



1290000359



TCC/UNICAMP P694m

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**



MONOGRAFIA II

Mercados de terras urbanas: uma tipologia para análise das
irregularidades.

Orientador: Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon

Aluno: Rogério Spécie Puglia (971581)

“Se o senhor não tá lembrado,
dá licença de contá:
Aqui onde agora está
Esse adifício arto
Era uma casa velha, um palacete assobradado
Foi aqui seu moço, que eu, Mato grosso e o Joca,
Construímo, nossa maloca
Mais um dia, nós nem pode se alembrá
Veio os home cas ferramenta: o dono mandô derrubá
Peguemo todas nossas coisa,
e fumo pro meio da rua apreciá a demolição
Que tristeza, que nós sentia
Cada tauba que caía, doía no coração
Mato Grosso quis gritá,
mas em cima eu falei: os home tão ca razão, nós arranja ôtro lugá
Só se conformemo, quando o Joca falou: Deus dá o frio, conforme o
cobertô
E hoje nós pega paia, nas grama dos jardim
E pra esquecê, nós cantemos assim:
Saudosa Maloca, maloca querida, dimdimdonde nós passemos dias feliz
de nossa vida”

Saudosa Maloca – Adoniran Barbosa

Dedico este trabalho a meus heróis:

os meus pais Toni e Rejanne

Sem seu apoio, compreensão e afeto,

Investimento de tempo, carinho e muita paciência

Nada sairia

A eles, que me ensinam todos os dias a conjugar o verbo AMAR

e também a outras pessoas, peço que acolham minha gratidão,

muitas vezes velada ou mesmo não manifestada:

Amo vocês

Agradecimentos

São muitas as pessoas que participaram de todo processo de minha formação que culmina agora neste trabalho.

Sou agradecido demais a todas elas.

A meus pais, a quem dedico este trabalho. À minhas irmãs, cujo apoio, amizade e troca só me fez mais maduro e digno.

A minha avó que rezou tanto pra mim por esse dia e a meus parentes que cobraram e ansiaram junto por esta hora.

A meus amigos e amigas que tantos bons momentos me proporcionaram, com os quais sempre poderei contar.

A meu orientador e à Ana Karina, cujos papos, dicas e apoio foram fundamentais para o desenvolver deste trabalho.

À minha namorada Carol, cúmplice e apoiadora, que me torna os dias tão mais leves e felizes.

Agradeço muito a Deus por tudo.

Índice

Introdução	1
Capítulo 1 - Mercado de terras e regulação	5
ASPECTOS HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS DOS MERCADOS DE	
TERRAS BRASILEIROS	6
SÃO PAULO E A DUALIDADE LEGAL X EXTRALEGAL	14
Capítulo 2 - Dinâmica e ocupação do solo e a proteção dos	
mananciais	26
AS LEIS DE PROTEÇÃO AOS MANANCIAIS	28
TRANSIÇÃO E (DES)CONTINUIDADE ?	34
CAPITULO 3 - AS IRREGULARIDADES: UMA PROPOSTA DE	
CLASSIFICAÇÃO	40
IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS	44
IRREGULARIDADE QUANTO AO PARCELAMENTO DO SOLO	46
IRREGULARIDADE QUANTO AO USO DO SOLO	49
IRREGULARIDADE EM RELAÇÃO À LEGISLAÇÃO EDILÍCIA	50
OS NÚMEROS DA INFORMALIDADE PRODUZIDOS OFICIALMENTE	61
CONCLUSÕES	69
ANEXOS	75
BIBLIOGRAFIA	76

Introdução

“Aquilo que chamamos terra é um elemento da natureza inexplicavelmente entrelaçado com as instituições do homem. Isolá-la e com ela formar um mercado foi talvez o empreendimento mais fantástico de nossos ancestrais”

(Karl Polanyi – A Grande Transformação)

Nosso trabalho ora apresentado para conclusão do curso se lança sobre um problema já conhecido (e nem por isso resolvido) desde tempos remotos: a questão da terra.

São muitos os estudos, registros, notícias que reportam a questão de forma mais ou menos aprofundada. São muitos os acertos e desacertos que se fundam em sua estrutura, já que, como citamos acima, a terra se entrelaça com as instituições do homem.¹

Um olhar cuidadoso às notícias dos jornais poderia constatar a persistência deste tema que, afora sua difícil “digestão”, deixa perplexos seus estudiosos por prosseguir ao longo da história brasileira sem solução.

Alguns exemplos deixam claro como se

Assim, na primeira parte do nosso trabalho iremos descrever o processo histórico do Brasil sob o ponto de vista da apropriação territorial, mostrando como ele se estrutura.

A partir de uma estrutura fundiária cujas regras se iniciam de maneira tosca e se alteram sem apreender inovações (e mesmo

¹ Polanyi, Karl – A Grande Transformação: as origens de nossa época. RJ, Campus p. 181-182

mudanças), veremos que muitos problemas, como a concentração de riqueza e poder, se fundam na questão da terra.

Assim, na consolidação do capitalismo brasileiro, onde a terra também será eleita para a mercantilização, a sociedade continua padecendo de uma estrutura fundiária regulada.

Para expor quão perturbadora é nossa constatação traremos o caso de São Paulo, um dos ícones da urgente necessidade de efetiva regulação da apropriação territorial no Brasil.

O processo de formação e expansão da Região Metropolitana de São Paulo exemplifica quão incipientes são as regras do acesso à terra, consentindo ou mesmo promovendo processos especulativos e concentradores da propriedade fundiária.

Como é tênue o limite entre as duas frentes de especulação, qual sejam: de transformação do uso da terra (de rural para urbana) ou de avanço sobre as devolutas, que aqui se deram concomitantes, procuramos traçar as características e desdobramentos que levaram a região a explodir demograficamente de forma caótica, desordenada e excludente.

A grilagem, as favelas e cortiços, o loteamento ilegal, clandestino, irregular são parte fundamental do processo que, se por um lado dinamizaram em algum termo o mercado, por outro obscureceram sempre as regras do acesso à propriedade.

O Estado se faz presente ao legitimar a usurpação territorial de diversas formas, quer implantando infra-estrutura que favorece a especulação, quer imputando leis permissivas.

A sociedade por sua vez ao se apresentar injusta e individualista, quer por sua omissão com relação aos desfavorecidos, quer pela submissão aos privilégios da elite, quer por suas soluções ao "jeitinho brasileiro", corroborou com o processo que ora se apresenta.

Todo esse processo favorece a expansão da cidade pela lógica do capital especulativo, favorecido por ambos (sociedade e Estado) e maior beneficiário do processo.

O processo de expansão periférica agrava a ameaça aos recursos hídricos da Região Metropolitana de São Paulo à medida que ocasiona poluição, geração de lixo, remoção de cobertura vegetal, impermeabilização do solo, e alteração dos corpos d'água quer por assoreamento, quer por poluição difusa.

A garantia do suprimento de água da metrópole, através dos recursos hídricos e importando água de bacias vizinhas, vai ser tentada também no delinear de uma política de restrições à intensificação do processo descontrolado de ocupação e uso do solo.

Leis e mais leis foram feitas, reformuladas, alteradas, sobre o controle incipiente da estrutura de apropriação fundiária na tentativa de reorganizar e retomar o controle da apropriação: sem sucesso.

Seu aborto guarda uma relação com a estrutura fundiária, que será esclarecida durante o capítulo.

O delinear dessa política começa apenas com leis, cujas deficiências e reformulações serão analisadas, mostrando algumas mudanças que partem do arcabouço da política ambiental, porém não conseguiram atingir seu objetivo de preservar os mananciais.

Nosso intento na segunda parte do trabalho, assim, é dar uma contribuição para o entendimento da dinâmica dos mercados de terras nessas áreas. Mostrando como, a partir de um momento, passam a ser os focos principais da irregularidade urbana.

Uma verificação de nossa pesquisa sobre a produção do espaço urbano é a multiplicidade de irregularidades, informalidades, ilegalidades atreladas ao uso e ocupação do solo.

Seus variados tipos convivem e se sobrepõem, criando regras que parecem distintas da ordem jurídica ou formal. Notamos que os vários estudos que dizem respeito ao mercado de terras urbanas dão ênfase aos problemas e mensuração dos mercados formais.

Uma das razões atribui-se ao fato de o mercado informal partir de problemas como a própria definição da multiplicidade observada. Ademais os números que tratam da informalidade tratam o problema de forma grosseira, induzindo a políticas públicas ainda mais errôneas.

Isso implicou na necessidade de criar uma tipologia, ou seja, apresentaremos as características de tipos de irregularidade, uma vez que veremos que podem ser de natureza distinta e configurar espaços de valoração distintos também.

Pretendemos, portanto, contribuir não só para o debate mais vigoroso e aprofundado desta problemática, mas em direção a intervenções mais ajustadas à realidade.

Como veremos, a regularidade fundiária não garante a consecução de parcelamentos, construções ou mesmo usos de acordo com as normas estabelecidas, mas pode de fato auxiliar um controle mais adequado sobre este mercado que impõe prejuízos a municípios e cidadãos.

Por fim tecemos conclusões que sugerem que há saídas para a questão, que tornam a participação social imprescindível para que se consiga adequar a necessidade de orientar e regular o mercado de forma mais apropriada, mais real.

Capitulo 1 - Mercado de terras e regulação

ASPECTOS HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS DOS MERCADOS DE TERRAS BRASILEIROS

Característica marcante do desenvolvimento brasileiro, a forma de apropriação fundiária torna-se uma prática um tanto peculiar, marcada por irresoluções que causaram um grande número de conflitos e reforçaram o caráter excludente da sociedade.

O tema do crescimento vertiginoso, desigual e caótico de São Paulo é há muito conhecido e problemático, dispondo de uma vasta literatura nas várias ciências sociais. Neste trabalho convém fazer referências a estes, de modo a caracterizar o desenvolvimento das ocupações que iremos estudar.

Ao analisar a gênese do mercado de terras brasileiro, Reydon² enfatiza a necessidade da atuação interventora do Estado como forma importante de mudar o papel social da terra para consolidar e dinamizar seu mercado.

Marcada por inexistência de regulação efetiva – onde corroboram a legislação inadequada e ineficácia de fiscalização por parte dos governos e mecanismos de resistência à aplicação destas por parte dos proprietários (ou posseiros) – as regras do acesso à terra no país fogem ao controle do Estado.

Enquanto colônia, no Brasil figurava a sesmaria como o principal meio de acesso à terra, meio este que estava atrelado tanto a seu uso produtivo, como à idéia de que sua propriedade era da Coroa.

Não figurava a propriedade de direito da terra, uma vez que seria esta uma concessão, embora a condição essencial para estabelecer o domínio fosse a ocupação efetiva.

² Reydon, Bastiaan P. & Plata, A. - Intervenção Estatal no mercado de terras: a experiência recente do Brasil

Os processos morosos de obtenção das sesmarias aliados à ausência de controle da apropriação de terras pela metrópole, desenvolveram a figura da posse paralelamente ao sistema sesmarial, como uma saída às crescentes obrigações a ela associadas – foros, demarcações, medições – o que de certa forma “desafiava a autoridade estabelecida”³.

Como constata Osório (1996:XX):

“a situação da apropriação territorial no século XIX constituía um intrincado feixe de obrigações burocráticas (...) que não eram cumpridos em sua maioria pelos colonos.”

O padrão agrícola extensivo fazia com que se abrissem novas fronteiras de produção, incorporando novas terras – expediente permitido pelo trabalho escravo e disponibilidade de terras por apropriar⁴.

A partir da Independência (1822), encerra-se o sistema sesmarial, que inclusive houvera contribuído para a emancipação do país. Encerrado esse sistema, ficou um vazio normativo, onde a posse mostra-se a única via de apropriação de terras.

Apenas com a promulgação da Lei 601 em 1850 – a chamada Lei de Terras – é estabelecido um marco não só nas regras do acesso à terra no país, cobrindo formalmente o vácuo regulador existente desde 1822, mas no próprio caráter da terra.

Dentre os grandes objetivos da Lei estavam o fim do apossamento, a demarcação das terras devolutas – inviabilizando sua

³ Osório, Lúcia – Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850, 1996, pg. 69

ocupação, principalmente por imigrantes e ex-escravos – e o financiamento da imigração (financiamento ligado à estratégia Saquarema⁵ – que via nestes a melhor forma para operar a transição do trabalho compulsório para o livre de forma gradual e lenta, atendendo às necessidades de mão de obra agrícola).

Ao tentar resolver ao mesmo tempo as situações previamente concebidas (sesmarias e possessões), e conciliá-las a seus objetivos, volta-se a dois tempos: o passado e o futuro.

Dotou de efeitos jurídicos o primeiro, inserindo a legitimação de posses e revalidação de sesmarias. E também o segundo - extinguindo a possibilidade de aquisição de domínio de terras públicas com base na posse.

Assim, marcou formalmente o fim do chamado "regime de posses" no Brasil, ou seja, do sistema segundo o qual a aquisição de terra se dava por intermédio de uma posse baseada nos princípios de "morada habitual e cultura efetiva" (no povoamento e utilização produtiva do bem).

Extinguindo a posse, a Lei de Terras instituiu não somente uma esfera privada, mas um mercado de terras caracterizando-a enquanto mercadoria, cujo acesso se daria através do mercado, por compra e venda.

⁴ Osório, Lígia, op cit, pp 69

⁵ Para elucidar a questão da estratégia Saquarema veja Osório, Lígia, op cit., cap. VII.

Rolnik (1999:23) analisa que *“Foram duas as implicações imediatas da mudança: a absolutização da propriedade (...) e sua monetarização”*.

A Lei de Terras desvincula a propriedade do uso e “marca a possibilidade jurídica e institucional de ocorrência de negócios com terras”⁶. Concilia-se com o passado para instituir uma nova ordem, diversa.

A mudança legal se torna marcante porque deu à terra a capacidade de substituir o que representava o escravo – “como mercadoria e capital imobilizado”. Por outro lado, daria também ao Estado a capacidade de financiar a importação de migrantes a partir da renda obtida com sua venda⁷.

Para tanto, tornava necessária a demarcação das terras particulares e, por exclusão, seriam estabelecidas as terras devolutas – pertencentes ao Estado.

Como houve a recusa da demarcação e registro por parte dos particulares, o resultado foi que o Estado não conseguiu ter em conta as terras de sua propriedade, apesar da regulamentação vir em 1854, quando encerraria o prazo dos particulares para a demarcação.

Ademais, os anos subseqüentes à Lei foram marcados de anistias legais aos particulares tanto no que diz respeito às revalidações de sesmarias como com alargamento de prazos para validação e demarcação das posses.

⁶ Reydon & Plata - pp. 34

⁷ Osório, Lígia, op cit, p.124

Portanto, o próprio expediente do Estado indo contra a letra legal, configurava a legitimação da ocupação uma prática comum – inviabilizando a possibilidade de cadastro e ficando indefinidas as áreas devolutas.

Simultaneamente começam a se desenvolver os processos de grilagem, a profissionalização das manobras jurídico-burocráticas para apropriação fundiária, que irão se alastrar a partir do sistema de registro (Paroquial) inaugurado nessa época.

Como bem analisa Holston (1993:83):

“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”

Quando o sistema de registro passa para a esfera privada dos cartórios, é que se nota a disseminação das fraudes. A institucionalização do controle privado sobre as informações do mercado de terras dotou o sistema cartorário de um poder inédito, ao qual os outros agentes terão de se sujeitar até os dias atuais.

O que se nota é que estes agentes cartorários foram coniventes, quando não os próprios protagonistas das falsificações de posses de terras, garantindo o monopólio das informações, tornando-se a grande “caixa-preta” do processo de formalização da apropriação territorial, a partir do Código Civil de 1916.

Até hoje essas instituições persistem apesar das muitas avaliações negativas da atuação como cúmplice das muitas ilicitudes, corroborando para tornar a titulação um feixe de complicações burocráticas. Um “sistema privado, labiríntico e corrupto”⁸.

Com a República e a federalização, as regras do acesso à terra vão, na prática, parar nas mãos das oligarquias, que baixam legislações contemplando condições mais benéficas de legitimação de posse do que aquelas da Lei de Terras, resultando numa sobrevida do princípio da ocupação como forma de adquirir o domínio.

Ainda como legado que tem continuidade através das políticas, encontram-se os benefícios ligados à posse da terra – mormente no caso rural – sendo os mais comuns assinalados por Reidon “(...) *pagamento de baixos impostos rurais; acesso a subsídios governamentais; possibilidade de redução do imposto sobre renda; compras de terras como forma de regularizar ganhos duvidosos*”⁹.

O Código Civil de 1916 vem coroar o imbróglio jurídico obstaculizando a capacidade do Estado de regular o mercado ao abrir a possibilidade do usucapião de terras públicas e formalizar a relação propriedade/posse. Reforça a função dos cartórios no processo de titulação, submetendo a legitimidade à legalidade.

“Significava entender que o Código Civil revogara a lei de 1850”¹⁰. De um lado estava a via jurídica de apropriação coroada pelo

⁸ HOLSTON, James Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil – In: Revista de Ciências Sociais, n°21 1993 - Pg.71

⁹ Reidon & Plata, op cit, pg 15

¹⁰ Osório, Lígia, op cit, pg.326

Código e de outro a via administrativa (legitimadora da ocupação) que continuou também sendo praticada.

A entrada do Código Civil, ao dar aos papéis a fundamentação da propriedade, exigiu da relação real e costumeira (a posse) a submissão a algo externo a ela, a propriedade.

Já no século XX, tanto as primeiras Constituições como o Estatuto da Terra (de 1964) abordaram o tema a partir do direito agrário, distinguindo situações de legitimação de posse, de um lado, e situações de aquisição por usucapião, de outro, na esteira da sistemática implementada a partir da Lei de Terras, inclusive por versar prioritariamente sobre a questão rural.

De fato o que se observa é que, a partir das primeiras décadas do século XX, as regras regionais e locais passaram a ser as grandes orientadoras dos mercados de terras urbanas, mesmo porque só a partir deste século é que as cidades se constituíram, ligadas ao desenvolvimento capitalista no Brasil.

Nova inflexão se observa nesse processo com o advento da Constituição de 1988 e seus desdobramentos, abrigando metas e princípios de mudança normativa e institucional que, embora venham sendo implementadas morosamente, podem lograr bons resultados no sentido da justiça social e regulação destes mercados, trazendo melhores perspectivas para redução dos usos especulativos.

Como vimos, a partir e através de uma “colcha de retalhos” onde coexistem a apropriação fundiária formal e informal, a nação vai adentrar o século XX. É nesse contexto que vão se desenvolver

também os mercados de terras urbanas, muito mais dinâmicos, porém marcados pela falta de transparência, processos especulativos e muitas incongruências, associadas ao tipo de inserção e ao padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil, algumas das quais pretendemos elucidar.

Fundamental para o entendimento da dinâmica destes mercados é o papel das normas e convenções locais (oficiais ou não), que formam expectativas e atuam direcionando sua valorização, além de determinar o padrão da apropriação do espaço nas cidades .

Desde esses tempos, portanto, é que se edifica a malha institucional que estrutura as relações socioeconômicas brasileiras, sobre o aleijão do sistema: a estrutura fundiária.

SÃO PAULO E A DUALIDADE LEGAL X EXTRALEGAL

Ao analisar São Paulo, nota-se uma dicotomia que perpassa todo o desenvolvimento e a explosão demográfica da cidade, que cresce como centro financeiro do café.

Com a cafeicultura paulista, a cidade de São Paulo prospera e adentra o século XX crescendo com notória intensidade, fruto de sua nova qualificação e da imigração estrangeira, onde vão se desenvolver muitas atividades industriais.

Desordenada e caótica, excludente e injusta como as grandes metrópoles da industrialização tardia e periférica, na cidade de São Paulo os mercados de terras adquirem caráter extremamente dinâmico apesar disso, através dos conflitos e pactos territoriais.

Rolnik¹¹ mostra como os códigos de Posturas Municipais e leis subseqüentes redefinem o espaço. Na falta de controle eficaz exposta no item anterior, estes códigos e leis municipais de detalhamentos urbanísticos garantem outra forma de captação de rendimentos, criados forçosa ou artificialmente.

Como adverte Rolnik (1999:47):

“a constituição de um mercado imobiliário dual, no qual os pobres estavam alocados na periferia, começou com a proibição de instalar cortiços na zona central definida pelas posturas de 1886 e reiterada pelo código sanitário de 1894. (...) a lei 498, de 1900, isentou de impostos municipais os proprietários que construíssem vilas

¹¹ ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação política urbana e territórios na cidade de São Paulo, Studio Nobel/Fapesp, 2ª ed., 1999. p. 47

operárias (..) fora do perímetro urbano, delimitado por esta lei”

Ao longo da história da cidade esses dispositivos legais vão se modificando, definindo territórios dentro e fora da legalidade, onde as regras débeis de apropriação fundiária concorrem com os dispositivos locais para criar a seletividade do espaço público, gerando mercados de terras, de extrema restrição legal nos bairros de elite e permissividade nas zonas periféricas e rurais.

A dualidade da cidade real, segundo Raquel Rolnik, seria a resultante da relação entre o modelo contido na lei e o funcionamento do mercado imobiliário.

Têm-se áreas longínquas (notadamente suburbanas e rurais) onde o Estado não reconhece oficialmente sua responsabilidade, mas pratica tolerância em relação a esse território, de modo a acomodar a pressão por moradia.

Em contraposição há espaços de alta renda, estritamente regulados onde impera o caráter exclusivo e diferenciado, áreas de alta qualidade de vida onde moram as classes de alto poder aquisitivo.

O capital imobiliário vai se aproveitar das duas formas de expansão da cidade ambas de seu interesse, de onde se obtém altos ganhos especulativos – embora de origens distintas.

Na clandestina – de retorno seguro numa área de interesse de imigrantes – pode-se escapar da lei por não ser reconhecida pelo poder público, permitindo-se criar áreas de elevada densidade e intensidade ocupacional.

E na exclusiva – onde a suntuosidade e os privilégios de infraestrutura da elite se colocavam – se desenvolvem áreas protegidas, altamente restritas para os privilegiados.

Ou seja, tanto a permissividade como a restrição irão operar, ao longo da história da cidade, como um importante indexador dos mercados – valorizando alguns espaços pela restrição e outros pela omissão – que se apresenta também na forma da hierarquização destes mercados.

Na constituição dos mercados suburbanos encontra-se a abertura de oportunidades imobiliárias às indústrias – que montavam vilas operárias a seu redor – e a pequenos investidores, que construíam pequenas casas e cômodos de aluguel.

Nas palavras da autora:

“Embora os dois exemplos citados não configurassem a situação mais corriqueira podemos considerar uma de suas características – o fato de o proprietário/empreendedor residir no interior do próprio empreendimento – uma espécie de regra geral das relações entre proprietários e inquilinos nos subúrbios populares”¹²

Assim:

“Famílias também sublocavam cômodos (...)a fim de complementar sua renda, de tal forma que uma rede complexa de senhorios e inquilinos (...) constituía um mercado de alta densidade que foi gerador, ao longo do

¹² Rolnik, op cit, p. 118

*tempo, de um processo de valorização quiçá mais rápido e intenso do que as áreas de alta renda (...)*¹³

Vemos que desde o início dos tempos da formação da capital paulista há agentes que se aproveitam dos espaços deixados pela lei, criando um caldo de cultura para a disseminação das irregularidades, que classificaremos em nosso terceiro capítulo.

Desenvolve-se, então, um tipo de crescimento centrifugador das massas e preservador do espaço da elite que irá perseverar até os dias de hoje. Assim, o poder público perde o controle sobre a cidade real, que se expandia intensamente ao mesmo tempo em que se adensava exponencialmente .

Em princípios da década de 1930, já como resultado do avanço do processo de industrialização, verifica-se que os números da informalidade superam os formais, ou seja, "Àquela altura o barril de pólvora já havia explodido"¹⁴.

Embora constatado o problema, uma solução que requeria uma ruptura do padrão de apropriação da propriedade e do próprio crescimento urbano não foi desempenhada de fato.

Ao invés disso, a política urbana voltou-se a consentir as práticas especulativas e mesmo a tolerar a prática de irregulares – situação verificada também atualmente.

¹³ idem, p. 118

¹⁴ Rolnik, op cit, pg. 149

A captação de rendimentos dos empreendimentos imobiliários variava principalmente em função da infra-estrutura disponível e redes de serviço público, cujos critérios de provimento eram um tanto sombrios, ademais ligados à lógica especulativa.

Permeado por uma rede de relações políticas, esse provimento era, de fato, discricionário. Assim foi com a Light – cujas atividades de provimento de serviços valorizavam terras próprias e de seus “associados”. Outros casos também ilustram como isso estava ligado a interesses particulares, um exemplo é o da City of São Paulo – analisada em Rolnik¹⁵.

A concretização de São Paulo enquanto metrópole industrial após a 2ª Guerra, só faz reproduzir essa situação, que torna-se de fato notória a partir dos anos 1940, com um *boom* imobiliário.

Quando se inicia o aprofundamento do processo de industrialização no país, e com as transformações socioeconômicas e demográficas decorrentes, o nível de concentração urbana e precariedade habitacional já notável, irá se acentuar, resultado do processo de desenvolvimento¹⁶ (SANTOS:1994).

Ao crescimento acelerado das periferias pobres e à presença de áreas centrais abandonadas pelas elites, se contrapõem zonas de crescimento exclusivo das classes dominantes, que conformam metrópoles divididas entre a cidade formal, alvo de todos os

¹⁵ para ver o envolvimento político com o mercado de terras ver: Rolnik, Rachel – A cidade e a lei pg. 130

¹⁶ SANTOS, Anselmo L. A crise habitacional no contexto do desenvolvimento excludente brasileiro, mimeo, 1994, Unicamp

investimentos imobiliários e da ação e investimentos do poder público, e a informal, esquecida por ambos.¹⁷

A disseminação das autoconstruções pelos “esquecidos” vai se mostrar logo no alvorecer das primeiras favelas na periferia da cidade – onde estes irão se instalar com condições bastante precárias.

As políticas habitacionais como a criação do BNH – Banco Nacional de Habitação – em meados dos 60, longe de resolver o problema das notáveis carestias habitacionais, proveram financiamento muito mais às camadas médias do que às de menor renda – revalidando as regras de mercado como definidoras das condições de acesso.

Como avalia MOREIRA (2002:3), no caso do BNH:

“o desempenho social foi muito fraco. Apenas 33,6% das unidades habitacionais foram destinadas aos setores populares, sendo que a população com rendimento entre 1 e 3 salários mínimos foi contemplada com menos de 6% dos totais de unidades habitacionais”¹⁸

Assim, as políticas públicas, ao corroborar com o processo excludente e a lógica financeira dos investimentos, dificultaram o acesso da população de baixa renda a moradias adequadas, à infraestrutura urbana e a formas regulares e legais de ocupação do solo urbano¹⁹.

¹⁷ para esclarecimentos ver Maricato, 1996.

¹⁸ MOREIRA, Tomás (2002) “A política habitacional e fundiária no Brasil” In: Seminário: TERRA URBANA PARA POLÍTICAS SOCIAIS: AQUISIÇÃO E DESAPROPRIAÇÃO, LabHab e Lincoln Institute, São Paulo pg.3

¹⁹ SANTOS, op cit, p. 202.

Ao chamado “milagre brasileiro”, etapa de elevado dinamismo e crescimento, não correspondeu uma atitude de Estado no sentido de democratizar o acesso ao solo, mormente no caso urbano.

Santos (1994:204) mostra as transformações do período de dinamismo:

“(...) foram acompanhadas pela formação de um enorme estoque de população pobre, da expansão exagerada e descontrolada das metrópoles. Cidades visivelmente marcadas por diferentes tipos de moradias precárias como as favelas, cortiços, mocambos, alagados, e por periferias desatendidas em diversos tipos de infraestrutura urbana e serviços públicos (...)”

Problema que vai se agravar a partir dos anos 80, com o recrudesimento do processo inflacionário e concentrador de renda que corroborou com outros fatores para o aumento do número de famílias em favelas, alguns deles indicados no Plano de Bacia do Alto Tietê²⁰:

“No quadro nacional, destaca-se a redução dos salários reais; a não priorização de políticas sociais, incluídas as relativas à população de baixa renda (...).”

“Na RMSP, a reversão das atividades industriais do Município de São Paulo, interferindo diretamente no nível de oferta de empregos”

²⁰ CBH-AT - Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - **Plano de Bacia do Alto Tietê** - FUSP/CBH-AT, 2001. p. 14

Da redução do poder aquisitivo e da crise fiscal do Estado, restou o extraordinário déficit habitacional, que se mostra patente nos crescentes aumentos de populações em condições precárias.

A ausência de políticas se manifesta também na ausência ou insuficiência de dados que permitam uma avaliação fina de processos internos de migração, prejudicando ainda mais o já incipiente controle da expansão das cidades.

A “década perdida” também marca o início da adoção pelo poder público do reconhecimento das favelas e dos loteamentos irregulares e clandestinos, cujas populações aí alojadas já demandavam soluções há tempo – vide a proliferação dos grupos de “sem-teto”.

Porém, se o reconhecimento não proporcionou soluções efetivas, ao contrário reduziu as incertezas quanto à manutenção dos moradores em suas ocupações, resultando na redução das barreiras para novas ocupações, possibilitando o acelerado crescimento de loteamentos irregulares das favelas e com ele a expansão das relações mercantis nesses espaços.

Os dados das favelas no Município de São Paulo, entre 1987 e 1993 (retirados do Plano de Bacia do Comitê do Alto Tietê²¹), ilustram bem este processo:

AR	Administrações Regionais (AR)	1987			1993		
		População em favela	População Total	%	População em favela	População Total	%
20	Butantã	54363	333653	16,3	141817	381198	37,2
19	Campo Limpo	179066	676845	26,5	340487	826819	41,2
18	Capela do Socorro	90774	404874	22,4	216025	497714	43,4
17	Freguesia do Ô	66509	646831	10,3	306862	670911	45,7
16	Ipiranga	40742	412321	9,9	61057	425164	14,4
15	Itaquera	32753	552871	5,9	64047	836982	7,7
14	Lapa	21761	304271	7,2	58325	289370	20,2
13	Vila Maria	18168	348268	5,2	64713	333281	19,4
11	Moóca	11507	601739	1,9	30778	564590	5,5
10	São Miguel Paulista	63035	640810	9,8	133338	734003	18,2
9	Penha	13870	570850	2,4	29859	576634	5,2
8	Pinheiros	3686	298107	1,2	6709	277261	2,4
7	Pirituba-Jaraguá	24618	287786	8,6	133459	328836	40,6
6	Perus	3133	51474	6,1	4568	62263	7,3
5	Santo Amaro	84883	594884	14,3	110171	606410	18,2
4	Sé	309	540447	0,1	646	495736	0,1
3	São Mateus	19013	268307	7,1	49006	315140	15,6
2	Santana	20027	547614	3,7	55452	569359	9,7
12	Vila Mariana	25181	549488	4,6	43576	546673	8,0
1	Vila Prudente	42054	497287	8,5	50999	533699	9,6
Município de São Paulo		815452	9128727	8,9	1901894	9872043	19,3

Fonte : FSEADE, cf. pesquisa SEHAB; FIPE; SEMPLA. (AR: divisão administrativa de 1992)

Se de um lado a política fundiária praticamente inexistiu, a política habitacional irrisória, insuficiente e de certa forma seletiva aliada à implementação de estruturas viárias operadas pela lógica privada, levou às áreas de proteção de mananciais as populações em situações mais precárias.

É patente, como mostra a figura 1, que apesar da pretensão de proteger as áreas de mananciais por leis desde os anos 70 (objeto do próximo item) não se conseguiu evitar que a mancha urbana tomasse avanço sobre estas.

²¹ CBH-AT, op cit, p.13

A primeira imagem, tomada em 1976 mostra em azul a mancha urbana.



Fonte INPE

Em 1999, data da segunda imagem.



Fonte PMSP

Figura 1 (imagens de satélite da RMSP)

Para o entendimento do processo de ocupação nestas áreas que ora se mostram de preocupação ambiental, torna-se necessária uma consideração sobre as leis que regeram o uso e ocupação do solo das mesmas: as leis de proteção ambiental, objeto do próximo capítulo.

Vimos como as regras de acesso à terra vão adquirindo facetas diferentes ao longo do século, de forma que os especuladores vão ganhando espaço com ou sem a figura da lei. E estas facilitam a prática especulativa, sem tornar mais transparente o acesso à ela.

A ineficácia da regulação conduzida através do tempo vai minando progressivamente a capacidade do Estado de promover políticas públicas resolutas no sentido de democratizar o acesso à terra.

Isso se desenvolve num processo histórico no qual a elite se consolida e deixa sua marca, caracterizada pelo uso de seu poder sobre a máquina de Estado, pela criação de complexidades jurídico-burocráticas, pela atuação no mercado imobiliário a fim de criar mecanismos que permitem a especulação com esse ativo dentro da lei ou em suas brechas.

Nesse processo as populações excluídas acham meios de se estabelecer, embora em condições com alto grau de precariedade, criando também mercados informais que desenvolveram lógicas próprias e distintas daqueles.

Essas características tecem mercados de terras urbanas bastante característicos, cujas composições tem similaridades em muitas das metrópoles periféricas, onde são produzidas e reproduzidas ordens mancadas – recriando usurpações territoriais – resultantes do padrão e da ordem capitalista colocada.

Pactos territoriais irão estabelecer a proliferação de irregularidades urbanas, dentre as quais observaremos sua reprodução nas áreas de mananciais da metrópole paulista.

Nas palavras de Rolnik (1999:183/4):

“Ao longo do tempo e diante dos vários agenciamentos espaciais e maneiras de inserção na cidade, as formas de moradia e bairros definidas pela ordem jurídica como irregulares teceram formas de legitimação, resultado das negociações entre os atores envolvidos no processo de construção das “regras do jogo” locais. Esta espécie de acordo coletivo estabelecido entre as partes foi sendo adotada tanto pelos moradores/ocupantes como pelos funcionários e políticos encarregados da aplicação da norma aos assentamentos irregulares. Passaram a funcionar como “direito” local, inscrito nas relações econômicas, sociais e políticas (...). Dessa forma

estabeleceram-se pactos territoriais paralelos à própria ordem jurídico-normativa oficial sem, no entanto, parar de dialogar com ela”

Capitulo 2 - Dinâmica e ocupação do solo e a proteção dos mananciais

A Região Metropolitana de São Paulo supre suas necessidades de água potável recorrendo a seus próprios recursos hídricos e importando água de bacias vizinhas, dada a incapacidade de atender toda demanda.

O processo de expansão periférica, cuja dinâmica procuramos esclarecer no capítulo anterior, vai agravar a ameaça destes recursos à medida que acarreta poluição, geração de lixo, remoção de cobertura vegetal, impermeabilização do solo, e alteração dos corpos d'água quer por assoreamento, quer por poluição difusa*.

A intensificação do processo resultou em um grau de impacto sobre os mananciais cuja solução requer colaboração e cooperação de todos entes sociais, para ações que constituam efetiva política ambiental, de cuja eficácia depende o continuar das próprias cidades.

Como o delinear dessa política começa apenas com leis, estas deverão ser objeto de análise. Por varias razões tornou-se reconhecida e consensual a falência da antiga LPM (lei de proteção aos mananciais). Dentre os fatos que conduziram à sua reformulação pela LRPM, em 1997, estão a renovação do arcabouço legal e institucional (principalmente na lei 7.663/91).

Neste capítulo, as deficiências e a reformulação das leis serão analisadas. Pretendemos também descrever algumas mudanças jurídico-institucionais que colaboraram para a mudança daquelas, mostrando como alteraram o arcabouço da política ambiental e dar nossa contribuição para o entendimento da dinâmica dos mercados de terras nessas áreas.

AS LEIS DE PROTEÇÃO AOS MANANCIAIS

A combinação do quadro de usos múltiplos (energia, diluição de esgotos, abastecimento, irrigação) com a crescente expansão urbana na direção dos mananciais acabou por determinar a política de proteção destes na Região Metropolitana de São Paulo, inaugurada em 1975.

Pelas leis brasileiras os Estados não decidem sobre a destinação dos recursos hídricos, isto é competência privativa da União (Constituição Federal art 21). Contudo, têm competência para legislar sobre sua proteção e mais recentemente sobre proteção de meio ambiente (idem, art 24).

Por sua vez, por ser a legislação de uso e ocupação do solo uma competência tipicamente municipal, o modelo de gestão das áreas de proteção dado a partir de normas estaduais em virtude do problema ser metropolitano, associou as restrições ambientais à manutenção da posse privada, com a tática de evitar a desapropriação de terras, de forma a reduzir os custos da preservação.

Como se pode notar, há um problema na atribuição de competências. Assim, a União trata do uso do recurso hídrico, o Estado, de sua proteção – a qual deve contar com a competência municipal para disciplinar o uso e ocupação do solo, uma vez que esta influencia na complexa tarefa da preservação.

Como advertiu o Plano de Bacia do Alto Tietê:

“O problema dos mananciais reside principalmente no fato de a proteção dessas áreas não ser atribuição do

sistema gestor de recursos hídricos, mas sim dos municípios que pertencem à respectiva bacia produtora.”
(CBH-AT:2001,viii)

As leis estaduais 898/75, 1172/76, 2177/77, 3286/82 e 3286/82, regulamentadas pelos decretos estaduais 9717/77, 12219/78 e 15037/80, e dispositivos da Constituição Estadual de 1989 concretizam a política de proteção aos mananciais metropolitanos de São Paulo.

A lei **898/75** (a chamada LPM) identifica os recursos hídricos protegidos e define o controle sobre "projetos de arruamentos, loteamentos, edificações e obras, bem como a prática de atividades agropecuárias, comerciais, industriais e recreativas" (artigo 3º), nas bacias de drenagem dos mananciais protegidos.

Com isso, 54% do território da RMSP tornou-se APM. No caso do Município de São Paulo, a cidade tem 36 % de seu território dentro dessas áreas.

Já a lei **1172/76** (modificada pela leis 2177/79 e 3286/82) define algumas destas restrições ao delimitar a área de proteção dos mananciais em categorias restritivas. Seriam áreas de maior restrição as áreas de primeira categoria; áreas de menor restrição - áreas de segunda categoria, estas subdivididas em graus de restrição (ou classes) "A", "B" e "C".

Para cada uma dessas áreas de restrição a lei estabelecia diferentes normas relativas ao uso, à ocupação, à impermeabilização, ao parcelamento, ao arruamento, ao desmatamento, e à coleta, ao transporte e ao destino de esgotos e resíduos sólidos.

Este arcabouço legal que nasce como uma política inovadora por parte do Estado, pode ser caracterizado como uma política de Comando e Controle, bastante proibitiva, do ponto de vista do uso e

ocupação do solo através de instrumentos como zoneamentos, padrões ambientais, licenciamento e fiscalização.²²

Não havia forma nem aparelhamento público capaz de realizar as tarefas de evitar o processo de ocupação e adensamento, além de estabelecer e determinar padrões de uso, controlando tudo isso. Ademais somente a partir de 1977 (com os decretos **9714/77** e **12.219/78**) se definiram os agentes estaduais que cuidam destas normas e suas respectivas atribuições, autorizando convênios com os municípios para sua atividade. São eles:

- Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano
- Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo – EMPLASA
- CETESB – Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e Defesa do Meio Ambiente.
- Secretaria do Meio Ambiente

Inserida num contexto de descontrole da apropriação fundiária por parte do poder público, a eficácia dos instrumentos legais dependeria de ampla capacidade e cooperação institucional – principalmente no tocante à fiscalização.

A exacerbada rigidez dos instrumentos, criando acentuadas restrições de uso e ocupação, desincentivou atividades em vários espaços, pois trazia a restrição de forma coercitiva, sem prever qualquer tipo de indução de ocupações e atividades compatíveis com sua adequação à proteção.

²² REYDON *et alli*, p. 1, onde se faz uma revisão e avaliação dos instrumentos propostos e seus problemas.

Vale advertir sobre o debate que se faz na questão da apropriação dos benefícios da preservação ambiental: estes são difusos, ou seja, não são apropriados apenas localmente, mas por todos consumidores de água. Apesar disso, quem arcaria com os ônus da preservação eram os municípios ou proprietários de terras das respectivas áreas.

Dessa forma, não houve uma condução bem arquitetada do ponto de vista de motivar e induzir a preservação, ou seja, não houve compensação adequada para os proprietários (públicos ou privados) nas áreas de restrição.

Isto reduziu as possibilidades de aproveitamento das propriedades urbanizáveis e urbanizadas, desvalorizando as terras, tolhendo, assim expectativas de lucro imobiliário. Fato esse que, aliado à falta de fiscalização, a usual permissividade de apossamentos e a ausência de políticas sociais (habitacionais, equipamentos e serviços públicos ...) deixou de povoar o local com atividades regulares e ajustadas ao objetivo da lei.

Assim, abriu o espaço à ocupação dessa área pela população mais pobre, cuja instalação torna-se predatória para os mananciais por vários motivos.

Dentre eles, por serem territórios de baixa qualificação urbana (pela carência de serviços urbanos). Pelas dimensões reduzidas dos lotes e sua densidade e intensidade de uso – para que se tornem acessíveis à população de baixa renda. E pela impossibilidade dessa população auto-financiar as condições de preservação do ambiente – característica de sua própria condição social.

Como assinala Reydon (et alli), ao analisar o problema:

“(...) a área de proteção dos mananciais já se encontrava preparada para a urbanização antes mesmo da elaboração da LPM. Um conjunto de fatores, como a industrialização, a periferação e a expansão da malha urbana metropolitana para as regiões Sul/Sudeste, já determinavam o crescimento da cidade em direção, principalmente, aos mananciais do Guarapiranga e da Billings. Argumenta-se que o próprio setor público foi responsável pela expansão urbana para o vetor sul da RMSP, seja na construção das rodovias de Parelheiros, Teotônio Vilela, como também na construção de conjuntos habitacionais na região²³ e, posteriormente, na instalação de infra-estrutura de luz e água em loteamentos irregulares.”

O processo que ocorria antes de 1975 naquelas bacias se intensificou principalmente na forma de favelas e assentamentos irregulares e clandestinos, levando um grande contingente populacional para dentro destas áreas, ocasionando:

- Maior comprometimento da qualidade e quantidade das águas para abastecimento, principalmente da Billings e Guarapiranga;
- Eutroficação²⁴, assoreamento e contaminação por coliformes e metais pesados;

²³ Reydon apud Uemura - A COHAB construiu em 1975 o Conjunto Habitacional Boroé, com 1190 unidades habitacionais, e o Bororé II em 1975, com 178 unidades em plena discussão da LPM.

²⁴ **Eutroficação** – aumento excessivo de nutrientes na água, que provoca crescimento exagerado de certos organismos – comumente algas – cuja decomposição causa esgotamento do oxigênio dissolvido e asfixia peixes e outros seres. Pode ser natural ou provocada por efluentes urbanos, industriais, agrícolas. Cf. dicionário Aurélio).

- Aumento dos custos de tratamento e possível inviabilização do uso da água de alguns reservatórios para abastecimento.

Não se rompeu com o avanço da mancha urbana sobre a área e muito menos houve contribuição para alterar o padrão de crescimento urbano, reiterando a atitude pública omissa que vimos em nosso primeiro capítulo.

A proposta que pretendia desonerar o Estado da responsabilidade e dos custos da preservação, acabou por fracassar e incrementar a problemática, consolidando usos e ocupação notadamente incompatíveis e agora ainda mais onerosos aos cofres públicos.

A análise da falência da LPM, conduziu a sua reformulação através da nova LRPM, que tem a intenção de corrigir as muitas deficiências da antiga, adequando-se não só às conseqüências e falhas daquela, mas às mudanças institucionais decorrentes das legislações estadual e federal sobre recursos hídricos e necessárias para a intervenção efetiva.

TRANSIÇÃO E (DES)CONTINUIDADE ?

A transição para a nova Lei de proteção aos Mananciais foi operada contando com mudanças que estabeleceram algumas inovações sobre o tema para as áreas e instituições que nelas atuam.

O processo de aperfeiçoamento do arcabouço jurídico-institucional para a política ambiental que se inicia com a nova Constituição do Estado de São Paulo (1989) – a qual proíbe o lançamento de esgotos em corpos de água, sem o devido tratamento (artigo 208); e dá prazo para o bloqueio do bombeamento das águas poluídas dos rios Pinheiros e Tietê para a represa Billings – toma corpo com a legislação subsequente.

A Lei Estadual 7.663/91, assim, é criada para estabelecer as diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais do estado de São Paulo.

Dentre seus princípios, a bacia hidrográfica figuraria como unidade de planejamento e gerenciamento, que deveria ser feito de modo descentralizado, participativo e integrado. Assim, estabeleceu as normas de orientação da Política Estadual de Recursos Hídricos, criou o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CRH) e os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH), instituiu a cobrança pelo uso da água (reconhecendo-a como um bem público de valor econômico), e finalmente constituiu o Plano e Fundo Estadual de Recursos Hídricos (PERH e FEHIDRO).

A nova lei estadual denota o reconhecimento de múltiplos usos e interesses ligados à questão da água, cujas soluções pretendem-se negociadas – por isso a criação de comitês e conselhos que contem

com a participação da sociedade civil – e tratadas por políticas congregadas, e não setoriais como até então se fazia.²⁵

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), alterando a base institucional dentro dos mesmos princípios acima citados.

O processo de revisão da antiga Lei de Proteção de Mananciais, foi conduzido considerando-se os princípios da lei de recursos hídricos e a necessidade de adequação da legislação com a situação real da área. Assim, após anos de estudos e discussões públicas, a lei que dispõe sobre a Nova Política de Proteção aos Mananciais no Estado de São Paulo é aprovada pela Assembléia Legislativa em 1997.

A Lei estadual No 9.866/97 estabeleceu diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do estado de São Paulo, aperfeiçoando instrumentos de gestão e planejamento, articulando e envolvendo os setores públicos e diversas instituições governamentais, tanto na recuperação, controle e na fiscalização dos padrões ambientais de uso e ocupação do solo, como também na destinação de suporte financeiro.

Embora indutora de usos compatíveis, reconhecendo a realidade dos processos de ocupação mais recentes, não nega a antiga lei (LPM), mas reafirma o padrão de políticas coercitivas de Comando e Controle, tentando corrigir as deficiências, entre estas:

“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

²⁵ Bastiaan et alli, op cit, p. 10

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 no licenciamento, como nas demais funções exercidas pelos demais órgãos públicos; a falta de mecanismos para tratar dos conflitos entre os setores de recursos hídricos e os demais setores existentes”²⁶

A atual lei (LRPM) dá melhores condições aos agentes públicos para a aplicação da lei, dentre os quais destacam-se:

- 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 da Atividades degradadoras do meio ambiente, capazes de afetar os mananciais;
- VI) Sistema de Informações (SIGRH)
- VII) penalidades por infrações às disposições desta lei e das leis específicas de cada APRM.

Apesar de estabelecer novos instrumentos a lei somente norteia a implantação do sistema, cabendo a leis específicas criar os limites das Áreas de Recuperação e Proteção dos Mananciais (APRM), bem

²⁶ idem, p.10

como as normas ambientais e urbanísticas de interesse regional para a proteção e recuperação dos mananciais.

A atual lei se pretende mais flexível, colocando parâmetros, porém permanece dependendo da incorporação desta na esfera municipal – mais propensa aos interesses aí conjugados.

Ao não romper o padrão coercitivo, parece ignorar as limitações do instrumental mormente coercitivo. Revela também a continuidade de uma concepção legalista, que pretende-se reguladora de atividades dos agentes, dos proprietários e ocupantes das áreas de proteção dos mananciais.

Dentre as limitações do poder de polícia, estão a necessidade de fiscalização intensa e permanente, sempre sujeita à corrupção; a constatação tardia das situações irregulares; a ineficácia no bloqueio de procedimentos irregulares; a morosidade de procedimentos judiciais que obrigam os infratores a reparar danos ao meio ambiente e mesmo interrompê-los.

Ligada a essa concepção legalista, a idéia de se controlar os agentes a partir de normas, posturas e padrões, revela a continuidade da omissão do poder público quanto aos acordos tácitos entre os produtores de loteamentos irregulares e clandestinos, agentes públicos responsáveis pela sua fiscalização, e compradores dos lotes, de não denunciá-las, na expectativa de sua futura anistia.

Se omite também à prática da população mais pobre na produção de suas edificações (se é que podemos assim chamar), as quais são anistiadas (seja para reduzir a pressão sobre moradia, seja como moeda de troca política) com o reconhecimento da ilegalidade, porém continuam desatendidas nos seus direitos mais fundamentais – o que catalisa sua capacidade .

Bastiaan et alii valida nossa observação ao constatar que:

“O incentivo para os agentes econômicos, principalmente os proprietários de terras em áreas protegidas pela atual lei dos mananciais, para a compatibilização às ações de preservação dos mananciais com o desenvolvimento socioeconômico, que é um dos objetivos da Lei n.º 9.866/97 (artigo 02 inciso II) , não foi articulado nesta legislação.”²⁷

A atual lei (LRPM) manteve a política coercitiva como base, a qual exige grande capacidade institucional, capaz de empreender tarefas complexas, como a emissão de licenças (de acordo com os padrões exigidos), a fiscalização, o monitoramento, a emissão de multas, determinação de impactos ambientais.

Alem disso, aponta caminhos distintos para a solução do problema da adequada apropriação de custos e benefícios da gestão do parcelamento, uso e ocupação do solo, prevendo compensações aos municípios mais afetados por restrições ambientais (há municípios cuja área se insere na totalidade em áreas de mananciais), embora não antecipe maneiras ou fontes de recursos para tal.

Desse modo, se por um lado a nova lei abrange novos procedimentos e está mais afim com a consecução de seus objetivos, por outro não estabelece a articulação das instituições governamentais para implantar uma efetiva política de desenvolvimento socioeconômico, ao mesmo tempo em que exige muito mais do aparelho de Estado para sua alcançar resultados.

²⁷ idem, p. 14

Conforme o Plano de Bacia do Alto Tietê:

“Os vinte e cinco anos de legislação restritiva, combinada com a ausência de políticas pró-ativas orientadas para o incentivo a usos do solo sustentáveis, resultaram no virtual esvaziamento de um setor imobiliário responsável, restando em atividade, como único interlocutor do proprietário de terras, o loteador clandestino.” CBH-AT (2001:204/5)

Acreditamos que, para o ajustamento de um novo padrão de uso e ocupação da área, seria fundamental combinar políticas coercitivas (de Comando e Controle) com políticas indutivas e de incentivo (os chamados Instrumentos Econômicos), facilitando a superação da falta de flexibilidade das primeiras.

Para que se constituam atividades compatíveis com a preservação, seria necessário não só coibir certas atividades, mas induzir, privilegiar e incentivar comportamentos adequados, para a subordinação às normas e estabelecimento de um novo padrão de desenvolvimento do uso e ocupação do solo nestas áreas.

Atividades como a agricultura peri-urbana representariam um importante obstáculo às invasões das áreas de mananciais por favelas e loteamentos ilegais, além de fator gerador de empregos e renda – fundamentais em se tratando uma área com as características socioeconômicas como esta.

CAPITULO 3 - AS IRREGULARIDADES: UMA PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO

Uma das grandes questões ao se estudar a produção do espaço urbano são as várias irregularidades, informalidades, ilegalidades atreladas ao uso e ocupação do solo.

Os muitos tipos de irregularidade e ilegalidade urbana convivem e desenvolvem seus mercados, cujas regras não dependem necessariamente da ordem jurídica ou formal, mas estão à seu modo inseridas na hierarquia dos preços praticados no mercado imobiliário da cidade.²⁸

Vários autores (Holston, Rolnik ...) e várias instituições (SEHAB, IBGE ...) têm diferentes meios e, principalmente definições para tratar essa questão. Isso implica necessariamente uma classificação, ou uma tipologia, que permita a análise dos dados, levando-se em contas as diferenças entre as formas encontradas, cujas distinções levam à adoção de medidas para a solução bastante distintas.

Como constata Rolnik:

“(...) a condição de irregularidade não se refere a uma configuração espacial, mas a múltiplas. Desse modo, não se pode falar em irregularidade como se fosse um atributo intrínseco de um espaço urbano, como é sua topografia ou a composição de seu solo.”

Colocá-las no mesmo “pacote”, cujas características se associam à negativa do definido como regular ou legal – de modo análogo à definição, por exclusão, das terras pertencentes ao Estado presentes na Lei de Terras – faz com que se distorça uma boa definição quanto às manifestações que assumem.

Não trataremos das condições de adequação da moradia enquanto direito reconhecido pelas leis. Nosso intento é propor uma

²⁸ Rolnik, Raquel, op cit, p.182

classificação mais abrangente que as atuais, de modo a sugerir às estatísticas oficiais que abarquem os tipos possíveis, de modo a tornar a tarefa da administração pública mais factível, eficaz e resoluta – ao lidar com números “melhores” em mãos.

Até o presente, não se tem estatísticas oficiais sobre os diversos tipos de informalidade/irregularidade urbana, o que demonstra a dificuldade de acompanhamento e o quão tolerado foi o problema por tanto tempo. Mesmo nos mapas e regulamentações que se fez até os anos 1980, só aparecem as irregularidades de baixa renda como “subnormais” nas estatísticas e inexistindo dos mapas.

Esse fato coloca de um lado a falta de controle por parte da administração pública, e de outro a “vista grossa” que se fez até então de uma situação que a cada fase vai demandar investimentos crescentes por parte do Estado.

O espaço sempre marginalizado passa a requerer sua presença na cidade através dos movimentos dos sem-teto, e já no fim dos 80 é patente o reconhecimento oficial tanto da situação como da necessidade de tratar essa problemática.

Desse modo, descreveremos a seguir algumas tipologias e, por fim, serão mostrados alguns dados encontrados e a constatação da complexidade no trato destes.

Uma vez que não só pelas definições, mas pela prática se conformam as múltiplas transgressões, procuraremos elaborar categorias que facilitem as possibilidades analíticas.

É, sobretudo, necessário entender que os mercados informais se conjugam e sobrepõem, assim não há como fazer uma tipologia precisa, sem encontrar erros. Nossa intenção é abarcar mais tipos e

definir graus que auxiliem o exame da correlação que possa existir entre as tantas ilegalidades

Ademais a própria legislação e burocracia para esse tipo de atividade torna o processo por demais complexo, tornando-o quase ininteligível ao cidadão comum, com um sem-número de leis e códigos das diversas esferas públicas (federal, estadual e municipal), que dizem respeito às competências e possibilidades de atuação.

Nossa análise se inicia pela questão da propriedade da terra, uma vez que as normas como a regulação edilícia, urbanística, de parcelamento e uso, enfim as regras formais começam na comprovação formal da propriedade (no registro).

Conforme vimos até agora em nosso trabalho, principalmente no primeiro capítulo, o descontrole da apropriação territorial é característica significativa não só do processo de constituição do Estado Nacional, mas perpassa o processo de “modernização”, chegando aos nossos dias sem contar com uma solução definitiva.

Assim, os processos de grilagem que são fruto de diversos estudos, dentre os quais citamos o de Holston, não deixaram de constituir um meio de sobrelucro de diversos agentes que atuam nos mercados de terras e nos mercados imobiliários.

A presença do status fundiário torna-se imprescindível para estabelecer um caráter distinto a esta categoria de transgressão que geralmente contribui para a consecução das próximas categorias analisadas, mas será avaliada segundo sua mais grave infração.

Nesta categoria figuram principalmente as favelas (e ocupações) e grilagens.

A primeira sendo caracterizada por uma invasão coletiva de terra pública ou privada e a segunda, uma manobra profissional de documentos que freqüentemente iludem tanto as instituições regulamentadoras como os compradores dos lotes, terrenos, glebas.

Diferentemente das grilagens, as favelas e ocupações levadas a cabo por populações de baixa renda, por não estabelecerem relações jurídicas formais entre os ocupantes e os proprietários das áreas caracterizam-se pela falta de reconhecimento jurídico, o que leva à constante ameaça de expulsão.

Isso sem dizer da ausência de provimento de serviços urbanos, onde as habitações instaladas são muito precárias – do ponto de vista da salubridade – muitas vezes ocupando áreas de risco.

As artimanhas das grilagens, ao darem ares de legalidade através de todo tipo de fachada jurídica e burocrática baseada em documentos fraudados (às vezes conseguindo até seu registro), configuram um subtipo muito peculiar:

“(...) Assim, por toda parte do Brasil, e especialmente entre as melhores famílias, encontramos propriedades que, apesar de serem legalmente assentes, são , no fundo, usurpações legalizadas”.(Holston 1993: 71)

A partir da venda destes “grilos” pode-se notar que apesar desse tipo de posse não resultar de processos de ocupação, apresentará problemas de registro ou outros documentos. (Esse é um expediente comum na produção de loteamentos clandestinos também).

Status Fundiário	Ocupação	Invasão de terreno no todo ou parcialmente, público ou privado sem a figura jurídica da propriedade.
	Grilagem	Figura jurídica da propriedade com base em documentos fraudados, tendo sérios problemas de registro. Geralmente a base da produção de loteamentos clandestinos
	Legal	Legitimamente adquirido e registrado de acordo com as normas legais

Um tipo recorrente de irregularidade se dá quando do parcelamento de uma gleba em lotes, na finalidade de se realizar um loteamento. Dessa forma temos a figura do mercado (a compra e venda do lote) e o agente responsável – que nem sempre é “achado”: o loteador. Segundo a lei de parcelamentos em seu artigo 2 § 1º, considera-se:

“loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.”

Até 1979, havia possibilidade de conseguir o registro de sua propriedade junto ao Registro de Imóveis. A partir desse ano, com a promulgação da Lei federal 6.766/79, também conhecida como Lei Lehman, há exigência que o loteador elabore o projeto, o envie para aprovação na prefeitura e depois registre-o no Cartório de Imóveis (art. 18).

Para tanto, também devem constar no projeto as obras de infraestrutura do loteamento. Assim, a aprovação prévia do parcelamento pelos órgãos municipais se torna pré-requisito para seu registro futuro.

Ao tentar seguir o roteiro de aprovação para loteamentos da PMSP, a possibilidade de se perder em meio a tantas obrigações burocráticas é notável.

A maior benevolência e facilidade conferidas à legalização alimenta o uso deste recurso, criando um círculo vicioso. Além disso, nos casos “ilegalizáveis”, o poder de polícia não se exerce, o processo

fica parado e permanece nos órgãos de licenciamento e fiscalização sem qualquer solução.

Constata-se também que no caso dos loteadores clandestinos, muitas vezes não se consegue identificá-lo, obstruindo a capacidade coercitiva do órgão responsável.

Em termos concretos, a transgressão das normas de parcelamento se constata de três formas mais claras. As duas primeiras abaixo descritas irão configurar o loteamento irregular. A última – em muitos casos mais séria – caracteriza o loteamento clandestino:

- Quando os agentes responsáveis pelo parcelamento (empreendedor, loteador, incorporador ou órgãos públicos de produção habitacional) não levaram até o final o processo de aprovação deste junto aos órgãos públicos responsáveis;
- Quando estes agentes executam as obras em desacordo com o que foi aprovado (por exemplo, não construindo obras de urbanização do loteamento, como infra-estrutura);
- Finalmente, os casos em que o agente loteador sequer inicia o processo de aprovação do parcelamento – o que em geral revela a inexistência de projeto. Esses são os chamados loteamentos clandestinos. Nesses casos, os moradores não conseguem o título de propriedade, já que não houve aprovação, embora tenham às vezes como provar que pagaram por isso. Assim, muitas vezes frente ao judiciário conseguem ser reconhecidos como proprietários legítimos dos terrenos.

Loteamentos	Clandestinos	Inexistência de projeto apresentado à prefeitura. Isso, após 1979 impede o registro de qualquer lote
	Irregulares	Executado em desacordo com o projeto aprovado pela prefeitura, exemplo
		Etapas legais subseqüentes desatendidas
	Legais	Parcelamento de uma propriedade legal, atendidas as normas registrarias e de parcelamento.

Irregularidade quanto ao uso do solo

De maneira geral, utiliza-se a discriminação de usos do solo através do zoneamento, de forma a evitar convivências conflitantes pelo estabelecimento de áreas.

O zoneamento traz preceitos da gestão do espaço urbano, detalhando normas relativas às restrições. Estas, à medida que são excessivamente técnicas e detalhadas, ficam inacessíveis à maior parte da população.

Como constata o Instituto Polis, em uma de suas publicações²⁹:

“A determinação dos tipos de uso muitas vezes acontece em função de usos já consolidados, ou seja, a legislação apenas reconhece esses usos. Nesse caso, seu papel de direcionar a ocupação da cidade fica resumido à legitimação do espaço construído, independentemente da dinâmica, ainda que perversa e excludente, que tenha definido essa construção.”

Desse modo,

“O zoneamento tem impacto direto sobre o mercado imobiliário. A adoção de um zoneamento rígido leva à criação de monopólios fundiários para os usos: por exemplo, se só há um lugar para a instalação de estabelecimentos comerciais, essas áreas disponíveis serão automaticamente valorizadas.”

A extremada restrição pode não só inviabilizar alguns investimentos, mas impactar a execução de atividades econômicas e o mercado imobiliário negativamente: como vemos no caso das áreas de mananciais.

Por não impedir ou obstar o registro da propriedade fundiária, esse tipo de irregularidade se faz presente em toda a cidade, inclusive

²⁹ ver Dicas nº 77 (1996)

nas áreas da população de alta renda. Grosso modo, está ligada à infração da lei de zoneamento municipal.

Por exemplo, quando uma atividade comercial se instala em um bairro ou zona estritamente residencial, ou quando se pratica uma atividade industrial em zonas proibidas para tal.

Uso inadequado	Desrespeito às regras de zoneamento.
Uso de acordo	Utilização do imóvel de acordo com as regra do Zoneamento urbano.

IRREGULARIDADE EM RELAÇÃO À LEGISLAÇÃO EDILÍCIA

As normas de edificações, contidas nos Planos Diretores, estabelecem parâmetros com alto nível de detalhamento sobre os aspectos das construções, incluindo tanto a relação da edificação com seu entorno (recuos, número de pavimentos, altura máxima) quanto a sua conformação interior (insolação, ventilação, dimensão de cômodos).

De um modo geral a ilegalidade irá surgir facilitada pela impossibilidade de não só o proprietário do imóvel, mas o próprio poder público não dar conta do excessivo nível de detalhe.

Assim, quando não se respeita o conjunto de normas urbanísticas ou mesmo o Código de Obras Municipal, que trazem especificações quanto a recuos, licenciamento para a realização de reformas, documentação necessária para alterações no imóvel.

Podem resultar conflitos com o poder público municipal, resultando multas ou dificuldades no habite-se (regularização da obra) ou no alvará (de funcionamento de empreendimentos), o que abre espaço à corrupção em muitos órgãos das administrações municipais, possibilitando ao agente fiscalizador e emissor de alvarás a tolerância

– quer em caso de corrupção, quer mesmo em caso de desconhecimento por parte do órgão público.

A tabela abaixo pretende sintetizar a questão edilícia:

Edificações	Ocultas	Inexistência de licenciamento da obra aprovado pela prefeitura.
	Irregulares	Apresenta desacordo ou problemas com o processo licenciado na prefeitura
	Adequadas	De acordo com os padrões edifícios e normas técnicas, bem como com os processos de licenciamento e obras.

As especificações técnicas de construção expressas na legislação tornaram-se obstáculos que não são completamente absorvidas pela população, que busca alternativas nas favelas e na auto-construção sem orientação técnica. São predominantes, portanto, as construções fora das exigências da legislação. Estas são periodicamente regularizadas pelas anistias do poder público.

Um exemplo característico dessa irregularidade são os cortiços. Por apresentarem geralmente edificação precária, normalmente insalubre, instalações elétricas e hidráulicas obsoletas e deterioradas. Instalações também são objeto de uso coletivo.

Some-se a isso o fato de, apesar dos altos preços pagos nos alugueis, não se estabelecer entre locatário e proprietário um contrato formal de locação, contribuindo para abusos por parte do último.

Como vimos, o aparelho de Estado é insatisfatório no controle desde a apropriação territorial até a própria edificação que sobre ela se assenta.

É interessante notar que normalmente a regra é obscura e desconhecida, assim como os processos são lentos e burocráticos,

porém as sanções, coerções e multas em muitos casos são bastante brandas, o que facilita sobremaneira a prática da irregularidade.

Para ilustrar, colocamos abaixo a tabela de multas da Prefeitura de São Paulo que diz respeito às multas por desatendimento a disposições do código de obras e edificações da cidade:

TABELA DE MULTAS POR DESATENDIMENTO A DISPOSIÇÕES DO CÓDIGO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES (COE)

INFRAÇÃO	DISPOSITIVO INFRINGIDO	VALOR EM U.F.M.	BASE DE CÁLCULO
1- Pela não apresentação de documento que comprove o licenciamento da obra ou serviço em execução	6.1	10,00	unidade
2- Pela inexistência de Comunicação, ou pelo desvirtuamento da Comunicação apresentada, em caso de execução de:			
I - Restauro em edificação tombada	3.3.a	1,00	M ²
II - Reparos externos em edificação com mais de 2 (dois) andares	3.3.b	20,00	Unidade
III - Reparos externos em fachadas situada no alinhamento	3.3.c	1,00	M
IV - Pequenas reformas	3.3.d		M ²
a) em residência com até 80,00m ²		0,40	
b) em residência com mais de 80,00m ² ou em edificação não residencial		0,60	
V - Obras emergenciais	3.3.e		M ²
a) em residência com até 80,00m ²		0,40	
b) em residência com mais de 80,00m ² ou em edificação não residencial		0,60	
VI - Muros e gradis nas divisas do lote	3.3.f	0,40	M
VII - Serviços que objetivam a suspensão de embargo de obra licenciada	3.3.g		M ²

INFRAÇÃO	DISPOSITIVO INFRINGIDO	VALOR EM U.F.M.	BASE DE CÁLCULO
a) em residência com até 80,00m ²		1,60	
b) em residência com mais de 80,00m ² ou em edificação não residencial		2,40	
3 - Pela execução de obra licenciada sem apresentação de Comunicação para efeito de comprovação da validade do Alvará de Execução	3.3.h	10,00	Unidade
4 - Pela implantação de mobiliário sem Comunicação prévia ou em desacordo com a Comunicação	3.3.i	10,00	Unidade
5 - Pelo prosseguimento de obra ou serviço sem assunção de novo dirigente técnico, em virtude de afastamento do dirigente anterior	3.3.j		M ²
I - Em residência com até 80,00m ²		1,60	
II - Em residência com mais de 80,00m ² ou em edificação não residencial		2,40	
6 - Pela inexistência de Alvará de Autorização ou pelo desvirtuamento da licença concedida, em caso de:			
I - Implantação e/ou utilização de edificação transitória ou equipamento transitório	3.5.a	20,00	Unidade
II - Implantação e/ou utilização de canteiro de obras em imóveis distinto daquele onde se desenvolve a obra	3.5.b	20,00	Unidade
III - Implantação e/ou utilização de estande de vendas de unidades autônomas de condomínio a ser erigido no próprio imóvel	3.5.c	10,00	Unidade
IV - Avanço de tapume sobre parte do passeio público	3.5.d 5.2.1	1,00	Unidade M
V - Utilização temporária de edificação licenciada para uso diverso do pretendido	3.5.e	20,00	Unidade
VI - Transporte de terra ou entulho	3.5.f	3,00	Viagem
7 - Pela inexistência de Alvará de Execução, ou pelo desvirtuamento da licença concedida			

INFRAÇÃO	DISPOSITIVO INFRINGIDO	VALOR EM U.F.M.	BASE DE CÁLCULO
em caso de execução de:			
I – Movimento de Terra	3.7.a	0,04	M ²
II – Muro de arrimo	3.7.b	0,50	M
III – Edificação nova	3.7.c	1,00	M ²
IV – Demolição total	3.7.d	0,012	M ²
V – Reforma	3.7.e	1,00	M ²
VI – Reconstrução	3.7.f	1,00	M ²
VII – Instalação de equipamentos	3.7.g	3,00	Unidade
VIII – Sistema de Segurança	3.7.h	0,05	M ²
8 – Pelo funcionamento de equipamento sem o devido Alvará de Funcionamento de Equipamentos	3.8	6,00	Unidade
9 – Pela utilização de edificação sem o devido Certificado de Conclusão	3.9	1,50	M ²
10 – Pela utilização de edificação para uso diverso do licenciado	3.11	2,00	M ²
11 – Canteiro de obras	5.1.1 5.1.2 5.2.1.2 5.2.2.2 5.3.a 5.3.b	6,00	Unidade

Fonte: PMSP³⁰

³⁰Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>

Categorias de Irregularidades ligadas aos mercados de terras urbanos

STATUS FUNDIÁRIO	Illegal	Ocupação	Invasão de terreno no todo ou parcialmente, público ou privado sem a figura jurídica da propriedade.
		Grilagem	Figura jurídica da propriedade com base em documentos fraudados, tendo sérios problemas de registro. Geralmente a base da produção de loteamentos clandestinos
	Legal		
PARCELAMENTO	Clandestino		Inexistência de projeto apresentado à prefeitura. Geralmente o loteador não detém a propriedade do terreno que parcelou.
	Irregular	Executado em desacordo com o projeto aprovado pela prefeitura.	
		Etapas legais subsequentes desatendidas	
	Legal		
EDIFICAÇÕES	Ocultas		Inexistência de processo de licenciamento da obra
	Irregulares		Execução em desacordo (ou mesmo problemas) com o processo de licenciamento na prefeitura
	Adequadas		Conformes os códigos de obras e respeitando o processo aprovado e registrado na prefeitura
USO	Inadequado		Grosso modo, desrespeito ao zoneamento.
	De acordo		Utilização do imóvel em acordo com o Zoneamento

Partindo das categorias acima esboçadas, que permitem identificar uma grande diversidade de situações, com impactos diferenciados sobre a cidade, sobre os mercados de terras urbanas e sobre o acesso à moradia, traçamos um panorama que ajuda a visualizar como a questão da propriedade terra (e sua respectiva regulação) pode facilitar o controle sobre as outras irregularidades.

Apresentamos a seguir nossas categorias de análise contendo a mais provável seqüência das irregularidades que estudamos, partindo sempre do status fundiário.

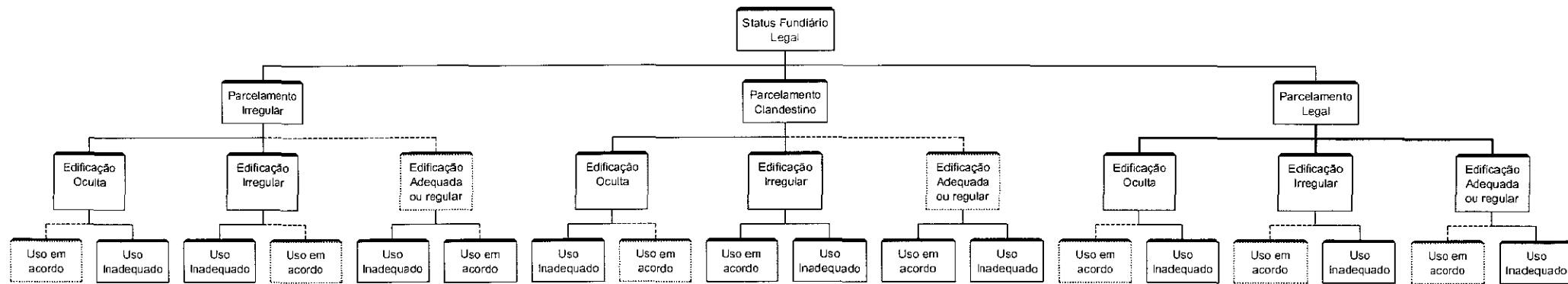
Como veremos, a característica marcante do processo é que se inicia com a questão do status fundiário. Assim, primeiro traremos o Legal e subseqüentemente o Illegal.

Como podemos notar na figura abaixo, a propriedade da terra de forma legal ainda que não garanta que se produzam loteamentos em desacordo com as leis favorece e inicia o processo de parcelamento legal do solo – o qual pode reforçar a edificação adequada ou regular.

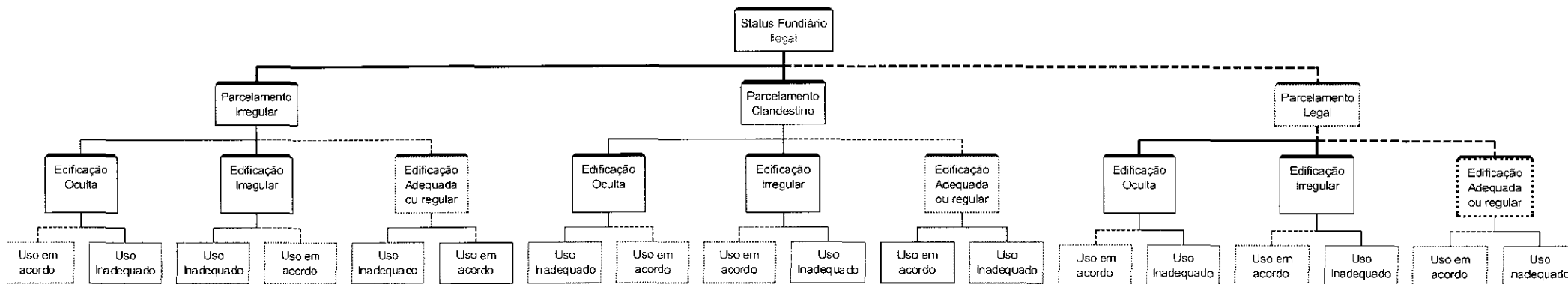
Nota-se no tracejado que sai das caixas Parcelamento Irregular e Clandestino que esta condição fragiliza as possibilidades de uma construção sobre o lote de modo condizente com as normas edilícias e urbanísticas.

O panorama esboçado não pretende esgotar as possibilidades, mas entendemos constituir uma boa aproximação da realidade da produção do mercado informal.

Organização das categorias propostas partindo de status fundiário legal



Organização das categorias propostas partindo de status fundiário ilegal:



Fato notório e que pretendemos ter esclarecido até aqui é a contribuição, para a produção das irregularidades, imprescindível de um status fundiário que fragilize o compromisso e mesmo a preocupação do empreendedor com relação às normas estabelecidas: a ilegalidade fundiária.

Mais do que simples contribuinte do processo, de fato é na propriedade fundiária que as sementes das múltiplas irregularidades podem (ou não) encontrar solo fértil para sua disseminação. Por isso nossa tipologia foi colocada também como um organograma – onde o “chefe” é o status fundiário.

É óbvio, no entanto, que o processo se alia à intervenções mais definitivas no tocante às outras políticas sociais e de planejamento. Assim, política habitacional, de trabalho e renda, a institucionalidade e normas irão fomentar a mobilização ou fragmentação da sociedade, conforme se dê sua conexão.

As categorias acima esboçadas permitem identificar uma grande diversidade de situações, com impactos diferenciados sobre a cidade, sobre os mercados de terras urbanas e sobre o acesso à moradia.

Neste sentido há tipos que ressaltam a necessidade de melhorar o sistema de controle urbanístico enquanto outros revalidam a imprescindível necessidade de intervenção estatal mais efetiva nos mercados.

A relevância e urgência no trato dessa problemática irá variar de acordo com a intensidade das transgressões e seus impactos jurídicos, ambientais, sociais e econômicos.

De qualquer forma, a recorrente legitimação da usurpação territorial deslegitima o poder público no ordenamento territorial e dos mercados. E ultimamente o que se tem visto é que o processo tem custado caro ao meio ambiente – haja visto os problemas da RMSP com a água.

O que se nota neste panorama bastante complexo é que depende do comportamento dos agentes privados, mas também da capacidade de atuação do setor público, de seu padrão de controle, de sua capacidade de fiscalização e implementação da normativa urbanística e fundiária.

Vale ressaltar o papel essencial de simplificar os entraves puramente burocráticos e legalistas a fim de encontrar legitimação das normas frente aos agentes. Teríamos, assim, maior propensão a mercados mais transparentes, ampliando as oportunidades regulares.

A legalidade fundiária não atesta nem garante que as atividades formadas a partir dela o sejam, porém a ilegal abre espaço para amplas oportunidades de ganhos ilícitos a partir dela.

Vimos na pesquisa, que há na literatura urbanística diversos textos que advertem sobre a falta de transparência e complexidade das normas, as quais se tornam inaplicáveis por sua falta de clareza e acabam por não chegar a conhecimento das populações, principalmente de baixa renda.

Ao torná-la desconhecida e desrespeitada de modo generalizado, opera contra todo o sistema, sujeitando indivíduos à prejuízos e mesmo obstruindo a possibilidade de um trabalho construtivo dos técnicos dos órgãos responsáveis por garantir o cumprimento das normas.

Ademais, enquanto os processos legais e regulares permanecem lentos e complexos (sem dizer dos valores) o reconhecimento das irregularidades e a conseqüente flexibilização normativa para facilitar os processos de regularização não impedem a continuidade da produção de irregularidades, e geralmente tornam mais fácil regularizar depois de constatada, do que aprová-la, regulando-a antes.

A tempo, a incapacidade (ou tolerância) histórica quanto aos processos de apropriação privada a começar pela política fundiária, passando por todas políticas sociais, pariu seus mercados informais os

quais são freqüentes contestadores da ordem jurídico-institucional em sua prática.

Há de se revisar, simplificar e tornar públicas e democráticas as regras do acesso à terra, à moradia. Há que se aumentar a transparência de todos estes processos reavaliando os papéis das leis e instituições, e mesmo suas funções.

Ainda no tema, gostaríamos de colocar alguns dos números sobre a informalidade urbana, produzidos por órgãos públicos que patenteiam não só a inter-relação do tema com as políticas sociais, mas como as práticas de Estado ficam aquém da realidade.

OS NÚMEROS DA INFORMALIDADE PRODUZIDOS OFICIALMENTE

O IBGE

Para o IBGE o principal critério definidor da ilegalidade fundiária é sua instalação em um Aglomerado Subnormal. “Aglomerado subnormal seria o conjunto constituído por mais de 50 unidades habitacionais (barracos, casas...) localizadas em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), com ocupação desordenada e densa sendo, em geral, carente de serviços públicos essenciais.”

O que caracteriza um aglomerado subnormal, portanto, é a ocupação desordenada e que quando da sua ocupação (ou implantação) não houvesse posse da terra ou título de propriedade. Além disso, ao avaliar somente agrupamentos maiores que 50 unidades habitacionais ignora (ou tolera) as diversas ocupações menores, subestimando a realidade.

Ao mesmo tempo, as “favelas e assemelhados” o recenseamento é realizado a partir da declaração do morador. Portanto, o entendimento que o morador tem da condição de propriedade de seu imóvel – ocupado ou comprado – interfere nas estatísticas oficiais.

Quando inclui o status de propriedade da terra entre os elementos definidores da condição subnormal em sua pergunta, nos induz a um enorme problema de mensuração, dando ao “dono” a possibilidade de declará-la como própria – porque não paga aluguel. O que não avaliza um status fundiário regular ou legal, podendo até “encobrir” irregularidades.

A instituição, portanto, não diferencia os tipos de situação fundiária de fato. Abaixo seguem os números de 1996 para o Município de São Paulo:

População Residente em Favelas

Município de São Paulo e Distritos Municipais 1996

Distritos	População Residente	População	%
	em Favelas(1)	Total	
Município de São Paulo	748.455	9.839.436	7,61
Água Rasa	-	86.670	-
Alto de Pinheiros	308	44.322	0,69
Ananguera	-	28.533	-
Aricanduva	4.917	91.439	5,38
Artur Alvim	4.536	110.484	4,11
Barra Funda	696	14.338	4,85
Bela Vista	-	64.895	-
Belém	1.140	42.584	2,68
Bom Retiro	395	27.788	1,42
Brás	-	26.665	-
Brasilândia	39.062	235.327	16,60
Butantã	140	53.520	0,26
Cachoeirinha	24.544	140.868	17,42
Cambuci	-	32.089	-
Campo Belo	4.568	66.553	6,86
Campo Grande	1.846	84.850	2,18
Campo Limpo	22.133	162.100	13,65
Cangaíba	8.070	126.458	6,38
Capão Redondo	37.357	200.325	18,65
Carrão	-	79.424	-
Casa Verde	-	88.935	-
Cidade Ademar	37.899	233.588	16,22
Cidade Dutra	36.021	176.262	20,44
Cidade Líder	3.487	98.313	3,55
Cidade Tiradentes	1.003	162.653	0,62
Consolação	-	58.588	-
Cursino	1.951	104.088	1,87
Ermelino Matarazzo	5.011	105.202	4,76
Freguesia do Ó	3.979	142.340	2,80
Grajaú	53.166	272.684	19,50
Guaianases	170	89.004	0,19
Iguatemi	2.928	89.835	3,26
Ipiranga	5.763	93.998	6,13
Itaim Bibi	334	88.565	0,38
Itaim Paulista	7.748	180.763	4,29
Itaquera	5.968	184.543	3,23
Jabaquara	21.606	212.455	10,17
Jaçanã	2.368	89.646	2,64
Jaguara	506	25.729	1,97
Jaguaré	9.652	36.104	26,73
Jaraguá	7.106	114.375	6,21
Jardim Angela	34.875	221.424	15,75
Jardim Helena	17.470	137.603	12,70
Jardim Paulista	-	89.261	-
Jardim São Luis	46.905	223.252	21,01
José Bonifácio	-	103.933	-
Lajeado	4.977	129.729	3,84
Lapa	-	62.961	-
Liberdade	-	64.349	-

Limão	4.405	83.994	5,24
Mandaqui	427	101.964	0,42
Marsilac	-	7.416	-
Moema	-	74168	-
Mooca	-	63.844	-
Morumbi	5.514	38.550	14,30
Parelheiros	5.495	82.535	6,66
Pari	-	15.434	-
Parque do Carmo	2.743	56.154	4,88
Pedreira	29.002	109.336	26,53
Penha	1.885	126.960	1,48
Perdizes	-	103.746	-
Perus	2.500	57.601	4,34
Pinheiros	-	69.542	-
Pirituba	7.325	151.551	4,83
Ponte Rasa	3.226	98.490	3,28
Raposo Tavares	8.925	87.209	10,23
República	-	49.666	-
Rio Pequeno	19.553	99.428	19,67
Sacomã	44.119	216.869	20,34
Santa Cecília	-	75.826	-
Santana	1.179	132.016	0,89
Santo Amaro	-	62.988	-
São Domingos	6.236	72.919	8,55
São Lucas	1.956	144.636	1,35
São Mateus	19.919	160.114	12,44
São Miguel	5.814	103.656	5,61
São Rafael	6.888	101.531	6,78
Sapopemba	23.743	254.922	9,31
Saúde	1.315	117.792	1,12
Sé	-	21.255	-
Socorro	502	38.375	1,31
Tatuapé	-	77.492	-
Tremembé	3.137	143.298	2,19
Tucuruvi	-	101.957	-
Vila Andrade	24.742	54.147	45,69
Vila Curuçá	9.305	138.810	6,70
Vila Formosa	800	91.410	0,88
Vila Guilherme	-	53.533	-
Vila Jacuí	11.609	110.360	10,52
Vila Leopoldina	2.976	26.487	11,24
Vila Maria	8.601	113.212	7,60
Vila Mariana	1.084	124.193	0,87
Vila Matilde	-	99.414	-
Vila Medeiros	3.621	145.474	2,49
Vila Prudente	7.458	100.428	7,43
Vila Sônia	11.846	79.320	14,93

Fonte: IBGE - Contagem populacional/1996

(1) O IBGE considera favelas e assemelhados como Aglomerados Subnormais. Aglomerado subnormal é o conjunto constituído por mais de 50 unidades habitacionais (barracos, casas...) localizadas em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), com ocupação desordenada e densa sendo, em geral, carente de serviços públicos essenciais.

A SEHAB

No caso do Município de São Paulo, a Secretaria de Habitação do Município de São Paulo (SEHAB) considera favela e assemelhados os agrupamentos de, no mínimo, duas unidades habitacionais precariamente construídas e dispostas de forma desordenada em um mesmo lote, cuja propriedade não é legalizada para aqueles que o ocupam. Consegue abranger um número bem maior de precariedades.

Assim, produz dados a partir de contagens de barracos, mas podem existir barracos de uso comercial, barracos vazios, de uso ocasional.

Partindo da contagem de 1987, sua atualização em 1993 foi elaborada a partir de amostras de um estudo da FIPE. Este recurso a levantamentos diretos ou amostrais nem sempre produz resultados adequados, porém são os que melhor representam a diferenciação que pudemos obter quanto à expropriação da terra urbana na forma de ocupação.

A determinação dos núcleos de favelas para catalogação é feita a partir da existência de um processo de ocupação, por moradores, de uma área pública ou particular. Afora os possíveis descumprimentos das normas há o problema associado à posse da terra.

Desse modo, a identificação de um núcleo de favela pode se dar de três formas:

- Quando a área é pública, se dá a partir da vistoria (realizado por um agente ou pelo Departamento de Patrimônio) que encontra a área ocupada, notificando a Secretaria da Habitação (Sehab), a qual abre um processo administrativo, direcionando a informação.
- Quando é área particular, o processo de judicial de reintegração de posse chama a AR - Administração Regional a realizar a desocupação. Esta notifica a Sehab e o Departamento de Patrimônio – gerando a informação.

Vale observar que a própria Sehab faz vistorias de rotina, que geram informações que serão catalogadas em um banco de favelas, cujos

perímetros são marcados no Mapa Oficial da Cidade. Em todos esses casos, é a ilegalidade na propriedade da terra, ou seja, o fato dos moradores ocuparem terra que não é de sua propriedade que caracteriza a identificação.

Ainda segundo dados da Prefeitura do Município de São Paulo, entre 1973 e 1987, enquanto a população total do município cresceu 60%, o número de residentes em favelas aumentou mais de 100%; e, em 1996, 7,61% dos paulistanos residiam nessas moradias, principalmente em bairros periféricos.

A divergência gritante de estatísticas entre o Censo de Favelas (SEHAB: 1987, 1993) e os Censos Demográficos de 1991, 1996 e 2000 mostra os problemas de mensuração causados por uma definição grosseira, implicando extremada dificuldade de acompanhamento e análise.

O IBGE, por exemplo, registrava no município de São Paulo, em 1996, 506 favelas com 177.141 domicílios e 748.455 moradores (índice de ocupação por domicílio de 4,22 pessoas) e, em 2000, registra a presença de 612 favelas.

Segundo a Prefeitura do Município de São Paulo, em 1993 existiam 1.592 favelas no município, com 378.863 domicílios e 1.901.892 moradores, representando um índice de ocupação por moradia de 5,02 pessoas (PRODAM PMSP). Essa tabela é mostrada abaixo:

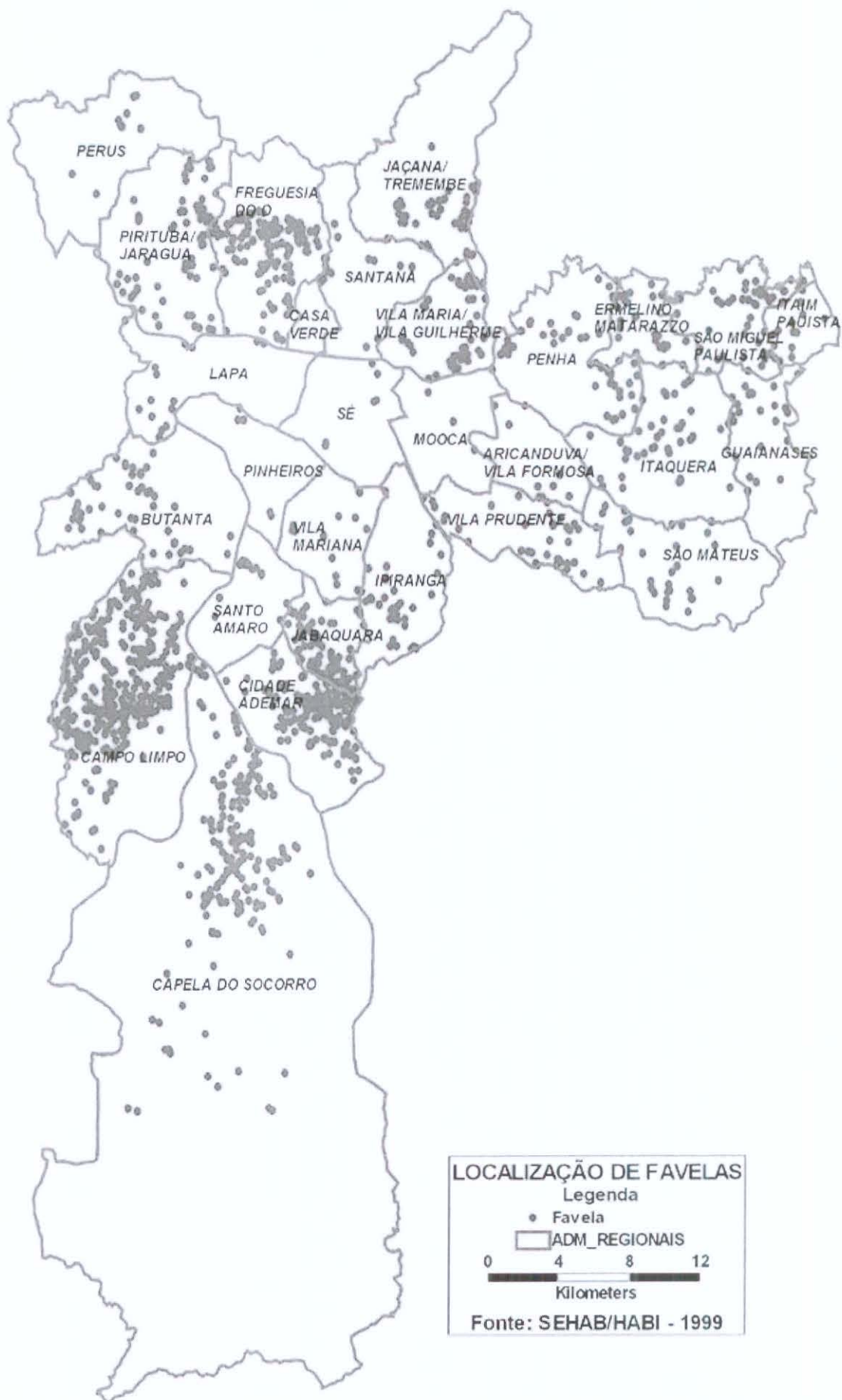
Se houvesse maior convergência na tipificação, o processo de análise dos dados poderia nos dar informações mais concretas e adequadas à realidade.

		1987			1993		
AR	Administrações Regionais (AR)	População em favela	População Total	%	População em favela	População Total	%
20	Butantã	54363	333653	16,3	141817	381198	37,2
19	Campo Limpo	179066	676845	26,5	340487	826819	41,2
18	Capela do Socorro	90774	404874	22,4	216025	497714	43,4
17	Freguesia do Ó	66509	646831	10,3	306862	670911	45,7
16	Ipiranga	40742	412321	9,9	61057	425164	14,4
15	Itaquera	32753	552871	5,9	64047	836982	7,7
14	Lapa	21761	304271	7,2	58325	289370	20,2
13	Vila Maria	18168	348268	5,2	64713	333281	19,4
11	Moóca	11507	601739	1,9	30778	564590	5,5
10	São Miguel Paulista	63035	640810	9,8	133338	734003	18,2
9	Penha	13870	570850	2,4	29859	576634	5,2
8	Pinheiros	3686	298107	1,2	6709	277261	2,4
7	Pirituba-Jaraguá	24618	287786	8,6	133459	328836	40,6
6	Perus	3133	51474	6,1	4568	62263	7,3
5	Santo Amaro	84883	594884	14,3	110171	606410	18,2
4	Sé	309	540447	0,1	646	495736	0,1
3	São Mateus	19013	268307	7,1	49006	315140	15,6
2	Santana	20027	547614	3,7	55452	569359	9,7
12	Vila Mariana	25181	549488	4,6	43576	546673	8,0
1	Vila Prudente	42054	497287	8,5	50999	533699	9,6
Município de São Paulo		815452	9128727	8,9	1901894	9872043	19,3

Fonte : FSEADE, cf. pesquisa SEHAB; FIPE; SEMPLA. (AR: divisão administrativa de 1992)

Acreditamos que nossas categorias propostas possam auxiliar as próximas contagens e pesquisas, através de uma sintonia mais fina destes processos.

Fica patente pela figura abaixo que o assentamento das famílias em maior precariedade se dá nas áreas ambientalmente frágeis, como as próximas à Represa do Guarapiranga:



Assim, vamos tomar os distritos de Campo Limpo (CL) e Capela do Socorro (CS) para uma simples comparação entre os números das instituições supramencionadas, uma vez que estes são a “porta de entrada para as áreas ambientalmente frágeis como a bacia do Guarapiranga:

	SEHAB (1993)			IBGE (1996)		
	Pop em Favelas	Pop. Total	% de favelados	Pop em Favelas	Pop. Total	% de favelados
AR Capela do Socorro	216.025	497.714	43,40%	95.184	577.272	16,49%
AR Campo Limpo	340.487	826.819	41,18%	166.012	861.248	19,28%

É interessante constatar que, apesar de não termos diferenças muito significativas com relação ao número absoluto da população que mora nos distritos, é notável a diferença entre as populações faveladas!

Afora os problemas de mensuração que possam ocorrer, precisamos ter em mente que estes números deixam mais dúvidas que certezas com relação a que atitudes tomar quanto a uma política que pretenda dar horizontes de solução ao complexo o quadro.

Categorias melhor distinguidas e a convergência de alguns padrões de pesquisa não só trariam números mais adequados, como dariam capacidade de distinção quanto a que tipo de problema nos remetemos: fundiário, de parcelamento de solo, de uso, de qualidade habitacional.

Assim, não colocaríamos todo tipo de precariedade num “pacote” chamado vulgarmente de “favelas”, mas criaríamos soluções mais afeitas aos processos do mercado informal de terras urbanas.

CONCLUSÕES

A expulsão da população de baixa renda para as zonas periféricas agravou a degradação pela expansão e adensamento desordenados. O agravamento no número de famílias em favelas a partir dos anos 80, fundamentalmente na porção sul do Município de São Paulo, reproduz a expansão periférica, marca do que se deu em escala metropolitana.

O processo de abertura de “espaço” às ilegalidades, informalidades, clandestinidades trouxe esgoto doméstico, lixo e a carga difusa de poluição gerada nas áreas urbanizadas – causada também pela falta de equipamentos públicos aí disponíveis – levando ao comprometimento da qualidade da água e à possível inviabilização de seu uso.

Isto acarreta a necessidade da continuidade do investimento público em infra-estrutura urbana somado aos altos custos da recuperação ambiental.

A assunção, por parte dos programas de recuperação³¹ da tese de que a capacidade poluidora não seria função do nível de renda das populações, mas da falta de infra-estrutura básica, toma a opção da permanência dessas ocupações, legitimando a ocupação do território que teria respaldo das leis para ser protegido.

Esse quadro de extrema complexidade é potencializado pelas intervenções feitas nos últimos anos para a urbanização e adequação dos loteamentos, ampliando a gama de situações fundiárias sobrepostas: loteamentos regulares, irregulares, clandestinos e ilegais convivendo.

³¹ Um exemplo é o Programa Guarapiranga – veja em França, Elisabeth, op cit.

As últimas legislações não lograram sucesso na proteção da área, e o que se tem constatado é que a legitimação dos direitos sobre o solo nesta área torna-a, na lei protegida, mas na prática usurpada.

Como se pode notar, a gestão da Bacia Hidrográfica numa área densamente urbanizada – com uma vasta gama de sobreposição de irregularidades - acaba sendo mais um problema de gestão de uso do solo urbano do que de usos da água propriamente dita.

Olhando a política regulatória sobre essa realidade, verifica-se que, embora o princípio integrador da reforma urbana tenha orientado boa parte do aparato legal construído a partir da Constituição de 88, a ausência de políticas efetivas de regularização fundiária em muitos municípios e a disseminação das ocupações nas áreas consolidadas e dos loteamentos clandestinos nas de expansão, evidenciam a continuidade da histórica política de omissão por parte do Estado em relação à produção do espaço urbano popular.

A regularização fundiária vem se dando através do mercado imobiliário, a reboque da produção empresarial, que ao expandir suas fronteiras em direção à periferia, incorpora novas glebas à cidade legal.

O ritmo, direção e intensidade do mercado imobiliário, assim, fica a favor das expectativas de valorização especulativa – o que atrela a execução das políticas públicas quer de planejamento, quer de gestão, a esse capital.

Quando se cria um espaço – como as áreas de mananciais – extremamente restritivo à sobrevalorização deste capital, ele se ausenta. A ausência do mercado formal abre condições de criação de um mercado informal tão ou mais dinâmico, e fora de controle.

Torna-se essencial a articulação de todos instrumentos de planejamento urbano, bem como das políticas municipais, no sentido de

compatibilizar as ações municipais e regionais com um plano que contenha as mais amplas dimensões do problema.

Os novos instrumentos devem ser compatibilizados com as políticas preservacionistas, de modo a operar a sustentabilidade rompendo a lógica usurpadora que é trazida desde os tempos coloniais.

Precisamos de canais onde se manifestem os interesses de forma ampla e democrática de forma a compatibilizá-los e antecipar possíveis conseqüências. Um bom exemplo que está se consolidando são os Comitês de Bacias Hidrográficas – os quais ainda se ressentem de maior participação dos excluídos e mesmo de muitas classes que ora estão inclusas na malha social reconhecida.

Devemos promover, assim, uma ruptura do padrão de políticas públicas de “apagar incêndios” (só atentando aos problemas quando eles se constituem em entraves para o próprio desenvolvimento) e convergir esforços para soluções negociadas e duradouras.

Um dos grandes problemas do sistema jurídico que se edifica a partir da Lei de Terras é o fato de apartar-se inteiramente de vida do povo do qual tinha a pretensão de constituir a definitiva forma de regulação e normatização.

O esquema jurídico-formal que institui confronta-se com o costume real arraigado, com alto grau de irresolução, admitindo recorrentemente uma via que tolera os contrários. Nesse sentido, a sociedade brasileira não procura rechaçar, ou excluir totalmente os recursos à legitimação, mas os tolera de forma continuada.

Pretendemos que nossas idéias sejam usadas no sentido de encontrar políticas convergentes – que incluam a progressiva formalização dos mercados desregulados e sejam ambientalmente sustentáveis. Serão necessárias medidas políticas, legais, administrativas e econômicas, as

quais dependem de esforços compartilhados e comprometidos com o bem-estar e continuidade das cidades.

Com efeito, entre a legalidade e a ilegalidade – foi constituído um meio de campo – espaço de representações sociais mediante o qual pode fundamentar-se o acesso a terra pelos dela carentes, sem que necessariamente proclame-se um direito a tal acesso.

Entre o direito e o não-direito, a regulação brasileira parece relacionar os dois para tentar “satisfazê-los” mediante a tolerância ao que apareça dentro dessa dualidade.

Essa clivagem entre condições de existência e forma jurídica, entre real e formal, parece compor a complexa estrutura social, fundando, um sentimento popular de radical alteridade para com o mundo “oficial”, jurídico-institucional e político, em última análise, encontrando-se direito e realidade em situação de permanente e mútua interpelação e tensão.

Como procuramos mostrar ao longo deste trabalho, a estrutura das grandes cidades brasileiras – e seu conseqüente perfil segmentado e segregado do ponto de vista da distribuição espacial dos equipamentos, serviços e mesmo sócio-demográfico dos cidadãos – é tributária desses processos, que definem o uso e a ocupação do solo urbano.

Praticamente a totalidade dos estudos encontrados que tem como objeto o mercado fundiário e imobiliário tratam do que se entende por formal ou legal.

Apesar do mercado informal de terras estar presente na maior parte das cidades brasileiras e ser o mecanismo de acesso à terra urbana de uma parte considerável da população pobres dessas cidades, poucos são os estudos aprofundados e abrangentes sobre o tema.

Desse modo, trouxemos uma reavaliação sobre os constrangimentos jurídico-institucionais que procura não só reler o processo de formação

destas clivagens, mas sugerir um meio de olhar a problemática a partir de categorias melhor qualificadas, de modo a contribuir para novos esforços de entender estes mercados informais de terras.

Não se pretende que este trabalho seja uma tipificação estanque, mas que abra o debate com outras possíveis, de forma a romper o pretenso “senso-comum” sobre a ilegalidade urbana.

A partir disso, poderíamos pensar em produzir estatísticas que corroborem para o entendimento destes mercados informais. Só então conseguiremos tomar medidas efetivas e que possam orientá-los para a formalidade, e criar possibilidades de controle sobre estes por parte do poder público.

Estamos convencidos que a clareza do entendimento do mercado informal do solo urbano abre uma perspectiva inovadora para a estruturação interna das grandes cidades. A qual pretendemos continuar estudando.

Por fim, gostaria de fazer referência a mais um documento que lançamos e espero eu não seja ao ar:

“A Agenda 21 consolidou a idéia de que o desenvolvimento e a conservação do meio ambiente devem constituir um binômio indissolúvel, que promova a ruptura do antigo padrão de crescimento econômico, tornando compatíveis duas grandes aspirações desse final de século: o direito ao desenvolvimento, sobretudo para os países que permanecem em patamares insatisfatórios de renda e de riqueza, e o direito ao usufruto da vida em ambiente saudável pelas futuras gerações. Essa ruptura é capaz de permitir a recondução da sociedade industrial rumo ao novo paradigma do desenvolvimento sustentável que exige a reinterpretação do conceito de progresso, cuja avaliação deve ser principalmente efetuada por indicadores de desenvolvimento humano e não apenas pelos índices que constituem

*os atuais Sistemas de Contas Nacionais, como, por exemplo, o Produto Interno Bruto – PIB.”*³²

32 Ministério do Meio Ambiente - Cidades Sustentáveis: subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira, p.7

ANEXOS

TABELA 1	
Ano	Total
1872	31.385
1886	47.697
1890	64.934
1900	239.820
1920	579.033
1934	1.060.120
1940	1.337.644
1950	2.198.096
1960	3.825.351
1970	5.924.615
1980	8.493.226
1991	9.646.185
1996	9.839.436

Fonte : Censos Demográficos (IBGE) – Município de São Paulo

BIBLIOGRAFIA

CBH-AT - Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - Plano de Bacia do Alto Tietê - FUSP/CBH-AT, 2001.

COSTA, E. V. (1987). *Política de terras no Brasil e nos Estados Unidos – In: Da Monarquia à República: momentos decisivos*, Ed. Brasiliense, São Paulo

FRANÇA, E. (coord.) – *Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo*, MCarrilho Arquitetos, 2000.

HOLSTON, James – *Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil – In Revista Brasileira de Ciências Sociais no 21*, 1993

INSTITUTO POLIS – *dicas: 175 idéias para a ação municipal* disponível em: www.polis.org.br

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, Hucitec, 1996.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/IBAMA - *Cidades Sustentáveis: subsídios à elaboração da agenda 21 brasileira*. Brasília, 2000

MOREIRA, Tomás (2002) “A política habitacional e fundiária no Brasil” - *Seminário: TERRA URBANA PARA POLÍTICAS SOCIAIS: AQUISIÇÃO E DESAPROPRIAÇÃO*, LabHab e Lincoln Institute of Land Policy, São Paulo

ORTEGA, C. V. (1986). *Una revision de los modelos sobre el mercado y los precios de la tierra en la literatura económica – In: Agricultura e Sociedad n° 41*, Ministerio de la Agricultura, Madrid, p. 209-254

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO/Secretaria de – Atlas Ambiental
Disponível em:< <http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/>>

REYDON, B.P. A Interseção dos mercados de terras rurais e urbanos: uma proposta para a compreensão da dinâmica econômica da Bacia do Guarapiranga. No prelo.

REYDON, Bastiaan P. & Plata, A. – Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente do Brasil, In: Ministério do Desenvolvimento Agrário - Estudos NEAD nº 3, 2000.

REYDON, Bastiaan; DUCROT, Raphaelle; SCHLÖGL, Ana Karina S. – A Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais (nº 9.866/97), é uma solução para o padrão de uso e ocupação estabelecido nas áreas de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo?. No prelo

ROLNIK, R; KOWARIK, L. & SOMEKH, N. (orgs.). São Paulo: crise e mudança. 2 Ed. São Paulo. Brasiliense, 1991.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei:legislação política urbana e territórios na cidade de São Paulo, Studio Nobel/Fapesp, 2ª ed., 1999.

SANTOS, Anselmo L. A crise habitacional no contexto do desenvolvimento excludente brasileiro, mimeo, 1994, Unicamp

SILVA, Ligia Osório – Terras devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850, Ed Unicamp, Campinas/SP 1996.