalizando o Ilegal**: propriedade e usurpação no Brasil. [S. l.], 22 abr. 2015. Tradução: João Vargas. Disponível em: [https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/HOLSTON-LEGALIZANDO-O-ILEGAL\\_-propriedade-e-usurpa%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil-1.pdf](https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/HOLSTON-LEGALIZANDO-O-ILEGAL_-propriedade-e-usurpa%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil-1.pdf). Acesso em: 15 out. 2020.

JUSBRASIL. **Processo nº 0058203-95.2013.8.26.0002**: Instituto Anchieta Grajaú x Invasores. Salvador. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/41796329/processo-n-0058203-9520138260002-do-tjsp>. Acesso em: 13 jun. 2020.

KENNEDY, Marie. From Advocacy Planning to Transformative Community Planning. In Progressive Planning Magazine, back issues, spring/2007. (online: <http://www.plannersnetwork.org/2007/04/from-advocacy-planning-to-transformative-community-planning/>)

MARICATO, Ermínia. **Autoconstrução, a arquitetura possível**. In: MARICATO, Ermínia (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-omega, 1979. Cap. 3. p. 71-95. (1).

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Moradia e mananciais**: tensão e diálogo na metrópole. Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, [s. l.], v. 0, n. 22, p. 208, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v0i22p208-210>

MAUTNER, Ivone. **A periferia como fronteira da expansão do capital**. In: CSABA, Deak (org.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: [s. n.], 2000.

MELO, Estefania Momm de. **Conflitos em áreas de mananciais em São Paulo**: o caso da Gleba Grajaú. Orientador: Karina Oliveira Leitão. 2018. 188 p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 18, n. 3, p. 363, dez. 2016. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499>. Acesso em: 15 out. 2020.

NISSIDA, Victor. **A autoregulação dos territórios autoconstruídos**. In: OLIVEIRA, Paula; FERREIRA, Lara; LACOVNI, Victor (org.). Dimensões do Intervir em Favelas: desafios e perspectivas. 1. ed. São Paulo: Peabiru TCA/ Coletivo LabLaje, 2019. p. 119-126.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista**: O ornitorrinco. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2003. 117 p. ISBN 9788575590362.

PEABIRU TCA. **A Peabiru**. Disponível em: <http://www.peabiru.com.br>.

[peabirutca.org.br/?page\\_id=2](http://peabirutca.org.br/?page_id=2). Acesso em: 16 jun. 2020.

**PEABIRU. Dados do Levantamento Socioeconômico:** Ocupação Anchieta. Acervo interno. Acesso em: mar. 2019.

PERETTO, Flavia Taliberti; OKSMAN, Silvio; SANTORO, Paula Freire; MENDONÇA, Pedro Henrique Rezende. Quando a Transferência de Potencial Construtivo Virou Mercado: O Caso de São Paulo. **Seminário de História da Cidade e do Urbanismo: A Cidade, o Urbano, o Humano**, Rio de Janeiro, ed. XV, p. 1-22, 21 set. 2018.

PONTES, Maria Lúcia e MENDES, Alexandre F. **O Caso Canal do Anil e sua Importância na Reestruturação do Núcleo de Terras e Habitação: um novo começo**. In MENDES, Alexandre F. e COCCO, Giuseppe. (org.). A Resistência à Remoção de Favelas no Rio de Janeiro: Instituições do comum e resistências urbanas: a história do núcleo de terras e habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011). Rio de Janeiro: Revan, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (São Paulo). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. **Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras Perímetros de Ação**: Grajaú. São Paulo, dez. 2016. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PAIT.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (São Paulo). Secretaria Municipal de Habitação. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo**: Caderno para discussão pública. São Paulo, jun. 2016. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH>.

Acesso em: 15 out. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (São Paulo). 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>

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Transferência do Direito de Construir**: Confira os documentos necessários para abertura de processo administrativo sobre TDC. São Paulo, 15 jan. 2021. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/zoneamento/index.php?p=238151>. Acesso em: 16 jan. 2021.

REDE TVT. **Ocupações com preservação ambiental já são realidade** em São Paulo. YouTube, 7 nov. 2019. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=UVgyEWg-RCI&feature=youtu.be&fbclid=IwAR36wkJ2yJqi3jRqbmlKsEt\\_-xnRQh0b6bnyYkM7ZsLliv9JAYEiEDJvGvk&ab\\_channel=RedeTVT](https://www.youtube.com/watch?v=UVgyEWg-RCI&feature=youtu.be&fbclid=IwAR36wkJ2yJqi3jRqbmlKsEt_-xnRQh0b6bnyYkM7ZsLliv9JAYEiEDJvGvk&ab_channel=RedeTVT). Acesso em: 18 set. 2020.

ROSA, Thaís Troncon. Favelas, Periferias: Uma reflexão sobre conceitos e dicotomias. **33º Encontro Anual da Anpocs**: GT 01 - A cidade nas ciências sociais: teoria, pesquisa, e contexto, [s. l.], set. 2009.

RIO DE JANEIRO. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério da Economia. **Aglomerados Subnormais**: O que é. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 02 set. 2020.

RIBEIRO, Bruno. **Prefeitura muda regra para destravar transferência de direito de construir.** São Paulo: O Estado de S. Paulo, 11 ago. 2018. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-muda-regra-para-destravar-transferencias-de-direito-de-construir,70002443367>. Acesso em: 1 set. 2020.

SANDERCOCK, Leonie. Framing Insurgent Historiographies for Planning. In SANDERCOCK, Leonie. Making the Invisible Visible. A Multicultural Planning History. Los Angeles: University of California Press, 1998.

SILVEIRA, Daniel; ALVARANGA, Darlan. **Renda domiciliar per capita foi de R\$ 1.439 em 2019, diz IBGE:** Valor foi 4,8% maior que o observado em 2018, desconsiderando os efeitos da inflação. Em 12 estados, rendimento médio foi menor que o salário mínimo vigente no ano. Rio de Janeiro e São Paulo: G1, 28 fev. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/28/renda-domiciliar-per-capita-foi-de-r-1439-em-2019-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 16 jan. 2021.

TANAKA, Giselle Megumi Martino. **Planejar Para Lutar e Lutar Para Planejar:** Possibilidades e Limites do Planejamento Alternativo. Orientador: Carlos Bernardo Vainer. 2017. 287 p. Tese (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) -

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

**TERRA NOVA - REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS. Quem Somos.** Disponível em: <https://grupoterranova.com.br/terranova/>. Acesso em: 15/10/2020

UNIVERSITY OF MICHIGAN (University of Michigan). Taubman College of Architecture and Urban Planning (coord.). **InFORMA Ocupação Anchieta: Housing and Environmental Conflicts in Informal Settlements.** Michigan, 2017. Disponível em: [https://issuu.com/taubmancollege/docs/oa\\_book\\_spread](https://issuu.com/taubmancollege/docs/oa_book_spread). Acesso em: 10 jan. 2021.

VAINER, Carlos et al. **O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual.** In OLIVEIRA, Fabrício Leal et al (org.). Planejamento e Conflitos Urbanos: experiências de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. (p.27-64)

ZARELLI, Renata Calheiros; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. Regularização Fundiária Urbana e a Instrumentalização da Justiça Ambiental e Social: primeiras impressões da lei federal nº 13.465/2017. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas,** Maranhão, v. 3, n. 2, p. 41-56, jul. 2017. Semestral.

ZUQUIM, Maria de Lourdes. Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde?. **II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo:** Teorias e práticas na Arquitetura e na Cidade Contemporâneas - Complexidade, Mobilidade, Memória e Sustentabilidade, Natal, p. 1-20, 18-21 set. 2012.

Disponível em: <http://www.mlzuquim.fau.usp.br/art.html>. Acesso em: 5 jan. 2021.

WALKER, Ana Paula et al. **The Judicialization of the Planning Process in São Paulo's Informal Settlements: Enforcing Housing and Environmental Rights through the Courts?**. Journal of Planning Education and Research 1, Michigan, p. 1-13, 2020.

\_\_\_\_\_. Cidades Sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade. In: ACSELRAD, H. A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. pg.105-137.

## Legislação

**SÃO PAULO. 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. 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.

**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.

**SÃO PAULO. Decreto nº 55.342, de 13 de janeiro de 2010.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.579, de 13 de julho de 2009, que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B, e dá providências correlatas. [S. I.]: Diário Oficial do Estado de São Paulo, v. 120, n. 9, 14 jan. 2010.

**SÃO PAULO. Lei nº 55.342, de 25 de agosto de 2004.** Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. [S. I.]: Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 21 jan. 2021.

**SÃO PAULO. 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. I.]: Diário Oficial da Cidade de São Paulo, ano 61, n. 54, 23 mar. 2016.

**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. I.]: Diário Oficial da União, 8 set. 2017.

**BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. [S. I.]: Diário Oficial da União, 18 mar. 2018.

**BRASIL. Lei nº 11.977, de 15 de março de 2018.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. [S. I.]: Diário

Oficial da União, 8 jul. 2009.

**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. I.]: Diário Oficial da União, 23 dez. 2016.

**BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. [S. I.]: Diário Oficial da União, 19 mar. 2018.

**SÃO PAULO. Secretaria Infraestrutura e Meio Ambiente. Resolução nº 50, de 12 de agosto de 2020.** Estabelece critérios para o procedimento de regularização fundiária, nos termos da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, no âmbito dos órgãos e entidades vinculadas à Secretaria de Estado Infraestrutura e Meio Ambiente. [S. I.]: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 13 ago. 2020.

**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. I.]: Diário Oficial da União, 17 jul. 2021.

**SÃO PAULO. Decreto nº 58.268, de 11 de julho**

**de 2018.** Abre Crédito Adicional Suplementar de R\$ 17.182.281,71 de acordo com a Lei nº 16.693/17. [S. I.]: Diário Oficial da União, ano 63, n. 108, 12 jul. 2018.

**SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.**  
Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. [S. I.]: Diário Oficial da Cidade de São Paulo, ano 59, n. 140, 1 ago. 2014.

## Famílias tipográficas utilizadas

Roboto e Roboto Slab

## Ícones utilizados

Money, de Priyanka; Store, de Hare Krishna; Point, de Vladimir Belochkin; House, de David. Bank, de Hare Krishna, via The noun project.

## Ilustrações:

autoria própria

# **ANEXOS**

ESTIMATIVAS DE CUSTO DE URBANIZAÇÃO			ALTERNATIVAS DE INTERVENÇÃO INTEGRAL						URBANIZAÇÃO POR ETAPAS					
OCUPAÇÃO ANCHIETA - GRAJAÚ			REURBANIZAÇÃO INTEGRAL			URBANIZAÇÃO INTEGRAL (+MH)			FASE 1 (INTERV EMERG)			FASE 2 (INTERV COMPREENSIVA)		
ITENS	UN	PREÇO UNIT	QTDE	PREÇO TOTAL	QTDE	PREÇO TOTAL	QTDE	PREÇO TOTAL	QTDE	PREÇO TOTAL	QTDE	PREÇO TOTAL	FONTE/REF	
DEMOLIÇÃO, transporte e destinação adequada dos resíduos (MADEIRA)	unidade habitacional	2.200,00	1039	2.285.800,00	1039	2.285.800,00	7	15.400,00	50	110.000,00			composição (base SINAPI)	
DEMOLIÇÃO, transporte e destinação adequada dos resíduos (ALVENARIA/CONCRETO)	unidade habitacional	6.600,00	11	72.600,00	11	72.600,00	3	19.800,00	15	99.000,00			composição (base SINAPI)	
URBANIZAÇÃO (infraestrutura - viário, drenagem, pavimentação, água, esgoto, contenções - e sistemas de áreas verdes)	unidade habitacional	39.000,00		0,00	1050	40.950.000,00		0,00		0,00			apropriação (1/3 uh nova)	
URBANIZAÇÃO (viário, esgoto e drenagem e áreas verdes, excl. canalização e contenções)	lote urbanizado	30.000,00		0,00	0	0,00		0,00		0,00			apropriação (ref. loteamento novo)	
URBANIZAÇÃO (viário, pavimentação e drenagem)	comprimento de vias (m)	2.800,00		0,00		0,00	201	562.800,00	458	1.282.400,00			apropriação (ref. loteamento novo)	
URBANIZAÇÃO (contenções 1>h>1,4m)	m (lin)	2.200,00				0,00	58	127.600,00	120	264.000,00				
URBANIZAÇÃO (contenções 1,4 >h>2,5m)	m (lin)	3.900,00		0,00		0,00		0,00	20	78.000,00			SIURB-Infra	
MELHORIAS HABITACIONAIS	unidade habitacional	24.000,00		0,00	1050	25.200.000,00		0,00	10	240.000,00			Programa MH MDR	
Construção de HABITAÇÃO PARCIAL em lote urbanizado (30m <sup>2</sup> )	unidade habitacional	33.000,00		0,00		0,00	3	99.000,00	6	198.000,00			SINAPI (Cesta Básica de Materiais, 30m <sup>2</sup> , padrão mínimo)	
Produção de UNIDADE HABITACIONAL nova (TIPOLOGIA SOBREPOSTA)	unidade habitacional	90.000,00		0,00		0,00		0,00	52	4.680.000,00			SINAPI (Casa Popular 2 pav, 56m <sup>2</sup> , padrão baixo)	
Produção de UNIDADE HABITACIONAL nova (TIPOLOGIA VERTICALIZADA)	unidade habitacional	116.000,00	1050	121.800.000,00		0,00		0,00	25	2.900.000,00			PMCMV + Casa Paulista (Fx 1)	
<b>TOTAIS</b>				<b>124.158.400,00</b>		<b>68.508.400,00</b>		<b>824.600,00</b>		<b>9.851.400,00</b>				

