

| 182 | A CLANDESTINIDADE NA OCUPAÇÃO DO SOLO NA CIDADE DE SÃO PAULO

Francisco Luiz Scagliusi

Resumo

Há evidências, conforme sinalizam os estudos e pesquisas de campo realizadas neste trabalho, de que a partir da década de 1990, a produção do espaço nas regiões de fronteira urbana se caracteriza por novas estratégias e novos agentes responsáveis pela ocupação de terras, que visaram burlar processos formais de urbanização. Dados demográficos dos censos do IBGE arrolados neste trabalho informam sobre o aumento impressionante da população nestas regiões, em contraposição ao decréscimo do número de habitantes nas áreas consolidadas da cidade, nos anos 80 e 90. Nossa hipótese é que estão em curso, a partir do início da década de 1990, novas formas de produção e apropriação do espaço na cidade de São Paulo, que representaram um ponto de inflexão na dinâmica espacial, provocada por um lado pela instituição de novos marcos legais regulatórios, e por outro, pela ação organizada de movimentos sociais de luta por moradia, que promoveram ocupações massivas de terrenos no decorrer dos anos 80. Ambos os fatos, segundo nosso entendimento, estariam apontando para novas formas de expansão periférica e metropolitana de São Paulo.

Palavras-chave: fronteira urbana, loteamentos clandestinos, favelas, marcos regulatórios.

1. Introdução

Este trabalho é parte de uma pesquisa mais ampla realizada no âmbito do programa de pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, em nível de doutorado, cuja tese intitula-se “Urbanização de Fronteira. Práticas de apropriação do espaço nas regiões mais pobres da cidade de São Paulo”.

Compreende o levantamento de informações institucionais no Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo-RESOLO, da Secretaria da Habitação da Prefeitura de São Paulo; dados relativos à irregularidade de loteamentos no município de São Paulo, que se encontram consolidados no Gráfico-1, denominado “Distribuição de Loteamentos por Ano de Implantação”; mapas contendo loteamentos irregulares no município de São Paulo e na subprefeitura de São Mateus, extremo da zona leste da cidade, onde foi realizada a pesquisa de campo.

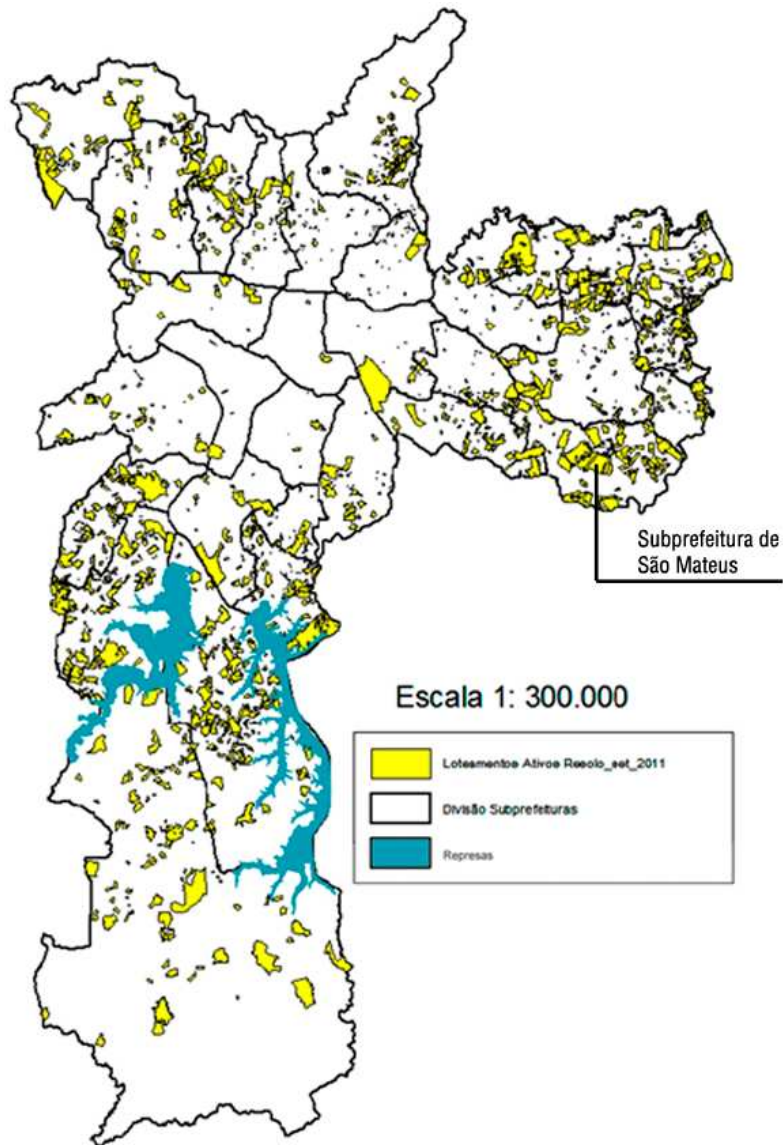
2. Informações Institucionais e Análise de Dados sobre a Clandestinidade

O RESOLO, um departamento inserido na estrutura da Secretaria de Municipal de Habitação-SEHAB, da Prefeitura de São Paulo, é o órgão responsável pela regularização urbanística e fundiária de loteamentos irregulares ou clandestinos implantados até o mês de abril de 2000, nos termos da Lei 13.428, de 2002.

Entre suas atribuições se encontram: o encaminhamento de negociações junto aos órgãos internos ou externos ao departamento, visando à promoção de ação judicial ou fiscalizatória; a expedição do Auto de Regularização, bem como proferir despacho final nos processos relativos a loteamentos e parcelamentos irregulares, e o agenciamento de atividades necessárias à regularização urbanística (envolvendo a contratação de obras) e fundiária (de registro cartorial) de assentamentos irregulares. O departamento conta, além do gabinete, com cinco divisões internas (urbanismo, obras, informações, jurídica e uma específica para atendimento público) que lidam atualmente com 2.362 processos administrativos e mais 1.862 acompanhantes, o que perfaz 4.224 processos em tramitação. Informações mais recentes, compreendendo o período de janeiro de 2009 a julho de 2011, apontam a emissão de 108 Autos de Regularização, ou o correspondente a uma superfície regularizada de 7.286.173,08 de metros quadrados e 25.675 lotes.

Dados levantados pelo departamento indicam que da área total do município de São Paulo com 1.509 quilômetros quadrados, o equivalente a 175,6 quilômetros quadrados ou 175.560.845 de metros quadrados estão ocupados por assentamentos clandestinos e irregulares, o que representa aproximadamente 12% (doze por cento) da superfície da cidade. Se considerada, porém, a área efetivamente urbanizada da cidade de São Paulo, correspondente a 1.000 quilômetros quadrados, a extensão ocupada de forma irregular sobe para 17,5%. O departamento tem cadastrados 2.158 loteamentos, dos quais 647 (cerca de 30%) em área de mananciais, que compreendem 404.507 lotes e uma população estimada em 2.631.150 pessoas.

Figura 1: Loteamentos Irregulares no Município de São Paulo. Setembro/2011 (adaptado pelo autor).

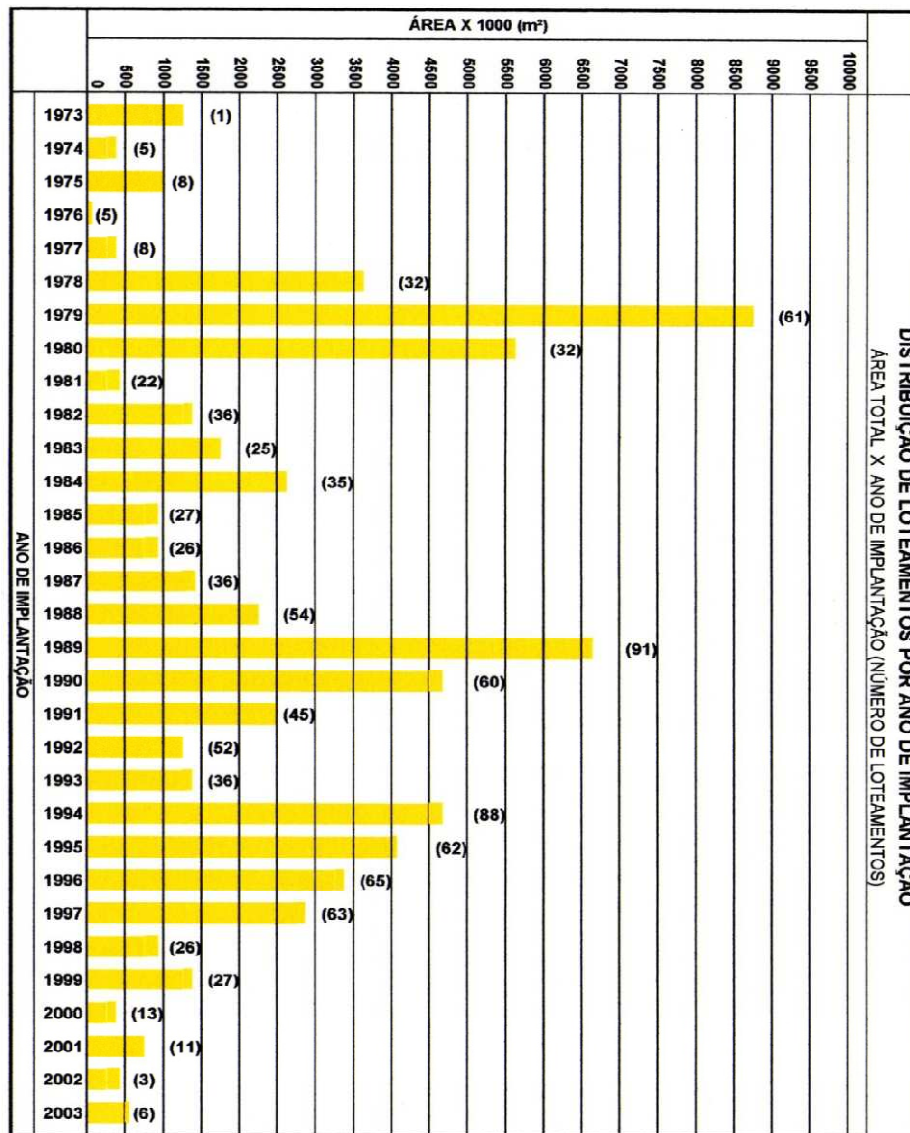


Fonte: RESOLO/PMSP.

O desenho apresenta a distribuição de loteamentos irregulares/ clandestinos no município de São Paulo. A região correspondente a Subprefeitura de São Mateus/Distrito do Iguatemi é uma das que apresenta forte concentração de assentamentos.

O gráfico a seguir “Distribuição de Loteamentos por Ano de Implantação” apresenta, no período compreendido entre 1973 e 2003, informações anuais sobre número de loteamentos irregulares implantados e a superfície correspondente.

Gráfico 1: Distribuição de Loteamentos por ano de Implantação. Fonte: RESOLO/PMSP.



O gráfico apresenta a área apurada anualmente com loteamentos clandestinos, no período de 1973 a 2003. Acima da barra que mostra a área correspondente ao ano está indicado, entre parênteses, o número de loteamentos irregulares levantados por ano. As linhas horizontais indicam a área correspondente em milhões de metros quadrados.

Uma primeira observação do GRÁFICO 1, que apresenta uma distribuição de loteamentos clandestinos por ano de implantação, diz respeito ao período de trinta anos abrangido entre 1973 e 2003. Uma explicação admissível para início dos registros de loteamentos irregulares em 1973 se deve ao fato de que o ano anterior correspondeu ao da publicação da Lei Nº 7.805, de 1º de novembro de 1972, que dispôs sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de São Paulo. Esta norma foi alterada e

complementada pela Lei Nº 8.001, de 24 de dezembro de 1973, onde ficaram instituídos os perímetros; as categorias de uso permitidas; os índices urbanísticos (recuos, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento de lotes) e as restrições referentes às dezenove zonas de uso, vigentes até o ano de 2004. Por intermédio destes instrumentos legais foi estabelecida a obrigatoriedade do “Certificado de Uso”, expedido pela municipalidade (equivalente a licença de funcionamento ou “habite-se”), mediante o qual deveriam ser “obedecidas as destinações e características técnicas constantes no projeto, ou expediente administrativo que originou o documento”. Era ainda caracterizado como infração e sujeito a multa de cinquenta salários mínimos (artigos 31º e 32º), “ocupar imóvel sem licença de uso”, bem como instalar uso “não conforme”, ou seja, em desacordo com a lei. As duas normas ficaram em vigência por trinta e dois anos, até a promulgação da Lei Nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, conhecida como o novo zoneamento da cidade.

Há, portanto, a instituição de um novo marco legal que passa a regular o uso e ocupação do solo e, por conseguinte, o mercado de produção de terra urbanizada e habitacional, já que anteriormente ao período mencionado, a cidade ficou por quase quatro décadas sob a vigência do Ato Nº 663, de 10 de agosto de 1934, primeiro instrumento a consolidar aspectos legais referentes ao zoneamento e ao antigo código de obras, conhecido como Arthur Saboya.

Quanto ao encerramento do gráfico no ano de 2003, coincide com o fato de que, a partir do ano de 2004 a fiscalização, bem como as denúncias de irregularidade (e acionamento do Ministério Público), saíram do âmbito do RESOLO, para ficar sob a responsabilidade das subprefeituras, o que pode ter implicado perda de controle sobre o lançamento de loteamentos irregulares e clandestinos, já que as subprefeituras são mais suscetíveis a pressões e interesses locais ligados à questão da terra.

Aparentemente, os anos de 1973 a 1977 estiveram sob o impacto da nova ordem legal do município, mas uma forte inflexão no gráfico aparece de 1978 a 1980 e especialmente em 1979, ano da publicação da Lei Federal Nº 6.766, de dezembro de 1979, conhecida como Lei Lehmann. Este diploma (ainda em vigência, alterado pela Lei 9.785/99) dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no território nacional, e prevê, entre tantos outros dispositivos, pena de reclusão para aqueles que parcelarem e venderem lotes sem as devidas aprovações pelos órgãos competentes, e sem o registro prévio do empreendimento. O pico representado graficamente no ano de 1979, que atinge uma superfície próxima de nove milhões de metros quadrados e sessenta e um loteamentos no município de São Paulo, certamente representa um movimento determinado pelo novo marco regulatório, e a

tentativa por parte de diversos agentes em caracterizar parcelamento de terrenos antes da validade da nova lei.

O registro no número e superfície de loteamentos irregulares viria diminuir drasticamente em 1981, quando se fazem sentir alguns efeitos do novo arcabouço legal, muito embora haja notícia de poucas prisões efetuadas desde a promulgação da lei, não obstante a grande divulgação na mídia. Talvez, tão relevante quanto a nova norma federal, tenham sido dois regulamentos municipais: as leis N° 9.412 e N° 9.413, ambos de dezembro de 1981 e que também dispõem sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo. O primeiro atuou mais sobre a regulação das zonas rurais norte e sul do município e o segundo é o dispositivo legal que rege o parcelamento do solo em São Paulo, ou seja, a cidade dispõe de uma normativa própria e detalhada para todas as modalidades de parcelamento do solo.

É importante ressaltar que todos os dispositivos legais mencionados convergiram para uma condição inexistente durante praticamente quatro décadas, ou seja, de 1934 a 1973: a obrigatoriedade de registro do empreendimento para início de obras e a venda de lotes, vale dizer que era permitido o protocolo do pedido de aprovação de loteamento com a obra já iniciada, sob a égide do Ato N° 663, de 10 de agosto de 1934. O período em questão é aquele no qual houve uma enorme expansão periférica provocada pela ação de loteadores articulados com concessionários de ônibus, que resultou em uma cidade espalhada e com baixas densidades, produzida sob o trinômio do loteamento precário, autoconstrução e casa própria. Desde o começo do século passado as exigências legais diziam respeito apenas à autorização do executivo (diretamente pelo prefeito) para a abertura de ruas, avenidas ou praças; aceitação pela Câmara Municipal, e sua respectiva denominação.¹

As observações efetuadas, à luz das informações constantes no gráfico, acenam para uma correspondência entre os mecanismos de regulação urbanos e as 'marés' de ocupação de terrenos. O impacto causado por legislação específica e punitiva resulta visível no gráfico apresentado, seja nos momentos que antecedem a vigência da nova lei, ou após, haja vista que entre os anos de 1981 a 1988 ocorreram oscilações no número de ocupações e na superfície levantada, porém sem uma variação significativa.

¹ Lei 1.193, de 9 de março de 1909; Lei 1.666, de 26 de março de 1913; Ato 673, de 24 de março de 1914; Lei 3.427, de 19 de novembro de 1929 (Código Arthur Saboya) e o próprio Ato 663, de 10 de agosto de 1934. O enorme número de leis e decretos que tratam desta questão, desde o século passado até recentemente, revela todo o problema criado com a clandestinidade e a necessidade de incorporar ao domínio público as ruas abertas, com nome e numeração, uma questão básica para a municipalidade, em especial o fisco, e para os habitantes da cidade que necessitam terem identificados os locais de moradia.

Outro salto observado no gráfico aconteceu no ano seguinte, de 1989, coincidentemente aquele da eleição da prefeita Luiza Erundina e a primeira gestão petista da cidade, onde se verificou a existência de noventa e um novos loteamentos, correspondentes a uma superfície de mais de seis milhões e meio de metros quadrados. Este episódio poderia se tratar de um ponto de inflexão político na história das ocupações de terra na cidade de São Paulo, se não concorresse para este fenômeno o fato de que a década de 1980 foi marcada por forte avanço dos movimentos nas áreas de saúde, creche, transporte, e em especial aquelas ligadas à habitação (Sader, 1984 e Gohn, 1991), que promoveram ocupações de terra em massa, tendo se registrado apenas na zona leste, 238 ocupações. Cabe considerar que as ocupações de terrenos têm caráter coletivo e são planejadas, diferentemente das favelas – que também são ocupações – porém efetivadas de forma mais individualizada e progressiva.

A conjuntura destes anos – de crescente mobilização dos movimentos populares – viria coincidir com a eleição da nova prefeita, e não seria plausível afirmar que o governo petista teria sido responsável pelo aumento verificado na ocupação de terrenos no ano de 1989. Embora a administração reconhecesse como legítima a interlocução dos movimentos populares – e contou efetivamente com ampla participação institucional de movimentos na área habitacional – as ocupações de terra para parcelamentos clandestinos decresceram até o final da administração petista e apontaram, na verdade, um momento de agravamento das condições de vida e em especial da moradia na cidade de São Paulo.²

A partir de 1994, ainda segundo o GRÁFICO 1 voltam a aumentar os loteamentos ilegais, entretanto, há duas questões que merecem reflexão. A primeira é que para áreas equivalentes, por exemplo para os anos de 1978 e 1996, ambos em torno de 3,5 milhões de metros quadrados parcelados irregularmente, os loteamentos em período mais recente são em maior número, ou seja, 32 contra 65 (mais que o dobro) e comparado o ano de 1990, que apresentou 60, contra o de 1994 com 88 loteamentos, para uma área estimada de mais de 4,5 milhões de metros quadrados nos dois casos.

A segunda questão é o fato das ocupações de terra terem se descolado das restrições legais ao parcelamento, assinalando o fim de um processo de expansão que se estendeu praticamente por quase meio século. A figura do loteador tradicional, por muito

² Prova deste fato é o crescimento da população favelada, estimada em 1980 em cerca de 335.334 pessoas (3,95% da população municipal) e em 1990 com 711.032 (7,46%) conforme dados dos censos. Nestas décadas ocorreu ainda a ocupação das margens das represas Guarapiranga e Billings na região sudeste e das encostas da Serra da Cantareira, ao norte do município. Há informações de que na área de proteção de mananciais foram assentados mais de 100 mil lotes irregulares ocupando nada menos que 20 milhões de metros quadrados entre 1988 e 1994 (Grostein, 2001).

tempo articulado aos concessionários de ônibus (Sampaio, 1994), foi substituída por uma nova dinâmica, em que novos agentes assumem o comando da produção de terra urbanizada nas regiões de fronteira, com estratégias diferenciadas de promoção de parcelamentos, como sinalizam as pesquisas que deram origem a este trabalho, bem como aquelas efetuadas no RESOLO.

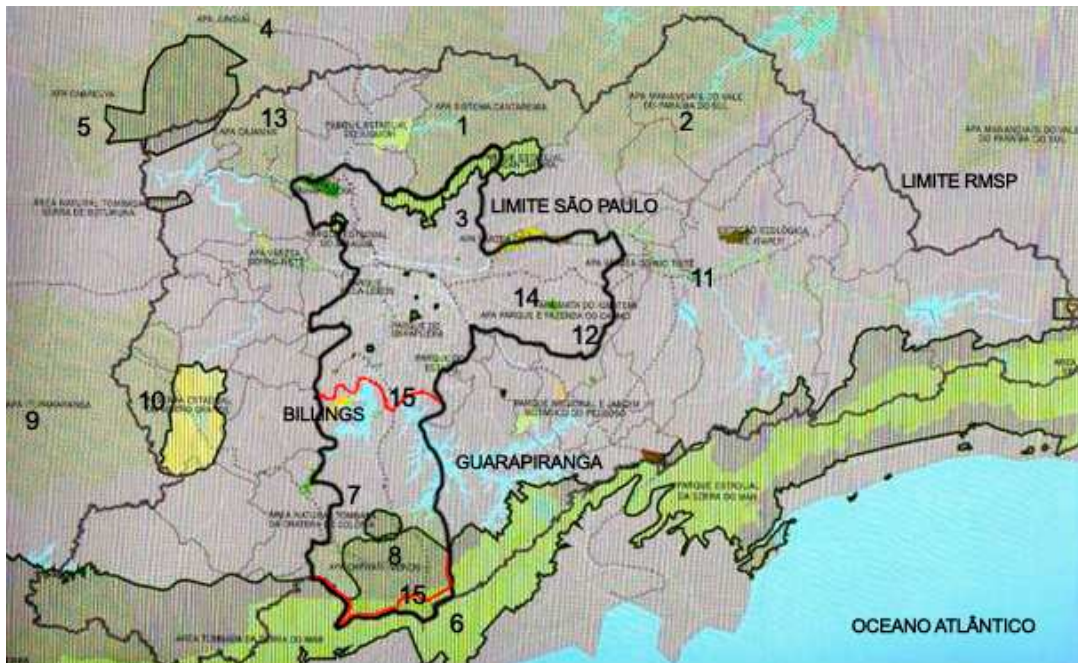
Outros autores já haviam tido a percepção deste movimento apontando a participação de ‘associações’ de moradores que compram e parcelam a terra de forma clandestina. Em 1989 localizar-se-iam mais de 300 loteamentos ilegais na cidade, sinalizando para o que seria uma “retomada do padrão periférico” (Taschner, 1992). A rigor não se trata de uma retomada, mas de uma intensificação. A expansão urbana pobre e periférica da cidade nunca arrefeceu, como expediente de reprodução de enormes parcelas da população. O que se verifica é que a extensão urbanizada atingiu áreas de zoneamento restritivo, de proteção ambiental e avançou sobre as regiões de fronteira, que assim como os municípios do entorno crescem a taxas maiores que a da cidade de São Paulo. Desde o início dos anos 90 novos agentes promovem a expansão, agora comandada por proprietários, grileiros, agentes intermediários do processo (‘laranjas’ e ‘associações’) que se articulam para resolver a questão da terra e fugir dos procedimentos formais de parcelamento e de comercialização de lotes.

Os dados lançados para o início do século XXI poderiam marcar o esgotamento de áreas significativas e em condições de serem ocupadas, mostrando desta forma, que os parcelamentos clandestinos ultrapassaram as fronteiras do município paulista e ingressaram nos domínios da região metropolitana, mas há indícios do próprio RESOLO de que os dados foram subestimados. Estes primeiros anos da década, sob o comando da segunda administração petista, gestão da prefeita Marta Suplicy, podem indicar uma mudança institucional na forma de tratamento da ilegalidade, que seria consolidada em 2004, com a transferência da fiscalização sobre loteamentos irregulares para as subprefeituras.

Em termos geográficos, a expansão urbana encontrou limites na direção norte/nordeste, como o Parque Estadual da Serra da Cantareira e restrições de ocupação das áreas de proteção ambiental do Sistema Cantareira e dos Mananciais do Vale do Paraíba do Sul; no rumo sul/sudeste encontra-se a área de proteção aos mananciais das represas Billings e Guarapiranga, e o extenso Parque Estadual da Serra do Mar; a leste a frente de expansão atingiu áreas de preservação, porções do zoneamento restritivo (as zonas rurais) e as regiões fronteiriças, atualmente com menor disponibilidade de áreas a

serem ocupadas, e a oeste/sudoeste a geometria reduzida do perímetro da cidade encontra os limites próximos de outros municípios.³

Figura 2: RMSP-Unidades de Conservação e outras áreas protegidas (adaptado pelo autor).



Mapa contendo demarcação de parques e reservas estaduais (verde claro e amarelo); áreas de proteção ambiental e áreas naturais tombadas, ambas hachuradas.

- 1 - APA Sistema Cantareira
- 2 - APA Mananciais do Vale do Paraíba do Sul
- 3 - Parque Estadual da Cantareira
- 4 - APA Jundiá
- 5 - APA Cabreúva
- 6 - Parque Estadual da Serra Do Mar
- 7 - Área Natural Tombada da Cratera da Colônia
- 8 - APA Capivari Monos
- 9 - APA Itupararanga
- 10 - Reserva Estadual do Morro Grande
- 11 - APA Várzea do Tietê
- 12 - APA Mata do Iguatemi
- 13 - APA Cajamar
- 14 - APA do Carmo
- 15 - Limite da Área de Proteção aos Mananciais

Fonte: Meyer, Grostein, Biderman (2004).

³ Apenas por uma questão geográfica, pois também houve intenso crescimento verificado em municípios localizados a oeste e sudoeste da capital paulista.

O processo apontado anteriormente, no qual surgiram novas dinâmicas espaciais nas regiões de fronteira, a partir da década de 1990, parece ter se generalizado – não obstante todas as restrições apontadas no parágrafo anterior – como forma de apropriação do espaço nas regiões mais pobres da cidade.

Os dados de incremento demográfico revelados pelo Censo do IBGE/2010 continuam indicando que, assim como nas décadas anteriores, a região metropolitana mantém taxas de crescimento superiores a da capital paulista, apesar da desaceleração registrada, conforme tabela a seguir. Vários municípios na última década continuaram apresentando taxas geométricas de crescimento anual elevada (em alguns casos explosiva), reproduzindo um processo migratório que aporta famílias com baixos níveis de renda e escolaridade, promovendo uma intervenção no território com reduzidas densidades, ausência de infra-estrutura e serviços públicos essenciais, e ainda com ocupação de áreas de risco, a exemplo de terrenos localizados em fundos de vale e encostas de alta declividade, configurando enorme precariedade na apropriação do espaço.

Tabela 1: Taxa Anual de Crescimento Populacional. Fonte: IBGE/Censos Demográficos.

Anos	Município de São	Região Metropolitana
1980-1991	1,13	1,86
1991-2000	0,92	1,66
2000-2010	0,76	0,97

Os dados relativos aos anos 2000-2010 foram calculados pelo autor com base na tabela de população residente do IBGE.

Resumidamente, as informações constantes no Gráfico-1, mesmo contendo imprecisões quanto às dimensões da ilegalidade, revelam a captura de movimentos importantes. Em primeiro lugar está o fato relacionado aos picos observados no aumento da área loteada, que ocorreram em 1979 e 1989. No primeiro caso, produto da criação de novos marcos legais regulatórios (Lei Lehmann, de dezembro de 1979), e no segundo de conjunturas econômicas, sociais e políticas específicas com forte mobilização dos movimentos populares. Em segundo lugar, os dados da década de 90, com 524 ocupações irregulares e uma superfície aproximada de 27 milhões de metros quadrados mostra um aumento da clandestinidade em relação à década anterior (384 ocupações e 23,8 milhões de metros quadrados), período em que se observou a ocupação dos contrafortes da Serra da

Cantareira e das margens dos reservatórios hídricos da cidade (cerca de 100 mil lotes e 20,0 milhões de metros quadrados), ou seja, houve forte avanço na expansão informal da cidade na década de 90, segundo nossa hipótese marcada por novas dinâmicas espaciais nas formas de apropriação do espaço. Por fim o período mais recente, de 2000 a 2003, que computa apenas 33 loteamentos, número claramente subestimado e que pode indicar uma mudança institucional na forma de tratamento da ilegalidade no uso do solo, como já observado, pela transferência da responsabilidade sobre apuração de denúncias (inclusive abertura de procedimento administrativo para ação legal de outros órgãos) de processos de parcelamentos clandestinos do RESOLO, para as subprefeituras.

3. Novas Estratégias de Parcelamento Clandestino

Cronologicamente, as estratégias adotadas para o parcelamento e ocupação clandestinos remontam ao novo marco regulatório constituído pela Lei Federal 6.766, de dezembro de 1979,⁴ conhecida como Lei Lehmann, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no território nacional, e prevê, entre tantos outros dispositivos, pena de reclusão de até cinco anos e multa, para aqueles que parcelarem e venderem lotes sem a prévia aprovação dos órgãos públicos competentes e sem o registro do empreendimento (Art. 50), muito embora haja notícia de poucas prisões efetuadas desde a promulgação da lei, porém com grande divulgação na mídia. Não se trata de coincidência, portanto, que a partir deste fato – o novo marco regulatório urbano – se registrem centenas de loteamentos clandestinos, a partir do início da década de 1980, porém sob novas formas de articulação para resolver a questão da terra, aspecto central nos processos de ocupação descontrolada do território.

Com o objetivo de contextualizar o cenário da ilegalidade na ocupação do solo na cidade de São Paulo faremos uma breve incursão pela questão dos assentamentos favelados, tendo em vista a extensão e números que representam, sobretudo quando somados aos loteamentos abertos à revelia do poder público. Conforme já assinalado anteriormente, ao longo de pelo menos quatro décadas, de 1930 a 1970, a cidade se expandiu sob o trinômio do loteamento precário e clandestino, autoconstrução e casa

⁴ Não queremos afirmar, contudo, que não houve processos de clandestinidade na ocupação do solo anteriormente a esta norma, mas que se trata de um novo marco que passou a interferir sobre as formas de apropriação do espaço, como indicam as pesquisas aqui realizadas. A cidade foi objeto de diversas anistias de loteamentos clandestinos nos anos de 1955, 1962 e 1968, que incluía a oficialização de centenas de ruas nas zonas de expansão. Rolnik (1997) assinala que já em 1931 o então prefeito, Anhaia Mello, reconheceu que a cidade ilegal era superior em área à oficial.

própria, um processo em que a ação de loteadores e concessionários de ônibus resultou em uma expansão periférica pobre, espalhada e de baixa densidade. Os anos 80 e 90, que também produziram uma enorme ampliação informal do tecido urbano, evidenciaram os seguintes fatos: o surgimento de novas favelas que ocuparam as piores áreas restantes de loteamentos irregulares ou clandestinos, com elevada exposição a risco de deslizamento, solapamento e inundação; uma dinâmica urbana que provocou o inchaço e verticalização de grandes favelas; a ocupação de baixos de viadutos, de terrenos vagos localizados nas bordas das vias marginais dos rios Tietê e Pinheiros, e junto a estradas de ferro no perímetro do centro expandido; a ocupação de áreas remanescentes ao longo de inúmeras obras viárias de fundo de vale em todas as regiões da cidade; a utilização de porções internas, intersticiais e de beira de córregos dos grandes conjuntos habitacionais, em especial produzidos pela COHAB nos anos 70/80 no município paulista e em outras áreas metropolitanas para instalação de novos barracos; o parcelamento de glebas em sítios de proteção ambiental, como as bacias hidrográficas de córregos na Várzea do Tietê, Serra da Cantareira (Meyer, Grostein e Biderman, 2004); a ocupação do entorno dos reservatórios hídricos da Billings e Guarapiranga e das áreas protegidas (parques e reservas) ao norte e a leste do município, e ainda a instalação de favelas próximas a aterros de lixo e depósitos de resíduos tóxicos, nas quais se sobrepõem situações de pobreza e risco ambiental (Torres e Oliveira, 2001).

Embora seja evidente – e visível – o aumento das favelas na cidade de São Paulo no período em questão, há controvérsias quanto ao tamanho da população moradora nestes assentamentos. A década de 1970 marcou o início do crescimento das favelas em São Paulo, que salta do percentual da população municipal de 1,2% em 1973, ou seja, 41.000 habitantes, para 7,0%, ou cerca de 594.525 moradores em aglomerados favelados no ano 1980, em estimativa elaborada sobre o cadastro de ligações de energia da Eletropaulo e apoiada em pesquisas de campo (Taschner, 1984). Estes dados foram revisados com base nas informações dos censos, tendo o ano de 1980 apresentado 188 núcleos com 335.334 habitantes (uma diferença de 43,6%, ou 259.161 pessoas), equivalente a 3,95% da população da cidade (Bogus e Taschner, 2004).

Houve, na verdade, um crescimento ininterrupto da população favelada à taxa anual exorbitante de 4,5% de 1980 a 2000, enquanto que o incremento da população municipal foi de apenas 1,0% ao ano para o mesmo período, o que não justifica a projeção realizada pela Fundação de Pesquisas Econômicas-FIPE para o ano de 1993 – claramente distorcida – que apurou quase 20% da população total morando em favelas, ou cerca de 1,9

milhão de pessoas. Já os números levantados por Bógus e Pasternack encontraram equivalência em trabalho do Centro de Estudos da Metrópole-CEM efetuado com base em setores censitários georeferenciados, que apurou 891.673 pessoas residentes em favelas para 1991 e 1.160.590 para 2000, contra 711.032 e 909.628 respectivamente, do Observatório das Metrópoles-PUC/SP.

A metodologia adotada pelo CEM, com o uso de sistemas de informações geográficas (SIG), incorporou duas questões essenciais para quantificação de população favelada do município de São Paulo. A primeira diz respeito à sobreposição (overlay) de diferentes cartografias que permitiu não apenas aferir o perímetro dos assentamentos, mas determinar sua superfície, e em segundo estimar uma densidade média para os núcleos. Os autores simularam quatro diferentes hipóteses de densidade demográfica assumindo, entretanto, valores entre 37.600 e 48.700 hab/km², o que para o ano 1996 significa entre 8% e 11% da população do município, ou 0,9 e 1,1 milhão de pessoas respectivamente. Segundo estimativa de população e domicílios em favelas, elaborada com base em dados do IBGE, SEHAB/HABI e CEM para o ano 2000, o município de São Paulo totalizaria 286.952 domicílios, com 1,16 milhões de pessoas em uma área de 30,62 milhões de metros quadrados. Considerada a população total de 10,43 milhões, o dado equivaleria a 11,12% dos habitantes da cidade.

Tabela 2: Estimativa de população e domicílios em favelas. 1987, 1991, 2000, 2008 e 2009.

ESTIMATIVA DE POPULAÇÃO E DOMICÍLIOS EM FAVELAS 1987, 1991, 2000, 2008 e 2009MUNICÍPIO DE SÃO PAULO			
ANO	POPULAÇÃO	DOMICÍLIOS	HABIT./DOMIC.
1987	815.450	150.452	5,42
1991	891.679	196.394	4,54
2000	1.160.590	286.952	4,04
2008	N.D.	382.296	---
2009	1.537.048	384.262	4,00

OBS 1. A contagem de população relativa a 1987, conforme censo de favelas realizado pela prefeitura apresenta inconsistência, por se tratar de amostragem e não de trabalho de pesquisa sistemático. O número de habitantes por domicílio, conseqüentemente, aparece sobreestimado.

OBS 2. Os dados relativos ao ano de 2009 foram acrescentados pelo autor.

Fonte: SEHAB-HABI/CEM e Diário Oficial do Município/Edição Especial de 31/05/1995.

Utilizando-se o indicador de quatro habitantes por domicílio (numero médio de membros por família obtido para assentamentos favelados segundo a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2007) é possível estimar uma população favelada de 1.537.048 pessoas, ou 13,65% dos habitantes do município em 2009, que somada àquela existente em loteamentos irregulares atinge o número aproximado de 4.168.198 habitantes, ou 37% da população da cidade, em números que compreendem dados dos dois últimos anos.⁵

O número de quatro habitantes por domicílio encontra referências distintas: a do ano de 2000 (IBGE, SEHAB/HABI e CEM) de 4,04 alcançado pela divisão da população moradora (1,16 milhões) pelo número de domicílios (384,26 mil); as informações georeferenciadas de SEHAB/HABI para 2009 (citadas anteriormente), e a atual relação entre a população residente e o número de domicílios, ou seja, para uma população de 11.253.503 habitantes, o IBGE-2010 informa 3.574.286 domicílios no município de São Paulo. O quociente médio para a cidade é de 3,15 habitantes por domicílio, porém há fortes indícios de verticalização e adensamento recente de favelas, determinado pela escassez de espaços vazios com possibilidade de ocupação nas áreas consolidadas da cidade, provocados pela ação especulativa do mercado imobiliário, e ainda pela execução de obras públicas, que tem deslocado as favelas com melhor localização na cidade para regiões de fronteira urbana,.

As ocupações massivas de terra em São Paulo têm início na década de 1980 e em 1987, apenas na zona leste da capital computavam-se 238 áreas invadidas, com a participação de mais de 100.000 pessoas (Gohn, 1991), sendo que dois anos mais tarde, segundo informações da prefeitura, já se localizariam mais de 300 loteamentos clandestinos na mesma zona. Os dados atuais quanto à clandestinidade das ocupações podem conter imprecisões, seja pelo fato de que as extensões territoriais destes assentamentos podem apresentar variações significativas (tal como as favelas), ou pela determinação das densidades que esbarra na heterogeneidade da ocupação, ou porque há uma indiscriminação relacionada a tipologia observada, ou seja, em muitos casos não dá para distinguir o parcelamento clandestino do assentamento favelado, ambos relacionados à questão fundiária. Via de regra, os parcelamentos irregulares – aqueles que apresentaram algum procedimento junto à municipalidade, mas não chegaram a termo – apresentam

⁵ Dependendo das definições e projeções utilizadas para determinação da população moradora em cortiços, estimada em 1980 pela SEMPLA em 800 mil pessoas, ou 17% da população; em 1982 por Kovarick e Ant em 500 mil; em 1990 por Pasternak em 182 mil unidades encortiçadas, e em 1994 pela FIPE em 6% da população paulistana, ou 600 mil pessoas, poderia se atingir a cifra de praticamente metade da população paulistana vivendo sob as tipologias do loteamento irregular/clandestino, favela e cortiço.

algum tipo de regularidade na implantação, seja do sistema viário, ou no alinhamento construtivo e dos lotes, já que houve uma etapa de projeto previamente à execução. Já aqueles que são ilegais, em muitos casos se aproximam das características de aglomerados favelados, onde não existem regras de ocupação e o processo de expansão, seja horizontal ou verticalizado ocorre de forma indiscriminada.

As dificuldades impostas pela Lei 6.766/79 com relação à aprovação dos projetos, com tempo de tramitação em torno de dois anos; as exigências de execução obras e serviços necessários para implantação do parcelamento (terraplanagem, sistema viário, pavimentação, drenagem de águas pluviais, arborização, etc) e os correspondentes custos envolvidos, acrescidos da obrigatoriedade de destinação mínima de 35% da superfície da gleba para áreas públicas (áreas verdes, institucionais e sistema viário) foram fatores de desestímulo para a produção de lotes urbanizados na periferia paulistana, e certamente contribuiu para a generalização das ocupações de terrenos, trazendo a tona novos agentes e novas formas de articulações políticas para apropriação do espaço.

Os dados apresentados podem indicar que novos agentes passaram a comandar a expansão urbana nas regiões de fronteira. No final dos anos 80 e início dos 90, conforme alguns trabalhos já apontavam (Taschner, 1992), a figura tradicional do loteador cede espaço para novas estratégias de parcelamento clandestino, que envolvem proprietários, 'laranjas', grileiros e pretensas associações de moradores, na verdade agentes imobiliários travestidos de movimento social organizado.

Os movimentos de ocupação de terras e de luta por moradia, que durante a década de 1980 planejaram a incursão sobre centenas de terrenos na cidade de São Paulo e pressionaram órgãos públicos nas esferas municipal, estadual e federal por soluções de financiamento e produção habitacional, não passaram despercebidos pelos proprietários de terras (em especial aquelas situadas em áreas de zoneamento com restrições à ocupação), agentes do mercado imobiliário e outros atores políticos, que intuíram um fato de grande interesse: a possibilidade de organizar invasões; negociar a venda de terrenos para os "associados"; promover acordos judiciais com a interveniência de setores da administração e, por fim, legalizar ocupações, mesmo se tratando de áreas localizadas em zonas de proteção ambiental.

O extenso conjunto de normas existentes nos âmbitos federal, estadual e municipal não conseguiu impedir, contudo, a ocupação urbana sobre áreas onde estão localizados os recursos hídricos e as áreas florestadas da metrópole. Prova destes fatos é que ocorreu avanço da ocupação sobre as Áreas de Proteção Ambiental-APAs e no interior

de parques e reservas. Segundo o Atlas Ambiental de São Paulo, publicado pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente, o município teria perdido cerca de 5.357 hectares de áreas verdes (equivalente a mais de 5.000 campos de futebol) apenas entre os anos 1991 e 2000 (Oliveira e Alves, 2005).

A legislação, ao invés de representar impedimento à ocupação, como no caso dos mananciais localizados ao sul, e ainda o desmatamento dos remanescentes da cobertura vegetal ao norte e leste da cidade, promoveu uma situação inversa: uma expansão urbana onde imperam a ilegalidade e precariedade nos processos de parcelamento do solo.

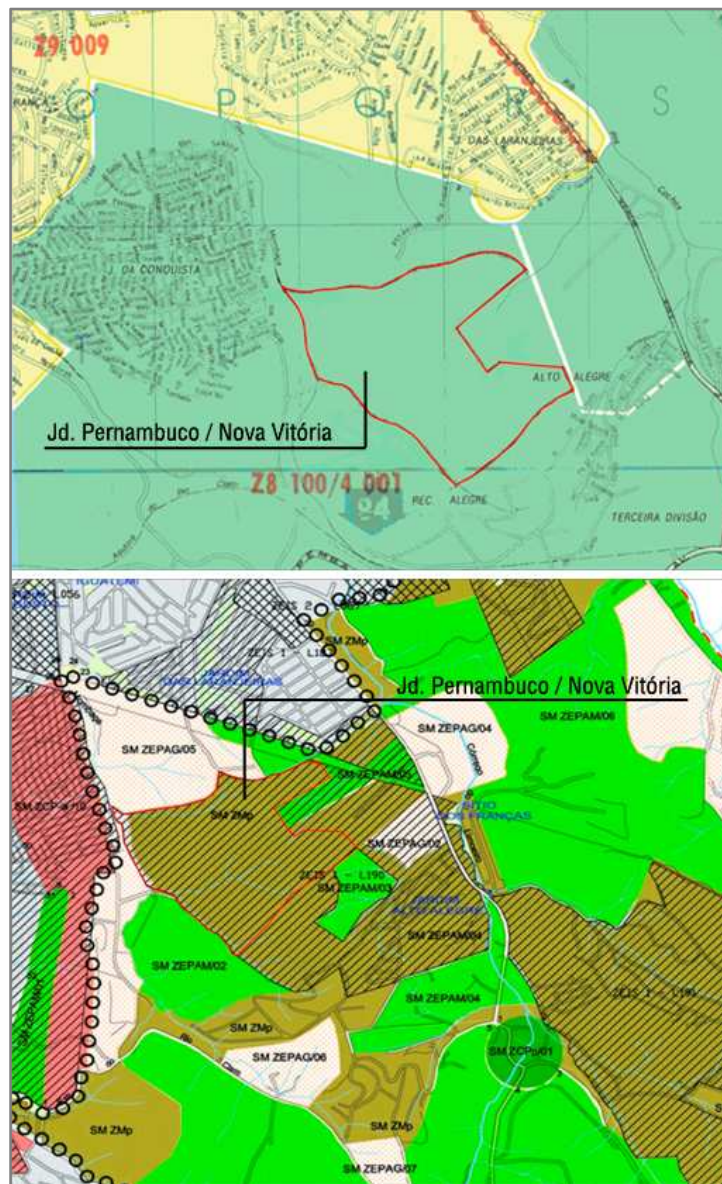
Os regulamentos estaduais, nos termos das leis Nº 898/75 e Nº 1172/76 que disciplinam o uso do solo para a proteção dos mananciais, bem como os municipais, caso das antigas Z8-100 (zonas rurais), que no novo zoneamento de São Paulo foram convertidas em Zonas de Proteção Ambiental-ZEPAM impuseram fortes limites ao mercado, por força dos condicionantes de aproveitamento de glebas, que inibiram os interesses para o desenvolvimento de um mercado imobiliário formal.⁶ Porém, a existência de terra abundante e baixos índices de aproveitamento acabaram por deprimir os preços, e reuniram vantagens para a reprodução da expansão informal, que persiste por mais de três décadas.

A ocupação descontrolada do espaço, em especial na fronteira urbana, esteve (e ainda está) colada a uma dinâmica demográfica na qual estas regiões cresceram a taxas alarmantes, enquanto ocorreu esvaziamento das áreas centrais da cidade nas décadas de 80 e 90. As taxas de incremento populacional anual dos municípios mais afastados foi mais de três vezes que a da capital entre os anos de 1991 e 2000, o que aponta um crescimento radioconcêntrico, que ultrapassa os limites da capital paulista e se espria pelos municípios vizinhos.

Dados do último censo reproduzem as tendências demográficas observadas nas décadas anteriores, de crescimento acelerado da população metropolitana, muito embora tenha se revertido a queda de população nos distritos centrais da capital, conforme o Censo 2010-IBGE. Expressão deste fato é o incremento de favelas que somam 1746 núcleos na região metropolitana, contra 1565 da capital, segundo dados atuais da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo e da Fundação SEADE, do Governo do Estado.

⁶ A título de informação as Z8-100 (zonas rurais) eram zonas especiais com restrições de uso e construção divididas em cinco tipos, cujas imposições de limites aumentavam à medida que afastavam da zona urbana. Os lotes mínimos variavam de 1.000 m² a 20.000 m² e os coeficientes de aproveitamento máximos admitidos para a categoria Conjunto Residencial eram: em Z8-100/1, Z8-100/2 e Z8-100/3 igual a 0,3, e em Z8-100/4 e Z8-100/5 igual a 0,2, ou seja, muito baixos para os interesses do mercado imobiliário.

Figura 3: Mapas da subprefeitura de São Mateus conforme Lei 7.805/72, o antigo zoneamento de São Paulo e o novo, a Lei 13.885/04.



Na imagem observa-se a extensa área definida a época como zona rural (Z8-100/4), que permitia a implantação de conjuntos residenciais, porém em lote com área mínima de 20.000 metros quadrados, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento máximos de 0,2.

De acordo com o zoneamento atual a região é fortemente marcada por ZEIS (marrom com hachuras na diagonal), apontando a existência de loteamentos clandestinos e favelas. As manchas verdes são ZEPAM (proteção ambiental), muitas já ocupadas.

A Tabela 3 apresenta taxas de incremento populacional por anel em termos percentuais e números absolutos da cidade de São Paulo. Os dados do Censo-2010 apontam uma reversão nos números relativos aos anéis central, interior e intermediário, ou seja, as

regiões centrais ganharam 209.995 habitantes na última década, contrariamente ao que ocorreu nos anos de 80 e 90, quando 523.169 pessoas deixaram a cidade. Embora se verifique declínio nas taxas de crescimento populacional, vale notar que praticamente cinquenta por cento do incremento ocorreu no anel periférico.

Tabela 3: Município de São Paulo-Incrementos Populacionais por Anel (percentual e número absoluto)⁷

ANEL	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991- 2000	2001-2010
Central	1,02% 22.635	3,30% 84.351	-3,78% -42.235	-7,93% -65.449	6,99% 57.192
Interior	0,23% 5.168	3,57% 91.648	-8,50% -94.968	-12,44% -102.654	10,32% 84.584
Interm.	14,64% 324.375	7,13% 182.703	-10,34% -115.507	-11,80% -97.356	8,32% 68.219
Exterior	41,11% 910.791	30,89% 792.046	25,31% 282.786	4,71% 38.879	23,70% 194.192
Periférico	42,99% 952.372	55,11% 1.414.092	97,31% 1.087.357	127,47% 1.051.467	50,66% 415.064
Total	100,00% 2.215.341	1 00,00%	100,00% 1.117.433	100,00% 824.887	100,00% 819.251

IBGE/Censos Demográficos 1960-2010.

4. Conclusão

A ocupação informal do espaço reuniu, portanto, dois elementos capitais: disponibilidade de terra e crescimento explosivo da população, ambos agenciados pela ação de proprietários, grileiros, 'laranjas' e 'associações', que vislumbraram a possibilidade de parcelamento em áreas de zoneamento restritivo, e ainda posterior legalização de assentamentos.

Trata-se de informações importantes para a compreensão da dinâmica espacial nas regiões de fronteira da cidade nas últimas três décadas, que ratifica um argumento central de nossa hipótese relacionado à introdução de novos marcos legais regulatórios e à ação de movimentos de ocupação de terras e de luta por moradia nos anos 80. Estes últimos não passaram despercebidos pelos proprietários de terras e agentes imobiliários que

⁷ Tabela adaptada com base em Bógus e Pasternak (2004). Dados do período 2001-2010 de responsabilidade do autor.

intuíram, a partir de 1990, a possibilidade de organizar ‘movimentos sociais’, promover ocupações sobre terrenos com zoneamento restritivo e legalizar a posse da terra, o que conduziu a uma expansão urbana sobre áreas ambientalmente protegidas.

A ocupação de áreas de preservação e de proteção aos mananciais hídricos foi provocada pela combinação de forte crescimento demográfico, concentrado nas regiões de fronteira urbana, com a ausência de políticas públicas que promovessem o acesso a terra urbanizada, bem como de alternativas habitacionais para as populações com menores níveis de renda.

Bibliografia

BÓGUS, Lucia/PASTERNAK, Suzana. “Cadernos MetrÓpole, Desigualdade e Governança”, N° Especial. Observatório das MetrÓpoles, Educ, São Paulo-SP, 2004.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. “Cidade de muros. Crime, Segregação e cidadania em São Paulo”. Editorial 34/EDUSP, São Paulo-SP, 2003.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio/HOLSTON, James. “Estado e Espaço Urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas”, em “A Participação em São Paulo”, L. Avritzer (org). Editora da UNESP, São Paulo-SP, 2004.

GOHN, Maria da G. “Movimentos sociais e luta por moradia”. Edições Loyola, São Paulo, 1991.

MARTINS, Maria L. R. R. “Moradia Social e Meio Ambiente – tensão e diálogo na metrÓpole”, Tese de Livre Docência, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP, 2005.

MEYER, Regina M. P./GROSTEIN, Marta D./ BIDERMAN, Ciro. “São Paulo MetrÓpole”. EDUSP-Imprensa Oficial do Estado de SP. São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, Maria A. de./ALVES, Humberto P. da F. “Expansão urbana e desmatamento nas áreas protegidas por legislação ambiental na Região Metropolitana de São Paulo”. Trabalho apresentado no simpósio População e Meio Ambiente: Metodologias de Abordagem. Campinas, 2005.

SADER, Eder. “Movimento Popular Urbano”. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional-FASE. São Paulo, 1984.

SAMPAIO, Maria R. de. “O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana”. Revista Espaço e Debates, n° 37, NERU, 1989.

TACHNER, Suzana P. "Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 80", em "Revista Espaço e Debates" n° 36, São Paulo-SP, Editora Cortez, 1992.

— . "Depois da queda ou a Cidade que virou favela". Revista Espaço e Debates, n° 12, São Paulo-SP, Editora Cortez, 1984.

TORRES, Haroldo da G. e MARQUES, Eduardo. "Reflexões sobre a Hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal". Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n° 4. Maio, 2001.

VAINER, Carlos B. "Pátria, empresa e mercadoria", em "A Cidade do Pensamento Único". Editora Vozes, São Paulo, 2000.