



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

A LEI DE PROTEÇÃO AOS MANANCIASIS E MERCADOS
DE TERRAS: UM ESTUDO SOBRE LOTEAMENTOS CLANDESTINOS

Ana Karina da Silva Bueno Schlögl

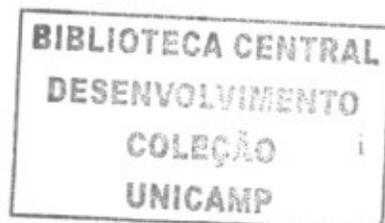
Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente – área de concentração: Economia do Meio Ambiente, sob a orientação do Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por Ana Karina da Silva Bueno Schlögl em 21/12/2004 e orientado pelo Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon.

CPG, 21 / 12 / 2004

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Ana Karina da Silva Bueno Schlögl", written over a horizontal line.

Campinas, 2004



UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	TJ UNICAMP
	Sch39L
V	EX
TOMBO BC/	68268
PROC.	16.123-06
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	4/03/06

SIB ID: 378506

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

Sch39L Schlogl, Ana Karina da Silva Bueno.
A lei de proteção aos mananciais e mercados de terras : um estudo sobre loteamentos clandestinos / Ana Karina da Silva Bueno Schlogl. – Campinas, SP : [s. n.], 2004.

Orientador: Bastiaan Philip Reydon.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Solo – Uso – Legislação. 2. Terras – Loteamento. 3. Terras – Mercado. 4. Proteção ambiental. I. Reydon, Bastiaan. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

FICHA

CATALOGRAFICA

Agradecimentos

Os dois anos que passei pelo Instituto de Economia deixaram saudades. São muitas as pessoas que fizeram parte desta fase importante da minha vida.

Inicialmente gostaria de agradecer pela convivência agradável dos colegas de turma: aos Alex's (Itria, Rossi e Goulart), ao Eduardo, Angelo, Robson, Fabrício e principalmente para as minhas grandes amigas Iracema Moura e Luciana Ferreira Silva. Sempre estarei com vocês duas!

Este trabalho não seria realizado sem a minha participação no Projeto Facilitating Negotiations Over Land and Water Conflicts in Latin-American Peri-Urban Upstream Catchment (NEGOWAT), coordenado pela competente Raphaële Ducrot, que financiou, através de recursos da Comunidade Européia, uma bolsa de estudos e a ajuda de custo para realizar a pesquisa de campo. Agradeço também a todas as pessoas que participaram do projeto NEGOWAT pelas trocas de conhecimento proporcionadas por sua interdisciplinariedade. Como são muitos os colegas de trabalho, mencionarei somente as instituições que pertencem: Instituto Polis, Universidade de São Paulo, representado pelo Programa de Ciência Ambiental (PROCAM) e pelo Instituto de Estudos Avançados (IEA), Instituto de Economia Agrícola da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, Instituto Internacional de Ecologia (IIE), Centre de Coopération Internationale em Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), Natural Resources Institute (NRI), Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES)

Agradeço também ao Wilson Cabral pela amizade e por ter me proporcionado consultorias que me permitiram retornar aos estudos científicos.

Agradeço ainda aos funcionários do Instituto de Economia, especialmente a Lurdinha, Miriam, Cida e Alberto pela disponibilidade e simpatia ao oferecerem-me ajuda. À Tiana fica o meu abraço por tudo que representou nesta fase da minha vida. Tiana, te quero muito bem!

Agradeço também aos professores do Instituto: Carol, Wilson Cano, Angela, Fred, Maciel, Baltar e Bastiaan pelo conhecimento proporcionado nas aulas e, em especial, ao Prof. Ademar por ter participado da qualificação que, apesar da distância, seus comentários foram fundamentais para que eu organizasse este trabalho. Em especial agradeço a Profa Marta Dora Grostein (FAU/USP) pela participação na defesa desta dissertação.

Agradeço aos amigos: Oscar, Patrícia, Francisca, Raimundo Cláudio, Paulo Sinisgalli, Hector, Tiago e Ludwig pela agradável convivência nestes anos de trabalho e amizade.

Quero registrar um agradecimento especial ao Juliano da Costa Gonçalves pela amizade e pelo apoio ao longo do trabalho, especialmente, nestes últimos meses, por ter me ajudado com as dificuldades que tive por causa da distância.

Ao Fabiano Crespilho pela formatação do trabalho e, principalmente, pela amizade nestes três anos. Amiguinho, você é muito especial para mim!

Gostaria de agradecer à Lucia Bellenzani e ao Felipe pela amizade e acolhimento em seus lares durante minha estada em Parelheiros e pelo apoio na realização do meu trabalho na Subprefeitura daquele distrito.

Agradeço também ao Mario Fortunato pelos dias agradáveis nas nossas “andanças” pelos loteamentos: Mario, sem o seu apoio, este trabalho não seria realizado. Obrigada pelas fotos e pelos contatos com pessoas importantes para o meu estudo.

Gostaria de registrar um forte abraço para o Yullo e Fátima.

Agradeço aos meus pais que me apóiam e me ensinam com fatos que o Amor é incondicional: Mãe e Pai tudo que tenho e que sou é um presente de vocês. Amo vocês!

Finalmente, agradeço duplamente ao Bastiaan Reydon por exercer os papéis de marido e orientador: Você é a pessoa mais importante da minha vida ! Trouxe-me alegria em viver!

SUMÁRIO

SUMÁRIO	VII
LISTA DE TABELAS	VIII
LISTA DE QUADROS	IXI
LISTA DE FIGURAS	IXI
LISTA DE MAPAS	IXI
RESUMO.....	X
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 - O AMBIENTE INSTITUCIONAL E O MERCADO DE TERRAS NUMA VISÃO PÓS-KEYNESIANA.....	9
INTRODUÇÃO	9
1.1 - A ANÁLISE INSTITUCIONALISTA, OS DIREITOS DE PROPRIEDADE E O MERCADO DE TERRAS	10
CAPÍTULO 2 - A (DES)REGULAÇÃO DA TERRA COMO INSTRUMENTO DA VALORIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO	25
INTRODUÇÃO	25
2.1 - A LEI DE TERRAS E A (DES)REGULAÇÃO INSTITUCIONAL DO CONTROLE FUNDIÁRIO NO BRASIL	27
2.2 - A CIDADE OFICIAL E A CIDADE CLANDESTINA: A REGULAÇÃO E A DESREGULAÇÃO DO SOLO URBANO COMO INSTRUMENTOS DA VALORIZAÇÃO.....	34
2.3 - A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO PAULISTANA DE CONTROLE DO SOLO URBANO E O SEU CONTRÁRIO: A CIDADE CLANDESTINA	41
2.4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
CAPÍTULO 3 - A LEI DE PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS: UMA ANÁLISE SOBRE A SUA EVOLUÇÃO E A CONCRETIZAÇÃO DE SEU CONTRÁRIO - OS ASSENTAMENTOS CLANDESTINOS	69
INTRODUÇÃO	69
3.1 - O PADRÃO DE USO E OCUPAÇÃO ESTABELECIDO NAS ÁREAS DE MANANCIAIS E A PRIMEIRA LEI DE PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS (LPM)	70
3.2 - A ATUAL LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS MANANCIAIS (LPRM/LEI Nº 9.866/97): DESCRIÇÃO DE SEUS NOVOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO.....	80
3.3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
CAPÍTULO 4 - A INCORPORAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS LOTEAMENTOS CLANDESTINOS NO DISTRITO DE PARELHERIOS E O MERCADO DE TERRAS INFORMAL	91

INTRODUÇÃO	91
4.1 - METODOLOGIA.....	93
4.2 - ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL DO DISTRITO DE PARELHEIROS	98
4.2.1 - Caracterização do território.....	98
4.2.2 - Aspectos Econômicos da região	100
4.2.3 - Condições de Emprego e Renda	101
4.2.4 - Saúde: indicadores de mortalidade	103
4.2.5 - Condições de Saneamento	105
4.2.6 - População.....	105
4.2.7 - Condições de moradia.....	106
4.3 - O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO CLANDESTINA E O MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL: UM ESTUDO SOBRE A VALORIZAÇÃO DAS TERRAS NAS ÁREAS DE MANANCIASIS	108
4.3.1 - O processo de urbanização clandestina e a organização entre os atores na incorporação dos loteamentos	109
4.3.2 - As características do mercado de terras informais nos loteamentos clandestinos do distrito de Parelheiros	115
4.3.3 - Os processos de formação e consolidação dos Loteamentos Clandestinos: quatro estudos de caso sobre a organização de atores e seu processo de valorização.....	124
4.3.3.1 - O Loteamento Clandestino Jardim Almeida.....	128
4.3.3.2 - O Loteamento Clandestino Park Aruã	131
4.3.3.3 - O Loteamento Clandestino Nova Era	133
4.3.3.4 - O Loteamento Clandestino Cooperzel.....	136
4.4 - UMA BREVE MENSURAÇÃO DA VALORIZAÇÃO DO SOLO NA TRANSFORMAÇÃO DE TERRAS RURAIS PARA LOTEAMENTOS CLANDESTINOS	140
CONCLUSÕES	147
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	153
ANEXOS.....	161
ANEXO 1 - LISTA DOS PROCESSOS - NOMES DOS PROPRIETÁRIOS DAS GLEBAS	163
ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA DE CAMPO	165
ANEXO 3 - PROPOSTA DE COMPRA DE LOTE NO LOTEAMENTO JARDIM ALMEIDA	169
ANEXO 4 - CONTRATO DE COMPRA E VENDA LOTEAMENTO PARK ARUÃ.....	171
ANEXO 5 - CONTRATO DE COMPRA E VENDA LOTEAMENTO COOPERZEL	175
ANEXO 6- ENTREVISTAS	183
ANEXO 7 - FOTOS	183

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Uso das áreas segundo a categoria da Lei de Proteção de Mananciais	73
Tabela 2 - Área ocupada por favelas e loteamentos - 1995	74
Tabela 3 - Superfície (m ²) ocupada por loteamentos clandestinos por região.....	75
Tabela 4 - População Residente em Assentamentos Irregulares na Bacia do Guarapiranga em mil hab. (1995).....	76
Tabela 5 - Uso do Solo nas áreas de preservação permanente	99
Tabela 6 - Estabelecimentos e empregos por subsetor de atividade econômica no distrito de Parelheiros em 1999.....	100
Tabela 7 - Evolução da distribuição de domicílios particulares permanentes segundo o critério de classes de rendimento médio mensal (salário mínimo) do responsável pelo domicílio, durante o período de 1991 a 2000 (% domicílios).	102
Tabela 8 - Renda dos responsáveis pelos domicílios	103
Tabela 9 - Taxa de Mortalidade Infantil – Taxa por 1000 nascidos vivos	104
Tabela 10 - Mortalidade por Homicídios	104
Tabela 11 - Precariedade de acesso aos serviços públicos	105
Tabela 12 - População residente em favelas (1.996)	106
Tabela 13 - Loteamentos de glebas com mais de 100.000 m ²	108
Tabela 14 - Número de processos referente ao intervalo da área loteada no distrito de Parelheiros.....	109
Tabela 15 - Loteamento Jardim Almeida	130
Tabela 16 - Loteamento Park Aruã	132
Tabela 17 - Loteamento Nova Era.....	135
Tabela 18 - Valorização estimada da transformação de terra rural em urbana nos loteamentos clandestinos	144
Tabela 19 - Valorização dos lotes ao longo do tempo.....	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Processo de Ocupação Clandestina-	111
Quadro 2 - Processo de parcelamento da glebas (propriedade) em lotes de terra (posse).	113
Quadro 3 - Processo de ocupação - Organização entre os atores na incorporação do loteamento clandestino.....	114
Quadro 4 - Equação do preço da terra ($P= q - c+ l +a$)	143

LISTA DE FOTOS

Foto 1- Imagem de satélite da Bacia de Parelheiros.....	116
Foto 2- Imagem de satélite dos loteamentos analisados.....	127
Foto 3 - Portal de acesso principal - Nova Era	134
Foto 4 - Placa com notificação do Poder Judiciário	137
Foto 5 – Rua - Loteamento Cooperzel	138
Foto 6 - Aterro nascente	185
Foto 7 - Início de parcelamento nas áreas de mananciais (distrito Parelheiros).....	186
Foto 8 - Entrada principal Jd. Almeida	187
Foto 9 - Portaria secundária do loteamento Park Aruã.....	188
Foto 10 - Portaria principal do Park Aruã	189
Foto 11 - Vista Parcial do Jd. Almeida.....	190

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização dos loteamentos na Bacia de Parelheiros	126
--	-----

RESUMO

O objetivo deste trabalho é contribuir para as discussões sobre o conflito existente entre a Lei de Proteção aos Mananciais e o padrão de urbanização periférica, caracterizada pelos assentamentos populares que são os que mais degradam o meio ambiente.

A análise dos determinantes desse processo de ocupação ilegal das áreas de mananciais foi realizada a partir de um estudo sobre o aparato institucional de regulação das terras estabelecido no Brasil, em especial no que diz respeito a legislação urbana. Essas instituições foram construídas de forma ambígua e contraditória, possibilitando que o Estado não exerça a regulação da propriedade das terras, o que favorece os ganhos especulativos realizados no mercado de terras em detrimentos dos objetivos sociais e ambientais.

Nestes termos, este estudo conjuga a análise da Lei de Proteção aos Mananciais e os determinantes da ocupação destas áreas, a partir de um estudo de caso sobre a mercantilização da terra para a formação dos loteamentos clandestinos.

O presente estudo do mercado informal nas áreas de mananciais foi realizado através de uma análise sobre a formação e consolidação de quatro loteamentos clandestinos no distrito de Parelheiros o que possibilitou evidenciar: 1) três diferentes formas de parcelamento do solo - que têm como consequência o crescimento da área urbana neste distrito - e os atores responsáveis por estes parcelamentos; 2) as características do mercado de terras informal nas áreas de mananciais; e, finalmente, 3) a mensuração dos ganhos econômicos provenientes da incorporação dos loteamentos clandestinos, tanto na compra da gleba rural parcelada em lotes, como na valorização imobiliária dos lotes ao longo do tempo.

Desta forma, evidenciam-se neste estudo os aspectos econômicos, institucionais e sociais (que estão envolvidos no processo de expansão da mancha urbana periférica da região metropolitana de São Paulo) que devem ser considerados pelas autoridades públicas (executivo, legislativo e judiciário) na elaboração das políticas de preservação ambiental, evitando que as boas intenções, como as presentes na Lei de Proteção dos Mananciais, não se transformem no seu oposto: um dinamizador da ocupação predatória.

INTRODUÇÃO

Nas discussões sobre os problemas da metrópole de São Paulo e sobre a preservação de seus recursos ambientais, a controvérsia entre os assentamentos ilegais nas áreas protegidas por lei ambiental ganha destaque. Uma das dimensões do problema metropolitano é o crescimento populacional e da pobreza que, associados à falta de políticas habitacionais, conduz a um enorme contingente de pessoas que demandam moradias justamente nas áreas de proteção dos mananciais, repercutindo no conflito entre os assentamentos populares, a preservação dos recursos naturais e o abastecimento de água para a região.

O quadro de degradação ambiental em que se encontram as áreas de mananciais ocorre em conseqüência destas ocupações, pois através delas: desmatam-se os remanescentes vegetais, ocasionando o aumento do escoamento superficial das águas de chuva, ampliando a capacidade erosiva do solo e assoreando os rios; aterram-se os cursos e nascentes de rios; polue-se a água, tanto com o lançamento de esgotos, quanto pela deposição de lixos domésticos.

Este cenário de degradação ambiental, ocasionado pelos assentamentos populares, é o resultado de um conjunto de fatores, sendo que o mais comum é atribuído à legislação de preservação dos mananciais, adotada desde meados da década de 70 e que não conseguiu impedir a expansão urbana periférica, caracterizada pelas moradias precárias, e auto-construídas pelas populações de baixa renda, em loteamentos clandestinos e favelas.

Mas, como entender essa contradição entre os objetivos da Lei, de preservar os Mananciais, e o seu reverso, ou seja, a concretização de um padrão de ocupação do solo baseado em assentamentos clandestinos que degradam os recursos hídricos?

O objetivo da presente dissertação é contribuir para o entendimento desta problemática, apresentando um estudo sobre os determinantes da ocupação das áreas de mananciais a partir do mecanismo de valorização do solo, propiciado pelo quadro institucional, que se expressa na dinâmica dos mercados de terras da região.

Para orientar esse estudo partiu-se da seguinte questão: *por que, apesar de existirem restrições legais à urbanização intensiva nas regiões de mananciais da grande*

São Paulo, há, nestas regiões, uma elevada densidade de ocupações, baseadas nos assentamentos clandestinos, reconhecidamente os que mais geram danos ambientais?

O argumento apontado pela literatura para esta questão (Maricato,2000, Boas,1995; CBH-AT, 2001; Marcondes, 1999, Catunda, 2002, etc) é que a Legislação de Proteção dos Mananciais (LPM), de caráter restritivo e exclusivamente preservacionista, resultou na desvalorização das terras pelo mercado fomal nas áreas de mananciais, devido as limitações de seu uso, favorecendo a ocupação ilegal e não reprimida pelo Estado. Esta situação foi apontada juntamente com outros fatores de fragilidade da lei, somada pelo fato da região sul de São Paulo ter se tornado um pólo industrial e comercial que concentrou ofertas de empregos da cidade.

Os estudos que tratam sobre a controvérsia da Lei de Proteção aos Mananciais (LPM), e o padrão de ocupação nestas áreas, não incorporam a problemática específica sobre a valorização das terras através do mercado informal na região, contextualizado numa análise mais ampla sobre a formação do aparato institucional que regulou o mercado de terras no Brasil.

Nestes termos, o objetivo deste estudo, que conjuga a análise da Lei de Proteção aos Mananciais com a formação dos loteamentos clandestinos, é relevante, pois é através do mercado informal de terras que ocorre o vetor da expansão das ocupações nas áreas de mananciais. Conhecer como ocorre este processo é fundamental para entender como se realiza o crescimento urbano da periferia metropolitana como forma de propor políticas que visem a contenção do processo de destruição ambiental das áreas de mananciais.

Com o objetivo de responder a questão, foram formuladas duas hipóteses que norteiam esta dissertação. São elas:

- 1) A lei de proteção aos mananciais e demais instituições formais de regulação do mercado de terras têm sido funcionais ao processo de especulação da terra na constituição dos loteamentos clandestinos, ocasionando a urbanização e a degradação ambiental da região;*
- 2) Os critérios que determinam uma maior ou menor valorização da terra relacionar-se-ão com a capacidade dos empreendedores em organizar as ocupações nos loteamentos, já que estas ocorrem sem regulação estatal.*

Para tratar do objeto deste estudo, em termos teóricos, a dissertação se fundamenta nas interpretações dos institucionalistas, principalmente de North (1990), que estabelece que as instituições têm um papel vital na dinâmica econômica. São as instituições, formais e informais, construídas pelas sociedades, para suplantar e conviver com a incerteza, que acabam definindo a lógica de funcionamento da realidade econômica. As instituições que regulam a propriedade da terra têm um papel vital neste processo.

Outro autor da maior importância neste contexto é Polanyi (1980). Sua interpretação da consolidação das economias de mercado mostra que, particularmente em três mercados, o Estado necessariamente há de regular: os mercados de dinheiro, trabalho e de terras. Nestes mercados de mercadorias fictícias, ao contrário dos demais mercados de mercadorias nos quais há a auto-regulação, o Estado é imprescindível ao adequado funcionamento da economia capitalista.

Este mesmo autor mostra que, historicamente, enquanto nos países do capitalismo originário o processo de formação dos mercados de terras (através da consolidação da propriedade da terra) foi a própria transição do feudalismo para o capitalismo, nos países coloniais este processo se deu, fundamentalmente, a partir da criação de Leis de Terras. Nelas é que se estabeleceram, para países como o Brasil, as bases para o funcionamento da propriedade privada da terra.

Essa questão foi desenvolvida de forma lapidar por Silva (1996), ao mostrar que a Lei de Terras brasileira (de 1850), ao permitir que a posse fosse passível de ser transformada em propriedade, gerou um descontrole da propriedade da terra no país e colocou as bases para os atuais movimentos de ocupação de terras rurais e urbanos. Em trabalhos que nem sempre se relacionaram a esta questão, Holston (1993), por exemplo, mostra de forma precisa que esta característica da Lei de Terras foi o motor de conflitos importantes associados à urbanização, em particular em São Paulo.

Numa aproximação maior do objeto, a ocupação urbana dos mananciais, necessitou da recuperação histórica empreendida por Grostein (1987) e Rolnik (1997), que analisaram o papel das instituições formais de regulação do solo urbano - compreendida principalmente pelas legislações - no processo da urbanização de São

Paulo. Estas mostraram que a regulação sempre foi funcional aos processos de ocupação especulativos das terras: segregando, excluindo e valorizando os territórios.

O mercado de terras¹ na região dos mananciais, que é o objeto específico desta dissertação, deve ser analisado à luz das instituições que o regulam, que são de âmbito geral: na própria construção legal da propriedade privada da terra no Brasil (instituída com a Lei de Terras de 1850) e de âmbito mais específico: na Lei de Proteção aos Mananciais, que regula as formas das ocupação nesta região.

É no mercado que a especulação com terras se realiza e será expressa em seu preço. Para a compreensão da lógica da formação dos preços de terras, utiliza-se a visão Pós-Keynesiana de Reydon (1992), que desenvolveu uma contribuição teórica para os seus determinantes.

Portanto, é da articulação da construção institucional determinando a lógica dos dos mercados de terras, com a sempre presente possibilidade de ganhos especulativos fundiários, que se pode estabelecer o pano de fundo para a compreensão da dinâmica econômica da ocupação ilegal nas áreas dos mananciais.

Este corte analítico foi privilegiado pela questão estabelecida neste estudo, que é o entendimento da contradição entre a promulgação de uma Legislação de Proteção dos Mananciais (LPM) e a construção, nesta área, de loteamentos clandestinos. Nestes termos, entende-se que a lei não existe no vácuo e não é fruto da aplicação inerte de seus artigos, mas sim é o resultado de um conjunto de interesses, que se expressarão no mercado de terras informal, que ganhará formas concretas na produção das moradias populares.

Desta forma, este estudo não discutirá o padrão periférico do crescimento urbano e nem temas relacionados com desenvolvimento urbano, temas já discutidos por importantes autores. Trata-se de uma análise intra-regional do processo de formação e consolidação dos loteamentos clandestinos nas áreas de mananciais através dos mercados de terras.

¹ Mercado de terras é aquele no qual a propriedade privada da terra (registradas ou não – mas aceita), é comercializada pelo conjunto dos agentes econômicos em troca de dinheiro, auferindo, eventualmente, ganhos monetários (Reydon, 1992; Reydon & Romeiro, 1994).

Para melhor verificar as hipóteses levantadas, a dissertação, apresenta um estudo de casos sobre o mercado informal de terras através da formação e consolidação de quatro loteamentos clandestinos localizados no distrito de Parelheiros, na Bacia do Guarapiranga, situado no município de São Paulo. Este estudo partiu de um cadastro, na Subprefeitura de Parelheiros, de 72 processos de fiscalização de loteamentos clandestinos. A partir desse cadastro, foram escolhidos os loteamentos e foram realizadas visitas de campo e entrevistas com loteadores, presidentes das associações de bairro, corretores imobiliários, etc.

Tanto a análise geral do cadastro, quanto os casos, foram de suma importância para verificar que a combinação de falta de regulação decorrente da frágil Lei de Terras no Brasil, associada à tentativa de implementar a Lei de Proteção dos Mananciais (LPM), fez com que nesta região a clandestinidade dos loteamentos fosse a melhor forma de ocupá-la com os mais elevados ganhos econômicos com a terra. Por outro lado, mostrou que o poder do loteador de “fazer valer” as regras de ocupação do solo, numa região sem lei, tem sido extremamente importante para consolidar aqueles ganhos econômicos.

Para melhor apresentar os resultados, este trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo faz-se uma breve introdução sobre a importância das instituições, particularmente a propriedade da terra e os determinantes de seu preço numa visão pós-keynesiana, baseada em Reydon (1992) e Gonçalves (2002).

O que se procura mostrar é que as expectativas dos agentes econômicos nas transações com as terras serão norteadas pelo ambiente institucional de regulação dos mercados de terras estabelecidos pelo Estado. Este é o tema do segundo capítulo deste trabalho, que apresenta um estudo histórico sobre o aparato regulatório de terras no Brasil. Conhecer as raízes históricas e o ambiente institucional do mercado de terras é fundamental para se entender como os mecanismos deste mercado funcionam no país.

Para tanto, este capítulo está dividido em três itens. O primeiro procurará mostrar que o Estado, desde a Lei de Terras, criou instituições formais que foram incapazes de regular a propriedade das terras (privada e pública), gerando um descontrole fundiário que se estende até os dias atuais. Este descontrole fundiário institucionalizado pelo Estado, favorece os interesses privados na especulação com a terra, tanto nas áreas rurais, quanto nas urbanas.

O segundo item mostra que os assentamentos urbanos para a população de baixa renda trazem esta herança da Lei de Terras, ou seja, o descontrole fundiário, no total desconhecimento destes assentamentos pelo Estado, possibilitando que as ocupações ocorram norteadas pelas práticas sociais, sem a regulação estatal.

Essa fragilidade institucional do Estado, em regular as terras urbanas destinadas para os assentamentos das populações de baixa renda, deve ser entendida através do papel estruturador das regulações urbanísticas. Estas foram elaboradas para segregarem o território e delimitarem a cidade oficial, regulada pelo Estado, da cidade clandestina, sem regulação estatal. Essa dicotomia entre a cidade oficial e a clandestina traz, a partir da legislação urbanística, para ambos os territórios, a valorização de forma antagônica mas complementar.

Já no terceiro item do capítulo dois discute-se a evolução do aparato institucional responsável pela regulação das áreas urbanas no município de São Paulo e o seu contrário, ou seja, o processo de crescimento da periferia urbana sem regulação estatal. Este item, apoiado principalmente no estudo de Grostein (1987), mostra que historicamente, os assentamentos das classes populares nasceram clandestinos/irregulares.

O terceiro capítulo resgata esta discussão para as áreas de mananciais da região metropolitana de São Paulo. Será realizada uma análise da evolução da Lei de Proteção aos Mananciais e o padrão de uso e ocupação do solo baseado nos assentamentos clandestinos para a população de baixa renda.

O quarto capítulo apresenta o estudo sobre o mercado informal nas áreas de mananciais, mais especificadamente no distrito de Parelheiros. As análises do estudo do mercado informal de terras possibilitaram apresentar: 1) três diferentes formas de parcelamento do solo - que têm como consequência o crescimento da área urbana neste distrito - e os atores responsáveis por estes parcelamentos; 2) as características do mercado informal de terras nas áreas de mananciais; 3) um estudo mais detalhado sobre a formação e consolidação de quatro loteamentos clandestinos; e, finalmente, 5) a mensuração dos ganhos econômicos provenientes da incorporação dos loteamentos clandestinos, tanto na compra da gleba rural parcelada em lotes, quanto na valorização imobiliária dos lotes ao longo do tempo.

A principal contribuição deste estudo reside no entendimento do aparato regulatório de terras no Brasil e as organizações de indivíduos, que infringem a lei para especularem com as terras nas áreas de mananciais, ou seja, entender como atuam os agentes incorporadores dos loteamentos clandestinos para valorizarem a terra, em contradição à Lei de Proteção dos Mananciais.

Entender como funciona o processo de formação dos loteamentos clandestinos e os interesses envolvidos com a especulação de terras é fundamental para entender a fragilidade da lei de proteção dos mananciais e o padrão de ocupação estabelecidos nestas áreas.

INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta elementos teóricos que permitiram desenvolver adequadamente a pesquisa, e em grande medida baseia-se na análise do mercado de terras que se desenvolve a partir das regras institucionais estabelecidas em uma sociedade.

Estas instituições podem ser formais (como as leis elaboradas pelo Estado) e informais (que são as práticas sociais advindas da cultura da sociedade). Estas estabelecem o pano de fundo sobre o qual as relações econômicas ocorrem, tendo um papel fundamental no desenvolvimento econômico.

A importância desta análise consiste na percepção de que as instituições que regulam o jogo econômico, formam um ambiente institucional que é responsável por um conjunto de regras que estruturam as transações, fruto das interações sociais, políticas e econômicas. Nestes termos, o estudo do ambiente institucional é importante para compreender as transações com a terra, formatando os parâmetros nos quais se estabelecerão os negócios com as terras.

A análise das transações com terra, a partir do enfoque institucionalista, possibilita perceber como foi constituído o arranjo institucional de regulação das terras no Brasil, e a relação deste com as organizações de indivíduos. Estas atuarão, através do mercado, na busca da valorização da terra, que estará expressa em seu preço. Este preço, por sua vez, será formado no mercado pelas diferentes expectativas entre o ofertante e o demandante de terras.

Desta forma, a análise do preço da terra, através do estudo dos determinantes que formam este preço, permite compreender a interação entre o ofertante e o demandante de terras e as expectativas de valorização da terra realizada no mercado.

A discussão sobre a formação do preço da terra, juntamente com outros fatores que também influenciarão este preço, será discutida neste capítulo, para formarem a base conceitual para os demais capítulos desta dissertação.

As expectativas, que os agentes econômicos formam para auferirem o máximo de retorno das transações com a terra, são realizadas independentemente das instituições formais que regulam as ocupações do solo. Esta fragilidade institucional da regulação do mercado de terras, ocorre desde a Lei de Terras de 1850 e se generalizou para as demais leis de uso e ocupação do solo como, por exemplo a Lei de Proteção aos Mananciais (LPM).

Estes temas serão objetos de discussão dos demais capítulos. Antes, discutiremos as bases teóricas destas análises.

1.1 - A ANÁLISE INSTITUCIONALISTA, OS DIREITOS DE PROPRIEDADE E O MERCADO DE TERRAS

A contribuição de North foi justamente compreender a relação entre as instituições e o desempenho econômico de uma forma dinâmica a partir do estudo da mudança institucional. Para entender o papel das instituições sobre a análise da mudança institucional e o desenvolvimento econômico, North (1990) introduz os conceitos de instituições e organizações, e a dinâmica de interação entre estas. Para North as instituições “*são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são os constrangimentos humanamente planejados que formam a interação humana*” (North, 1990 *apud* Guedes, 2000:33). Em outra citação North (1991:97 *apud* Farina *et al*, 1997:58) afirma que “*Instituições são restrições (normas) construídas pelos seres humanos, que estruturam a interação social, econômica e política*”.

As instituições podem ser formais ou informais, sendo que as últimas são interpretadas como os códigos de comportamento e normas de uma sociedade, que se concretizarão como prática social, ou seja, a sua cultura entendida como “... *a transmissão, de uma geração a outra, via ensino e imitação, do conhecimento, de valores e outros fatores que influenciam o comportamento*” (Guedes, 2000:33 *apud* North, 1990).

Já as instituições formais “...*são as constituições, leis, direito de propriedade formalizados, os contratos em uma sociedade. As instituições formais interagem com as informais agindo na complementaridade, ou, ainda, modificando-as, revendo-as ou substituindo-as* (North, 1990 *apud* Guedes, 2000:35).

Já as organizações “... são constituídas por grupos de indivíduos limitados por algum propósito comum para realizar objetivos (Guedes, 2000:33). Segundo North (1990:5 *apud* Guedes 2000:33)

“as organizações incluem corpos políticos (partidos políticos, o Senado, a Câmara Municipal, agências regulatórias), corpos econômicos (as firmas, os sindicatos, as fazendas, as cooperativas), corpos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e corpos educacionais (escolas, Universidades, centros de treinamento vocacionais)”.

Assim, as instituições são as regras do jogo numa sociedade e o ambiente institucional é o conjunto de instituições que definem as regras do jogo. Enquanto que as organizações são os jogadores, as equipes que buscam coordenação e estratégias para ganhá-lo (Guedes, 2000).

A dinâmica institucional será explicada para North através da inter-relação e distinção entre organizações e instituições, e será a base da explicação de North para o desempenho econômico, diferenciado entre as economias ao longo do tempo. Nas palavras do autor:

“A resposta depende da diferença entre organizações e instituição e a interação entre elas, que formam a direção da mudança institucional. As organizações são criadas para tomar vantagens daquelas oportunidades, a medida que as instituições evoluem, elas alteram as instituições” (North, 1990 *apud* Guedes, 2000:33-34).

Desta forma, o agente desencadeador das mudanças institucionais são as organizações. Nas palavras de North (1990:8 *apud* Guedes, 2000:35) “*As mudanças incrementais originam-se das percepções dos empreendedores nas organizações políticas e econômicas de que eles poderiam fazer melhor alterando em alguma margem a estrutura institucional existente.*”

As instituições para regularem o mercado de terras não são criações espontâneas, na verdade, são socialmente construídas pelo Estado. Esta foi a constatação de Polanyi (1980), que ao construir sua proposição de gênese e funcionamento da economia de mercado, proporciona uma adequada compreensão do papel exercido pela existência do mercado de terras e sua importância na construção das economias capitalistas.

Este autor observou que o advento do capitalismo, ao converter a terra numa mercadoria fictícia, tendeu a transferir a regulação sobre a terra (ou seja a natureza) ao

mercado. É dele a idéia de que os três mercados,(do dinheiro, de trabalho e de terras), por serem fictícios, requerem uma regulação estatal estrita.

Apesar desses fatores estarem organizados em mercados, eles não são mercadorias, no sentido de que não são produzidos para serem vendidos. As mercadorias são definidas por Polanyi (1980: 84) *como “objetos produzidos para a venda no mercado; por outro lado, os mercados são definidos empiricamente como contratos reais entre compradores e vendedores”*.

Desta forma, trabalho, terra e dinheiro são mercados que jamais serão “auto-regulados”, como os mercados das demais mercadorias, necessitando da instituições para regularem estas mercadorias fictícias. Conforme Polanyi (1980:88):

" A história social do século dezanove foi, assim, o resultado de um duplo movimento; a ampliação da organização do mercado em relação às mercadorias genuínas foi acompanhada pela sua restrição em relação às mercadorias fictícias. Enquanto, de um lado, os mercados se difundiam sobre toda a face do globo e a quantidade de bens envolvidos assumiu proporções inacreditáveis, de outro lado, uma rede de medidas e políticas se integravam em poderosas instituições destinadas a cercear a ação do mercado relativa ao trabalho, à terra e ao dinheiro... "

São as instituições que garantem a propriedade da terra e regulam o mercado de terras².

Assim, o ambiente institucional para regular o mercado de terras procura definir, regular e limitar os direitos de propriedade sobre a terra, em favor de objetivos socialmente definidos, que variam em combinações distintas de eficiência e equidade. O maior ou menor êxito em restringir os determinantes de mercado no uso da terra, bem como o processo histórico da construção das instituições que regulam este mercado, parece diferenciar-se de acordo com as diversas experiências internacionais em termos de eficiência social, econômica e ambiental.

Dado um ambiente institucional, as organizações terão como objetivo a valorização da terra e, para isto, atuarão jogando com as regras formadas pelas

² O acesso a terra pelo mecanismo do mercado “... pode assumir características institucionais diferentes, segundo o vínculo que o objeto transacionado (terra) estabelece com as normas e regras jurídicas e urbanísticas de cada cidade e/ou país. Assim, podemos encontrar mercados cujo objeto está inscrito na normalidade jurídica e urbanística, que chamamos de “mercados formais”, e mercados cujo objeto transacionado não se enquadra nos requisitos normativos e jurídicos, que chamamos de mercados informais de terra urbana” (Abramo, 2003:8).

instituições formais e informais, estabelecendo um diálogo paralelo entre estas, para conseguirem a maior valorização possível deste ativo.

É no mercado de terras que as organizações, representadas por atores sociais, realizam a valorização da terra, de acordo com suas expectativas de ganhos monetários desse ativo, seja na sua transformação³, como na sua transação⁴.

Cada um dos mercados de terras expressa monetariamente o processo de valorização ou desvalorização que o espaço sofre decorrente das variáveis que formam o seu preço em um dado ambiente institucional.

Em economias capitalistas, o solo urbano e rural é um importante ativo para a conservação da riqueza e especulação⁵. Isto ocorre devido às características da terra como um duplo ativo: tanto um ativo de capital utilizado na produção, quanto um ativo líquido, utilizado como reserva de capital (Reydon, 1992).

Isso significa dizer que *“os proprietários têm um poder grande neste mercado, podendo manter estoques de terras e vendê-las quando entenderem ser o momento adequado para maximizar seus ganhos”* (Reydon & Plata, 2000: 45/46).

A terra é um recurso natural não reprodutível e, sendo esta de propriedade privada, sua escassez torna-se mais relevante e importante. Assim, numa economia capitalista, a terra sendo um duplo ativo, confere-lhe uma grande demanda que, aliada a sua escassez, torna a sua curva de preços ascensional.

Plata (2001:62) atribui três características importantes para a terra rural enquanto ativo:

³ A transformação de um ativo consiste na mudança no atributo físico de um bem ou de um serviço, compreendendo os custos da atividade da transformação física do *input* em *output* da terra, do capital e do trabalho (Monteiro, 2002).

⁴ As transações constituem-se na mudança no atributo direito de propriedade que compreende os custos com a terra, com o trabalho e com o capital no sentido de transferir o direito de propriedade de uma pessoa para outra. Em outras palavras, as transações são compreendidas meramente como trocas de direitos de propriedade relacionadas a bens e serviços (Monteiro, 2002).

⁵ Especular é apostar adquirindo ativos na expectativa de que no futuro, os ganhos e as perdas, decorrente da propriedade deste ativo, gerem um resultado líquido positivo (Reydon & Plata, 2000).

“a) escassez em termos físicos e econômicos; b) é imóvel; c) é durável, já que não pode ser destruída facilmente. A terra é escassa não apenas por si mesma, mas na medida em que os produtos por ela gerados também o são. Entretanto, o fato da terra ser um fator imóvel e que não pode ser reproduzido, com elasticidade de produção e de substituição baixas e de ser apropriada privadamente por alguns, favorece as condições para o estabelecimento de sua escassez econômica. Assim, tanto a geração de tecnologias para a elevação de seu rendimento físico, quanto medidas administrativas, como, por exemplo, a reforma agrária, podem alterar o grau de escassez da terra”.

Reydon (1992) desenvolveu um marco teórico sobre o mercado de terras, apoiado no pensamento econômico pós-keynesiano, em que a terra é tratada como ativo e seu preço é formado por expectativas, tornando-a alvo de especulação decorrente de diferentes expectativas daqueles que demandam e ofertam terras, em condições diferentes de informação frente ao ambiente de incerteza.

Nestes termos, nas transações com terras, verifica-se a presença da incerteza na determinação de seu preço, que é formado na concorrência entre compradores e vendedores que possuem racionalidade limitada e diferentes expectativas de preço e valorização da terra, exigindo instituições capazes de estruturar, definir os direitos de propriedade sobre a terra, para as transações destas no mercado.

De acordo com Reydon (*et all*, 1994:19)

“Os preços dos ativos são definidos por meio da concorrência entre o comprador, que estabelece o seu preço de demanda, e o vendedor, que estabelece seu preço de oferta. Para que um negócio com ativos seja realizado, o comprador tem expectativas de obter ganhos futuros mais elevados que o vendedor.”

A partir desta interação, entre o comprador e o vendedor do ativo terra, que se forma o seu preço, na qual as expectativas com os ganhos futuros da terra serão mensuradas.

Reydon (1992), estabeleceu os determinantes do preço da terra, baseado nas expectativas dos agentes econômicos que tomam decisões em meio a incerteza. Para este autor, o preço da terra é o resultado de quatro variáveis expectativas:

“ $P_t = q - c + l + a$, onde:

q - (quase-rendas) são as rendas produtivas esperadas decorrentes da propriedade da terra. Para o ativo terra o valor deste atributo depende dos ganhos esperados com a produção agrícola e da possibilidade de outros ganhos decorrentes da propriedade da terra, tais como os do crédito ou de subsídios governamentais. O preço da terra tende a crescer na fase ascendente do ciclo por causa deste atributo;

c - (custo de manutenção) são os custos esperados de manter a terra no portfólio do agente, isto é, todos os custos não produtivos da terra assim como: custos de transação, provisão para financiamento se este foi utilizado para a aquisição da terra, impostos e taxas decorrentes da propriedade. Na fase descendente do ciclo, o custo de manutenção tende a se elevar porque as taxa de juros tendem a crescer. Esta elevação das taxas de juros faz com que haja um crescimento na provisão para financiamento, que também é componente de c;

l - (prêmio de liquidez) é a relativa facilidade de vender a terra no futuro e dependente, portanto, das expectativas frente ao futuro. O prêmio pela liquidez cresce à medida que a economia está crescendo e a demanda por ativos de capital cresce. Também pode crescer quando há o crescimento na demanda por outros ativos líquidos que não são tão promissores quanto as da terra;

a - (ganho patrimonial) este fluxo de renda é obtido no momento da venda da terra e depende portanto das condições de mercado. Este atributo é normalmente incluído em q. mas para o caso da terra é importante considerá-lo separadamente pois muitos compradores a adquirem para obter este ganho”.

As expectativas dos agentes sobre os ganhos futuros advindos da terra são as variáveis mais importantes para entender a dinâmica do mercado de terras. São as variáveis (l) e (a), que representam a dimensão não produtiva da demanda de terras e atribuem uma expectativa de valorização (ou não) da renda esperada do ativo terra, independente de seu uso, tornando-a um ativo altamente desejado decorrente da sua valorização por si mesma.

Reydon *et all* (1994:24) analisa as especificidades de cada mercado de terras em relação aos aspectos institucionais macroanalíticos e microanalíticos responsáveis pela formação do preço da terra.

Nas palavras destes autores:

“A questão é que cada mercado de terras, em um momento específico, tem as variáveis com pesos distintos, determinando os preços diferentes. Cada mercado de terras relaciona-se a um momento específico no tempo, a situação e condições econômicas, políticas e sociais específicas, determinadas por condições regionais e nacionais que interagem.”

A determinação dos preços de um mercado de terras também está relacionada com as tendências de preços macro, ou seja, do mercado geral e, ou, com determinantes locais, já que diferentes regiões podem ter preços diferenciados. Assim, o mercado de terras opera em função de expectativas macro e regional, podendo:

“haver fatores locais, que em função de uma conjuntura específica na qual o mercado geral se encontra estável, venham a interferir de forma marcante, às vezes afetando inclusive o mercado geral. Sem uma análise precisa dos mercados locais estas interfaces são difíceis de serem percebidas” (Reydon, 1994: 15).

Os fatores que interferem no preço da terra são: as mudanças na política econômica, na política fundiária, no acesso ou nas regras do crédito rural, na estrutura agrária⁶, em políticas de desapropriação e nas diversas legislações de uso e ocupação do solo. Isto torna o preço da terra flexível de uma região para outra, pois as variáveis que influem diretamente sobre um mercado podem ser secundárias em outro, criando preços particulares de uma região para outra (Reydon, 1992).

As variáveis demográficas podem ter um efeito importante nos preços da terra através de pelo menos dois canais diferentes: a) pela demanda de produtos agrícolas (alimentos); e b) através de demanda de espaço (por exemplo pressão de urbanização) (Reydon, 1992).

Outros fatores são elencados na interferência dos preços das terras. Nas palavras de Reydon & Plata (2000:50):

“A existência de infra-estrutura, na forma de disponibilidade de: água, estradas de acesso, transporte, proximidade do centro de consumo, informações, tem um efeito altista nos preços da terra. Além disso, diminuem a incerteza dos ganhos produtivos da terra e, em muitos casos, respondem pelas diferenças locais dos preços da terra. As Leis de reserva florestal ou de proteção ao meio ambiente, na medida que limitam o uso da terra, criam expectativas baixista nas rendas produtivas fazendo com que o preço da terra como fator de produção agrícola seja reduzido. Porém, os benefícios obtidos pela sociedade pela conservação do meio ambiente são elevados. Na medida que a terra rural seja utilizada em atividades alternativas à agropecuária, por exemplo, turismo ecológico, apareceram expectativas altistas das rendas produtivas.”

⁶ A estrutura agrária de uma região é um fator determinante de seu preço. Numa região onde a terra está em propriedade de poucos, ou seja, sua estrutura é concentrada e o número de negócios é menor, sendo necessária maior quantidade de massa monetária para a aquisição de terras, constituindo-se um mercado fechado e pouco dinâmico. Em regiões onde existem propriedades com pequenos e médios proprietários, a terra é mais líquida, o mercado de terras é mais dinâmico, possibilitando também a venda com um maior preço por hectare (Reydon e Romeiro, 1994).

Já o aumento da demanda por terras rurais ocorre pela abertura de novos mercados, seja no surgimento de um novo produto em locais já explorados, ou no desenvolvimento de novas tecnologias. Quanto aos fatores sobre oferta no mercado de terras, Reydon & Romeiro (1994: 16) apontam as razões em que esta aumenta:

- "a) revenda de parte ou de toda propriedade para a aquisição de áreas maiores em regiões onde o preço seja menor;*
- b) partilha de herança, que leva, às vezes, à venda de partes de propriedades;*
- c) a necessidade de liquidez para o cumprimento de contratos de financiamento;*
- d) instabilidade da garantia à propriedade da terra: devido à emigração ou à efetivação de desapropriações, de reforma agrária, de guerra civil, etc".*

Reydon ressalta que o referencial teórico pós-keynesiano também pode ser utilizado em terras urbanas, sendo necessário, nesse caso, qualificar melhor algumas das variáveis em uso (Reydon, 1992).

Quando se pensa no mercado de terras urbano é preciso qualificar melhor os componentes do preço da terra. Gonçalves (2002) qualificou os atributos que determinam o preço da terra rural na equação de Reydon (1992) da seguinte forma:

“ Em primeiro lugar, as quase-rendas (q) é o valor do aluguel capitalizado até o infinito, pode ser o custo de oportunidade de alugar em outra parte, ou dito de outra forma, de se localizar em outro lugar dentro do município. As quase-rendas são o componente estrutural do preço da terra..

Em segundo lugar, o custo de manutenção (c) aumenta, já que, o IPTU é um imposto mais alto do que o ITR⁷. De fato, ao se comparar o IPTU com o ITR percebe-se que o IPTU tem demonstrado maior “efetividade, demonstrada pelo aumento de seu peso nos orçamentos municipais e pelo seu manejo como instrumento de gestão urbana, principalmente quando associado a gestões de perfil democrático ou a municípios de maior porte” (Moneta, 1996: 32).

Em terceiro lugar, o prêmio de liquidez (l) tem um poderoso incremento quando se trata de terra urbana. A grande liquidez da terra urbana decorre dos volumes razoavelmente pequenos de dinheiro envolvidos nas transações imobiliárias desse tipo de terra. Por outro lado, existe, também, uma maior demanda por terra urbana, pela necessidade de moradia e pelo uso da terra como um duplo ativo – gera quase-rendas ou atua como reserva de valor.

⁷ Para Reydon e Plata (1995:10 e 11, cit. Guedes, 1995:31-32), “a ineficácia do ITR é decorrência do elevado grau da subtributação e da evasão fiscal. A subtributação decorre essencialmente do baixíssimo valor da terra nua declarado, e aceito pelo governo (IBRA/INCRA/Secretaria da Receita Federal), que se constitui na base para o cálculo do imposto, e, ainda, pelos percentuais de área aproveitáveis, bem como pela produtividade obtida nas explorações (ambos declarados pelo proprietário), e as implicações daí decorrentes no Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência na Exploração (GEE), que juntos permitem uma redução no imposto de até 90%”.

Em quarto e último, é preciso dizer que o ganho patrimonial (a) depende das condições de mercado, aumentando quando o mercado está em alta e diminuindo quando este está em baixa. Na terra urbana a mudança das condições de mercados específicos é muito comum. Essas mudanças nas condições dos mercados estão ligadas: a melhoria ou piora da infra-estrutura urbana, por exemplo. Por isso o ganho patrimonial (a) é muito importante na análise do preço da terra urbana.”

No mercado de terras urbano, mais do que no rural, há escassez de oferta, transformando a terra num ativo real dos mais líquidos. Segundo Moneta (1996:13):

“as peculiaridades do mercado fundiário urbano podem ser assim resumidas: forte segmentação da oferta, e da demanda em sub-mercados locais, estratificados por bairros dentro das cidades; alta sensibilidade dos preços da terra à implantação de infra-estrutura urbana e de redes de serviços públicos cuja desigualdade de distribuição espacial reforça as diferenças de preços”.

Outro autor que trata da problemática da terra urbana é Fragomeni (1985) para quem a terra urbana constitui-se no principal “bem de raiz” por ser indestrutível, diferenciável - cada lote tem suas características de paisagem e de proximidade de equipamentos - e escassa. Estas características, segundo o autor, fazem com que a terra urbana permaneça no imaginário nacional como o principal patrimônio familiar, em última instância associada à casa própria. Fragomeni (1985) mostra ainda que a história da evolução urbana dependeu essencialmente do comportamento dos investidores no mercado, principalmente dos especuladores (que estocam o bem) e das alterações no ambiente físico ao redor destas áreas. Portanto, a mercadoria terra urbana é alterada pelo próprio processo especulativo e pela urbanização, sendo ainda possível captar seus valores artificialmente criados por leis e regulamentos de zoneamento, infra-estrutura e localização.

O solo urbano é uma mercadoria

“cujo preço é uma função de seus atributos físicos (tais como declividade de um terreno ou a qualidade da construção) e locacionais (acessibilidade a centros de serviços ou negócios e/ou proximidade a áreas valorizadas da cidade). Como a valorização ou desvalorização de uma região depende dos investimentos públicos e privados naquele espaço, o investimento maciço, alteram substancialmente o mercado imobiliário” (Rolnik,1994:63).

A valorização das terras urbanas realizadas no mercado origina-se de expectativas dos agentes econômicos que são criadas em relação a um certo território. Estas expectativas estão baseadas numa determinada localização do território, que está inserido

numa determinada lei de zoneamento e possui ou possuirá investimentos (públicos ou privados) em infra-estrutura. Estas expectativas, se realizadas, desencadeiam outras formas de incorporação imobiliária, investimentos estes, que são alimentados por novas expectativas de valorização. Esse processo cria valores e está atrelado aos investimentos, na sua maioria estatais, que por sua vez culmina em um processo *de “mais valorização, mais lotes, mais necessidade de investimento, nova valorização”*, gerando um círculo vicioso em que os investimentos são sempre apropriados por uma minoria (Faleiros, 1983: 3).

Este movimento terá suas especificidades na criação de valores conforme o território a ser urbanizado, possuindo um preço de mercado da terra urbana que será expressão da segregação espacial das cidades, determinada pela legislação urbana⁸.

Clichevsky (1982: 35) descreveu esse processo da seguinte forma *“numa sociedade, como a brasileira, em que o solo está apropriado individualmente e funciona um mercado de terras, a população tem condições de ocupar o solo, para organizar seu habitat urbano, segundo sua inserção na estrutura social. Gera-se, então a divisão social do espaço”*.

Isto é facilmente observado na diferenciação das localizações onde se há disputa por melhores condições de moradia, representadas por: 1) infra-estruturas; 2) acessos a outras localidades relevantes para a funcionalidade da vida urbana, como entretenimento, educação e comércio; 3) prestígio social da vizinhança⁹; 4) existência de segurança ao patrimônio; 5) tranqüilidade; 6) áreas verdes; e 7) equipamentos públicos (Ribeiro, 1997; Singer, 1979).

Assim, a terra urbana, inserida nos diversos bairros da cidade, terá um preço diferenciado que se ajustará à demanda dos agentes econômicos que possuem uma certa inserção na sociedade e tenham condições econômicas para pagar o preço do imóvel.

Os preços da terra urbana, determinados pela demanda, garantem um componente diversificado de valorização, seja por estes estarem sujeitos a oscilações violentas, seja pela diferenciação entre os preços, até mesmo em um mesmo bairro.

⁸ O papel estruturador que a legislação possui na valorização dos espaços será discutido no próximo capítulo.

⁹ O prestígio social decorre *“da tendência dos grupos mais ricos de segregar-se do resto da sociedade e da aspiração dos membros da classe média de ascender socialmente”*(Singer, 1979:68)

A divisão econômica e social do espaço urbano é expressa na variação dos preços da terra. Jean-Jacques Granelle (*apud* Ribeiro, 1997:117), afirma que os preços dos terrenos utilizados para moradia variam devido a três conjuntos de fatores:

“a) Fatores de microlocalização, ligados diretamente às condições do meio-ambiente (natural ou construído) com o qual se articula diretamente o terreno, que expressariam a diferença do preço do terreno em relação ao preço médio da zona homogênea da qual fazem parte: fatores físicos, acessibilidade aos serviços locais, meio ambiente natural, vizinhança, elementos que são muito bem explorados na publicidade dos lançamentos imobiliários;

b) Fatores de macrolocalização, que atuam ao nível do conjunto de zona homogênea (que pode ser o bairro) e são responsáveis pela formação de preços da terra diferenciados em cada zona: posição do “bairro” em relação aos vários centros, ligação do bairro com o sistema de transporte, regulamentação urbanística determinando tipos e formas do uso do solo (atividades e gabaritos, por exemplo);

c) Fatores gerais, que influenciam a formação dos preços fundiários no conjunto da cidade: ritmo de crescimento da população, conjuntura de propriedade privada da terra (maior ou menor concentração da propriedade), etc.”

A produção urbana da terra está ligada aos seguintes condicionantes:

“a) condições gerais da economia que tornam rentável o investimento do capital mercantil na circulação da moradia, frente outras formas de investimento; e

b) um rápido crescimento urbano, fruto de um intenso e abrupto processo migratório;

c) um tecido urbano extremamente concentrado, forçando a necessidade de localização da massa trabalhadora em poucas zonas da cidade;

d) a exclusão das massas operárias da propriedade fundiária e imobiliária; e

e) a tolerância do Estado, enquanto representante do conjunto dos interesses dominantes, quanto às condições de habitação da classe operária” Ribeiro (1997: 154 e 155).

Portanto, o desenvolvimento urbano é o resultado da relação existente entre o mercado de terras e o próprio processo de estruturação da cidade, onde esta

“... se constitui, em si mesma, o lugar de um processo de valorização. Sua materialidade é formada pela justaposição de áreas diferentemente equipadas, desde as realizações mais recentes, aptas aos usos mais eficazes de atividades modernas, até o que resta do passado mais remoto, onde se instalam usos menos rentáveis” (Santos, 1994:129).

O processo de valorização do espaço realiza-se através de organizações sociais engendradas por diversos atores, que demandam e ofertam espaços.

O mercado imobiliário é formado, segundo Ribeiro (1997: 41), pelo “... proprietário da terra, o incorporador, o construtor, o financiador e o investidor

imobiliário”. Estes agentes formam organizações e cada um deles possui uma função para valorizar o espaço.

Ribeiro (1997), analisando a produção de moradias, evidenciou duas dificuldades enfrentadas pelo setor imobiliário para recuperar o capital investido. A primeira relaciona-se com o momento de realização do capital-mercadoria, ou seja, o “problema da demanda solvável”. Para Ribeiro (1997: 89/90)

“problema de solvabilidade” é definido pelo alto valor relativo de mercadoria moradia, comparativamente ao poder de compra do conjunto da população”. A segunda dificuldade “...coloca-se ao nível de transformação do capital-dinheiro em capital-mercadoria: trata-se do “problema fundiário”. Este representa o monopólio do uso da terra desfrutado pelos proprietários de terra. Para Ribeiro (1997: 85/87) o monopólio “sobre uma condição não-reprodutível, permite ao seu titular exercer um poder de tributação sobre a produção, circulação e o consumo das mercadorias, participando assim da distribuição da mais-valia, sem nada contribuir para a sua geração e realização”. As conseqüências do “problema fundiário” “é que a produção da moradia será necessariamente descontínua no tempo e no espaço, tornando-se extremamente difícil a aplicação permanente de capitais na construção e, conseqüentemente, a adoção de métodos industriais” (Ribeiro, 1997: 89).

É neste contexto, para solução do “problema fundiário” que,

“um outro agente social, que não sendo o capital produtivo, exercerá um papel de comando da produção, uma vez que controlará uma das condições fundamentais da reprodução do capital. Trata-se do agente juridicamente denominado incorporador, cuja função econômica será a criação da condição: “disponibilidade de terrenos construtíveis”.

O incorporador é responsável pelas atividades de:

- a) concepção e estruturação do empreendimento (aspectos técnicos, legais , físicos, econômicos, financeiros, operacionais, etc.)*
- b) análise da situação do mercado;*
- c) escolha do terreno e sua valorização para a compra;*
- d) mobilização de capital necessário à operação obtenção do financiamento para o consumo final, obtenção do financiamento para construção;*
- e) contratação dos projetos de arquitetura e engenharia e suas respectivas aprovações;*
- f) contratação da urbanização (caso seja necessário);*
- g) promoção e venda das unidades habitacionais;*
- h) contratação dos promotores;*
- i) fiscalização da execução dos serviços;*
- j) entrega das unidades, responsabilidades finais pelo empreendimento e individualização das propriedades, concomitantemente com a efetivação do financiamento ao adquirente, através de hipotecas, cauções de contratos de venda e quitações de crédito;*
- k) provimento (em combinação com os agentes financeiros) da administração jurídica dos contratos garantidores dos empréstimos até sua liquidação”.*

A gênese do capital imobiliário ocorre na esfera da circulação com o controle da propriedade e/ou de um capital mercantil na procura de grandes, rápidos e seguros investimentos (Ribeiro, 1997). Desta forma, este é o agente “*iniciador e organizador do processo de produção da moradia*” (Ribeiro, 1997: 93), diferenciando-se de um simples agente do capital comercial - que “*ao adquirir o terreno, ele assume também o controle sobre uma condição que permite o surgimento de um sobrelucro de localização: a transformação do uso do solo*” (Ribeiro, 1997: 98).

Como o objetivo desta dissertação é analisar o estudo do mercado informal, mais precisamente a incorporação dos loteamentos clandestinos em áreas de proteção dos mananciais, será discutida somente a relação conceitual existente entre aqueles agentes. Não será objeto de análise o processo de circulação de capital no setor imobiliário formal¹⁰, visto que as relações capitalistas de produção de moradias são diferenciadas entre ambos setores.

No mercado imobiliário informal as relações de produção do espaço serão estritamente mercantis pois referem-se a “*produção de mercadorias subordinadas à circulação, onde a valorização do capital aparece na esfera da circulação*” (Smith, 1990), ou seja, a valorização do capital aparecerá na compra da terra com *status* jurídicos de rurais e a sua transformação na venda para os usos urbanos.

Assim, no decorrer deste trabalho, o incorporador será denominado como loteador, pois este é um agente do capital comercial e não do capital imobiliário, atuando simplesmente no controle sobre a transformação do uso de solo de rural para urbano, dada as características periurbanas da localização. O loteador assume todas as funções descritas por Ribeiro (1997), com exceção daquelas relacionadas ao mercado imobiliário formal: construção de casas (estas são auto-construídas pelos moradores), aprovação dos projetos de engenharia (as ocupações no mercado informal são clandestinas) e financiamento junto ao setor financeiro (as transações ocorrem a margem do setor financeiro).

¹⁰Sobre o tema a respeito da dinâmica imobiliária, a partir da reprodução do capital neste “setor tema”, ver os textos de Topalov (1979, 1984) e Ribeiro & Azevedo (1996). Já o texto de Lessa e Dain (1984), aponta para o caráter político, do setor imobiliário entre os interesses do capital local e os do Estado, formando o pacto denominado “sagrada aliança”.

A atuação do loteador na valorização das terras nas áreas de mananciais, associada com outros atores, para implementar o loteamento clandestino, será descrita no item 4 deste trabalho.

Dessa forma, o mercado imobiliário reduz-se ao mercado das terras, visto que as moradias são auto-construídas. Nos dizeres de Maricato “... *a moradia é obtida por meio de expedientes de subsistência. Trata-se de uma mercadoria que não é produzida via processo de trabalho, marcada por relações capitalistas*” (Maricato, 2001).

Após as análises teóricas sobre as instituições e os determinantes do preço da terra rural e urbana, no próximo capítulo será discutida a formação do ambiente institucional no Brasil, responsável pela regulação do mercado de terras rurais e urbanas.

INTRODUÇÃO

As instituições que regulam o jogo econômico e formam um ambiente institucional, no qual atuarão as organizações, não podem ser analisadas sem um estudo histórico que possibilite entender como ocorrem as relações entre a regulação da terra e os interesses envolvidos na apropriação do espaço.

O aparato institucional que possibilitou a regulação das terras no Brasil, inseridas no sistema de mercado, teve início com a promulgação da Lei de Terras em 1850. Essa legislação, ao instituir os parâmetros para o funcionamento do mercado de terras, propiciou condições de valorização destas.

Porém, essa legislação não estabeleceu, devido aos interesses econômicos e políticos, um aparato institucional regulatório que permitiria ao Estado o controle fundiário de suas terras e de particulares, ocasionando diversos problemas crônicos na ocupação das terras urbanas e rurais, que tinham como pano de fundo o interesse das organizações em valorizarem ao máximo a terra, contrariando sua função ambiental e social.

O processo de urbanização foi marcado fortemente pela Lei de Terras, entendida no seu aspecto principal que é construção de instituições formais, que são frágeis ao regularem o uso e a ocupação do solo, possibilitando que a regulação fundiária seja estabelecida por instituições informais de acesso à terra e que não possibilitam ao Estado o conhecimento e controle das ocupações.

Esta fragilidade deve ser entendida no papel estruturador que a legislação urbanística possui, na organização espacial da cidade, que é o de segregar territórios para a valorização do solo. Esta segregação, imposta pela legislação, divide a cidade em oficial e ilegal, na qual a valorização destes dois espaços ocorrem de forma antagônica, mas entre aspectos complementares.

Na cidade oficial, a valorização do espaço ocorreu nas áreas urbanas em decorrência da formulação de padrões e normas estabelecidos pelas leis de uso e ocupação do solo, conformando as instituições formais.

Na cidade ilegal, existirá a outra face desta mesma legislação, que é o seu contrário, ou seja, a construção de assentamentos urbanos em total desobediência a qualquer regulação do solo, seja em relação as suas normas e padrões de uso e ocupação, seja pelo direito de propriedade reconhecido pelo Estado, conformando territórios irregulares e clandestinos, localizados nas áreas periféricas da cidade.

O objetivo deste capítulo é mostrar como foi organizado o ambiente institucional responsável pela regulação das terras no Brasil e, em especial, a regulação urbanística da cidade de São Paulo. Para tanto, este capítulo está organizado na seguinte ordem: no primeiro item, dedica-se ao marco da regulação das terras no Brasil, a Lei de Terras de 1850. O segundo item faz uma breve análise sobre as relações existentes entre a legislação de uso e ocupação do solo, a cidade oficial e ilegal e a valorização dos espaços.

O terceiro item dedica-se a esclarecer as contradições entre a lei e a concretização do seu contrário – a expansão da periferia dos centros urbanos, baseadas nos loteamentos clandestinos/irregulares para a população de baixa renda no município de São Paulo. Este item se baseia principalmente no trabalho de Grostein (1987), que mostra a evolução histórica da legislação urbana, resgatando elementos importantes que evidenciam: 1) a omissão do Estado em construir instituições formais capazes de controlar as ocupações do solo realizadas pela população de baixa renda; 2) o crescimento da periferia urbana, que ocorreu através da iniciativa privada, ou seja, do loteador, sem regulação e reconhecimento do Estado; e 3) as contradições da evolução da legislação, no sentido de aperfeiçoar seus instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano (sendo que alguns destes instrumentos são para coibir os loteamentos clandestinos/irregulares), ao mesmo tempo em que o Estado adota políticas de anistia e regularização destes assentamentos.

Esta contradição foi denominada por Rolnick (1997) como pacto territorial firmado entre o Estado e as classes populares,

“...no qual a ilegalidade era tolerada para poder ser posteriormente negociada pelo Estado. Uma das condições para que esse pacto pudesse ocorrer era o Estado assumir o papel de provedor e os habitantes do território ilegal, de devedores de um favor do Estado, já que do ponto de vista estritamente legal ali caberiam punições, e não responsabilidades e direitos. O pacto com a periferia consolidou-se no contexto de redemocratização, no qual melhorias urbanas se transformaram em votos e lideranças de bairro em cabos eleitorais” (Rolnik, 1997:204).

O quarto item dedica-se às considerações finais, procurando mostrar que o processo de urbanização periférica, caracterizou-se pela construção de assentamentos populares em desacordo com as instituições formais vigentes, decorrentes de uma organização de interesses que envolvem os loteadores, o setor público e as populações de baixa renda. Essa organização se justifica, por um lado, pela inexistência de políticas habitacionais, pela barganha política por votos e pela especulação com as terras; e de outro, pela demanda de terra para a moradia da população de baixa renda.

2.1 - A LEI DE TERRAS E A (DES)REGULAÇÃO INSTITUCIONAL DO CONTROLE FUNDIÁRIO NO BRASIL

A propriedade privada da terra no Brasil somente foi estabelecido em 1850, com a promulgação da Lei de Terras. Esta legislação pode ser entendida como a base sobre a qual se formou o aparato regulatório da regulação das terras, sendo que esta somente seria adquirida através da compra, constituindo, desta forma, os mercados de terras rurais e urbanos no Brasil. Assim, a lei de terras de 1850 *“continuou por muitos anos fornecendo os parâmetros dentro dos quais se processou a regulação da propriedade da terra. A constituição da moderna propriedade territorial deu-se, portanto, nos marcos estabelecidos (e adaptados) pela lei de 1850”* (Silva, 1996: 343).

A Lei de Terras brasileira tinha como base duas ordens de fatores que se relacionavam: a transição do trabalho escravo para o trabalho livre e a obrigatoriedade da obtenção de terras do Estado (chamadas de devolutas), através da compra do imóvel constituindo a propriedade privada. Ao criar condições para que a terra fosse acessível apenas àqueles com recursos financeiros, iniciava-se a proletarização dos imigrantes e ex-escravos. Os esforços para promover a colonização somente seriam válidos a partir de uma legislação que criasse barreiras para que o imigrante viesse a ser proprietário e produzisse para sua subsistência. Martins (1998: 32) sintetiza em poucas palavras esta

idéia: “*num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa*”.

A Lei de Terras possibilitou que a propriedade privada da terra passasse “*a contar com o respaldo estatal para amparar sua legitimação*” (Smith, 1990: 350), além de garantir à terra a capacidade de substituir o que antes representava o escravo - “*como mercadoria e capital imobilizado*” (Silva, 1996:124). A terra passou então a ter um estatuto jurídico no qual poderia ser hipotecada, servindo de garantia para a contratação de empréstimos bancários.

Um dos fatores mais importantes da Lei de Terras seria a demarcação das terras devolutas, o que garantiria ao Estado o financiamento da imigração, a partir da renda obtida com a venda dessas terras (Silva, 1996:124).

Para cumprir os objetivos da Lei de Terras, seria fundamental extinguir a possibilidade de ocupação das terras públicas através da posse. Para tanto, essa legislação tinha como intenção revalidar as posses anteriores à 1850, garantindo a propriedade de terras aos particulares. Com isso visava não só regularizar as posses existentes, como também legalizar sua transmissão, sob a forma de compra e venda. Ao cadastrar e conceder os títulos de propriedade aos particulares, o Estado teria condições de ter conhecimento, por exclusão, de suas terras. Esse processo teria que ser acompanhado por um efetivo cadastro de imóveis do qual seria a base, futuramente, para as demais instituições reguladoras da terra: tributação da propriedade, legislação e fiscalização.

Contudo, esse objetivo não foi atingido e até os dias atuais, o Estado não possui um cadastro efetivo¹¹ que permita reconhecer as terras de sua propriedade repercutindo nos diversos problemas fundiários, entre estes, a crescente privatização das terras devolutas, resultante da falta de demarcação e controle das terras estatais e privadas.

¹¹ No Governo Fernando Henrique Cardoso, foi promulgada uma legislação – a Lei n° 10.267/2001, que estabelece normas para elaborar o Cadastro Nacional de Registro de Imóveis (CNRI). Este cadastro de imóveis tem como objetivo relacionar a área física com a validade do título de propriedade, registrado no cartório. Esta legislação foi regulamentada pelo decreto n° 4.449/2002 e as portarias n°558/1999 e n° 596/2001), que também são iniciativas do setor público em conferir a validade dos títulos de propriedade dos imóveis. A expectativa da União é reaver 90 milhões de hectares que serão objetos de futuras políticas fundiárias, entre elas, a reforma agrária. Para maiores informações ver: Reydon, Bastiaan P.; Bueno, Ana Karina S.; Tiozo, Carla (2004).

Como entender a falta de controle e conhecimento pelo Estado sobre propriedades privadas e estatais das terras no Brasil? Quais interesses estavam envolvidos ao possibilitar que as leis não vigorem ou sejam elaboradas com este viés? Qual a repercussão deste fato até os dias atuais?

Para responder essas questões é necessário discorrer sobre as instituições criadas para regulação das terras e os interesses políticos e econômicos dos donos de terras envolvidos nesta não regulação.

A Lei de Terras foi a primeira instituição a estabelecer os procedimentos operacionais que deveriam ser seguidos para que as terras concedidas pela Coroa, na época das Sesmarias, e as posses ocupadas sem nenhum registro, fossem transformadas em propriedades.

Como forma de titularidade da terra pelos particulares, essa legislação instituiu um tipo de registro fundiário, escrito de próprio punho e em duas vias, que deveria ser entregue ao padre da paróquia, conhecido com Registro Paroquial. No entanto, este registro não orientava sobre a forma da descrição das glebas. As descrições não se baseavam em qualquer tipo levantamento topográfico e nem mesmo as paróquias tinham mapas cartográficos de suas circunscrições territoriais, sendo impossível localizar a área das terras declarada em um mapa cartográfico. Assim, as descrições dos domínios da propriedade baseavam-se em marcos instáveis, como nome de vizinhos e acidentes geográficos (Imparato, 2003).

Os registros dos títulos, inicialmente anotados pelos vigários, foram se aperfeiçoando para o sistema dos Cartórios de Registros de Imóveis, através das várias instituições que regulamentaram os registros de propriedades das terras. Porém, neste percurso, estes documentos continuaram confirmando o descaso em relação às demarcações de titularidade da terra, sem a necessária vinculação com o mapa cartográfico da região. Da mesma forma foi com a lei nº 1.237/1864, com o registro de Torrens de 1890, com os regulamentos que se seguiram após a Proclamação da República, com o Código Civil e a Lei Federal nº6.015, Leis dos Registros Públicos de 1973 (Imparato, 2003).

Mas o que justifica a tolerância das instituições, que estabeleciam normas para os registros da propriedade privada, em não formularem um registro com a devida a demarcação das terras?

A maior resistência à aplicação da Lei de Terras partiu dos grandes proprietários rurais. Ao inviabilizarem a demarcação de suas terras, firmando definitivamente seus direitos de propriedade, ficavam possibilitados de “legalmente” manter reservas de terra devolutas ou de outrem, para apropriação futura, aumentando, desta forma, o perímetro de suas propriedades. Em outras palavras, como os fazendeiros não registravam as demarcações de suas propriedades e tinham condições jurídicas de adquirirem as posses de outrem e/ou privatizarem as terras devolutas, legalizavam posteriormente estas terras, com o registro em Cartório, como se fossem de sua propriedade.

Conseqüentemente, o Estado não conseguiu, até os dias atuais, definir suas terras por exclusão e ter o controle sobre estas e as de particulares. Holston, que é um autor que estuda esta problemática fundiária a partir das terras urbanas, também percebe o papel da Lei de Terras, narrando com precisão este processo:

“É importante acrescentar que essa relação se cristalizou no começo da colonização brasileira como uma estratégia das elites fundiárias e dos especuladores imobiliários, que dela se serviram para arrancar ganhos incalculáveis. Durante séculos eles a usaram não somente para ampliar seus negócios comerciais, mas também para consolidar uma enorme concentração de propriedades”. “... a lei de terras brasileira foi montada para ser cúmplice dessa prática, e não um obstáculo a ela. Assim, por toda parte no Brasil, e especialmente entre as melhores famílias, encontramos propriedades que, apesar de serem legalmente aceitas, são no fundo, usurpações legalizadas” (Holston, 1993:71).

A fragilidade da regulação das terras no Brasil, datadas desde a Lei de Terras, se originou da maneira como foram organizadas as instituições formais responsáveis pela regulação da propriedade. Estas não demarcaram as terras privadas, possibilitando a crescente privatização das terras públicas. Nas palavras de Holston:

“Esses invasores da elite assim consagraram uma estratégia fundamental e duradoura de aquisição da terra no Brasil: como a usurpação geralmente dava início à legalização, elas confirmaram a invasão da terra como uma maneira segura de obter direitos legais de propriedade” (Holston,1993:83).

A necessidade de se registrar a propriedade nos cartórios, certifica a legalidade ao imóvel sem que haja qualquer mecanismo que garanta isto. Existem muitos relatos de

falsificação de título de propriedade nos cartórios, de áreas inexistentes que possuem muitos donos, etc.

Silva mostrou esse processo de falsificação desde o início da Lei de Terras. Nas palavras da autora: “*A partir de 1864 foi instituída a transcrição do título de domínio em cartório, o que tornou mais difícil aos grileiros obterem uma ante-data nos livros, por isso eles falsificavam documentos com data entre 1856 e 1864*” (Silva, 1996:165). A falsificação de propriedades nos cartórios ainda é comum e generalizada na realidade fundiária brasileira.

A cultura da posse para a posterior titulação da propriedade privada da terra, os conflitos de titularidade, de demarcação de terras exacerbaram o coronelismo e passaram a ser prática comum entre os agentes econômicos. São muitos os relatos sobre a sobretitularização de terras registradas em Cartório, invasões de terras públicas e/ou privadas, sem contar com os infindáveis processos de usucapião.

A literatura acadêmica narra vários relatos empíricos que descreveram os problemas fundiários decorrentes das instituições formalizadas desde a Lei de Terras.

Nas cidades, “*a ausência de vínculo entre o título de propriedade e sua representação na cartografia urbana permite todo o tipo de parcelamento ilegal do solo. A ausência de vínculo entre o título registrado e sua representação gráfica no espaço urbano favorece especialmente a grilagem de terras*” (Imparato, 2003:380).

Holston (1993), analisou o loteamento do Jardim das Camélias, na periferia de São Paulo, que foi objeto de longas disputas judiciais entre diversos proprietários. O autor descobriu que, na realidade, aquela propriedade era um apossamento de uma reserva indígena. Após ter sido ocupada e legalizada por diferentes grileiros, foi loteada e os problemas jurídicos ficaram para os compradores de lotes que não obtiveram os títulos de propriedade dos lotes a que tinham direito. Aquela situação, que perdurou por muitos anos, foi apenas parcialmente solucionada após inúmeros acordos entre a associação de moradores do bairro, novos moradores e grileiros.

Imparato (2003) narrou os conflitos de títulos de propriedade e demarcação de terras de loteamentos na zona leste do município de São Paulo, onde, de forma semelhante à relatada por Holston, os compradores dos lotes ficaram com o ônus sem

conseguirem o título de propriedade do lote, enquanto grileiros especularam com a terra, auferindo ganhos monetários. A autora explica que:

“os litígios entre os atores estatais e particulares sobre as terras da zona leste, até hoje, não conseguiram deslindar as questões dominiais sobre a região. Lá se sobrepõem títulos de domínio, originados em concessão de uso mais antigas e mais recentes, dos quais derivam nebulosos títulos de propriedade. Desta forma, os conflitos perpetuaram-se ao longo dos séculos, diante da ausência de mapas cadastrais em nossos cartório de Registros de Imóveis, o que deixa o Poder Judiciário sem instrumentos adequados para resolvê-los” (Imparato,2003:390).

Diversos relatos sobre especulação de terras são encontrados no texto de Reydon, onde o autor narra como *“o processo de ocupação do Brasil passou por diversos processos nos quais a especulação com terras cumpriu um papel decisivo”* (Reydon, 2004:25). O objetivo desse autor

“... é mostrar que parte significativa de problemas crônicos sobre o uso e a ocupação do solo rural e urbano na realidade brasileira, decorre da falta de regulação nestes mercados. E esta falta de regulação, efetiva e não de regras, decorre e é determinada pelas possibilidades de se especular com terras - isto é, ganhar dinheiro com a compra, manutenção e posterior revenda de terras em qualquer de suas formas.”

Um estudo significativo, que mostra a fragilidade institucional da propriedade de terra no Brasil, foi realizado por Sabbato (2001) - na análise dos resultados da Portaria nº 588/99. Esta portaria teve como objetivo o recadastramento de imóveis cuja área total fosse igual ou superior a 10.000 ha em todo o país. Na análise dos resultados deste recadastramento, Sabbato (2001) identificou as seguintes formas de grilagem:

- i) existência de áreas griladas entre si, ou seja, a existência de multiplicidade de títulos e registros forjados relativos à mesma área;
- ii) existência de áreas griladas com terras públicas, reservas florestais e reservas indígenas, principalmente nas regiões Norte e Centro-Oeste;
- iii) existência de grilagem apenas no “papel”, isso devido ao fato de que a documentação, sem comprovação, era suficiente para a obtenção de empréstimos bancários;
- iv) existência de terras griladas em áreas que, devido a questões ambientais, de infra-estrutura ou de acesso, não são propícias à assentamentos de reforma agrária;

v) existência de inconsistências no Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA, resultando na duplicação do imóvel, ou seja, a atribuição de dois códigos distintos para uma mesma área.

Segundo os estudos de Sabbato (2001), 1.438 imóveis não responderam à notificação da Portaria 558/1999, o que corresponde a 46 milhões de hectares, correspondendo a 31,8% dos imóveis notificados e a 40,5% da área total notificada. O autor mostra, em seu documento, os imóveis suspeitos de grilagem segundo a região e que, na região Norte, 33,3% dos imóveis e 52,9% da área observada são suspeitos de grilagem.

A história da apropriação e regulação das terras no Brasil, mostra que a situação “...de descontrole é mantida, principalmente pela de “falta de recursos”, como parte da estrutura institucional de sustentação do peculiar processo de acumulação de capital no Brasil” (Bataglia, 1995: sumário).

A situação de descontrole é descrita para Bataglia (1995) pela:

“... falta de cartografia básica, falta de um sistema viável de controle do parcelamento do solo, legislação confusa e de aplicação inviável, cadastro imobiliário mantido exclusivamente pelo setor de Finanças e ausente ou inoperante no setor de planejamento. Estes problemas não são resolvidos porque são parte de uma estrutura jurídica e institucional organizada exatamente para mantê-los “ (Bataglia, 1995:14).

O descontrole fundiário institucionalizado pelo Estado foi instituído na Lei de Terras de 1850 e pode ser generalizada para as demais regulações estatais da terra, que promove o conflito e a convivência entre legal e o ilegal. Como bem mostra Holston (1993:68) :

“a lei de terras no Brasil promove conflito, e não soluções, porque estabelece os termos através dos quais a grilagem é legalizada de maneira consistente. É, por isso, um instrumento de desordem calculada, através do qual práticas ilegais produzem lei, e soluções extralegais são introduzidas clandestinamente no processo judicial. Nesse contexto repleto de paradoxos, a lei é um instrumento de manipulação, complicação, estratégia e violência, através do qual todas as partes envolvidas – dominadoras ou subalternas, o público e o privado – fazem valer seu interesses. A lei define, portanto, a arena de conflito na qual as distinções entre o legal e o ilegal são temporárias e sua relação é instável”.

No Brasil, a apropriação das terras, tanto para os usos urbanos como para os rurais, têm ocorrido pela ocupação real (posse) e pela propriedade legal, repercutindo na

convivência entre uma ocupação formalizada pelas instituições formais e uma ocupação informal, baseada na posse da terra. Esta última sustenta-se a partir do entendimento de que o direito à terra está diretamente ligado à sua efetiva utilização, remontando, desta forma, a própria ordem jurídica da propriedade baseada no título da terra. Este é o padrão dual (posse versus propriedade) (Rolnik, 1997) de ordens em permanente tensão que marcará a história fundiária brasileira.

No processo de formação e desenvolvimento urbano, esse padrão dual, herança da Lei de Terras, será bem delineado, onde, de um lado, existe a cidade oficial, regulada através das instituições formais, apresentando as devidas definições dos direitos de propriedade e a obediência às leis que organizam e controlam o espaço, e, de outro, a cidade clandestina, onde o acesso a terra ocorre através da posse da terra totalmente à margem da legislação formal e organizada através das instituições informais, onde o descontrole fundiário é a regra.

Em ambas cidades, a legal e a ilegal, as instituições formais e informais cumprem uma função importante relacionada com a valorização e estruturação do espaço. Estes aspectos serão retomados no próximo item deste capítulo.

2.2 - A CIDADE OFICIAL E A CIDADE CLANDESTINA: A REGULAÇÃO E A DESREGULAÇÃO DO SOLO URBANO COMO INSTRUMENTOS DA VALORIZAÇÃO

O desenvolvimento urbano das metrópoles periféricas é caracterizado pela segregação espacial e exclusão social decorrentes de um padrão de desenvolvimento econômico excludente, que beneficia a minoria rica da população com espaços privilegiados pela localização, infra-estrutura e equipamentos públicos organizados pela regulação estatal (Maricato; 1996).

À margem e distante deste território regulado pelo Estado formou-se um outro território que é a materialização da exclusão social onde reside a maioria da população¹² com menores recursos, localizados espacialmente distantes do centro urbano, em áreas suburbanas ou rurais da cidade, carentes de infra-estrutura, equipamentos públicos e

¹² Estima-se que “entre 40 a 70% da população urbana nas grandes cidades em países em desenvolvimento está vivendo ilegalmente, sendo que tais índices chegam a 80% em alguns casos. Dados recentes dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro têm reconhecido que pelo menos 50% da sua população vive ilegalmente” (Fernandes, 2003:174).

totalmente organizadas em desacordo com os padrões urbanísticos prescritos na legislação.

A contradição destes dois territórios é expressa no papel estruturador que a legislação urbanística possui na organização espacial das cidades, na medida em que legislou baseada na homogeneidade de um padrão de ocupação para as classes com maiores recursos, que ocupam as áreas mais valorizadas da cidade e inseridas no mercado imobiliário formal, negando os demais usos da cidade que, por não se adequarem a este tipo de ocupação denominado na legislação, são considerados clandestinos e irregulares.

Os assentamentos clandestinos possuem uma outra face da legislação que reforça ainda mais a segregação e exclusão social: a lei desobriga o Estado de implantar a infraestrutura urbana e equipamentos públicos, já que os assentamentos populares não obedecem a legislação. Desta forma, o Estado está respaldado pela legislação em não atender as demandas das classes menos favorecidas pela urbanização, reforçando ainda mais a lógica da exclusão social e territorial.

O desenvolvimento das cidades mostra que a legalidade urbana foi construída a partir de um padrão caracterizado pelos lotes grandes, com recuos laterais e frontais, o que genericamente correspondia ao modo de vida das elites que podem pagar um preço elevado pela mercadoria moradia, permitindo um alto retorno do investimento, mesmo considerando o baixíssimo rendimento do lote (Rolnick,1997).

As áreas que seguem o destino da valorização possuem direito de propriedade bem definido e conformam as terras de grandes proprietários de terras que possuem uma forte articulação política com os setores públicos e demais capitais privados (Rolnick,1997; Santos, 2002).

Cabe ao setor público a gestão dessa organização dos atores através da legislação que determinará o espaço a ser valorizado, garantido pelo elevado preço do solo, e a rentabilidade dos capitais aplicados.

A literatura sobre o desenvolvimento urbano mostra claramente como foi gestada a organização espacial de importantes cidades brasileiras¹³, apresentando como as leis estabelecidas inicialmente perpetuaram-se para cumprir o papel de segregação da cidade, valorizando e protegendo o espaço para as elites, ao impedir e expulsar a população

¹³ Fridman (1991); Santos (2002) e Miranda (2002); Grostein (1987); Rolnick (1997) .

pobre do acesso às áreas centrais e valorizadas pela localização, infra-estrutura e equipamentos públicos e serviços urbanos.

Para ilustrar a afirmação anterior, a citação de Santos (2002:163), que analisa o desenvolvimento da cidade de Campinas, mostra perfeitamente a articulação e o envolvimento entre estes agentes na especulação com o espaço urbano, desde o início da criação desta cidade:

“O fazendeiro agora também poderia ser capitalista, comerciante, banqueiro, e manter suas grandes propriedades agrícolas orbitando ao redor do centro da cidade, capitalizando materialmente por eles mesmos. Ora, empresas privadas, dirigidas pela mesma fração da elite de parentelas, baronato e coronelismo, concessionárias de privilégios para a realização de obras e serviços de água e saneamento, iluminação e transporte elétrico configurariam a reforma da cidade de acordo com os interesses capitalistas de localização de suas próprias propriedades”.

Para Santos (2002:306),

“... trocas políticas e negócios urbanos, interessantes às frações de capital local voltadas para a produção, apropriação e consumo do espaço, notadamente aquelas de caráter especulativo imobiliário...” [sempre existiram, sendo que] “...a alavancagem do mecanismo de especulação imobiliária em marcha, passava pelo direcionamento desta urbanização através de alterações legais na sua condução institucional e na própria reorganização da estrutura funcional do poder público.”

A relação entre os atores na valorização do espaço foi, e é, a fórmula do desenvolvimento das cidades oficiais, ao organizarem uma estratégia e contratos bem definidos, que garantem a valorização do espaço urbano, para todos os participantes do investimento, perpetuando territórios como o local garantido pelas valorizações presentes e futuras. O exemplo narrado por Rolnik (1997), na cidade de São Paulo, mostra claramente como se organizam estes interesses:

“Ao contrário da cidade irregular, a característica mais marcante da relação entre o território e a lei, neste caso, é a de perpetuar o tipo de contrato comercial estabelecido entre as partes quando do empreendimento. Essa é a condição para que os altos investimentos feitos nesses locais possam proporcionar rendimentos num horizonte longínquo, sem que o empreendimento corra o risco a que seus incorporadores não desejam se submeter. O exemplo mais emblemático desse modelo foram os empreendimentos da City Improvements Co., quando um grande investimento privado fez uso de uma articulação profissionalmente montada com os cabeças das concessionárias de serviços e os governos em seus vários níveis. Através da legislação urbana, garantiu-se que esse conjunto impressionante de investimentos pudesse ser usufruído por uma parcela pequena, porém poderosa, dos habitantes da cidade” (Rolnik, 1997: 188).

No município de São Paulo, desde o início do século as instituições formais foram funcionais para a segregação espacial nesta cidade, pois, ao mesmo tempo em que reservava os locais e disciplinava os padrões de construção e ocupação para serem valorizados pelo capital imobiliário (impedindo por lei certos padrões de ocupações, como as vilas operárias e cortiços nestas áreas), permitia a ocupação sem regulação das classes pobres para a periferia da cidade, mas especificadamente na zona rural. No entanto, essas ocupações não obedeciam nenhum padrão urbanístico, além ser questionada a competência do poder municipal de controle do espaço sobre estas áreas, justificando a não intervenção e o descompromisso em instalar infra-estrutura urbana devido a desobediência aos padrões de uso e ocupação do solo firmados na legislação.

A legislação é o instrumento normativo utilizado pelo Estado para construir o zoneamento do território da cidade pois ao

“ mesmo tempo em que a lei alinhavou os territórios da riqueza, delimitou também aqueles onde deveria se instalar a pobreza. O movimento, desde seu nascimento é centrífugo, ou seja, delimita as bordas da zona urbana, ou mesmo a zona rural como local onde deveria se alojar. Diga-se de passagem que a lógica de destinar as lonjuras para os pobres, assim como a de proteger os bairros exclusivos dos ricos, atravessou incólume, nosso século” (Rolnik, 1997: 47).

Assim, as ocupações da classe trabalhadora nasceram clandestinas. Grostein narrou como ocorria este processo de segregação e exclusão determinado pela lei - desde o início do século passado, no município de São Paulo - que ao legislar sobre os assentamentos das classes com maiores recursos o direito ao urbano, excluiu todos os demais assentamentos para as outras classes sociais:

“A legislação urbana de uso e ocupação do solo foi, desse modo, um dos instrumentos que contribuíram para reforçar a segregação na sua componente espacial. A diferença de tratamentos dados pelo poder público às áreas centrais e periféricas já teve seu contorno neste início do século.

Para empreendimentos nas áreas de melhor acesso ao centro, os loteadores ou empreendedores imobiliários criavam instrumentos legais com exigências mais rigorosas do que as existentes para o conjunto da cidade, ampliando com isso as restrições ao parcelamento do solo e à ocupação dos lotes, garantindo assim uma ocupação diferenciada nesses bairros, assegurada principalmente pelo valor que a terra urbana passou a incorporar, resultante das condições em que se dava o empreendimento e do acesso potencial aos serviços públicos, existentes ou futuros.

Entretanto, nas áreas suburbanas e periféricas, onde freqüentemente se abriam arruamentos sem mesmo terem um plano de loteamento ou qualquer preocupação com as condições topográficas locais, procedia-se de forma oposta. As leis existentes por não contemplarem o traçado urbanístico das ruas, não garantiam a qualidade do assentamento e, além do mais, tinham sua aplicação questionada quando na área rural. Questionava-se a competência do poder de controle do município sobre essas áreas por serem rurais” Grostein (1987:74/75).

Portanto, à margem do paradigma da legalidade foram gestados diferentes territórios que se adequavam às estratégias de inserção no mercado informal dos diferentes grupos sociais que habitavam a cidade, estabelecendo-se “...*alternativas de localização para as diferentes faixas de poder aquisitivo presentes na cidade, ao mesmo tempo em que garantia a rentabilidade do investimento imobiliário independentemente da faixa de renda a que se destinava*” (Rolnik, 1997: 145).

Formou-se uma diversidade de bairros inteiros sem, no entanto, serem reconhecidos como parte da cidade oficial, por não se adequarem à lei, desobrigava o Estado de investir em infra-estrutura urbana (Grostein, 1987; Rolnik, 1997; Maricato, 1996).

Os territórios das classes populares, que se formaram nas cidades, caracterizavam-se pela “...*configuração urbanística considerada promíscua, indisciplinada e desregrada, ou seja, espaço sem lei, marginal*” (Rolnik, 1997: 145/146).

A diversidade do território ilegal, fruto da permissão estatal, configurou-se como um sistema de *laissez-faire* (Maricato, 2000), que tem a sua lógica fundada na máxima rentabilidade do empreendimento imobiliário, ou seja, que a terra pudesse ser ocupada com intensidade e densidade construtivas (fora do padrão especificado na legislação), o mínimo de infra-estrutura e uma localização distante da cidade, principalmente nas áreas rurais, que possuem um preço baixo da terra. Nas localizações mais próximas dos chamados melhoramentos urbanos, os preços dos lotes apresentavam valorizações, justificando alguma obra de arruamento realizada pelo loteador e requerida pela demanda das classes intermediárias que podiam pagar pelo lote.

“O subúrbio popular era, portanto, um dos melhores e mais lucrativos mercados imobiliários diante da crescente demanda decorrente do aumento populacional” (Rolnik,

1997: 122). O fato dos assentamentos populares não obedecerem a nenhuma regulação firmada na lei garantia aos loteadores o máximo retorno dos empreendimentos.

Praticamente pouquíssimos capitais investidos eram utilizados na compra da gleba rural. Mesmo nesses casos, existiam relatos de que a expansão da urbanização periférica ocorreu “... *invadindo a zona rural com arruamentos e ocupações de terras municipais ou devolutas*” (Rolnik, 1997:127), num mesmo processo de privatização das terras estatais, narrado no item anterior a este capítulo.

Fecham-se, portanto, as duas faces do mesmo processo de valorização com a apropriação de terras para o crescimento das cidades, que têm como lógica a valorização do capital.

A apropriação do espaço, nas cidades oficial e ilegal, consiste em um processo complementar da valorização e estruturação do espaço no desenvolvimento de uma metrópole do sistema capitalista periférico onde, de um lado, existem as instituições formais, que são a expressão da exclusão social, que ao predefinirem os padrões de uso das classes com maiores recursos financeiros, segregam e excluem os usos das classes populares, valorizando o espaço pela exclusividade dos usos e pelos investimentos públicos e privados. Do outro lado, a cidade ilegal, construída com base em instituições informais, sendo o resultado das práticas sociais das classes populares, organizadas em assentamentos localizados distantes das áreas valorizadas e, sem contar com infraestrutura e melhoramentos públicos, adequando-se, desta forma, à disponibilidade de pagamento dos moradores de baixa renda. A valorização destes espaços é garantida pela total ausência da regulação do solo pelo Estado.

O descontrole e desconhecimento do espaço pelo Estado brasileiro são a contraparte da exclusão e da valorização do espaço, que foram as bases conceptuais da legislação urbana, “... *formulada ao longo de um século,(de forma que ela) referencie e tenha aplicabilidade quase que exclusivamente a um pedaço extremamente minoritário-que corresponde quase aproximadamente 30 %, porém muito poderoso da cidade*” (Rolnik, 1997: 186).

Ao longo da história, a incorporação da cidade clandestina/ilegal pela cidade oficial ocorreu na forma de anistias e regularizações que perpetuaram a precariedade dos assentamentos, “...*transformando-se em campo de investimento privilegiado da política*”

(Rolnik, 1997:50), onde a periferia passa a ser um importante eleitorado. Um outro fator que ponderou para a oficialização da cidade clandestina foi a pressão pelos órgãos financeiros para a cobrança de impostos, para auferirem uma maior arrecadação fiscal.

A possibilidade de entrar para a cidade oficial - condição essencial para conseguir as obras e serviços públicos, somados à conquista do título de propriedade do imóvel - através da eleição de um candidato eram, e são, as grandes conquistas das populações residentes nos assentamentos clandestinos que, na essência, continuaram perpetuados na precariedades dos loteamentos, já que as anistias e regularizações, ocorreram sem considerar os padrões urbanísticos preconizados nas legislações formais e sem a adequada instalação da infra-estrutura urbana.

A inclusão da cidade ilegal na oficial também foi acompanhada de uma política de zoneamento, com uma legislação detalhada, para a proteção dos territórios valorizados Rolnik (1997).

A essência dessa política deve ser entendida através do pacto territorial firmado entre o Estado e as classes populares. Este pacto consiste nas políticas de anistias e regularizações do território clandestino, desde quando as massas urbanas entraram pela primeira vez no cenário político da cidade, ao mesmo tempo que as políticas de zoneamento, conduzidas através de uma minuciosa legislação, foram diversificando e estratificando a cidade. Estas foram as grandes diretrizes de política urbana iniciada nos anos 30, nas palavras de Rolnick:

“Se é verdade que o tema da política urbana nos anos 30 seria a forma de incorporar o território dos pobres e trabalhadores na administração urbana, foi durante esse período também que o fundamento de uma política de zoneamento se consolidou. O zoneamento tinha como objetivo básico proteger os bairros residenciais de alta renda. Os dois tipos de política urbana estavam relacionados: quando a cidade popular era anistiada, a cidade burguesa precisava se defender” (Rolnik, 1997:173).

Dessa forma, essas duas políticas *“A anistia e o zoneamento seletivo, compunham os dois lados da mesma moeda: eles representavam uma estratégia de política urbana em São Paulo, que deitou raízes tão profundas que praticamente não ocorreram inovações legislativas até o final dos anos 60”*. (Rolnik,1997:147).

No próximo capítulo será detalhada a evolução do processo de urbanização periférica na cidade de São Paulo, através da incorporação dos loteamentos clandestinos e

irregulares. Esta evolução é explicada pela contradição entre a dinâmica que se estabeleceu entre o Estado - nos aspectos de sua ação normativa que vem, ao longo dos anos, aperfeiçoando-se em seu aparato institucional legal das normas e dos padrões relativo ao uso e controle do solo urbano - e a configuração espacial, resultante da não obediência a estas instituições formais, originária de práticas sociais que se contrapõem aos controles institucionais, cristalizando relações institucionais informais, que se perpetuaram como forma de acesso à moradia das populações pobres até os dias atuais.

Esta contradição também é entendida pelas políticas de anistias e regularizações, que significavam incluir a cidade ilegal na oficial, ao lado da evolução dos instrumentos de planejamento e gestão das leis urbanísticas, sendo que alguns destes instrumentos, procuravam impedir o crescimento da cidade ilegal, que se expandia através dos loteamentos clandestinos e irregulares.

2.3 - A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO PAULISTANA DE CONTROLE DO SOLO URBANO E O SEU CONTRÁRIO: A CIDADE CLANDESTINA¹⁴

A expansão da mancha urbana para as áreas periféricas do município de São Paulo iniciou-se em 1886, com a promulgação do Código de Posturas Municipais. Esta regulamentação tinha como objetivo principal demarcar o rural e o urbano e deve ser entendida no particular momento que vivia a cidade de São Paulo, passando a ter uma significativa importância econômica no país. Naquele momento, esta cidade desempenhava um importante papel, que resultava do entroncamento de caminhos que serviriam à atividade cafeeira, transformando-se, ao mesmo tempo, em centro comercial e em sede administrativa da província (Grostein, 1987:59).

Com os capitais da atividade cafeeira sendo aplicados na cidade, surgem as primeiras leis de segregação e diferenciação espacial, que reservavam os espaços para as classes dominantes e expulsavam os trabalhadores das áreas urbanas.

Neste contexto é que foi formulado o Código de Posturas Municipais de 1886, sendo uma legislação rigorosa em suas exigências, ao proibir os cortiços e vilas de operários (que eram assentamentos da classe trabalhadora) de se instalarem e permanecerem nas áreas centrais, “...proibiu-se genericamente a presença de pobres no

¹⁴ Este item baseia-se, quase que integralmente, na tese de Grostein (1987).

centro da cidade que, no momento do estudo, era o principal objeto de investimentos através dos chamados “Planos de Melhoramentos da Capital” (Rolnik, 1997:37). Assim, garantia-se a higiene e a salubridade, permitindo, nesta região, somente lotes de tamanho privilegiado e as edificações com recuos laterais e de frente¹⁵, formando jardins até então inexistentes na cidade colonial.

Este foi o início do processo de segregação espacial regulado por uma legislação de controle do solo urbano, que expulsou a população das classes pobres para a periferia da cidade, que foram formar assentamentos precários, considerados arruamentos clandestinos/irregulares perante o setor público.

Em 1913 foi promulgada a primeira lei municipal (Lei nº 1.666/13) sobre arruamentos¹⁶. Essa lei não trazia grandes inovações do ponto de vista técnico-urbanístico, mantendo o espírito do Código de Posturas de 1886, porém ficava definido que a prefeitura seria a responsável por todas as obras de infra-estrutura dos arruamentos, bastando para isto que as ruas e os procedimentos administrativos tivessem sido executados corretamente como mencionava a lei. A não obediência a qualquer uma das normas técnicas ou administrativas, ditadas pela lei, caracterizava o loteamento como clandestino (não registrado no órgão público, portanto, o seu desconhecimento) ou irregular (registrado no órgão público, porém não sendo realizadas as exigências técnico-urbanísticas ou administrativas perante a lei), estando o setor público isento de executar as obras de infra-estrutura (Grostein, 1987).

Porém, nas áreas rurais, a legislação não se aplicava, pois a lei de 1886 definia as normas de regulação do solo somente para o perímetro urbano, ficando as áreas rurais sem regulação do solo. Tampouco estas áreas podiam contar com os serviços públicos de calçamento e pavimentação (pagos, até aquele momento, integralmente pela prefeitura) (Grostein, 1987:48).

¹⁵ Somente em 1920 que estas medidas foram estendidas para o conjunto da sociedade (Grostein,1987:69). Porém, esta era questionada e havia jurisprudência criada contra essa exigência para os loteamentos das classes populares, ou seja, ela acabou estendendo-se somente para as áreas das classes mais favorecidas da cidade (Grostein,1987:147).

¹⁶ Na legislação ainda não havia menção sobre loteamentos urbanos. Procurava-se controlar a abertura de arruamento, isto é, de ruas, não havendo preocupação com os destinos das quadras resultantes deste arruamento.

Essas iniciativas tinham como meta facilitar a expansão da malha urbana através da abertura de arruamentos e venda de lotes. O loteador, sem restrições de ordem urbanísticas,

“...dará início ao retalhamento e loteamento das grandes glebas de terra, quer para fins residenciais dos diferentes grupos sociais presentes na cidade, quer para prover o mercado com uma nova modalidade de investimento econômico: o lote para futuro uso urbano. O lote urbano se transforma em alternativa de investimento - em substituição a outras mais inseguras no momento - à medida que incorporava valores gerados pela potencialidade de sua localização e pela expectativa de investimentos públicos futuros (Grostein, 1987:58)”.

O crescimento vertiginoso da cidade paulistana e das expectativas de um aumento populacional futuro, de um lado, e, de outro lado, as facilidades dadas pelo setor público para a expansão da malha urbana através da atividade de abertura de arruamentos, sem ônus para o loteador e para o futuro morador, ocasionaram uma oferta de lotes urbanos para a comercialização muito superior à demanda existente.

O início do processo de transformação de terras rurais para uso urbano, como demonstra Grostein (1987:55), esteve *“desde sua origem, (relacionado) ao procedimento de estocar terras, isto é, à produção e estocagem de uma mercadoria especial geradora de lucros”*. A autora ainda afirma que:

“... a produção do lote urbano e sua estocagem eram facilitadas, transformando-o em alternativa de investimento de capital, com valorização garantida pelas expectativas de crescimento decorrentes da industrialização e da aceleração da urbanização. Desta forma, os ganhos eram tanto para quem comprava como para quem arruava” (Grostein 1987:94)

Quanto às benfeitorias, estas não eram demandadas e também não eram requeridas para abertura dos arruamentos, já que as áreas arruadas nem sempre eram ocupadas. A única preocupação de quem comprava terras era estocá-las para vendê-las valorizadas. Com as futuras residências, viriam também as pressões populares pela regularização dos loteamentos, pois era a única forma que possibilitaria a instalação de infra-estrutura urbana, garantida por lei pelo Estado.

Essa lógica de expansão da malha urbana através do estoque de lotes foi acentuada até o início da década de 50, quando o processo de urbanização acelerou-se com a industrialização do país. A partir desta data, o processo de loteamento de áreas rurais para usos urbanos foi consolidado de imediato com a ocupação por moradias de baixa renda. Neste contexto, a precariedade do loteamento somava-se ao baixo poder

aquisitivo dos trabalhadores, que não possuíam recursos para comprar lotes em loteamentos com infra-estrutura, devido ao encarecimento do preço da terra.

Até 1913 (data da primeira lei de arruamentos, propriamente) as vias clandestinas e irregulares já eram de tal ordem que fugia à capacidade de controle da municipalidade. O setor público então, ao mesmo tempo em que promulga uma lei de arruamentos para controlar o espaço urbano, promove a primeira oficialização em massa de ruas do município, constantes em de um determinado mapa que acompanhava a lei (Grostein,1987: 95).

A primeira oficialização em massa de vias do município, além de permitir que o poder público instalasse os serviços públicos urbanos necessários, inaugurou a sistemática de tornar oficial o que até então havia escapado aos controles urbanísticos do município.

Com a promulgação da lei de arruamentos e da oficialização genérica das vias empreendidas clandestinamente, “... *inaugurou-se também a prática de impor à lei estabelecida o seu contrário, ou seja, oficializar o que está contra a lei ou feito à sua revelia. Este ato foi o começo de uma prática adotada de forma recorrente pelo poder público: a de legislar por um lado e anistiar por outro (Grostein, 1987:121)*”.

Até 1923, o setor público regulamentou a abertura de novos arruamentos limitando-se somente a fixar padrões de alinhamentos de ruas e a conceder a respectiva licença para abrir as novas ruas, como forma de garantia da provisão de infra-estrutura por lei.

A partir de 1923 formulou-se uma nova lei (nº 2.611/23) que regulamentava a abertura de loteamentos dentro de uma visão urbanística que levava em consideração o planejamento geral da cidade. Esta legislação representou um avanço significativo na legislação urbanística paulistana, principalmente no que se refere à elaboração de planos de arruamentos e loteamentos, tanto que seu texto foi praticamente reproduzido na promulgação do Código de Obras Arthur Sabóia, em 1929, e na Consolidação do Código de Obras de 1934. Grande parte das normas da Lei de 1923 prevaleceram na legislação urbanística da cidade, até a promulgação da Lei de Zoneamento em 1972.

Nas décadas anteriores, a legislação enfocava apenas a abertura de ruas não referindo-se ao loteamento. A partir desta nova legislação, além de arruar, devia-se

apresentar o Plano de Loteamento das quadras resultantes do arruamento. As formalidades para a atividade de parcelamento do solo urbano submetiam loteadores a novas regras, estes

“... teriam que ter o Alvará de Licença emitido pela prefeitura, após análise da documentação, títulos de propriedades dos terrenos, plantas dos terrenos a arruar com assinatura do engenheiro contendo a representação da curva de nível. Obtidas as diretrizes, o loteador devia apresentar plano definitivo para a provação pela Prefeitura. Na verdade deveriam relacionar a gleba a arruar e lotear com a estrutura geral da cidade ou com um plano de referência, se este existisse. Essas diretrizes seriam marcadas pelo poder público nas plantas apresentadas pelo interessado” (Grostein, 1987:139-140).

Essas regulamentações eram o início de uma iniciativa e intenção de se planejar o desenvolvimento da cidade. No entanto, esta norma de regulação acabou sendo restrita a cidade legal, na medida em que a lei definiu o conceito de vias de comunicação do município que podiam ser vias públicas e vias particulares. As públicas eram aquelas vias,

“...cujos leitos foram doados à municipalidade, e recebidas oficialmente, isto é através do processo judicial de doação dessas áreas e da incorporação das mesmas ao patrimônio, fazendo parte portanto dos bens do município classificados como de uso comum do povo. As vias particulares, por sua vez, eram aquelas abertas por particulares e que permaneceram sob seu domínio e responsabilidade, sendo portanto permitidas por lei (art. 23 e 24 da lei n.º 2.611/23). A lei regulamentava, de forma bastante simplificada, as obrigações a que estavam sujeitos os proprietários dessas “vias de comunicação privada com acesso à via pública e abertas sem licença da prefeitura”, mas nada mencionava em relação a suas condições físico-urbanísticas” (Grostein, 1987, 143).

A possibilidade dos loteadores abrirem ruas particulares, que eram de propriedade privada e não obedeciam a qualquer legislação específica, foi a brecha, segundo Grostein (1987,143), “ ... por meio da qual arruadores e loteadores escapavam aos controles do município, configurando uma situação de ocupação urbana peculiar”.

Essa dupla identidade de vias relaciona-se com o mecanismo que,

“por um lado, delimitasse uma lei absolutamente detalhada e milimétrica, baseada na homogeneidade de um padrão ideal, e, por outro lado, abrisse um pedaço da cidade (a zona rural ou zona suburbana não – ocupada) e uma categoria (a via particular), onde tudo o que não se adequasse à fórmula poderia ocorrer, embora não sob a responsabilidade do Estado” (Rolnik, 1997:50).

O poder público, ao promover a Lei de 1923, procurou definir a responsabilidade dos particulares sobre as mesmas¹⁷, ao mesmo tempo em que ele se isentava desse encargo. Porém, na prática, o loteador é que se isentava desta obrigação e, posteriormente, o Estado era quem teria que arcar com as obras de infra-estrutura urbanas, requeridas futuramente com as oficializações das vias particulares.

Como consequência, a prática de abrir ruas particulares confundiu-se com a prática do loteamento clandestino, ou seja, por lei, era permitida a abertura do loteamento clandestino.

Esta é a ambigüidade da legislação urbanística apontada por Rolnik (1997: 60), onde os territórios populares ocupavam um espaço ambíguo, que consistia...

“na criação dentro da ordem legal, de uma possibilidade de escapar da lei, definindo um espaço - a área suburbana e mais tarde a área rural- em que isso poderia acontecer, sem ficar, entretanto, sob a responsabilidade do Estado. Embora a possibilidade de não obedecer à lei fosse parte da própria ordem, a condição de morador de uma habitação coletiva ou de ocupante de um espaço público de um modo não previsto na lei era rejeitada por essa mesma ordem.”
(Rolnik, 1997:59)

Esta ambigüidade da legislação vai materializar-se no espaço, na conformação de uma cidade ilegal, onde a existência das ruas particulares possibilitou, com os anos, uma multiplicidade de ruas sem responsáveis, abandonadas pelos loteadores e de desconhecimento do setor público, já que essas ruas não eram registradas oficialmente pela prefeitura. Era imenso o descontrole da real situação de ocupação pela municipalidade.

O contexto da existência das “ruas particulares”

“... inseriu-se numa questão maior que, dizia respeito à controvérsia entre a questão de o urbano ser público ou privado” relaciona-se portanto com o fato de o Estado ‘poder ou não regulamentar o espaço urbano’. Nesse período não existia nem mesmo a aceitação de que as ruas deviam todas ser patrimônio do município” (Passos, 1983 apud Grostein, 1987:66)

A mentalidade predominante, que não aceitava restrições ao pleno gozo do direito de propriedade, resultou “...em jurisprudência formulada em torno da interpretação jurídica das leis, feita por juízes de destaque em torno de casos concretos que, de certa

¹⁷ Cabia aos proprietários das ruas particulares: conservar o solo em condições de tráfego e em bom estado de limpeza; executar e conservar as obras de sarjetamento, bocas de lobo, canalização completa para

forma, colocavam em xeque o direito do Estado de limitar o uso de propriedade” (Silva, 1931 apud Grostein, 1987:173).

De acordo com esses juristas, os proprietários de parcelas de imóveis teriam, por lei, a faculdade de gozar da propriedade que legitimamente adquiriram, que era garantida pelos artigos do Código Civil Brasileiro (Artigos nº 572, 573, 579, 580 e 581), inclusive edificar nestas propriedades as construções que entenderem (Artigo nº524) (Grostein, 1987).

Neste contexto, estava garantido, aos donos de terras e aos proprietário de lotes o direito de arruar, lotear e edificar como lhe conviesse, pois estes tinham garantido o pleno uso de sua propriedade. O critério desta utilização da propriedade era ditado pela valorização da terra.

Desta forma, como bem argumenta Grostein (1987), as leis eram elaboradas pelo esforço do setor de urbanismo da Prefeitura¹⁸ em tentar controlar o solo urbano, mas

“...o poder público não dispunha de bases legais em que apoiar-se para “defender” o interesse coletivo através de restrições à atividade de arruar e lotear. À prefeitura cabia simplesmente endossar o que era proposto pelo arruador (Grostein, 1987:88)”. “Se o município não podia impedir a abertura de novos arruamentos, como determinou a Justiça, conclui-se daí que tudo era permitido. A própria aplicação das leis, que de alguma maneira regulamentava o uso de propriedades urbanas, eram freqüentemente contestada. Apontava-se que as leis nesse período eram inócuas” (Grostein, 1987: 173).

Nas áreas rurais, a ocupação era ainda mais facilitada, uma vez que as construções nessas áreas não dependiam de alvarás de licença da prefeitura, já que esta não tinha competências por estas áreas. Assim, os arruamentos não poderiam ser impedidos, e o proprietário poderia dar o destino que quisesse para a sua propriedade, sem interferência das leis que regulavam o solo urbano, elaboradas pelo setor público.

escoamento das águas pluviais; construir os passeios, calcá-las, iluminá-las, remover o lixo até alcançar a via pública mais próxima, construir nas extremidades portões de segurança (Grostein, 1987:179).

¹⁸ Como o setor público não poderia limitar os direitos de propriedade da terra, a prefeitura adotou medidas indiretas (Ato n. 25/30 e Ato n. 129/31) para regulamentar as construções, evitando a ocupação e consolidação destas nos loteamentos clandestinos e irregulares. Estas medidas impediam a comercialização dos lotes pelos loteadores, já que os compradores não adquiriam estes, devido a reserva de não poderem edificar. Estas regulamentações vigoraram por poucos meses, sendo revogadas devido ao confronto entre loteadores e donos de terras com a prefeitura. Para maiores detalhes ver Grostein, (1987: 202 a 225).

O direito de propriedade e o interesse privado sobre o espaço urbano, predominavam sobre o interesse coletivo. A questão da função social da propriedade urbana, não estava na pauta de discussões.

Um outro aspecto, além do entendimento dos juristas em relação ao direito de propriedade, e que colabora com a não obediência às leis estabelecidas para o controle do solo, é a fragilidade institucional do setor público para exercer a operacionalização e o cumprimento da lei.

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

Nas palavras de Grostein (1987:160): *“Se a legislação urbanística de 1923 sobre arruamentos e loteamentos representou um avanço significativo nas possibilidades de controle do parcelamento do solo no município, a realidade do órgão que deveria lhe dar sustentação é outra.”*

Apesar dos avanços mencionados, a sua aplicação não era simples. Entre um dos maiores problemas para a sua operacionalização era a inexistência de

“... um Plano Geral para o município que servisse de referência e que permitisse que as intenções da lei (ser estruturadora) fossem realizadas. O fato de não existir um Plano Geral também dificultava o fornecimento e a doação de diretrizes nos planos de loteamento” (Plamplona, 1982:198 apud Grostein; 1987:147-148).

A inexistência de um Plano Geral dificultava, na prática, a aplicação da lei. Os próprios técnicos afirmavam que

“... para que essa lei benemérita possa dar os frutos, é indispensável que sua aplicação obedeça a um Plano Geral preestabelecido, sem o qual os engenheiros municipais encarregados da sua aplicação sentem-se sem base para traçar em cada caso particular a rede municipal preceituada” (Maia & Cintra 1925/26:152 apud Grostein, 1987:152).

Outro ponto importante da fragilidade institucional é falta de estrutura administrativa da Prefeitura para responder com rapidez às solicitações dos interessados, que demoravam muitos anos para entregar as diretrizes solicitadas, contribuindo para que os loteamentos fossem abertos sem os respectivos Alvarás de Licença, tornando-se, portanto, clandestinos.

Quanto aos procedimentos de adoção das ruas abertas ao setor público, existia muita formalidade e confusão no texto da Lei, tornando o processo de recebimento das ruas, para que estas se tornassem oficiais, extremamente complicado. O Loteador/arruador, desta forma, não tinha interesse em encaminhar esses processos para o setor público. Por conseqüência, estas acabavam tornando-se particulares ou clandestinas.

As exigências feitas pela lei não podiam, muitas vezes, ser cumpridas, nem pela própria prefeitura “...pois esta, no setor de aprovação de loteamentos, não contava com o número de técnicos necessário para encaminhar o serviço” (Grostein, 1987:229/230). Na situação do fornecimento de diretrizes viárias, o loteador, quando as solicitava, tinha muita dificuldade em obtê-las (Grostein, 1987).

As legislações para regular o espaço urbano avançaram sem, ao mesmo tempo, obter uma organização administrativa dos setores ligados à construção do urbano,

“ a máquina administrativa era desestruturada e despreparada para atender à demanda existente. Loteava-se e arruava-se mais do que seria possível à municipalidade atender. O mesmo raciocínio aplica-se à fiscalização do que estava sendo feito. Com a dispersão da ocupação urbana, a fiscalização não passava de um sonho dentro das realidades da organização administrativa da seção de urbanismos e, futuramente, o Departamento de Urbanismo. Dentro dessa realidade, a clandestinidade não poderia ser a exceção, mas sim a regra” (Grostein, 1987: 230).

Grostein, citando os autores Maia e Cintra (1925), descreve como foi realizada a expansão urbana na periferia de São Paulo durante a segunda década do século passado,

“A expansão da cidade tem sido obra exclusiva da iniciativa privada, que, sobretudo pelo sistema das vendas a prestação, provocou o arruamento de zona imensa e em desproporção flagrante com as necessidades reais da população. E essa dispersão desordenada vem encarecer ainda os serviços públicos, especialmente calçamento e canalização(...) Dir-nos-ão que lotes urbanos superabundam. Entretanto o que é posto a venda em prestações, com raras exceções, merece o nome de lote urbano: na realidade é a mera promessa de vir a ser coisa parecida, promessa aliás que faz toda a base do negócio” (Maia & Cintra 1925/26:227 apud Grostein, 1987:153).

A abertura dessas ruas particulares configurava-se, em grande parte, em ambientes urbanos precários, com ruas sem calçamento e sem serviços de infra-estrutura, como água e esgoto, sendo o setor público isento desta obrigação por lei.

Os contornos da legislação da República Velha, estabelecida em 1923, legislou para a proteção do território das classes favorecidas, ao mesmo tempo em que permitiu a construção da clandestinidade em assentamentos precários.

Neste sentido Rolnik (1997:50) argumenta que ...

“A dualidade legal/extralegal permitiu a preservação do território da elite da invasão de usos indesejados e degradantes, visando à manutenção do seu valor de mercado, ao mesmo tempo em que acomodou a explosiva demanda por moradia. Durante a República Velha esse mecanismo funcionou bem, aliviando as tensões. No entanto, logo essa dualidade se transformou em campo de investimento privilegiado da política. Foi o que ocorreu a partir dos anos 30, quando as massas urbanas entraram pela primeira vez no cenário político da cidade”.

A mudança política dos anos 20 para os anos 30 e o crescimento da cidade clandestina¹⁹, que se expandia às margens da oficial, eram os determinantes para a mudança nas legislações no sentido de incorporar a cidade ilegal na oficial, medidas estas introduzidas na legislação urbanística em 1934.

A população urbana do município, em 1914, era de 415 mil habitantes, em 1930 passou para 822 400 habitantes, enquanto que a área edificada passou de 3760 ha para 17.653 ha em 1930. A densidade demográfica passou de 110/hab/ha para 47/hab/ha, mostrando a expansão da malha urbana (Grostein, 1987:182/183) e a desconcentração populacional no espaço, reflexo da abertura de loteamentos clandestinos.

Em 1929, o engenheiro municipal Arthur Saboya reuniu, em um único documento, a legislação urbanística em vigor naquele momento, com o sentido prático de organizar as leis esparsas que regulavam o solo urbano. Este documento resultou no Código de Obras Municipal de 1930 que *“reproduzia normas que já tinham uma década ou mais em um contexto socio-cultural e político de grandes transformações, não representando a introdução de novas possibilidades de atuação para o poder público, além das existentes”* (Grostein, 1987: 156).

Assim, as críticas ao Código de 1929 não foram em relação às exigências para parcelar e ocupar o solo, mas pela falta de normas legais que permitissem a municipalidade interferir na cidade clandestina que existia à margem das exigências legais.

¹⁹ Os problemas da clandestinidade existente em 1930 foi tema do I Congresso de Habitação onde teve destaque o trabalho apresentado pelo engenheiro municipal Dr. Lysandro Pereira da Silva intitulado “Defesa da Municipalidade contra o Arruamento Clandestino para a Especulação de Terrenos”. Trata-se do único texto encontrado que aborda a questão da clandestinidade nesse período (Grostein, 1987: 208).

A incorporação dessas medidas ocorreu no Código de Obras promulgado em 1934, que permitiu ao poder público o exercício de uma nova ação frente à clandestinidade existente: a possibilidade de regularização caso a caso.

Estas modificações na legislação urbanística, na direção de incorporar a cidade ilegal à oficial, estão intimamente relacionadas às mudanças do período político do país. Na República Velha

“...os territórios populares não se constituíram em esfera de investimentos prioritário da política municipal, o que correspondia também, grosso modo, à baixíssima representatividade desse contingente populacional entre eleitores e eleitos. Tal condição, entretanto, começou a mudar a partir da crise política dos anos 20 e da Revolução de 1930, quando as classes médias e os trabalhadores passaram a ser entendidos como interlocutores políticos” (Rolnik, 1997: 149).

Nos anos 30, *“...um novo paradigma na relação do poder público com a cidade consolidou-se, o qual seria a base do populismo, no final dos anos 40, quando outra vez houve eleições na cidade” (Rolink, 1997:149).*

As normas contidas na Consolidação do Código de Obras de 1934 (lei nº 663/34) foram responsáveis pelo parcelamento do solo no município de São Paulo até 1972 e, de certa forma, configuraram o espaço urbano periférico que hoje reconhecemos (Grostein, 1987: 230).

Na realidade o que se evidenciou foi que *“Ao mesmo tempo em que eram fixados os padrões e procedimentos de como arruar e lotear, abria-se a possibilidade de regularizar o irregular e clandestino” (Grostein, 1987:231).*

O mecanismo proposto no Código de Obras de 1934 era inovador na ordem urbanística, pois introduzia o mecanismo da regularização, revelando o

“...estabelecimento de uma nova ordem legal, na qual a clandestinidade ganhava o estatuto de uma extralegalidade dependente da intermediação do Estado – no caso do município - para ser reconhecida. Assim os territórios extralegais poderiam obter um status legal e, conseqüentemente, ficar sob a égide das obrigações e responsabilidades públicas (Rolnik, 1997:167). Finalmente depois de várias tentativas encontrou-se uma fórmula para incorporar aquilo que deveria ser incorporado na nova ordem, embora selecionado pelo poder discricionário de quem estava na cadeira do poder e a partir da qual poderia conceder essa legalidade. Uma era de cidadania consentida foi então inaugurada: a condição de legalidade urbana, fundamental para a inclusão das vastas massas urbanas como objeto de políticas públicas, era uma concessão seletiva do Estado” (Rolnik, 1997: 168).

Após dois anos da promulgação do Código de Obras, entrou em vigor a Lei de 1936. Esta legislação permitia o registro da rua particular (qualquer rua que viesse a ser aberta sem licença) para que as casas pudessem ser construídas nessas ruas com plantas aprovadas. Este fato estimulou os arruamentos fora dos padrões preconizados pelo Estado, uma vez que está previsto que anualmente será publicado o índice de vias públicas e particulares da capital (Passos, 1983:72 *apud* Grostein, 1987:192).

Uma outra medida, paralela aos registros das ruas particulares, marcou a nova relação que se estabeleceu entre o Estado e as massas urbanas pobres, que vai na mesma direção que as demais, foi o

“...Ato 1 123 de 30 de junho de 1936, que pode ser considerado a primeira grande Lei de Anistia para o território popular: “As casas dos pobres e trabalhadores construídas até essa data na 2ª e 3ª subzonas urbanas e zona rural, que se encontram em condição razoável de higiene e segurança, poderão ser aceitas a juízo do departamento de Obras e Serviços Municipais” (Rolnik, 1997: 172). A ambigüidade e generalidade empregadas nesse decreto – qualquer construção poderia ou não ser aceita - não era simplesmente um deslize do legislador. Para funcionar como forma de recrutamento político das massas, a lei deveria ser tão ambígua e genérica quanto possível, incluindo potencialmente qualquer um. Além disso, ela definia o Estado como árbitro absoluto, que poderia decidir baseado unicamente em seu compromisso de defender o interesse do povo. Essa formulação incluía componentes que seriam fundamentais para o populismo: a imagem da soberania do estado sobre o complexo social e a necessidade de participação das massas urbanas. Contraditoriamente, ao não especificar nenhuma regra ou lei, o poder da tecnocracia do estado tornava-se infinitamente maior” (Rolnik, 1997: 173).

As três legislações, duas promulgadas em 1936, e o código de Obras de Obras de 1934,

“... ao mesmo tempo em que se abria caminho para a legalização de situações fora da lei, existentes e passadas, criou-se um caminho paralelo para o futuro: lotear fora da lei e um dia, se for conveniente ao loteador, regularizar o irregular ou o clandestino (Grostein, 1987: 229)”. Novamente, “ obtinha-se, dessa forma, uma sagração oficial a uma situação de origem clandestina” (Grostein, 1987: 194).

A leitura das modificações introduzidas na década de 30 permite-nos uma análise do novo pacto territorial que se estabeleceu entre as massas dominantes e as populações pobres. Mas, se

“...é verdade que o tema da política urbana nos anos 30 seria a forma de incorporar o território dos pobres e trabalhadores na administração urbana, foi durante esse período também que o fundamento de uma política de zoneamento se consolidou. O zoneamento tinha como objetivo básico proteger os bairros residenciais de alta renda. Os dois tipos de política urbana estavam relacionados: quando a cidade popular era anistiada, a cidade burguesa precisava se defender” (Rolnik, 1997:173).

A anistia e o zoneamento seletivo foram os dois lados da mesma política urbana do município de São Paulo. *“Sua fundação teve a marca do compromisso estabelecido na Revolução de 1930: as massas chegaram ao poder sem autodeterminação, subordinadas a um Estado populista e protecionista, e as elites se deslocaram sem, no entanto, perder o seu lugar. Isso quer dizer: tudo mudou para que nada mudasse” (Rolnik, 1997:147).*

No período entre 1934 e 1954 os dispositivos do Código de Obras, que permitiam a regularização dos loteamentos (art. 762 e seguintes), foram pouco utilizados. Vários motivos foram apontados. A norma legal era vaga e muito aberta, o que possibilitava inúmeras interpretações do poder público nos diferentes casos de regularização, abrindo espaço para a prática casuística. Um outro fator negativo da iniciativa desta lei em promover a regularização, foi que o pedido para a abertura de processos de regularização do loteamento dependia de iniciativa do loteador. O desinteresse deste pela regularização era reforçado pela possibilidade de permitir o registro das ruas particulares e, conseqüentemente, de construir regularmente nessas ruas, possibilidade oferecida pela Lei de 1936.

Ao loteador não interessava entrar com o processo de regularização do loteamento, pois envolveria a necessidade de inversão de algum capital para regularizar seus empreendimentos, sendo que estes não eram contabilizados nos cálculos matemáticos que definiam o preço do lote como produto para a compra da população de baixa renda.

Interessava aos loteadores que infringiam a lei *“...aguardar que, em função do “fato social” criado com a consolidação do loteamento, o poder público procedesse a uma “anistia” e que, como resultado, o mapa oficial da cidade incorporasse o loteamento, outrora clandestino” (Grostein, 1987: 323).*

Segundo Grostein (1987:267)

“Os baixos resultados obtidos pela política de regularização de loteamentos no período de 34/54 devem-se, entre outras razões a: falta de interesse do loteador em iniciar o processo de regularização; impossibilidade legal do poder público de tomar a iniciativa da abertura de processos de regularização; multas irrisórias que vigoravam, uma vez que, nesse período, os valores das multas não sofreram atualização; e falta de condições institucionais do órgão responsável pela regularização de loteamentos, a Divisão de Urbanismo do Departamento de Obras”.

Os trâmites burocráticos relacionados com os processos de regularização foram também caracterizados pela morosidade e descrédito generalizado na operacionalização dos serviços na prefeitura.

O volume de ruas particulares foi de tal ordem que em 1951, estas eram três vezes superiores ao das vias oficiais (Lefevre, 1951 *apud* Grostein, 1987:192). Desta forma, as legislações foram revistas no início da década de 50. Em 1954 (Lei nº 4.505/54) foi aprovada uma legislação no sentido de permitir à municipalidade tomar a iniciativa de promover regularizações, já que os loteadores não haviam demonstrado interesse em regularizar seus empreendimentos clandestinos (Grostein, 1987: 364). A decisão importante foi a extinção do registro das ruas particulares, implementado na lei de 1936, que foi permitido somente até 1953. Ao mesmo tempo em que se extinguiu a possibilidade de oficializar as ruas clandestinas, através deste de registro especial, foi promovida uma nova oficialização em massa de vias do município.

As oficializações na década de 50 inserem-se no âmbito do elevado crescimento populacional, mas também através da demanda dos moradores dos loteamentos pelos títulos de propriedade do lote e a possibilidade de obterem serviços públicos instalados decorrentes destas oficializações.

Ao setor público interessava promover a oficialização em massa das ruas como forma de conseguir votos em época de eleições diretas e pela possibilidade de aumentar a sua arrecadação de impostos.

Como entender as distintas oficializações de vias em massa que ocorreram nas décadas dos 50 e 60?

Vários interesses apresentaram-se para promover a oficialização de ruas nos loteamentos clandestinos.

Primeiramente, a oficialização das vias foi de iniciativa da Divisão de Rendas Imobiliárias da Secretaria das Finanças do Município, que não tinha qualquer

preocupação urbanísticas e procurava resolver o problema de arrecadação fiscal do município. Contrariamente a esta posição, o Departamento de Urbanismo pretendia oficializar a situação dessas ruas, com algum critério físico-urbanístico, no sentido de contribuir para uma urbanização adequada, subtendo-as aos controles dos quais haviam escapado.

O argumento utilizado pela Secretaria das Finanças do Município era que mais de um terço das ruas constantes das plantas da Divisão de Rendas Imobiliárias não eram oficiais e não poderiam assim receber as melhorias necessárias para o bem-estar da população, o que poderia ser revertido com a cobrança de imposto, fato este que permanecia somente na promessa, pois estes nunca eram reinvestidos nos loteamentos precários e sim nas áreas valorizadas da cidade (Grostein, 1987; Rolnik, 1997).

Como as ruas clandestinas e irregulares eram relacionadas e justificadas pelo crescimento vertiginoso da cidade, as oficializações eram defendidas sem qualquer questionamento sobre as causas que levaram à sua consolidação, sem questionar sobre os critérios físico-urbanísticos que constavam na lei e na precariedade que se encontravam estes loteamentos.

Essas justificativas vinham ao encontro dos interesses do prefeito²⁰, pois significava mais recursos para os cofres públicos e mais votos com a promessa da instalação de infra-estrutura, e do morador, por ter o título de propriedade de seu lote, saindo da condição da clandestinidade, condição esta que garante a valorização do imóvel e a possibilidade de entrar no mercado imobiliário formal de financiamento.

A oficialização das vias, promovida pela Divisão de Rendas Imobiliárias, foi realizada num contexto de enorme desorganização, devido à falta de cadastro e de mapas cartográficos. A maior dificuldade inseriu-se ...

²⁰ Nas eleições para prefeito venceu Jânio Quadros e uma das primeiras medidas tomadas pelo novo prefeito foi conseguir a aprovação da Câmara para a referida Lei de Anistia que “dispõe sobre a oficialização de logradouros” (Lei nº4.371/53). “Com essa medida, foi possível viabilizar administrativamente a execução de um programa de melhoramento viário nas ruas particulares, denominado “Plano de Emergência”. Para a execução deste Plano- que consistia na colocação de guias, sarjetas, asfalto nas vias principais e a instalação de energia elétrica - o prefeito recorreu a empréstimos externos (Grostein, 1987: 349)” .

“na identificação das ruas beneficiadas pela medida. Os mapas que acompanhavam o projeto de lei não apresentavam as características técnicas necessárias para proceder-se à identificação necessária, pois não estabeleciam com exatidão o traçado das vias a serem oficializadas. São meros mapas de referência para uso da repartição arrecadadora, sem as características técnicas necessárias; (...) são óbvios os problemas de ordem técnica e de ordem jurídica que o fato poderá acarretar. À administração pública faltará base legal para estabelecer o alinhamento dos lotes e das construções; haverá dificuldades em distinguir entre as propriedades particulares lindeiras e o leito das vias, uma vez que os limites destas não estão legalmente fixados” (Processo nº3.379/52, folha 9 apud Grostein, 1987:346).

Desse modo, estavam incluídas nesses mapas vias que nem mesmo existiam, pois as Rendas Imobiliárias (RI) aceitavam, para fins de registro, o depósito de qualquer via, sem atender para o que estavam recebendo.

As políticas de oficialização de vias, adotadas pelo setor público, para incluir a cidade ilegal na oficial, eram suficientes para o morador pleitear o registro de seus lote.

“Havia amparo na legislação federal de registros públicos que determinava que, para as glebas ou lotes com frente para logradouro oficial, não dependiam, para fins de registro, de aprovação do município. Assim sendo, uma vez oficializado o logradouro o proprietário do lote solicitava uma certidão onde constasse que seu lote dava frente para a via oficial” (Grostein, 1987:332/333).

Além disto, “ a legislação federal relativa ao registro de imóveis permitia tributar o lote (ainda que o loteamento não fosse regular) que desse de frente para a via oficial” (Grostein, 1987:333).

Vale acrescentar que estas duas políticas adotadas para oficializar a cidade clandestina não resolviam o problema da precariedade dos loteamentos²¹ e eram funcionais para as políticas clientelistas.

As leis que estabeleciam as regularizações de 1934, assim como as de 1954, não estabeleciam os critério físico-urbanístico, ficando sob responsabilidade do órgão competente estabelecer estes critérios, que eram realizados caso a caso, dando margem a

²¹ Nos processos de regularização dos loteamentos, o Código de Obras estabelecia a mediação da “Diretoria de Obras” que poderia, na melhor das hipóteses, através de seus critérios técnicos e dentro dos limites da lei, estabelecer os parâmetros que deveriam ser cumpridos pelo loteador para que seu loteamento viesse a ser regulamentado. Na pior das hipóteses, poderia regularizar sem nada exigir. No caso da oficialização em massa de vias, não haveria qualquer medição técnica; as vias eram oficializadas sem que se entrasse no mérito da situação físico-urbanística de cada uma. O agravante nesse caso era o fato de que, uma vez oficializada a via, estar-se-ia indiretamente liberando o loteador de seus compromisso com o loteamento e, portanto, com o poder público e com os compradores de lotes. A responsabilidade pelos acertos que deveriam ser realizados nessas ruas, ficava por conta do poder público (Grostein, 1987:332).

favores políticos. Segundo Grostein (1987: 322): *“Enquanto os casos fossem analisados caso a caso e as exigências feitas aleatoriamente, sempre haveria a oportunidade de “seu” caso ser tratado excepcionalmente de acordo com “ordens superiores”, entrando aí, questões pessoais de avaliação e trato”*.

A possibilidade de cobrar impostos de lotes em ruas particulares, promulgada pela legislação federal de registro de imóveis, fez com que o poder público diminuísse a sua resistência em aprovar os loteamentos, pois ao manter a clandestinidade das vias públicas do município, este isentava-se da responsabilidade da provisão de serviços urbanos essenciais, como água, pavimentação, coleta de lixo, conservação das vias, entre outros. Esta era a justificativa do setor público em não oferecer estes serviços: estas ruas não eram de sua responsabilidade (Grostein, 1987).

E quanto aos órgãos responsáveis pela operacionalização das leis que regulam o acesso ao solo urbano? Segundo Grostein (1987:270/271/272), até os anos 50, as evidências eram de que a municipalidade continuava não dispondo de nenhum meio para impedir a abertura dos loteamentos clandestinos, pois não dispunha de amparo legal para embargar aquelas obras. O Departamento de Urbanismo não tinha poder de fiscalização, e este poder era delegado Departamento de Obras Públicas, que não tinha condições operacionais para a realização da tarefa.

Pode-se constatar que não havia nenhum setor especialmente organizado no Departamento de Urbanismo, enquanto este existiu, no período de 1947/75, para encaminhar, no conjunto, a questão da clandestinidade e da irregularidade, assim como não apresentava uma estrutura organizacional para aprovar os processos de abertura de loteamentos urbanos, justificando a morosidade da aprovação destes processos (Grostein, 1987:230).

Assim sendo, *“...o fato de não se haver organizado um setor que se destinasse a assumir o controle da clandestinidade existente, a partir do levantamento da realidade, expressa nos inúmeros processos de regularização que circulavam, não se deu por acaso; teria sido, pois, intencional (Grostein, 1987:322)”*

Este foi o cenário em que teve início a década de 50, que marcou o início de um novo modelo econômico de desenvolvimento industrial adotado no país, expresso na

expansão urbana acelerada, justificada constantemente pela multiplicação dos loteamentos clandestinos. Grostein citando Sangirardi relata este fato:

“Há inúmeros lotes de terrenos à venda, numa grande diversidade local praticamente em todos os bairros, verdadeira mobilização imobiliária, e mais, com enorme facilidade de pagamentos; as quantias são acessíveis à maior parte da população (pequenas prestações com juros inclusos, durante longo tempo, sem pagamento inicial)” (Sangirardi, 1956:22 apud Grostein, 1987:247).

Num contexto de rápida urbanização, onde a demanda por habitação era crescente, a “clandestinidade”, diante da omissão e consentimento do Estado, foi o processo responsável pela expansão da malha urbana.

Assim, diante destes fatos, ocorreu um processo de ocupação dos loteamentos clandestinos na década de 50, ou seja, os loteamentos abertos eram comercializados e ocupados, diferentemente do que ocorreu nas primeiras décadas deste século, quando as práticas de arruar estavam vinculada à de estocar²² lotes sem ocupação, como um bom investimento de capital (Grostein, 1987: 338).

A evolução da população do município de São Paulo indica um quadro de crescimento populacional acentuado nas décadas de 40 (1 337 644 habitantes) , 50 (2 198 096 habitantes), 60 (3 781 446 habitantes) e 70 (5 924 615), apresentando taxas médias de crescimento geométrico de 4.3% ; 5.1 % e 5.6% respectivamente.

Esse contingente de população encontrou nas periferias da capital seu *locus* residencial, mediante a expansão de atividade de loteamento urbano. A área edificada da cidade que era, em 1940 de 20.480 ha, passando sucessivamente para 47. 330 ha em 1952, 63.995 ha, em 1957 e 91.340 ha em 1962, chegando em 1972 em torno de 126 030 ha (Villaça, 1978 *apud* Grostein, 1987:301).

No início da década de 60, em 1962 especificamente, com a mesma argumentação da década passada - de que a cidade continuava a “crescer desmesuradamente”- como justificativa da omissão do estado em regular o solo urbano, recorria-se novamente ao artifício da oficialização para controlar a clandestinidade existente.

²² Grostein afirma que a partir de 1940/50 os loteamentos passaram a ser principalmente ocupados e a “...estocagem de terra dentro da malha intra-urbana começou a mudar de figura e, em vez de lotes, estocavam-se glebas inteiras, grandes áreas que permaneciam vazias por muitos anos aguardando a valorização vinculada à urbanização e aos investimentos públicos. Conforme os loteamentos eram ocupados e integrados à malha urbana geral, a reivindicação por serviços públicos poderiam tomar a forma de um movimento social de peso” (Grostein, 1987: 339).

Porém, a partir da segunda metade desta mesma década, o Estado também iria mostrar os primeiros indícios concretos de alteração em sua conduta relativa ao exercício efetivo de uma política urbanística que poderia levar a um maior controle da expansão urbana. Duas questões eram recorrentes, nesse período, nos organismos técnicos: a alteração da parte do Código de Obras relativa a arruamentos e loteamentos urbanos e a necessidade de rever o zoneamento das cidades. Acreditava-se, então, que, uma vez mudando os critérios que nortearam o parcelamento do solo urbano e procedendo-se a uma fiscalização eficiente, haveria uma sensível melhora no quadro urbano da periferia da cidade.

As medidas caminharam com objetivo de descentralizar²³ as atividades de controle e as atividades administrativas; atribuiu-se ao loteador a responsabilidade em construir as obras completas de infra-estrutura²⁴ dos loteamentos e no sentido de inviabilizar a transformação de terra rural em urbana, ou seja, restringir a ocupação de áreas rurais com normas restritivas de parcelamento.

No entanto novamente ocorreu um aperfeiçoamento da legislação sem que ocorresse uma mudança nos órgãos responsáveis pela sua aplicação. Nas palavras de Grostein (1987:413/414) “o Decreto-Lei federal n° 271, promulgado em 1967, procurou definir os aspectos urbanísticos e penais que não existiam na legislação anterior, mas o fez de forma indireta e sem viabilização prática”.

Este fato é claramente constatado quando se analisa a estrutura institucional dos órgãos que têm a função de fiscalizar a obediência à lei. Na década de 60 existiam 8 fiscais no Departamento de Arquitetura e Obras para fiscalizar a cidade toda. “A estes fiscais cabia a execução de toda a obra. Esses 8 fiscais, que trabalharam até 1965 - quando a fiscalização foi descentralizada para as administrações regionais - não dispunham de credencial de fiscal e dividiam um carro para exercer a fiscalização de todo município” (Gorstein, 1987: 419). Além disto,

²³ A criação das Administrações regionais que exerciam determinadas funções descentralizadas dos órgãos centrais, entre elas a fiscalização de arruamentos e loteamentos, e no novo tratamento legislativo dispensado à ocupações das áreas rurais, restringindo-se sua ocupação.

²⁴ O loteador deveria executar as obras de colocação de guias e sarjetas, execução dos passeios, instalação das redes de escoamento de águas pluviais, de abastecimento de água potável e de energia elétrica e, ainda, os projetos de previsão de rede de esgoto sanitários (Art. 2° e 3° da lei n° 7.035/67).

“Os fiscais do Departamento de Urbanismo, que tinham como função verificar se os loteamentos estavam com ou sem Alvará de Licenças, eram designados pelo Diretor do Departamento entre os funcionários do quadro. Não eram fiscais contratados como fiscais, pois esse departamento, ao contrário do Departamento de Arquitetura e Obras, não tinha o cargo de fiscal na sua estrutura organizacional. Eram fiscais sem poder, aplicavam multas que eram sistematicamente ignoradas pelos loteadores. Esse fiscal tampouco podia embargar obras clandestinas ou irregulares” (Grostein, 1987:420).

O final da década é considerado um marco institucional, pois se concretizam, na promulgação da Lei nº 7.035/67, as medidas apontadas tecnicamente nas décadas precedentes. No entanto, uma nova oficialização de ruas foi promulgada em 1968, contraditória a este contexto de mudança.

Na oficialização de vias, que ocorreu em 1968, praticamente toda a mancha urbana do município havia sido beneficiada por anistia, ao contrário das anistias promovidas anteriormente a esta data, que compreendiam a maior parte da área edificada do município, ou seja, anistiar somente as vias irregulares e clandestinas nas áreas urbanas consolidadas e ocupadas pelas camadas sociais de renda média e alta (Passos, 1983:82 apud Grostein,1987:365). A zona rural mais extrema da periferia não foi oficializada. Justamente onde existia a ocupação da população mais pobre, foi excluída das anistias anteriores a 1968. As oficializações de ruas anteriores a 1968 foram no sentido de oficializar as áreas mais urbanizadas, pois se pretendia redesenhar os limites da “cidade oficial” a partir do centro. A partir de 1968 estas medidas foram se estendendo para as áreas periféricas, culminando, em 1979, com uma política de regularização em massa dos loteamentos irregulares/clandestinos.

Esta é a principal diferença das anistias a partir de 1968, que eram em massa, em relação as anistias anteriores a 1968, que compreendiam somente as áreas mais urbanizadas.

Os intervalos de tempo em que o poder público oficializava a clandestinidade e as irregularidades foram bastante amplos: 1916, 1934 e 1953 (completada em 1955), *“...diminuindo na razão direta da expansão urbana, do aumento populacional e da pressão social decorrente, demonstrando a importância que a solução dessas questões foi adquirindo no contexto da administração da cidade : 1953, 1962, 1963, 1972, 1973, 1974” (Grostein, 1987:363).*

As oficializações em massa promovidas na década de 70, após a promulgação da Lei de Zoneamento, além de se estender por toda a malha urbana, teve como objetivo fazer um repasse em áreas já atingidas por oficializações anteriores, desde as mais centrais até as periféricas

“...devido ao grau de desorganização (provavelmente proposital) que existia na máquina administrativa municipal.... Os considerandos dos decretos de 1972 lembram que: “desde 1936 a municipalidade não dispõe de uma listagem atualizada das vias e logradouros públicos”. Apontam ainda a existência de situações indefinidas, isto é, de vias que não se sabe ao certo se são regulares ou não. Assim, esta é a necessidade dessas oficializações da década dos 70.” (Grostein, 1987:361)

Os mapas de referência que acompanhavam essas anistias, *“... ao contrário dos promovidos por Rendas Imobiliárias (das oficializações anteriores) eram criteriosos, não se incluindo aí ruas que não existissem e sem que o logradouro tivesse sido reconhecido como existente” (Grostein, 1987:360).*

A década dos 70 apresentou sinais para incorporar o reconhecimento e soluções da clandestinidade aos planos de governo, principalmente devido

“...as reivindicações populares em torno da obtenção da escritura geraram um tipo de luta específica que passou a orientar a política em resposta a essa questão particular, procurando solucionar os aspectos jurídicos - administrativos dos loteamentos e promovendo a averbação em cartório de milhares de loteamentos” (Grostein, 1987:473)

A possibilidade de eleições diretas para prefeito transformou a problemática da regularização jurídica dos loteamentos clandestinos na principal bandeira política dos governantes, mas, no entanto, sem implementar uma política de regularização urbanística.

Esse processo, que culminou com a regularização em massa nos anos 80, foi consequência de uma série de medidas anteriormente adotadas pelo setor público.

Em 1973, o poder público promoveu, pela primeira vez, um diagnóstico da situação existente, formando um Grupo de Trabalho específico para organizar os processos de abertura de loteamentos e de regularização que se encontravam por anos esquecidos nas repartições públicas, aguardando uma solução²⁵. Estes processos foram

²⁵ Os loteamentos ficaram muitas vezes mais de 30 anos em processo de regularização (Grostein, 1987:490).

organizados a partir de uma abordagem do conjunto dos problemas da clandestinidade e irregularidade para fornecer o equacionamento técnico da questão.

O produto da organização dos processos de aprovação e regularização resultou na elaboração de uma tipologia que explicasse as diversas ocorrências em torno da clandestinidade e da irregularidade, que serviram de base para as regularizações em massa. A partir do conhecimento das diversas formas da clandestinidade e irregularidade, estavam dadas as condições operacionais para o equacionamento das regularizações jurídico- administrativas.

Os trabalhos realizados em 1973 representaram, então, a base sobre a qual se montou, a partir de 1979, uma política de regularização em massa dos loteamentos.

No final daquela década, a precariedade dos assentamentos da população de baixa renda era alarmante, modificando a concepção da clandestinidade e da irregularidade, que passou a se constituir numa questão social a ser enfrentada. Nesse período, em diferentes níveis da administração municipal, articulava-se a incorporação da periferia como problema de governo.

“Estimativas feitas em 1979 davam conta de que existia no município um número aproximado de 4.000 loteamentos irregulares. Esses loteamentos apresentavam a seguinte situação com relações à legislação municipal: “cerca de 500 loteamentos (12%), com arruamentos aprovados, sendo a maioria das ruas oficializadas, porém carecendo de averbação ou doação dos logradouros públicos à Prefeitura; cerca de 1000 loteamentos (24%) com arruamento aprovado e executado, porém com pendência administrativa ou técnica; cerca de 1250 loteamentos (31%) executados sem licença prévia da Prefeitura, inicialmente chamados clandestinos, porém em processo de regularização; cerca de 1.200 loteamentos (30%) com arruamentos executado sem licença prévia da Prefeitura, inicialmente considerados, clandestinos, não existindo processo de regularização; cerca de 100 loteamentos (2,5%) com problemas graves de domínio de posse” (EMURB, 1979: 12-13 apud Grostein, 1987: 476).

Em 1979, o poder público com o objetivo de enfrentar em massa a regularização dos loteamentos clandestinos, implementou duas medidas: a) especifica normas urbanísticas mínimas a serem seguidas na regularização de loteamentos (Decreto n° 15.764/79); b) constitui grupos intersecretariais para lidar com a regularização junto às administrações regionais e os Colegiados, sob a coordenação de um Colegiado Piloto, sediado na Secretaria das Administrações Regionais – SAR (Portaria n° 76/79).

Este novo arranjo institucional culminou na criação, em 1981, de um órgão para tratar especialmente da regularização da clandestinidade existente: a Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos- SERLA, junto ao Gabinete do Prefeito.

Entre 1979 e 1981, “...o colegiado piloto promoveu a averbação jurídica de 686 loteamentos (SERLA, 1981). Esse número é surpreendente se considerarmos que até 1979 haviam sido regularizados 101 loteamentos” (Perrone, 1984:163 apud Grostein, 1987: 477).

Em 1981, novamente foi quantificada a clandestinidade. A COGEP constatou que,

“... havia no município de São Paulo 311.474.774 m² de área produzida clandestinamente ou irregularmente, correspondente a 3567 loteamentos. Dessa área, 3429 loteamentos localizavam-se na zona urbana, ou seja, 264.976.274 m² de área, e 183 loteamentos na zona rural, equivalentes a 46.498.500 m²” (COGEP/DIPLAN, 1981 apud Grostein, 1987:478).

As medidas implementadas pela municipalidade foram potencializadas com a promulgação da lei federal nº 6766/79 sobre parcelamento do solo, apesar da legislação federal sobre loteamentos urbanos não sofrer alterações significativas entre 1937 a 1979.

A determinação maior da legislação federal, com relação aos loteamentos urbanos, no período de 1937/79, era a exigência de um Plano de loteamento aprovado pela municipalidade para que o loteamento pudesse ser registrado em cartório e comercializado. Esse plano deveria ser depositado em Cartório juntamente com outros documentos exigidos.

A lei nº 6766/79 forneceu o amparo legal ao poder público municipal no sentido de: a) acionar criminalmente o loteador; b) promover a completa regularização de qualquer parcelamento, se o loteador não o fizesse; c) interferir nos contratos preliminares celebrados entre o parcelador e os adquirentes de lotes e entre estes e os respectivos cessionários, em função do interesse público e na falta das obrigações contratuais pelo loteador.

Dado o suporte legal para as regularizações na Lei federal nº 6766/79, a municipalidade promulgou o Decreto nº 15.764/79, que apresentava normas referentes as

exigências físico-urbanísticas para a regularização dos loteamentos²⁶. As normas que constavam neste Decreto procuraram estabelecer critérios que permitissem enquadrar o maior número possível de situações urbanas, verificadas na ocupação do espaço clandestino e irregular, anteriores à promulgação da Lei de Zoneamento (Grostein, 1987:498). Para tanto, diminuíram as exigências legais para o recebimento desses loteamentos e arruamentos, contemplando a percentagem de área a ser doada pelo loteador, relativas às vias de circulação dos loteamentos, bem como a ocupação dos lotes. Em outras palavras, procurou-se submeter os loteamentos a um processo de regularização (em massa), ajustando-se uma situação de fato aos aspectos formais necessários para submeter essas áreas ao registro em Cartório. Com isto, oficializavam-se os loteamentos originários da desobediência às normas que regulam o solo, consentindo, aos seus moradores, o título de propriedade da terra. Politicamente, era uma solução mais que viável: aumentava-se a arrecadação com a cobrança de impostos, e os políticos fortaleciam-se diante do eleitorado.

Assim, as exigências estabelecidas para a regularização estava bem abaixo das fixadas pela lei que determinavam a abertura de loteamentos, contemplando um grande número de situações urbanas consolidadas a serem beneficiadas por regularizações.

Desta forma, “... a política de regularização em massa de loteamentos, praticada nos anos 80, reforça mais uma vez a posição do Estado em omitir-se diante do quadro de extrema precariedade do assentamento residencial da população de baixa renda (Grostein, 1987:547)”.

O resultado destas regularizações apontam um quadro urbano de múltiplas precariedades, pois “...o fato de parte dessas áreas já estarem incorporadas às determinações legais e administrativas, que as incluem na cidade oficial, pouco alterou as condições de vida dessas populações. Fica evidente a omissão de investimentos públicos nessas áreas” (Grostein, 1987: 547).

²⁶ Anteriormente à promulgação desse decreto, as exigências físico-urbanísticas para proceder as regularizações de loteamentos eram arbitradas a critério do Departamento de Urbanismos (até 1972), passando depois para o âmbito das Administrações Regionais, ou seja, não eram definidas por lei, e ficavam a cargo dos técnicos e das políticas de cada governo, dando margem para políticas clientelísticas.

Entretanto, as práticas sociais na construção dos assentamentos clandestinos não apresentam sinais de ter-se esgotado²⁷. Ao contrário, a periferia da região metropolitana de São Paulo, continua com taxa de crescimento médio de número de habitantes de 6,3%, entre os anos de 1991 a 2000. Enquanto isso, as áreas da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) cresceram em média 0,9% em número de habitantes, de 1991 a 2000.

As fronteiras paulistanas que abrigavam 19% da população, em 1991, passaram a abrigar 33% em 2000. De acordo com o demógrafo Haroldo da Gama Torres (FOLHA DE SÃO PAULO, 27 DE JUNHO DE 2004) “*se não fossem essas áreas, a população não teria crescido. O aumento se deu na válvula de escape urbana*”.

A lógica de expansão do crescimento da mancha urbana da RMSP segue a lógica do padrão periférico de urbanização onde as favelas e loteamentos clandestinos são originados da transformação de terras rurais para usos urbanos. No caso do loteamento clandestino, esta expansão ocorre através do mercado de terras. Essa mesma lógica pode ser observada na análise mais detalhada sobre a formação dos loteamentos clandestinos no distrito de Parelheiros, discutida no capítulo 4 deste trabalho.

2.4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Terras de 1850 estabeleceu o ambiente institucional sobre o qual se processou a regulação da propriedade da terra no Brasil.

Este ambiente institucional foi formado pela omissão do Estado ao não regular as terras privadas e públicas, favorecendo os interesses privados em especular com a terra.

A omissão do setor público teve como consequência o descontrole fundiário institucionalizado pelo Estado, ou seja, este não consegue fazer valer as instituições formais de regulação do solo.

Na área rural, os números apresentados por Sabbato (2001) são significativos e mostram claramente que o Estado desconhece a propriedade das terras rurais no Brasil. No recadastramento, que requeria a confrontação dos títulos de propriedade com o georeferenciamento das áreas, para as propriedades com áreas iguais ou superiores a

²⁷Principalmente a partir dos anos 80, a população residente em favelas vem aumentando drasticamente por fatores de ordem econômica. O descompasso entre o preço da terra e o poder aquisitivo da população e a possibilidade de ocupar as áreas impróprias para moradia, como os morros e várzeas, foram fatores determinantes para o aumento do número de moradias em favelas.

10.000 ha, houve evidências de grilagem com as terras. Do total de imóveis, neste intervalo de área, 1.438 não responderam a notificação da portaria nº 588/99, representando 46 milhões de hectares que correspondem a 40,5% da área notificada. Estas áreas foram objetos de vários tipos de grilagem como mostram os dados de Sabato (2001), no item 2.1 deste capítulo.

As instituições formais elaboradas pelo Estado para regularem a terra, não garantem a efetividade da sua aplicação, ao contrário, geram o descontrole fundiário, através do qual, práticas ilegais contrárias as leis são posteriormente legalizadas: a posse torna-se propriedade. As terras urbanas, originadas da transformação da terra de usos rurais, trazem esta herança da Lei de Terras.

A regulação estatal tem como fundamento a segregação espacial que será expressa no papel estruturador que a legislação urbanística imprime ao território. Em outras palavras, o Estado só vai regular o solo urbano, quando esta regulação é funcional com a segregação e valorização das terras, sendo que o contrário desta regulação é a formatação da cidade clandestina, que cresce sem regulação estatal, possibilitando ganhos especulativos com a terra para os loteadores.

O descontrole fundiário das ocupações urbanas e rurais, não é, e nunca foi, um problema técnico relativo às instituições formais de regulação do solo urbano, mas sim, em sua essência, uma opção política da omissão Estado em controlar o solo, e que foi construída historicamente desde a Lei de Terras de 1850.

Esta é a questão que deve ser entendida e discutida quando se analisa a formação dos loteamentos clandestinos.

Desde o início da formulação da legislação urbanística existia a omissão do controle do Estado pelo território clandestino, como uma opção política, formalizada na própria lei.

A expansão da periferia da cidade paulistana foi determinada, num primeiro momento, pela organização de interesses que envolviam os loteadores (que especulavam com a terra) e as populações de baixa renda (que resolviam seus problemas de moradia). Estes interagiam através das instituições informais, principalmente o mercado de terras informal e posse da terra, consolidando as ocupações irregulares/clandestinas. Num segundo momento, insere-se nesta organização de interesses o Estado, aperfeiçoando as

leis no sentido de anistiar e regularizar os assentamentos irregulares/clandestinos, possibilitando à cidade ilegal participar da cidade oficial, passando os assentamentos a serem reconhecidos pelas instituições formais com o título de propriedade, com o do pagamento de tributos, como também com a possibilidade da implantação da infraestrutura urbana e equipamentos públicos. Neste segundo momento também ocorre a valorização imobiliária.

Até os dias atuais, a omissão do Estado em regular o solo continua a vigorar de forma ambígua e contraditória, conveniente com a especulação com terras. A ambigüidade/contradição consiste em legislar de um lado, formulando instituições formais, e permitir, de outro, a consolidação dos assentamentos populares através das instituições informais.

No próximo capítulo será narrado como ocorre esta ambigüidade/contradição nas áreas de mananciais.

INTRODUÇÃO

No capítulo anterior vimos que existe uma lógica estabelecida entre a fragilidade das instituições formais de regulação do solo, elaboradas pelo Estado e a possibilidade dos agentes econômicos em fraudá-la, com o objetivo de especular com terras. Esta lógica ocorrerá em vários níveis das regulações estatais, cristalizando instituições informais que são as práticas sociais de ocupação do solo, em confronto com as regras estatais. Esta é a maior contradição do aparato institucional de regulação de terras brasileiro.

O objetivo deste capítulo é mostrar que as contradições existentes no aparato regulatório da terras brasileiras, descritas no capítulo anterior, são as mesmas que ocorrem nas áreas de proteção dos mananciais da região metropolitana de São Paulo. Estas contradições consistem: 1) na elaboração de uma lei que tem por objetivo a proteção ambiental da região, mas concretizou ocupações que degradam o meio ambiente; e 2) a lei revigora-se e cria nova roupagem, no sentido de criar novos instrumentos de planejamento e gestão para a proteção dos mananciais, ao mesmo tempo em que incorpora em seus artigos instrumentos para a regularização das ocupações e adota políticas de implantação de infra-estrutura urbana.

Para apresentar estas contradições, este capítulo está organizado na seguinte ordem: o primeiro item apresenta a primeira legislação sobre a proteção dos mananciais, promulgada em 1976; o padrão de uso e ocupação do solo estabelecido na região e as principais críticas elaboradas a esta legislação; o segundo trás os instrumentos de planejamento e gestão da nova legislação de recuperação e proteção dos mananciais, seguido das principais políticas de implantação de infra-estrutura na região; o terceiro item dedica-se às considerações finais.

3.1 - O PADRÃO DE USO E OCUPAÇÃO ESTABELECIDO NAS ÁREAS DE MANANCIAIS E A PRIMEIRA LEI DE PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS (LPM)

As áreas de mananciais foram ocupadas seguindo o padrão periférico de expansão urbana, que resulta da conjugação dos assentamentos clandestinos/irregulares, auto-construção das moradias, como solução ao problema habitacional da população de baixa renda, em regiões distantes das consolidadas, conformando áreas precárias pela carência de infra-estrutura (esgoto, pavimentação de vias, escoamento de águas pluviais etc) pela carência de equipamentos públicos (escolas, postos de saúde, transporte coletivo, coleta de lixo etc), desarticuladas do conjunto do tecido urbano (Grostein, 1987; Grostein; Sócrates; Tanaka, 1985).

Estes assentamentos populares estão em áreas de fronteira urbana e são originados da transformação da terra, de uso rural, em urbana.

A expansão urbana periférica na região sul do município de São Paulo, em direção às áreas de mananciais, iniciou-se na década de 50, com a implantação dos eixos rodoviários conformados principalmente pelas estradas do M'Boi Mirim, de Itapecerica (SP-228), de Parelheiros e a Avenida Robert Kennedy / Senador Teotônio Vilela. Com a instalação, em meados de 70, do parque industrial de Santo Amaro, essa região ficou ainda mais atrativa para a população de baixa renda, pela oferta de empregos e de moradias (Catunda, 2002).

Em consequência do acelerado processo de desenvolvimento das cidades brasileiras e dos problemas relativos ao saneamento e ao abastecimento de água, na década de 70, surge a primeira iniciativa do governo federal em instituir nas regiões metropolitanas um conjunto de diretrizes globalizantes que foi denominado de Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) (Boas, 1995; Catunda; 2002; Marcondes, 1999).

Esse Plano propunha um planejamento para preservar ao máximo os recursos hídricos da Grande São Paulo, propondo o redirecionamento do crescimento da metrópole paulistana para o vetor leste-oeste, impedindo a continuidade da tendência de crescimento da urbanização para o vetor sul.

A Lei de Proteção dos Mananciais (LPM)²⁸ foi elaborada como um dos instrumentos do PMDI e tinha como objetivo central a preservação ambiental de toda a porção sul do território metropolitano, que correspondia a cerca de 54% do território da Região Metropolitana da Grande São Paulo²⁹ (Governo do Estado de São Paulo/SMA; 1997).

Esta legislação apresentou características advindas do contexto político de centralização e autoritarismo, que tinha como concepção de planejamento predominantemente tecnocrática, onde as soluções para a preservação do meio ambiente foram direcionadas por critérios técnicos (Marcondes,1999). Seus instrumentos de política ambiental foram orientados para o controle do uso do solo, considerado essencial, como forma de evitar o adensamento populacional e seus efeitos na poluição das águas, associando restrições de uso e ocupação do solo à manutenção da propriedade privada da terra.

A LPM foi uma tentativa de política que buscou organizar uma estrutura institucional que compatibilizasse o uso e a ocupação do solo com a gestão dos recursos naturais. No entanto, devido ao contexto político da época, ocorreu a fragmentação e a setorização que impediram a adoção de uma política que privilegiasse a articulação entre esses temas.

Mas não se pode negar que a Lei constituiu um avanço do planejamento urbano para o setor público, ao representar o início da institucionalização de uma abordagem metropolitana de resolução dos problemas ambientais (Grostein, Sócrates e Tanaka, 1985).

²⁸ Lei estadual nº898/75 e 1.172/76, regulamentada pelo decreto estadual nº9.714/77.

²⁹A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê é aquela que abriga um dos maiores contingentes populacionais do mundo (cerca de 17,8 milhões de habitantes), pois nela se localiza a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Esta região é a mais importante área produtora de bens industriais do país. Seu Produto Interno Bruto, em 1997, atingiu US\$ 147 bilhões, o que corresponde a 18% do total brasileiro. Esta Bacia Hidrográfica abrange uma extensão territorial de 5.985 Km², fornecendo água para 35 municípios da RMSP. Destes, vinte e sete estão, total ou parcialmente, abrangidos pelos limites da LPM, sendo que destes, dezessete estão com mais de 50% de sua área total nas áreas de mananciais. Vale destacar os municípios: Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, possuem 100% de suas áreas inseridas nas áreas da Lei de Proteção de Mananciais. (EMPLASA,1994 *apud* GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO,/SMA, s/d).

Três instrumentos de política de Comando e Controle³⁰ tiveram suma importância e deveriam atuar de forma combinada e compatível nesta legislação: 1) o zoneamento, que definia categoria de uso e ocupação do solo; 2) o licenciamento de empreendimentos, que autorizava as edificações e obras, arruamentos, loteamentos para as diversas atividades econômicas compatíveis com a preservação dos mananciais; e 3) a fiscalização para o cumprimento da legislação.

A LPM criou categorias de áreas de proteção, para as quais estabeleceu parâmetros urbanísticos e elencou os usos permitidos e os critérios para a implantação dos sistemas públicos de abastecimento de água, coleta e disposição de resíduos sólidos e de esgotos. As áreas de primeira categoria, ou de maior restrição de uso, são aquelas situadas às margens das represas, dos rios e córregos, das áreas cobertas por matas, as áreas inundáveis próximas às represas e cursos d'água e as áreas de grande declividade. As áreas de segunda categoria correspondem ao restante das sub-bacias, apresentando, na tabela abaixo, as 3 subdivisões, onde o controle do uso do solo se fazia pela permissão de densidades de ocupação decrescentes, na medida que se aproxima dos corpos d'água. São elas: 1) classe A: áreas urbanas cuja densidade populacional deveria limitar-se ao máximo de 50 hab./hectare; 2) classe B: áreas situadas no entorno daquelas consideradas urbanas e as destinadas à expansão urbana. A densidade populacional equivalente deveria limitar-se a, no máximo, 34 hab./ha; e 3) classe C: áreas pouco favoráveis à urbanização, ocupando quase todo o território, onde as restrições impostas são maiores, com densidades semelhantes à ocupação rural, ou seja, entre 6 hab/ha e 24 hab/ha (Uemura, 2000).

³⁰ As políticas de Comando e Controle têm sido a base dos sistemas de gestão do meio ambiente, tanto nos países desenvolvidos quanto nos em desenvolvimento. Estas, também conhecidas como políticas de regulação direta, têm como objetivo restringir as ações do poluidor, fixando normas, regras e padrões ambientais, fiscalizando o seu cumprimento (Barbieri, 1997; Margulis, 1996).

Para que as políticas de Comando e Controle possam funcionar com eficiência, o papel regulador e policial dos governos precisa trabalhar em associação. O sucesso do sistema regulador dependerá quase exclusivamente da capacidade que o órgão de controle ambiental tiver para assegurar a obediência à lei. A implementação das Políticas de Comando e Controle requer uma capacidade institucional elevada, principalmente na articulação institucional entre o setor público, municipal e estadual, judiciário e sociedade civil. Esta capacidade institucional está intimamente ligada aos recursos humanos das instituições e ao grau de informação sobre os diversos aspectos técnicos e jurídicos da legislação (Almeida, 1998).

Tabela 1 – Uso das áreas segundo a categoria da Lei de Proteção de Mananciais

Classes	Densidades	Tamanho das áreas (em m²)
Classe A	Até 50 hab./ha	500
Classe B	25 hab./ha e 34 hab./ha	1250 a 1750
Classe C	6 hab./ha. e 24 hab./ha	1750 a 7500

Fonte: DUSM *apud* Uemura (2000)

O licenciamento atuaria de forma complementar à política de zoneamento. Para a implantação de atividades econômicas, empreendimentos imobiliários, atividades esportivas e de lazer, seria necessário o cumprimento da imposição das normas quanto a padrões de: impermeabilização do solo, desmatamento, coleta e disposição de esgotos e resíduos sólidos, edificações, parcelamento e arruamento do solo. Nas áreas da primeira categoria seria proibido qualquer tipo de edificação relacionada à ocupação urbana. Seriam permitidas somente edificações para as atividades esportivas autorizadas. Na segunda, as instalações deveriam estar de acordo com os padrões de cada classe, compatíveis com os objetivos da LPM e diretrizes de desenvolvimento previsto no Plano Diretor.

Para o sucesso da LPM, a fiscalização intensa e permanente, e os processos administrativos e judiciais que se seguem à ação fiscalizadora, seriam fundamentais e imprescindíveis para garantir a preservação ambiental da área de proteção dos mananciais para fins de abastecimento público.

Após quase três décadas da vigência da LPM, é possível afirmar que o controle do uso e da ocupação do solo, na área de proteção dos mananciais, foi contraditório aos seus objetivos de preservação. A lei de mananciais não produziu os efeitos de redirecionamento dos vetores de urbanização, não alterando o padrão de crescimento urbano em direção às áreas de mananciais. Ao contrário, houve uma tendência ao crescimento de São Paulo em direção à região sul, especialmente durante a década de 80 e 90, consecutiva à crise econômica (Marcondes, 1999; Catunda, 2002; Boas; 1995).

Houve grande expansão urbana nas áreas protegidas pela LPM, principalmente os assentamentos com grande densidade demográfica em habitações desordenadas destinadas às classes de baixíssima renda, tanto nas margens do reservatório, como também na beira dos rios, causando uma degradação às águas das represas

principalmente pelos esgotos e lixos domésticos³¹. A falência da legislação não foi só na contenção do adensamento populacional das áreas protegidas, mas também na preservação dos remanescentes florestais (Bellenzani, 2000). Verifica-se uma perda de 15% da cobertura vegetal da bacia entre 1989 e 1996, principalmente na região sul da bacia, com mais disponibilidade de áreas verdes (ISA, 1998:63).

Segundo dados fornecidos pelo SHDU, a área urbanizada abrangida pela LPM cresceu de 3020 ha (5,7% da área protegida) para 6230 ha (12% da área protegida), entre 1976 e 1987 (Boas, 1995:53).

O levantamento do Instituto SócioAmbiental (ISA), baseado em imagens de satélite, revela que houve um crescimento de 53% dos assentamentos na bacia do Guarapiranga entre os anos de 1989 a 1996 (ISA, 1998:19). Sendo que, dos seus 101 km² urbanizados, 3,4% é ocupado por favelas e 31% com loteamentos clandestinos (Uemura, 2000:71).

A tabela abaixo descreve a porcentagem de favelas e loteamentos clandestinos em alguns municípios da Bacia do Guarapiranga.

Tabela 2 - Área ocupada por favelas e loteamentos - 1995

Município	Favelas (Km ²)	%	Loteamentos (Km ²)	%
São Paulo	2,22	69,5	29,57	94,8
Embu	0,32	10	0,50	1,6
Itapecerica da Serra	0,49	15,5	1,14	3,6
Embu-Guaçu	0,16	5	(*)	(*)

(*) Dados não disponíveis

Fonte: Banco de dados do SIG- Guarapiranga utilizado pela UGP apud Uemura (2000:71)

As porcentagens mostram que a maioria dos assentamentos clandestinos nas áreas da Bacia do Guarapiranga são loteamentos, sendo que, destes, se concentram 94,8% no município de São Paulo.

A tabela 3, abaixo, mostra a área loteada, por regiões do município de São Paulo, destinada à moradia da população pobre nos loteamentos clandestinos e evidencia claramente que a região sul do município de São Paulo possui 9.520.448 de m² ocupados

³¹ Em 1995 estimava-se a carga de fósforo, produzida na bacia, em 245 kg/dia, no período seco, 88% dessa carga é originária de esgoto doméstico (CBH-AT, 2001:201).

por loteamentos clandestinos, enquanto as demais regiões juntas somam somente 1.823.932 m².

Tabela 3 - Superfície (m²) do município de São Paulo cupada por loteamentos clandestinos por região

Região	Anterior a 1987	1987	1988	1989	1990	Totais
Sul	1.078.433	2.464.434	1.247.336	4.588.293	141.951	9.520.448
Leste	11.007	56.270	278.484	1.061.161	0	1.506.923
Outras	54.834	0	0	262.175	0	317.009
Totais	1.244.274	2.520.704	1.525.920	5.911.630	141.951	11.344.379

Fonte: SEHAB/RESOLO *apud* Boas, 1995:48.

Entre os distritos da região sul, os locais mais adensados nos últimos anos foram:

“ Capela do Socorro, Parelheiros e Campo Limpo, na região sul da cidade. Entre 1980 e 1990, a taxa geométrica de crescimento demográfico do município era da ordem de 2,9% ao ano, enquanto o subdistrito de Capela do Socorro³², que tem 90% de sua área dentro da zona de mananciais, inchava a uma taxa de 8,88% ao ano” (SEADE, 1991 apud Boas, 1995: 48). Em 1990, estimava-se que por volta de 1 milhão de habitantes ocupavam as regiões de mananciais, constatando a existência de cerca de 161 loteamentos clandestinos” (Rolnik et al, 1990 apud Boas, 1995:48).

A tabela 4, com os dados disponíveis sobre população na Bacia do Guarapiranga, no ano de 1995, mostra a porcentagem de pessoas residentes em assentamentos clandestinos nos municípios desta bacia, que chega 49,2 % da população total, para os municípios em que existe disponibilidade de informações.

Do total de 304 mil pessoas residentes em assentamentos irregulares/clandestinos, 69,2% moram em loteamentos irregulares/clandestinos e 30,8 % em favelas.

Na comparação entre os municípios, a informação torna-se ainda mais impressionante e reforça as estatísticas da participação do município de São Paulo na proporção da população residente em assentamentos irregulares/clandestinos, enquanto nos demais municípios esta participação é muito menor. Do total dos habitantes residentes nestes assentamentos, no manancial do Guarapiranga do município de São Paulo, 66,3 % residem irregularmente/clandestinamente, sendo que, destes, 36% são ocupações em favelas e 64% em loteamentos.

³² Nessa época, o distrito de Parelheiros fazia parte do distrito da Capela do Socorro.

Municípios	Favelas	Loteamentos Irreg./Clandestinos	Total Assent. Irreg./Clandestinos	População Residente	Participação (%)
São Paulo	101.6	178.4	278	419.3	66.3
Embu	7	2.2	9.2	51.7	17.8
Itapecerica da Serra	7.5	6.9	14.4	103	14.0
Embu-Guaçu	1.5	1.5	3	45.2	6.6
Cotia				1.9	0.0
São Lourenço				0.6	0.0
Juquitiba				1	0.0
Total	117.6	189	304.6	619.2	49.2

Fonte: Uemura (2000)

O importante a destacar na tabela acima é o número significativo dos loteamentos irregulares/clandestinos em relação às favelas. Isto significa que grande parte da população que reside em assentamentos irregulares/clandestinos adquiriu sua moradia através da compra de um lote no mercado imobiliário de terras, o que não ocorre nas favelas, pois o acesso à terra é através da invasão de terras.

A região sul do município de São Paulo é a principal região da fronteira urbana desde a década de 80, devido à falta de áreas livres para a construção de moradias terem se esgotado na Zona Leste (Diário de São Paulo, 8/09/2004). O adensamento da fronteira urbana continuou na década seguinte, apresentando um crescimento médio de número de habitantes de 6,3% ao ano, entre os anos de 1991 a 2000, enquanto nas áreas centrais da RMSP cresceram em média 0,9% (Folha de São Paulo, 27/6/2004).

Ao confrontar, de um lado, o crescimento da expansão da urbanização periférica, e, de outro, os objetivos da lei de proteção dos mananciais, muitos motivos foram apontados para as deficiências da LPM, entre estes; a ausência de uma política habitacional de interesse social; a omissão estatal em fiscalizar a região dos mananciais; e a falta de participação da sociedade na elaboração das políticas públicas.

Muitos estudos apontam que a legislação, apesar de impedir a expansão industrial³³ (Boas, 1995; Catunda, 2002; Instituto SócioAmbiental & Sub-Prefeitura de

³³ O sucesso das restrições à implantação de novas indústrias no distrito de Parelheiros é evidenciado pelos dados sócio-econômicos que a caracterizam com poucos empregos, cerca de 0,24% de empregos do município de São Paulo, representando, na sua totalidade, 5.401 postos de trabalho em 1999. Destes, 69%

Parelheiros, 2003; Marcondes, 1999; CBH-AT, 2001), não alterou a dinâmica urbana, pois a área de proteção dos mananciais já se encontrava preparada para a urbanização, antes mesmo da elaboração da LPM. Desta forma, “a LPM contrariava a lógica de ocupação que estava em curso e não levava em consideração a estrutura urbana que já estava consolidada nesses municípios” (Boas, 1995: 53).

O próprio setor público construiu conjuntos habitacionais na região³⁴, como também facilitou a expansão urbana com investimentos viários e instalou infra-estrutura de luz e água³⁵ em loteamentos clandestinos. Este fato evidencia as deficiências da LPM: a falta de fiscalização, coordenação e fragmentação entre as políticas urbanas, ou seja, a incompatibilidade entre a LPM e outras regras ou iniciativas/investimentos que influenciaram o desenvolvimento urbano nos âmbitos estadual e municipal (Gondolo, 1996; Grostein, Sócrates e Tanaka, 1985).

Existiam dificuldades da gestão pública pela falta de um sistema metropolitano que articule políticas municipais e estaduais. Uma outra questão que se relaciona com a anterior, e que agrava a gestão das águas de mananciais, foi a incompatibilidade entre o planejamento e as legislações municipais de zoneamento e a LPM que

são do setor de serviços, 14,9% do setor de comércio e 11,7% da indústria de transformação (Instituto Socioambiental & Subprefeitura de Parelheiros, 2003).

³⁴ A Lei de Zoneamento delimitou uma zona (Z8 100/1), a que também é a zona das áreas de mananciais, na primeira franja da zona rural, proibindo o uso do solo urbano. Porém, era permitida a produção de moradia popular apenas pelas empresas estatais, como a Cohab, que tinha facilidade na compra de terrenos a baixo preço, já que se tratava de terrenos situados em zona rural, afastados de qualquer rede de infra-estrutura urbana, ou seja, era permitido ao setor público urbanizar áreas rurais. Esta companhia municipal “... destinada ao financiamento e produção de moradias para a população de até cinco salários mínimos, produziu, entre 1965 e 1989, 100 mil unidades habitacionais. A maioria dessas moradias são conjuntos construídos na zona rural e afastados de qualquer rede de infra-estrutura” (Rolnik, 1997:203/204).

Um outro exemplo, que denota a direção do vetor da população pobre para as áreas rurais, como iniciativa de política pública, é o Conjunto Habitacional Bororé, construído pela Cohab, em 1975, nas áreas de mananciais, com 1190 unidades habitacionais, e o Bororé II, com 178 unidades em plena discussão da implementação da LPM. (Uemura, 2000)

³⁵ A LPM proíbe qualquer obra de infra-estruturas nas áreas de mananciais, porém a Sabesp, que é uma empresa pública, responsável pelo saneamento básico no estado de São Paulo, durante o Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa), vigente no regime militar, ampliou a rede de água até aos loteamentos clandestinos, inclusive aqueles situados nas áreas de proteção dos mananciais, desobedecendo à legislação de uso e ocupação do solo, para reduzir a mortalidade infantil, que era o objetivo do Planasa. (Maricato, 2001)

“ ... não absorveu os planos municipais de desenvolvimento, mas procurou sobrepor-se aos mesmos. No município de São Paulo, por exemplo, o PUB-Plano Urbanístico Básico da PMSP apontava a região sul como preferencial para o crescimento urbano. As questões específicas de uso e ocupação do solo foram ignoradas, tendo sido adotados parâmetros únicos para o conjunto da área protegida” (Catunda, 2002: 99).

A LPM passou confrontar-se com as próprias Leis Municipais de Zoneamento:

“ pela legislação municipal, algumas áreas são legalizadas para a construção de conjuntos habitacionais na região; ou seja, são permitidas densidades mais altas de ocupação do que a lei prevê. Para o parcelamento dos terrenos nas áreas rurais, as duas leis estabelecem cotas diferentes para o tamanho dos lotes” (Boas,1995:55)

Na própria administração municipal ocorriam as contradições de políticas: enquanto a Secretaria de Habitação do município de São Paulo, no governo de 1989 a 1992, organizava juntamente com os vários órgãos do governo do estado (Secretaria do Meio Ambiente, Cetesb, Eletropaulo, Sabesp e Polícia Florestal) um amplo arranjo institucional para a fiscalização das áreas de mananciais (denominado de SOS Mananciais³⁶), a Administração Regional (AR) da Capela do Socorro realizava obras de infra-estrutura e pavimentação em locais não permitidos pela LPM. Segundo o administrador desta AR, Leonide Tato:

“ Não vou negar o fato de que tenha realizado uma série de coisas que pudessem estar contrariando as diretrizes da Secretaria de Habitação. O problema é que a HABI andava como uma tartaruga e a AR tinha que atender um mundo de coisas. Tinha pressão que colocava em risco a governabilidade” (Boas, 1995:70).

Um outro ponto que comprometeu as normas instituídas pela LPM foi a falta de medidas de incentivo a usos compatíveis com a preservação ambiental da área, tanto para os proprietários de terras, como para os municípios. Estes não tinham compensações financeiras por terem suas áreas inseridas nas regiões de proteção dos mananciais, possuindo desta forma, restrições em se desenvolverem economicamente.

Se, por um lado, existiu o controle do solo para as atividades econômicas legais, por outro, explodiam, no poder local, as demandas por habitação pela população de baixa renda. Como o ônus da preservação recai sobre os municípios, e os benefícios da

³⁶ O SOS mananciais, entre 1991 e 1992 foram realizadas cerca 2984 vistorias, terrestres, aéreas e de barco, somado 247 intimações e advertências, 432 multas aplicadas, 416 embargos, 613 apreensões e a prisão de pelo menos 6 loteadores clandestinos (Boas, 1995:59).

preservação ambiental dos recursos hídricos são difusos a todos os consumidores de água da RMSP, no jogo político de legitimação do poder e na barganha eleitoral, a troca de votos por melhorias nos loteamentos e possibilidade da população pobre ter acesso à moradia, são práticas formalizadas pelo “pacto territorial” discutidas no capítulo 2 deste trabalho.

Na dinâmica do padrão de uso e ocupação do solo, estabelecida nas áreas de mananciais, através da LPM, os papéis assumidos pelos proprietários de terras, os municípios, e a demanda por habitação da população pobre, excluída do acesso ao mercado imobiliário formal, fica incompleto sem a presença do loteador clandestino, como interlocutor e elo de ligação entre os demais agentes envolvidos na ocupação territorial ilegal nas áreas de mananciais. Esses atores formam uma organização de interesses na incorporação e valorização dos loteamentos clandestinos, que serão discutidos no capítulo 4 deste trabalho.

Mas o principal fator atribuído pelo padrão de uso e ocupação do solo estabelecido na região foi o a desvalorização das terras nas áreas de mananciais na região devido à limitação de sua utilização, estabelecida pela LPM. Por consequência formaram-se

“... grandes glebas desocupadas, uma vez retiradas do mercado imobiliário formal pelas regras de ocupação do solo, formaram um estoque de terras baratas que, ao invés de constituírem-se em reserva estratégica para a proteção dos mananciais, passaram a reunir vantagens para a reprodução do padrão periférico de urbanização, onde o loteamento clandestino conduz os processos de expansão urbana” (Catunda, 2002:78)

As análises sobre o preço da terra nas áreas de mananciais, que esclarecem para o entendimento desta questão, também serão discutidas no próximo capítulo. Antes discutiremos sobre a reformulação da LPM que passa a ser denominada de Lei de Recuperação e Proteção dos Mananciais (LPRM).

3.2 - A ATUAL LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS MANANCIAIS (LPRM/LEI Nº 9.866/97): DESCRIÇÃO DE SEUS NOVOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

A análise da fragilidade da LPM formulada na década de 70, conduziu à reformulação desta, no sentido de corrigir suas deficiências e adequá-la-se às mudanças institucionais decorrentes das legislações³⁷ estadual e federal sobre recursos hídricos.

A atual lei dos mananciais (LPRM) é uma lei estadual que reafirma as políticas de Comando e Controle e procura corrigir as deficiências apresentadas na antiga legislação, entre elas: a falta de compensação aos municípios onerados pelas restrições impostas pela legislação; a incompatibilidade entre a legislação de proteção dos mananciais e outras regras estabelecidas em outras instituições municipais e estaduais; a incompatibilidade entre a lei estadual e as legislações municipais de uso do solo; a ausência de instrumentos de planejamento e gestão para administrar as áreas de proteção; a falta de suporte financeiro para execução da lei; a falta de articulação entre as diversas instituições públicas e os poderes municipais e estadual, seja na fiscalização e licenciamento, como nas demais funções exercidas pelo poder judiciário em fazer cumprir a lei; a falta de mecanismos para tratar dos conflitos existentes entre a multifuncionalidade dos recursos hídricos e a participação da sociedade civil no processo de gestão.

Nesse sentido, a atual Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais (LPRM), mantendo a sua principal função de estabelecer diretrizes e normas para a proteção da qualidade ambiental das bacias hidrográficas dos mananciais para o abastecimento público (Art. 1º), aperfeiçoou os instrumentos de gestão e planejamento, articulando e envolvendo os setores público, municipal, estadual e diversas instituições governamentais, tanto na recuperação, controle e na fiscalização dos padrões ambientais

³⁷ A lei estadual nº 7.663/91 instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), enquanto a lei federal nº 9.433/97 regulamentou a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH). Ambos os sistemas alteraram a base institucional de decisão e estabeleceram os seguintes princípios básicos para a gestão dos recursos hídricos: adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento; o reconhecimento da água como um bem público de valor econômico; o reconhecimento da importância de seus usos múltiplos, mas prioritariamente para o abastecimento público e a necessidade de um trabalho de gestão, a um só tempo integrado e de forma multi-setorial, multi-institucional, descentralizado e participativo entre os poderes municipais, estaduais e sociedade civil, reunidos no Comitê de Bacia. Para maiores esclarecimentos vide as leis nº 7.663/91 e lei federal nº 9.433/97.

de uso e ocupação do solo, como também na destinação de suporte financeiro (vide artigos 32, 33, 34) para a execução dos instrumentos de Comando e Controle.

A legislação atual dos mananciais (LPRM) apresenta diversos instrumentos de planejamento e gestão das áreas de mananciais, em relação à legislação anterior. Estes instrumentos de planejamento e gestão serão detalhados e regulados através de Leis Específicas, formuladas para cada sub-bacia hidrográfica, segundo suas normas urbanísticas e ambientais. No caso da Bacia do Guarapiranga, o Sub-Comitê Cotia/Guarapiranga finalizou a elaboração da Lei Específica, que já foi aprovada pela Assembléia Legislativa e está aguardando a aprovação do Governador do Estado de São Paulo.

As restrições impostas à ocupação das áreas de mananciais da região metropolitana de São Paulo (RMSP), estabelecidas na legislação anterior, continuam vigentes até serem revogadas as leis específicas de cada sub-bacia (FUSP, 2001).

São sete os instrumentos de planejamento e gestão³⁸ da atual lei dos mananciais (nº9.866/97), sendo que os mais relevantes são os mecanismos de compensação financeira aos Municípios, a compensação ambiental³⁹, o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA) e a criação das áreas de intervenção e suas respectivas diretrizes e normas ambientais/urbanísticas de interesse regional.

As Áreas de Intervenção (Capítulo IV, seção I) têm como ponto de partida as políticas de Comando e Controle (CC) que especificam as destinações das áreas, com os seus devidos padrões para o licenciamento das suas atividades e funções. Estas compreendem as: I) são Áreas de Restrição à Ocupação; II) Áreas de Ocupação Dirigida e III) Áreas de Recuperação Ambiental. As Áreas de Restrição à Ocupação, além das definidas pela Constituição do Estado e por lei como Preservação Permanente, são

³⁸ Os instrumentos de planejamento e gestão da Lei nº 9.866/97 (art.11) são: I) áreas de intervenção e respectivas diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional; II) normas para a implantação de infra-estrutura sanitária; III) mecanismo de compensação financeira aos Municípios; IV) Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA); V) Controle de atividades potenciais degradadoras do meio ambiente, capazes de afetar os mananciais; VI) Sistema Gerencial de Informações; e VII) imposição de penalidades por infrações às disposições desta lei e das leis específicas de cada APRM.

³⁹ A compensação ambiental é um instrumento de gestão e planejamento especificado na minuta da Lei específica da sub-bacia Guarapiranga/Cotia, que estabelece as medidas de compensação de natureza urbanística, sanitária ou ambiental, que permite a alteração de índices e parâmetros urbanísticos

aquelas de interesse para a proteção dos mananciais e para a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais. As Áreas de Ocupação Dirigida são aquelas de interesse para a consolidação ou implantação de usos rurais e urbanos, desde que atendidos os requisitos que garantam a manutenção das condições ambientais necessárias à produção de água em quantidade e qualidade para o abastecimento das populações atuais e futuras. As Áreas de Recuperação Ambiental são aquelas cujos usos e ocupações estejam comprometendo a fluidez, potabilidade, quantidade e qualidade dos mananciais de abastecimento público e que necessitem de intervenção de caráter corretivo.

Para cada área de proteção e recuperação dos mananciais (APRMs) são estabelecidas diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional, respeitando as competências municipais e da União, considerando as especificidades e funções ambientais das diferentes Áreas de Intervenção, com o fim de garantir padrões de qualidade e quantidade de água para o abastecimento público (art. 16).

Desta forma, a lei específica de cada sub-bacia hidrográfica do Alto Tietê estabelece diretrizes e parâmetros de interesse regional para a elaboração das leis municipais de uso, ocupação e parcelamento do solo, com vistas à proteção ambiental. Nestes termos, as leis municipais devem incorporar as diretrizes e normas estabelecidas por estas leis específicas, para o gerenciamento das áreas de mananciais da região metropolitana de São Paulo (RMSP)⁴⁰.

A garantia de obediência desses padrões ambientais⁴¹, ou seja, a fiscalização, e o licenciamento e monitoramento das atividades, ficarão atribuídas, de acordo com esta lei, aos órgãos da Administração Pública Estadual e Municipal na execução da lei, nas quais poderão ser objeto de convênio entre essas entidades públicas que estabelecerão limites e condições de atuação (art.29).

A gestão da atual lei dos mananciais (Lei nº 9.866/97) é viabilizada através do suporte financeiro proveniente dos Poderes Públicos Estadual e Municipais, que

estabelecidos na lei específica, mantido o valor da Carga Meta referencial por município e para as demais condições necessárias à produção de água.

⁴⁰A determinação de que as leis municipais de planejamento e controle do parcelamento, uso e ocupação do solo deverão incorporar as diretrizes e normas definidas pelas leis específicas das APRM's é uma questão controversa e de difícil concretização, pois confronta-se com a própria Constituição Federal no que tange à autonomia municipal de legislar sobre o uso e ocupação do solo (Catunda, 2002:101).

⁴¹ Os padrões ambientais definidos na lei abrangem todos os padrões de infra-estrutura sanitária relacionados à qualidade e quantidade da água, e à qualidade dos solos.

destinaram os meios e os recursos financeiros necessários à implantação dos programas integrados de Monitoramento da Qualidade da Água e de Controle e Fiscalização, bem como operacionalização do Sistema Gerencial de Informações (art. 32). As atividades de Controle, Fiscalização e também de ações e obras, visando a proteção e recuperação dos mananciais, também estarão asseguradas pela destinação por parte dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs), de uma parcela dos recursos obtidos com a cobrança pela utilização da água e uma parcela dos recursos da Subconta do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO (art.33). Aos municípios afetados por restrições impostas pela criação das APRMs, e respectivas normas na forma da lei, o Estado garantirá compensação financeira (art. 34).

Todas as áreas, com exceção as de Recuperação Ambiental, são passíveis de atividades econômicas, desde que obedeçam a seus padrões de qualidade ambiental definidos pela lei. Caberá ao Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA), para cada sub-bacia hidrográfica do Alto Tietê, elaborar os projetos que sugerirão as propostas de desenvolvimento das atividades econômicas viáveis com a preservação ambiental.

O PDPA não se restringe somente às atribuições citadas acima. Este Plano conterà diretrizes⁴², metas⁴³, programas⁴⁴ e propostas⁴⁵ para cada APRM; comporá o Plano de Bacia Hidrográfica e integrará o Plano Estadual de Recursos Hídricos, para a aprovação pelo Governador do Estado. Este instrumento obedecerá às diretrizes dos Sistemas de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e desenvolvimento Regional (capítulo VI).

Os recursos financeiros necessários à implementação dos planos e programas previstos pelo PDPA deverão constar dos Planos Plurianuais, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual dos órgãos e entidades da administração pública (Parágrafo único, art 32º).

⁴² Dentre as diretrizes do PDPA estão as relacionadas ao estabelecimento de: políticas setoriais; atividades de indução à implantação de usos compatíveis com a proteção e recuperação dos mananciais.

⁴³ As metas contidas no PDPA são as relacionadas à obtenção de padrões de qualidade ambiental de longo, médio e curto prazo.

⁴⁴ São eles: Programa de Recuperação, Proteção e Conservação da Qualidade Ambiental; Programa Integrado de Monitoramento da Qualidade Ambiental; Programa Integrado de Educação Ambiental; Programa Integrado de Controle e Fiscalização; Programa de Investimento Anual e Plurianual.

⁴⁵ O PDPA elabora propostas de atualização das diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional e as propostas de reenquadramento das Áreas de Recuperação Ambiental.

A eficiência dos instrumentos de planejamento e gestão da atual lei dos mananciais (Lei nº 9.866/97) dependerá da capacidade de cooperação, articulação e coordenação dos Comitês de Bacias que possuem o assessoramento técnico das Agências de Bacia.

A atual lei dos mananciais é um avanço em políticas de Comando e Controle, pois estabelece as diretrizes e normas para a proteção dos mananciais da RMSP, apresentando um sistema de informações e programas, e um fórum de discussão conjunta, para dar suporte à gestão compartilhada entre os agentes públicos e a sociedade civil.

A concepção de gerenciamento da antiga lei era o de disciplinar o uso, numa visão estritamente setorial da relação entre a gestão dos recursos hídricos e as demais políticas de uso e ocupação do solo e suas instituições responsáveis. Em contrapartida, a atual lei dos mananciais propõe um sistema de gerenciamento compartilhado e participativo das áreas de mananciais, que dispõe sobre diretrizes e normas, integrando os diversos setores e instâncias governamentais, bem como a sociedade civil.

Ao mesmo tempo em que esta lei é fortemente baseada em instrumentos de Comando e Controle, ela permite uma adaptação da gestão das áreas de intervenção que possibilita a flexibilidade das regras através da compensação ambiental, ou seja, ao contrário da legislação anterior, poderão ser licenciados empreendimentos em desacordo com os parâmetros, desde que mediante compensação ambiental, como, por exemplo, a doação de terrenos de particulares para o setor público, criação de reserva particular, intervenções para abatimento de carga poluidora, troca de terrenos em áreas de mananciais .

A gestão compartilhada e a compensação ambiental permitem que a lei dos mananciais seja aplicada de acordo com as adaptações das situações locais, mostrando que os instrumentos de Comando e Controle não são vistos como extremamente rígidos nos critérios de padrões, zoneamento e licenciamento.

A flexibilidade e a articulação dos instrumentos de Comando e Controle, e a participação dos agentes envolvidos com a gestão das áreas protegidas de mananciais, são apresentados na atual lei dos mananciais como um meio e não um fim pré-estabelecido na legislação. Estes aspectos garantem um processo permanente de planejamento e não a representação de uma situação ideal, rígida e estática. Neste sentido, a atual lei de

mananciais, com a introdução das áreas de intervenção, com suas devidas diretrizes, e a sua flexibilização, foi muito bem sucedida.

A flexibilidade existente nos instrumentos da Lei Específica somam-se a outras políticas adotadas na região, em adequar os instrumentos de planejamento e gestão do solo à realidade das ocupações nas áreas de mananciais, não mais negando a sua existência e sim ajustando as condições urbanas e ambientais destes assentamentos à qualidade do meio ambiente.

Desta forma, as políticas de preservação dos mananciais estão sendo alteradas com as seguintes intenções: 1) de urbanizar os loteamentos clandestinos e favelas e destinar locais específicos para as novas ocupações urbanas em áreas já adensadas, evitando o surgimento de novas áreas de expansão da urbanização periférica; 2) preservar as áreas rurais existentes, impedindo o aumento da mancha urbana; e 3) retirar a população das áreas próximas aos cursos d'água.

Quanto aos processos de regularizações⁴⁶ dos loteamentos clandestinos e favelas, existe um aparato institucional em discussão que aponta nesta direção: o Plano Diretor⁴⁷, em fase de aprovação, contempla áreas com zoneamento e padrões de interesse popular; a Lei Específica de Proteção e Recuperação dos Mananciais, como mencionado acima, é bastante flexível, possuindo instrumentos legais para a regularização de usos que degradam o meio ambiente, sendo objeto de compensação ambiental.

A política de regularização dos assentamentos nas áreas de mananciais, que gerou uma imensa polêmica, foi projeto do ex-secretário do Meio Ambiente, Ricardo Tripoli, apresentado e aprovado pela Assembléia Legislativa em 2002.

Esse projeto altera o artigo 53º da regulamentação da Lei de Mananciais (de 1976). A principal mudança é a permissão para que moradores de áreas de mananciais comprem áreas não-contíguas às suas casas para serem protegidas. Cada construção em

⁴⁶ O conceito de regularização fundiária é aquele que inclui, de uma forma conjunta e integrada,: “... a regularização jurídica dos lotes, a urbanização/reurbanização dos assentamentos, a adequação da legislação urbanística com a mudança do regime urbanístico aplicável à área, o apoio e a motivação dos moradores para a auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua em iniciativas que impliquem a melhoria da qualidade de vida da comunidade” (Alfonsin ;1999: 17). No entanto, como visto no estudo de Grostein (1987), em muitos loteamentos clandestinos são realizadas somente as regularizações jurídicas do lote e não as regularizações urbanísticas, perpetuando a precariedade urbana do loteamento clandestino.

⁴⁷ Para informações sobre os Planos Diretores das regiões administrativas de São Paulo vide site: www.planodiretor.sampa.gov

área de manancial deve ter uma porcentagem do terreno preservada. Quando a lei foi aprovada, ficou definido que, para construir em uma área de proteção ambiental, seria preciso manter uma determinada área anexa ao imóvel sem ser desmatada. O tamanho dessa área variava de acordo com a distância do manancial.

O projeto prevê que a manutenção da área preservada não precisa mais ser necessariamente contígua ao imóvel, podendo estar localizada na mesma sub-bacia. O tamanho dessa área verde será estipulado pelo Estado com base nos critérios técnicos estabelecidos na Lei Estadual de Proteção aos Mananciais de 1976.

Esse projeto precisa ser aprovado pelo governador, assim como a leis específica da Bacia do Guarapiranga.

As críticas⁴⁸ ao projeto de Lei que altera o artigo 53º da legislação de proteção dos mananciais (1976) são resumidas em: 1) a alteração da lei somente beneficiaria a regularização dos assentamentos das classes mais abastadas, e não a maioria da população de baixa renda que não teria condições financeiras para comprar uma área para regularizar suas moradias; 2) qual a garantia que o Estado vai ter de que as áreas serão preservadas; e 3) como será realizado o cálculo para o tamanho da área a ser adquirida para a preservação.

As políticas de instalações de infra-estrutura urbana buscam conciliar a melhoria das condições urbanísticas dos moradores das áreas de mananciais com a preservação dos recursos hídricos⁴⁹. Os Programas de Saneamento mais importantes são Programa Mananciais e o Programa Guarapiranga.

O Programa Guarapiranga⁵⁰ foi financiado com recursos do governo federal, Sabesp, Eletropaulo e Prefeitura Municipal de São Paulo e, principalmente, com recursos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e gerenciado pelo governo do estado de São Paulo. Este programa teve como objetivos principais: 1) a recuperação sanitária e ambiental do manancial, através de obras nas áreas habitacionais,

⁴⁸ Para informações sobre este projeto de lei, acessar o site: <http://www.abas.org>

⁴⁹ A urbanização dessas áreas faz parte de uma tentativa de preservar a qualidade da água para o abastecimento humano. O custo de tratamento da água da represa de Guarapiranga, por exemplo, aumentou 133% em cinco anos. Em 1998 esse custo era de R\$ 23,21 (valores corrigidos) para tratar um milhão de litros de água, já em 2003, o custo para tratar a mesma quantidade foi de R\$ 54,03 (FOLHA DE SÃO PAULO, 25 DE JULHO DE 2004).

⁵⁰ Um estudo sobre a avaliação do Programa Guarapiranga encontra-se em Uemura (2000). Os custos deste Programa para reurbanização de favelas encontram-se em Abiko (2002) e Smolka (2003).

melhorando as condições de saneamento e habitação; 2) a implantação de um sistema de gestão integrada da bacia, com a participação do Estado, Administrações Municipais e sociedade; e 3) controle da qualidade da água. O financiamento foi da ordem de US\$ 363 milhões, entre os anos de 1992 até 1999, atendendo treze bairros na margem esquerda e doze na margem direita da bacia, nos municípios de São Paulo e em Itapeverica da Serra. Até o ano de 1999, 5.937 famílias residentes em favelas tinham sido atendidas com ligação de água, e 6.417 com ligações de esgoto. Nos loteamentos, 5.022 domicílios receberam ligações de água e 5.014 ligações de esgotos (Uemura, 2000).

O Programa Mananciais é de iniciativa da Prefeitura do Município de São Paulo, que estima que, até o fim da atual gestão, o investimento total em urbanização de favelas e lotes em áreas de mananciais terá atingido R\$ 80 milhões “*beneficiando cerca de 10 mil famílias e reassentando outras 905*” (FOLHA DE SÃO PAULO, 25 DE JULHO DE 2004). Segundo a coordenadora do Programa Mananciais, da Secretaria da Habitação, Ana Lucia Ancona, “*não há novidades. A linha de nossa política é a mesma [do programa Guarapiranga]*” (FOLHA DE SÃO PAULO, 25 DE JULHO DE 2004). A novidade concentra-se em outro aspecto: o município quer regularizar grande parte das ocupações hoje ilegais. Para Ancona isso vai ajudar na fiscalização, pois, para ela, “*hoje tudo é proibido. Fica quase impossível, na prática, fiscalizar. Se alguns usos forem liberados, poderemos coibir os que continuarem vetados*” (FOLHA DE SÃO PAULO, 25 DE JULHO DE 2004). Porém, essa regularização depende das leis específicas das sub-bacias que poderão autorizar alguns usos permitindo, dessa forma, o início dos processos de regularização.

Uma outra política de urbanização das áreas de mananciais é o Plano Emergencial de Recuperação dos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo. Esta política foi regulamentada pelo decreto (nº 43.0022/98)⁵¹, da Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais (LPRM nº 9.866) e tem como objetivo instalar infra-estrutura (asfalto, água,

⁵¹ A lei 9866/97 estabeleceu, no seu artigo 47, a necessidade de elaborar um Plano Emergencial de Recuperação dos Mananciais da Região Metropolitana da Grande São Paulo. Considerando o disposto neste artigo, existe a permissão dos órgãos estatais para executar obras emergenciais nas áreas de proteção aos mananciais, até que sejam promulgadas as leis específicas para as Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais – APRMs. Para maiores informações sobre este decreto, vide site: <http://www.sigrh.gov.br>

esgoto e energia elétrica) juntamente com as agências oficiais. Três dos loteamentos analisados no próximo capítulo deste estudo estão incluídos neste programa.

Em relação à totalidade das populações que vivem das áreas de mananciais estas políticas são paleativas. Porém, elas indicam que as ações do setor público e as legislações caminham para a regularização dos assentamentos clandestinos nas áreas de mananciais, nas mesmas condições descritas no capítulo 2 deste trabalho. Mais uma vez a história se repete...

3.3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo mostra claramente que os conflitos entre a LPM e o padrão de uso e ocupação do solo estabelecidos nas áreas de mananciais seguem a lógica de ocupação do espaço regulada pelas instituições informais. Estas instituições foram construídas historicamente e se consolidaram como processo responsável pelo crescimento da periferia urbana, independentemente da regulação estatal estabelecida no território.

A LPRM faz um paralelo com demais leis de uso e ocupação do solo. Novos instrumentos de planejamento e gestão foram criados para a regulação do solo, ao mesmo tempo em que também foram elaboradas normas que permitirão a instalação de infraestrutura urbana e a regularização das ocupações clandestinas.

Esta é a contradição entre as instituições formais e informais de regulação da terra no Brasil. As leis são feitas para não serem obedecidas. Posteriormente estas leis são reformuladas no sentido de incorporarem os assentamentos originados da desobediência de seus próprios artigos. Esta é a lógica do motor da mudança institucional do aparato regulatório das leis de uso e ocupação do solo brasileiro.

Porém, na essência, estas, apesar de contarem com um aparato regulatório mais conciso, continuam não sendo respeitadas pelos interesses velados que envolvem o Estado, os loteadores e a população de baixa renda.

Desta forma, a atual degradação das APM's é o resultado de um conjunto de fatores discutidos e analisados neste capítulo. Mas, sem dúvida alguma, a mercantilização da terra ocupa um papel central.

Este é o grande desafio da Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais (LPRM). Fica lançada a pergunta: a LPRM terá condições de impedir a lógica dos

interesses na urbanização da região dos mananciais, através das práticas sociais cristalizadas historicamente?

CAPÍTULO 4 - A INCORPORAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS LOTEAMENTOS CLANDESTINOS NO DISTRITO DE PARELHERIOS E O MERCADO DE TERRAS INFORMAL

INTRODUÇÃO

A evolução da Legislação de Proteção dos Mananciais, analisada no capítulo anterior, caminha na direção de aperfeiçoar seus instrumentos de gestão e planejamento para atingir o seu maior objetivo, que é a preservação dos mananciais para o abastecimento público de água. Este é o grande desafio da LPM, que se mostrou, após 30 anos de sua vigência, de difícil alcance. O padrão de uso e ocupação do solo nas áreas de mananciais, com a promulgação da LPM, desenvolveu-se de forma antagônica aos seus objetivos na medida que esta região foi o local onde ocorreu a expansão urbana periférica, caracterizada por loteamentos clandestinos e favelas.

Esta problemática - entre os conflitos do objetivo da LPM e o padrão de uso e ocupação estabelecido nas áreas de mananciais - para ser compreendida, envolve a análise que vem sendo realizada ao longo deste estudo.

Resumidamente, o principal fator que propicia a instalação dos assentamentos populares nas áreas de mananciais faz parte do ambiente institucional organizado para a regulação das terras no Brasil. O Estado não tem controle sobre as propriedades privadas e públicas da terra, ocasionando uma série de problemas fundiários, que ocorrem, historicamente, pela omissão estatal em fazer valer as regras estabelecidas pelas instituições formais. A consequência deste fato é a formação de instituições informais de acesso à terra, baseadas nos interesses dos proprietários e posseiros em valorizarem as terras em detrimento dos interesses sociais e ambientais.

No urbano, as práticas de acesso ao solo pelas instituições informais ganharão a mesma roupagem e serão formadas pelos interesses dos loteadores, que incorporam os loteamentos clandestinos à demanda por moradia das classes populares e o pacto territorial firmados entre o Estado e os moradores dos assentamentos clandestinos. Estes temas foram abordados nos capítulos anteriores.

Este capítulo, por sua vez, debruça-se sobre o fator de ordem econômica, ou seja, o caso específico das instituições informais que possibilitam a valorização do solo com a

incorporação dos loteamentos clandestinos obtidos através do mercado de terras informal. A valorização do solo é realizada por este mercado, que garante aos empreendedores dos loteamentos clandestinos especularem com as terras, num primeiro momento, com a transformação das terras: de usos rurais legais para usos urbanos clandestinos, e, num segundo momento, pela valorização dos lotes decorrente do adensamento populacional e das melhorias em infra-estrutura urbana.

Nestes termos, o objetivo deste capítulo é descrever a formação dos loteamentos clandestinos e a relação entre os diversos atores para incorporarem estes empreendimentos, procurando mostrar, os critérios que estes utilizam para valorizarem o solo e as características do mercado informal de terras nas áreas de mananciais.

Para atingir este objetivo, esta pesquisa desenvolveu um estudo sobre os loteamentos clandestinos localizados no distrito de Parelheiros, situado na Bacia Hidrográfica do Guarapiranga, no município de São Paulo.

A metodologia utilizada baseia-se nas análises de um cadastro dos processos administrativos, existentes na Subprefeitura de Parelheiros, sobre a abertura dos loteamentos clandestinos entre os anos de 1989 a 2002; em entrevistas com diversos atores envolvidos e visitas de campo. Também foi realizado um estudo mais detalhado sobre quatro loteamentos no distrito de Parelheiros, que tiveram trajetórias diferentes de valorização, decorrentes da forma como foram empreendidos pelos diversos atores, principalmente pelo loteador.

O presente capítulo está organizado na seguinte ordem: o primeiro item dedica-se aos aspectos metodológicos; o segundo apresenta as características sócio-econômicas do distrito de Parelheiros, através dos indicadores sócio-econômicos e ambientais que mostram a precariedade das condições de vida neste distrito.

O terceiro item está dividido em quatro seções. A primeira narra sobre as três formas de parcelamento do solo, que dão origem e consolidam a urbanização das áreas de mananciais e os diferentes atores responsáveis por estes parcelamentos; a segunda descreve as características do mercado informal de terras nas áreas de mananciais; e a terceira apresenta os quatro estudos de caso sobre os loteamentos clandestinos selecionados. O quarto item traz uma mensuração dos ganhos econômicos provenientes: 1) da transformação da terra de uso rural para o uso urbano e 2) da valorização dos lotes

ao longo do tempo. Em dois dos loteamentos analisados, o preço do lote chega a alcançar patamares de loteamentos de classe média, certa de R\$60,00 a R\$120,00 por m².

4.1 - METODOLOGIA

Inicialmente deve-se explicitar que este estudo considerou os assentamentos clandestinos organizados como loteamentos, não sendo abordados neste trabalho os assentamentos em favelas.

A diferença fundamental entre as favelas em relação ao loteamento, é o critério da propriedade privada da terra, que no loteamento é definida e na favela se desconhece a propriedade da terra, configurando, na maioria dos casos, o acesso à terra pela invasão⁵², ao invés da compra e venda da terra, como ocorre nos loteamentos.

O conceito de favela⁵³ está relacionado à condição totalmente ilegal da propriedade do lote, não assegurando o direito de permanência de seus ocupantes no mesmo, ou seja, como não se conhece a propriedade da terra e, a qualquer momento, o possível dono da terra pode pedir a reintegração de posse, desalojando os posseiros. Desta forma, não se estabelece nenhuma relação de contratos entre os ocupantes e os proprietários das áreas públicas e privadas, sendo que os posseiros podem, ser a qualquer momento, desalojados (Maricado, 2000; Polis, 2002).

Loteamento é o parcelamento da gleba em lotes, com a abertura de ruas e logradouros públicos, de novas vias de circulação, alteração ou ampliação das ruas existentes. Estes loteamentos podem ser regulares, irregulares e clandestinos. Os primeiros atendem as normas das legislações e são de conhecimento do setor público. Os loteamentos irregulares são aqueles cujos projetos foram apresentados na prefeitura, o

⁵² Deve-se deixar claro que, na favela, por não se ter conhecimento da propriedade da terra, existe o acesso à esta através da invasão, no entanto, após a invasão inicia-se os processos de mercado. De acordo Taschner (2003:40) “ o acesso `a casa favelada: antes, valor de uso; agora, o domicílio do favelado é fruto de crescimento da mercantilização. Unidades de moradias são compradas e vendidas, num simulacro do mercado formal. Mesmo a terra invadida é objeto de comercialização freqüente”. De acordo com a FIPE (1993 *apud* Taschner, 2003) 14% do total de entrevistados que residem em favelas pagaram pela apropriação do lote. Desta forma, os assentamentos de favelas ocorrerão, na maioria, em áreas públicas. Maricado (2001:220), citando o relatório da PMSP e da SEHAB (1987), relata que 65% das favelas em São Paulo estão em área pública e 9% em área mista (pública e privada). Baltrusis (2002) e Abramo (2001) realizaram um estudo sobre o mercado imobiliário informal nas favelas.

⁵³ Em todos os conceitos formulados para distinguir a favela de outros tipos de assentamentos, o critério da invasão e do não conhecimento da propriedade da terra foram mencionados. Taschner (2003) traz uma análise sobre os vários conceitos de favelas.

qual, todavia, não foi devidamente executado, ou seja, não atendeu as etapas necessárias ao cumprimento das leis. Este loteamento é de conhecimento do setor público, ou também se não for, uma vez atendidas as regras da legislação, este pode ser registrado nos órgãos municipais e passar a ser regularizado.

Já os loteamentos clandestinos são aqueles em que não há projeto apresentado na prefeitura, ou esta não pode aprová-lo por contrariar as normas de uso e ocupação do solo apresentadas na lei, sendo então, de total desconhecimento do setor público.

Nas áreas de mananciais, todo loteamento com lotes menores que 10.000 m² são considerados clandestinos, pois a prefeitura não pode aprovar projetos por estarem infringindo a legislação de proteção dos mananciais.

Nos loteamentos clandestinos, existe uma relação de contratos informais firmados entre as pessoas que irão ocupar os lotes e a sua relação com o proprietário da gleba que possui uma certidão de registro no cartório (Polis, 2002:61)⁵⁴.

Serão objetos de análise neste trabalho, como já mencionado, somente os loteamentos clandestinos, pois existem poucos estudos sobre este tema e por estes serem mais representativos do que as favelas como assentamentos residenciais da população de baixa renda nas áreas de mananciais. Estes aspectos foram mostrados no capítulo anterior (tabelas 2, 3 e 4) e serão novamente discutidos nos itens 4.3.6 e 4.3.7 que tratam sobre as populações e condições de moradia nos distrito de Parelheiros.

O estudo sobre os loteamentos clandestinos apoiou-se numa análise do cadastro de 72 processos administrativos existentes na Subprefeitura de Parelheiros, entre os anos de 1989 até 2002. Todos estes processos têm, originalmente, um proprietário da terra com registro no cartório de imóveis. O Anexo 1 mostra os números dos processos e o nome do proprietário que possui o registro da terra no Cartório de Imóveis.

Os registros dos loteamentos clandestinos ocorreram a partir de 1989, data de início de abertura dos processos administrativos na Prefeitura Municipal de São Paulo. Antes dessa data, de acordo com os fiscais da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), não existiam registros de loteamentos clandestinos nas Administrações Regionais.

⁵⁴ Ver também definição de Holston (1993) e Cockburn (1999).

Esta data, ou seja, o ano de 1989, “coincide” com o início da gestão da Prefeita Luiza Erundina, cuja a plataforma de eleição contemplou programas de regularização de assentamentos informais. Segundo Smolka (2003:129), *“No Brasil, por exemplo, à eleição da prefeita Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores, na cidade de São Paulo, segue uma explosão de ocupações e /ou invasões – muitas usadas como estratégia para a conquista de um terreno regularizado...”*

Estes processos administrativos seguem as orientações da Portaria nº2.648/SAR/98, que é um manual intitulado de “Orientação sobre os Parcelamentos Clandestinos e Irregulares do solo”. Essa portaria tem como objetivo organizar as infrações de parcelamento do solo em relação ao seu zoneamento, que está inserido nas áreas de proteção aos mananciais. As áreas dos empreendimentos, segundo o cadastro de CASE/SEHAB, estão contidas numa zona de uso Z8-100/4-002⁵⁵, onde são permitidos somente lotes de 20.000 m² ou 10.000 m² ⁵⁶. Diante da não conformidade com as legislações municipais de uso e ocupação do solo: nº 11.775/95, nº 9412/81 lei, nº 9668/83; lei estadual: nº 1172/76 e lei federal : nº 6766/79, os fiscais da PMSP abrem os processos administrativos que irão tramitar na justiça e nos demais órgãos municipais.

Nesses processos, os fiscais da PMSP devem adotar as seguintes providências e organizar as seguintes informações que devem estar contidas neste documento: a) autuar, procedimento administrativo, para a apuração do caso; b) realizar a confecção de mapas e obtenção de fotos; c) convocar o proprietário da gleba, para prestar esclarecimento sobre o empreendimento; d) acionar a administração regional competente, para a adoção das providências fiscalizatórias, tendo ocorrido diversas autuações como a aplicação de multas; e) realizar vistorias no local, afim de aferir a realidade fática; f) notificar o empreendedor, para os fins previstos no artigo 38, da Lei 6766/79; g) dar ciência do

⁵⁵ Na zona Z8-100/4 são admitidos os usos R1, E3, associações culturais, associações beneficentes, casas de repouso, clínicas de repouso, centro de reabilitação, hotéis, motéis, restaurantes, colônias de férias e áreas de campismo e “pic-nic”. Deverão ser obedecidas as seguintes características: frente mínima 100m ; recuo de frente e fundos mínimos de 20m; recuo lateral mínimo de 20 m de ambos os lados; taxa de ocupação máxima de 0,2 e coeficiente de aproveitamento máximo de 0,2. É considerado uso conforme também o núcleo Residencial de Recreio, devendo apresentar frente mínima de 100m; área mínima de 10.000m², recuo de frente e fundo mínimos de 15m; recuo lateral mínimo de 15m de ambos os lados, taxa de ocupação máxima de 0,2 e coeficiente de aproveitamento de 0,2.

⁵⁶ Essa área é para Núcleo Residencial de Recreio devendo apresentar frente mínima de 100m; recuo de frente e fundo mínimos de 15m; recuo lateral mínimo de 15m de ambos os lados, taxa de ocupação máxima de 0,2 e coeficiente de aproveitamento de 0,2.

empreendimento ao Cartório de Registro de Imóveis respectivo, afim de obstar o registro imobiliário dos compromissos de venda eventualmente existentes; e h) dar ciência ao ministério público do Estado de São Paulo, para possibilitar a adoção de medidas judiciais em face dos loteadores, seja no âmbito cível, seja no criminal.

Estas são as informações relevantes que constam nos processos administrativos sobre os loteamentos clandestinos⁵⁷, e possibilitaram: 1) constatar as formas de parcelamento do solo; 2) acompanhar a evolução dos loteamentos ao longo dos anos; 3) conhecer os procedimentos operacionais que a municipalidade possui para proceder diante dos parcelamentos clandestinos; 4) entender a relação estabelecida entre o ex-proprietário da gleba, o loteador, os compradores dos lotes e o setor público; 5) calcular aproximadamente a área loteada; e 6) escolher os loteamentos e os entrevistados para realizar a pesquisa de campo.

Os processos existentes na Subprefeitura não correspondem à realidade sobre o número total de abertura de loteamentos existentes na região, mas são os únicos registros existentes sobre a formação e a consolidação de alguns loteamentos da região de estudo.

Para contribuir para as análises dos processos administrativos, também foram realizadas entrevistas e visitas de campo, através da realização de um questionário⁵⁸, com questões abertas, que têm como tema central a valorização do solo, decorrente da incorporação e consolidação dos loteamentos clandestinos.

Foram realizadas visitas de campo em aproximadamente 20 loteamentos selecionados entre os 72 processos de abertura de loteamentos clandestinos na Subprefeitura de Parelheiros.

As entrevistas foram realizadas com loteadores clandestinos, fiscais da prefeitura, presidentes de associação de bairros e corretores imobiliários. Os dados quantitativos sobre os ganhos econômicos com a transformação da terra rural em urbana foram organizados a partir de dados primários coletados pela pesquisa de campo e por dados secundários coletados pelo Instituto de Estudos Agrícola da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo.

⁵⁷ Vale ressaltar que muitos processos não possuem todas estas informações, ou essas estão desatualizadas.

⁵⁸ Vide Anexo 2 – Questionário da Pesquisa de Campo

Por tratar-se de um questionário de perguntas abertas, na elaboração das respostas, as informações foram agregadas e generalizadas, mas vale ressaltar que existem muitas especificidades nos loteamentos clandestinos no distrito de Parelheiros.

Assim, foram escolhidos quatro loteamentos para realizar um estudo de caso que mostrem e descrevam as relações entre os atores, nos processos de formação e consolidação destes loteamentos e os aspectos do mercado informal de terras. São estes os loteamentos: Park Aruã, Jardim Almeida, Nova Era e Cooperzel.

A escolha dos loteamentos foi norteada pelas diferentes trajetórias de formação e consolidação e suas relações com a organização dos atores que o empreenderam, mostrando claramente que a ordenação e controle das ocupações dos loteamentos está diretamente ligada a sua valorização, na qual os loteadores possuem um papel central na ordenação do espaço para a sua valorização.

Os critérios de escolha destes loteamentos foram os seguintes: 1) os que possuíam informações relevantes nos processos administrativos, além das informações coletadas nas entrevistas e visitas de campo; 2) três loteamentos utilizados para a análise da mensuração da valorização da terra estão no Plano Emergencial de Recuperação das Áreas de Mananciais, discutido no capítulo anterior, possuindo expectativas de instalação de alguma infra-estrutura; 3) estes três loteamentos estão localizados no mesmo bairro, denominado Recanto Campo Belo, o que anularia critérios da valorização referente as diferentes localizações ; 4) no loteamento Cooperzel o mercado de lotes está estático pela ausência do loteador e porque os moradores acataram a decisão da Justiça, sendo uma exceção às regras; 5) os loteamentos seguem o formato de condomínios, ou seja, são glebas que possuem somente uma rua de acesso com a via de circulação principal; e 6) um outro argumento importante é o tamanho das áreas loteadas, que são maiores do que 140.000 m².

O estudo de caso dos loteamentos clandestinos possibilitaram: 1) entender o funcionamento e as características do mercado de terras informal; 2) entender como são formadas as estratégias de valorização da terra; 3) perceber quem são os atores envolvidos na incorporação dos loteamentos clandestinos e a articulação entre eles; e 4) mensurar a valorização da terra.

Antes de nos determos nos processos de formação dos loteamentos e nas trajetórias e especificidades de cada loteamento, serão descritas brevemente as características sócio-econômicas e ambientais do distrito de Parelheiros.

A importância do próximo item é procurar mostrar, a partir da seleção de alguns indicadores, que Parelheiro é uma região de fronteira urbana, que apresenta taxas elevadas de crescimento populacional, com péssima qualidade de vida, evidenciada nos indicadores que revelam a precariedade das condições de moradia, da renda e de trabalho.

4.2 - ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICO E AMBIENTAL DO DISTRITO DE PARELHEIROS⁵⁹

4.2.1 - Caracterização do território⁶⁰

O local para o estudo de caso foi o distrito de Parelheiros⁶¹, na Bacia do Guarapiranga⁶².

A Bacia do Guarapiranga possui aproximadamente 210 Km², sendo que destes, 36,16% de seu território está localizado no município de São Paulo, distribuídos entre os bairros de: Parelheiros (85 Km²), Socorro (5 Km²), Cidade Dutra (15 Km²), Grajaú (9 Km²), Jardim Angela (27 Km²), Jardim São Luis (6 Km²) e Marsillac (63 Km²) (Uemura, 2000:65). Juntos, os bairros de Parelheiros e Marsillac representam 148 Km², ou seja, 70,46% da área do município de São Paulo inserida na Bacia do Guarapiranga. Esta é a região de fronteira urbana, onde encontra-se a área rural do município de São Paulo, com elevado crescimento populacional, apresentando os piores indicadores de qualidade de vida.

⁵⁹ Este capítulo baseia-se em INSTITUTO SÓCIOAMBIENTAL & SUBPREFEITURA DE PARELHEIROS. Relatório Técnico : Quadro situacional do Plano Diretor Regional da Subprefeitura de Parelheiros. São Paulo, 2003. 45p.

⁶⁰ Os dados da caracterização geral englobam também o distrito de Marsillac, por causa da dificuldade em encontrar-se bibliografia restrita ao distrito de Parelheiros.

⁶¹ O distrito de Parelheiros é formado pelo bairro Marsillac e Parelheiros e pelas Bacias do Guarapiranga e Billings. No recorte metodológico, optou-se somente por analisar a área do bairro de Parelheiros na Bacia do Guarapiranga, desta forma, com uma área menor, foi possível analisar todos os processos além de ser possível percorrer parcialmente a área com a vista de campo e entrevistas.

⁶² A bacia do Guarapiranga é o segundo manancial de abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo, responsável pelo abastecimento de água de aproximadamente 30% da população. Para maiores informações sobre o sistema de abastecimento metropolitano, ver site: www.sabesp.com.br

A região administrativa de Parelheiros localiza-se na porção sul do Município de São Paulo e estende-se por uma área de 36.000 hectares, fazendo limite, ao norte, com a região da Capela do Socorro, a leste, com o Município de São Bernardo do Campo, ao sul com os municípios de Itanhaém e São Vicente, na Serra do Mar, e a oeste, com os municípios de Itapeverica da Serra, Embu-Guaçu e Juquitiba.

A região engloba os distritos de Marsilac e Parelheiros, e sua área corresponde a 24% do território do município de São Paulo, passando a ter autonomia administrativa a partir de 2002, com a criação das Subprefeituras.

Com a totalidade de seu território em área de proteção aos Mananciais, a região compreende remanescentes importantes de Mata Atlântica e as áreas mais preservadas do Município, incluindo parte das bacias hidrográficas das represas de Guarapiranga e Billings⁶³ e toda a região da APA do Capivari Monos.

Considerando os usos do solo nas áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água na região que abrange o distrito de Marsilac e de Parelheiros, este último possui a maioria de sua área (57,85%) de Mata Atlântica, seguido de 17,68% de outros usos antrópicos. A agricultura ocupa 2,22% de área e a ocupação urbana 4,17% de área. A tabela 5 apresenta estes dados.

Tabela 5 - Uso do Solo nas áreas de preservação permanente

Tipo de uso	Marsilac % (*)	Parelheiros % (*)
Mata Atlântica	80,45	57,85
Reflorestamento	2,08	2,73
Várzea	0,37	0,77
Água (represas, corpos d'água, leito seco)	1,09	2,96
Estradas	0,97	0,72
Agricultura	0,44	2,22
Outros usos antrópicos (campo antrópico, solo exposto, mineração, galpões)	11,75	17,68
Ocupação urbana	0,18	4,15
Ocupação dispersa (chácaras, sítios, pequenos loteamentos, equip. Lazer)	2,66	10,92

(*) sobre a área total desta categoria de preservação permanente existente dentro de cada um dos distritos.
Fonte: ISA & SUBPREFEITURA DE PARELHEIROS (2003)

⁶³ Vale relembrar ao leitor que os processos administrativos de loteamentos clandestinos foram analisados somente para a Bacia do Guarapiranga.

O dados sobre a ocupação urbana nas áreas de preservação permanente mostram que somente esta região ainda está bastante preservada.

4.2.2 - Aspectos Econômicos da região

O distrito de Parelheiros caracteriza-se pelos poucos estabelecimentos de posto de trabalho, sendo que a maioria destes são do setor de serviços, com baixa empregabilidade. Em relação ao município de São Paulo,⁶⁴ o distrito de Parelheiros representa 0,14 % de estabelecimentos e 0,24 % de empregos.

De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego, na região administrativa de Parelheiros, em 1999, existiam cerca de 256 estabelecimentos que desenvolviam algum tipo de atividade econômica e 5.401 empregos, dos quais, aproximadamente, 69 % vem do setor de serviços, 14,9 % do setor de comércio, 11,7% de indústria de transformação. A análise dos empregos disponíveis na região demonstra que 80% dos postos de trabalho existentes no distrito de Parelheiros são no setor de comércio e de serviços. A tabela 6 a seguir sintetiza estes dados.

Tabela 6 - Estabelecimentos e empregos por subsetor de atividade econômica no distrito de Parelheiros em 1999

Subsetor de atividade econômica	Estabelecimentos		Empregos	
	total	% (*)	total	% (*)
Agricultura	7	2,7	39	0,7
Extração de minerais	0	0	0	0
Indústria de transformação	31	12,1	634	11,7
Serviços industriais de utilidade pública	0	0	0	0
Indústria da construção civil	13	5,1	196	3,6
Comércio	106	41,4	806	14,9
Serviços	99	38,7	3.726	69
TOTAL	256	100	5.401	100

(*) sobre o total de estabelecimentos no distrito

Obs: Esta tabela não inclui 327 estabelecimentos e 773.316 empregos da Administração Pública no Município de São Paulo, cujos dados não permitem tratamento especializado por Distritos Municipais. Também não inclui estabelecimentos e empregos da categoria Outros/Ignorados.

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego – Relação Anual de Informações Sociais / RAIS 1999. – DATAMEC *apud* ISA & SUBPREFEITURA DE PARELHEIROS (2003)

⁶⁴ Em relação ao total de estabelecimentos (179.927) e empregos (2.222.518) existentes em 1999 no município de São Paulo.

Cabe ressaltar que os dados oficiais não refletem a real situação da agricultura na região, pois a maioria das propriedades não recolhe RAIS. Pesquisa realizada em 2002 pela então Administração Regional da Capela do Socorro apontou 80 agricultores em Parelheiros, sem considerar os produtores de ornamentais.

4.2.3 - Condições de Emprego e Renda

A partir das informações disponibilizadas pelo Censo Demográfico de 2000 realizado pelo IBGE, foi possível avaliar as condições de distribuição de renda existente na região e sua evolução entre os anos de 1991 e 2000.

Estes dados permitem verificar que o rendimento médio dos responsáveis pelo domicílio no Município de São Paulo, considerando preços de setembro de 2000, passou de R\$ 1.064,60 para R\$ 1.479,69 entre 1991 e 2000, significando um aumento de 39% da renda média. No distrito de Parelheiros, onde a renda média do responsável pelo domicílio é cerca de um terço da média municipal (R\$ 602,71 em 2000), verificou-se uma ampliação da renda um pouco menor que a de São Paulo, cerca de 23% no período.

O comportamento desse indicador, no distrito analisado, reflete tanto as dificuldades que grande parcela dos chefes de domicílio enfrentaram no mercado de trabalho na década de 90, quanto ao desemprego e a precarização do posto de trabalho (em termos de rendimento, relações de trabalho, benefícios e horas trabalhadas). Estes aspectos deste indicador têm influência bastante significativa entre os segmentos de mais baixa renda e escolaridade, permitindo também inferir uma ampliação do nível de desigualdade de renda entre 1991 e 2000.

Este fato se mostra mais evidente na tabela a seguir, que apresenta as distribuições relativas de domicílios no distrito estudado, segundo classes de salários mínimos vigentes em agosto de 1991 e em setembro de 2000.⁶⁵

⁶⁵ A comparabilidade das mesmas é garantida pelo fato do salário mínimo em 1991, corrigido pelo INPC (R\$ 152,20), ser muito próximo do efetivamente pago em setembro de 2000 (R\$ 151,00).

Tabela 7 - Evolução da distribuição de domicílios particulares permanentes segundo classes de rendimento médio mensal do responsável do domicílio, em salários mínimos (1) , no período de 1991 a 2000 (% domicílios).

Classes de salários mínimos (*)	Parelheiros		São Paulo	
	1991	2000	1991	2000
Sem renda	11,8	22,4	6,3	10,4
Até 1 sm	7,9	8,6	6,6	6,4
Mais de 1 a 2 sm	23,8	17	18,1	11,5
Mais de 2 a 3 sm	22	16,2	16,4	11,8
Mais de 3 a 5 sm	18,2	19,3	19,2	17,9
Mais de 5 a 10 sm	12,5	13,5	21,4	21
Mais de 10 a 20 sm	3,1	2,5	4,6	8,7
Mais de 20 sm	0,7	0,6	11,2	9,5
TOTAL	100	100	100	100

(*) salários mínimos vigentes em agosto de 1991 e em setembro de 2000. A comparabilidade das mesmas é garantida pelo fato do salário mínimo em 1991, corrigido pelo INPC (R\$ 152,20), ser muito próximo ao efetivamente pago em setembro de 2000 (R\$ 151,00).

Fonte: IBGE, Censo Demográfico - 1991/2000 *apud* ISA & SUBPREFEITURA DE PARELHEIROS (2003)

No município de São Paulo houve uma ampliação dos dois contingentes situados nos extremos da escala de rendimento. No período de 1991 a 2000, a proporção de domicílios cujo responsável declarou não dispor de rendimentos passou de 6% para 10%, e a de domicílios com responsável com renda acima de 10 salários mínimos, passou de 16% para 18% dos domicílios particulares permanentes.

Em Parelheiros chama a atenção o fato de mais de 22% dos responsáveis por domicílios declararem não disporem de rendimentos em 2000, enquanto que este mesmo indicador em 1991 era de 11,8%, evoluindo o dobro no decorrer dos anos 90. A faixa onde se encontra a maioria dos chefes de domicílios em 1991 e 2000 é a com rendimentos de 01 a 05 salários mínimos, respectivamente, 64 % e 52.5%. Cabe ressaltar que este distrito encontra-se entre os que têm maiores taxas de crescimento na última década. Este fato está diretamente relacionado com as modificações do perfil distributivo na região, à medida que parcela significativa da população residente nesta região enquadra-se no segmento mais afetado pelo mercado de trabalho paulistano ao longo do período, e que pode ter-se deslocado para esses distritos em função dos altos custos de moradia em áreas mais centrais e urbanizadas do município.

A análise conjunta, entre os empregos existentes na região e a população em idade ativa residente, demonstra claramente a característica de “distrito dormitório” e de exclusão da população residente em áreas periféricas da cidade.

A região possuía em 2000, segundo dados do Censo, uma população de 70 mil pessoas entre 15 e 64 anos – população em idade ativa (PIA). Em 1999, existiam cerca de 5.450 empregos na região. Estes dados possibilitam afirmar que, se todos os empregos existentes fossem ocupados por pessoas residentes na região, o atendimento seria de apenas 7,7% da população em idade ativa. Os outros 65 mil, caso empregados, trabalhariam, portanto, em outras regiões.

A tabela 8 apresenta estatísticas mais recentes, do ano de 2002, possibilitando a comparação da porcentagem dos responsáveis por domicílios que ganham até três salários mínimos entre os distritos da zona sul do município de São Paulo. Constata-se que entre estes distritos, que são caracterizados pela precariedade de moradia e condições de vida, Parelheiros possui o segundo pior indicador, apresentando 58% de responsáveis por domicílios que ganham até 3 salários mínimos, ficando atrás de Marsilac com o indicador na ordem de 62,20%.

Tabela 8 - Renda dos responsáveis pelos domicílios

Distrito	% até 3 salários mínimos
Socorro	29,26
Cidade Dutra	46,35
Grajaú	57,57
Parelheiros	58,00
Marsilac	62,20

Fonte: IBGE 2000 *apud* ISA & SUBPREFEITURA DE PARELHEIROS (2003)

4.3.4 - Saúde: indicadores de mortalidade

Os indicadores analisados são os de mortalidade infantil e de morte por causas externas, em especial as relacionadas a homicídios. A Taxa de Mortalidade Infantil estima o risco de morte dos nascidos vivos durante o seu primeiro ano de vida. De maneira geral, as altas taxas de mortalidade infantil refletem baixos níveis de saúde e de desenvolvimento socioeconômico.

A tabela a seguir mostra que o município de São Paulo possui uma taxa de 16,29, próxima a do distrito de Parelheiros, que foi de 16,19, e demais distritos, com exceção de Marsilac e Cidade Dutra, que apresentaram as maiores taxas, respectivamente, 28,57 e 20,47.

Tabela 9 - Taxa de Mortalidade Infantil – Taxa por 1000 nascidos vivos

Distritos	1999	2000
Socorro	16,64	6,41
Cidade Dutra	20,47	17,48
Grajaú	16,71	17,22
Parelheiros	16,19	19,45
Marsilac	28,57	31,06
Mun. de São Paulo	16,29	15,79

Fontes: SEADE/DEINFO-1999 e SEADE 2.000 *apud* ISA & SUBPREFEITURA DE PARELHEIROS (2003)

O segundo aspecto analisado neste item, trata da mortalidade por homicídios (tabela 10). O distrito de Parelheiros é o mais violento, possuindo a maior taxa de homicídios por 1000 habitantes nos anos de 1999 e 2000, sendo respectivamente, 84,16 e 105,99, bem superiores aos demais distritos da zona sul e do município de São Paulo, que foi 56,4 em 2002, segundo o programa de Aprimoramento das informações de Mortalidade de São Paulo/PRO-AIM.

Tabela 10 - Mortalidade por Homicídios

Distritos	1999		2000	
	N.A.	Tx. Por 100 mil hab.	N.A.	Tx. por 100 mil hab.
Socorro	21	60,49	13	33,25
Cidade Dutra	124	68,71	149	77,85
Grajaú	272	82,03	286	85,77
Parelheiros	85	84,16	109	105,99
Marsilac	-	-	1	11,90

Fontes: PRO AIM e SEMPLA/DEINFO (Dados de 1999) ; PRO AIM - “Tabela de Mortalidade por Causas Externas – Homicídios - Município de São Paulo, Regiões e Distritos Municipais – 2000” e IBGE Censo 2000 *apud* ISA & SUBPREFEITURA DE PARELHEIROS (2003)

4.2.5 - Condições de Saneamento

As condições de saneamento evidenciadas na tabela 11 mostram a precariedade dos serviços públicos no distrito de Parelheiros, que apresentou a segunda colocação dos piores indicadores. Porém, cabe ressaltar que a baixa cobertura por rede de água na região de Marsilac e de Parelheiros tem ligação direta com as características rurais destas regiões, e não quer dizer, necessariamente, que sua população não tenha acesso a água. Mas sim, que se utilize de outras formas de abastecimento que não a rede pública.

Tabela 11 - Precariedade de acesso aos serviços públicos

Distritos	Total de domicílios		Precário acesso à água (%)		Precário acesso à esgoto (%)		Precária coleta de lixo (%)	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000
Socorro	11.557	11.423	1,70	0,57	7,55	1,51	0,56	0,04
Cid. Dutra	40.774	51.091	2,39	1,99	29,86	10,89	0,75	0,30
Grajaú	45.312	86.223	13,27	8,12	53,99	61,00	4,16	1,97
Parelheiros	12.526	25.960	39,42	41,86	82,21	81,37	24,57	4,26
Marsilac	1.441	2.114	98,82	99,24	99,44	99,67	72,73	29,52

Fontes: Mapa da exclusão/inclusão social de São Paulo – Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social – PUC/SP, 1996 e IBGE – 2000 *apud* ISA & SUBPREFEITURA DE PARELHEIROS (2003)

Chama a atenção a melhora generalizada de 1996 para 2000 na região sul de São Paulo do indicador precária coleta de lixo. Parelheiros, que tinha um indicador de 24,57 em 1999, passou para quase a totalidade de coleta de lixo, ficando somente 4,26 % de domicílios sem este serviço público.

4.2.6 - População

O crescimento populacional do distrito de Parelheiros entre os anos de 1991 a 2000 foi de aproximadamente 50.000 habitantes. Estes habitantes tiveram acesso à moradia através do mercado imobiliário informal de terras, repercutindo no aumento da área loteada clandestinamente, como será visto no próximo item posterior.

O distrito de Parelheiros tinha 55.594 habitantes em 1991, aumentando sua população em 85% em 2000, passando a ter uma população de 102.836 habitantes. Este aumento é muito superior ao do município de São Paulo, que teve uma taxa de crescimento populacional de apenas 8,2% entre os anos de 1991 a 2000.

O número expressivo de loteamentos clandestinos, e de sua área loteada, é compatível com o aumento populacional que vem ocorrendo na região do distrito. Se multiplicarmos os dados aproximados dos números de lotes, que são de 7.046 (tabela 13), pela média de 5 moradores por domicílios temos uma contagem populacional de 35.230 habitantes, no distrito de Parelheiros, que residem nos loteamentos clandestinos.

4.2.7 - Condições de moradia

Segundo os dados do IBGE de 1996, apresentados na tabela 12, o distrito de Cidade Dutra apresentava, no mesmo ano, o maior percentual de população residente em favelas na região, chegando aos 20,44%, o que, em números absolutos, representa mais de 36.000 pessoas. Já o distrito de Parelheiros apresentou 5.495 pessoas residindo em favelas, que representa 6,6% sua população.

Tabela 12 - População residente em favelas (1.996)

Distritos	População		
	Em favelas	Total	%
Socorro	502	38.375	1,31
Cidade Dutra	36.021	176.262	20,44
Grajaú	53.166	272.684	19,50
Parelheiros	5.495	82.535	6,66
Marsilac	-	7.416	-
Mun. de São Paulo	748.455	9.839.436	7,61

Fonte: IBGE – Contagem Populacional 1996 *apud* ISA & SUBPREFEITURA DE PARELHEIROS (2003)

É importante destacar que estes dados correspondem a aglomerados subnormais de 50 unidades habitacionais em terrenos de propriedade alheia, com ocupação desordenada e densa. Pesquisa da PMSP/FIPE – 1.993, que inclui aglomerados urbanos a partir de duas unidades habitacionais, chega a números muito maiores de população residente em favelas no município de São Paulo: 1.901.892 moradores, contra os 748.455 apontados pelo IBGE; 1.592 favelas contra as 506 a que chegou a Contagem da População de 1.996.

Mas o indicador relevante para este estudo é o número de domicílios em loteamentos clandestinos. Os dados disponíveis sobre os loteamentos clandestinos são: área loteada e número de loteamentos clandestinos.

Quanto ao número de loteamentos clandestinos, segundo os dados disponibilizados pelo relatório do ISA & Subprefeitura de Parelheiros (2003), existem 68 loteamentos ilegais em Parelheiros.

Quanto ao número das áreas loteadas, no capítulo 3 foram destacados dados sobre: 1) a porcentagem da área loteada no município de São Paulo, que está localizada na Bacia do Guarapiranga (tabela 2), foi de 94,8%. Esta taxa mostra que a maior parte da área loteada da Bacia, encontra-se neste município; e 2) a tabela 3 mostrou dados da superfície da área loteada nos loteamentos clandestinos, por região do município de São Paulo, sendo que a região Sul tinha, até 1990, 9.520.448 m² de área ocupada pelos loteamentos clandestinos.

Um outro dado, que pode ajudar a mensurar o número de domicílios em loteamentos clandestinos é o total da área loteada, através do cadastro dos processos administrativos arquivados na Subprefeitura, entre os anos de 1989 a 2003.

Para simplificar os cálculos, foram considerados somente as áreas loteadas dos loteamentos com mais de 100.000 m². Desta forma, este indicador somente é um número estimado, visto que: 1) as áreas loteadas são maiores das que as levantadas; 2) existem lotes vagos nos loteamentos; 3) os lotes apresentam áreas diferentes, que variam entre 60m² até 250 m²; e 4) uma parte destas áreas também é destinada para as ruas.

A tabela 13 apresenta os dados das áreas loteadas com mais de 100.000 m² entre o período de 1989 a 2003.

Tabela 13 - Loteamentos de glebas com mais de 100.000 m²

Nome Loteamento	Área/m²
Chácara Village São Fernando	101.642
Loteamento Jd Almeida	267.000
Ch. Sta Padroeira	193.000
Sítio Rio Claro	220.000
Loteamento Sol Nascente	200.000
Loteamento Mansão dos Nobres	121.000
Chácara Bela Vista	165.267
Loteamento Park Aruã	140.000
Parque Florestal II	110.000
Nova Era	143.500
Flor da Serra	100.000
TOTAL (m ²)*	1.761.409
Estimativa de Número de lotes de 250 m ²	7.046

Fonte: Pesquisa de Campo

O total da área loteada foi 1.761.409 m². Vale ressaltar, que o total dos loteamentos analisados nos processos administrativo, com mais de 100.000 m², foi doze. Retirou-se desta contagem o loteamento Cooperzel, pois este não foi consolidado.

Esta área dividida em lotes de 250 m² ⁶⁶, mostra um número estimado de, aproximadamente, 7.046 domicílios em loteamentos clandestinos, no distrito de Parelheiros, entre os anos de 1989 a 2003.

4.3 - O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO CLANDESTINA E O MERCADO IMOBILIÁRIO INFORMAL: UM ESTUDO SOBRE A VALORIZAÇÃO DAS TERRAS NAS ÁREAS DE MANANCIASIAIS

Este item relata um dos importantes resultados da pesquisa de campo. Inicialmente descreve-se sobre as áreas loteadas e as formas de parcelamento do solo, mostrando a relação destas com os atores que incorporam os loteamentos clandestinos.

Uma outra faceta da pesquisa de campo, realizada principalmente através das entrevistas e visitas em diversos loteamentos, é a caracterização do mercado informal de terras. Este sub-item contempla informações generalizadas para o mercado informal de terras. O terceiro sub-item, apresenta uma análise dos quatro estudos de caso. A importância de se analisarem estes casos é perceber as diferentes incorporações e

⁶⁶ Optou-se por dividir o total da área loteada por lotes de 250m², e não em lotes de 125 m², que é a metragem da maioria dos lotes nas áreas de mananciais, para subtrair-se a área destinadas para as ruas.

trajetórias de consolidação destes loteamentos clandestinos. O outro fator de importância deste estudo de caso é fornecer as informações para mensurar a valorização da terra, na transformação de usos rural para urbana, e dos lotes ao longo do tempo. Esse será o tema do item 4.4 deste capítulo.

4.3.1 - O processo de urbanização clandestina e a organização entre os atores na incorporação dos loteamentos

A partir do cadastro dos 72 processos de abertura dos loteamentos clandestinos, foi possível realizar uma breve descrição das áreas loteadas no distrito de Parelheiros, situadas na Bacia do Guarapiranga. A tabela 14 oferece o número de processos referentes ao intervalo da área loteada.

Tabela 14 - Número de processos referentes ao intervalo da área loteada no distrito de Parelheiros

Áreas loteadas	Número de processos
de 1.000 m ² até 20.000 m ²	40
mais de 20.000 m ² até 50.000 m ²	11
mais de 50.000 m ² até 100.000 m ²	9
mais de 100.000 m ² até 240.000 m ²	12
TOTAL	72

Fonte: Pesquisa de Campo

Considerando os diversos extratos de áreas loteadas, foi possível generalizar os processos de urbanização clandestina tendo como parâmetro os possíveis arranjos entre os atores para realizarem o parcelamento.

Através da análise dos processos administrativos, arquivados na Subprefeitura de Parelheiros, das entrevistas e visitas de campo, constatou-se que o processo da urbanização clandestina ocorre basicamente de três formas distintas no parcelamento da gleba em lotes.

Primeiramente, evidenciou-se que muitos dos parcelamentos ocorrem quando o proprietário da gleba parcela a área em lotes maiores, com cerca de, mais ou menos, 1.000 m². Esta forma de parcelamento ocorre em glebas originárias de loteamentos rurais, cuja área varia entre o lote mínimo de 10.000 m² ou 20.000 m². Nesta forma de parcelamento verifica-se a formação de pequenos núcleos urbanos, já que as construções

das casas encontram-se próximas uma das outras devido ao acesso às ruas e ao comércio.

Para exemplificar como ocorre o adensamento ao longo dos anos, imaginem um proprietário de uma gleba de 20.000 m² que loteia esta área em 10 lotes de 2.000 m², através de um contrato de compra e venda informal. Este parcelamento clandestino já garante um adensamento da área.

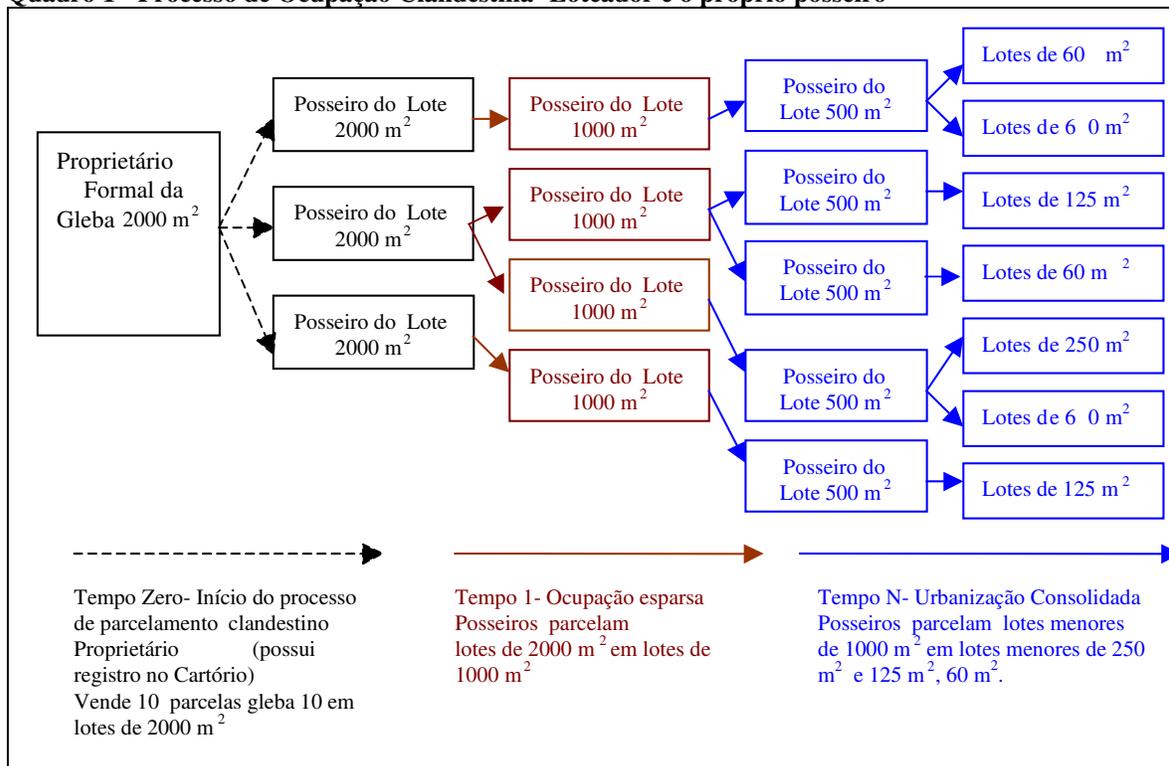
O contrato de compra e venda da terra é o instrumento fundamental (apesar de ser informal pois não tem validade jurídica como instrumento que prove a propriedade da terra perante as leis formais) para as transações de lotes no mercado imobiliário informal. É através deste contrato que são realizadas as comercializações com as posses das terras.

Vale acrescentar que, nestes casos, a escritura da gleba da terra está registrada no Cartório em nome do proprietário da terra rural. Porém, esta terra está fracionada em 10 lotes pertencentes aos 10 posseiros. Estas “propriedades” que, quando entram no circuito da informalidade passam a ser posse da terra, não são de conhecimento do Estado, já que o contrato de compra e venda é realizado informalmente, sem o registro no cartório, por causa da clandestinidade da transação com a terra. É neste processo de transformação de gleba em lotes clandestinos (com o contrato de compra e venda informal) que o Estado desconhece a urbanização clandestina e não tem controle sobre o espaço.

Neste processo de urbanização clandestina os atores resumem-se ao proprietário da gleba, que vende os lotes, e aos futuros moradores dos lotes (posseiros). Somente responde criminalmente o proprietário da gleba, que possui o registro em Cartório, ou possui um registro de compra da terra registrado em seu nome no Cartório de Imóveis. Evidências deste primeiro processo de ocupação foram encontradas em 40 observações da tabela 13 do intervalo de área de 1000 m² até 20.000 m².

No quadro 1 as setas tracejadas em preto ilustram esta forma de ocupação.

Quadro 1 - Processo de Ocupação Clandestina- Loteador é o próprio posseiro



Fonte: Pesquisa de Campo

A segunda forma de urbanização clandestina é a continuação do primeiro processo de ocupação, demonstrado acima, e está ilustrado pelas setas vermelhas e azuis do quadro 1. Ao longo do tempo, ocorre o parcelamento e a comercialização de áreas de aproximadamente 2000 m² em lotes de 500 m², 250 m² e 125 m², nas fronteiras das áreas urbanas e nas áreas vazias entre os núcleos urbanos, adensando o território.

Esse processo é um estágio adiantado do processo anterior, onde a gleba foi comercializada para diversos posseiros e estes dividirão os lotes maiores em lotes menores, ao longo dos anos, como mostra o quadro 1.

A constatação desta segunda forma de parcelamento do solo foi possível somente com as visitas de campo e entrevistas, pois os processos existentes na Subprefeitura não contemplam relatos de áreas loteadas menores do que 1.000 m².

Desta forma, o desconhecimento do Estado, neste segundo processo de ocupação do espaço, é muito maior do que no primeiro processo de ocupação, aprofundando ainda mais o nível da clandestinidade das ocupações urbanas. Enquanto na primeira forma de urbanização existia um documento no Cartório de Imóveis (Anexo 1) que certificava a propriedade da terra, e um processo na Subprefeitura que relatava o parcelamento de áreas de até 1.000 m², já na segunda forma, os parcelamentos de pequenas áreas resultantes de lotes maiores de terra (setas vermelhas quadro 1) e/ou de um lote menor (setas azuis quadro 1) não são documentados pela Subprefeitura, o que resulta no parcelamento clandestino da gleba original entre os diversos posseiros sem que isso venha a chegar ao conhecimento das autoridades da Subprefeitura. Nestes termos, escritura da gleba original foi parcelada clandestinamente entre diversos posseiros. De acordo com o depoimento dos fiscais, eles não têm qualquer controle sobre esta segunda forma de parcelamento do solo.

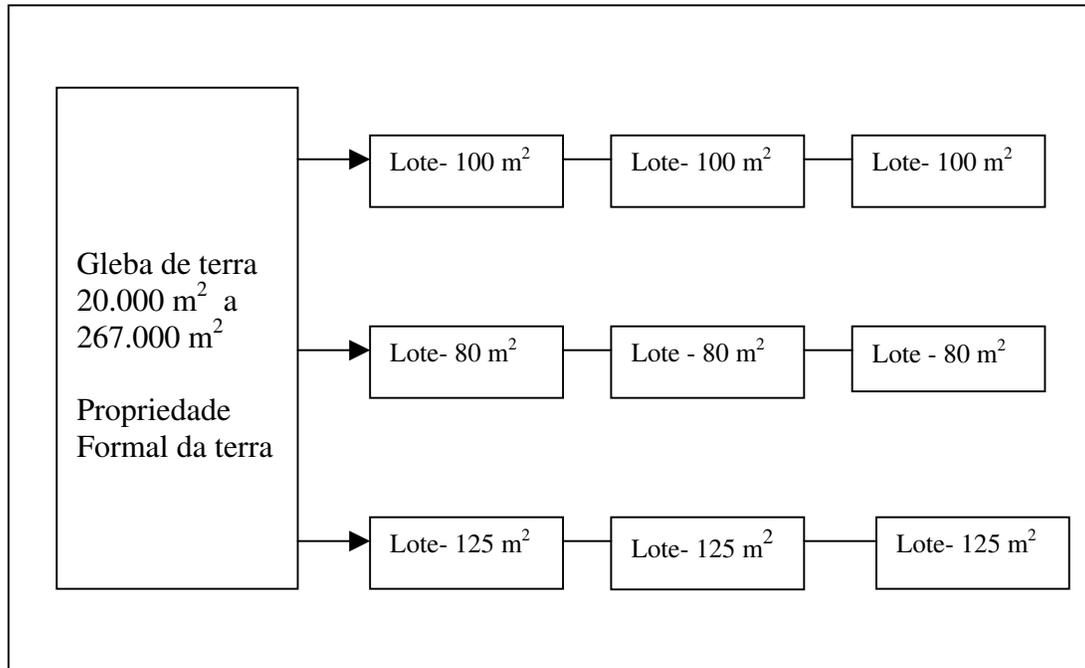
No segundo processo de parcelamento, a ordenação do espaço ocorrerá, na maioria dos casos observados, de forma desordenada.

Como os parcelamentos são realizados por diversos posseiros ao longo do tempo é muito difícil manter uma padronização das ocupações. O território vai se adensando com a venda dos lotes. As construções das moradias e das vias de acesso ocorrem totalmente desorganizadas. Existem loteamentos que chegam a ter configuração de favelas, tamanho são adensamento e a desorganização do espaço. Assim, os loteamentos de terra, neste processo caótico de urbanização, terão uma menor valorização.

Nesta segunda forma de se parcelar o solo, a especulação com a terra é realizada pelos pequenos posseiros, que vão parcelando seus lotes ao longo do tempo, enquanto, no primeiro processo, a especulação é realizada pelo proprietário formal da terra, aquele que tem um documento, seja a escritura seja o contrato de compra e venda, registrado no cartório de Imóveis.

A terceira forma analisada de se parcelar o solo foi o loteamento de glebas, que variam entre 20.000 m² até 267.000 m², em lotes pequenos, de 60 m², 125 m² e 150m². O quadro 2 mostra esse processo.

Quadro 2 - Processo de parcelamento da glebas (propriedade) em lotes de terra (posse).



Fonte: Pesquisa de campo

Nesta terceira forma de se parcelar o solo, a organização entre os diversos atores para incorporar o loteamento clandestino é mais complexa.

Formam esta organização: o loteador, moradores e associação de moradores, investidores, políticos, proprietário da terra rural e financiadores. Em alguns casos o loteador é o responsável pelo loteamento, em outros é fundada uma associação habitacional com estatuto e regulamento formais para responder juridicamente perante a lei, sendo que o seu presidente assume o papel de loteador.

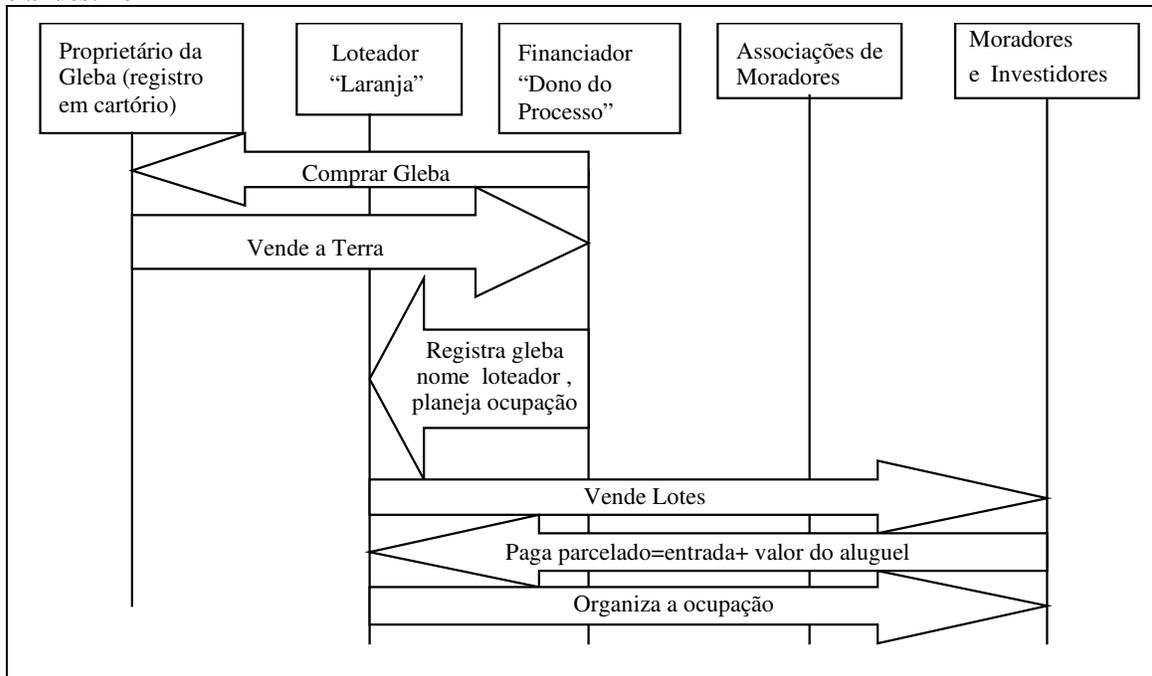
Existem arranjos na implementação dos loteamentos em que o comprador da gleba é uma pessoa diferente do loteador. Existem casos que os loteadores da terra são os compradores da gleba e outras situações, ainda, onde os verdadeiros donos do loteamento permanecem no anonimato e são os financiadores do empreendimento. Estes viabilizam os recursos financeiros para os loteadores, mas garantem a propriedade formal da gleba através de um contrato de compra e venda, que certifica a venda da gleba do loteador para o nome dos financiadores. O loteador é ator chamado de “laranja”, este não tem recursos para empreender a compra da gleba, mas empresta o seu nome para constar no contrato e para organizar o loteamento, respondendo criminalmente por este ato.

Os loteadores/compradores, através dos recursos financeiros emprestados pelos financiadores do loteamento, compram a gleba de terra pelo contrato de compra e venda registrado em cartório. A partir deste contrato o proprietário que vendeu a gleba não responde criminalmente perante a justiça pela infração e sim o comprador/loteador citado no referido contrato.

A escritura da gleba, quando esta não é quitada, continua em nome do antigo proprietário, e, quando ela é quitada, ocorre a transferência formalizada no Cartório de Registros de Imóveis em nome do loteador.

O quadro abaixo apresenta, nos os diversos arranjos entre os atores na incorporação e consolidação dos loteamentos, a situação encontrada em 3 dos 4 loteamentos estudados no estudo de caso.

Quadro 3 - Processo de ocupação - Organização entre os atores na incorporação do loteamento clandestino



Fonte: Pesquisa de campo

4.3.2 - As características do mercado de terras informais nos loteamentos clandestinos do distrito de Parelheiros

Este item mostrará os aspectos gerais do mercado de terras informal no distrito de Parelheiros. Apesar de ser um estudo de caso, muitas informações levantadas podem ser generalizadas para as áreas de mananciais.

Os usos urbanos regulares (legais) nas áreas de mananciais da região metropolitana de São Paulo são anteriores a lei estadual de proteção dos mananciais (nº 1172) que foi promulgada em 1976. Após a vigência desta lei, a ocupação urbana no território que não se adequava aos padrões e normas desta legislação foi totalmente clandestina.

A maioria dos loteamentos clandestinos foi incorporada em glebas de terras contíguas às ruas oficiais, para facilitar a venda e a valorização do imóvel, decorrente da localização, facilitando assim, o acesso aos meios de transporte, às escolas, às áreas comerciais, às ligações de água, à energia elétrica, etc. Desta forma, nos bairros desta Bacia, existe uma pequena área regularizada e outra, contígua, com uma imensa ocupação ilegal. Na foto 1, a seguir, as ruas tracejadas de vermelho são aquelas regulares, e aquelas sem algum tracejado são as clandestinas.

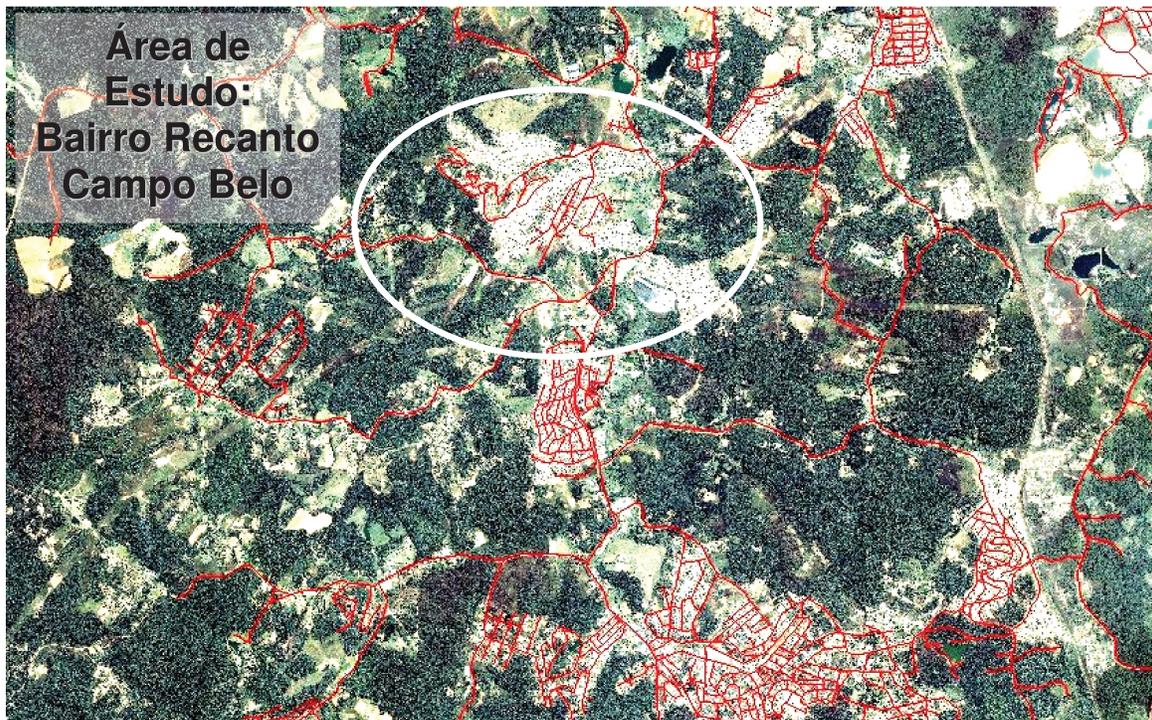


Foto 1- Imagem de satélite da Bacia de Parelheiros

A atividade de abertura de um loteamento clandestino envolve a interação entre o loteador, investidor, associação de moradores, financiadores, proprietários de terra, políticos e setor público, formando uma organização de interesses que tem objetivos diferentes, mas todos se beneficiam de uma meta comum: a valorização do loteamento.

Os esforços dos atores que formam a organização não se configuram como uma disputa pela localização, já que estes ocupam locais periféricos, mas sim como uma luta reivindicatória pela infra-estrutura e por equipamentos públicos e principalmente pela obtenção dos registros definitivos de seu lote, o título de propriedade registrado em cartório.

O sentido destas conquistas é diferente para cada ator. Enquanto os moradores querem, principalmente, melhorar sua condição de moradia, o político quer votos e o loteador, investidores e os financiadores lutam por estas medidas para terem seus lotes valorizados, não só pelas melhorias de infra-estrutura urbana, de transporte, equipamentos públicos e pela futura regularização, mas também em decorrência do adensamento da região pelo aumento populacional. Estes são os motivos pelos quais a organização de interesses fraudula a aplicação da LPM.

Na pergunta sobre o impacto da LPM na região, todos os entrevistados apontaram esta Lei como a única responsável pela carência dos serviços públicos e infra-estrutura urbana. Argumentaram também que não entendiam por que existia esta legislação, se todos não a cumpriam, inclusive o Estado, que chegou a construir um presídio no local. Um outro fator importante é que todos os entrevistados expressavam, com grande entusiasmo, a possibilidade do Rodoanel passar pelas áreas de mananciais, o que facilitaria o acesso destes às outras localidades da Região Metropolitana de São Paulo e valorizaria os imóveis da região.

O loteador, na visão dos moradores, é impune dos seus atos, que constituem crime perante a lei. Ele é um ator “visto com bons olhos” pela associação de moradores, assim como certos políticos que são considerados os “salvadores” das condições precárias, ao conseguirem alguma obra de infra-estrutura e serviços públicos. De outro lado está a LPM, que é considerada a “grande vilã”, responsável pela clandestinidade dos assentamentos.

Uma vez adquirido o lote, a relação do proprietário não é com quem lhe vendeu, o loteador, e sim com o Estado para conseguir a infra-estrutura e lutar para a regularização jurídica e urbanística.

Dependendo da interação entre estes atores, principalmente do loteador, desde a implementação do loteamento até a sua consolidação, o loteamento obterá maior ou menor valorização. Em outras palavras, o critério de valorização dependerá desta organização em ordenar a ocupação dos loteamentos, que, quanto mais próximos dos padrões das leis formais de regulação do solo, mais serão valorizados. Como bem mostrou Jesus (2003) em seu estudo sobre os loteamentos clandestinos na cidade do Rio de Janeiro:

“ os padrões utilizados pela ilegalidade são determinados, de alguma maneira, pelo sistema jurídico oficial, principalmente quando se trata de loteamentos clandestinos ou irregulares. Como o objetivo deste tipo de assentamento é ser aceito como legítimo, os padrões não oficiais adotados incorporam e são estruturados tendo como parâmetros os princípios jurídicos oficiais” (Jesus, 2003:428).

Deve-se entender que como a LPM não é respeitada, a região torna-se um território sem lei, onde toda a forma de ocupação é possível, mesmo aquelas que colocam em perigo a vida de seus ocupantes.

Some-se a este fato o critério principal da ocupação da população pobre que é o adensamento das ocupações, decorrentes do preço alto pago pelo pequeno lote de terra. O alto valor da terra repercute na maximização de seu uso, existindo sempre o estímulo para os ocupantes dos lotes avançarem suas ocupações nas ruas e calçadas e ocuparem as áreas institucionais reservada para os equipamentos públicos.

Diante desta realidade, onde o adensamento e a desorganização do espaço sem lei é a regra, ordenar as ocupações no espaço da cidade ilegal é uma tarefa difícil e requer a atuação constatante do loteador na organização do espaço.

Os critérios fundamentais a serem seguido na ocupação do solo para a sua valorização são: o tamanho de ruas, quadras e recuo das casas em relação à rua, formando as calçadas; os tipos de edificações (madeira, alvenaria etc); preço do lote, forma de comercialização e a situação jurídica da gleba. Também a valorização está relacionada à reserva de áreas institucionais (destinadas para escolas, posto de saúde) e de áreas verdes para praças, como preconizam as leis formais. Um outro aspecto em relação à valorização do loteamentos é a influência política dos atores em adquirir os equipamentos públicos e urbanos.

Constatou-se que os loteamentos que possuem uma maior organização dos assentamentos com normas de uso e ocupação do solo adquiriram um maior preço do lote. Em contrapartida, nos loteamentos onde os assentamentos ocorreram sem normas e de forma desordenada, o resultado será uma valorização menor em relação àqueles que obedecem a alguma norma de ocupação prescrita na lei formal. Também foi constatado, principalmente nas visitas de campo, que, quanto mais os loteamentos se distanciam da organização espacial de favelas, mais estes serão valorizados.

Assim, temos diferentes tipologias de loteamentos clandestinos, que, dependendo de como foram incorporados, terão uma maior ou menor valorização.

Esse critério da valorização dos loteamentos, em relação à sua forma de organização do espaço, poderá ocorrer nos três processos de formação dos loteamentos clandestinos, analisados no item 4.3.1 (quadros 1 e 2). Porém, foi na segunda forma de ocupação que se constatou a maior desorganização das ocupações. Visto que, o parcelamento do solo foi realizado por vários posseiros, ao longo do tempo, e de forma totalmente desordenada e adensando cada vez mais o território.

Na maioria dos loteamentos, a venda de lotes inicia-se antes mesmo que o loteamento seja aberto. Segundo depoimentos, existem dois tipos de compradores: aqueles que vão residir e aqueles que vão investir, estocando os lotes para futura comercialização. Os gastos com os arruamentos, demarcação de lotes e demais despesas são pagos com lotes, sendo dificilmente negociados com recursos financeiros. Desta forma, os custos para implementar o loteamentos são bastante baixos, reduzindo-se somente na compra de gleba que, em alguns casos, também foi negociada na troca de lotes⁶⁷.

A situação jurídica da gleba também é um fator que interfere na formação do preço dos lotes. Os loteamentos que possuem uma maior valorização são aqueles que apresentaram uma documentação registrada em cartório (contrato de compra e venda, matrícula do imóvel, o título de propriedade), que certifica a propriedade da gleba em nome do loteador, ou de uma terceira pessoa que forma a organização de interesses. Geralmente os dados da gleba que constam na documentação do Cartório são descritos no contrato de compra e venda informal do lote. Esta forma de realizar os contratos de compra e venda foi encontrado no terceiro processo de urbanização.

No segundo processo de urbanização, a desorganização das ocupações é acompanhada do descontrole do Estado em relação à situação jurídica da terra. Uma vez que a gleba de terra foi parcelada em vários lotes pertencentes a diferentes posseiros, a terra comercializada neste processo perdeu os vínculos com o título de propriedade da gleba registrada no cartório, ou seja, a comercialização dos lotes é totalmente desconectada do controle dos cartórios e do poder municipal. Nestas circunstâncias, a terra é negociada com o contrato de compra e venda informal, com a transmissão de posse, sem mencionar a cadeia dominial. Nesta situação, de desconhecimento da situação jurídica da terra, a valorização do loteamento é menor.

Em contrapartida, no outro extremo, existem os loteamentos em que as terras de particulares foram griladas ou não foram pagas pelo loteador. Nesta situação, o loteador

⁶⁷ Jesus (2003:432) descrevendo sobre a incorporação dos loteamentos clandestinos/irregulares no município do Rio de Janeiro, mostra que “... a grande maioria destes loteamentos populares era produzida por loteadores com pouco ou nenhum recurso financeiro. Eles (os loteadores) abriam ruas, demarcavam e vendiam os lotes e só começavam a executar as obras com o pagamento das primeiras prestações e assim sucessivamente, até obterem a aceitação definitiva por parte do Poder Público. Esta forma de produção

parcela a gleba em lotes pequenos, adensando ao máximo o loteamento, vende os lotes a preços bem inferiores e desaparece da região. Os ganhos financeiros também foram significativos, já que não houve o investimento inicial na compra da gleba e o loteamento foi adensando, ou seja, construído com lotes pequenos, sem abertura de ruas e áreas institucionais e de lazer. Estes loteamentos serão pouco valorizados e terão a organização do espaço similares à uma favela devido ao adensamento da área.

O pagamento do ITR, realizado pelo loteador e futuramente pago pela associação de moradores, também é um fator que mostra a organização da associação de bairro e valoriza o loteamento.

A forma de comercialização dos lotes também interfere na formação de seu preço. Se o prazo de pagamento for muito curto ou realizado à vista, o preço do lote será baixo e, por conseqüência, o loteamento menos valorizado. Em contrapartida, os loteamentos mais valorizados possuem financiamento por um período mais longo, possibilitando uma elevação no preço do lote. O prazo de financiamento do lote relaciona-se com a renda e condições de trabalho dos compradores.

A comercialização dos lotes é realizada pelo loteador, por imobiliárias e por associações habitacionais através de propagandas por faixas e panfletos. O preço médio do lote, varia de acordo com as características do terreno e localização do lote. O valor é parcelado em uma entrada e dividido em parcelas referente ao pagamento de um aluguel, aproximadamente R\$250,00.

As negociações são registradas num contrato de compra e venda informal, que descreve a localização do lote na gleba, os dados gerais da gleba e do lote, os dados do vendedor e do comprador, o valor do lote e a forma de pagamento. Nos loteamentos sem a cadeia dominial, simplesmente existem os dados do lote, do vendedor e comprador. Se a compra do lote for financiada por mais de um ano, os reajustes na prestação são realizados com base no aumento do salário mínimo. Geralmente o pagamento é feito em forma de carnê, a ser quitado mensalmente no escritório do loteador, ou recolhido por ele na associação de moradores.

por etapas foi o que possibilitou a entrada no mercado fundiário urbano dos loteadores que não dispunham de capital”.

O contrato de compra e venda informal do lote é o que garante a posse do imóvel pelo comprador. Se o comprador quiser vender seu lote, ele o comercializa através desse contrato. Até que ocorra a regularização jurídica dos loteamentos clandestinos, a propriedade formal é inexistente, e esta ocorre pela posse do lote, já que esta propriedade não possui titulação formal registrada em cartório, devido à clandestinidade do loteamento.

A posse é a forma de acesso à terra e a “propriedade” para as populações de baixas rendas residentes em loteamentos clandestinos. Como vimos no segundo capítulo deste trabalho, a posse da terra sem a titulação é uma forma de acesso à terra, institucionalizada no Brasil, para posterior regularização desta, através do título de propriedade registrado em cartório.

Em alguns casos, uma vez efetuada a assinatura do contrato de compra e venda do lote, o comprador ganha um milheiro de tijolos ou algum material de construção para facilitar a construção imediata da residência, acelerando a ocupação do loteamento. Em muitos casos, a parcela de entrada do imóvel é postergada uns meses, para que o comprador do lote tenha condições financeiras de construir sua residência de imediato.

Os lotes são comercializados não somente para a moradia mas, também, para investimentos futuros e para a instalação de comércio. Praticamente todos os loteamentos clandestinos possuem supermercado, padaria, bares, loja de materiais de construção etc.

Os loteamentos foram incorporados sem nenhuma infra-estrutura de água, energia elétrica, rede de esgoto e águas pluviais. Posteriormente, estes melhoramentos são realizados clandestinamente. A implantação desta infra-estrutura é decorrente da forma como a organização dos atores se articula com os moradores e com os órgãos públicos para conseguirem recursos para os investimentos.

A organização dos loteamentos, desde o início de sua implementação, pode contar com a participação de políticos, que muitas vezes são os próprios financiadores dos loteamentos, que, além de valorizarem seus investimentos, com a implantação de serviços e infra-estrutura urbana, conseguem votos dos moradores para se elegerem novamente, em troca dos melhoramentos públicos. Muitos dos presidentes de associações são cabos eleitorais de políticos.

Também ocorre que, após o empreendimento de um loteamento, a associação de moradores vincula-se a algum político para pleitear a implantação de alguma infraestrutura urbana ou equipamentos públicos.

Nos loteamentos valorizados, o loteador exige que a edificação da residência obedeça a algumas normas de recuo e exige também que as construções sejam de alvenaria. Neste caso, o loteador doa um milheiro de tijolos para a construção da residência. No outro extremo, que são os loteamentos menos valorizados, o loteador não estabelece normas para a construção das edificações e nem normas de recuos em relação às calçadas e às ruas, adensando o território e desvalorizando o loteamento.

A ocupação do lote inicia-se pela edificação de pequenos cômodos, suficientes para abrigar a família e livrá-la do pagamento do aluguel. A ampliação da residência desenvolve-se ao longo dos anos, com os recursos economizados pela família, para uso próprio ou para alugarem alguns cômodos.

As moradias, produzidas de acordo com esse processo, apresentam as características já apontadas no trabalho de Grostein (1987: 504)

“... lotes em grande parte subdivididos irregularmente entre famílias e, como conseqüência, gerando problemas de legalização da documentação do lote e, paralelamente, da construção; casas construídas em várias fases, de acordo com as possibilidades financeiras dos moradores, sem uma programação para a ocupação total do lote, ocasionando situações à margem do código de obras e muitas vezes críticas com relação à própria salubridade da moradia (iluminação, ventilação e insolação insuficientes) – tais procedimentos levam à configuração de um ambiente inacabado, constantemente em obras; pequena área construída na fase inicial da ocupação insuficiente para abrigar as atividades da família: falta de instalações elétricas adequadas, com ligações irregulares; inexistência de rede de esgoto e, quando existem fossas negras, são freqüentemente mal-posicionadas no lote ou mal-construídas”.

De acordo com as visitas de campo e as entrevistas, os preços médios das residências oscilam entre R\$ 5.000,00 até R\$35.000,00. Os preços médios dos lotes oscilam entre R\$8.000,00 a R\$15.000,00, para os loteamentos valorizados, e R\$ 3.000,00, o preço mínimo, para os menos valorizados.

Nos loteamentos organizados ainda existem muitos lotes desocupados que estão aguardando a valorização decorrente dos investimentos em infra-estrutura urbana e da futura regularização jurídica, além do adensamento populacional da região ao longo dos anos.

Enquanto os lotes se valorizam ao longo do tempo, decorrente do processo de urbanização da região, as residências perdem o valor, pois o montante financeiro aplicado no preço do lote e na sua construção, ao longo de tempo, não é incorporado integralmente ao preço de venda do imóvel, quando ocorre a realização da venda. As residências somente são comercializadas a um preço inferior ao gasto total despendido no preço do lote e na sua construção ao longo dos anos.

A elevada oferta de lotes não representa um fator que diminuiria o preço destes. Este fato ocorre porque os imóveis são determinados pela disponibilidade financeira da demanda por moradia da população pobre. Assim, existe muita oferta de lotes a um preço que corresponde à disponibilidade a pagar da população de baixa renda por moradia, ao contrário do que ocorre com sua capacidade de pagamento, que não corresponde ao preço das residências. Desta forma, é mais acessível para a população que demanda moradia popular, dados os seus recursos financeiros, comprar um lote e construir sua residência do que comprar uma residência.

O fato do mercado imobiliário, nas áreas de mananciais, ser potencialmente de lotes e não de residências, indica que a região ainda não está consolidada e que existe um crescente aumento da oferta de lotes, repercutindo no crescimento da periferia urbana do município de São Paulo, de acordo com o padrão periférico de urbanização.

Entre os componentes de infra-estrutura, o calçamento de ruas é um fator de valorização enquanto a infra-estrutura de água e esgoto, fornecidas oficialmente por empresas como, por exemplo, a Eletropaulo e Sabesp, não repercutem no preço do lote, pois, de acordo com depoimentos de corretores de imóveis, “...o morador do lote consegue, através de ligações clandestinas, a água e a energia elétrica”.

A localização dos lotes no loteamento também reflete na valorização do imóvel. As áreas mais valorizadas são as planas e perto das ruas principais, onde existe o comércio e o acesso aos meios de transporte. Quanto mais se adentra nos loteamentos, mais se aproxima dos morros, que é o local onde se encontram as favelas, resultando num menor valor dos imóveis.

Vale ressaltar que as instituições informais da posse do lote são respeitadas, pois os lotes não são invadidos. A prática de estocar lotes para a valorização futura existe em quase todos os loteamentos analisados, sendo mais comum nos loteamentos que são bem

administrados pela organização de interesses, e por consequência são os mais valorizados.

4.3.3 - Os processos de formação e consolidação dos Loteamentos Clandestinos: quatro estudos de caso sobre a organização de atores e seu processo de valorização

A caracterização do mercado informal de terras, realizada no item 4.3.2, é generalizada integralmente para os quatro loteamentos clandestinos analisados no estudo de caso.

Nestes termos, a contribuição deste item é esclarecer, através destes quatro estudos, as especificidades do processo de valorização da terra, na transformação desta de usos rurais (hectare) para usos urbanos (m^2), e a relação desta valorização com a organização entre os atores responsáveis na incorporação destes loteamentos.

Esta transformação de uso, de metro quadrado (m^2) para hectare (ha) já contempla uma valorização decorrente da mudança dos atributos do preço da terra. Mas esta pode ser maior ou menor, dependendo da estratégia de valorização do empreendimento e de como atua a organização de interesses.

Um outro fator importante na análise do estudo de caso é organização das informações necessárias para se mensurar a valorização da terra.

Os quatro loteamentos analisados - Jardim Almeida, Park Aruã, Nova Era e Cooperzel foram incorporados em glebas de terras com mais de 100.000 m^2 e estas, parceladas em lotes de 125 m^2 , que é terceira forma de parcelamento do solo, analisada no item 4.1 deste capítulo (quadro 2). A relação entre os atores na incorporação destes loteamentos é a mesma descrita no quadro 3 do item 4.3.1.

A opção, pela análise desta forma de urbanização em relação as outras duas, descrita no quadro 1, foi devido ao arranjo entre os diversos atores e ao impacto que destas ocupações no crescimento da área urbanizada na região. As outras formas de parcelamento do solo são realizadas pontualmente no território e ao longo do tempo, sendo difícil levantar as informações para se mensurar a valorização da terra, além de envolver somente o comprador (demandante de moradias) e o vendedor (posseiro do lote ou proprietário da gleba).

Os loteamentos analisados possuem somente uma via de acesso com a malha viária, ou seja, só existe uma entrada nos loteamentos. Nos loteamentos Park Aruã e Cooperzel, todas as vias de acesso foram fechadas com guaritas e portões (vide fotos 9 e 10).

Nos quatro loteamentos ocorre o mesmo processo de guetificação, com espaços desconectados da lógica urbana, onde o direito ao livre acesso é bloqueado por meio da privatização dos espaços. O ato de fechar as entradas do loteamento, ou mesmo de incorporá-lo com somente um acesso à malha viária, é visto como um aspecto de valorização dos loteamentos, tanto pela facilitação de alguma forma de controle da segurança, como pelo *status* social dos condomínios fechados das classes mais abastadas. Esta era uma prática comum entre as classes médias e altas e que está sendo apropriada pelas classes menos favorecidas⁶⁸.

Três destes loteamentos estão no bairro Recanto Campo Belo e o loteamento Cooperzel está localizado no bairro Jardim Herplin. O mapa e a imagem de satélite situam a localização dos loteamentos na Bacia de Parelheiros.

⁶⁸ Este mesmo processo de guetificação dos loteamentos clandestinos foi narrado por Jesus (2003) no município do Rio de Janeiro.



Mapa 1 - Localização dos loteamentos na Bacia de Parelheiros

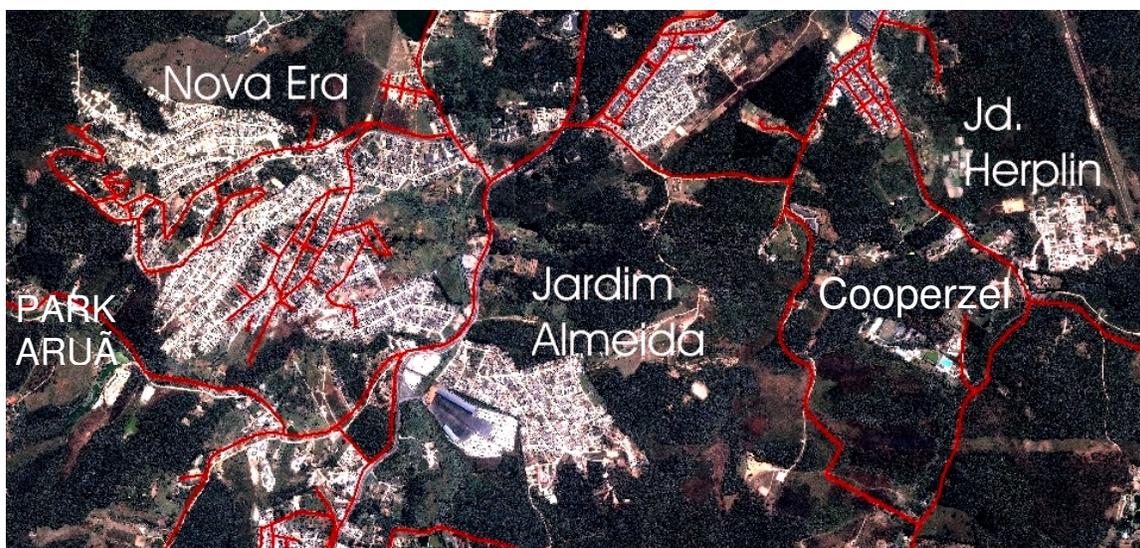


Foto 2- Imagem de satélite dos loteamentos analisados

Os loteamentos Jardim Almeida e Park Aruã tiveram a mesma trajetória de valorização. Desde o início da sua incorporação, os moradores sabiam da clandestinidade do empreendimento e das regras impostas para a organização do espaço.

O loteamento Nova Era, inicialmente, foi empreendido pela mesma organização de interesses do loteamento Park Aruã, inclusive as glebas de terras foram compradas conjuntamente de um espólio. Porém, devido aos desentendimentos entre o loteador e os demais membros da organização, o loteador adensou o máximo o loteamento, vendeu os lotes e fugiu.

Este fato, repercute numa diferente trajetória de valorização, com seus lotes desvalorizados em relação aos dois primeiros loteamentos citados acima. Esta menor valorização relaciona-se com a desorganização das ocupações, que ocorreram sem obedecer uniformemente alguma regra de uso e ocupação do solo (traçado das ruas, normas de edificações, ausência de áreas institucionais).

Já no Loteamento Park Aruã e no Jardim Almeida, os loteadores estão presentes, até os dias atuais, na organização das ocupações do loteamento. Isto ocorre porque os loteadores, assim como os demais investidores deste empreendimento, possuem lotes estocados como reserva de valor. Assim, estes permanecerão na condução da organização das ocupações do loteamento, até quando todos os seus lotes atingirem o máximo da valorização, através do adensamento populacional da região e/ou da regularização do

loteamento. Caso contrário, na ausência desta organização do espaço, as ocupações futuras ocorreram sem obedecer às normas de ocupação que valorizam o loteamento. Segundo depoimento dos loteadores “... se a gente não ficar em cima, cuidando das ocupações que os moradores fazem, tudo vira uma grande bagunça, eles consumirão todos os espaços”.

O loteamento Cooperzel possui uma trajetória ímpar: foi o único loteamento analisado, entre os 72 processos existentes na Subprefeitura, que os moradores acataram a decisão judicial, tendo como consequência a desestruturação do mercado informal de lotes e a não consolidação do loteamento.

O acatamento dos moradores perante as decisões do Poder Judiciário ocorreu por que os moradores foram enganados pelo loteador, e após descoberta da fraude, o loteador fugiu e suas funções não foram substituídas.

A descrição dos quatro loteamentos apresenta-se descritas nos itens posteriores.

4.3.3.1 - O Loteamento Clandestino Jardim Almeida⁶⁹

O loteamento Jardim Almeida⁷⁰ foi incorporado pelo Sr. Sílvio, em 1990, numa área de 417.000 m². A escritura de gleba está registrada em cartório, e em nome do loteador, mas realmente pertence aos financiadores do empreendimento.

O loteamento, desde o início da sua incorporação, foi organizado para moradores que pudessem pagar R\$4.000,00 (quatro mil reais) por lote, um preço significativamente elevado em relação aos demais loteamentos⁷¹.

Várias decisões foram preestabelecidas para a valorização do loteamento, ao longo dos anos. Os arruamentos do loteamento foram realizados conforme as normas urbanísticas da Lei nº6766/79. Na construção das residências, os compradores de lotes teriam que obedecer a normas mínimas de edificação de recuo da rua e, estas residências, teriam que ser de alvenaria, não sendo permitidas construções de madeira ou de materiais similares.

⁶⁹ As fotos deste loteamento estão no Anexo 7.

⁷⁰ Este loteamento possui o número 1990-0018577-7 do processo Administrativo na Subprefeitura de Parelheiros.

⁷¹ O Anexo 3 traz o contrato de compra e venda de um lote neste loteamento.

Deste o início da comercialização dos lotes, o comprador tinha a notificação, escrita no contrato de compra e venda, de que o loteamento era clandestino, como mostra o contrato, apresentado no Anexo 3.

O parcelamento da gleba foi realizado inicialmente em 500 lotes, sendo 50% de lotes de 125 m² e 50% em lotes de 250 m². A área inicial de lotes foi de 180.000 m², sendo acrescentando, posteriormente, mais 87.000 m² com novos lotes de 125 m², passando, a área total loteada, a corresponder a 267.000 m², num total de 980 lotes. O restante da área da gleba ainda está com mata nativa e a associação de moradores tem a intenção de comprar esta área dos financiadores e negociá-la na regularização do loteamento, se a compensação ambiental for aprovada. Este será um dos instrumentos de gestão (Lei Trípole ou da Lei específica) que possibilitará a regularização do loteamento, como visto no capítulo 3 deste trabalho.

Os lotes foram comercializados inicialmente a preços que variavam entre R\$ 4.000,00 a R\$6.000,00, dependendo da localização e da metragem do lote. Atualmente, existem aproximadamente 40 lotes à venda por preços entre R\$8.000,00 e R\$15.000,00. A valorização, ao longo destes 13 anos, foi de 100% a 150%, chegando o lote a atingir o preço médio, por um m², aproximadamente, de R\$120,00 e R\$70,00.

Segundo depoimentos de um corretor imobiliário da região e da associação dos moradores, no loteamento existem 140 lotes aguardando a valorização, decorrente do adensamento populacional na região e da regularização do loteamento. Poucos lotes atingem um valor máximo de R\$30.000,00, por estarem em frente a Avenida Theotônio Vilela, umas das avenidas principais do distrito. Dependendo da localização do lote e de suas características, este pode ter um valor um pouco superior ao preço de R\$15.000,00.

O loteamento possui população de 4.500 residentes em 800 casas e uma população potencial de aproximadamente 5.510 habitantes. O comércio de casas também é estático e as casas se desvalorizam na venda. O preço máximo de comercialização das residências é de R\$35.000,00 para uma casa de duas lajes num lote de 250 m². Vale destacar que o preço das residências neste loteamento são elevados, dado o poder de renda de seus moradores, que influencia no padrão de acabamento de suas residências.

O loteamento foi incorporado sem áreas institucionais, pois segundo o loteador *“... dava muito trabalho ficar cuidando destas áreas para não serem invadidas por*

favelas, o que traria a desvalorização do loteamento e demais problemas relacionados a este tipo de ocupação”. Porém, existem esforços da associação dos moradores em instalar os equipamentos públicos necessários para a comunidade. No loteamento, existe uma creche, com lote adquirido pela associação e construída com recursos da prefeitura. Atualmente, já foram aprovados recursos do orçamento participativo para a construção de uma escola de primeiro grau no loteamento. A associação de moradores está pleiteando recursos para comprar uma área da gleba do loteamento dos financiadores, que está coberta de mata, por R\$40.000,00 para a instalação da escola.

A tabela 15 resume os dados mencionados acima.

Tabela 15 - Loteamento Jardim Almeida

Ano de implantação	1990
Área total da gleba (m ²)	417.000
Área total loteada (m ²)	267.000
Área com vegetação (m ²)	150.000
Área institucional (m ²)	400
Número de lotes	980
Equipamentos Públicos*	creche
População Atual	4.500
População Potencial	5.510
Preços Iniciais dos Lotes (R\$)	4.000,00 e 6.000,00
Preços dos lotes em Out/2003 (R\$)	8.000,00 e 15.000,00
Valorização dos lotes de 1990 a 2003	100% e 150%
Preços médios do m ² (R\$/ m ²)	R\$70,00 a R\$120,00
Número de lotes ociosos	140
Número de lotes à venda	40

* A Associação de moradores conseguiu recursos para instalar uma escola de primeiro grau no loteamento.
Fonte: Pesquisa de Campo

Até 2002 as ligações de água e luz do loteamento eram clandestinas. Mas, com o Plano Emergencial de Recuperação dos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo, do Governo do Estado, já foram instaladas as ligações de água pela Sabesp e de luz pela Eletropaulo.

Além das ligações de luz e água oficiais, as ruas serão asfaltadas e serão realizadas obras de drenagem de águas pluviais. Atualmente, não existe sistema de esgoto, somente fossas negras.

Segundo o presidente da associação de moradores, assim que a Lei Específica de Proteção dos Mananciais da Bacia do Guarapiranga for promulgada, esta associação iniciará o processo de regularização do loteamento, negociando a preservação da área de mata nativa que existe na gleba.

O loteador foi preso por uns meses por ter empreendido o loteamento clandestino Jardim Almeida mas, segundo seu depoimento, a Justiça não determinará novamente a sua prisão, apesar deste continuar a comercializar lotes clandestinos.

Segundo o Sr. Sílvio, para organizar um loteamento “...*precisa de coragem e disposição e muito trabalho*”.

4.3.3.2 - O Loteamento Clandestino Park Aruã

O Loteamento Park Aruã⁷² foi implantado no ano de 1996. A gleba de terra do loteamento Park Aruã possui área de 240.000 m² e foi comprada de um espólio pelo Sr. Carlos e loteada pelo Sr. Leandro, ex-presidente da Associação Habitacional Park Aruã, e responsável pela imobiliária que comercializa os lotes.

O loteamento foi incorporado para ser fechado e possui duas entradas com guaritas⁷³ que efetuam o controle das pessoas e carros que entram e saem do loteamento.

O loteamento segue algumas regras formais de ocupação do solo. Os arruamentos foram construídos conforme os padrões da legislação e existem normas para a edificação das residências, sendo que estas somente podem ser de alvenaria, não se permitindo que se construa com madeira ou materiais similares.

Ele também possui área institucional de 30.000 m² e uma área de 40.000 m² de reserva permanente. Segundo o Sr. Leandro, estas áreas não foram invadidas porque efetua-se o controle de todas as pessoas que constroem no loteamento e daquelas que circulam pelo mesmo, transportando material de construção.

Do total da gleba, foi destinada para o parcelamento de lotes de 125 m² uma área de 170 mil m², resultando em 960 lotes. Destes 240 lotes, 20% estão vagos, esperando a valorização do loteamento, e 672 lotes (70%) ocupados, resultando numa população aproximada de 3500 habitantes. Aproximadamente 10% dos lotes estão à venda.

⁷² Este loteamento possui o número 1996-0104002-1 do processo Administrativo na Subprefeitura de Parelheiros.

Inicialmente, os lotes foram vendidos por R\$2.600,00, com uma entrada o restante em prestações. Atualmente, os lotes são vendidos a preços que variam entre R\$10.000,00 e R\$12.000,00, dependendo da localização e da situação do lote (plano, declive, aclave), resultando em uma valorização de 380% a 460%. A tabela 16 sintetiza essas informações.

Tabela 16 - Loteamento Park Aruã

Ano de implantação	1996
Área total da gleba (m ²)	240.000
Área total loteada (m ²)	170.000
Área com vegetação (m ²)	40.000
Área institucional (m ²)	30.000
Número de lotes	960
Equipamentos Públicos	não existe
População Atual	3.500
População Potencial	5.000
Preços Iniciais dos Lotes (R\$)	2.600,00
Preços dos lotes em 10/2003 (R\$)	10.000 a 12.000
Valorização dos lotes de 1990 a 2003	380% a 460%
Número de lotes ociosos	192
Número de lotes à venda	96

Fonte: Pesquisa de Campo

As residências são comercializadas a um preço máximo de R\$25.000,00 a R\$30.000,00, sendo que, como nos demais loteamentos, o vendedor sempre perde dinheiro com a venda da casa.

No loteamento não existem equipamentos públicos, apesar de haver área institucional. Os equipamentos mais próximos situam-se nas áreas regulares do bairro Recanto Campo Belo.

A associação de moradores pavimentou 70% das ruas com blocos e areia, o que permite a permeabilização das águas pluviais, e instalou galeria de águas pluviais com a canalização das águas da pia e do chuveiro. Todas as residências possuem fossas negras e ligações clandestinas de água.

Este loteamento também está sendo contemplado pelo Plano Emergencial de Recuperação dos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo do Governo do

⁷³ Ver as fotos das guaritas deste loteamento no Anexo 6.

Estado de São Paulo, no qual foram feitas ligações de luz pela Eletropaulo e estão aguardando a ligação de água pela Sabesp.

O Plano Emergencial é uma conquista para os moradores em relação a regularização do loteamento. Assim como no Jardim Almeida, os membros da associação dos moradores estão esperando a aprovação da Lei Específica de Proteção dos Mananciais da Bacia do Guarapiranga e a regulamentação da compensação ambiental para iniciarem o processo de regularização do loteamento, negociando a preservação da área de mata nativa que existe na gleba.

O loteador ficará com sua imobiliária instalada no loteamento até vender a grande maioria dos lotes.

Segundo depoimento do próprio loteador, ele nunca foi preso e foi absolvido do processo criminal pois contou, desde a implantação do loteamento, com um bom assessoramento jurídico.

4.3.3.3 - O Loteamento Clandestino Nova Era

O Loteamento Nova Era⁷⁴ foi incorporado pela mesma organização de interesses que a do loteamento Park Aruã, com exceção do loteador, que neste loteamento foi o Sr. Roberto. Este aspecto traz as diferenças nas trajetórias de ambos loteamentos, pois, no primeiro, o loteador encontra-se presente na organização do loteamento e na venda dos lotes, como visto no item anterior, enquanto no loteamento Nova Era, o loteador vendeu os lotes, comercializou as áreas institucionais, se desentendeu com os demais membros da organização de interesses e fugiu da região.

O loteamento foi empreendido no ano de 1995 em uma gleba de terra com área de 143.500 m², comprada pelo Sr. Carlos (mesmo dono da gleba de terra do loteamento Park Aruã) e loteada pelo o Sr. Roberto, presidente da Associação Habitacional Popular Nova Era.

O loteamento foi incorporado para ser fechado e deveria ter áreas institucionais e áreas verdes. Deveria também obedecer algumas normas urbanísticas, tanto dos

⁷⁴ O Loteamento Nova Era possui o número 1995-0062681-0 do processo Administrativo na Subprefeitura de Parelheiros.

arruamentos quanto das edificações dos lotes. Enfim, a ordenação das ocupações seriam as mesmas estabelecidas no loteamento Park Aruã.

A partir do desentendimento do loteador com os moradores e demais atores da organização social, nenhuma destas prerrogativas foi estabelecida.

A foto abaixo mostra as condições de preservação Portal de acesso do loteamento. Notem que as primeiras ocupações do lado esquerdo da entrada do loteamento possuem recuo da rua, formando as calçadas, enquanto as do lado direito e as demais do lado esquerdo foram realizadas sem recuo da rua.



Foto 3 - Portal de acesso principal - Nova Era

A ocupação do loteamento é alta, com poucos lotes vagos, e cerca de 2.000 moradores. Inicialmente o lote foi vendido por R\$2.600,00, com uma entrada e o restante em prestações. Atualmente os lotes são vendidos por um preço máximo R\$7.000,00 .

Algumas residências são construídas sem obedecerem recuos, avançando sobre as supostas calçadas, e ainda possuem casas com construções de madeira e similares. Os preços destas variam de R\$12.000,00 até no máximo de R\$18.000,00. Segundo depoimento de um morador que colocou a sua casa à venda, este teve uma proposta de R\$ 14.000,00, porém a sua casa tem investimento no valor R\$ 25.000,00. O morador acredita que conseguirá vendê-la por R\$18.000,00, tendo uma perda de R\$7.000,00.

A valorização dos lotes foi de 269%, bem inferior ao do loteamento Park Aruã que foi de 460%. A comparação entre a valorização destes dois loteamentos mostra que a organização das ocupações, estabelecendo critérios para edificações e para o traçado das ruas, assim como a reserva de áreas institucional/verde, são um fator determinante para uma maior valorização.

A tabela 17 sintetiza as informações acima.

Tabela 17 - Loteamento Nova Era

Ano de implantação	1996
Área total da gleba (m ²)	143.500
Área total loteada (m ²)	não declarada
Área com vegetação (m ²)	nenhuma
Área institucional (m ²)	nenhuma
Número de lotes	700
Equipamentos Públicos	nenhuma
População Atual	3.500
População Potencial	3.500
Preços Iniciais dos Lotes (R\$)	R\$2.600,00
Preços dos lotes em 10/2003 (R\$)	R\$7.000,00
Valorização dos lotes de 1990 a 2003	269%
Número de lotes ociosos	8%
Número de lotes à venda	poucos

Fonte: Elaboração Própria

O loteamento está no Plano Emergencial de Recuperação dos mananciais, em que serão instalados o abastecimento de água e o fornecimento de energia elétrica pelas empresas oficiais. Também serão executadas obras de drenagem de águas pluviais e calçamento das ruas. Quanto ao esgoto, a maioria das residências possui fossa negra, mas observa-se água escorrendo pelas calçadas e ruas do loteamento.

Nos morros, nos arredores do loteamento Nova Era, foram comercializados lotes que possuem residências com materiais similares aos de favelas, como madeira, papelão etc.

No loteamento também não existem equipamentos públicos, como postos de saúde, escolas, creches, áreas de lazer etc. Estes situam-se nas áreas regulares do bairro Recanto Campo Belo.

O Sr. Roberto atualmente está foragido e a associação de moradores é presidida pela Sr. Lia, que é sua ex-mulher.

4.3.3.4 - O Loteamento Clandestino Cooperzel

O Loteamento clandestino Cooperzel⁷⁵ foi incorporado pelo Sindicato dos Zeladores em Edifícios Residenciais, Comerciais e Condomínios de São Paulo⁷⁶, representado em conformidade com seu estatuto por seu presidente e seu tesoureiro geral, e pela Cooperativa Habitacional do Sindicato dos Zeladores em Edifícios Comerciais e de Condomínios de São Paulo (Cooperzel)⁷⁷.

A Cooperativa Habitacional do Sindicato dos Zeladores (Cooperzel) foi constituída no dia 05/7/95 por assembléia dos cooperados, onde votaram seus estatutos, os cargos de diretoria e conselho.

Na reunião de constituição da Cooperzel foi apresentado aos presentes o Plano Habitacional da Cooperativa que deveria ser implementado em 84 meses. De acordo com este plano, seriam construídas 500 casas, sendo 380 de 90,83 m², comercializadas por R\$3.630,00, e 120 casas de 113,21 m², comercializadas por R\$ 7.230,00.

Para implementar o Plano Habitacional, o Sindicato dos Zeladores e a Cooperzel adquiriram, em 18/10/95, da Empresa Global Comercial e Imobiliária Ltda, os direitos sobre a área 212.440 m².

A venda dos lotes foi iniciada neste mesmo ano. A Cooperzel vendia uma fração ideal de 424,88 m², que deveria ter área útil de 160m², sendo esta a metragem do lote para a construção de moradia. O preço total do lote foi negociado em R\$ 3.630,00 (três mil, seiscentos e trinta reais) sendo R\$30,00 para o cadastro, uma entrada de R\$630,00 (seiscentos e trinta reais) dividida, em três vezes, e o restante em trinta vezes de R\$ 100,00 (cem reais).

A diretoria da Cooperzel encaminhou os documentos necessários à municipalidade para a aprovação e execução do empreendimento, cuja planta, elaborada

⁷⁵ O número do processo deste loteamento na Subprefeitura é 1998-0108452-9.

⁷⁶ Este sindicato é inscrito no CGC/MF sob nº 73.845.398/0001-30, com seus estatutos devidamente arquivados na AESB, sob nº 46.010.000.255/94 e registrado no 9º Registro Civil, sob nº00176.

⁷⁷ Esta cooperativa possuía 316 associados e é formada pelos trabalhadores filiados ao sindicato mencionado.

com responsável técnico, seria para uma colônia de férias com 262 chalés, porém em desconformidade com a lei, pois não constavam áreas de uso comum, aspecto intrínseco a colônia de férias.

Em 17/2/98, a prefeitura autuou a infração, elaborando o laudo técnico notificando a Cooperzel para esclarecimentos, pois este iria ser loteado em áreas de 160m², muito aquém do permitido pela legislação, além de estar em desconformidade com a planta apresentada na PMSP, que seria para colônia de férias e não para uso residencial.

Na ocasião, ainda não existiam casas construídas (com exceção da residência do caseiro), a gleba continuava coberta pela vegetação rasteira, existia somente uma estrada, aparentemente antiga, que cortava a gleba, não existiam equipamentos urbanos instalados no local e os lotes ainda estavam com a cobertura florestal. No dia da autuação do fiscal, havia uma máquina iniciando os serviços de terraplanagem.

No decorrer do processo administrativo, os compradores dos lotes souberam da ilegalidade do empreendimento e, de imediato, foi acatada a decisão judicial que não seria comercializado nenhum lote. Desta forma, foi anexada uma placa na entrada do loteamento informando da ilegalidade da compra e construção de imóveis.



Foto 4 - Placa com notificação do Poder Judiciário

Atualmente o loteamento está abandonado com área dos lotes totalmente ocupados por vegetação, muitas ruas não são transitáveis e aquelas que comportam

trânsito estão esburacadas. A taxa de ocupação dos lotes é de 164 casas construídas sendo que duas estão em construção e algumas estão inacabadas e abandonas (foto 5).

As ocupações do loteamento ocorrem de forma desordenada sem o mínimo de obediências às normas urbanísticas. As ruas, por estarem abandonadas, quando novamente abertas também não obedecem o traçado do arruamento do loteamento. Fisicamente a ocupação é desordenada em relação às ruas e à ocupação dos lotes. As ligações de água e energia elétrica são clandestinas. Quanto às instalações da rede de esgoto, algumas casas construíram fossa negra, mas outras jogam o esgoto de pia e banheiro a céu aberto.

A foto 5 mostra a rua principal do loteamento com residências e algumas construções abandonadas.



Foto 5 – Rua - Loteamento Cooperzel

A associação comunitária Manacá da Serra, que administra atualmente o loteamento, afirmou que não existe o comércio de lotes e residências por causa da determinação judicial.

Em entrevista com a Sra Nice⁷⁸, que foi diretora da Cooperzel, existem evidências de que a Cooperzel comercializou 360 lotes e que, desde o início do empreendimento do loteamento, ocorreu um acordo entre a empresa Global e a Cooperzel no superfaturamento do preço da gleba para a valorização do loteamento.

A empresa Global não entrou com reintegração de posse da área. A associação de moradores contratou um advogado e entrou com um processo de usucapião da área e para conseguir transferir a escritura da gleba para o nome da associação. No entanto, o processo está tramitando na justiça e a associação está com dificuldades para efetuar o pagamento do advogado por este serviço.

Segundo a Sra. Nice

“... o presidente da Cooperzel, Sr. Antônio, comercializou lotes por três anos. Os compradores eram bem diversos: havia ‘gente pobre’ que eram os próprios zeladores e seus conhecidos, mas também compravam lotes ‘gente rica’ que eram enganados pela planta e pela maquete que era de uma colônia de férias com quadra, piscinas, áreas verdes, etc. A expectativa em relação ao empreendimento foi alta tanto que conheço proprietários que pagaram inicialmente até R\$14.000,00 pelo lote. Durante estes três anos o Sr. Antônio acrescentava na prestação do lote as obras de infra-estrutura como asfalto, luz, rede pluvial etc. Ele dizia que precisava fazer estas obras para se conseguir o título do lote no cartório e o alvará de licença na Prefeitura para a abertura do loteamento. Assim a gente foi enganado até 1998 e em 1999 a Cooperzel faliu. O Sr. Antônio queimou muitos documentos, roubou o computador da sede da administração da associação dos moradores e fugiu. Sabe-se que hoje ele mora na favela perto do Morumbi. Nós é que fizemos tudo pelo loteamento, a construção da sede, a terraplanagem e a derrubada da mata, pois quando ele fugiu com o dinheiro só existia a sede e tudo estava para ser feito. Ele nunca foi preso e nós estamos agora com este problema...”

O loteamento Cooperzel, hoje com nome de Manacá da Serra, foi o único relato de um loteamento que os moradores acataram a decisão judicial. Este fato justifica a ausência do comércio de lotes e residências.

A situação do loteamento é a de uma gleba de terra abandonada com vegetação rasteira e algumas casas esparsamente construídas.

A determinação judicial somente é aceita porque neste loteamento não existe o principal ator - o loteador. Este fugiu e ninguém assumiu o seu papel, ficando os moradores sem nenhum respaldo para continuarem a venda de lotes e consolidarem as ocupações no loteamento.

4.4 - UMA BREVE MENSURAÇÃO DA VALORIZAÇÃO DO SOLO NA TRANSFORMAÇÃO DE TERRAS RURAIS PARA LOTEAMENTOS CLANDESTINOS

Este item traz duas análises que visam mensurar a valorização do solo com a incorporação dos loteamentos clandestinos a partir dos 03 loteamentos analisados no item anterior.

Esta valorização será analisada de duas formas específicas: a primeira, na transformação da terra rural para urbana, e na segunda, na valorização dos lotes ao longo do tempo.

A expansão das cidades pela anexação de áreas rurais, antes destinadas ao uso rural, e o processo de especulação com a terra, decorrente deste processo, já foi objeto de estudo de alguns autores como Santos (1994b), Faleiros (1983), Kandir (1983) e Gonçalves (2002). Porém, estes estudos, não mensuraram a valorização do solo decorrente da transformação de seu uso através do mercado informal de terras. A contribuição deste estudo de caso é justamente quantificar a valorização que a terra apresenta com a transformação de seu uso rural legal para urbano ilegal nas áreas de mananciais.

A terra, devido às suas características de duplo ativo (ativo de produção e reserva de valor), é uma mercadoria altamente demandada pelos agentes econômicos, que sempre apresentará um preço de mercado e que terá como referência as expectativas relacionadas aos atributos deste preço (Reydon, 1992).

Nas Áreas de Proteção aos Mananciais (APM's), as restrições aos usos produtivos, determinado pela lei, geram expectativas negativas em relação ao seu preço. Estas restrições de uso são significativamente maiores para os usos urbanos do que para os

⁷⁸ A Sra Nice foi diretoria da Cooperzel e presidente da associação dos moradores do loteamento. Esteve desde o início da implantação do Cooperativa participando das administrações.

rurais. Sendo assim, os preços refletirão as expectativas que impedem a valorização para os usos legais urbanos, sendo formados a partir de atributos para os usos rurais.

Assim, o preço da terra nestas áreas sempre vão apresentar expectativas baixas de seus ofertantes, em relação a outras localidades de áreas periurbanas, que podem incorporar no seu preço a proximidade das áreas urbanizadas.

Desta forma, os loteadores, ao comprarem terras em áreas de proteção de mananciais, auferem uma elevada valorização desta, devido à limitação das terras, para os usos urbanos formais, condicionada pela LPM. Some-se a isso a proximidade das áreas urbanas, que incentivam a transformação de uso rural para uso urbano clandestino. Nestes termos, a existência da LPM colabora para incorporação dos loteamentos clandestinos pois a existência desta legislação, como instrumento para regular o território, repercute em expectativas baixas em relação aos atributos que formam o preço da terra, que não incorporam os usos urbanos legais e permanecem com preços de terras rurais, facilitando a compra da terra, dado o preço baixo da terra rural em relação à urbana, para a incorporação dos loteamentos clandestinos.

A equação do preço da terra, em função de seus atributos para o vendedor da terra rural e para o loteador, mostra o favorecimento da especulação das terras para este último. Sintetizando, os atributos do preço da terra para os usos rurais serão:

- (q) as quase rendas são baixas, decorrente do rendimento dos usos econômicos rurais, ou até mesmo a terra rural não possui nenhuma quase renda e esteja ociosa dadas limitações da área para os usos rurais, colocadas pelas restrições da LPM;
- (c) o custo de manutenção é alto, devido ao pagamento de impostos, riscos de violência e invasão;
- (l) a liquidez é baixa, o mercado é pouco dinâmico, pois existem poucos compradores de terras rurais; e
- (a) o ganho patrimonial é baixo por que a Lei de Proteção dos Mananciais impede a valorização da terra para os usos urbanos.

Em contrapartida, o comprador da terra, o loteador, possui expectativas altas em relação à gleba. Sua função do preço apresentará atributos que valorizarão a terra de

acordo com suas expectativas de transformação do uso da terra de rural para urbana. Seus atributos do preço da terra para usos urbanos ilegais serão:

(q) as quase rendas serão altas, decorrentes da valorização de terras pela transformação do hectare em metro quadrado, ou seja, do fracionamento da gleba que terá como parâmetro para a venda dos lotes o valor do aluguel pago pela população de baixa renda;

(c) seu custo de manutenção é baixo, pois o loteador não paga o imposto territorial urbano (IPTU) e continua, em alguns casos a pagar o ITR. Outro ponto a se destacar é o custo de transação, referente às burocracias de abertura do loteamento, que são zero, pois o loteamento é clandestino. O mesmo refere-se às ligações de água e luz, que são clandestinas, e também à terraplanagem, que, na maioria das vezes, não é paga com dinheiro e sim com a troca destes serviços em lotes;

(l) a liquidez é alta, decorrente da grande demanda pela população de baixa renda por moradia;

(a) o ganho patrimonial é bem elevado, pois existe muita demanda por lotes e expectativas de valorização do loteamento com as futuras obras de infra-estrutura e os equipamentos públicos. Se o loteamento for regularizado o ganho patrimonial será ainda maior.

Portanto, nenhuma atividade produtiva rural pode concorrer, em termos de retorno, com a transformação de uso rural para uso urbano, como bem evidenciou Faleiros (1983) e Gonçalves (2002). Mas, nas terras rurais, protegidas por lei, o seu preço não incorpora a transformação para os usos urbanos legais, permanecendo estas com preços formados com expectativas de atributos para os usos rurais, fato este que facilita a compra da terra pelos loteadores para a transformação desta para usos urbanos ilegais. O quadro 4, abaixo, sintetiza a equação do preço da terra para ambos agentes econômicos.

Quadro 4 - Equação do preço da terra ($P = q - c + l + a$)

Atributos	Expectativas do Preço da Terra Rural	Expectativas do Preço da Terra Urbana Clandestina
q (quase rendas)	Baixas- baixos rendimentos produtivos, limitação da área de produção pela LPM	Alta- venda do lote, que será financiada com base no valor do aluguel
c (custo de manutenção)	Alto- impostos, violência, invasão	Baixo- não possui custos de transação
l (liquidez)	Baixas- mercado estático	Alta- elevada demanda por lotes
a (ganho patrimonial)	Baixo- não incorpora a valorização decorrente dos usos urbanos legais	Alta- valorização do loteamento com instalação de infra-estrutura e regularização

Uma segunda etapa desta análise é a mensuração da valorização da terra rural com a incorporação dos loteamentos clandestinos. Esta mensuração será calculada a partir do resultado do preço de venda da gleba e o preço desta mesma gleba loteada para o uso urbano ilegal.

Nos loteamentos Park Aruã e Nova Era as terras foram compradas, conjuntamente de um espólio e divididas nas áreas pertencentes aos dois loteamentos. O preço total pago pela área dos dois loteamentos foi de R\$ 350.000,00 .

No loteamento Jardim Almeida, o loteador não informou o preço pago na gleba. Desta forma, estimou-se o preço pago a partir dos dados secundários disponíveis.

Este cálculo será realizado com dados secundários de preço da terra do município de São Paulo, elaborado pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA) da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, para a terra de primeira⁷⁹ e de campo⁸⁰. Os preços

⁷⁹ De acordo com Petti & Monteiro (2000: 11 e 12) o *Manual de Instruções para Levantamentos de Dados na Agricultura Paulista*, reeditado em 1992, apresenta a definição da terra de cultura de primeira como: “*aqueles potencialmente aptas para culturas anuais, perenes e outros usos, que suportam um manejo intensivo de práticas culturais, preparo de solo etc. São terras de produtividade média e alta, mecanizáveis, planas ou ligeiramente declivosas e os solos são profundos e bem drenados*”.

⁸⁰ De acordo com Petti & Monteiro (2000: 11 e 12), a terra de campo “*são terras com vegetação natural, primária ou não com possibilidades restritas de uso para pastagem ou silvicultura, cujo melhor uso é para o abrigo da flora e da fauna*”.

foram deflacionados através do Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP/DI) com base em novembro de 2002. A escolha destes dois tipos de preços foi porque, o primeiro representa o preço mais alto das terras, enquanto o segundo representa o preço mais baixo da terra rural no município de São Paulo, em relação às demais categorias de preço levantados pelo IEA. Desta forma, teremos dois cálculos diferentes, que incorporam duas categorias de preços, referentes ao valor mais baixo e mais alto da terra rural, para a valorização da terra decorrente da transformação de seu uso.

Vale destacar que os preços da gleba, são estimados por que: 1) os preços dos lotes variaram ao longo do tempo, e para os cálculos utilizou-se o preço inicial da venda dos lotes. Desta forma, a valorização da terra esta subestimada, já que em dois loteamentos analisados (Jardim Almeida e Park Aruã) ainda existem até 30% de lotes ociosos, que não foram vendidos e estão aguardando uma maior valorização; e 2) não existem custos na incorporação dos loteamentos clandestinos, resumindo-se basicamente nos serviços de terraplanagem. Os custos para este empreendimento são muito baixos, não necessitando o pagamento destes investimentos em moeda, pois estes são pagos com lotes. Um outro aspecto que deve ser lembrado: os loteamentos são clandestinos, desta forma, não se efetua o pagamento de nenhuma taxa referente `a abertura do empreendimento para o setor público e, finalmente, não realizada nenhuma obra de infraestrutura urbana.

Os dados da tabela 18 evidenciam a valorização da terra com a incorporação dos loteamentos clandestinos.

Tabela 18 - Valorização estimada da transformação de terra rural em urbana nos loteamentos clandestinos					
Loteamento	Preço da terra Gleba R\$/ha	Preço da Gleba R\$/m² (a)	Preço médio do lote R\$	Preço do lote R\$/m² (b)	Valorização (b)/(a)
Jd. Almeida (terra de primeira)	9000	0.9000	8.250,00	66	73
Jd. Almeida (terra de campo)	2289	0.2289	8.250,00	66	288.34
Park Aruã	9126.5	0.9127	7.650,00	61	67.06
Nova Era	9126.5	0.9127	7.530,00	60,26	66.03

Fonte: Pesquisa de Campo

Os cálculos da tabela 18 chegaram a resultados bastante semelhantes aos de Gonçalves (2002)⁸¹ com valorizações da ordem de 288 vezes no Jardim Almeida e de mais 60 vezes nos outros dois loteamentos.

A diferença da valorização da terra entre os loteamentos estudados decorre exatamente das distintas conjunturas nos mercados de terras rurais e urbanos. No início dos anos 90, os mercados rurais encontravam-se bastante desvalorizados, e os urbanos com preços mais valorizados. Enquanto que, nos anos 95/96 de instalação dos empreendimentos Nova Era e Park Aruã, os preços da terra rural ainda estavam elevados e os urbanos haviam diminuído.

Portanto, a partir do estudo dos mercados de terras rurais e urbanos, pode-se perceber a essência econômica das ocupações ilegais nos Mananciais: o processo de especulação com terras. Os ganhos econômicos dos empreendedores são significativamente maiores que quaisquer outros usos com da terra. Esta valorização seria inferior se houvesse alguma regulação estatal, ela só é possibilitada pela clandestinidade do empreendimento.

Um outro olhar da valorização da terra é a do comprador do lote, que, ao longo dos anos, terá seu lote valorizado, podendo este chegar ao máximo da valorização, com a regularização do loteamento. O cálculo para esta valorização foi o preço inicial pago pelo lote em comparação ao seu preço final. A tabela 19 resume a porcentagem da valorização dos lotes.

Tabela 19 - Valorização dos lotes ao longo do tempo

Loteamentos	Preço Inicial do lotes (R\$/mil)	Preço Final do lotes (R\$/mil)	Valorização	Período de tempo
Jd. Almeida	4 a 6	8 a 15	100% a 150%	13 anos
Park Aruã	2 a 6	10 a 12	380% a 460%	7 anos
Nova Era	2 a 6	7	269%	7 anos

Fonte: Elaboração Própria

⁸¹ Gonçalves (2002) analisou a valorização da terra na transformação de rural para urbana num loteamento regular e chegou a uma variação do preço da terra de 100 vezes.

Os três loteamentos analisados possuem preços médios, por m², principalmente quando próximos `a regiões regularizadas da classe média, chegando m² a custar de R\$60,00 a R\$120,00⁸².

O loteamento Jardim Almeida, apesar de apresentar a maior valorização com a terra, na transformação desta de uso rural para urbana, foi o que obteve a menor valorização ao longo de um período maior de tempo.

O loteamento Park Aruã foi o que mais valorizou seus terrenos, dado o preço inicial baixo do lote e as melhoras em infra-estrutura ao longo do tempo, além deste loteamento estar no conceito de condomínio por estar fechado por guaritas.

Com o término das obras públicas nos loteamentos Park Aruã, Jardim Almeida e Nova Era e uma possível regularização do loteamento, o valor do lote de 125 m² apresentará certamente um acréscimo (Smolka, 2003; Smolka & Abramo, 2001).

Em contrapartida o loteamento Nova Era, em comparação com o loteamento Park Aruã teve uma valorização menor dos lotes, devido à falta de organização das ocupação decorrente do desentendimento entre o loteador e os demais membros da organização de interesses.

Quanto ao loteamento Cooperzel, de acordo com a Sr. Nice, a Receita Bruta resultou da venda de lotes ao longo de três anos, sem nenhum investimento realizado no loteamento pelo loteador. Este lucrou, com a venda dos lotes, aproximadamente R\$ 1.000.000,00.

Estas análises permitem constatar que as terras nas áreas de mananciais são valorizadas quando se incorporam os loteamentos clandestinos. Isto é, estas apresentam preços elevados após a incorporação destes loteamentos.

A valorização da terra com a incorporação dos loteamentos clandestinos, através do mercado imobiliário informal, é um os fatores decisivos para se entender o processo de ocupação nas áreas de mananciais e a fragilidade de se fazer cumprir a LPM.

⁸² Estes preços são próximos aos apresentados por Smolka (2003) para terrenos em loteamentos clandestinos em importantes cidades latino americanas.

O objetivo geral deste estudo é analisar os determinantes do processo de ocupação ilegal das áreas de mananciais protegidas por legislação. Para melhor focalizar a pesquisa estabeleceu-se a seguinte pergunta: *porque, apesar de existirem restrições legais à urbanização na região de mananciais da grande São Paulo, exatamente nesta região, ocorrem tantos assentamentos clandestinos, que são os causadores dos danos ambientais?*

Com o objetivo de responder a questão, foi formulada a seguinte hipótese geral: *A lei de proteção aos mananciais, assim como as várias formas de regulação do acesso às terras, têm sido funcionais ao processo de especulação com a terra na constituição dos loteamentos clandestinos.*

Para verificar esta hipótese, inicialmente, no primeiro capítulo, procura-se evidenciar, a partir dos autores institucionalistas, que é o ambiente institucional, entendido como as regras formais e as práticas sociais (regras informais), que moldam a realidade na qual as relações sociais se estabelecem. As instituições são criadas para dar certa organicidade e retirar um pouco a incerteza que existe nas sociedades modernas. Uma instituição basilar é a propriedade da terra, que, conforme mostrou-se a partir de Polanyi (1980), há que ser regulada pelo Estado. Neste mesmo capítulo, ainda mostrou-se como a propriedade, quer regulada, quer não, é negociada nos mercados de terras e por ser um ativo de dupla característica – líquido e de capital -, possibilita a obtenção de ganhos produtivos e especulativos.

O segundo capítulo, de caráter histórico e factual, mostrou que a Lei de Terras do Brasil, estabelecida em 1850, pelas suas especificidades, acabou criando as condições para a inexistência de um aparato regulatório da propriedade da terra. Isto é, a Lei de Terras regula mas, simultaneamente, cria o descontrole fundiário (o Estado não conhece a propriedade privada/pública) da terra, pois promove a posse, gerando o conflito entre a ilegalidade e a regularização posterior da propriedade. Ou seja, aparentemente esta lei regulou o acesso à terra, mas permitiu a convivência do legal ao lado do ilegal.

Ainda o capítulo dois, baseado em autores clássicas do processo de urbanização brasileira, mostra, de forma concreta, como a combinação de legalidade e da ilegalidade é

funcional à transformação do espaço na construção das cidades, particularmente de São Paulo. Segundo estes autores, a criação das instituições formais reguladoras do solo urbano foi funcional para segregar e valorizar o espaço. Ao determinar o que é legal, cria o ilegal e impõe à grande maioria, que são as populações pobres, que recorram ao mercado informal de terras como forma de acesso à moradia e que residam em espaços que o Estado não atua e não reconhece. Este é um dos aspectos da contradição das leis de regulação do solo urbano, mas que são complementares para a valorização do solo na cidade oficial e na ilegal.

Portanto os capítulos 1 e 2 mostraram respectivamente:

- a) construção teórica mais geral: a importância das instituições, a necessidade do Estado regular a propriedade da terra e o papel especulativo que a terra pode exercer; e
- b) construção histórica: das instituições que regulam a propriedade da terra no Brasil e o processo histórico de formação das cidades nas quais o legal e o ilegal cumpriram um importante papel na definição do espaço e na valorização fundiária.

No capítulo três, desceu-se mais um nível na escala da abstração, mas voltou-se a se fazer a referência ao quadro institucional, agora associado à instituição reguladora, na região objeto de análise: as Leis de Proteção dos Mananciais (LPM's).

Naquele capítulo foram visitadas as duas edições da lei, para mostrar que as mesmas contradições existentes da regulação de uso e ocupação do solo estão presentes nestas Legislações de uso do solo, ou seja, o legal e o ilegal convivem na formulação das leis. Na mesma legislação existem normas que proíbem um tipo de uso do solo, ao lado de outras regras, que possibilitam que estas mesmas ocupações sejam oficializadas, acabando por incentivar e premiar os usos da terra estabelecidos em desobediência à lei.

Assim, confirmam-se as contradições: a mesma lei que protege as áreas de mananciais é a que promoverá a regularização das ocupações originárias da desobediência aos seus artigos.

O próprio Estado - ao reconhecer as ocupações clandestinas e instalar nas áreas de mananciais as infra-estruturas urbanas - vai consolidando a urbanização nas áreas de mananciais, sendo um dos principais agentes de indução da direção da urbanização para estas áreas, que é a principal região de fronteira urbana desde a década de 80.

Estas contradições e ambigüidades devem ser entendidas e compreendidas através do Pacto Territorial (Rolnik, 1997) firmados entre o Estado e as classes populares, que cria a exclusão, para depois formularem instrumentos legais para a inclusão, que se justifica pelas promessas por infra-estrutura urbana e equipamentos públicos, em troca de favores políticos (votos).

Neste contexto, a existência da Lei de Proteção aos Mananciais acaba por se tornar um determinante para a instalação da moradia da população pobre, pois ela é que determina a clandestinidade dos assentamentos, reproduzindo as condições propícias para serem incorporados os assentamentos da população de baixa renda.

Estas condições relacionam-se principalmente com a clandestinidade: a existência da LPM, e a omissão do Estado em fazer valer as regras que ele mesmo cria, faz com que as áreas de mananciais tornem-se um território sem lei. Este é o principal condicionante para a localização da moradia da classe popular, pois possibilita, ao mesmo tempo, que:

- 1) a população pobre tenha acesso à moradia, sem investimentos estatais e privados, ajustando-se o preço da terra à sua disposição a pagar, possibilitando e resolvendo o déficit habitacional, decorrente da omissão do Estado em prover políticas habitacionais;
- 2) o Estado não reconheça por lei os assentamentos populares, exerça o pacto territorial, negociando com os moradores dos assentamentos clandestinos alguma melhoria em infra-estrutura urbana em troca de votos; e 3) os incorporadores destes assentamentos auferam elevados ganhos monetários com a mercantilização da terra;

Neste último item, as áreas de mananciais, em relação a outras áreas rurais, possuem um grande atrativo que direciona a ação dos empreendedores para esta região: a permanência destas áreas com o *status* jurídico de terras rurais permite que o preço da terra rural não incorpore a transformação para os usos urbanos legais, proibidos pela LPM, sendo assim, possuem um preço baixo, apesar de serem periurbanas, em relação a outras áreas rurais que têm condições de um dia se tornarem urbanas legais.

Assim, o empreendimento é viabilizado por dois fatores que se relacionam: o preço da terra, que será o de terras rurais, e pela clandestinidade do empreendimento, ou seja, a inexistência da regulação do solo. Estes dois componentes conjuntos garantem a viabilidade do empreendimento clandestino e se adequam à disposição a pagar dos demandantes de lotes para a moradia.

Estes aspectos são fundamentais para a obtenção dos ganhos financeiros dos loteadores na incorporação dos loteamentos clandestinos, pois possuem altas expectativas de retorno com a terra, proporcionada pela existência da LPM e pela omissão do Estado em regular a propriedade da terra.

Este foi o objeto do capítulo quatro deste estudo, que mostrou que a prática de se parcelar a terra nas áreas de mananciais é generalizada a todos aqueles que possuam o acesso à terra, auferindo ganhos econômicos.

O aumento da área loteada na região de mananciais do município de São Paulo e o conseqüente crescimento da urbanização, ocorre a partir de 3 formas distintas de parcelamento da terra.

Nas duas primeiras formas de parcelamento, os agentes responsáveis são o proprietário e o posseiro da terra que assumem o papel do loteador. A terceira forma de parcelamento do solo, que é o loteamento de glebas em lotes, repercute bem mais no aumento da área urbanizada, do que as duas formas anteriores. Nesta última forma, a incorporação dos loteamentos pode ser realizada por diferentes arranjos entre os atores. Em alguns loteamentos, o loteador pode ser o proprietário da gleba, em outros, o loteador é pessoa diferente do proprietário da gleba. Existem loteamentos que, além do proprietário e do loteador, envolvem a interação de outros atores como políticos, financiadores e investidores.

A comercialização indiscriminada da terra nas áreas de mananciais por todos aqueles que a detêm, repercute na principal característica do mercado imobiliário informal: é um mercado potencialmente de lotes e não de residências. Este fato indica que a região ainda não está consolidada e que existe um crescente aumento da demanda por lotes, e não de residências, repercutindo no crescimento da periferia urbana do município de São Paulo, de acordo com o padrão periférico de urbanização.

Os preços dos lotes nas áreas de mananciais variam entre R\$3.000,00 à R\$15.000,00, dependendo da valorização do loteamento e das características do lote. O preço, por metro quadrado, nos loteamentos Park Aruã e Jardim Almeida variam entre R\$60,00 a R\$120,00, valores próximos ao metro quadrado de loteamentos da classe média em bairros da cidade oficial. Este fato revela que as áreas de mananciais tornam-se valorizadas com a incorporação dos loteamentos clandestinos.

Os estudos de caso também permitiram verificar a segunda hipótese, que poderia ser considerada mais microeconômica, ou seja, referente à lógica específica da incorporação dos loteamentos e de valorização dos espaços nas áreas dos mananciais.

Os estudos de casos dos três loteamentos analisados: Nova Era, Jardim Almeida e Park Aruã mostraram que a valorização do loteamento relaciona-se com a ordenação das ocupações que, por sua vez, se relacionará com o papel do loteador com o apoio dos demais membros da organização de interesses.

A valorização dos loteamentos dependerá dos critérios de organização do espaço, orientados pelas leis formais de uso e ocupação do solo urbano. Neste aspecto, o papel exercido pelo loteador, em conjunto com os demais atores da organização de interesses, é fundamental para realizar o comando das ocupações, num território sem lei.

Os dados da valorização da terra, na transformação do uso de rural para urbana, dos loteamentos analisados, mostram que a incorporação dos loteamentos clandestinos é um empreendimento extremamente lucrativo, valorizando a terra em mais de 60 vezes, podendo chegar, em certas conjunturas econômicas, a mais de 200 vezes.

Uma outra forma de auferir a valorização da terra foi mensurar a evolução do preço do lote ao longo do tempo. Este dado mostrou um ganho com a valorização dos lotes entre 100% a 460%, para os investidores, loteadores e para os moradores.

Os estudos de caso sobre a mercantilização da terra nas áreas de mananciais mostram que o principal fator que colabora para a fragilidade da LPM em não conter as ocupações urbanas é a especulação com terras.

Considerando estas informações sobre o mercado informal de terra, o descontrole fundiário institucionalizado pelo Estado e o pacto territorial, lança-se a pergunta: A Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais será uma política eficaz para conter o padrão periférico de urbanização?

Com o estudo de caso do Loteamento Cooperzel fica claro perceber que somente o Poder Judiciário tem condições de deter e desorganizar o funcionamento do mercado informal de terras, na medida em que só esta intuição tem condições de punir o loteador e quebrar com o pacto territorial.

Desta forma, enquanto a postura do Poder Judiciário não se altera, as áreas de proteção aos mananciais continuarão seguindo os caminhos da urbanização periférica,

pois os interesses do Estado, proprietários de terras, loteadores e residentes das áreas de mananciais contribuem para que lei dos mananciais continue fracassando e a urbanização seja consolidada, pois esta traz consigo a valorização imobiliária das ocupações e das terras.

Neste cenário negativo, os custos ambientais da poluição das águas e da urbanização das áreas degradadas continuarão sendo difusos para toda a sociedade. Em contrapartida, os ganhos financeiros decorrentes da incorporação dos loteamentos clandestinos serão para todos aqueles que especulam com as terras: os posseiros, proprietários, loteadores, moradores e políticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIKO, A. K. 2003. Quanto custaria urbanizar uma favela no Brasil? In: ABRAMO, P. (org.) A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro, Livraria Sette Letras; Faperj.
- ABRAMO, Pedro. Eu já tenho onde morar...A cidade da informalidade. In: ABRAMO, P. (org.) A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro, Livraria Sette Letras; Faperj.2003.
- ALFONSIN, B. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. Lincoln Institute Research Report, 1999, 51 p. Disponível em www.lincolninst.edu
- ALMEIDA, Luciana Togeiro. Política Ambiental: Uma análise econômica. Campinas, SP: Papyrus; São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998.
- BALTRUSIS, N. A dinâmica do Mercado imobiliário informal na região metropolitana de São Paulo: um estudo de caso nas favelas de Parasópolis e Nova Conquista. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2000.
- BARBIERI, José Carlos. Desenvolvimento e Meio Ambiente: As estratégias de Mudança da Agenda 21. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- BATTAGLIA, Luisa. Cadastros e Registros Fundiários: a institucionalização do descontrole sobre o espaço no Brasil. FAU/USP, São Paulo, Tese de Doutorado,1995. 302p.
- BELLENZANI, M.L.R. A APA Municipal do Capivari-Monos como uma estratégia de proteção aos mananciais da região metropolitana de São Paulo. PROCAM. USP, São Paulo, 204 p., 2000.

- BOAS, Renata. Morar ou Preservar. Preservação Ambiental das áreas de mananciais: São Paulo: conflitos e negociação na disputa pela cidade. Revista Polis, São Paulo, 1995.
- CATUNDA, Cristina. Conflito da expansão urbana na bacia do Guarapiranga: instrumentos de planejamento urbano ambiental na ocupação do espaço. In: ABRAMOVAY, R. Construindo a Ciência Ambiental. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2002 438p.
- CBH-AT - Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - Plano de Bacia do Alto Tietê - FUSP/CBH-AT, 2001.
- COCKBURN, J. A. C. Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina. Lincoln Institute Reserch Report, 1999. Disponível em www.lincolninst.edu
- CLICHEVSKY, N. A Oferta de Terra e Política Urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR). UFRS/Porto Alegre, dezembro de 1982.
- DIÁRIO DE SÃO PAULO, 8/09/2004.
- FERNANDES, E. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história. In: FERNANDES, E. & ALFONSIN, B. (coord.) A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Editora Del Rey e Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Invasões crescem 53% na bacia do Guarapiranga. São Paulo, 01 de Setembro de 1997.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Ação antiesgoto não limpa Guarapiranga São Paulo, 08 de Outubro de 2000.
- FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo cresce 6 vezes mais em fronteira urbana. São Paulo, 27 de Junho de 2004

FOLHA DE SÃO PAULO, 25/7/2004.

FRIDMAN, F. Donos do Rio em nome do rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor e Garamond, 1999.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO; SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. Uma Nova Política de Mananciais. São Paulo, 1997.

GUEDES, S. N. R. Verticalização da agroindústria canavieira e a regulação fundiária no Brasil: uma comparação internacional e um estudo de caso. Tese de doutorado. IE/Unicamp: Campinas, 2000.

GROSTEIN, Marta Dora. Mitos e ritos: o papel da irregularidade na estruturação do espaço no município de São Paulo, 1990-1987. FAU/USP, São Paulo, 1987. 614p.

GROSTEIN, M. D.; SÓCRATES, J. R.; & TANAKA, M. M. A cidade invade as águas: qual a questão dos mananciais? Edição Especial, FAU/USP, 1985.

FALEIROS, H. A. Expansão urbana e especulação imobiliária. São Paulo: PUC-SP, 1983

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F; SAES, M. S. M. Competitividade: mercado, estado e organizações. São Paulo: Editora Singular, 1997. 286p.

GONÇALVES, J. C. A especulação Imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso. Dissertação de Mestrado. IE/Unicamp: Campinas, 2002.

HOLSTON, J. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. In: RBCS n ° 21 ano 8 fevereiro de 1993.

IMPARATO, E. A relação entre o parcelamento ilegal do solo urbano e a ausência de mapas cadastrais nos registro imobiliários brasileiros. In: FERNANDES, E. & ALFONSIN, B. (coord.) A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Editora Del Rey e Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

INSTITUTO SÓCIOAMBIENTAL & SUBPREFEITURA DE PARELHEIROS. Quadro situacional do Plano Diretor Regional da Subprefeitura de Parelheiros. Relatório Técnico, São Paulo, 2003. 45p.

INSTITUTO SÓCIO AMBIENTAL (ISA); NÚCLEO PRÓ-GUARAPIRANGA; COCIS/TERRANUOVA-LEGAMBIENTE. Diagnóstico sócio-ambiental participativo preliminar da bacia do Guarapiranga. Projeto Ecoscambio, São Paulo, março de 1998.

INSTITUTO POLIS (2002). Regularização da Terra e da Moradia. O que é e como implementar. São Paulo, 2002, 175p.

JESUS, A. R. L. O agravamento da ilegalidade urbana: o caso dos loteamentos clandestinos na cidade do Rio de Janeiro. In: FERNANDES, E. & ALFONSIN, B. (coord.) A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Editora Del Rey e Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

KANDIR, A. A instabilidade do mercado habitacional. IE: UNICAMP, 1983. Dissertação de mestrado.

LESSA, C. & DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento In: BELLUZZO, L. G. M. & COUTINHO, R. (orgs.) Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise. Volume 1. Coleção 30 Instituto de Economia. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

MACEDO & SILVA, A. C. Macroeconomia sem equilíbrio. Petrópolis, RJ: Vozes
Campinas, SP: FECAMP, 1999.

MARCONDES, M.J. Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social. São Paulo, Studio Nobel: Editora USP/FAPESP, São Paulo, 1999.

MARGULIS, Sérgio. A Regulação Ambiental: Instrumentos e Implementação. Texto para Discussão n. 437. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 1996.

- MARICATO, E. Metrópole na periferia do capitalismo. Estudos urbanos 10. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, Ermínia. Metrópole periférica, desigualdade e meio ambiente. In: O Desafio da Sustentabilidade: Um debate sócio-ambiental no Brasil. VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (organizadores). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. (Coleção Pensamento Petista).
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O., VAINER, C. B. & MARICATO, E. Cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MARTINS, J. S. O cativo da terra. 7ª edição. São Paulo Editora Hucitec, 1998
- MIRANDA, Z. A. I. A incorporação de áreas rurais às cidades: um estudo de caso sobre Campinas, S.P. Tese de doutorado. Campinas: IE: UNICAMP, 2002.
- MONETA, S. T. G. Tributação da propriedade imobiliária e mercado de terras urbanas e rurais. Campinas, IE: UNICAMP, 1996.
- MONTEIRO, M. S, L. Ocupação do cerrado piauiense: estratégia empresarial e especulação imobiliária. Tese de doutorado. IE/Unicamp: Campinas, 2002.
- MOTTA, Ronaldo Seroa, *et al.* Uso de Instrumentos Econômicos na Gestão Ambiental da América Latina e Caribe: Lições e Recomendações. Texto para discussão n. 440. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 1996.
- NEDER R.T. (2000). Avaliação da capacidade governativa de comitê de bacia hidrográfica metropolitana: um caso exemplar em São Paulo. Piracicaba, Brasil, USP/ESALQ.
- JORNAL DA TARDE. Mananciais já tem 150 loteamentos irregulares. São Paulo, 24 de Julho de 1998.

- PETTI, R. & MONTEIRO, A. V. M. Levantamento CATI/IEA de preços de mercado de terras no Estado de SÃO PAULO. Capturado em www.iea.sp.gov.br em 2002.
- PLATA, L. E. A. Mercados de terras no Brasil: gênese, determinação de seus preços e políticas. Tese de doutorado. Campinas: IE: UNICAMP, 2001.
- POLANYI, K. A grande transformação. As origens da nossa época. Ed. Campus. RJ: 1980.
- REYDON, B. P. Mercado de terras e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos. Campinas: UNICAMP, 1992. Tese de doutorado.
- REYDON, B. P. & ROMEIRO, A. O Mercado de Terras. Brasília: IPEA, 1994. (Série estudos de Política Agrícola, Relatório de Pesquisa n 13).
- REYDON, B. P. A especulação com Terras Agrícolas: uma interpretação a partir de um referencial Teórico Pós Keynesiano. Texto para Discussão n° 34. IE/UNICAMP, janeiro de 1994b.
- REYDON, B. P. & PLATA, L. O Plano Real e o Mercado de Terras no Brasil: lições para a democratização do acesso à terra. XXIV Encontro Nacional da ANPEC. Campinas, 1996.
- REYDON, B.(coord.) & PLATA, L. Intervenção Estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil. Estudos NEAD 3. Brasília: NEAD, 2000.
- REYDON, B. P. A interseção dos mercados de terras rurais e urbanos: uma proposta para a compreensão da dinâmica econômica da Bacia do Guarapiranga. Campinas: UNICAMP,1998. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/projetos/mterras/index.html>
- REYDON, B.P. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma história inacabada. In: RAMOS, P. (org). Agropecuária, agroindústria, instituições e políticas públicas no Brasil. UNICAMP: Instituto de Economia, Núcleo de

Economia Agrícola. Coleção Meio Ambiente, Agropecuária e Instituições. 2004.
(No Prelo)

REYDON, Bastiaan P.; BUENO, Ana Karina S.; TIOZO, Carla. A Regulação da Propriedade Rural no Brasil: resultados dos primeiros passos. In: REYDON, B. & CORNÉLIO, F.M.C. Mercado de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica, 2004. (No Prelo).

RIBEIRO, L.C.Q & AZEVEDO, S. (1996). “A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses”. In: RIBEIRO, L.C.Q & AZEVEDO, S. (org). A crise das moradias nas grandes cidades, da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro, UFRJ Editora.

RIBEIRO, L. C. Q. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.

ROLNICK, R. São Paulo, início da industrialização o espaço e a política”. In: KOWARICK, L. (org). São Paulo, passado e presente. As lutas sociais e a cidade. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2º edição.

ROLNIK, R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; 1999.

SANTOS, A. C. Campinas, das origens ao futuro: compra e venda de terra e água e um tombamento na primeira sesmária da freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiá (1732 – 1992). Campinas, S.P.: Editora da Unicamp, 2002 (400 p.).

SANTOS, M. A Urbanização Brasileira. Hucitec, 1994.

SABBATO, A. Perfil dos proprietários/detentores de grandes imóveis rurais que não atenderam à notificação da Portaria 558/99. Brasília, 2001. [Internet : <http://www.incra.gov.br> — capturado 03.Ago.2033]

- SILVA, L. O. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.
- SINGER, P. O uso do solo urbano na Economia Capitalista In: MARICATO, E. (ORG) A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1979.
- SMITH, R. Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: editora Brasiliense, 1990.
- SMOLKA, M. Regularização da ocupação do solo urbano In: FERNANDES, E. & ALFONSIN, B. (coord.) A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Editora Del Rey e Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- SMOLKA, M. Aspectos socioeconômicos da produção informal do espaço urbano e dos programas de regularização. In: Seminário Nacional de Regularização Fundiária. Ministério das Cidades. Brasília, 28 a 30 de junho de 2003.
- SMOLKA, M. & ABRAMO, P. Não existe uma única maneira do mercado se comportar após a regularização. In: INSTITUTO POLIS. Regularização da Terra e da Moradia. O que é e como implementar. São Paulo, 2002, 175p.
- TASCHNER, S. P. 2003. O Brasil e suas favelas In: ABRAMO, P. (org.) A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro, Livraria Sette Letras; Faperj.
- TOPALOV, C. La Urbanización Capitalista, México, Edicol.
- TOPALOV, C. Rentas e Ganancias. Elementos Teóricos. Madrid, Siglo Vienteuno de Espanha Editores.
- UEMURA, M. M. Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga. Alternativa para a proteção dos mananciais? Campinas, S.P., PUC/ FAU, Dissertação de Mestrado, 2000

ANEXOS:

ANEXO 1 - LISTAS DOS PROCESSOS – NOMES DOS PROPRIETÁRIOS DAS GLEBAS

Número dos processos	Proprietário da Gleba
1989-0012828-0	JBS Empreemd. Imobiliários
1990-0018577-7	Silvio de Almeida
1990-0018658-7	Florencio Zacarias do Nascimento
1990-0018660-9	CIT Assessoria Imobiliária S/C
1990-0018684-6	Augusto de Marchi
1990-0018688-9	Durante Gullo
1991-0026699-0	Arlindo Vieira de Andrade
1991-0026743-0	Valdeci Ribeiro e outros
1991-0026756-2	Alcides Rossi
1991-0026775-9	Haroldo Hoetting e outros
1991-0026802-0	Manoel Tavares
1992-0029331-0	Claudio Costa Porto - Itasul Empreend. Imob.
1992-0029366-2	Assoc.Beneficente Grupo da Caridade
1992-0029367-0	Assoc.Beneficente Grupo da Caridade
1992-0029368-9	Assoc.Beneficente Grupo da Caridade
1992-0029369-7	Assoc.Beneficente Grupo da Caridade
1992-0029370-0	Assoc.Beneficente Grupo da Caridade
1992-0029384-0	Mário Tadashi Aiasawa
1992-0029453-7	Henrique Hessel Roschel
1992-0029454-5	Henrique Hessel Roschel
1992-0029627-0	Jurecyl Siani
1992-0029628-9	José Rodolfo Alves Christe
1993-0033700-9	Sebastião Aurélio Domingues
1994-0036713-9	Augusto Schunck
1994-0036805-4	Durval dos Santos
1994-0036921-2	Alvarina Roschel Silva
1995-0001005-4	Maria José do Prado Araujo
1995-0062436-2	Izaura Hessel
1995-0062689-6	Henrique Hessel e Manoel J.Romeiro
1995-0062681-0	Associação Comunitária Nova Era
1995-0062682-9	Yoshikane Yamamoto
1995-0062816-3	José Ricardo da Silva
1995-0063076-1	Idaguimar CaSimira
1996-0103893-0	Jaci Mariano

(continuação)

Número dos processos	Proprietário da Gleba
1996-0103914-7	Agnelo Medina
1996-0104002-1	Associação Comunitária Park Aruã
1997-0175955-9	Eylo Maroni e outros
1997-0175959-1	Eylo Maroni e outros
1997-0192440-1	Jaci Mariano
1997-0192443-6	Agnelo Medina
1997-0199205-9	Talita Prado Ribeiro
1997-0199227-0	Espolio de Eduardo Araujo
1997-0236107-9	Flaudisio Bento Cruz
1997-0256100-0	Juraci Alves da Costa
1998-0108452-9	Global Comercial e Imobiliária
1998-0108508-8	Ass. Hab. Sol Nascente
1998-0108744-7	Almeida Olivastro
1998-0119032-9	Mauro Gomes da Silva
1999-0016006-1	Walter Olivastro
1999-0069779-0	Paulo Falleiros do Nascimento
1999-0089527-4	Roberto Machado de Almeida
1999-0098466-8	Joel Francisco Barbosa
1999-0098480-3	João Bispo de Souza Neto
1999-0130264-1	João Cardoso de Araujo
1999-0144982-0	Agnelo Medina
1999-0200476-8	Eylo Maroni e outros
1999-0201518-2	Jurecyl Siani
1999-0201551-4	Roberto Machado de Almeida
1999-0201574-3	Juvenal Rodrigues da Silva
1999-0227363-7	Maria do Socorro Alves Cardoso
1999-0234626-0	_____
1999-0265030-9	Augusto de Marchi
2000-0000456-8	Karl Stur
2000-0006343-2	Roberto Machado de Almeida
2000-0121542-2	Celso Antonio de Andradre
2000-0179148-2	Ali Mustafa El Orra
2000-0215596-2	_____
2002-0275834-2	Gervásio A Nascimento
2002-0161057-2	Lourival Pereira de Lima
2002-0223641-0	Edson Mesquita

ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA DE CAMPO

Dados do Entrevistado
Nome: Telefone: Endereço:
Dados do Loteamento
Nome: Endereço: Bairro: Ano de implementação:
Dados Fundiários
Proprietário da Gleba: Loteador: Área total da gleba: Área loteada: Área institucional: Área de preservação:
Características do Loteamento
Metragem das ruas: Terreno em declive (% da área): Terreno em aclive (% da área): Número total de lotes: Número de lotes ocupados: Número de lotes desocupados: Taxa de ocupação (%): Número de habitantes: Padrão das residências: Alvenaria () Madeira () Distância da principal via de comunicação:

(continuação)

Infra Estrutura	
Rede de água:	Oficial () Calndestina ()
Rede de esgoto:	Oficial () Calndestina ()
Rede de energia elétrica:	Oficial () Calndestina ()
Calçamento das ruas:	Sim () Nao ()
Equipamentos Públicos	
Escolas:	
Posto de Saúde:	
Praças:	
Dados Econômicos	
Preço pago pela gleba:	
Preço médio do lote:	
Preço médio da residência:	
Forma de comercialização:	
Tempo de venda dos lotes:	
Tempo de venda das residências:	
Número de lotes `a venda:	
Número de lotes ociosos:	
Questões	
1) Qual é a história de ocupação deste loteamento?	
2) Quem são os empreendedores deste loteamento? Como eles atuam?	
3) Como se incorpora um loteamento clandestino?	
4) Quais os critérios fundamentais necessários para iniciar a incorporação de um loteamento clandestino?	
5) Qual é a trajetória de valorização ou desvalorização deste loteamento desde que foi implementado?	
6) Quais os fatores que levam a valorização ou desvalorização de um loteamento?	
7) Quais os fatores que determinam que um loteamento seja mais valorizado que outro?	

(continuação)

- 8) Quais os sub-mercados de residências existentes e a sua relação com o seus preços?
- 9) Quais os sub-mercados de lotes existentes e a sua relação com os seus preços?
- 10) Como e quem comercializa os imóveis nas áreas de mananciais?
- 11) Quais as estratégias de comercialização dos lotes e residências?
- 12) Os imóveis são financiados? Qual é o critério deste financiamento?
- 13) Quais são as iniciativas relacionadas à regularização do loteamento?
- 14) O que você acha da Lei de Proteção dos Mananciais para a região de Parelheiros?

INSTRUMENTO PARTICULAR DE PROMESSA DE CESSÃO DE DIREITOS E OBRIGAÇÕES SOBRE O IMÓVEL.

Pelo presente Instrumento Particular de Promessa de Cessão de Direitos e Obrigações sobre o Imóvel, de um lado **CARLOS SAMPAIO SANTOS FILHO**, brasileiro, maior, solteiro, do comércio, portador da cédula de identidade pelo registro geral RG. sob o n ° 15.308.787-X - SP , devidamente inscrito no cadastro de pessoas físicas do Ministério da Fazenda, através do cartão de identificação de contribuinte C.I.C. sob n ° 215.192.078-08, residente e domiciliado nesta Cidade e Comarca da Capital do Estado de São Paulo, à Estrada do Paiol Velho, 2560 - Bairro do Araguava, doravante designado simplesmente de **CEDENTE**, e de outro lado, **DOMINGOS ROSALVEZ GOMES COSTA**, brasileiro, solteiro, operador de produção, portador da cédula de identidade pelo registro geral RG. sob n ° 1.987.277-9 - MG , devidamente inscrito no cadastro de pessoas físicas do Ministério da Fazenda pelo cartão de identificação de contribuinte C.I.C. sob o n ° 086.738.328-37, residente e domiciliado nesta Cidade e Comarca da Capital do Estado de São Paulo, à Rua Angelo Gimenez,414- Jd. Marcelo- Campo Limpo, designado doravante simplesmente de **CESSIONÁRIO**; têm, entre si, como justo e contratado o que adiante se segue:-

I - DO IMÓVEL

Por força de " Instrumento Particular de Cessão de Direitos e Obrigações sobre o Imóvel ", datado de 30 de setembro de 1.996, o **CEDENTE**, é senhor, legítimo possuidor e detentor dos direitos e obrigações sobre o imóvel que assim se descreve e caracteriza: " Um terreno descrito como o de n ° **02** da Quadra **V** da planta particular , do loteamento denominado CONDOMÍNIO PARK ARUAN, medindo 5,40 metros de frente para a Rua das Perdizes ; 25,00 metros do lado direito de quem da Rua das Perdizes olha para o terreno, onde divisa com o Lote n ° 03 ; do lado esquerdo de quem da Rua das Perdizes olha para o terreno mede 20,54 metros onde divisa com o Lote n ° 01 ; 5,88 metros de canto chanfrado, fazendo frente para a Alameda dos Juritis e tendo nos fundos 1,55 metros onde divisa com parte do Lote n ° 20 de propriedade de Carlos Sampaio Santos Filho, encerrando uma área total de 126,43 M² (cento e vinte e seis metros e quarenta e três centímetros quadrados), parte de área maior, descrita e caracterizada pela Transcrição n ° 223.018 do 11^o. Cartório de Registro de Imóveis de São Paulo, integrante do Condomínio Park Aruan, situado à Rua Virginia Modesto n ° 15 - Bairro Recanto Campo Belo, Distrito de Parelheiros, Município, Termo, Comarca e 11^o. Circunscrição Imobiliária da Capital do Estado de São Paulo; cuja cópia do aludido Instrumento Particular, faz parte integrante deste contrato ".

II - DA CESSÃO LIVRE E DESEMBARAÇADA

Pelo presente Instrumento Particular e na melhor forma de direito, o **CEDENTE**, têm ajustado ceder conforme promete ao **CESSIONÁRIO** e este a adquirir o imóvel descrito e caracterizado na Cláusula I, que possui de forma livre e desembaraçada de quaisquer ônus, real, pessoal, fiscal ou extrajudicial, dívidas, arrestos ou sequestros, ou

(continuação)

ainda de restrições de qualquer natureza pelo preço e de conformidade com as cláusulas e condições adiante estabelecidas.

III - DO PREÇO

O preço certo e ajustado para a presente Cessão é de R\$ 6.200,00 (Seis mil e duzentos reais), pago pelo **CESSIONÁRIO**, ao **CEDENTE**, à vista, declarando o **CEDENTE**, haver recebido neste ato, em boa moeda corrente deste país representada por um cheque datado de 15/01/1998, que apresentado e compensado o **CEDENTE**, dá ao **CESSIONÁRIO**, ampla e irrevogável quitação do aludido recebimento, para não mais se repetir.

IV - DA IMISSÃO NA POSSE

O **CESSIONÁRIO**, é neste ato, imitado na posse do imóvel descrito e caracterizado na Cláusula I, o qual achava-se livre e desocupado de pessoas e coisas, nela permanecendo enquanto cumprir com suas obrigações lavradas neste Instrumento Particular.

V - DO CONDOMÍNIO

O **CESSIONÁRIO** declara expressamente, estar ciente de que o imóvel ora adquirido, faz parte integrante do " CONDOMÍNIO PARK ARUAN ", cuja CONVENÇÃO fora aprovada em Assembléia Geral, de uso extritamente residencial.

Assim, declara o **CESSIONÁRIO** neste ato, aceitar os termos da convenção, a qual fora firmada pelo **CEDENTE**, bem como, pelos demais condôminos e que arcará futuramente, com sua cota-parte, relativa a contribuição condominial, taxas de água e energia elétrica.

VI - DOS IMPOSTOS, TAXAS, CONTRIBUIÇÕES, TRIBUTOS, ETC...

Doravante, todos os impostos, taxas ou contribuições fiscais de qualquer natureza, bem como, as condominiais mencionadas na cláusula anterior, incidentes sobre o imóvel objeto deste contrato, serão de responsabilidade do **CESSIONÁRIO**, na proporção de sua cota-parte, o qual deverá pagá-los nas épocas próprias na Sede da Associação dos Moradores do Condomínio Park Aruan, para que esta efetue os pagamentos nas repartições competentes, ainda que lançados em nome do **CEDENTE** ou de terceiros.

VII - DA INADIMPLÊNCIA DO CESSIONÁRIO

A inadimplência do **CESSIONÁRIO**, consistente do não pagamento de suas obrigações constantes das Cláusulas III / VI / VII deste Instrumento Particular, dará ao **CEDENTE** ou à quem de direito, o direito de valer-se da Tutela Jurisdicional para

(continuação)

conseguir seu intento, arcando neste caso o **CESSIONÁRIO**, com toda a sucumbência, inclusive honorários de advogado.

Ainda em caso de cobrança amigável, arcará o **CESSIONÁRIO**, com o pagamento do valor principal devido, acrescido de juros e correção monetária legais, bem como, multa de 10% sobre o valor total do débito.

VIII - DA OUTORGA DE ESCRITURA PÚBLICA

Obriga-se o **CEDENTE**, em época oportuna, após a efetiva regularização do loteamento pelos Órgãos Públicos competentes, à outorgar e assinar para o nome do **CESSIONÁRIO**, ou para o nome de quem por ela for indicado, ou ainda, para o nome de quem legalmente o represente, a competente Escritura Pública de Venda e Compra do Imóvel descrito e caracterizado na Cláusula I.

IX - DA INADIMPLÊNCIA DO CEDENTE

A inadimplência do **CEDENTE**, após a aprovação do loteamento pelos Órgãos Públicos competentes, consistente na recusa da outorga da Escritura Pública de Venda e Compra mencionada na cláusula anterior, dará ao **CESSIONÁRIO**, o direito de valer-se da Tutela Jurisdicional, para através da competente Ação Judicial, conseguir seu intento.

X - DO FIEL CUMPRIMENTO DO CONTRATO

Os transacionistas, declaram expressamente aceitar o presente Instrumento Particular nos expressos termos em que foi lavrado, obrigando-se a si, seus herdeiros e sucessores a bem e fielmente cumpri-lo.

XI - DO VÍNCULO COM A PREVIDÊNCIA E O FUNRURAL

Os contratantes declaram expressamente, que não estão vinculados às restrições da LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA, como empregadores, e nem ao FUNRURAL, como contribuintes obrigatórios.

XII - DA ELEIÇÃO DO FORO

Os transacionistas, elegem o foro da Comarca da Capital do Estado de São Paulo, com renúncia expressa de outro qualquer, por mais privilegiado que seja para dirimirem quaisquer dúvidas oriundas deste Instrumento Particular.

E, por estarem assim certos e ajustados, firmam o presente Instrumento Particular em duas vias de igual teor e forma, para um só efeito legal, em 04 (quatro) laudas digitadas computadorizadas, juntamente com duas testemunhas que a tudo presenciaram e conhecimento tiveram.

(continuação)



São Paulo, 10 de Janeiro de 1998.



[Handwritten signature]

CARLOS SAMPAIO SANTOS FILHO

TESTEMUNHAS:

[Handwritten signature]
MARLUCCI OLIVEIRA

[Handwritten signature]
DOMINGOS ROSALVEZ G. COSTA

60 TAB. DE NOTAS DA CAP. - Av. Brig. Luiz Ant., 475 - Bela Vista
Dr. Antônio Paulo Siqueira Alves - Tabelião
Reconheço, por semelhança a firma, dos CARLOS SAMPAIO
SANTOS FILHO
São Paulo, 09 de fevereiro de 1998.
Eu, Testemunho _____ de idade.

Confirmação 6040885 NILCEU APARECIDO DA SILVEIRA, ESC.
VALIDO SOMENTE COM O SELO DE AUTENTICIDADE
Firma 0,89: 1





Folha No. - 03 - Proc.
1997 0 104 771 *0

ANTÔNIO BOMES
635.539.100
Aux. Téc. Adm.

COOPERZEL

C.G.C. 01.117.379/0001-87

COOPERATIVA DO SINDICATO DOS ZELADORES EM
EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS, COMERCIAIS E DE
CONDOMÍNIOS DE SÃO PAULO E DA UNIÃO DOS
EMPREGADOS EM EDIFÍCIOS
DE SÃO PAULO

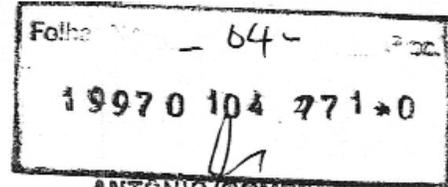
INSTRUMENTO PARTICULAR DE COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA

I - Pelo presente instrumento particular de compromisso de venda, entre os abaixo assinados, na condição de VENDEDORES: SINDICATO DOS ZELADORES EM EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS, COMERCIAIS E CONDOMÍNIOS DE SÃO PAULO, com sede na cidade de São Paulo, à Alameda Santos, 1470, 7º andar, s/708, C.G.C. 73.845.398/0001-30, registrado no Mtb sob nº 46.010.000.255/94 e no 9º (nono) Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas sob o nº 00176, neste ato representado por seu Presidente, que abaixo assina, em conformidade com seus Estatutos; e, ainda, COOPERATIVA HABITACIONAL DO SINDICATO DOS ZELADORES EM EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS, COMERCIAIS E CONDOMÍNIOS DE SÃO PAULO, com sede nesta Capital, à Alameda Santos, 1470, 7º andar, s/ 708, em fase de constituição, neste ato representada por seu Presidente, que abaixo assina, em conformidade com seus Estatutos; e como COMPRADOR: (nome, estado civil, nacionalidade, domicílio, R.G., C.P.F./MF - se casado, idem da esposa) ficou justo e contratado o que segue: Os Vendedores são proprietários de um terreno situado na estrada que de Santo Amaro vai a Varginha, Estrada denominada Colônia e Caminho sem

COOPERZEL
Al. Santos, 1470 - 7º andar - Conj. 708
Tel: 283-0875

(continuação)

COOPERZEL



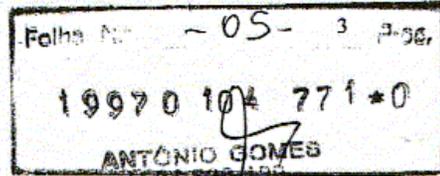
ANTONIO GOMES
635.539.100
Aux. Téc. Adm.

denominação, no Bairro Varginha, também conhecido como Itaim, 32º Subdistrito-Capela do Socorro, designada por Gleba "A", que assim se descreve, confronta e caracteriza: tem como marco de partida o marco A, cravado junto à margem esquerda da Estrada que liga o Bairro da Casa Grande ao local denominado Itaim, junto ao córrego que atravessa a referida estrada e que faz divisa com sucessores de João Rodrigues da Silva; segue água abaixo, na distância de 610 m, m/m, encontrando aí o marco B, na confluência com outro córrego; segue por este água acima, na distância de 550 m/m, até o bueiro na divisa com a faixa de terras da FEPASA (Ramal Evangelista de Souza - Presidente Altino), onde se encontra o marco C, confinado até aqui com sucessores de João Lang Filho, deflete à direita e com rumo 3º 16' SE e 375,62 m até atingir o marco D, confinado até aqui com a FEPASA; deflete à direita a com rumo 65º 14' SW e 37,92 m atinge o marco G; daí com 65 07' SW e 66,09 m, o marco H, passando por uma grande e antiga figueira; daí com 68 53' SW e 38,49 m atinge o marco I, cravando junto ao córrego; daí segue água abaixo na distância de 112 m m/m, atinge o marco J, dividindo com terras de sucessores de Adão Guilger Branco, cravado junto ao bueiro à margem de um caminho; daí deflete à direita e com rumo 6 32' NW e 69,68 m, atinge o marco K junto a um valo dividindo com sucessores de José Rochel; daí deflete a esquerda com rumo 61º 12' NW e 161,60 m, pelo valo atinge o marco L, confinando ainda com sucessores de José Rochel, marco este cravado a margem da estrada; deflete a direita pela margem da Estrada na distância de 34 m; atinge o marco A: marco inicial da descrição: com área de 212.440 m² ou 8,78 alqueires paulistas. Imóvel esse, lançado em maior área pelo INCRA sob nº 638.358.051.225-7, imóvel este dividido em lotes, dos quais é objeto do presente Compromisso o lote descrito e indicado no inciso III, abaixo.

COOPERZEL
Al. Santos, 1470 - 7º andar - Conj. 708
Tel: 283-0875

(continuação)

COOPERZEL



II – O imóvel acima descrito, foi havido pelos VENDEDORES, de GLOBAL COMERCIAL E IMOBILIÁRIA LTDA, sucessora de Global Administração, Consultoria e Construção de Imóveis Ltda, com sede nesta Capital à Av. São Gabriel, 333, 11 andar, CGC/MF nº 47.095.773/0001-62, com atos constitutivos arquivados na JUCESP SOB N. 777.589 SESSÃO DE 12/06/75 e última alteração arquivada na mesma JUCESP sob n. 94.482/95-0 de 19/06/95, naquele ato representada por seu Diretor-Presidente Walter Godoy, brasileiro, casado, empresário, R.G. 1.193.901-SSP/SP, residente e domiciliado nesta Capital na rua Barão de Santa Eulália, n 126, apto. 90, por escritura pública lavrada nas notas do 10º Cartório de Notas da Capital, livro 1.318, fls. 212 em 03/06/77 e devidamente registrada no 11º Cartório de Registro de Imóveis de São Paulo, sob o n R. 4 na matrícula 8.448.

III - Os VENDEDORES, pelo presente instrumento e na melhor forma de direito, promete, como prometido está, vender aos COMPRADORES ou a quem indicarem, que prometem adquirir, como prometido fica, a fração ideal a saber 424,88 m² da área descrita na Cláusula I, área esta dividida pelos 500 cooperados, pelo preço certo e ajustado de **RS 3.630,00**.

Parágrafo Primeiro - Deverá ser a área útil da fração ideal retromencionada em 160 m².

Parágrafo Segundo - A área útil poderá ser utilizada para construção da casa, conforme planta e a sua aprovação pela Prefeitura, obedecendo todas as exigências e restrições legais.

COOPERZEL
Al. Santos, 1470 - 7º andar - Conj. 708
Tel: 283-0875

(continuação)

COOPERZEL

Folha N.º - 06 - 4 P.º 26.
1997 0 104 771 * 0

IV - O preço retro avançado, será pago pelo **COMPRADORES**
VENDEDORES, da seguinte maneira:

Aux. Tec. Adm.

Preço Total:	R\$ 3.630,00 (três mil, seiscentos e trinta reais)
Cadastro:	R\$ 30,00 (trinta reais)
Entrada: ou	R\$ 630,00 (seiscentos e trinta reais)
Entrada dividida em 3 vezes:	R\$ 200,00 (duzentos reais) no ato, e o restante em 30 e 60 dias.
Restante em 30 vezes de:	R\$ 100,00 (cem reais)

Parágrafo Primeiro - Iniciando-se as parcelas a partir do dia 11/04/97 até o dia 11/01/2000 conforme tabela retrodescrita, devendo todos os associados estarem em dia com o Sindicato e a União dos Empregados em Edifícios.

Parágrafo Segundo - O vencimento das parcelas será todo o dia 07 de cada mês.

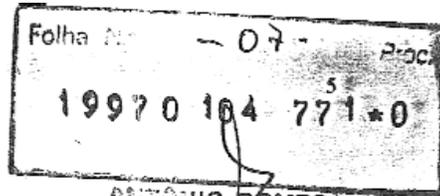
Parágrafo Terceiro - Em caso de desistência a devolução será feita conforme a lei das Cooperativas (da forma em que foi pago e no final do balanço anual).

Parágrafo Quarto - Na hipótese de extinção ou falta de publicação do índice supra mencionado, será utilizado índice oficial, que reflita efetiva e consistentemente a perda do poder aquisitivo da moeda

COOPERZEL
Al. Santos, 1470 - 7º andar - Conj. 708
Tel: 283-0875

(continuação)

COOPERZEL



ANTÔNIO GOMES

nacional. Neste caso, será utilizado aquele que o Governo Federal aplicar para a correção monetária dos valores dos créditos decorrentes da sua dívida ativa tributária.

V - As prestações, as demais obrigações e os encargos contratuais, deverão se pagos nos seus respectivos vencimentos, no local que os VENDEDORES indicarem, acrescidos de despesas de cobrança bancária e de correio. A falta de recebimento de aviso de cobrança não exime os COMPRADORES de efetuar quaisquer dos pagamentos, nos respectivos vencimentos, nem constitui justificativa para atrasos em suas liquidações.

COMPRADORES Salvador Gomes da Silva

ESTADO CIVIL Solteiro NACIONALIDADE Brasileiro

DOMICILIADO Rua Embaú-237 CEP 04039-060

R.G. 34.487.695-0 C.P.F. 273.798.888-89

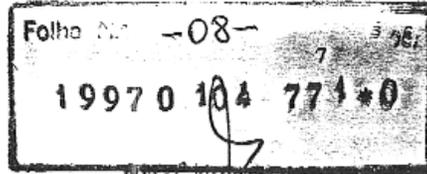
Parágrafo Único - Caso até a data do vencimento o Promitente Comprador não receber aviso de cobrança bancária, poderá se dirigir até a sede da Cooperativa - COOPERZEL C.G.C. 01.117.379/0001-87, que fica na Alameda Santos, 1470, 7º andar - Conj. 708 - Tel: 283-0875

VI - Qualquer pagamento recebido fora dos prazos estabelecidos será considerado mera tolerância, não podendo os COMPRADORES invocarem o fato como procedente, novação ou alteração deste Compromisso ficando estabelecido, desde já, que o débito em atraso será acrescido de 10% (dez por cento).

COOPERZEL
Al. Santos, 1470 - 7º andar - Conj. 708
Tel: 283-0875

(continuação)

COOPERZEL



XII - O presente instrumento é celebrado entre as partes, em caráter irrevogável e irretroatável, com exceção do pactuado na cláusula VIII deste, obrigando às partes, seus herdeiros e sucessores, ficando os COMPRADORES com direito da escritura pública de venda e compra, através de adjudicação compulsória, se negado lhe for pelos VENDEDORES a assinatura da mesma e estando, ainda, os COMPRADORES, quitadas para com o preço avençado.

XIII - As partes elegem o Foro da Comarca da Capital de São Paulo, renunciando a outro, por mais privilegiado que seja, para dirimir dúvidas ou questões, daqui exurgentes.

E, por estarem assim justas e acertadas, as partes, quais sejam, os Promitentes Vendedores, COOPERZEL, representada pelo Presidente, Secretário, Tesoureiro, e um membro do Conselho Fiscal eleito em Assembléia Geral Ordinária e os Promitentes Compradores assinam o presente em 03 (três) vias de igual teor e forma, para um só efeito, na presença de 02 (duas) testemunhas.

São Paulo, 11 de Abril de 1997.

Cooperativa Habitacional do Sindicato dos
Zeladores em Edifícios Comerciais e de Condomínios de São Paulo

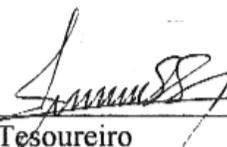
Secretário

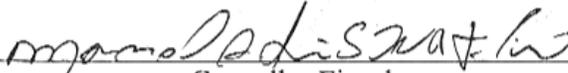
COOPERZEL
Al. Santos, 1470 - 7º andar - Conj. 708
Tel: 283-0875

(continuação)

COOPERZEL

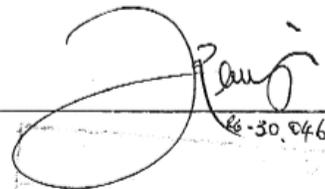
- 09 - 38
19970104 371*0
ANTÔNIO BOMES
635.588.100
Aux. Tec. Adm.

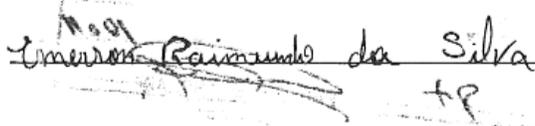

Tesoureiro


Conselho Fiscal


COMPRADOR

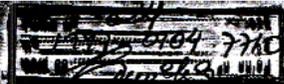
TESTEMUNHAS:


66-30.846.764-3


+8 70 95

COOPERZEL
Al. Santos, 1470 - 7º andar - Conj. 708
Tel: 283-0875

(continuação)

COOPERZEL 
C.G.C.01.117.379/0001-87
EMILIA REGINA GOMES STELLA
069.788 - AR/CS

**COOPERATIVA HABITACIONAL DOS
ZELADORES E EMPREGADOS EM EDIFÍCIOS
RESIDENCIAIS, COMERCIAIS E DE
CONDÔMINIOS DE SÃO PAULO.**

CONVIDAMOS

**OS COMPANHEIROS EMPREGADOS EM EDIFÍCIOS
PARA VIREM CONHECER O TRABALHO
QUE ESTÁ SENDO REALIZADO NA COOPERATIVA.**

**A SUA CASA PRÓPRIA NÃO É MAIS
UM SONHO!!!**

**VENHA CONHECER E VER O QUE JÁ FOI FEITO, SÓ ASSIM
VOCÊ PODERÁ COMPROVAR QUE A COOPERZEL NÃO DEIXA
SÓ NO PAPEL, ELA REALIZA!**

**A ÁREA COMPRADA, DE 212.000 M² FICA NA RUA AMARCO
ALVES DO ROSÁRIO, 3.313 - PARELHEIROS
REFERÊNCIA: ALTURA DO Nº 8.000 DA TEOTÔNIO VILELA.**

**LEMBRAMOS QUE RESTAM POUCAS UNIDADES A
VENDA!!**

**ESTA É A SUA CHANCE JUNTO À COOPERATIVA DE
CONSEGUIR A CASA PRÓPRIA
VOCÊ E SUA FAMÍLIA MERECEM ESSA TRANQUILIDADE!**

**INFORMAÇÕES NA SEDE DA COOPERZEL
Largo do Paissandu, 72 - 22º andar - sl. 2205
Tel: 225-8376 e Fax: 230-0758**

IMOBILIÁRIAS:

Imobiliária Estação
Imobiliária Reimberg
Imobiliária Magalhães Pires

ASSOCIAÇÃO DE BAIRROS

Associação Comunitária Habitacional Vargem Grande
Associação Amigos do Bairro Recanto Campo Belo e Adjacências
Associação Comunitária Jardim Almeida
Associação de Moradores Manacá da Serra
Associação de Moradores do Condomínio Park Aruã
Associação Amigos do Bairro Nova Era
Sociedade Amigos de Vila Marcelo
Associação Comunitária Novo Parelheiros

FISCAIS E TÉCNICOS DA SUB-PREFEITURA

Mário Fortunato
Acauã
Maria Lúcia Bellenzani
Felipe

ANEXO 7 - FOTOS



Foto 6 – Foto: aterro nascente

(continuação)



Foto 7 - Início de parcelamento nas áreas de mananciais (distrito Parelheiros).

(continuação)



Foto 8 - Entrada principal Jd. Almeida

(continuação)



Foto 9 - Portaria secundária do loteamento Park Aruã

(continuação)



Foto 10 - Portaria Principal do Park Aruã

(continuação)



Foto 11 - Vista Parcial do Jd. Almeida