

AS INVASÕES DE ÁREAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM SÃO PAULO:  
*UMA ABORDAGEM SISTÊMICA.*

**Banca Examinadora.**

Prof. Orientador:	PETER K. SPINK
Prof <sup>a</sup> .	MARTA F. S. FARAH
Prof.	EDUARDO C. MARQUES

Às minhas filhas Maitá, Guataí e Terimã.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

GUILHERME HENRIQUE DE PAULA E SILVA

AS INVASÕES DE ÁREAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM SÃO PAULO:  
*UMA ABORDAGEM SISTÊMICA.*

Dissertação.  
Apresentada ao Curso de Mestrado em  
Administração Pública e Governo  
da EAESP/FGV.  
Área de Concentração:  
Políticas Urbanas.

SÃO PAULO  
2003

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.

CAPÍTULO I. – O TEMA.

Breve Discussão Acerca da Propriedade.

CAPÍTULO II. – AS ORIGENS.

O Rei em Portugal.

As Sesmarias.

O Transplante para o Brasil.

As Posses.

CAPÍTULO III. – A CIDADE.

O Município.

São Paulo do Campo de Piratininga.

O Crescimento e a Urbanização Desenfreada.

Os Instrumentos da Administração.

O Fim do Segundo Império.

A Primeira República.

A Segunda República.

A Ditadura Militar.

CAPÍTULO IV. – OS DADOS DE PESQUISA.

Os dados do Departamento Patrimonial.

O Cadastro das Áreas de Uso Comum e Dominiais.

A Amostra das Ações de Reintegração de Posse.

Ocorrências de Invasão nos Anos de 1995 até 1999.

As Invasões e a Ação do Poder Público.

As Classes.

A Defesa do Patrimônio.

As Invasões nos Anos de 1995 até 1999.

## CAPÍTULO V. – ALGUMAS RELAÇÕES.

Correspondências Entre os Dados Coletados.

A Parte que lhes Cabe deste Latifúndio.

Os Tipos de Áreas: Uso Comum e Dominiais.

A Idade dos Processos e as Classes.

Os Valores Envolvidos.

## CAPÍTULO VI. – RELAÇÕES NO ESPAÇO.

Sob a Ótica da Localização.

A Excentricidade das Invasões.

O Aspecto da Acessibilidade.

## CAPÍTULO VII. – CONCLUSÕES.

Limites das conclusões.

As idéias presumidas.

Público e Poder Público

## BIBLIOGRAFIA.

## APÊNDICES.

Apêndice A – Tabelas.

Apêndice B – Gráficos.

Apêndice C – Mapas.

## ÍNDICE DE TABELAS.

### *No CORPO DO TEXTO*

Tabela 1	–	Distribuição das Áreas Municipais pelo Tamanho – CADASTRO. (m <sup>2</sup> )
Tabela 3	–	Dispersão dos Dados por Classe – AÇÕES.
Tabela 4	–	Média de Idade dos Processos por Classes – AÇÕES. (anos)
Tabela 5	–	Distribuição das OCORRÊNCIAS por Ano e por Classe.
Tabela 6	–	Maiores Áreas por Tipo.
Tabela 7	–	Quantidade e Tamanho das Áreas por Tipo.
Tabela 8	–	Total das Áreas em m <sup>2</sup> e Percentuais, por Tipo e Classes – AÇÕES. m <sup>2</sup> e (%)
Tabela 4	–	Média de Idade dos Processos por Classes – AÇÕES. (anos)
Tabela 9	–	Valores de m <sup>2</sup> das Áreas Reintegradas – AÇÕES/PGV
Tabela 10	–	Valor Venal Total das Áreas Reintegradas por Classe – AÇÕES.
Tabela 11	–	Números Absolutos de OCORRÊNCIAS por Círculos de 5km.
Tabela 12	–	Densidade de Invasões nos Círculos de 5 km – OCORRÊNCIAS.
Tabela 13	–	Percentuais de Invasões na Mancha Urbana de 1945 por Classe – OCORRÊNCIAS.
Tabela 14	–	Percentuais de Invasões na Mancha Urbana de 1945 entre Classes – OCORRÊNCIAS.
Tabela 15	–	Invasões na Faixa de 1km ao Longo das Vias N1. – Percentuais Internos e Externos por Classe.
Tabela 16	–	Comparação entre as Densidades Geral e das Faixas de 1km.

### *APÊNDICE A*

Tabela 1A	–	Faixas de Distribuição das Áreas Municipais – CADASTRO/AÇÕES. (m <sup>2</sup> )
Tabela 2A	–	Distribuição das Áreas Municipais – CADASTRO. (m <sup>2</sup> )
Tabela 3A	–	Distribuição das Áreas Municipais – AÇÕES. (m <sup>2</sup> )
Tabela 4A	–	Tendência Central dos Dados por Classe – AÇÕES.
Tabela 5A	–	Dispersão dos Dados por Classe – AÇÕES. (m <sup>2</sup> )

Tabela 6A	–	Diferença de Idade dos Processos ADMINISTRATIVOS e JUDICIAIS por Classe – AÇÕES. (Anos)
Tabela 7A	–	Média e Desvio Padrão da Idade dos Processos ADMINISTRATIVOS e JUDICIAIS por Classe – AÇÕES. (Anos)
Tabela 8A	–	Máximo, Mínimo e Amplitude da Idade dos Processos ADMINISTRATIVOS e JUDICIAIS por Classe – AÇÕES. (Anos)
Tabela 9A	–	Distribuição das OCORRÊNCIAS por Ano e por Classe – Números Absolutos e Percentuais
Tabela 10A	–	Tendência Central na Distribuição das Áreas por Tipo e Tamanho – AÇÕES/CADASTRO. (m <sup>2</sup> )
Tabela 11A	–	Dispersão na Distribuição das Áreas por Tipo e Tamanho – AÇÕES/CADASTRO. (m <sup>2</sup> )
Tabela 12A	–	Dispersão da Idade dos Processos por Classes – AÇÕES. (anos)
Tabela 13A	–	Tendência Central dos Valores de m <sup>2</sup> das Áreas Reintegradas – AÇÕES/PGV (R\$)
Tabela 14A	–	Dispersão dos Valores de m <sup>2</sup> das Áreas Reintegradas – AÇÕES/PGV (R\$)
Tabela 15A	–	Superfície em km <sup>2</sup> dos Círculos de 5km (Município de São Paulo exceto represas)
Tabela 16A	–	Números Absolutos de AÇÕES e OCORRÊNCIAS por Círculos de 5km.
Tabela 17A	–	Densidade de Invasões por Classe e por Círculos de 5km – AÇÕES/OCORRÊNCIAS.
Tabela 18A	–	Quantidade de Invasões na Mancha Urbana de 1945 por Classe.
Tabela 19A	–	Quantidade de Invasões na Faixa de 1km ao Longo das Vias N1 por Classe.

## ÍNDICE DE GRÁFICOS.

### *NO CORPO DO TEXTO.*

- Gráfico 1 – Distribuição do CADASTRO Segundo o Tamanho das Áreas.
- Gráfico 2 – Distribuição das AÇÕES Segundo o Tamanho das Áreas.
- Gráfico 3 – Distribuição Percentual, pelo Tamanho, das AÇÕES e do CADASTRO por Faixas.
- Gráfico 4 – Distribuição das Diferenças Entre as Idades dos ADMINISTRATIVOS e JUDICIAIS – AÇÕES.
- Gráfico 5 – Comparação entre OCORRÊNCIAS e AÇÕES em Percentuais.
- Gráfico 6 – Distribuição de AÇÕES e CADASTRO com a Média das Empresas e Baixa Renda.
- Gráfico 7 – Imulação da Distribuição de AÇÕES e CADASTRO.
- Gráfico 8 – Densidade de Invasões por Classe e por Círculos de 5km.

### *APÊNDICE B*

- Gráfico 1B – Comparativo entre a Idade da Notícia da Invasão e a Idade da Ação Judicial. (anos)
- Gráfico 2B – Gráfico Comparativo da Distribuição, em Números Absolutos, das AÇÕES e do CADASTRO por Faixas.
- Gráfico 3B – Comparativo das Invasões por Classe e por Ano – OCORRÊNCIAS.
- Gráfico 4B – Quantidade de Invasões por Círculos de 5km e por Classe.



## ÍNDICE DE MAPAS.

### *NO CORPO DO TEXTO.*

Mapa 1	–	Sesmarias de Aldeamentos de Índios e Outras Sesmarias.
Mapa 2	–	Sesmaria do Rossio da Cidade.
Mapa 3	–	O Rossio, a Mancha Urbana em 1841 e em 1945.
Mapa 4	–	Ocorrências de Invasão em Cinco Anos: 1995-1999.

### *APÊNDICE C*

Mapa 1C	–	Chácaras e Sesmarias em Torno da cidade. Lista de Titulares das Chácaras (Mapa – 1C)
Mapa 2C	–	Distritos Excluídos para o Cálculo de Dispersão Relativa.
Mapa 3C	–	Ocorrências de Invasão por Particulares.
Mapa 4C	–	Ocorrências de Invasão por Empresas.
Mapa 5C	–	Ocorrências de Invasão por Famílias de Baixa Renda.
Mapa 6C	–	Ocorrências de Invasão por Entes Comunitários.
Mapa 7C	–	As Invasões e a Mancha Urbana de 1945.
Mapa 8C	–	Localização das AÇÕES.
Mapa 9C	–	Vias de 1º Nível (N1) e as Invasões.
Mapa 10C	–	Invasões nas Fixas de 1km ao Longo das Vias N1.
Mapa 11C	–	Invasões da Baixa Renda nas Fixas de 1km ao Longo das Vias N1.

## **Agradecimentos**

Deixamos registrados nossos agradecimentos ao CNPq, que financiou parte de nosso curso, ao nosso orientador prof. Peter Spink e ao seu antecessor na tarefa, Prof. Ruben Keinert, aos queridos primos Prof. Carmelo Mantarro pelas traduções do latim e Prof. Marcos Vasconcellos pela confiança e apoio, e aos amigos e colegas, cuja colaboração na pesquisa foi fundamental para sua realização. Em particular a Cecília, João Umbelino, Marcos Fiorani, Aristeu, Carlos Di Nubila e principalmente Maria. Destacamos, sobretudo, o papel desempenhado pelo Dr. Osvaldo Figueiredo Maugeri, atual Diretor do Departamento Patrimonial da Prefeitura do Município de São Paulo que, diante da negativa ao pedido de autorização para consulta aos dados daquele Departamento, emitida pelos titulares, na gestão anterior, da Secretaria de Negócios Jurídicos, Procuradoria Geral do Município e Diretoria do próprio Departamento, formulou novo pedido, em nome e no interesse do Departamento, o qual foi finalmente autorizado pelos novos titulares dos órgãos citados, na atual gestão. A ele, nossa gratidão pela honradez cidadã.

## **Advertência.**

As citações cujos textos originais estão publicados em outro idioma que não o português, foram traduzidas sob nossa responsabilidade e assim utilizadas no corpo do trabalho. Estas citações estão indicadas com numerais romanos minúsculos e os textos destas citações, no idioma original, são apresentados em notas no fim do documento. Este critério foi usado, tendo por objetivo evitar uma leitura truncada por mais notas de rodapé, mas ao mesmo tempo, deixar os originais disponíveis para eventuais verificações.

PAULA E SILVA, Guilherme Henrique de. "AS INVASÕES DE ÁREAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM SÃO PAULO: Uma Abordagem Sistêmica." EAESP/FGV. São Paulo – 2002. 161p. (Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da EAESP/FGV – Área de Concentração: Políticas Urbanas).

Resumo: Enfoca a relação entre a propriedade pública da terra e sua apropriação por interesses privados. Articula o fenômeno das invasões das áreas municipais de S. Paulo com a história da cidade e do país, quanto à aquisição de terras por particulares. Apresenta um levantamento sistemático do fenômeno das invasões na última década do século XX, com análises estatísticas quantitativas e espaciais, caracterizando a apropriação da área pública municipal como um fenômeno social generalizado, não restrito às classes desfavorecidas.

Palavras-Chaves: Área Pública – São Paulo – Invasões – Bens Públicos – Propriedade da Terra – Urbanismo.

*Abstract: The text focuses on the relationship between public property and its appropriation by private interests. Links the phenomenon of private appropriation of public areas in the city of S. Paulo, with its history and that of the country, in relation to land acquisition by private owners. It sets out a systematic account of this phenomenon in the last decade of the 20<sup>th</sup> century along with spatial and quantitative statistical analysis, linking the appropriation of public city areas to a broad social phenomenon, by no means restricted to low income groups.*

# AS INVASÕES DE ÁREAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM SÃO PAULO.

*Como funciona?*  
*[Peter Spink]*

## **Introdução.**

No Brasil, o solo urbano é definido como aquele incorporado à zona urbana pela legislação municipal, fazendo com que o tributo cobrado sobre a terra deixe a esfera federal e passe para a municipal.<sup>1</sup> Ou seja, o proprietário da terra deixa de recolher aos cofres federais o Imposto Territorial Rural – ITR e passa a recolher aos cofres municipais o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.<sup>2</sup> Na verdade, estes impostos são dois, territorial e predial, com bases de cálculo diferentes e valores discriminados separadamente, mas são comumente associados e referidos como IPTU. É sobre este solo, chamado de zona urbana, que o município tem poder administrativo, poder de polícia e responsabilidade quanto ao seu uso.<sup>3</sup>

Em que pese a existência de políticas urbanas voltadas para o ordenamento das cidades brasileiras nas décadas do regime militar, principalmente através de organismos centralizadores como CNPU, EBTU e outros órgãos federais do planejamento urbano, a realidade da ocupação do solo das cidades brasileiras tem sido fruto muito mais das circunstâncias conjunturais por que passa a sociedade, do que da opção clara do Estado brasileiro – federal ou municipal – por uma política de ordenamento do uso do solo urbano.

A responsabilidade do poder local, a prefeitura, fica aumentada quando se considera que, por efeito da legislação, grande parte deste solo é de domínio

---

<sup>1</sup> Art. 32 da Lei n.º 5.172/66 - Código Tributário Nacional

<sup>2</sup> Lei Municipal. n.º 9.195/80

<sup>3</sup> Art. 30, Inciso VIII da Constituição Federal.

deste nível de poder.<sup>4</sup> Além das doações por força da lei, o município detém o domínio de terras devolutas<sup>5</sup>, terras originárias de antigos leitos de cursos d'água aterrados<sup>6</sup> e outras terras cujo domínio tem origem legal específica.<sup>7</sup>

O domínio do Município avança ainda sobre terras adquiridas por desapropriação, para implantação de melhoramentos públicos urbanos como vias, praças, parques etc., as quais freqüentemente, não são totalmente utilizadas para o fim a que se destinam, já que, por força de decisões judiciais, as parcelas de terra que se tornam inúteis ou de posse desvantajosa para o proprietário, são incorporadas à desapropriação pela sentença do juiz. Assim, o município passa a ter um grande número de partes de terrenos desapropriados – chamados remanescentes de desapropriação – que não foram utilizados na implantação do melhoramento público, e são geralmente inúteis pelo tamanho reduzido destas áreas.

Por efeito das restrições orçamentárias – que sempre existem – a prefeitura não ocupa toda a área pertencente ao seu acervo administrativo com melhoramentos urbanos (pavimentação, guias e sarjetas, prédios institucionais, como escolas, postos de saúde etc.). Disto, resulta uma extensa área pública municipal, fragmentada e disseminada por toda a cidade e, em quase todas as cidades do país, formada por áreas de terrenos, ruas, vielas, praças etc., vazias e sem nenhum uso, as quais são, freqüentemente, apropriadas por particulares. O tema desta dissertação diz respeito a estas áreas e à sua apropriação por interesses particulares.

O entrelaçamento do conceito de público, atribuído a uma área da cidade pela norma legal, com o uso privado a que eventualmente esteja submetida, configura uma situação de conflito do qual, sem dúvida, emergem conceitos

---

<sup>4</sup> Lei Federal nº 6.766/79 que reserva 35% da área parcelada para o poder público do município e Lei Municipal de S. Paulo nº 9.413/81 que reserva 40% destas áreas.

<sup>5</sup> Terras devolutas são, basicamente, terras que não têm títulos de propriedade legítimos. Mais adiante falaremos sobre esta classe de terras mais especificamente e com mais detalhes.(Cap. II)

<sup>6</sup> Decreto 24.643/34 - Código de águas.

<sup>7</sup> Como as terras dos antigos aldeamentos indígenas em S. Paulo, ou as terras devolutas transferidas pelo Estado para o Município.

socialmente construídos referentes ao público e ao privado. Por outro lado, a relação que o Estado mantém com o patrimônio público é ilustrativa da relação que este mesmo Estado mantém com aquilo que ele – Estado – entende por "público", da mesma forma que a relação que a sociedade mantém com o patrimônio público ilustra e revela o significado que esta sociedade atribui ao ator social "público" e ao patrimônio deste.

Estas apropriações de cunho privado do patrimônio público podem ser grosseiramente divididas naquelas exercidas por populações de baixo nível de renda, com caráter de ação coletiva, e nas exercidas por indivíduos ou empresas. A morosidade da justiça em reintegrar a prefeitura na posse das áreas ocupadas por pessoas de maior nível econômico e empresas, aliada à falta de recursos para enfrentar o problema habitacional das populações de renda baixa, faz com que estas ocupações se estabilizem no tempo, em forma de favelas, às vezes de grande extensão, ou ocupações irregulares por agentes privados praticamente permanentes.

Este fenômeno social, isto é, a apropriação privada de terra pública, que torna manifesto o descompasso entre a norma (legal) e o fato, intensificou-se com o processo de urbanização intensa do século XX, ainda que tenha sido corrente ao longo da curta história de cinco séculos, desde a chegada dos portugueses ao Brasil, principalmente nos primeiros séculos de povoamento e conquista.

Ao longo do texto deste trabalho adotaremos, por comodidade, a designação de "invasão" para estas ocupações irregulares, uma vez que usamos os registros da municipalidade de São Paulo, a qual atribui essa designação às ocorrências de ocupações irregulares. Não obstante isto, não endossamos nenhum julgamento de mérito sobre estas ocupações e não nos propomos à subtração da prerrogativa da magistratura, na interpretação das normas legais, ou seja, sentenciar a respeito de uma ocupação como invasão, esbulho ou outros.

A bibliografia referente ao tema proposto, cuja problematização foi



apontada acima, é de certo modo, a história da reflexão sobre este tema. E o desenvolvimento da argumentação, a exposição dos dados e a discussão do problema indicado buscam uma relação com a bibliografia, na forma de uma continuidade ou suplemento, ou ainda complemento. O problema levantado especificamente por esta Dissertação – e que, ainda que não completamente respondido, é pelo menos encaminhado no corpo desta – faz parte da bibliografia como uma questão não colocada ou, na melhor das hipóteses, deslocada e precariamente respondida.

A invasão de áreas públicas é fenômeno corrente em nosso país e em nossas cidades – e assim tem sido ao longo de nossa história – e implica em uma contradição com a idéia de público. E se, pelo lado da solução precária da moradia dos pobres, no século XX, foi e é amplamente investigado e debatido este assunto, não há textos que tratem da relação entre a norma e o fato, dentro de uma ótica que privilegie exatamente esta relação, isto é, trata-se da norma ou trata-se do fato. Pretendemos tratar desta relação entre os dois como um *constructo* social.

A partir destas observações, é possível verificar a existência de uma extensa bibliografia onde o tema da invasão das áreas públicas municipais é amplamente pesquisado e debatido sob a ótica da solução precária da moradia das famílias de baixa renda, desde que este fenômeno urbano começou a tomar vulto, após a segunda guerra mundial. O tema do acesso à propriedade da terra urbana por parte das famílias de baixa renda, bem como o uso social da propriedade privada do solo das cidades, incluso até na Constituição brasileira de 1988,<sup>8</sup> a “constituição cidadã” no dizer de um dos signatários,<sup>9</sup> têm sido ainda hoje objeto de intensos estudos, configurando um tema cujo trato revela a dimensão atingida pela questão, na segunda metade do século XX.

Pelo lado do Estado, enquanto organismo operacional ou burocracia,

---

<sup>8</sup> Art. 5.º Inciso XXIII e Art. 183.º da Constituição Federal.

<sup>9</sup> Deputado Federal por São Paulo, Ulisses Guimarães.

bem como pelo lado da norma que o conforma, o tema também tem sido objeto de extensa bibliografia, da qual selecionamos alguns textos que nos pareceram mais significativos,<sup>10</sup> os quais procuram dar conta da evolução das normas legais e dos conceitos jurídicos pertinentes à questão das terras públicas, bem como do trato operacional dado ao tema pela "máquina" do Estado, ao executar políticas oriundas do centro de poder político.

Do ponto de vista teórico ou conceitual, o tema das invasões de áreas públicas em geral, nos remete às distinções e interseções entre o comum e o particular, entre o público e o privado, tema desenvolvido por Habermas<sup>11</sup> numa perspectiva cujo foco está no espaço político do ente público frente ao poder. Para o presente texto, interessa-nos, não o espaço político abstrato, mas o confronto imediato entre o espaço físico público e privado, no âmbito urbano brasileiro, e o modo como se dá este confronto, ainda que nos permitamos tirar ilações dos resultados da pesquisa, quanto às relações entre o público e o privado, no âmbito do espaço político e ideológico.

Assim, nosso tema se enlaça mais com o conceito de domínio sobre uma parcela de terra e a dinâmica deste conceito, ao longo da história e ao largo dos lugares, dinâmica esta imbricada com a idéia de propriedade privada da terra vinculada à cidade, como núcleo de poder.

A apropriação, em caráter privado, de um bem público não é um fenômeno marginal em nossa sociedade e, no caso das áreas públicas urbanas, parece muito mais evidente seu caráter sistêmico. Este caráter deve ser entendido menos como uma condição estrutural de reproduções de *favelas* e mais como um comportamento coletivo que envolve o Estado em todos os níveis, em particular no nível municipal, e a sociedade em sua relação com a área definida pela norma jurídica como pública.

Normalmente, é enfatizada a apropriação da área pública por populações

---

<sup>10</sup> Ver Bibliografia no final.

<sup>11</sup> HABERMAS, Jürgen. "L'ESPACE PUBLIQUE"; Payot, Paris-1978.

pobres e sem recursos de acesso à terra, e desconhecidas a extensão e as implicações das apropriações de áreas públicas por extratos de renda mais altos e empresas. No entanto, ambas as apropriações são invasões, no sentido *lato*, são ambas relações de promiscuidade ou confronto público-privado que sugerem uma lógica cultural, econômica e social que está subjacente no modo como a sociedade brasileira e o Estado articulam estes conceitos de bem público e bem privado.

Não sabemos em que medida a administração, como “*máquina*” do Estado, ou seja, como Estado reificado,<sup>12</sup> contribui para a superposição público-privado nas áreas municipais invadidas. Parece-nos claro que a ausência (ou a presença) de políticas públicas de uso do solo, claras e incorporadas pela sociedade do município, é parte de um conjunto de circunstâncias explícitas e implícitas que favorecem a apropriação privada de bens públicos, que no caso presente são as áreas municipais.

Dada a amplitude do tema, que abrange uma gama enorme de espaços físicos urbanos submetidos às mais variadas situações, optamos por eleger um campo amostral limitado mas que nos permite aferir o modo como se dá o confronto entre o domínio público e o domínio privado, em um universo escolhido dentro de critérios que podem permitir algumas generalizações.

Para pesquisar as ocupações de áreas públicas, elegemos alguns conjuntos de dados sobre as áreas públicas municipais, constantes dos registros do Departamento Patrimonial da Prefeitura de São Paulo, conjuntos estes que revelam parte das ações desta municipalidade em relação a suas áreas. Para tornar claro o tema específico desta pesquisa, expomos abaixo a gênese da área pública, isto é, como esta área surge com o *status* de área pública, e procuramos esclarecer os conceitos de bem Dominial e bem de Uso Comum atribuídos às áreas públicas municipais pela legislação referente aos

---

<sup>12</sup> Vide O'DONNELL, Guillermo. "DEMOCRACIA DELEGATIVA." In Novos Estudos CEBRAP, nº31-1991.

bens públicos.<sup>13</sup>

Estes conceitos referem-se às características jurídicas de titularidade das áreas, isto é, às características de reconhecimento judicial de propriedade, através de títulos: os registros públicos das escrituras das áreas feitos em cartório ou as leis que especificam o domínio das áreas. As áreas ditas “de Uso Comum”, são aquelas geradas pelas doações feitas à prefeitura por donos de terras que as lotearam e que, por força da lei citada acima (v. nota 4), doaram parte da terra loteada para a prefeitura, incluindo as ruas, praças, avenidas etc.. Estas áreas não são propriedade *strictu sensu* da prefeitura, são áreas públicas de Uso Comum a todos, isto é, áreas de uso universal e público e, à prefeitura, cabe administrar em nome deste público e em seu benefício. Por este motivo são denominadas pelo direito brasileiro, de áreas “de Uso Comum do povo”, ou resumidamente de áreas de Uso Comum.

*“Os bens públicos de Uso Comum estão fora do comércio, podendo ser utilizados por todos, desde que o uso de cada um não impeça o de outrem. Sua guarda e gestão é que estão confiadas à Administração Pública, que só nesse sentido especial se considera titular da relação jurídica correspondente.”<sup>14</sup>*

Esta característica das áreas doadas valem para todas as doações feitas por força da lei,<sup>15</sup> ficando de fora apenas aquelas doações feitas por vontade unilateral do doador que, então, pode impor outras condições a serem preservadas pela prefeitura como beneficiária, desde que, evidentemente, estas condições não contrariem nenhuma lei.

O outro tipo de título de domínio que a prefeitura pode ter em relação a uma determinada área é o chamado de propriedade plena ou domínio privado, que se aplica às áreas ditas “Dominiais” (ou “Dominicais”). Estas áreas são

---

<sup>13</sup> Art. 66 do Código Civil, sancionado pela Lei 3.071 de 1º de janeiro de 1916.

<sup>14</sup> CRETELLA Jr., José. " TRATADO DO DOMÍNIO PÚBLICO." Forense, Rio de Janeiro-1984.

aquelas que, pelo seu interesse social, são compradas pelo poder público municipal em condições semelhantes a uma compra feita por pessoa física ou jurídica, a menos das imposições legais atinentes à ação do poder público (desapropriação). Além destas áreas Dominiais, há aquelas especificadas com esta titularidade em lei, como as oriundas do Código de Águas, por exemplo. Estas áreas passam a fazer parte do patrimônio da prefeitura e como tal podem e devem ser administradas.

*“Bens dominicais são os que podem ser vendidos permutados ou explorados economicamente, do mesmo modo que os bens privados, desde que a operação beneficie o Estado e sejam obedecidos certos requisitos prescritos em lei.”<sup>16</sup>*

Evidentemente, como qualquer bem do patrimônio público do poder municipal, ambas as áreas, de Uso Comum ou Dominiais, devem ter sua destinação orientada para o benefício público, por força de uma função óbvia do poder público. No entanto, a legislação referente às áreas públicas de Uso Comum é mais restritiva quanto às destinações possíveis. Para as áreas públicas municipais Dominiais, a legislação é menos restritiva, apesar de ainda limitar bastante as opções da prefeitura, bem como, no caso de opção por venda, exigir avaliação e concorrência com todos os ritos desta modalidade.<sup>17</sup>

Há também um terceiro tipo de área – que não é objeto desta pesquisa – que são as áreas de “uso especial”, para as quais uma lei especifica o uso que deverá ter a área, geralmente cemitérios, parques etc..

*“[...] uso especial refere-se ao uso exclusivo que o Estado faz de um determinado bem para seus próprios serviços.”<sup>18</sup>*

---

<sup>15</sup> Além destas doações, as áreas de Uso Comum podem ser geradas por *afetação*, isto é, uma determinada área é afetada pelo Uso Comum passando a fazer parte do patrimônio público (por exemplo, uma passagem usada pelo público durante um certo tempo).

<sup>16</sup> CRETELLA Jr., José. Op. Cit..

<sup>17</sup> Lei Orgânica do Município, Art. 112, inciso I.

<sup>18</sup> CRETELLA Jr., José. Op. Cit..

Retiramos estas áreas de nossa pesquisa porque são sempre ocupadas pela prefeitura com o uso determinado em lei, isto é, não há área de uso especial que fique desocupada, uma vez que são, normalmente, alvo de interesse imediato do executivo ou do legislativo.

Diante do uso generalizado que se faz, hoje, das ruas da cidade – principalmente nas regiões centrais e comerciais – para comércio ambulante, há, com toda certeza um elevado grau de interesse social nesta questão, que é, em última análise, o uso irregular e privado do leito da via pública (área de Uso Comum). No entanto, este uso, além de ser transitório, isto é, durante parte do dia, não configura nenhuma posse ou domínio, que é o centro de nosso interesse, na medida que implica em uma potencial propriedade.

Assim, não nos ocuparemos deste tipo de uso irregular de áreas públicas, mesmo porque este fenômeno está inserido em outra lógica, muito mais conjuntural, que não implica e nunca implicou em aquisição de propriedade da terra.

Dado o grau de generalidade que apresenta este tema e dada a forma de registros de invasões feitas pela municipalidade considerada, é necessário que façamos um recorte mais preciso no tema, para chegarmos a um objeto claramente delineado que permita avaliar, não só sua significância dentro de um universo quantitativo, mas também, e principalmente, sua significância histórica. Optamos, desta forma, por estabelecer as características das áreas públicas de interesse para nossa pesquisa e chegamos à seguinte categorização do objeto de nosso trabalho, isto é:

1. ÁREAS PÚBLICAS.
2. Municipais (excluem-se as áreas federais e estaduais).
3. Da Prefeitura de S. Paulo.
4. De Uso Comum e Dominiais.
5. Invasões, isto é, sujeitas a uso privado de forma irregular.

Os indicadores de nossa pesquisa são os dados de CADASTRO referentes a estas áreas da cidade – constantes de órgãos afetos à questão –

além dos registros das AÇÕES judiciais da municipalidade, de cunho reivindicatório ou reintegratório e os registros das OCORRÊNCIAS de invasão, dados estes que são submetidos à um exame sistemático na busca das respostas às perguntas acima, sem que se abandone o dado histórico no qual eles estão inseridos.

Adotamos uma classificação para estas invasões tendo como parâmetro o sujeito da invasão que, como será visto no decorrer do texto, tem um tratamento diferenciado por parte do executivo municipal e do judiciário. Como tratamos, aqui, de terra e propriedade pública *versus* propriedade privada, é importante adotar um critério econômico, uma vez que a propriedade é um valor econômico (capital) mas, de tal forma que este critério seja atravessado por um outro de cunho social, tendo em conta a diferença entre os sujeitos. Entretanto, isto não pode implicar na adoção de critérios relativos à renda ou quaisquer outros critérios mais de acordo com as elaborações teóricas da sociologia ou economia política, por que tal escolha inviabilizaria nosso trabalho, uma vez que os registros da administração municipal não contêm dados dessa natureza.

Dessa forma, a classificação dos sujeitos da invasão foi feita com base em uma verificação preliminar dos registros das invasões e Ações judiciais a elas relativas, e a adoção de critérios possíveis diante dos dados disponíveis.

Ainda que a classificação adotada fuja a padrões da sociologia, política ou economia, fizemos esta opção, tendo em vista a necessidade de uma primeira abordagem que não disperse a questão central em preliminares, que poderiam tornar o trabalho maior do que o permitem fazer nossas possibilidades materiais.

Verifica-se que o sujeito das invasões é: ou agente que incorpora a área ao seu patrimônio com fins residenciais, ou agente que incorpora a área à sua atividade econômica, com fins de produção de bens industriais, comerciais ou de serviços. Desta forma, adotamos uma classe de sujeitos de invasão como

sendo “Empresas”, para nos referirmos àqueles agentes de cunho econômico.<sup>19</sup> Por outro lado, aqueles agentes particulares que incorporam o bem público com fim residencial, agem de modo individual ou coletivamente, ensejando a adoção de uma classe de invasor individual que chamamos “Particular” e que se apropria de uma área em caráter pessoal. Além dessas, há os agentes que têm caráter coletivo, isto é, as famílias de “Baixa Renda” que se apropriam de áreas públicas de modo solidário e conjunto, configurando uma ação que ultrapassa a iniciativa individual.

Estas seriam, em princípio, as três classes de invasores que investigaríamos. No entanto, a pesquisa realizada revelou um tipo de agente invasor que não se enquadrava em nenhuma destas três categorias. Trata-se das organizações de cunho assistencial ou representativo, como sociedades amigos de bairros, entidades caritativas, clubes informais sem objetivo de lucros etc.. Diante disso, adotamos uma outra categoria a que demos o nome de agentes “Comunitários”.

Em resumo, adotamos as seguintes classes de sujeitos invasores das áreas públicas para esta pesquisa:

1. Particular
2. Empresa
3. Baixa Renda e
4. Comunitários.

Como já referido acima, a bibliografia sobre o tema das invasões não aborda a questão sob o ângulo aqui proposto. Assim, não temos elementos teóricos que dêem suporte para elaboração de hipóteses no sentido normal da palavra, mas apenas para a formulação de idéias que poderiam ser chamadas norteadoras da pesquisa, uma vez que sua origem é mais vaga e desconexa em relação às elaborações teóricas existentes. Formulamos estas idéias, com o

---

<sup>19</sup> Não levamos em consideração o cunho oficial ou regular, diante das leis, para considerar esta atividade econômica como sendo da classe “Empresas”, mas simplesmente levamos em conta uma atividade econômica como caracterizadora desta classe.



intuito de articular as questões que motivaram nosso interesse, com um percurso a ser seguido na busca de dados, no sentido de se encontrarem algumas respostas ou pelo menos encaminhar aquelas questões, e as expomos abaixo em forma de assertivas.

- a) O número de áreas invadidas por famílias de Baixa Renda é bem maior que o número de áreas invadidas por Particulares e Empresas.
- b) A soma das áreas invadidas por famílias de Baixa Renda é maior, em superfície quadrada, que a soma das áreas invadidas por Empresas e Particulares e a soma das áreas invadidas por estes últimos (Particulares) é substancialmente menor que a das outras duas classes.
- c) Em termos de valor dessas áreas, aquelas invadidas pelas Empresas têm maior valor que a das outras duas classes e as invadidas pelas famílias de Baixa Renda são as de menor valor. Isto se explica pelo desdobramento desta assertiva, isto é, as Empresas ocupam áreas públicas próximas às grandes avenidas ou eixos de transporte e as famílias de Baixa Renda ocupam áreas desvalorizadas, sem infra-estrutura e, freqüentemente, de risco.
- d) Quanto ao tempo de ocupação das áreas invadidas, as Empresas ocupam por mais tempo que as outras duas classes, com um diferencial pequeno entre todas as classes e as ocupações têm uma permanência, hoje, de mais de uma década.

A última formulação, de caráter espacial, é que o núcleo urbano consolidado até a década de 40 está relativamente preservado de invasões, por parte de famílias de Baixa Renda, uma vez que o fluxo migratório mais intenso em direção aos centros urbanos maiores, se deu após essa data. Entretanto, aí

ocorrem invasões, por parte de Empresas, causadas pela incidência de obras de grandes avenidas ou eixos de transporte, com grande número de desapropriações e, conseqüentemente, de remanescentes de terrenos. Isso, no entanto, não significa que não haja invasões, por parte de Empresas, disseminadas por toda a cidade, fato que se repete para os Particulares.

Estas formulações, ainda que não expressem, de modo explícito, suas injunções históricas, mostram num momento particular (transição entre os séculos XX e XXI), como num corte sincrônico, o modo como se articulam as ações do centro de poder, as normas e a ação social, expresso em elementos quantitativos que revelam a dimensão social do fenômeno.

A idéia corrente e comumente aceita como evidente, é a de que a invasão de área pública é um fenômeno característico de favelas. Não se atenta nem para as responsabilidades do poder público nem para a sociedade como um todo, o que desvia o foco da questão central que é a relação do poder e da sociedade com a terra chamada pública. Ao examinarmos dados destas relações, em termos quantitativos, teremos uma visão mais próxima da realidade e menos sujeita a distorções provocadas por pré-julgamentos induzidos, freqüentemente, pelo comodismo ou má fé.

Como já foi dito acima, o campo de nossa pesquisa centrou-se nos dados disponíveis no Departamento Patrimonial – PATR, da Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP, departamento este que faz parte da estrutura da Secretaria de Negócios Jurídicos. Dentre estes dados, selecionamos três conjuntos: o CADASTRO das áreas públicas municipais Dominiais e de Uso Comum, os registros de OCORRÊNCIAS de invasão de cinco anos (1995 – 1999) e uma amostra de 10% das AÇÕES de reintegração de posse em curso no ano de 2001, conjuntos estes nomeados a partir deste ponto, por comodidade, respectivamente, como CADASTRO, OCORRÊNCIAS e AÇÕES. Como dados complementares da pesquisa, utilizamos a Planta Genérica de

Valores – PGV,<sup>20</sup> para a investigação dos valores envolvidos e a lista de classificação de vias da Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, compatibilizada com a lista da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, para investigação dos aspectos ligados à localização das invasões.

A pesquisa da amostra das AÇÕES foi feita com base nos processos administrativos que contêm as cópias de partes dos Autos Judiciais – aquelas partes que realmente interessam – tendo sido examinados 54 processos, escolhidos aleatoriamente dentre os 544 existentes numa das subprocuradorias de PATR, incumbida, entre outras coisas, das Ações de Reintegração de Posse. São estes 544 processos que compõem o universo da pesquisa sobre as Ações, em curso no ano de 2001.

O levantamento das OCORRÊNCIAS foi feito a partir do arquivo físico constante da unidade de fiscalização de PATR, que é composto dos originais das Ocorrências lavradas pelos fiscais, ao longo dos anos considerados. Neste arquivo, dada a existência de diversos cadastros semelhantes, mas não idênticos, optamos por utilizar aquele que continha todos os registros de ocorrências de invasão autuados, isto é, aqueles registros que foram transformados em autos administrativos, ou seja, processos.<sup>21</sup>

Por último, temos o CADASTRO das áreas municipais que é publicado anualmente pelo Diário Oficial do Município – DOM. No entanto, optamos por utilizar uma cópia do arquivo de computador que originou a listagem publicada, que é mais abrangente que aquela, isto é, com mais elementos a respeito de cada uma das parcelas de terra do município, ainda que seja a mesma lista com os mesmos terrenos.

Estes três conjuntos de dados de PATR, como foi possível verificar ao longo das tabulações, padecem do mesmo mal de quase todos os registros do

---

<sup>20</sup> Lei Nº 12.961 de 27 de dezembro de 1999 – chamada Planta Genérica de Valores – suplementada pela Lei Nº 10.235 de 16 de dezembro de 1986.

<sup>21</sup> As Ocorrências não autuadas são meros itens de arquivo, não tendo nenhum tratamento por parte da administração municipal.

poder público no país, tendo um grau de confiabilidade não aferido nunca mas que manifesta, no cotidiano do trabalho dos funcionários daquele Departamento, um baixo nível de rigor, isto é, os registros são feitos de maneira incompleta e imprecisa, deixando transparecer o personalismo do nacional – tão bem descrito por Holanda<sup>22</sup> – latente nos responsáveis por aqueles registros, que não vêem a necessidade de precisão na informação uma vez que eles próprios conhecem os dados que deveriam ser registrados, portanto, para que se alongar muito sobre o assunto.<sup>23</sup> Como estímulo à esta falta de precisão, o registro das OCORRÊNCIAS, por exemplo, é feito num papel com poucos campos a serem preenchidos – o que freqüentemente não ocorre – e um grande espaço de linhas em branco para que o fiscal dê vazão à sua eventual inclinação para a literatura. Esta opacidade dos dados a respeito do patrimônio municipal é, evidentemente, de grande utilidade para a instrumentalização do poder e que, no caso dos bens, justifica o tratamento caso a caso.

Apesar desta limitação e enorme empecilho à pesquisa realizada, não acreditamos inútil o presente trabalho por se tratar do que julgamos ser uma primeira abordagem sistemática dos dados referentes às áreas públicas do município, a qual dá uma visão geral das invasões das áreas municipais, mesmo que não se possa garantir a rigorosa exatidão dos dados, principalmente do cadastro original das áreas, ou seja, não é possível afirmar com segurança que este cadastro contemple todas as áreas municipais.<sup>24</sup>

Quanto aos processos administrativos das AÇÕES, estes contêm todas as informações necessárias à análise do procurador responsável, que terá de usá-las no contencioso judicial e, portanto, são normalmente muito mais

---

<sup>22</sup> HOLANDA, Sérgio B. de. "RAÍZES DO BRASIL." Livraria J. Olímpio Ed.. S.Paulo-1977 (11ª ed.)

<sup>23</sup> Sobre uma análise da cultura organizacional no âmbito da Prefeitura do Município de São Paulo ver CUNHA, Rubens Mauro. "ADMINISTRAÇÃO DIRETA MUNICIPAL BRASILEIRA - MUDANÇAS E MELHORIAS PERANTE A CULTURA ORGANIZACIONAL. ESTUDO DE CASO: PREF. DO MUN. DE S. PAULO." Dissertação de Mestrado - EAESP/FGV. S. Paulo-1998.

<sup>24</sup> Para complementar a falta de alguma informação requerida pela pesquisa, verificamos outros cadastros de PATR e conferimos os dados com o próprio responsável pelo registro destes dados, quando necessário.

completos e rigorosos nos dados que os compõem, mesmo porque esta precisão na descrição do que se reivindica é parte fundamental no sucesso de uma Ação Possessória.

A exposição de nossa pesquisa foi feita, abordando, no Capítulo I, a idéia de público como confrontante à idéia de privado, a norma legal e sua relação com as formas de propriedade, a propriedade comunal, pública, da coroa, feudal etc.. No Capítulo II, examinamos a introdução da propriedade pública e privada no Brasil, pelos portugueses, a evolução desta e das terras da coroa, as terras públicas, e a apropriação privada destas terras. No Capítulo III, discorremos sobre a história das invasões das terras da Câmara do município e daquelas dos aldeamentos indígenas – correntes em S. Paulo até o século XIX – para chegarmos ao crescimento vertiginoso, provocado pela economia do café e indústria, e às invasões da segunda metade do século XX. No Capítulo IV, apresentamos os dados coletados para, no capítulo seguinte, relacioná-los entre si de modo a aclarar algumas situações detectadas e, em seguida, no capítulo VI, explorar as características de localização destas invasões. No último capítulo estão nossas conclusões.

## Capítulo I. – O Tema.

### BREVE DISCUSSÃO ACERCA DA PROPRIEDADE.

Para que possamos discorrer a respeito do domínio municipal sobre determinadas áreas, será útil uma discussão acerca da propriedade, uma vez que esta indica um domínio privado sobre determinada área do território do Estado Nacional ou do Estado Moderno, que é definido também pela sua jurisdição sobre determinado território.<sup>25</sup>

A propriedade confere ao sujeito da relação, a exclusividade do uso do objeto – ainda que este uso seja sujeito a limites variáveis no tempo e no espaço –, conferindo desta forma, ao objeto da propriedade, um caráter de território excluído do comum. Além deste motivo, vê-se, ao longo da história ocidental, que o domínio público confrontado com o domínio privado apresentou formas variadas, diluindo-se na Idade Média, sendo rico e diversificado na Antigüidade Clássica e definindo certas características, que perduram até os dias de hoje, ao longo da Alta Idade Média e após o Renascimento, nos séculos XVI, XVII e XVIII.

A idéia corrente de área (ou terra) pública, em nossos dias, remete-nos à antigüidade romana através do conceito de público (*publicus*) que desapareceu junto com o império romano no século III – ou pelo menos perdeu seu significado usual no direito romano – e ressurgiu no século XVI, evidentemente com outras significações. Este transporte de um conceito por sobre séculos de história fez-se, não por sua existência na realidade social ou econômica da Idade Média, mas por via de um resgate no nível das idéias, configurando um ressurgimento deste conceito, no plano puramente ideológico, ao qual se atribuíram novos valores e significados.<sup>26</sup> Assim, o sujeito público da relação de domínio sobre uma terra desaparece e ressurge séculos após, com outro

---

<sup>25</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. "ELEMENTOS DE TEORIA GERAL DO ESTADO." Saraiva, S. Paulo-1995.(p. 100)

<sup>26</sup> HABERMAS, Jürgen., "L'ESPACE PUBLIC.;"Payot, Paris-1978. (Capítulo I)

caráter e outra personalidade. Habermas chega a aventar a hipótese de se aplicar este conceito ao domínio feudal sobre um território, mas imediatamente aponta as dificuldades de se considerar a autoridade exercida sobre o castelo medieval, como um domínio privado, que não apresenta nenhuma semelhança com o *pater familia* romano e muito menos com o ente privado do direito moderno. Prefere concluir citando Brunner:

*“Parece-me claro portanto que a autoridade ‘privada’ e a autoridade ‘pública’ do poder (feudal) se fundam em uma unidade indissociável, de tal modo que são ambas a emanção de um poder homogêneo [...]”*<sup>27(i)</sup>

Ainda que o feudalismo tenha tido características diferentes nas diversas regiões da Europa – como por exemplo na Inglaterra, onde houve uma tendência centralizadora desde Guilherme I, o Conquistador (c. 1028-1087), pela instituição *“segundo a qual todos os subvassallos (...) não tinham que recorrer (como na França) a uma tramitação pela hierarquia feudal, mas sim, estavam obrigados a dirigir-se diretamente ao tribunal do rei [...]”*,<sup>28(ii)</sup> – resta evidente que o binômio público-privado não pode ser aplicado a nenhuma das formas de domínio sobre a terra no feudalismo que, junto com tudo o mais, era regido pelo mote: *nulle terre sans seigneur* (nenhuma terra sem senhor). As vilas e cidades, que abrigaram, no máximo, um décimo da população do ocidente da Europa até o Século XV, eram parte de domínios senhoriais ou episcopais e se submetiam às cortes senhoriais e ao preposto administrativo destes (*villicus, major, maire, mayer ou stewart* – dependendo da língua e do lugar), o qual era escolhido entre os homens de confiança do senhor e que acabou por exercer estas funções a título hereditário.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Idem. (p. 17 e 18). Citação de Brunner, O. F. “LAND UND HERRSHAFT.” Brunn, 1943. (p.386 e ss.)

<sup>28</sup> WEBER, Max. “ECONOMIA Y SOCIEDAD - ESBOZO DE UNA SOCIOLOGIA COMPREENSIVA.” Fondo de Cultura Económica. México-1996. (p. 819)

<sup>29</sup> PIRENNE, Henri. “HISTÓRIA ECONÔMICA E SOCIAL DA IDADE MÉDIA.” Mestre Jou, S. Paulo-197- (1.<sup>a</sup> ed. em francês 1933) (Cap. III)

As terras senhoriais rurais eram, em sua maior parte, charnecas, florestas e pântanos com limites imprecisos e freqüentemente conflitantes, fazendo com que algumas das vilas tivessem dois ou mais senhores pela superposição de domínios. Somente após o século XII é que o aumento populacional e a crise do sistema de distribuição de terras que atinge os pequenos senhores, traz um aumento do número de cidades e vilas e das respectivas populações, cujas características começam a se alterar no sentido de uma configuração de “propriedade” da terra por parte dos novos vilões.

Os mecanismos destas alterações são, em termos gerais, o aumento do comércio na Europa ocidental e o crescimento populacional das cidades. O primeiro se deve ao impulso da navegação veneziana e escandinava que estabeleceram rotas de comércio ao norte e sul da Europa; o segundo, aos novos vilões, que abrigando-se nas cidades e vilas senhoriais e episcopais, vivendo do comércio e do lucro e, principalmente, sendo livres, isto é, não sendo servos de nenhum senhor, angariaram, ao longo do tempo, poder econômico e, concomitantemente, poder político, fazendo com que, até o direito consuetudinário do feudalismo, fosse substituído por um direito novo, o *jus mercatorum*, que, sendo ocasional e pontual no início, estendeu-se pelas cidades e tornou-se permanente.

Pirenne cita a história de um comerciante (ou vilão novo ou burguês) que, enriquecido pelo comércio, comprou terras na cidade, no século XII. Este fato é a ilustração de uma mudança profunda nas relações entre a terra e o sujeito da relação de domínio, que altera radicalmente o caráter da terra (ainda que urbana) e sua relação com o homem medieval, dando início ao processo que a transformará, como quase tudo o mais, em mercadoria.

O estabelecimento de um direito urbano diferenciado atendia à necessidade dos mercadores burgueses no sentido de uma maior proteção contra a irracionalidade do direito consuetudinário de então – que previa até a



prova do duelo<sup>30</sup> – em favor de uma codificação racional especial para os moradores da cidade (*urbanites*) o que se traduzia em, por exemplo, a proibição de uma intimação de burgueses por cortes não urbanas.<sup>31</sup>

*“O burguês medieval [...] é um homem que difere qualitativamente de todos os que vivem fora da muralha principal. Logo que se abrem as portas e se franqueia o fosso, penetra-se em outro mundo, [...] em outro domínio de direito.”*<sup>32</sup>

As terras de um castelo senhorial (ou episcopal) eram divididas em três categorias que qualificavam seu estatuto diante do direito feudal, ou seja, diante das cortes feudais (*manor* na Inglaterra). A terra do senhor, reservada à lavra que se destinava à manutenção do castelo, chamada *mansus indominicatus*, as terras destinadas aos colonos (*mansi*) que eram gravadas por rendas pagas ao senhor – geralmente em espécie – e as terras incultas que eram usadas como pasto pelos colonos e chamavam-se *communia warescapia*,<sup>33</sup> mas das quais não se pode dizer que se tratava de terras de propriedade comum e, muito menos de terras públicas.<sup>34</sup>

Durante o período mais característico do regime feudal, entre os séculos VIII e XI, principalmente nos dois últimos, a Europa era uma extensa área de economia exclusivamente rural, cujos habitantes viviam sob grande insegurança e sem trocas, produzindo, para o uso e sustento próprios, todo o necessário. Não havia mercado nem, por consequência, mercadoria. Os deslocamentos de pessoas eram raros e a terra era algo sem proprietário e sem mercado, mas com senhor e uso, não havendo ainda sujeito privado nem público. A administração confundia-se com as pessoas físicas que se

---

<sup>30</sup> Prova consistente no duelo entre acusado e acusador, também chamada “*prova judiciária*”, pois era usada no sistema de administração de justiça. Ao vencedor era atribuída a verdade de suas afirmações.

<sup>31</sup> WEBER, Max. “THE OCCIDENTAL CITY.” The Free Press, New York-1966. (p.111-112)

<sup>32</sup> PIRENNE, Henri. Op. Cit, (p. 62)

<sup>33</sup> Ruy Cirne Lima usa o termo *comunalia* para indicar este tipo de propriedade, o qual adotamos a partir deste ponto.

<sup>34</sup> PIRENNE, H. Idem (Cap.III)

relacionavam segundo uma ordem de vassalagem e poder sobre terras, servos e cidades. É esta ordem que começa a ser desmontada pela burguesia que surge dentro das muralhas que abarcavam uma área cada vez mais ampla, pelo aumento constante da população dos novos vilões, atraídos pelo comércio que ressurgia após quase cinco séculos de clausura social e econômica<sup>35</sup> e pelo desenvolvimento da manufatura no meio rural com uma incipiente produção de excedentes mas, de qualquer forma, excedentes que podiam ser comercializados.<sup>36</sup>

Ainda que a tese de Pirenne, ou seja, a de que o declínio do sistema feudal de produção deveu-se ao crescimento do comércio e, conseqüentemente, das cidades, tenha sido objeto de críticas como a de Dobb, que atribui o declínio daquele sistema à contradição entre a superexploração dos servos pelos senhores, em busca de cada vez maiores excedentes de produção, e a queda geral da produção,<sup>37</sup> a questão central ao nosso interesse – a terra e sua relação com o sujeito social do feudalismo – fica preservada como dado histórico. Takahashi chama a atenção para a centralidade fundamental que deve ter, em qualquer análise histórica, a forma de existência social da produção e, por decorrência lógica, a forma de existência social da força de trabalho.<sup>38</sup> Em que pese nosso interesse não se inserir numa análise da transição entre dois sistemas de produção – feudal para capitalista –, o principal meio de produção do sistema feudal, a terra, teve sua relação com os diversos sujeitos sociais (ou classes), radicalmente alterada ao longo dos séculos XI e XII, prolongando-se esse processo até o final do século XVIII. Por essa época, a terra inicia sua transformação em mercadoria, cuja posse se converteu depois em propriedade, com as aquisições de censos e senhorios feitas por burgueses enriquecidos no comércio, que procuravam investimentos

---

<sup>35</sup> PIRENNE, H. Idem.(passim)

<sup>36</sup> DOBB, Maurice. "DO FEUDALISMO PARA O CAPITALISMO." In "A TRANSIÇÃO DO FEUDALISMO PARA O CAPITALISMO – UM DEBATE." Paz & Terra, R. de Janeiro-1977.

<sup>37</sup> SWEEZY, Paul. "UMA CRÍTICA." Idem.

<sup>38</sup> TAKAHASHI, Kohachiro. "UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE." Idem.

em bens de raiz, para suas poupanças aumentadas pelos grandes lucros comerciais, principalmente de exportação e importação. Mas, *“na realidade, a transformação da organização agrícola e das condições das classes rurais foi muito lenta em todas as partes da Europa, onde não penetravam as grandes vias comerciais.”*<sup>39</sup> Na cidade, no entanto, as compras de terras tiveram uma maior intensidade fazendo parte dos negócios da burguesia que emprestava dinheiro, gravando com censo o imóvel do devedor, já no princípio do século XII<sup>40</sup>, além de edificarem em terrenos comprados nas cidades (séculos XII e XIII), para auferirem as rendas fundiárias correspondentes, deixando, algumas vezes, as transações comerciais em segundo plano e até abandonando-as em favor de uma renda tão grande quanto aquelas e muito mais segura dentro das muralhas da cidade.<sup>41</sup>

Referindo-se às cidades do ocidente da Europa, Weber diz que, *“em princípio, a propriedade civil da terra é sempre alienável sem restrições, é hereditária numa forma desembaraçada ou então gravada com uma renda fixa [...]”*<sup>42(iii)</sup>. No entanto, deve-se observar que esta diferenciação cidade-rural só tem início após o século IX com o aumento do comércio e da população das cidades. Antes disso, estas cidades estavam imersas numa economia feudal podendo descrever-se *“as comunas como ‘senhorias coletivas’ inseridas como outros tantos vassalos na hierarquia feudal.”*<sup>43</sup> Além disso, para nosso propósito, tratamos a propriedade privada da terra como domínio hereditário socialmente garantido, ainda que com limites frente ao domínio (da terra) do sujeito público representado pelo Estado Moderno, particularizando a definição de Weber segundo o qual chama-se propriedade, *“ao conjunto de probabilidades hereditariamente apropriadas por um indivíduo, comunidade ou*

---

<sup>39</sup> PIRENNE, Henri. Op. cit.. (p.91)

<sup>40</sup> MAREZ, G. de. Citado por PIRENNE, H. Op. cit. (p. 143).

<sup>41</sup> PIRENNE, Henri. Op.Cit. (p. 172)

<sup>42</sup> WEBER, Max. Op. cit. (p.91)

<sup>43</sup> HILTON, Rodney. “INTRODUÇÃO.” In “A TRANSIÇÃO DO FEUDALISMO PARA O CAPITALISMO: UM DEBATE.” Paz & Terra, R. de Janeiro-1977.

*sociedade; sendo propriedade livre caso esta seja alienável*".<sup>44(iv)</sup> Considerando-se a alienabilidade da definição de Weber, fica, assim, conferido o caráter de mercadoria à propriedade de que tratamos, sendo o sujeito desta relação, o ente privado moderno, que Habermas mostrou ser definido por oposição ao público.<sup>45</sup>

Marx chega a estabelecer uma relação entre as formas de propriedade e as formas de divisão social do trabalho, mas o faz de maneira tão esquemática que ele mesmo, juntamente com Engels, revê este esquema mais tarde e, no que respeita à terra como objeto da relação, mantêm-se as formas apresentadas até aqui.<sup>46</sup>

Discorrendo sobre o significado da terra em meados do século XIX, Hobsbawm constata que *"para o capitalismo, a terra era um fator de produção e uma mercadoria peculiar apenas pela sua imobilidade e quantidade limitada."*<sup>47</sup> Pois bem, se a passagem da relação de domínio feudal sobre a terra para a relação de propriedade capitalista foi, até certo ponto, suave, transcorrendo ao longo de séculos, antes do regime feudal, as mudanças desta relação de domínio foram mais abruptas e violentas, sempre ligadas a subjugação de culturas pela força.

Na antigüidade, a propriedade na cidade estava intimamente ligada à família, ao altar do fogo sagrado dos seus deuses (ancestrais) que, fixo num determinado local, fixava consigo a família à sua residência, sua casa.

*"Nesta casa, a família é senhora e proprietária; é sua divindade doméstica que lhe assegura este direito."*<sup>48(v)</sup>

A expansão das conquistas romanas destrói a estrutura de poder das

---

<sup>44</sup> WEBER, Max. "ECONOMIA Y SOCIEDAD - ESBOZO DE SOCIOLOGIA COMPREENSIVA." Fondo de Cultura Económica. México-1996. (Primera Parte;II;§10;p.35-36)

<sup>45</sup> HABERMAS, J. Op. cit.

<sup>46</sup> MARX, Karl & ENGELS, Friederich "A IDEOLOGIA ALEMÃ." (2ª ed.) Ciências Humanas Ltda., S. Paulo-1979. (p. 29-33)

<sup>47</sup> HOBBSAWM, Eric J.. "A ERA DO CAPITAL: 1848 – 1875." Ed. Paz & Terra, R. de Janeiro – 1977 (p. 196)

<sup>48</sup> COULANGES, Fustel de. "LA CITÉ ANTIQUE." Flammarion. Paris-1996 (1ª ed. 1864.) (p. 67)

cidades submetendo-as ao poder central de Roma e recompondo, nestas cidades, as relações de propriedade segundo o direito romano, que discriminava as terras, de modo simplificado, em *ager romanus* e *ager publicus*. A *ager romanus* não se expandia com as conquistas, permanecia imutável, confundindo-se com a *civitas romana*, ou Estado romano cujos limites eram aqueles da cerimônia do censo e que incluía apenas as famílias com o *status* de *romanas*. O que se expandia era o domínio do *imperium romanum* e o território pertencente ao Estado romano, isto é, a *ager publicus*.

Para os habitantes de fora de Roma – não romanos – restavam duas alternativas diante do direito (e do poderio) romano, ser aliado (*socii, foederati*) ou subjugado (*dedititii*), mas em ambos os casos, para eles não havia lei, pois perdiam a própria e não recebiam outra de Roma. A lei romana os qualifica de *peregrini*, ao qual é negada a possibilidade de ser pai, marido ou proprietário, impedindo-os de exercer a autoridade sobre filhos, esposa ou território, “há mesmo uma dupla impossibilidade de que (o *peregrini*) seja proprietário; impossibilidade por efeito de sua condição pessoal, uma vez que não é cidadão romano, e impossibilidade por efeito da condição da sua terra uma vez que não é terra romana e a lei só admite o direito de propriedade completa nos limites da *ager romanus*”<sup>49</sup> (vi) e, esta lei romana, somente mais tarde permitiria a propriedade na *ager italicus*, terras que não constituíam a *ager romanus*, e que incluíam os territórios da região do Lácio, próximos a Roma.

A legislação romana referente à propriedade da terra é rica e variada ao longo dos séculos de sua história, desde o período dos reis, passando pela república até os imperadores mas, em termos esquemáticos, tinha-se a *ager romanus* que pertencia aos patrícios e a *ager publicus* que era arrendada pelo Estado romano gravando a terra com rendas de espécie variada. Entre as propriedades, o Estado garantia faixas de terreno para acesso e circulação, “os campos de cultura deviam ter, nos limites, uma faixa não plantada, a fim de,

---

<sup>49</sup> Idem. (p. 440-447)

*unida à faixa do vizinho, formar entre os dois campos um caminho de cinco pés (ambitus)".*<sup>50</sup> Uma terceira espécie de direito territorial dizia respeito às terras destinadas ao pasto comum dos agricultores, a *ager compascuus* que se destinava ao pasto comum dos confinantes ou próximos a esta terra e que, diferentemente da *ager publicus*, não podia ser apropriada, não admitindo qualquer tipo de posse conforme lei agrária que dizia: *O Neive é campo para pastoreio comunitário no verão (na seca), (assim,) o neive é proibido a qualquer invasor, a menos que ele queira instalar-se fora de onde é permitido o pastoreio comunitário.*<sup>51(vii)</sup>

*“Se analisarmos com clareza o antagonismo entre *ager compascuus* e aquele *ager publicus* que não era *compascuus*, descobriremos que as características essenciais do *ager compascuus* eram, na prática, a exclusividade da disposição do pasto em favor de uma comunidade real e impossibilidade do exercício do direito de ocupação, suprimido precisamente por este trecho da *lex agraria*, direito que, pelo contrário, era característico do *ager publicus*.”*<sup>52</sup>

Percebe-se a semelhança entre estes três regimes de terras da Roma antiga com os tipos de domínio da Idade Média, ou seja, a *ager romanus* e o *mansus indominicatus* – reservada a inalienabilidade que havia, em princípio, para as terras senhoriais – a *ager publicus* e o *mansus* e, por fim, a *ager compascuus* e a *comunalia*.

A invasão dos bárbaros vindos do oeste que, de um modo relativamente brusco, alterou as relações que até então existiam entre a terra e seus titulares, trouxe consigo algumas formas particulares (no sentido de específicas daquela cultura) de relação terra-titular. Estes bárbaros, ao invadirem o império romano, vieram com o desconhecimento da propriedade privada da terra. Esta era da

---

<sup>50</sup> BEVILAQUA, Clovis. "DIREITO DAS COISAS." Forense, R. de Janeiro. (5.ª ed., 1ª ed-1941) (p. 109)

<sup>51</sup> Lex agraria romana citada por Weber in "HISTÓRIA AGRÁRIA ROMANA." Martins fontes, S. Paulo-1994. (p.103)

<sup>52</sup> WEBER, Max. "HISTÓRIA AGRÁRIA ROMANA." Martins fontes, S. Paulo-1994. (p. 103)

tribo e distribuída a cada ano entre os habitantes, primeiro sob a forma de sorteio. Com a invasão, estes formaram comunidades mas os chefes tribais, fiéis ao mote de que “quem parte e reparte e não fica com a melhor parte, é tolo ou não tem arte”, reservaram para si grandes domínios das *vilas romanas* formando uma aristocracia fundiária que, diante da insegurança generalizada pela falta de uma ordem social no antigo império, acolhia as populações das vilas sob sua proteção, dando origem ao domínio dos castelos e, por extensão, dos seus senhores, futuros senhores e cavaleiros dos feudos. A população passa então, a cultivar a terra que lhes cabe – sob a autoridade do *senhor* – e também a terra deste *senhor* por meio da servidão, relação que caracterizará os próximos séculos da Europa medieval. Diante da insegurança, o comércio e a indústria decaem assim como a escravidão, base da indústria antiga, e o ocidente penetra na “idade das trevas”.<sup>53</sup>

De qualquer forma, numa rápida e abrangente passada de olhos pela história do ocidente, ficam, como herança, aquelas formas de relação com a terra vistas acima e, ainda que em segundo plano até então, o *ambitus* romano, que independentemente do nome, sempre existiu como caminho, passagem ou *via romana*.

---

<sup>53</sup> DENIS, Henri. "HISTOIRE DE LA PENSÉE ECONOMIQUE." Presses Universitaires de France, Paris-1971. (3ª ed.)

## Capítulo II. – As Origens.

### O REI EM PORTUGAL.

À época do descobrimento, quando a Europa estava em plena mudança dos regimens de terra, passando do domínio feudal para a propriedade da terra, para a terra como mercadoria, Portugal apresentava algumas características distintas do resto do continente (e da Inglaterra) pela circunstância particular de seu surgimento como reino. O combate aos sarracenos e a expulsão destes da península, bem como o esforço bélico e político para manter a independência frente ao reino de Castela,<sup>54</sup> deu uma feição particular a Portugal, no que diz respeito ao sistema de relações políticas (de poder) entre o rei e os súditos. Esta história militar associada ao uso do direito romano (*Corpus Juris*) – carregado ao longo dos séculos, desde a queda de Roma, pelos clérigos juristas que justificavam legalmente os privilégios da igreja com base neste direito – e com uma organização agrária também fundada num sistema particular de domínio da terra, fez do país um exemplo precoce de organização política que redundaria no Estado nacional e no absolutismo.

A estrutura agrária fez-se à custa das conquistas ao invasor sarraceno. Mas a conquista incorporava-se ao domínio do rei, ao reinado, desde que não tivesse titulares legítimos anteriores,<sup>55</sup> o que significa que as terras subtraídas aos sarracenos passavam, pelo menos em parte, para o domínio do soberano, reduzindo o espólio de guerra dado pelo rei aos guerreiros, em troca de vassalagem, fato comum no feudalismo. Isto em meados do século XII, quando a *Magna Carta* inglesa – cujo texto tratava fundamentalmente de questões feudais – foi promulgada no início do século seguinte e a França dava os primeiros passos em direção à centralização administrativa e à transformação

---

<sup>54</sup> FREIRE, Gilberto. “CASA GRANDE E SENSALA” Livraria J. Olympio Ed. S. Paulo – 1964. (p.274)

<sup>55</sup> FAORO, Raimundo. “OS DONOS DO PODER: FORMAÇÃO DO PATRONATO POLÍTICO BRASILEIRO.” Globo, S. Paulo – 2000. (p.6)



das rendas feudais do monarca em rendas administrativas regulares, processo que se estendeu até o século XV.<sup>56</sup>

Em Portugal, “a terra obedecia a um regime patrimonial, doada sem obrigação de serviço ao rei, não raro concedida com a expressa faculdade de aliená-la. O serviço militar, prestado em favor do rei, era pago. O domínio não compreendia, no seu titular, monopólio real ou eminente do soberano”,<sup>57</sup> o que era completamente diferente de outras partes da Europa, onde o direito feudal impunha ao vassalo obrigações de defesa do nobre superior e papel administrativo vinculado à sua posição na cadeia de vassalagem. Ao mesmo tempo, no restante da Europa, esta vassalagem não implicava em submissão irrestrita, mas em escolha livre dentro dos costumes militares.

*“A reconquista, embora seguida da concessão de largos trechos de terra aos grandes guerreiros, não acentuou em Portugal traços característicos feudais. Entre as concessões de terra a particulares encravaram-se sempre terras da Coroa ou do rei, cultivando-as foreiros e rendeiros. O regime econômico não se pode dizer que tenha sido a princípio o da grande propriedade [...] mas uma combinação desse regime com a cultura parcelada.”<sup>58</sup>*

Em Portugal, o rei, como proprietário maior de terras, tornou-se o centro das decisões. As funções administrativas de sua corte não se confundiam com os senhores feudais, ou senhores da terra. Foram funções autônomas, desempenhadas por funcionários da Coroa, cuja remuneração era oriunda de rendas pagas por aldeias, freguesias e estabelecimentos sem imunidade fiscal, diferenciando-se prematuramente do sistema ainda vigente no restante da Europa.<sup>59</sup> Reforçando ainda mais a preeminência do monarca diante dos outros senhores, o comércio com outros portos, já no século XII, fortaleceu a

---

<sup>56</sup> TORRES, João Carlos Brum. “FIGURAS DO ESTADO MODERNO - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO OCIDENTE.” Brasiliense, S. Paulo-1989. (p. 62)

<sup>57</sup> FAORO, Raimundo. Op. Cit. (p.24)

<sup>58</sup> FREIRE, Gilberto. Op. Cit. (p. 321)

<sup>59</sup> FAORO, Raimundo. Op. Cit. (p. 8-9)

burguesia da cidade dando ao rei a oportunidade de buscar apoio em outras forças que não a nobreza territorial, como fez o rei D. João I, o Mestre de Avis, que combateu esta nobreza e a Espanha (Castela), com o efetivo apoio da burguesia e do povo das cidades, aos quais retribuiu aumentando as franquias municipais antes de sua morte.

### **AS SESMARIAS.**

A conjugação de alguns fatores correntes em Portugal, ao longo do século XIV e início do século XV – como a peste negra, a expansão do império pela conquista de Ceuta no norte da África e as expedições além mar – redundou em severo despovoamento do interior e conseqüente queda na produção agrícola. À propriedade então existente, dos mosteiros e senhores – além daquela do rei e da Coroa que se confundiam com freqüência – foi então justaposta a sesmaria.

*“O termo sesmaria vem do nome da área que era entregue a cada habitante da comuna para que este a lavrasse para o seu sustento, sem prazo de ‘devolução’. Dava-se, a cada parcela de área entregue, o nome de sexmo.”<sup>60</sup>*

Este expediente, buscado no costume trazido dos germânicos do fim do império romano e que se generalizou na Europa medieval após o fim do império, consistia em dividir as terras de cultura entre os moradores das aldeias e foi usado para enfrentar a crise agrícola que se instalou no país pelo despovoamento rural, não só pelos fatores acima, como também pelos maiores atrativos das cidades com sua riqueza comercial advinda do comércio.

Sua duração na história de Portugal, de aproximadamente cinco séculos (desde o século XIII até o século XVIII),<sup>61</sup> serviu sempre aos objetivos da Coroa

---

<sup>60</sup> LIMA, Ruy Cirne. “PEQUENA HISTÓRIA TERRITORIAL DO BRASIL: SESMARIAS E TERRAS DEVOLUTAS.” Sulina. Porto Alegre-1954. (p. 11)

<sup>61</sup> Idem. (Cap.I)

no sentido de incrementar a produção da agricultura e povoar o interior do país. Sua aplicação obedecia a critérios de obrigação de cultivar a terra, ou seja: produzir, uma vez que o *“proveito comum e geral é de todos haver na terra abastança de pão e outros frutos”*.<sup>62</sup> Se antes, o instituto era usado na *communalia*, passou a ser norma geral da política do poder central que se superpôs ao costume das aldeias. Esta política obrigava, não só os proprietários de terra a cultivarem-na,<sup>63</sup> mas também todos os que não tivessem atividade definida eram obrigados a dedicarem-se ao trato da terra.<sup>64</sup>

Com outros fins e com formas mais adequadas à época, é mais ou menos isto que a legislação romana fazia cumprir na *ager publicus* através da *“de omni agro deserto”* (código justitiano), rezando que seriam punidos com a perda da propriedade, os proprietários que não voltassem, seis meses após o édito de convocação para pagamento dos tributos e que:

*“quem assumir estas (propriedades) e prometer respeitar e cumprir os cânones dos tributos, permanecerá na posse da propriedade liberada. Para que não fiquem temerosos, saibam que após a liberação não perderão sua posse nem que tais lugares venham a ser disputados pelos antigos proprietários”*.<sup>65(viii)</sup>

Vê-se, por estes elementos das normas da legislação portuguesa, que o instituto das sesmarias deixara de ser um mero costume feudal para se constituir em instrumento de política agrária, abrangendo todas as terras incultas e incorporando ao reino (Estado) – que já tinha limites definidos e

---

<sup>62</sup> Ordenações Manuelinas, livro IV, Título 67, § 8. Apud LIMA, Ruy Cirne. Idem. (p. 16) (sic)

<sup>63</sup> “D. Fernando, [...] mandou que todos os que tivessem herdades suas próprias, ou emprasadas, ou por outro qualquer título, fossem constringidos para as lavrar. [...] E que fosse assinado tempo conveniente aos que houvessem de lavrar, para começarem de aproveitar as terras, sob certa pena. [...] E que quando os donos das herdades as não aproveitassem, ou dessem a aproveitar, que as justiças as dessem a quem as lavrasse por certa cousa; a que seu dono não houvesse, mas fosse despesa em proveito comum do lugar, onde a herdade estivesse.” LEÃO, Duarte N. “CHRONICAS DOS REIS DE PORTUGAL.” Apud LIMA, Ruy Cirne. Op. Cit. (p. 17 e 18) Obs. grifo nosso.

<sup>64</sup> “(D. Fernando,) ...mandava que todos os que se achassem a vadiar, intitulado-se escudeiros e moços de el-rei ou da rainha e dos infantes e de quaisquer outros senhores e não fossem notoriamente conhecidos como tais ou mostrassem certidão [...] fossem logo presos [...] e constringidos a servir na lavoura.” “CRÔNICA DE EL-REI D. FERNANDO.” Apud FAORO, Raymundo. Op. Cit. (p. 43)

<sup>65</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. Cit. (p. 23)

administração centralizada no século XIII – o comando do uso da terra, investindo contra a propriedade privada senhorial ou, mais corretamente, contra o domínio desta terra pelos nobres territoriais. Na verdade, esta legislação alterava completamente o balanço dominial sobre a terra, pois de um lado subtraía do costume das aldeias a distribuição da terra submergindo-o sob o peso de uma lei régia e por outro, tornava a terra não titulada domínio de fato da Coroa, inserindo-se nos interstícios entre os domínios titulados dos nobres territoriais e do clero representado pelos monastérios.

É exatamente este instituto que sofrerá uma radical alteração no Brasil, sendo abandonado em favor de uma mera distribuição de terras de extensões desmedidas, deixando de ser um instrumento de política do poder para se transformar em via de acesso à propriedade e de exteriorização de ambições irreais para privilegiados com trânsito junto ao poder ou às suas proximidades.

### **O TRANSPLANTE PARA O BRASIL.**

Era aquela a situação da propriedade da terra em Portugal à época do descobrimento, quando o reino se viu diante de um território que, apesar do tamanho desconhecido, constituía-se, sem dúvida, num descomunal maninho ou terra inculta.

*“A ocupação de nosso solo pelos capitães descobridores, em nome da Coroa portuguesa, transportou, inteira, como num grande vôo de águias, a propriedade de todo o nosso imensurável território para além-mar – para o alto senhorio do rei e para a jurisdição da Ordem de Cristo. A propriedade particular, conseqüentemente, nos veio da Europa.”<sup>66</sup>*

Em que pese o poético do texto, o fato é que, não havendo propriedade nas terras recém descobertas,<sup>67</sup> o regime de terras foi integral e completamente

---

<sup>66</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. Cit. (p. 15)

<sup>67</sup> STADEN, Hans. “DUAS VIAGENS AO BRASIL.” Ed. USP e Livraria Itatiaia Editora Ltda. S. Paulo – 1974. (Cap. 21, p. 172)

o vigente em Portugal, com um complemento papal para as novas terras, uma vez que havia bulas no sentido de se entregarem as terras descobertas à jurisdição da Ordem de Cristo (Companhia de Jesus), fazendo-as sujeitas ao pagamento do dízimo para a propagação da fé. Assim, as terras do Brasil eram terras da Ordem de Cristo o que, na verdade, não alterava muito as coisas, uma vez que o monarca português era “*senhor natural e administrador perpétuo*” da Ordem de Cristo.<sup>68</sup> A bula de Sisto IV, do final do século XV, alguns anos antes da descoberta do Brasil, é clara nas suas disposições.

*“E como estabelecido pela autoridade e para perpétuo conhecimento decretou, estabeleceu e ordenou que os espiritualistas (jesuítas) terão jurisdição ordinária, domínio e autoridade [...] nos locais meridionais até os índios conquistados [...] com suas aldeias, número, qualidades, língua, designações, confins e lugares pertencerão por todos os tempos futuros à Milícia e à Ordem (de Cristo), como lhe foram concedidas e largamente divulgado.” (sic)<sup>69</sup> (ix)*

Mas as Ordenações Manuelinas (1521) – e depois as Filipinas (1603) – vedavam a apropriação de terras ermas ou maninhos, por quaisquer titulares de jurisdição, para que estas ficassem como terras de sesmaria, tudo dentro do espírito de repovoamento e aumento da produção agrícola. Assim, viu-se o Brasil incluso, como maninho gigante do pequeno reino português, entre as terras da coroa. Após o abandono dos 30 anos iniciais, Martim Afonso de Souza chegou aqui, em expedição contra a extração de pau-brasil pelos franceses, com uma Carta Régia que lhe conferia poderes para conceder sesmarias “*das terras que se pudessem aproveitar*”, dando início ao regime de sesmarias na nova colônia. O território brasileiro era então uma terra pública sujeita a concessões com obrigação de cultivo.

Mas este instituto – que havia sido usado em Portugal, um país pequeno

---

<sup>68</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. Cit. (p. 37)

<sup>69</sup> Apud LIMA, Ruy Cirne. Op. Cit. (p. 35)

com terras já estruturadas em propriedade – teve um curso muito diverso na imensidão da colônia. Nestes anos iniciais, as sesmarias eram dadas segundo as condições vigentes em Portugal, isto é, com prazo (dois anos) para que se aproveitasse a terra sob pena de perdê-la. As capitanias hereditárias doadas por carta régia de doação, continham cláusulas distintas para a terra dada em sesmaria ao capitão donatário e para a capitania que, ao contrário das primeira, não podia ser alienada.

Mais contundente ainda: continha cláusula que vedava ao donatário tomar mais terras do que aquelas concedidas a ele em sesmaria. Distinguiu-se, nesta época da colonização, a função de poder e administração do capitão donatário, de funcionário do rei, daquela de concessionário de uma gleba dada em sesmaria.<sup>70</sup> No entanto, a instituição do primeiro Governo Geral, em 1548, e a chegada do primeiro mandatário, trouxe também o germe daquilo que mudaria definitivamente o curso da evolução do regime de sesmarias no território da colônia.

*“O velho preceito das Ordenações, mandando que não se dessem – ‘maiores terras a uma pessoa que as que razoavelmente parecer [...] que poderão aproveitar’ – tomara, em nosso território, feição peculiar atenta a medida descomunal, que já então a cupidez fixara como de uso aos colonizadores, em matéria de propriedade.”<sup>71</sup>*

Este germe chegou na forma de lei, com validade para todo o território, e mandava conceder terras em sesmarias, para instalação de engenhos e para a construção de fortificações que os protegessem, àqueles “*homens bons*” que tivessem posses para tanto. Concederam-se, então, enormes tratos de terra que deram origem aos fidalgos fundiários, gente que se originou de uma sociedade portuguesa organizada em torno de honras, *cavallerias* e aristocracia

---

<sup>70</sup> SODRÉ, Nelson Werneck. “FORMAÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL.” Brasiliense, S. Paulo-1964 (p. 81)

<sup>71</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. Cit. (p. 39)

assentada sobre solares e morgadios.<sup>72</sup> Gente que alegava posses para se candidatar à concessão das sesmarias e que conseguia terras de que nunca poderia apoderar-se materialmente diante da desproporção de suas ambições com a realidade factual.

A distribuição das sesmarias em grandes glebas e feita exclusivamente pelo Governador Geral ou Capitão General, deixou de lado o agricultor independente, aquele que não tinha nem posses nem relações com o poder ou ambição de poder, asfixiando-o entre as terras da futura aristocracia rural e empurrando-o para o interior ou para os poucos terrenos entre as grandes concessões. Aí, nestes vãos e vazios de “propriedade”, o colono humilde apossou-se de terras que o pudessem sustentar e à sua família, conformando uma nova forma de aquisição da terra. Esta dupla forma de apropriação da terra marcaria em definitivo a estrutura da propriedade fundiária brasileira.

Ainda hoje, estas formas de apropriação de terra estão presentes entre nós e, de modo particular, na cidade de São Paulo como se verá. Ao colono humilde, sucedeu o favelado, à aristocracia rural sucederam os grupos de interesse ligados ao poder. O papel da Coroa portuguesa, da Coroa Imperial brasileira, das Repúblicas, do Estado enfim, na conformação, tanto do modo da aquisição da propriedade fundiária como da inserção da terra no modo de produção, é evidenciado pela legislação referente ao tema, ao longo de nossa curta história.

Ao se colocar como primeiro e principal interessado na propriedade de terras, o Estado deixa de exercer o papel de mediador de eventuais conflitos entre particulares, para se colocar como parte privilegiada e, assim sendo, como instrumento dos detentores do poder político. Ainda no século XX, o reconhecimento da propriedade das posses é considerada mera liberalidade do Estado. Oliveira Vianna observa, séculos após aquela mudança e tão próximo do presente como algumas décadas – segunda década do século XX – que:

---

<sup>72</sup> VIANNA, Oliveira. “EVOLUÇÃO DO POVO BRASILEIRO.” Apud LIMA, Ruy Cirne. Op. Cit. (p. 41)

*“contemplando em conjunto a nossa vasta sociedade rural, o traço mais impressionante, e que nos fere mais de pronto a retina, é a desmedida amplitude territorial dos domínios agrícolas e pastoris.”*<sup>73</sup>

E aqueles homens que fixaram o ponto inicial na gênese da aristocracia rural da colônia, do império e por fim da república – aristocracia cuja base de poder se assentou sempre nestes desmedidos domínios territoriais – foram constituídos pelos nobres fidalgos da corte portuguesa próximos do poder e pelos lavradores do interior de Portugal que conseguiram seu quinhão de terra concedido pela Coroa portuguesa, chegando aqui, com poucas posses e muita ambição, para fixar-se no novo mundo.<sup>74</sup> Mas o tempo logo se encarregaria de os igualar num futuro cheio de abastança e exageros.

Esta forma de aquisição de terras em nosso território manteve, no entanto, a essência original do território como terra pública concedida por sesmaria com obrigação de lavrar, não obstante a forma *marginal* da aquisição por meio da ocupação e posse dos pequenos. Isto por efeito da impossibilidade de se gravar esta terra com tributos como foro, enfiteuse, lutuosa, laudêmio ou outros, já que esta estava vinculada exclusivamente ao pagamento do dízimo para a propagação da fé. Mas isso mudou ao longo do século XVII por meio de normas esparsas e consolidou-se por estatuto no final do século XVIII e início do século XIX. A mudança consistiu na imposição de foros às sesmarias concedidas, isto é, o concessionário obrigava-se ao pagamento de certa quantia ao detentor do domínio direto da terra. Isto equivalia à extinção do regime das sesmarias, mas o termo final veio mais tarde, quando, imediatamente antes da independência, já em 1822, uma Resolução enterrou definitivamente este regime de terras entre nós.

Os resultados negativos da política de distribuição – vale dizer, de aquisição – de terras no Brasil já eram percebidos à época da independência

---

<sup>73</sup> VIANNA, Oliveira. “POPULAÇÕES MERIDIONAIS DO BRASIL.” 5ª ed. Livraria J. Olympio Editora. R. de Janeiro – 1952. (p. 169)

<sup>74</sup> Idem (p. 35)



por observadores atentos. Debret, comentando os entraves ao desenvolvimento da agricultura, distinguia duas classes de agricultores,

*“[...] uma primeira classe, completamente feudal, composta de ricos proprietários, senhores de engenho, chamados morgados. [...] A segunda classe, [...] constituída de pobres cultivadores arrendatários, está sujeita à opressão arbitrária dos senhores de engenho e reduzida a regar com seu suor a derrubada e a cultura de terras que lhe são concedidas mediante o pagamento de 50 a 60 francos e sem outra garantia de prazo de concessão a não ser uma simples autorização verbal do grande proprietário, o qual tem o direito de recuperar suas terras quando já convenientemente tratadas e de fácil exploração pelos seus escravos. Desanimados com isso, sem futuro, esses escravos brancos, verdadeiros cultivadores no entanto, únicos artífices de todo o progresso da agricultura no Brasil, vegetam nas suas choças cercadas de bananeiras e se limitam, com razão às vezes, a cultivar para a subsistência de sua família um pouco de mandioca ou de cana de açúcar, reduzidos por uma lei iníqua a uma posição muito mais precária que a do selvagem brasileiro, o qual conserva pelo menos o direito imprescritível de disputar pela força a posse de sua terra natal.”<sup>75</sup>*

Gonçalves Chaves, citado por Cirne Lima, opina em 1822, que:

*“As terras estão quase todas repartidas, e poucas há a distribuir que não estejam sujeitas a invasões de índios. Os abarcadores possuem até 20 léguas de terreno, e raras vezes consentem a alguma família estabelecer-se em alguma parte de suas terras, e mesmo quando consentem, é sempre temporariamente e nunca por ajuste que deixe ficar a família por alguns anos. Há muitas famílias pobres vagando de lugar em lugar, segundo o favor e capricho dos proprietários das terras, e sempre faltas de meios de obter algum terreno em que façam um estabelecimento permanente. E não é de estranhar que se encontrem concessões de sesmarias além das três léguas da lei: – graças*

---

<sup>75</sup> DEBRET, Jean Baptiste. “VIAGEM PITORESCA E HISTÓRICA AO BRASIL” Ed. USP. S. Paulo – 1972. (TOMO I, Vol. II, p. 278-279)

*especiais do soberano as proporcionam a alguns afortunados.”*<sup>76</sup>

Antes de encerrar, no entanto, esta sucinta exposição do regime das sesmarias no nosso território e registrar a cisão social a que deu curso, cumpre destacar o papel das câmaras municipais e distritais, que deveriam ser ouvidas, quando da concessão de terras em sua jurisdição, as últimas, e tinham poder para conceder sesmarias em sua jurisdição, as primeiras.

### **As Posses.**

A estruturação de um perfil de propriedades fundiárias não se fez num estalar de dedos. Foi obra de cultivo longo de pelo menos quatro séculos, se não de cinco, cultivo este em que intervêm o poder central, as câmaras locais, o imediatismo cheio de cobiça do colonizador e as circunstâncias externas do mercado e do equilíbrio de poder político das nações. Mas a visão edênica do novo mundo junto com a cobiça imediatista descrita por Paulo Prado<sup>77</sup> – que funcionaram como substrato inconsciente (ou *arquétipo*) do colonizador – sem dúvida exerceram papel de relevo na configuração social e fundiária do território brasileiro. O colono desvalido e sem recursos para a obtenção da sesmaria, aquele que usava do direito de posse já previsto no direito romano, também estava contaminado pelo mesmo substrato inconsciente. *“Depois de 1822, sobretudo – data da abolição das sesmarias – as posses passam a abranger fazendas inteiras e léguas a fio, [...] cujas divisas os posseiros marcavam de olho nas vertentes, ou onde bem lhes aprazia.”*<sup>78</sup>

Apontando o caráter de inconsciente social do apego à grandiosidade territorial, Cirne Lima nos ensina que:

*“a tendência para a grande propriedade estava já definitivamente arraigada na psicologia de nossa gente. Extinto o regime das sesmarias, a posse começa a*

---

<sup>76</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. Cit. (p. 46-47)

<sup>77</sup> PRADO, Paulo. “RETRATO DO BRASIL.” Companhia das Letras. S.Paulo-1998.

<sup>78</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. Cit. (p. 58)

*servir-lhe de veículo, e [...] qualquer sistema territorial lhe teria servido para o mesmo fim.*"<sup>79</sup>

Não se pretende, com apontar para o inconsciente, retirar o óbvio componente de poder político e econômico da grande propriedade territorial, mas destacar o traço cultural que marcou – e marca – nossa realidade até os dias atuais: o componente patrimonial da riqueza. Debret, citando Saint-Hilaire relata que *"não raro, bastou ao antigo colono brasileiro subir num morro e exclamar 'a terra que eu descortino me pertence' para fundar e limitar uma propriedade cuja transmissão hereditária foi quase sempre confirmada pelo tempo.*"<sup>80</sup>

Para Caio Prado, *"o regime de posse da terra foi o da propriedade alodial e plena. [...] O que é compreensível: sobravam as terras, e as ambições daqueles pioneiros, recrutados a tanto custo, não se contentariam evidentemente com propriedades pequenas; não era a posição de modestos camponeses que aspiravam no novo mundo, mas de grandes senhores e latifundiários.*"<sup>81</sup>

Clóvis Beviláqua, redator do Código Civil de 1916, diz que *"o direito, historicamente, antecede ao Estado, que é produtor da lei escrita, forma ulterior do direito, que aliás, não o contém integralmente"*.<sup>82</sup> De fato, a mesma legislação que enterrou o regime das sesmarias, incorpora aos meios de aquisição de propriedade, a ocupação ou posse. No entanto, as normas para efetivação da propriedade adquirida por posse exigiam a cultura da área. Quando da demarcação de sesmarias, era mister respeitar *"quaisquer possuidores, que tenham efetivas culturas no terreno"*.<sup>83</sup> A Lei da Terra, Lei de N.º 601 de 1850, fala de *"direitos (propriedade) dos posseiros sobre o terreno*

---

<sup>79</sup> Idem (p. 58) Obs. grifo nosso.

<sup>80</sup> DEBRET, Jean Baptiste. Op. Cit. (p. 279)

<sup>81</sup> PRADO JUNIOR, Caio. "HISTÓRIA ECONÔMICA DO BRASIL." S. Paulo –1945 (pp. 40-41) Apud SODRÉ, Nelson Werneck. "FORMAÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL." Ed. Brasiliense, S. Paulo - s/d

<sup>82</sup> BEVILAQUA, Clóvis. "DIREITO DAS COISAS." Forense, R. de Janeiro. (5.ª ed., 1ª ed-1941)

*que ocuparem com efetiva cultura*".<sup>84</sup>

Mas a posse como meio de aquisição de propriedade já estava, há muito mais tempo, instituída entre nós por lei consuetudinária abolida pela lei escrita. O costume, aliás, vinha desde os romanos e existia na tradição portuguesa sob o nome de fogo-morto segundo o qual *"o colono, que havendo arroteado a terra brava e inculta, [...] não pode ser expulso pelo direto senhorio"*<sup>85</sup> Completando a validação do costume, a legislação do reino sobre a colônia, freqüentemente, respeitava os costumes da terra.

Entretanto, ao mesmo tempo que validava a ocupação como forma de aquisição de terras, a lei de 1850 limitava o uso deste expediente no futuro, estabelecendo a proibição das *"aquisições de terras devolutas"*<sup>86</sup> *por outro título que não seja o de compra*". Mas, ao mesmo tempo, autorizava o poder público a vender estas terras devolutas *"como e quando julgar mais conveniente"*.<sup>87</sup> Este regime das terras perdurou até o Código Civil de 1916 – que definiu as terras públicas como Dominiais, de Uso Comum e de Uso Especial – e que manteve as linhas gerais do regime configurado pela lei de 1850.

Mas aquela mesma lei de 1850 afastou a possibilidade do brasileiro sem posses adquirir terras, já que impedia a aquisição por meio diverso da compra, e o Código Civil completou a tarefa, suprimindo o usucapião de terras devolutas, que era de quarenta anos antes de sua promulgação.

Estas foram, em traços bastante amplos, as formas de aquisição da propriedade da terra no Brasil. A sesmaria, usada originariamente como política de governo para a colônia, e a ocupação, incorporada aos costumes e, posteriormente, transformada em norma legal, mas sempre contaminadas, tanto

---

<sup>83</sup> Provisão de 1822. Apud LIMA, Ruy Cirne. Op. Cit. (p. 52)

<sup>84</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. Cit. (p. 52)

<sup>85</sup> Idem (p. 55)

<sup>86</sup> As "terras devolutas" foram conceituadas na Lei de 1850 e, em síntese, designam aquelas terras cujo domínio não está consignado por título nenhum, quer ao Estado quer ao ente privado, ou seja, são terras que não pertencem ao ente privado mas não foram demarcadas e descritas como pertencentes ao poder público. Apud CERTELLA JUNIOR, José. "TRATADO DO DOMÍNIO PÚBLICO." Forense, R. de Janeiro – 1984.

<sup>87</sup> Apud LIMA, Ruy C. Op. Cit. (p. 67)

uma como outra, pela sua extensão desmedida. Como primórdios da terra hoje chamada de área de Uso Comum, encontram-se restrições ao concessionário, no uso da terra concedida em sesmaria, o qual deveria obrigatoriamente, “*dar caminhos públicos e particulares para fontes, portos, pontes e pedreiras*”.<sup>88</sup>

Legislações posteriores transferiram a maior parte das terras devolutas aos Estados (Províncias) e posteriormente o Estado de São Paulo transferiu boa parte de suas terras recebidas do governo da República, aos municípios.

Não houve entre nós, o instituto da *communalia* comum aos europeus de todos os lugares após a queda do império romano, e com resquícios até os nossos dias. Aqui, pelo contrário, a exclusividade – freqüentemente defendida pelas armas – da terra e a centralidade em torno da propriedade familiar e do seu centro de poder, a casa grande ou o monastério, foi a constante. Mesmo hoje, quando se pretende alguma política pública nos moldes de “horta comunitária” (sempre em cidades), há dificuldades na sua implantação, tanto de ordem cultural como de ordem legal. Ou a terra é privada ou é pública – do Estado – não havendo a *communalia* ou terra adjudicada a uma comunidade real para seu uso.

Oliveira Vianna observa, não sem desapontamento, que

*“de todos os fatores históricos que, entre os povos europeus, concentram as populações em ‘arraiais’, ‘comunas’, ‘aldeias’, ‘conselhos’, e ‘cidades’ e geram-lhes as instituições políticas correspondentes, nem um só teve aqui oportunidade de intervir para medalhar [...] o espírito das nossas populações [...] nas formas objetivas e subjetivas da solidariedade local e do self-government.”*<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. Cit. (p. 43)

<sup>89</sup> VIANNA, Oliveira. “POPULAÇÕES MERIDIONAIS DO BRASIL.” 5ª ed. Livraria J. Olympio Editora. R. de Janeiro – 1952. (p. 359)

## Capítulo III. – A Cidade.

### O MUNICÍPIO.

Já no século XIV, em Portugal, a prevalência do rei sobre os senhores se fez sentir pela instituição da justiça do rei como última instância, atravessando as doações de terras ou vilas aos senhores da guerra, que tiveram o poder de julgar limitado e, assim, foram impedidos de constituir-se em esfera autônoma de poder. Na esteira desta medida veio a instituição dos conselhos para as vilas. Este instituto, visava dar uma outra base de sustentação política ao rei, diversa da nobreza e do clero, tendo como alvo a “*aliança submissa e servil, do povo – o terceiro Estado*”.<sup>90</sup> Além do objetivo político de nova base de sustentação, a tributação dos súditos formou uma malha de cobrança a partir da aldeia ou da vila e transformou o monarca em “*um poderoso sócio, sócio e patrão*”.<sup>91</sup> Com a instituição dos conselhos, o rei plantou na base da produção agrícola o sistema de cobrança dos tributos, através de um incipiente corpo burocrático formado pelo *almoxarife* e seu séquito de *mordomos* que faziam a cobrança em todo e qualquer lugarejo, por mais ínfimo e distante que fosse.

Esta estrutura burocrática, aperfeiçoada ao longo do tempo, logo transformaria o município em parte de uma máquina cujo centro era o rei, fazendo com que a legislação – as Ordenações – empurrasse para segundo plano as relações entre as pessoas do reino e privilegiasse as relações das pessoas com a administração do reino. Esta forma administrativa seria transferida para o Brasil com algumas poucas adaptações, para fazer frente à realidade do território da colônia. Os donatários das capitanias traziam em sua Carta de Doação o poder de fundar vilas,<sup>92</sup> poder político que, traduzido em termos reais para o imenso território povoado apenas com índios, significava

---

<sup>90</sup> FAORO, Raimundo. Op. Cit. (p.9)

<sup>91</sup> Idem.(p. 13)

<sup>92</sup> SODRÉ, Nelson Wernewck. “FORMAÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL.” Ed. Brasiliense, S. Paulo – s/d.

fincar em terra brasileira um ramo das raízes burocráticas do reino português, desconsiderando o presente e de olhos voltados para o futuro. A população futura seria já vilã do rei, ligada a este, não só por submissão, mas por deveres tributários.

### **SÃO PAULO DO CAMPO DE PIRATININGA.**

A primeira povoação do planalto da Capitania de São Vicente foi Santo André da Borda do Campo, transformada em vila em 1553. Mas logo depois, em 1560, com a vinda dos primeiros jesuítas que fundaram o Colégio de São Paulo em 1554, esta prerrogativa passou para a nova povoação como tributo à ascendência dos padres sobre os colonos. Esta mudança, acarretou a demolição da Vila de Santo André e a transferência para a nova sede, dos moradores e dos símbolos do poder público (real) e do poder local: o pelourinho e as sessões da Câmara, então Senado da Câmara. O isolamento da localidade, aliado à pobreza dos moradores, fez com que os primeiros habitantes se voltassem para uma economia de subsistência, baseada em pequenas plantações e criação de poucas cabeças de porcos, galinhas e patos,<sup>93</sup> atribuindo grande valor aos bens que vinham de fora.

*“Ao passo que se dá o valor de cinco mil réis às casas da vila, um colchão velho é estimado em mil e duzentos, e em cinco mil réis se avalia uma saia do reino de Londres.”<sup>94</sup>*

Nestes primeiros anos até o final do século XVII, quando a descoberta das minas atenuou a miséria, sem extingui-la, sobreviveu-se em São Paulo, às custas do apresamento do índio, o que gerou uma guerra constante com as tribos vizinhas à povoação, fazendo dos paulistas – uma população em grande parte mameluca, dada a grande prole dos portugueses com as índias – um

---

<sup>93</sup> “O PODER EM SÃO PAULO: HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA CIDADE.” P.M.S.P., Cortez, S. Paulo – 1992.

<sup>94</sup> MACHADO, Alcântara. “VIDA E MORTE DO BANDEIRANTE.” S/Ed, S. Paulo – 1943. Apud SODRÉ, Nelson Werneck. “FORMAÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL.” Brasiliense, S. Paulo-1964. (p. 121)

povo belicoso e altivo na penúria. O bem que possuíam, a terra, não tinha nenhum valor de troca ou monetário. Assim o maior valor que poderiam angariar era o índio, chamado de *peça*, que poderia, ainda que mal, trabalhar a terra, e ser comercializado através de São Vicente.

Não obstante isso, atendendo às disposições da Coroa, foram concedidas terras em sesmaria a João Ramalho – português que viveu com diversas índias em Santo André e deixou enorme prole – e aos índios – para seus aldeamentos sob tutela dos jesuítas – na região onde hoje situa-se o bairro de Pinheiros e os municípios de Barueri, Carapicuíba e Osasco. Além destas, foi concedida a sesmaria de São Miguel, à leste da Vila de São Paulo de Piratininga, também aos índios. O Mapa 1 dá uma idéia da localização da última e da dimensão das sesmarias concedidas, que mediam “seis léguas em quadra” ou até dez léguas de costa.<sup>95</sup>

Nestes séculos de pobreza e isolamento, a relação entre os habitantes da Vila e a Coroa, através de seus mandatários, exigiu algum equilíbrio por parte destes últimos, uma vez que os paulistas se habituaram a contestá-los, quando as ordens feriam seus interesses. Quanto aos jesuítas, é preciso não esquecer que as terras do Brasil eram da Ordem de Cristo e, como tal, destinadas à propagação da fé, que se traduzia na catequese indígena. Para isto, os padres usavam as terras de sesmaria dadas para aldeamentos de índios (como aquelas de São Miguel e de Pinheiros), que eram agrupamentos esparsos de aldeias de índios catequizados. Na verdade, eram ajuntamentos de índios de diferentes tribos que não tinham mais suas aldeias, as quais haviam sido dizimadas ou expulsos os resistentes, e que vinham proteger-se, na medida do possível, junto aos padres. *“Do ponto de vista administrativo e fundiário, os aldeamentos (de índios) se distinguem em duas categorias: aldeias do Padroado Real e aldeamentos estabelecidos em fazendas (sesmarias) dos*

---

<sup>95</sup> A ausência da demarcação das sesmarias de João Ramalho e de Barueri e Pinheiros deve-se à impossibilidade de localizá-las por falta de referências documentais.





*jesuítas*".<sup>96</sup> Os aldeamentos da primeira categoria eram as propriedades coletivas dos índios e os da segunda, as propriedades da Companhia de Jesus.

Sem entrar no mérito das razões porque os jesuítas eram tão ciosos quanto à defesa do índio contra o colono paulista e indiferentes à escravização do negro nas regiões açucareiras,<sup>97</sup> nem discutir o uso que faziam do índio como mão de obra gratuita em suas fazendas e nem mesmo a circunstância, apontada por Wernewck Sodré, de que estes aldeamentos tornavam o apresamento dos índios mais fácil para os paulistas, o fato é que logo se instalou no Campo de Piratininga um conflito de interesses que atravessaria os dois primeiros séculos da vida paulistana. De um lado, os colonos, e de outro, os jesuítas. O poder público local era representado pela Câmara, para a qual eram eleitos três (no início) "*homens bons*", deixando de lado índios, judeus e mestres de ofício,<sup>98</sup> mas todos podiam votar.<sup>99</sup> Assim, o poder público era, em grande medida, expressão dos interesses dos colonos de São Paulo, os donos das terras. A Coroa fazia-se presente, esporadicamente, através de emissários ou juizes de fora, e suas ordens eram freqüentemente contestadas com incrível ousadia.<sup>100</sup>

O apossamento de terras incultas, já indicado no capítulo anterior, como meio de aquisição de terras, era praticado correntemente no planalto – como de resto em toda a colônia. Dada a proximidade relativa das terras dos jesuítas e a característica dos índios de cultivarem as terras em "roças itinerantes", isto é, através de cultivos que mudavam constantemente de lugar, os colonos

---

<sup>96</sup> LAGENBUCH, Juergen Richard. "A ESTRUTURAÇÃO DA GRANDE SÃO PAULO." IBGE, R. de Janeiro-1971. (p.14)

<sup>97</sup> Hans Staden registra a existência de engenhos de açúcar na costa marítima próxima a São Paulo e na ilha de São Vicente já em 1550. (STADEN, Hans. "DUAS VIAGENS AO BRASIL." EDUSP, S. Paulo – 1974. p. 73)

<sup>98</sup> SODRÉ, Nelson Werneck. Op. Cit.

<sup>99</sup> SANTOS, Délio Freire dos e RODRIGUES, J. Eduardo Ramos. "CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO: 1560-1998: QUATRO SÉCULOS DE HISTÓRIA." Imprensa Oficial, S. Paulo – 1998. (p. 18)

<sup>100</sup> Em carta enviada ao Donatário da Capitania, em 1606, a Câmara queixa-se dos ouvidores que "em outra coisa não entendem nem estudam senão como nos hão de esfolar, destruir e afrontar" e adverte que "a gente desta terra é indômita e, creia V.Mc., o que lhe parecer com o resguardo que deve aos seus, que não há quem sofra tantos desaforos". (SANTOS, Délio Freire dos e RODRIGUES, J. Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 33). Nelson Werneck Sodré, citando Taunay, comenta "o pouco caso com que a gente do planalto ia se habituando a encarar a autoridade." Quando ordenada, pelo Capitão Donatário, a entregar o governo das aldeias de índios aos jesuítas, uma assembléia popular, isto é, com a presença de todos, decidiu e comunicou ao Capitão que "não cumpriria semelhante ordem,

passaram a apossar-se das terras dos aldeamentos de índios, uma vez que a eles pareciam sem sentido culturas entremeadas de grandes áreas “abandonadas”. Isto, aliado à animosidade existente entre paulistas e jesuítas por causa do apresamento de índios, resultou na expulsão destes últimos de suas terras em 1610, que foram então confiscadas e dadas em sesmaria pela Câmara.<sup>101</sup>

Do ponto de vista da estruturação fundiária dos arredores de São Paulo, pouca coisa mudou, ao longo dos três primeiros séculos da colonização. As sesmarias continuaram a ser concedidas e as posses a serem confirmadas. As mudanças políticas e econômicas da metrópole mal chegavam ao fim de mundo de Piratininga. Apenas a perda de soberania de Portugal para a Espanha, em 1580, resultou em benefício indireto para os paulistas que atacaram territórios hispânicos na América, visando à captura de índios das *missões* e *reduções* do interior – nas terras do oeste do hoje Estado do Paraná – sem produzir maiores consequências diplomáticas, uma vez que se tratava de conflito no interior de um mesmo império: o espanhol.

Como germe da área urbana da cidade, já em 1598, foi oficializado, como distinto das outras terras, o rossio da cidade,<sup>102</sup> doado por Martim Afonso de Souza, constituído de sesmaria de meia légua de terra “para todos os lados”, o que equivalia a uma légua em quadra e que pode ser visto no Mapa 2. Na verdade, a área efetivamente ocupada pela cidade era muito menor e o rossio constituía as terras sob o domínio das Câmara.

---

visto ser muito em prejuízo da *república* e não ser serviço de Sua Majestade.”(SODRÉ, N. W. Op. Cit.. p. 121)

<sup>101</sup> Em assembléia popular na Casa do Conselho (Câmara) intimou-se os jesuítas “para que, dentro de 6 dias, se recolham no Colégio do Rio de Janeiro, para segurança de suas vidas, honras e fazendas.” (SANTOS, Délio Freire dos e RODRIGUES, J. Eduardo Ramos. Op. Cit., p. 33)

<sup>102</sup> Área destinada à cidade, para seu crescimento.



Cassada a doação por capricho de um desembargador,<sup>103</sup> o rossio foi restabelecido em 1724, respeitados os direitos (propriedades) dos que já tinham terras reconhecidas como suas, os “paus reais” e o dízimo de praxe. A demarcação ocorreu em 1769, 45 anos depois, portanto, tendo como centro o então Largo da Sé.<sup>104</sup> Mas a legislação não fixou limites para o município. “Nem a Constituição do Império, nem o Ato Adicional, e nem as leis de 20 de outubro de 1823 e de 1º de outubro de 1828, que cuidaram da organização dos municípios, como a de 29 de agosto e a de 22 de setembro do mesmo ano, além de outras menos importantes, contêm qualquer dispositivo referente à extensão das terras dos municípios brasileiros.”<sup>105</sup>

Fora do rossio, nos aldeamentos de índios, campeou o apossamento e a Câmara dedicou-se, ao longo dos anos, a conceder terras em sesmaria a todos quantos a pedissem, retalhando a antiga sesmaria dada por carta régia. *“Nos arredores de S. Paulo, no final do século XVIII e início do século XIX, havia muitas terras pertencentes aos aldeamentos indígenas e aos jesuítas. As primeiras foram invadidas sistematicamente e as outras confiscadas após a expulsão dos jesuítas que tiveram suas fazendas distribuídas em sesmaria ou revertidas para a Coroa.”*<sup>106</sup> Saint Hilaire contando do que viu em suas viagens, diz que *“em 1823, a espoliação dos indígenas estava completamente consumada e pode ser que o estivesse desde muito antes; intrusos ocupavam*

---

<sup>103</sup> “A ação da Câmara de S. Paulo, sobre o território contido dentro desses limites (do rossio), cessou, porém, em 1699, em virtude de uma injusta decisão judicial. A este respeito, assim se manifestou o MARECHAL AROUCHE, em memória publicada na Revista do Instituto Histórico do Brasil, vol. 4º, p.313 ‘... estando ela (a Câmara) no legítimo uso de aforar as terras do rossio da cidade, a quem pedia, por carta de data, para edificar, cujos foros, aliás bem moderados, faziam parte de suas rendas, opôs-se a isso o Vigário Capitular, Manoel de Jesus Pereira, e fazendo-se cabeça do povo, demandou a Câmara, alegando, erradamente e contra direito, que a Câmara não podia pensionar com foros as cartas de datas, conforme foral do primeiro donatário de S. Vicente, Martim Affonso de Souza. Nesse tempo, já a Câmara principiava a ser servida por homens de menos confidência: os interessados na extinção de tais foros eram muitos; e em consequência, fácil de prever qual seria a sentença. Foi proferida contra a Câmara e o seu procurador nem ao menos por decência apelou dela.’”(PEREIRA, J. Otaviano de Lima. “RELATÓRIO DA COMISSÃO PARA A DEFESA JURÍDICA DOS BENS PATRIMONIAIS DO MUNICÍPIO DE S. PAULO-ADMINISTRAÇÃO PIRES DO RIO: 1927-1928.” P. M. S. P. – 1929. – p.10-11)

<sup>104</sup> Registro de Ordens Régias, Tomo II, Livro manuscrito nº 170 do Arquivo Municipal de São Paulo. (Apud documentos arquivados em PATR.)

<sup>105</sup> PEREIRA, J. Otaviano de Lima. Op. Cit. (p. 15)

<sup>106</sup> LAGENBUCH, Juergen Richard. Op. Cit.

*todas as terras que a esses infelizes pertenciam*".<sup>107</sup>

As mudanças administrativas por que passou São Paulo, de vila à cidade (1711) e a Capitania transformada em Província (1815), não tiveram repercussão no modo como as terras iam sendo adquiridas. A mudança veio, na verdade, com a chamada *lei de terras*. Esta Lei de 1850 transformou o conflito recorrente em torno das terras de sesmaria de índios em um conflito de níveis de poder, mas não tolheu a concessão das terras naquela área. No final do século XIX, nos arredores da cidade se São Paulo, "*além de chácaras, sítios, fazendas, terras de ordem religiosa e lotes coloniais, havia ainda, grandes extensões de terras devolutas. [...] Os pedidos de concessão destas terras chegavam a cerca de 1.000 requerimentos. [...] Mesmo nas proximidades da cidade havia terras devolutas, como no Ipiranga*".<sup>108</sup>

Se antes a Câmara afrontava as ordens régias, após a Lei de 1850, as disputas passaram a ser entre a antiga Província (atual Estado) de São Paulo e o Império (atual União). A Lei Imperial 3.348, de 1887, transferia às Províncias todas as terras das extintas aldeias de índios, e o Art. 64 da Constituição da 1.<sup>a</sup> República declarava pertencerem aos Estados (novo estatuto das antigas províncias imperiais) as terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios. Com isso, travaram-se gongóricas batalhas judiciais, para se saber se as aldeias de índios em torno da cidade estavam extintas à época da lei imperial e da 1.<sup>a</sup> República ou, estando apenas vazias dos donatários originais – os índios – permaneciam sob domínio do governo central.

O governo do Estado de São Paulo passou para os municípios parte das terras recebidas da Federação, pela Lei Estadual de N.º 16, de 13 de novembro de 1891, que concedeu, pelo Art. 38, n.º 1, aos municípios paulistas, para formação das suas cidades, vilas e povoados, "*as terras devolutas adjacentes às povoações de mais de mil almas, em raio de círculo de 6 quilômetros a partir*

---

<sup>107</sup> Apud LAGENBUCH, Juergen Richard. Op. Cit. (p.14-15)

<sup>108</sup> Idem. (p. 16)

*da praça central*". Essa disposição veio a constituir, mais tarde, o n.º 1 do Art. 19 da Lei Estadual de N.º 1.038, de 19 de dezembro de 1906.<sup>109</sup> Em 1935, no período em que Vargas detinha o poder, o Estado de São Paulo, pela Lei de N.º 6.983, transferiu para o município da capital as terras devolutas, num raio de 8 quilômetros a partir da Praça da Sé, ampliando as terras devolutas do município.

Há, na verdade uma série de dispositivos legais que partilham entre os níveis de poder, a partir da segunda metade do século XIX, as terras ainda não transferidas a particulares. O Dec. 2.672/1875, Art. 1º, § 3º reza: "*As terras em que estiverem ou que possam ser fundadas vilas ou povoações, e as que forem necessárias para logradouros públicos, farão parte do patrimônio das respectivas municipalidades, e por estas serão cobrados os respectivos foros para abertura e melhoramento de estradas vicinais*". A Lei nº 3.348 de 20/10/1887 estipula que "*os terrenos das extintas aldeias de índios serão transferidos às Províncias em que os houver*".<sup>110</sup>

De qualquer forma, mais importante do que estas questões legais – reservada a ampliação da terra consignada ao poder público municipal paulistano – foi o fato histórico da expansão da economia do café e a subsequente industrialização que teve lugar nesta parte do território.

## **O CRESCIMENTO E A URBANIZAÇÃO DESENFREADA.**

A partir da expansão do cultivo do café – que veio do vale do Paraíba e dirigiu-se para o oeste do Estado e depois para o Paraná – e do surto de exportação de algodão na segunda metade do século XIX, iniciou-se a industrialização de São Paulo com cotonifícios e construções de estradas de ferro, por iniciativa dos cafeicultores, do governo central e dos ingleses. Neste período, enquanto a República era proclamada, os Estados eram criados a

---

<sup>109</sup> PEREIRA, J. Otaviano de Lima. Op. Cit. (p. 16)

<sup>110</sup> Idem. (p. 19-20)

partir das Províncias e a escravidão era abolida, a lei de 1850, suprimindo as concessões de terra e substituindo-a por compra, tornou a aquisição de propriedades, a partir das terras devolutas, mais fácil para quem dispunha do numerário exigido. Como havia ainda, no Estado de São Paulo, terras devolutas em grande quantidade, a cultura do café orientou-se para a abertura de novas frentes agrícolas dirigindo-se para o oeste, criando uma demanda bastante intensa por novas terras.

Este fato criou um enlace de interesses muito forte entre a elite rural do café e o poder público da República em todos os níveis, federal, estadual e municipal. Em vista disso, houve uma mescla considerável de representantes públicos e elites rurais em São Paulo (e no Brasil), nesta época, a da 1ª República,<sup>111</sup> o que, na verdade – sem embargo de situações particulares em cada época – reproduz o que a historiografia brasileira ilustra abundantemente: a fusão quase ininterrupta de interesses públicos e privados em nosso país. Nestor Goulart aponta a dupla conexão dos cargos funcionais e elites econômicas nas cidades e vilas, já no século XVII, quando São Paulo não era senão um vilarejo pobre, perdido no planalto e habitado por uma população de mamelucos belicosos.<sup>112</sup> A reprodução desta situação, na segunda metade do século XIX, ligava-se a uma tradição antiga, mas que envolvia agora uma riqueza nunca antes vista por estas terras. Assim, o laço de interesses da elite rural com o poder público, a venda de terras devolutas e a necessidade de novas terras para a expansão do café, permaneceram como parte da engrenagem da produção/exportação de café, durante toda a república velha.

Para esta cultura de café, que se implantou rapidamente em todo o Estado, houve a necessidade de um aumento considerável de mão de obra, que foi buscada na Europa, através de grandes incentivos à imigração, principalmente italiana, já que os paulistas haviam se apercebido da pouca

---

<sup>111</sup> DEAN, Warren. "A INDUSTRIALIZAÇÃO DE SÃO PAULO." DIFEL. S. Paulo-1983. (Cap. III)

<sup>112</sup> REIS FILHO, Nestor Goulart. "EVOLUÇÃO URBANA DO BRASIL." EDUSP, S. Paulo-1968. (Segunda Parte, Cap. I)



rentabilidade da mão de obra escrava, que exigia um alto investimento inicial e estava sob forte pressão internacional no sentido de extingui-la.

Além disso, a industrialização e a construção acelerada de novas estradas de ferro, voltadas para o escoamento da produção em direção ao porto de Santos, criavam mais e mais variados postos de trabalho a serem preenchidos por mão de obra melhor qualificada que a do brasileiro de então. *“O maior empregador industrial de São Paulo, em 1896, era a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, de propriedade de fazendeiros (paulistas). [...] Em 1871 a assembléia provincial votou um subsídio para as companhias formadas com a finalidade de transportar camponeses italianos”.*<sup>113</sup>

Somando-se aos fatores apontados, o fim da escravidão despejou na cidade os contingentes de escravos recém libertos, principalmente do vale do Paraíba, que não sendo muito grande em São Paulo,<sup>114</sup> não era de qualquer forma desprezível. Ainda que não se descarte a atração que a cidade sempre exerceu, pela concentração de riquezas e o comércio variado, não se pode deixar de assinalar a impossibilidade de aquisição de terras por parte do contingente de escravos recém libertos, em razão da disposição da Lei de N.º 601, de 1850, que impedia o expediente do apossamento legal de terras devolutas. Este impedimento, sem dúvida, foi um fator a mais para empurrar estes contingentes para a cidade, onde, do mesmo modo e pelo mesmo motivo, não teriam acesso à propriedade da terra.

O reflexo desta nova etapa econômica na cidade de São Paulo, etapa que substituiu a criação de gado, a cana de açúcar, o milho e o algodão, por indústria e café, foi uma demanda acentuada por novas terras urbanas, dando início a uma expansão sem paralelo no passado. À migração vinda de Minas Gerais e do Nordeste desde a segunda metade do século XIX, somou-se a imigração italiana, e, à expansão da fronteira agrária, correspondeu a expansão

---

<sup>113</sup> DEAN, Warren. Op. Cit. (p.44)

<sup>114</sup> “Em 1873, (os escravos) constituíam apenas 19% da população do Estado, depois de terem sido 28% em 1854.” (DEAN, Warren. Op. Cit. p. 49)

da fronteira urbana. O Mapa 3 mostra a mancha urbana de 1841 e a de 1945, evidenciando a multiplicação inusitada da área coberta pela cidade em um século. Antes, a cidade – e sua zona de expansão – estava toda dentro da área do antigo *rossio*. A partir da década de 1890, teve início um crescimento acelerado, extravasando os limites do *rossio*, principalmente para leste, oeste e sul – uma vez que o rio Tietê, ao norte, constituía uma barreira física de porte – acompanhando o crescimento da economia do café e da indústria, economia esta que tomou a cidade de São Paulo para o papel de centro comercial e financeiro que daria suporte ao desenvolvimento nunca antes experimentado.

A partir dessa expansão, houve uma inversão no caminho percorrido pela terra. De terra pública da Coroa portuguesa, do Império e da República, que ao longo dos séculos anteriores foram se transformando em terra particular, a exigência de terras para a expansão urbana – que já se encontravam totalmente ocupadas por particulares – deu início ao processo de retorno da terra privada para o domínio público, mas fragmentada em pequenas áreas (se comparadas com as anteriores sesmarias) destinadas a prover os novos loteamentos, que não paravam de surgir, com áreas de praças, ruas, jardins etc..

Em meados do século XIX, os arredores da cidade de São Paulo estavam ocupados pelas chácaras dos fazendeiros, que vinham para a capital da Província, com frequência.<sup>115</sup> A demanda por terras urbanas, gerou, como se poderia esperar, a especulação imobiliária, isto é, o parcelamento e venda de terras segundo as normas da maximização do lucro. Paralelamente a isso, as populações pobres, sem os recursos necessários para enfrentar o mercado de terras urbanas, passaram a ocupar cortiços construídos especialmente para elas ou ocupar as terras desocupadas, mas que, não necessariamente, não tinham proprietário.

---

<sup>115</sup> SAINT-HILAIRE, Auguste de. "VIAGEM À PROVÍNCIA DE SÃO PAULO." Martins, EDUSP, S. Paulo – 1972. (Cap. VI). Ver também cópia do mapa "SÃO PAULO: CHÁCARAS SÍTIOS E FAZENDAS AO REDOR DO CENTRO" do arquivo Aguirre, mapa nº 1.220 do Museu Paulista no Apêndice C, Mapa 1C.



No Rio de Janeiro, por essa época (final do século XIX), formaram-se as grandes favelas hoje tradicionais como Mangueira, Salgueiro e outras (como a do morro da favela que deu nome ao tipo de ocupação). Secundando a reforma urbana de Paris, a elite do Rio de Janeiro promoveu uma vasta reforma urbana na cidade, no início do século XX, apoiada em uma concepção higienista da cidade e objetivando evitar as conflagrações urbanas da massa humana que vivia nos cortiços da cidade. A supressão destes cortiços, aliada à falta de espaço físico numa cidade espremida entre o mar e montanha, empurrou, definitivamente, para os morros próximos aquela população.

O processo de urbanização generalizado por que passava o país, no final do século XIX, levava para as cidades, principalmente as maiores, uma grande massa de pobres das áreas rurais e enormes levas de imigrantes e aventureiros de toda sorte atraídos pela mágica financeira do *encilhamento*<sup>116</sup> que fazia surgir dinheiro do nada.

Ao lado deste fenômeno, o poder público municipal deu início a um processo paralelo de legislação sobre o solo urbano, cujos objetivos declarados sempre foram o de disciplinar o uso do solo, mas cujos resultados evidentes deixam margem a dúvidas quanto aos reais objetivos, uma vez que a disciplina não vingou.

Se antes, na *república do café com leite*, era razoavelmente fácil identificar os interesses enlaçados com o poder público, após a ditadura e o governo Vargas, e principalmente após os *anos JK*, esta identificação tornou-se mais difícil. O crescimento da cidade deu-se dentro de um movimento geral de crescimento da economia, tornando, tanto esta economia quanto a sociedade e o poder público – o Estado – muito mais complexos e fragmentados, em termos de interesses e atores que intervêm no processo de desenvolvimento. No

---

<sup>116</sup> Medida adotada por Ruy Barbosa em 1890, então Ministro da Fazenda do governo militar que se seguiu à Proclamação da República, e que permitia a emissão de moeda por quatro bancos, um deles especialmente para São Paulo – os outros eram para o Sul, o Norte e o Centro - e a constituição de sociedades anônimas com integralização de capital de apenas 10%.

entanto, em se tratando de questões de propriedade da terra urbana, parece claro que os agentes econômicos do ramo imobiliário se destacam.<sup>117</sup>

Como elemento adicional da complexidade urbana da cidade, a lei de 1850, que tornou a aquisição de terras devolutas viável apenas por compra, e o Código Civil, que aboliu o usucapião das terras públicas, subtraíram daqueles que não tinham recursos, a possibilidade de acesso à propriedade da terra por ocupação. E isso foi válido para toda e qualquer terra sob jurisdição brasileira, incluindo as cidades. Não obstante, estes dispositivos não souberam conjugar de modo equilibrado, a necessidade da força de trabalho para executar o desenvolvimento com a necessidade de moradia para reprodução desta força de trabalho.

Os anos finais do século XX, desde os anos 70, viram a cidade expandir-se para fora de seus limites municipais, engolfando em uma megalópole única vários municípios ao redor de São Paulo, sem equacionar a questão da propriedade da terra urbana que, mesmo quando adquirida por compra, o é, com muita frequência, de um *grileiro* que vende terras que não são suas ou de um loteador clandestino que não se rege pela legislação existente. É neste quadro de propriedades, *semipropriedades* e ocupações que a terra pública municipal está inserida.

## OS INSTRUMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO.

Até o final do Império, a administração da cidade estava a cargo da Câmara, a não ser pelo evento temporário da imposição de um Prefeito por parte do Governo Provincial, num período em que havia menor sujeição ao governo central, por efeito de normas legais influenciadas pela legislação do recém criado Estados Unidos da América. Esta tentativa de transplantar para o

---

<sup>117</sup> Ermínia Maricato relata as discussões do Plano Diretor de São Paulo, no final dos anos 80 e início dos 90, nas quais a presença mais constante e articulada era a das entidades empresariais do ramo imobiliário, funcionando como principal interlocutor do poder público. (MARICATO, Ermínia. "REFORMA URBANA E OS DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE." In GLOBALIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E REFORMA URBANA, L. C. Q. Ribeiro & O. A. dos Santos Junior (org.) Obs. Grifo nosso.

Brasil o *self-government* foi feita por legislação regencial de 1832, a qual transferiu muitas das atribuições do governo central para o governo local, reavivando o poderio dos potentados rurais. Para combater este poder, que rapidamente degenerou em anarquia entre senhores de terras (e de homens), o governo provincial passa a legislar contra a liberdade do governo local avocando para si muitas das atribuições dos municípios.

Assim, lança mão da figura do *prefeito* – cargo de exclusiva nomeação dos presidentes das províncias – que passam a exercer as atribuições que normalmente caberiam aos presidentes das câmaras, como a administração, a chefatura da polícia e a magistratura criminal.<sup>118</sup> Ainda aqui, vê-se a inspiração do direito romano que mandava às cidades subjugadas, o emissário romano para representar o *Imperium*: o *præfectus*, que tinha sobre elas autoridade arbitrária para manter a ordem material entre os habitantes.<sup>119</sup>

Essa figura, no entanto, dura pouco e, em 1841, é extinta com a absorção pelo governo do Império dos poderes que enfeixava e por subsequentes legislações que vão paulatinamente absorvendo poderes antes atribuídos às câmaras. Assim, elas passam, então, a cuidar quase exclusivamente da organização das cidades e de sua administração cotidiana.<sup>120</sup>

### **O Fim do Segundo Império.**

No início do século XIX, a cidade de São Paulo, isto é, a zona urbanizada, restringia-se a pouco mais de dois quilômetros quadrados. Suas dimensões estavam restritas ao promontório original, na confluência do rio Tamanduateí e do córrego que passava pelo que é hoje o vale do Anhangabaú, de onde saíam caminhos que levavam às *freguezias* do município ou a outras

---

<sup>118</sup> VIANNA, Oliveira. "Op. Cit. (Capítulo XII)

<sup>119</sup> COULANGES, Fustel de. Op. Cit. (p. 442)

<sup>120</sup> VIANNA, Oliveira. Op. Cit. (Idem)

ciudades.

O limite a sudoeste era a Igreja da Consolação, saída da cidade para o caminho que levava à *Freguezia dos Pinheiros*. A sudeste, o Hospital Militar, na Rua de Santa Efigênia que dava acesso, tanto a diversas chácaras situadas no que é hoje o bairro da Luz e Bom Retiro, quanto ao lado oeste do vale do Anhangabaú, de onde saía o caminho para a *Freguezia de N. S<sup>a</sup> do Ó*. Ao norte, o Convento da Luz e o Jardim Público, hoje Jardim da Luz, à beira do Caminho da Luz, que levava à *Freguezia de Sant'Anna*. A leste, o Rio Tamanduateí, barreira que só seria transposta pela urbanização, após a última década do século XIX com a súbita expansão industrial auxiliada pelo *encilhamento*. Ao sul, a atual igreja de São Francisco, e a atual Praça Dr. João Mendes, cujos caminhos levavam a Santo Amaro através do Vale do Anhangabaú e, para o leste, para Santos, ladeando o Tamanduateí, pela estrada que hoje é a Avenida Liberdade e Avenida Vergueiro.<sup>121</sup>

Estes limites praticamente não vão se alterar ao longo do século, até as duas décadas que precederam a proclamação da República. A própria Província de São Paulo, era povoada apenas no vale do Rio Paraíba do Sul, a leste, e até Campinas na direção do interior. Sorocaba, a noroeste, era o destino das tropas que vinham do Rio Grande do Sul, através do Paraná, trazendo o gado para ser vendido na feira daquela cidade. Para além destes limites oeste e noroeste, era o *mato grosso* das onças, cobras e jacarés.

A década de 1860 foi o início da lavoura do café em São Paulo, no vale do Paraíba, quando já era uma cultura corrente no Rio de Janeiro. Esta lavoura ainda usava, principalmente, o porto da capital do Império para as exportações do produto, já que o oeste de São Paulo apenas começava uma lavoura que, em pouco tempo, invadiria todo o interior.

Mas, na década de 1860, a cidade virtualmente permanecia dentro dos

---

<sup>121</sup> COSTA, Eng<sup>o</sup> Rufino José Felizar do. "PLANTA DA IMPERIAL CIDADE DE SÃO PAULO – 1810". Comissão do IV Centenário "São Paulo Antigo – Plantas da Cidade." S. Paulo – 1954.

mesmos limites anteriores. A sudoeste, a Rua de Santa Cecília havia sido aberta mas não conduzia a lugar nenhum, acabando nas chácaras que contornavam a cidade. O Cemitério da Consolação, no caminho da *Freguezia dos Pinheiros* (atual Avenida Consolação) que era também o caminho para Sorocaba, ficava afastado da zona urbana. A noroeste, já estava sendo ocupada a região da Chácara do General Arouche, com a atual Praça da República e as quadras que a cercam, inclusive uma quadra que tomava toda a área entre o Teatro Municipal, Av. S. João e Rua 7 de Abril. Ao norte, nada mudara, mantendo-se os mesmos limites de meio século. A leste, mantinha-se a barreira do Rio Tamanduateí, mas com um início de ocupação ao longo do caminho para a *Freguezia de N<sup>a</sup>. S<sup>a</sup>. da Penha*, perto da *Freguezia do Braz*. Havendo, no início da década, a abertura de algumas ruas ao longo da Estrada da Mooca (atual Rua da Mooca), que começou a ser ocupada. Ao sul, a cidade havia crescido até a Casa da Pólvora (hoje Largo de mesmo nome), que fica pouco adiante da Praça João Mendes, além de uma incipiente ocupação do Bexiga.<sup>122</sup>

Ainda que fosse absolutamente imperceptível o crescimento da área urbana no município, a Câmara, ciosa de suas competências, poderes e principalmente interesses, editou em 1886 um Código de Posturas que espanta pelo tamanho avantajado de quase 70 páginas e pelo nível de detalhes que procura alcançar até tamanhos de portas e janelas. De modo geral, o Código indica uma atitude claramente higienista, impondo multas para os transgressores e multas para os fiscais que não cumprirem suas obrigações de multar.

A respeito das propriedades particulares, adquiridas por cartas de data concedidas pela Câmara, encontram-se quatro artigos, um dos quais limita o tamanho das datas a “15m de frente e 35m de fundo [...] nas novas ruas, largos

---

<sup>122</sup> RATH, Carlos, “MAPA DA IMPERIAL CIDADE DE SÃO PAULO – 1855.” e BRESSER, C. A. “PLANTA DA CIDADE DE SÃO PAULO – 1861.” Idem.



*e travessas que se formarem*” (Art. 29, § único). Para datas que estivessem “*fora do recinto das povoações*”, as dimensões podiam ser maiores: até 80m de fundo (Art. 30). No entanto, todas estas datas só poderiam ser dadas uma de cada vez e com a obrigação de edificar (Art. 29), o que não impedia que a uma mesma pessoa fosse concedida outra data após ter construído na primeira (Art.31). Como neste mesmo artigo se impunha a caducidade da concessão “*se no fim de seis meses da data da publicação destas Posturas (o concessionário) não tiver principiado a edificação*”, é possível inferir que havia um certo abuso no pedido de datas, que ficavam à espera de oportunidade de vantagem maior. Desta Postura em diante, a Câmara dispôs, no parágrafo único deste Artigo 31, que as cartas de data conteriam “*cláusula de caducarem, se decorrido igual prazo (6 meses) da data de concessão não houver princípio de edificação nos terrenos concedidos*”.

Estas datas de terreno eram concedidas dentro de um perímetro chamado então de *patrimônio da Câmara*, que era muito mais extenso que o perímetro do rossio da cidade, chegando até as *freguezias* vizinhas e abrangendo áreas que chegavam aos limites atuais do município a leste, norte e oeste e limitavam-se ao sul com o então município de Santo Amaro, desmembrado em 1832. Estas concessões não eram gratuitas, mas pagas ao erário público. Além desta quantia devida ao erário, o Secretário da Câmara recebia, para si, um valor em dinheiro a título de lavratura e registro.

Estes eram os termos em que o patrimônio da Câmara passava para o particular, devendo ser destacado o instituto do uso econômico do terreno, na esteira das datas originais da época da Colônia. Para o caminho inverso, isto é, a passagem da propriedade particular para o patrimônio público através de abertura de ruas e praças, o Código de Posturas reservou os primeiros artigos e começa impondo a largura mínima de 16m para todas as ruas “*que se abrirem nesta cidade ou em outras povoações do município*” e a forma quadrada para

os largos (Art. 1º).<sup>123</sup> Dada a dimensão da cidade e o pouco crescimento, o Secretário da Câmara ficava pessoalmente responsável pela fiel execução do alinhamento feito pelos “arruadores”, funcionários nomeados pela Câmara e contratados pelos proprietários interessados em abrir novas ruas.

Além destes itens de interesse para o trânsito entre propriedades públicas e privadas, há mais 19 capítulos dedicados à imposição de normas de conduta para todos (criados, amas de leite, vagabundos, embusteiros ...) e para todas as atividades: comércio, teatros, matadouros, curtumes etc.. Há também disposições de segurança pública, higiene urbana, limpeza e conservação de calçadas e ruas. No entanto chama a atenção, o fato de haver um embrião de zoneamento na cidade, que empurra para a periferia as moradias destinadas à população mais pobre. No capítulo da “Edificação e Reedificação de Calçamento”, proíbe-se *“expressamente, [...] mesmo no interior de quintais”*, a construção de edificações cobertas por capim, palha ou sapé, dentro da cidade ou de suas povoações. No “Padrão Municipal”, apêndice que serve de regulamento das Posturas, o item IV: “Cortiços, Casas de Operários e Cubículos”, há uma imposição socialmente saneadora, em seu início. *“A construção destas casas, quer ao longo das ruas, praças etc., quer dentro de terrenos particulares, é inteiramente proibida no perímetro do comércio”*.

Em outros artigos, a Câmara se reservava o direito de autorizar ou não a sua construção. Seguindo-se às limitações, o “Padrão” lista os limites mínimos deste tipo de habitação, como um pátio com 30m<sup>2</sup> de área para cada habitação, poço ou torneira para cada seis habitações, uma latrina para cada duas e não esquece de prescrever que a área *“deverá ser convenientemente arborizada”*, lembrando – a menos da arborização – o *cortile* italiano com sua *fontana*. A Câmara termina a obra legislativa, determinando que todas as construções de cortiços já existentes ou a serem feitas terão que obedecer às prescrições do

---

<sup>123</sup> A imposição, pelo Código, de praças quadradas e ruas retas, vai resultar em bairros como Perdises e Vila Pompéia, que afrontam a topografia acidentada com um reticulado artificial de quadras rigorosamente perpendiculares.

Padrão Municipal, em prazo a ser fixado pela Câmara.

Por volta desta época, meados da década de 1880, já estavam implantadas três das principais ferrovias que cortam a cidade e que haviam sido inauguradas em 1867, 1875 e 1877. Respectivamente a São Paulo Railways, a E. F. Sorocabana e a E. F. Central do Brasil. Além destas havia o Ramal da Cantareira chamado *Tramway da Cantareira*.

Menos de dois anos depois da edição das Posturas de 1886, a escravidão foi abolida e substituída por trabalhadores pagos – geralmente imigrantes – o que aumentou bastante o dinheiro em circulação na Província. A terra rural, que até então tinha pouco valor monetário, começou a trocar de mãos, mais freqüentemente, e as possibilidades de comércio com a terra urbana aumentaram, na mesma medida.

Assim encerrou-se o Império dos trópicos e teve início o período de algumas décadas que firmaria as raízes da indústria em São Paulo, e permitiria a expansão da cidade para muito além dos limites do rossio.

### **A Primeira República.**

Com o advento da república e o crescimento da cidade, que já se fazia notar na ampliação ininterrupta das bordas da área urbana, o poder público municipal, acompanhando o crescimento da cidade e da economia, dá início a um processo de fragmentação da máquina administrativa, dando a ela uma configuração cada vez mais complexa. A Lei de N.º 1 de 1892, menos de três anos após a proclamação da República, cria 4 intendências (Art. 1º) que passam a fazer as vezes de poder executivo, lembrando o sistema inglês de gabinete do Parlamento. Entre estas intendências, a de “Justiça e Polícia”, cuja responsabilidade compreende (inciso a) “*servidões de estradas e caminhos municipais ou outros, [...] desapropriações etc.*” e a de “Finanças” a que competem (inciso d) “*vendas ou trocas, aforamentos, datas etc.*”.

Nesta época (1880 – 1890), a cidade já se havia expandido muito mais

do que em todo o tempo anterior daquele século. O limite sudeste que, há 30 anos, estava na Igreja da Consolação e Rua Santa Cecília, já chegava até o cemitério com a abertura da Rua Maria Antônia e já ocupava toda a antiga chácara do General Arouche, envolvendo a Praça da República com várias quadras. Para o sul, a ocupação ao longo do caminho para Santos chegava até a Rua Pedroso, com muitas ruas abertas no Bexiga entre a atual Avenida 9 de julho e Avenida Brigadeiro Luiz Antônio, e ruas entre esta e a Rua Tamandaré. Para o leste, o rio Tamanduateí já não barrava a expansão que envolvia toda a região, desde o Pari até o Brás e a Mooca, onde se situava a Casa da Imigração. Ao norte, o Jardim da Luz tinha sido deixado para trás com o surgimento do Largo do Comércio da Luz, já próximo à ponte sobre o Rio Tamanduateí. A noroeste, já estavam abertas as ruas dos Campos Elíseos e as do Bom Retiro. Entretanto, toda esta expansão se dava em uma mancha contínua que se espalhava uniformemente, como um prolongamento da área já ocupada anteriormente.<sup>124</sup>

Antes que finde o século XIX, a Câmara toma diversas providências referentes às terras do município, mantendo as atribuições relativas a estas terras divididas entre as Intendências de Finanças e de Justiça e Polícia. Pela Lei de N.º 39 de 1893, regulamenta o serviço de *enfiteuses* e de arrendamentos (Art. 1º), mantendo os contratos existentes (§1º) e fazendo concessões novas (§2º). Em Ato de N.º 39, em 1895, a Câmara ordena o serviço de medição e discriminação dos terrenos pertencentes ao patrimônio do município, que como já dissemos, limitava uma área muito maior que a área ocupada pela cidade e até mesmo maior muito que o rossio.

No ano seguinte, através da Lei 203 de 1894, altera a estrutura da Câmara, separando o papel de polícia do de justiça e, antes do fim do século, em 1898, recria a figura do “Prefeito”, eleito entre os vereadores para ser uma

---

<sup>124</sup> COSTA, Capitão de Engenheiros Rueino José Felizardo e, “PLANTA DA CAPITAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. – 1890.” Idem.

espécie de superintendente, isto é, coordenar as 4 intendências. Mas o que se destaca é o Art. 4º da Lei Nº 39, citada acima, decidindo, cinco anos após a libertação do último contingente de escravos, que “*não mais serão concedidas cartas de data*”, ou seja, a partir daquele ano, a aquisição de terras urbanas estava restrita ao mercado de terras privado, exatamente numa época de maior circulação de dinheiro e, por conseqüência, maior oportunidade de lucro nas transações fundiárias urbanas, já que a procura aumentara sobremaneira. Com isso, aumentou-se, com uma “penada”, o patrimônio de todos quantos detinham propriedades nas cercanias da cidade e das povoações próximas: as *freguezias*. Da mesma forma que na zona rural, onde aqueles que tinham dinheiro e influência política para confirmar propriedades, levavam grande vantagem, incorporando ao próprio patrimônio as terras de proprietários mais humildes que não dispunham destes recursos, na cidade, reproduzia-se o processo, fazendo com que terras passassem a mãos mais próximas do poder.

Dois anos após aquela Lei 39 de 1893, a cidade começa a “saltar” extensas áreas de terreno pela abertura de ruas em glebas mais afastadas, deixando alguns primeiros vazios entre estas e os limites anteriores da cidade. Gomes Cardim, Intendente de Obras, à época, deixa registrado esta situação em mapa de 1897, onde se destaca a Vila Gomes Cardim que se alonga a partir do Braz, seguindo a linha férrea da Central do Brasil, e chega próximo à Penha de França – *freguezia* incorporada ao município pelas Posturas de 1886.

Para o oeste, a abertura de ruas chega até as Perdizes, deixando intacto o atual Bairro do Pacaembu. Para o norte, os arruamentos abertos chegam até o Tietê e ocupam a faixa entre este rio e as linhas férreas, desde as proximidades do Brás, onde hoje é o Pari, até a região onde hoje se situa a Barra Funda, entre a Casa Verde e as Perdizes. Nesta faixa, é visível a existência de áreas não arruadas entremeadas com os diversos perímetros de ruas implantadas. Para o sul, chega-se até a Vila Clementino, próximo ao Ibirapuera, também depois de áreas vazias. Mais a sudeste, o atual Bairro do Ipiranga seguido bem depois, ainda para sudeste, do Bairro da Vila Prudente,

ambos ligados à cidade por caminhos que atravessavam áreas de chácaras. A avenida Paulista começa a ser ocupada com algumas quadras que a acompanham, desde o atual Hospital das Clínicas até o Paraíso. Para sudoeste, as ruas da Vila Cerqueira Cesar, hoje chamada de Alto de Pinheiros, chegavam até a Rua Heitor Penteado.

Além deste crescimento a partir do centro, as antigas *freguezias* começam a crescer em torno das igrejas, como Penha de França, N<sup>a</sup>. S<sup>a</sup>. do Ó, Vila dos Pinheiros, Sant'Anna, Lapa e o município de Santo Amaro.<sup>125</sup>

Parece claro que a cidade deu um salto para além do que seria possível a uma Câmara, oligárquica e fechada como a de então, administrar segundo os cânones expostos nas Posturas de onze anos atrás. “O governo, num estado como o de São Paulo, [...] é a emanção de um restrito círculo de cidadãos locais, de uma espécie de aristocracia de raça, quase que exclusivamente fundiária”, dizia um artigo de um dos jornais da época, editado em italiano.<sup>126</sup>

Estas oligarquias aplicam, na cidade de São Paulo, a mesma administração de amigos que desenvolvem na República, cuja política é feita em um seleto grupo oriundo das classes rurais. Enquanto se gastavam muitos *contos* para o embelezamento do centro, deixavam-se à mercê da sorte as áreas mais afastadas, principalmente a leste da cidade, onde moravam e trabalhavam os operários italianos da indústria.<sup>127</sup>

A indústria paulista atravessa a Primeira República, envolvida num jogo de puxa e empurra pela questão do câmbio, principalmente com os interesses dos importadores, mas também, ainda que com menor intensidade, com a elite rural, não obstante ter sido gestada na matriz cafeeira. Isso, no entanto, não

---

<sup>125</sup> CARDIM, Gomes, “PLANTA GERAL DA CAPITAL DE SÃO PAULO – 1897.” Idem.

<sup>126</sup> Do jornal operário “AVANTI” 09/05/1907. Apud PINHEIRO, Paulo Sérgio e HALL, Michael M. “A CLASSE OPERÁRIA NO BRASIL.” Brasiliense, S. Paulo – 1981.

<sup>127</sup> O jornal publicado em italiano “*Fanfulla*”, em 1904, ataca acrimosamente a Câmara pela decisão de desapropriar casas na rua 15 de Novembro (centro) e deixar para “tempo mais oportuno” o melhoramento da rua Belém no Braz, que com chuva era um pantanal e na seca um inferno cheio de poeira. PINHEIRO, Paulo Sérgio & HALL, Michael M. “A CLASSE OPERÁRIA NO BRASIL.” Brasiliense, S. Paulo-1981. (p. 245) Ver também descrição do abandono dos bairros periféricos do Braz, Barra Funda e Bexiga. (p. 23-28)

cria antagonismos insuperáveis entre as duas forças: indústria e café. O fato de boa parte dos industriais ser oriunda da oligarquia ajuda as composições de interesses.<sup>128</sup> O *encilhamento* de 1990, que segundo Carone é uma política deliberada em favor da industrialização,<sup>129</sup> aumenta a circulação de moeda e permite o surgimento de numerosas empresas industriais. Quando vem a *debacle*, o governo socorre os devedores e muitas das empresas sobrevivem.<sup>130</sup> Mas, além do dinheiro fictício do *encilhamento*, grandes empresas estrangeiras injetaram somas significativas de recursos na economia brasileira, principalmente na economia paulista, atraídos pelos recursos gerados pelo café.

As forças do operariado e das várias camadas da classe média urbana nascente, são ainda muito pouco significativas no jogo de interesses que serve de pano de fundo para o crescimento urbano de São Paulo. Mas, no final desta Primeira República, são elas que vão “*ajudar a desencadear os processos de contestação e de derrubada das oligarquias do café*”.<sup>131</sup>

A forma de administrar as áreas públicas do município, através da Intendência Jurídica – porque, na verdade, o papel da Intendência de Finanças era mais o de cobrador de foros – permaneceu até o fim da 1.<sup>a</sup> República, atravessando a edição do Código Civil de 1916 que suprimiu o usucapião de terras públicas e manteve a sua alienabilidade apenas por compra, excetuando-se as áreas de Uso Comum.

Mas o crescimento da população urbana, ininterrupto desde o final do Império, provoca, como era de se esperar, uma ampliação incontrolada da área da cidade. Em 1909, Antônio da Silva Prado, cafeicultor, sócio da ferrovia dos

---

<sup>128</sup> O maior número de empregos industriais em 1896 estava na Companhia Paulista de Estradas de Ferro de fazendeiros paulistas (p. 44) e a principal atividade industrial destes fazendeiros era a transformação agrícola, com cotonifícios, refinarias de açúcar e até indústrias têxteis. (Warren, Dean. “A INDUSTRIALIZAÇÃO DE SÃO PAULO.” DIFEL, S. Paulo – s/d) (p. 44-45)

<sup>129</sup> CARONE, Edgard. “A REPÚBLICA VELHA – I (Instituições e Classes Sociais).” DIFEL, S. Paulo-1972. (p. 83)

<sup>130</sup> Carone revela que o socorro é, na verdade, uma emissão em favor do Banco da República de propriedade de um dos membros da elite, que havia feito a maioria dos empréstimos que então se revelavam de liquidação duvidosa. (Idem. p. 84)

<sup>131</sup> Idem. (p. 177)

paulistas e Prefeito da Capital assina a Lei de N.º 1.193 (09/03/1909) cujo Art. 1º diz que *“para que uma nova rua, aberta por iniciativa particular, seja aceita pela Câmara, deverá o interessado satisfazer às condições exigidas pela legislação vigente e, mais, deverá concorrer com metade das despesas com o primeiro calçamento [...] em toda a extensão da rua aberta”*. Na esteira desta Lei, a Câmara, através do Prefeito, edita a Lei 1.355 (07/10/1910) determinando o cadastramento das ruas abertas.

Quatro exatos anos após a Lei de N.º 1.193 acima, em 1913, a Câmara edita nova lei, promulgada pelo então Prefeito. A Lei de N.º 1.666 (de 26/03/1913) grita, em seu Art. 1º que *“são absolutamente proibidas aberturas de ruas, avenidas ou praças neste Município, sem expressa autorização do Prefeito”*, e mantém a largura das ruas em 16m, impondo 25m para as avenidas e 70m por 100m para as praças (Art. 4º). Ao mesmo tempo, revoga expressamente a Lei de 1909 e é omissa quanto às despesas de calçamento.

Dois anos depois, a fúria imobiliária continua indomável e a Câmara, tentando reavivar pelo menos parte da disciplina pretendida com o Código de Posturas de 1886, regulamenta a Lei de Antônio Prado de 1913, discorrendo em 92 artigos e sete capítulos do Ato de N.º 769 (14/06/1915), as *“disposições legais referentes a vias públicas”*, parcela da propriedade privada transferida ao público, através da Câmara, uma vez que as praças ainda não eram exigência da legislação mas um embelezamento reservado pela liberalidade do proprietário do arruamento, aos melhores bairros, como os Campos Elíseos ou o entorno da Praça da República.

Neste Ato, fica patente a derrota da Câmara diante da realidade econômica da cidade. Assim como, na colônia, as posses eram confirmadas de tempos em tempos, mesmo quando proibidas por ordenações reais, o Art. 3º do Ato de N.º 769 diz que *“as ruas, avenidas e praças existentes conservarão as atuais larguras, embora sejam maiores ou menores que as estabelecidas no Art. 1º (artigo este que é a reprodução literal do Art. 4º da Lei 1.666 de 1913), e também as atuais declividades; e de acordo com elas, serão dados os*



*alinhamentos e nivelamentos*".

Vários dos artigos deste Ato são também reproduções literais de artigos da Lei de 1913, como se a repetição pudesse surtir algum efeito real. Neste Ato introduz-se, como inovação, a responsabilidade do proprietário pelos passeios "*defronte de suas propriedades*" e termina, determinando pesada multa aos infratores.

A leitura dos 92 artigos deste Ato induz à impressão de uma tentativa disciplinadora mais do que de uma manifestação de uma visão higienista da cidade, expressa de modo muito claro, no Código de 1886. A disciplina pretendida está mergulhada num mar estético trazido da Europa – a *Belle Époque*. A elite rural que comanda a cidade exige para si um ambiente de sofisticação europeu e, para tanto, impõe regras, na legislação de construções e arruamentos, mas, a tentativa mostra-se inútil: oito anos depois, nova lei proíbe a abertura de vias, sem a prévia licença da Prefeitura.

Nesta nova Lei, de N.º 2.611 (de 20/06/1923), surge também a preocupação pelos títulos de propriedade das terras arruadas (Art. 2º), a proibição de arruamentos em terrenos alagadiços não drenados (Art. 5º) e a primeira imposição de percentuais que o proprietário da gleba a ser loteada deveria deixar para as ruas (Art. 8º), ou seja, para o patrimônio público. Salpicadas ao longo do período, há uma série de leis, atos e resoluções, além daquelas já vistas, que procuram refrear o ímpeto de abertura de ruas para dar lugar às habitações dos novos moradores da cidade, que não param de chegar de todas as partes.

Por essa época, o Pacaembu que havia ficado vazio até então, é adquirido pela City of São Paulo Improvements – juntamente com a Edificadora Paulista – e a Câmara vota a Lei de N.º 2.731 de 20/08/1924, desapropriando "*os terrenos necessários à abertura de uma avenida que [...] vai ter ao vale do Pacaembu*" (Art. 1.º) e autorizando abertura de crédito para as despesas com as obras complementares desta avenida (Art. 3.º e 8.º) já que, às empresas, caberiam as despesas com os movimentos de terra e galerias.

Logo após a proclamação da República, a Câmara começa a se voltar para as avenidas e *boulevards*, fazendo projetos e iniciando desapropriações que, por sua vez, começam a gerar terras públicas Dominiais, não necessariamente usadas para o leito das novas avenidas.

Nos estertores da 1.<sup>a</sup> República, em 1927, em nova tentativa de tomar conhecimento do patrimônio imobiliário da Câmara, foi constituída uma comissão para defender os bens imóveis da Municipalidade, que apresentou um relatório reportando-se diretamente ao então Prefeito: "Relatório da Comissão para a Defesa Jurídica dos Bens Patrimoniaes do Município de São Paulo – Administração Pires do Rio/1927-1928".

### **A Segunda República.**

Com a revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, juntamente com parte do *tenentismo*, a máquina da Prefeitura foi crescendo e sofrendo novas adaptações. No entanto, as idéias gerais de uma cidade organizada e esteticamente aceitável para as elites continuou imperando. O Código de Obras de Arthur Saboya, (Lei de N.º 3.427 de 19/11/1929) promulgado ainda no regime anterior, foi confirmado quatro anos após Vargas subir ao poder, através do Ato de N.º 663 de 10/08/1934 que estabeleceu a consolidação daquele Código.

Entre 1930 e 1935, a nova elite que havia chegado ao poder, derrubando a oligarquia do café, firmou-se como uma nova força, combatendo tanto os antigos detentores do poder político que tentavam retornar (1932), quanto as forças populares de esquerda (1935) que tentavam empurrar as mudanças para além do que era conveniente para o novo arranjo de forças. Já na campanha eleitoral de 1930, quando o paulista Washinton Luiz quebrou o acordo da *república do café com leite* – que alternava o poder entre São Paulo e Minas Gerais – pela imposição de outro paulista (Júlio Prestes), Vargas teve sensibilidade para perceber que novas forças se haviam constituído nas

cidades. A classe média urbana já era suficiente para, pelo menos, fazer bastante barulho, como nos protestos contra a Light de São Paulo em 1909, pelo descaso com que tratava a população que dependia dos bondes, na greve de 1917, pela jornada de 8 horas, nos outros movimentos grevistas de 1918 contra a carestia, em 1919 contra a ferrovia Leopoldina ou, em 1924, novamente contra a carestia.<sup>132</sup>

Além destes movimentos populares, o *tenentismo* e seus aliados, os antigos jacobinos da época da proclamação da República, criavam embaraços recorrentes à oligarquia, com movimentos armados em 1922, 1924 e nos dois anos subseqüentes, com a Coluna Prestes.<sup>133</sup> Ao assumir o poder, Vargas procura imediatamente neutralizar estes grupos de interesses e controlá-los pela força ou pela cooptação. Criou-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, através do qual o governo procurou controlar e administrar as divergências entre as classes trabalhadoras e a burguesia, distribuiu-se o poder entre os *tenentes* e combateu-se a volta da oligarquia, com armas e arranjos políticos, que culminaram no Estado Novo em 1937.

Para a cidade de São Paulo, toda a grande movimentação do nível federal teve como consequência imediata, através do Decreto Federal de N.º 19.398 de 11/11/1930, que instituiu o novo regime, a extinção da Câmara – um clube fechado da oligarquia paulista – e a sua substituição por um Prefeito nomeado. Por este Decreto, o Interventor federal no Estado nomeia, para os municípios, um Prefeito que exerce aí “*todas as funções executivas e legislativas*” (Art. 11º, § 4º). Os abusos *tenentistas* provocam logo a seguir, em 1931, a criação de conselhos, tanto para os Estados como para alguns municípios. No entanto, a centralização administrativa e de poder político – principalmente à custa dos Estados – será definitiva.<sup>134</sup> O poder político do

---

<sup>132</sup> CARONE, Edgard. Op. Cit. (p. 189-191)

<sup>133</sup> Ver CARONE, Edgard. “O TENENTISMO.” Difel. S. Paulo – 1975.

<sup>134</sup> Ver SKIDMORE, Thomas. “BRASIL DE GETÚLIO A CASTELO.” Paz & Terra. R. de Janeiro – 1976 (5.ª ed.) e CARONE, Edgard. “A SEGUNDA REPÚBLICA.” Difel. S. Paulo – 1974.

município que já havia perdido grande parte de sua autonomia para o Estado (Província) no Império, fica reduzido a zelador da cidade.

Em 1930, a cidade já tinha rompido a barreira do Rio Tietê e crescia o número de arruamentos que atingiam até o Tucuruvi, ainda que a ocupação efetiva estivesse confinada às áreas mais próximas do centro da antiga *Freguezia de Sant'Anna*. Para oeste, as indústrias traziam mais e mais bairros, fazendo com que a Lapa se convertesse em centro de expansão urbana que já chegava à confluência dos rios Tietê e Pinheiros. A leste, a estrada de ferro facilitava o crescimento, a partir das diversas estações, sempre havendo vazios que se tornavam valorizados pela expansão dos serviços públicos e, ao sul, a cidade já atraía Santo Amaro<sup>135</sup> para seus limites.<sup>136</sup>

O “Código Saboya” de 1929, confirmado em 1934, preocupa-se ao longo de 595 artigos e 161 páginas, quase que exclusivamente com as edificações, mantendo exigências estéticas e impondo limites quantitativos. Com o poder discricionário do regime, impõe-se também a censura estética aos edifícios (Ato 58 de 15/01/1931, do Prefeito) e a obrigação de inscrever todos os projetos no “Departamento de Censura Estética” (Ato 158 de 04/05/1931), revelando o delírio *tenentista* de controle militar da sociedade, que levou à criação dos conselhos. Mas, é de se notar que o “Código Saboya” estabelece o zoneamento da cidade em zonas “*central, urbana, suburbana e rural*”, além de incluir um capítulo para os cortiços e casas de operários. No mesmo ano, entretanto (em 1931), o Jardim Europa recebia normas de recuos para as edificações para que não se compromettesse a qualidade do bairro (Ato 127 de 20/03/31).

No jogo de forças políticas que transcorre, Vargas se vê obrigado a ceder e é promulgada a Constituição de 1934. Logo a seguir, é editado o Código de Águas (Decreto 24.643) que, atento à questões energéticas, reserva, para o município, terras Dominiais resultantes de leitos de rios e córregos. Para São

---

<sup>135</sup> Santo Amaro foi desmembrado de São Paulo por Decreto de 10/06/1832.

<sup>136</sup> “MAPPA TOPOGRÁFICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.” Empresa SARA-BRASIL, São Paulo-1930. (1.º levantamento aerofotogramétrico de São Paulo)

Paulo, cortado por inúmeros rios, essa legislação combinada com o Projeto de canalização do Tietê de 1927 (Lei 3.065 de 1927) dará origem à diversas grandes áreas Dominiais que persistem até hoje, ao longo das avenidas marginais àquele rio.

Antes do Estado Novo, a legislação municipal, procurando dar conta da crescente complexidade da cidade, edita outras normas visando a ampliação da “máquina”. Assim, subdividiu-se a Prefeitura em 6 Departamentos subordinados diretamente ao Prefeito, entre os quais o Departamento Jurídico (Ato de N° 768 de 1935, Art. 1º) que teve sua estrutura também subdividida pelo Ato de N.º 805 editado um mês após, e que criava 3 procuradorias, entre as quais uma “Judicial” que, por sua vez, era dividida em 2 subprocuradorias, cabendo à segunda, *“especialmente as (Ações) referentes à defesa do patrimônio do município”*.

Dadas as dificuldades externas de caráter econômico e internas de caráter político, Vargas fecha o regime e impõe o Estado Novo no final de 1937, antes das eleições de 1938. Neste regime, é editado o Decreto-Lei de N.º 58 de 10/12/1937, que visa, principalmente, a disciplinar a venda de terrenos comprados através de prestações, ainda que expresse, no Art. 1º, que *“o parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei”*. Mas, ratifica a prefeitura como órgão a que compete aprovar o projeto de loteamento (Art.1º, § 1) e *“torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres”* (Art. 3º).

Para regulamentar este Decreto-Lei, Vargas edita o Decreto de N.º 3.079 de 15/09/1938. Em ambos, é visível a preocupação com a prova de que o loteador tem o título de propriedade da gleba que quer lotear, e a organização das propriedades através do registro em cartório, dando publicidade à propriedade privada, uma vez que, a despeito das divergências, a propriedade pública prescinde da medida. Neste mesmo ano, a cidade começa a ser sacudida pelo Plano de Prestes Maia que corta a cidade com a abertura de diversas avenidas para dar vazão ao intenso movimento das quase um milhão e

meio de pessoas que a habitam, absorvendo grande número de propriedades pela desapropriação.

Com o fim da guerra e a queda de Vargas, houve novo incremento na estrutura da máquina municipal, através do Decreto-Lei de Nº 333 de 1945 que criou a Secretaria de Negócios Internos e Jurídicos, a qual incorporou o antigo Departamento Jurídico. Em 1946, pelo Decreto-Lei 340, criou-se, no âmbito do Departamento Jurídico, a Procuradoria Patrimonial, à qual caberia *“processar todas as medidas de ordem administrativa ou judicial relativas à administração e defesa do patrimônio imóvel do município”*, assim como *“à regularização das terras devolutas”*.

Em 1958, através da Lei de N.º 5.531, o então Prefeito criou o Departamento Patrimonial que, guardadas algumas mudanças de detalhes, permanece como o responsável, desde então, pelo *“gerenciamento, controle, registro e disciplinamento do patrimônio imóvel do município”*, como reza o Decreto 27.321 de 1988.

Ao longo destes anos da “era Vargas” e, a seguir, dos “anos JK”, a indústria cresceu, tornou-se francamente baseada em capitais estrangeiros e o café foi perdendo importância relativa, frente à ampliação da produção e do mercado interno. São Paulo tornou-se o centro para onde convergiam os investimentos industriais e a cidade saltou dos 239.820 habitantes de 1900 para 3.781.446 em 1960.<sup>137</sup> Para isso, contribuiu a “era Vargas” com os investimentos governamentais em siderurgia, petróleo e energia, transformando a centralização política em uma centralização também econômica e com elevada participação do Estado. Mas o destino principal dos investimentos industriais continuou a ser São Paulo.

Durante este período, a antiga oligarquia rural do café e sua política de clube restrito havia sido substituída pela política populista, sistema híbrido de valores, surgido em boa parte da América Latina pela absorção dos conflitos de

---

<sup>137</sup> Fonte: Fundação SEADE.

classe para o interior do aparelho de um Estado corporativista, com características marcadamente personalistas e voluntaristas. Não obstante a mudança de mãos por que tinha passado o poder público, este continuou a ser instrumentalizado por interesses que o utilizavam agora, não mais em benefício de uma classe aristocrática, mas em benefício de pessoas próximas da máquina do Estado, fossem operários (dirigentes ligados ao Ministério do Trabalho) ou empresários industriais ou rurais.<sup>138</sup> Com o poder econômico do Estado agigantado, este passou a ter também papel fundamental na forma de acumulação do capital.

Com o esgotamento político do populismo, pela polarização cada vez maior entre os interesses das classes populares urbanas – muito aumentadas ao longo do período<sup>139</sup> – e aqueles das elites que ainda permaneciam junto ao poder, o equilíbrio se rompe e há um golpe de Estado que liquida as eleições e adquire a forma de um sistema fechado, francamente autoritário no início (1964), e logo totalitário (1968).

No início dos anos 60, a cidade já formava uma mancha que se estendia por todos os quadrantes e adquiria uma figura peculiar na zona leste, com vários núcleos crescendo entre vazios, desde a Penha até São Miguel, Itaim e São Mateus. Os serviços urbanos, competência que restou aos municípios, deixam grande parte da zona periférica sem atendimento (água potável, esgoto, telefonia e coleta de lixo), principalmente a zona leste da cidade,<sup>140</sup> destino principal dos novos migrantes vindos do nordeste.

### **A Ditadura Militar.**

Para o novo arranjo de poder que se instala no governo central, a cidade deixa de ter qualquer importância que não seja a de *locus* do desenvolvimento

---

<sup>138</sup> Ver IANNI, Otávio. "A FORMAÇÃO DO ESTADO POPULISTA NA AMÉRICA LATINA." Civilização Brasileira. R. de Janeiro – 1975.

<sup>139</sup> Em 1960 o Brasil já tinha 45% da população urbanizada: 31.303.034 para uma população de 70.070.457 (Fonte: IBGE).

<sup>140</sup> ROLNIK, Raquel, "SÃO PAULO – LESTE/SUDESTE" (CDROM, FAPESP/POLIS/PUCCAMP).

econômico à custa da supressão das forças populares, por meio de repressão feroz a toda e qualquer tentativa de insubordinação. Os prefeitos das capitais são nomeados e as eleições são indiretas e estritamente controladas, para que não haja surpresas. Os partidos políticos que tomavam forma desde o fim do Estado Novo (PTB, PSD e UDN em especial, além de outros de menor significação), são extintos e cria-se algo mais de acordo com o espírito de ordem próprio do *tenentismo* da época de Vargas.

Um ano antes de fechar completamente o regime, o Governo Federal edita o Decreto-Lei de N.º 271 de 28/02/1967 que “*dispõe sobre o loteamento urbano*” (ementa), no qual absorve através do Banco Nacional da Habitação – BNH a competência para dispor sobre “*as normas gerais de diretrizes, [...] especificações técnicas e dimensionais*” dos projetos (Art. 2.º) e deixa aos municípios a liberdade de recusar projetos que não atendam às necessidades de desenvolvimento ou que exijam investimentos em infraestrutura com baixa utilização.

Neste Decreto-Lei é instituído pela primeira vez, como resposta à pressão que as ocupações irregulares vinham exercendo sobre as cidades, a “*concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, [...] como direito real solúvel, para fins específicos de urbanização [...]*” (Art. 7.º). Neste mesmo artigo, o § 4.º diz que “*a concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima [...]*”. Desta forma cria um instituto que contorna a determinação legal de só se alienarem terras públicas por compra, que será retomado em 1988 quando é inscrito na própria Constituição.<sup>141</sup>

Esta medida vem na esteira da urbanização acelerada por que passa o país. No Rio de Janeiro o processo de urbanização da população brasileira aliado à falta de espaço físico e à história anterior da cidade (reforma urbana do

---

<sup>141</sup> Art. 183.º da Coonstituição Federal.



início do século) produz o crescimento das favelas, nos morros ao redor da cidade. Em São Paulo, a moradia popular foi, até meados da década de 60, em grande medida, absorvida pelos cortiços, casas de operários ou casas populares próprias ou alugadas, pela disponibilidade de espaço e vias de comunicação, ainda que com sacrifício dos trabalhadores que despendiam horas em transporte casa-trabalho-casa. Além destes fatores, a existência de postos de trabalho resultavam em renda que era normalmente aplicada na moradia, em grande, parte auto construída.

Cândido Malta revela que, no final da década de 1970, segundo dados do IBGE e PMSP, entre as famílias com renda até 5 salários mínimos, na cidade de São Paulo, 10% eram invasores e, destes, 60% em terras públicas.<sup>142</sup> Lúcio Kowarick, por sua vez, informa que os domicílios alugados em São Paulo, em 1940, correspondiam a 75%, em 1950 a 68% e, em 1970, a 38%, subindo para 40%, em 1980, e caindo para 29%, em 1991.<sup>143</sup>

Com a crise dos anos 70 (petróleo), o sistema fechado e brutal imposto pelos militares começa a dar os primeiros sinais de esgotamento. A idéia de fazer crescer o “bolo” antes de distribuí-lo mostra-se cruelmente falsa e as pressões aumentam, vindas de todas as direções. Em meados desta década, a pressão sobre as áreas públicas em São Paulo já está patente e o número de favelas começa a aumentar irrefreavelmente. Diante disso, o Prefeito toma a decisão de pôr cobro às invasões.

Um decreto de 1978 transferiu para as Administrações Regionais do Município, a “*responsabilidade pela guarda e fiscalização dos bens de Uso Comum*”, isto é – as praças e logradouros – determinando, em seu Art. 2º (modificado pelo Decreto 15.168 de 1978) a urbanização destas praças , áreas livres etc. e, na falta de recursos, a sua “*imediata cercadura*”.

Logo a seguir, o último dos generais do regime militar, promulgou a Lei

---

<sup>142</sup> CAMPOS Filho, Cândido Malta. “CIDADES BRASILEIRAS: SEU CONTROLE OU O CAOS.” (4ª ed.) Studio Nobel, S. Paulo – 2001. (p.69)

<sup>143</sup> KOWARICK, Lúcio. “ESCRITOS URBANOS.” Editora 34, S. Paulo – 2000. (p. 27)

6.667 em 19/12/1979, que reproduz alguns dos temas recorrentes nas legislações da Primeira República, como: “*não será permitido o parcelamento do solo [...] em terrenos alagadiços, [...] em terrenos com declividade igual ou superior a 30%*” e outras, mais em voga, como áreas de preservação etc.. No entanto, estabelece o que nenhum outro código ou norma havia feito, isto é, a criminalização da desobediência à norma, ou seja, torna criminoso aquele que lotear terreno sem autorização das prefeituras.

Esta providência teve o dom de coibir a proliferação dos chamados loteamentos clandestinos. No entanto, o expediente do loteamento clandestino foi parte do mecanismo de reprodução da força de trabalho em São Paulo, nos anos de intensa industrialização (1950 – 1970), assim como o cortiço, no início da república, e as casas de operários, nas décadas iniciais do século XX. Escamoteando do poder público o loteamento, o proprietário se desobrigava de cumprir as exigências legais, podendo, com isso, vender lotes mais baratos que eram usados na auto construção.

No início dos anos 70, 1,1% da população vivia em favelas, percentual que aumentou para 8,9%, em 1987, 45% da qual era oriunda de casas de aluguel, sugerindo, além da queda drástica da renda, um aumento relativo dos preços.<sup>144</sup>

Deste relato histórico sobre o incremento na complexidade do aparelho administrativo do município de São Paulo que acompanhou a expansão da cidade, dois aspectos reveladores da postura do Estado, devem ser destacados. O primeiro é que o percurso da responsabilidade da administração das áreas públicas, desde o advento da República, há mais de 110 anos, manteve-se adstrito aos setores jurídicos da máquina administrativa, revelando que a área pública de São Paulo é, e sempre foi vista pelo poder municipal como um “negócio jurídico”. O segundo, é que é transparente, em todas as

---

<sup>144</sup> TASCHNER, Susana P.. “CONHECENDO A CIDADE INFORMAL.” Mimeo, (p. 260) Apud KOWARICK, Lúcio. Op. Cit. (p. 33)

normas e medidas elencadas, o cunho defensivo, no sentido de preservação do bem público contra a invasão ou ocupação, sem que haja, em nenhum momento, referência a uma política para os bens imóveis do município, diferente da simples manutenção de domínio.

Por outro lado, quanto à entrada de bens no patrimônio municipal, através da legislação de arruamentos e loteamentos, deve-se registrar que, desde que a Câmara se dividiu em 4 intendências, esta parte da administração ficou a cargo da Intendência de Obras, caminhou ao longo do tempo sempre separada da área jurídica e hoje é parte da Secretaria da Habitação – SEHAB, através do Departamento de Cadastro Setorial – CASE. Vale dizer que a coordenação destas duas ordens administrativas ficou sempre a cargo do titular da Prefeitura que se sobrepõe às duas secretarias. A atitude expressa nas normas editadas ao longo dos anos, revela, nesta questão, uma postura omissa ou incapaz de equilibrar o mercado de terras urbanas, sendo freqüentemente aliado e agente do desequilíbrio pela instrumentalização do poder, em benefício de interesses que lhe são próximos, em detrimento de interesses das classes populares, ou de uma ordem mais equânime.

Com respeito aos bens patrimoniais do município, a Secretaria Municipal do Planejamento, recentemente, em 2000, editou um documento com proposta embrionária para uma Política de Destinação de Terras Públicas, restrita a um dos 96 distritos do município (São Mateus) e voltada para o aumento de áreas verdes no município.<sup>145</sup> Isto, longe de constituir-se em uma política municipal que altere a visão apontada acima, é apenas um teste piloto sobre uma área restrita, com ênfase em uma visão de planejamento urbano e de uso do solo, e testemunho eloqüente da histórica ausência de propostas que, efetivamente, coloquem a área pública municipal como recurso de governo na gestão da cidade.

---

<sup>145</sup> “POLÍTICA DE DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: Um Plano para São Mateus.” P.M.S.P./SEMPA, S. Paulo – 2000.

Mas, por outro lado, há a competência do município enquanto poder, para entre outras, proceder à cessão do uso, isto é, à concessão ou permissão de uso com ou sem ônus, sem abdicar de seu domínio e de doar terras ou bens, de acordo com a Lei Orgânica do Município.<sup>146</sup> Foi comum, principalmente na primeira metade do século XX, o poder público municipal exigir provas de domínio para ocupantes de terras consideradas devolutas em Pinheiros, Vila Guilherme e outros locais. Isto, causava um imediato pânico entre os ocupantes que se viam, de repente, obrigados a desenterrar documentos e títulos de propriedade para não serem simplesmente expulsos de suas terras, ou seja, suas casas e lares. A Lei de Terras do Estado de São Paulo, na verdade, Decreto-Lei de N.º 14.916 (06/08/1945), editada no final do Estado Novo, quando se refere às posses eventualmente reconhecidas, lembra a majestade real ao qualificar o reconhecimento de posses, como “*liberalidade*” do Estado (Art. 2º, § único).

Como pano de fundo desta ordem legal que regula a administração dos bens públicos, permaneceu até meados de 2001 – quando foi promulgado o Estatuto da Cidade<sup>147</sup> – a impossibilidade de aquisição de terras urbanas, por parte daqueles que não dispõem de capital para tanto, uma vez que a Lei 6.667 de 1979, não cita a concessão de uso, com direito real.

Dada esta característica da administração atual (dos últimos 110 anos) das áreas públicas municipais, o cenário de expansão acelerada da cidade e a estrutura fundiária configurada pela lei de 1850 e pelo Código Civil de 1916 – uma vez que o Estatuto da Cidade ainda não teve tempo de surtir nenhum efeito – pode-se passar ao exame da situação atual das invasões de terras municipais de São Paulo. Para sermos mais precisos, da situação na passagem entre o século XX e XXI, quando poderá ser verificado que se mantêm quase nos mesmos moldes dos séculos passados, a incorporação de terras na

---

<sup>146</sup> Ver Art. 110 a 158: “Dos Bens Municipais”.

<sup>147</sup> Lei Federal Nº 10.257, de 10 de junho de 2001.

economia, isto é, sem que o poder público torne clara uma política de terras.

## Capítulo IV. – Os Dados de Pesquisa.<sup>148</sup>

Pelos registros históricos, é possível perceber que o apossamento das terras devolutas – vale dizer, das terras públicas – ocorreu segundo algumas características mais marcantes até a promulgação da Lei de terras de 1850. Estas características poderiam ser assim resumidas: visava grandes extensões de terra; as propriedades eram confirmadas de tempos em tempos; populações pobres e sem recursos ficavam à margem da economia ocupando interstícios entre grandes propriedades com economia de subsistência, ou eram incorporadas na economia colonial (depois Imperial) de forma eventual e esporádica; cabia ao poder público o reconhecimento da posse como propriedade.

Com todas as terras ao redor da cidade de São Paulo já incorporadas à alguma forma de propriedade pública ou privada e com o dinheiro do desenvolvimento disponível, primeiro do café e depois da indústria, o mercado imobiliário proveu a aquisição de propriedades até meados dos anos 70, quando fatores econômicos e sociais recolocaram o apossamento de terras desocupadas, se não como meio de aquisição de propriedade, pelo menos como meio de incorporação destas terras na economia local, ainda que precariamente.

Veremos, nos próximos capítulos, de que forma as ocupações de terras públicas ocorrem atualmente, o que permitirá algumas ilações a respeito da relação entre o poder público, a terra pública e o público, sujeito do direito sobre estas terras, que parece não ter relação próxima com o *deimos* da democracia, aparecendo com pouco conteúdo social e marcante conteúdo de poder.

---

<sup>148</sup> Para os cálculos e análises estatísticas deste e dos capítulos seguintes, utilizamos como fonte de referência KARMEL, P. H. e POLASEK, M. "ESTATÍSTICA GERAL E APLICADA PARA ECONOMISTAS." Atlas. S. Paulo – 1972, e NICK, Eva e KELLNER, Sheilah R. O. "FUNDAMENTOS DE ESTATÍSTICA PARA AS CIÊNCIAS DO COMPORTAMENTO." Renes. R. de Janeiro – 1971.

## **OS DADOS DO DEPARTAMENTO PATRIMONIAL.**

A seguir, as primeiras observações sobre os três conjuntos de dados coletados: CADASTRO, AÇÕES e OCORRÊNCIAS.

### **O Cadastro das Áreas de Uso Comum e Dominiais.**

Como o cadastro original inclui as áreas de Uso Especial e aquelas ocupadas por entes institucionais públicos, nossa primeira providência foi subtrair todas as áreas de Uso Especial e aquelas ocupadas regular ou irregularmente por instituições públicas de qualquer esfera ou nível de poder, incluindo as autarquias e empresas públicas de direito privado. Esta medida, apoia-se no fato de que, ainda que um ente institucional ocupe uma área municipal irregularmente, isso se deve a falhas burocráticas que atrasaram ou desviaram o curso da regularização. Na verdade, uma irregularidade deste tipo não elide o uso público da área em questão, tornando-a menos uma invasão e mais uma falha administrativa dos entes envolvidos.

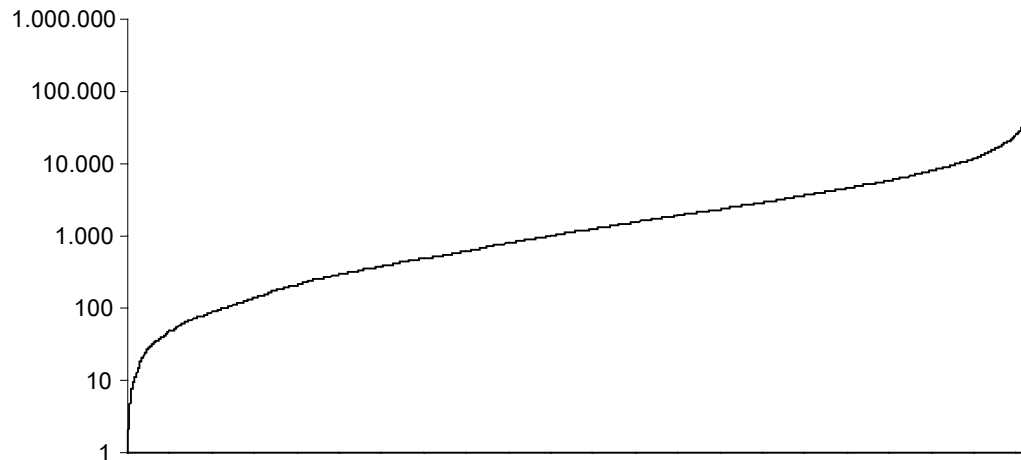
Esta operação resultou em um CADASTRO de 10.683 áreas, das quais 9.842 são de Uso Comum e 841 são áreas Dominiais. A distribuição destas áreas, segundo seu tamanho em  $m^2$  (superfície), tem uma configuração que claramente se aproxima de uma distribuição exponencial mantendo uma razoável linearidade. (Ver Gráfico 1, abaixo.)

Desta forma, para examinar a sua distribuição em termos de extensão, optamos pelo uso de faixas que representem expoentes de dez, incluindo expoentes fracionários como 0,5; 1,5 etc.. Por esta razão os limites das faixas de tamanho das áreas são, em  $m^2$ , os seguintes: 3,16; 10; 31,62; 100; 316,23; 1.000; 3.162,28; 10.000; 31.622,78; 100.000; 316.227,77; 1.000.000.<sup>149</sup>

---

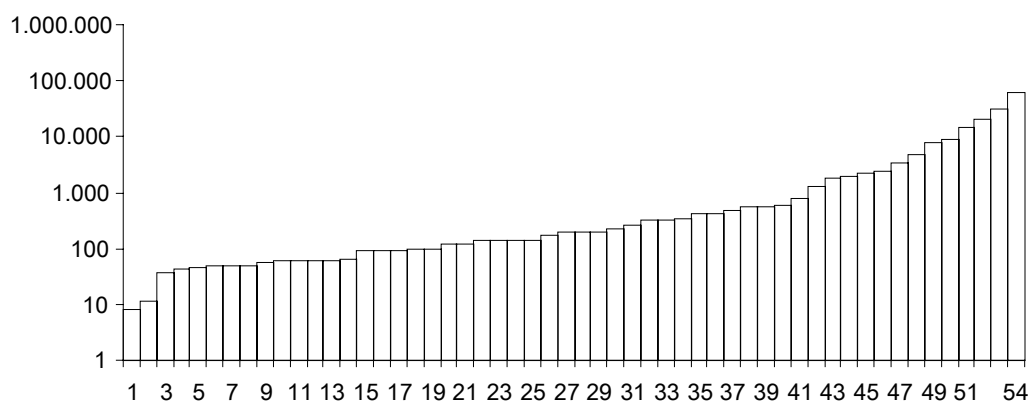
<sup>149</sup> Ver Anexo A, Tabela 1A.

**Gráfico 1 – Distribuição do CADASTRO Segundo o Tamanho das Áreas.**



Esta opção pela divisão de faixas em escala logarítmica revelou-se uma boa escolha ao examinarmos a distribuição das AÇÕES que também apresenta uma clara aproximação de uma distribuição exponencial (Gráfico 2).

**Gráfico 2 – Distribuição das AÇÕES Segundo o Tamanho das Áreas.**



### **A Amostra das Ações de Reintegração de Posse.**

A pesquisa das AÇÕES centrou-se em alguns dados que julgamos relevantes, mas não deixamos de atentar para outros dados que poderiam permitir algum acréscimo às análises a que nos propusemos.

Do exame daquele material, registramos os seguintes dados:



- Área reintegranda em m<sup>2</sup>;
- Localização da área;
- Tipo da área (Uso Comum ou Dominial);
- Classe do(s) réu(s) segundo classificação já exposta na Introdução;
- Ano da notícia da invasão e
- Ano de início da Ação Judicial.

O penúltimo item da lista acima foi registrado levando-se em conta a primeira notícia da invasão da área reintegranda. No entanto, algumas das Ações examinadas tiveram origem em outros feitos judiciais (como por exemplo Ações de Retificação de Registro Imobiliário em que se verificou um avanço da área retificanda sobre área municipal), e tiveram o registro do início da Ação e notícia da invasão no mesmo ano, ou seja, no ano da verificação da invasão. Na verdade, o que se pretendeu com o levantamento destes dois últimos dados foi averiguar o tempo decorrido entre a notícia da invasão e a propositura da Ação.<sup>150</sup>

### **Ocorrências de Invasão nos Anos de 1995 até 1999.**

Do último conjunto de dados de PATR, constituído pelo arquivo físico das ocorrências de invasão referentes aos anos considerados, coletamos – além da data do registro – os dados referentes à localização, atribuindo uma das classes ao invasor, segundo os critérios já expostos na Introdução. Observou-se que algumas das ocorrências registram invasões por mais de uma classe, isto é, um invasor usa a área para um comércio ou serviço qualquer e outro a usa como moradia. Nestes casos, desdobramos o registro em dois, atribuindo à cada um deles uma classe, o que faz com que o número de itens das OCORRÊNCIAS seja maior que o arquivo constante em PATR. De qualquer forma, foram poucos

---

<sup>150</sup> Para detalhes sobre a distribuição deste dado das AÇÕES, isto é, anos de diferença entre a notícia da invasão e o ingresso da Ação, ver Apêndice B, Gráfico 1B, que mostra a idade dos ADMINISTRATIVOS superposta à idade dos JUDICIAIS, permitindo avaliar a diferença entre ambas.

os casos observados (4 casos).

### **AS INVASÕES E A AÇÃO DO PODER PÚBLICO.**

Segundo o CADASTRO de PATR, a municipalidade detém o domínio de 10.683 áreas<sup>151</sup> que vão desde pequenas parcelas de terrenos urbanos até grandes glebas de quase meio milhão de metros quadrados. Sem a pesquisa efetuada, poderíamos supor que as invasões destas áreas pelos interesses privados, ocorressem em determinada faixa preferencial, como por exemplo, nas áreas de aproximadamente 300m<sup>2</sup> que se aproximam de um terreno comum ou grandes áreas que podem comportar uma favela.

No entanto, quando comparamos – em termos de tamanho de áreas – o CADASTRO das áreas municipais com a amostra de AÇÕES judiciais de reintegração de posse pesquisadas, verificamos que ambas têm uma distribuição aproximadamente regular e exponencial, como pode ser verificado pelo exame dos Gráficos 1 e 2 acima.

Só este fato, já nos permitiria inferir, com algum grau de probabilidade de estarmos certos, que a invasão da área pública municipal deve ocorrer, segundo a disponibilidade das áreas, pois não deixa de ser significativo que, tanto a distribuição do tamanho das áreas municipais do CADASTRO, como a distribuição das AÇÕES segundo o tamanho das áreas invadidas, obedeçam a padrões notavelmente semelhantes. Assim, quer nos parecer que o fator disponibilidade das áreas públicas, isto é, sua mera existência sem uso – sem uma praça, ou qualquer outro equipamento – é um dos elementos centrais no fenômeno das invasões, ainda que não o único.

Como se pode ver, pela Tabela 1, abaixo, a maior parte das áreas municipais tem entre pouco mais de 300m<sup>2</sup> e 10.000m<sup>2</sup>, na verdade, 66,8% delas estão dentro destes limites, o que não significa negar a existência de áreas quase insignificantes do ponto de vista prático, como 303 áreas com

---

<sup>151</sup> Excluídas as áreas de Uso Especial e aquelas ocupadas por instituições públicas de outros níveis de poder.

menos de trinta e poucos metros quadrados – 2,83% de todas as áreas – ou a existência de uma delas com mais de 400.000m<sup>2</sup> ou quase 20 alqueires.<sup>152</sup>

***Tabela 1 – Distribuição das Áreas Municipais pelo Tamanho – CADASTRO. (m<sup>2</sup>)***

Tamanho	Quantidade	%
Até 31,62	303	2,83
>31,62 – 316,23	2.349	21,99
>316,62 – 10.000	7.136	66,80
> 10.000	895	8,38

A grande maioria destas áreas é do tipo classificado como de Uso Comum, isto é, são as áreas provenientes de loteamentos, formadas de pedaços da gleba que são reservados para logradouros e as eventuais praças e equipamentos públicos necessários. Em termos de proporção, das 10.683 áreas, 92,12% são de Uso Comum e apenas 7,88% são Dominiais. Mas, os dois tipos de áreas têm uma variedade muito grande em termos de extensão.

O confronto das distribuições das áreas dos dois conjuntos de dados vistos até aqui (CADASTRO e AÇÕES) pode ser feito a partir das Tabelas 2A e 3A, do Apêndice A, mas pode ser melhor visualizado no Gráfico 3, que mostra a distribuição das áreas em percentuais, segundo o tamanho, para cada faixa e para ambos os conjuntos.<sup>153</sup>

Para tornar o gráfico tão claro quanto possível, faremos algumas leituras como exemplos. Veja-se que, do conjunto das 54 AÇÕES examinadas, 31,48% delas – a maior parte portanto – têm como objeto, áreas relativamente pequenas, ou seja, entre 31,62m<sup>2</sup> e 100m<sup>2</sup> (ver faixa de tamanho abaixo do eixo horizontal, na direção vertical do ponto de 31,48%). Para o conjunto do CADASTRO, a maior parte das áreas, isto é, 25,18% delas, são muito maiores,

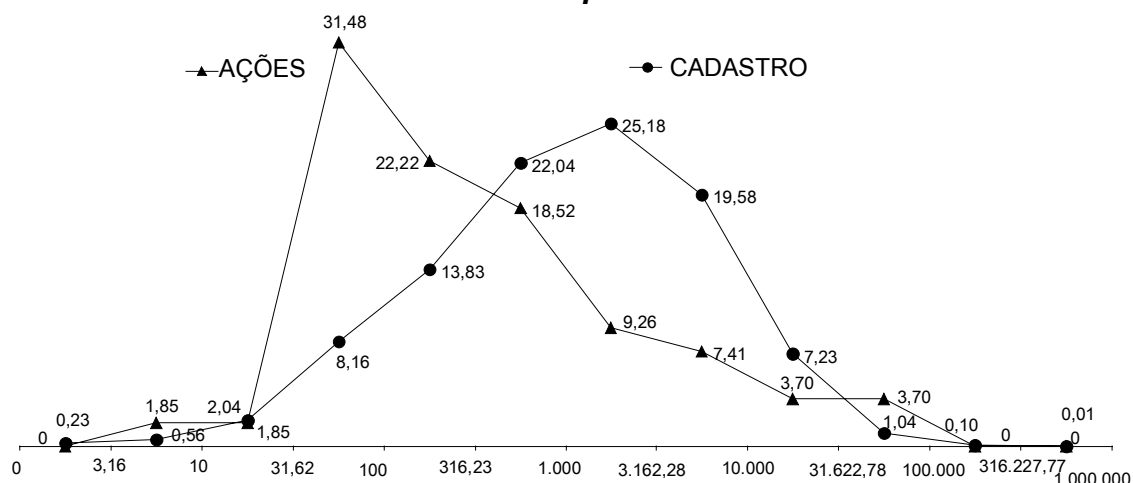
---

<sup>152</sup> Ver detalhes de distribuição das áreas segundo o tamanho na Tabela 2A (Apêndice A).

<sup>153</sup> Para a distribuição em números absolutos, ver Anexo B, Gráfico 2B.

tendo entre 1.000m<sup>2</sup> e 3.162,28m<sup>2</sup> (ver faixa de tamanho abaixo do eixo horizontal, também na direção vertical dos 25,18%).

**Gráfico 3 – Distribuição Percentual, pelo Tamanho, das AÇÕES e do CADASTRO por Faixas.**



Olhando o gráfico todo, agora, nota-se que o tamanho das áreas do CADASTRO distribui-se segundo uma curva que se aproxima da normal (aproxima-se da forma de um sino), significando que o CADASTRO tem a maior parte das áreas entre mil e três mil e poucos metros quadrados. Vê-se, também, que o CADASTRO inclui um grande número de pequenas áreas que provocam um alongamento para a esquerda (13,83% com tamanho entre cem e trezentos e poucos metros quadrados, 8,16% entre trinta e poucos e cem metros quadrados etc.).

Mas, o mais evidente é o desvio da curva das AÇÕES, para a esquerda, em relação à curva de distribuição do CADASTRO. Este desvio indica uma desproporcionalidade entre as Ações de Reintegração para áreas maiores e a existência destas áreas no domínio da municipalidade. Ou seja, temos um maior número de AÇÕES contra invasões de áreas pequenas (entre 31,62m<sup>2</sup> e 100m<sup>2</sup>), quando, na verdade o maior número de áreas do CADASTRO é bem maior (entre 1.000m<sup>2</sup> e 3.162,28m<sup>2</sup>).

A explicação para esta desproporcionalidade pode residir no fato de

haver uma certa dificuldade material no apossamento, por parte de um ente privado, de uma área de grandes dimensões, fato que poderia chamar a atenção mais rapidamente da fiscalização ou de munícipes dispostos à denúncia. Isto faria com que, de fato, as AÇÕES da prefeitura contra invasores de áreas menores fosse mais freqüente.

Porém, não se pode deixar de lado a edição de normas que coíbem Ações de Reintegração para áreas invadidas por famílias de Baixa Renda. Esta medida, que foi recorrente ao longo de várias gestões, nas últimas décadas da segunda metade do século XX, tem sua versão mais recente na Portaria da Procuradoria Geral do Município – PGM de N.º 007 (08/03/2001), que se refere ao ajuizamento de Ações de Reintegração de Posse, “*que envolvam áreas ocupadas por favela*” (2º Considerando) e determina que qualquer nova Ação, “*deverá ter suas repercussões sociais previamente apontadas pelo Departamento Patrimonial*” (item II da Portaria).<sup>154</sup>

Como se verá a seguir, quando expusermos os resultados dos dados das AÇÕES por “classe”, as famílias de baixa renda ocupam, normalmente, áreas de maior tamanho, aliás, ocupam áreas que podem ser consideradas muito extensas.. Assim, boa parte do desvio apontado pode ser tributado a esta postura da municipalidade (e do judiciário, como se verá), que resulta numa redução do número de Ações envolvendo áreas maiores. Entretanto, esta causa do desvio poderá ser melhor dimensionada mais adiante, quando compararmos o número das OCORRÊNCIAS para as Famílias de Baixa Renda com o número de OCORRÊNCIAS para as outras classes.

Esta postura do Estado brasileiro, ilustrada pelo que se expôs acima, sugere mais que o reconhecimento pelo Estado da incapacidade da ordem econômica prover habitação para todos. Tendo em vista as legislações do século XIX e início do século XX, que impediam ou dificultavam ao extremo o

---

<sup>154</sup> Além destas medidas oriundas do executivo municipal, há, como se depreende da leitura dos despachos em processos administrativos, uma postura dos juizes orientada para só autorizar reintegrações de áreas de favela, quando houver alternativa habitacional para a população residente.

acesso à terra pelos mais pobres, sugere que é este (invasão de favela) o *locus* reservado para esta parcela da população reproduzir sua força de trabalho na cidade. A mesma atitude permeia a sociedade que parece ver como natural, ainda que precária, a ocupação de terras públicas – que são vistas como “da prefeitura” – por favelados.

### **As Classes.**

Preliminarmente, é necessário esclarecer o que temos em mente quando dizemos “classes”. Reafirmamos, aqui, o uso extremamente específico que fazemos do termo, isto é, usamos “classe” no sentido meramente classificatório, sem nenhum sentido sócio-econômico fora do contexto deste trabalho. Feita a advertência, vejamos algumas observações a respeito das invasões que puderam ser verificadas quantitativamente. Os dados coletados indicaram algumas características marcantes e, de certo modo, já esperadas, como um maior número de Ações contra os Particulares e um número reduzido de Ações contra a Baixa Renda.<sup>155</sup>

**Tabela 2 – Quantidade de AÇÕES por Classe e Tamanho Médio da Invasão.**

Classes	N.º de Ações	%	Média* ( $m^2$ )
Particulares	21	38,89	149,93
Empresas	25	46,30	2.005,09
B. Renda	4	7,40	28.823,63
Comunitários	4	7,40	786,23
Total	54	100,00	3.179,91

\* Média das áreas reintegradas.

Como se observa, pela Tabela 2, a Baixa Renda tende a invasões de grandes áreas, sendo esta classe a que mais se aproxima de um padrão em termos de extensão das áreas, o que fica mais claro quando se atenta para o

---

<sup>155</sup> Estas características podem ser aferidas, em detalhe, no Anexo A, Tabelas 4A e 5A.

fato de que há uma menor variação em torno do tamanho médio (ver desvio relativo na Tabela 3, que é o segundo menor entre as quatro classes: 88,10%). Como o tamanho médio (28.823,63m<sup>2</sup>) e o desvio padrão (Tabela 3) das áreas desta classe são muito altos, isto significa uma regularidade maior em relação aos Particulares, cujas áreas variam menos (o desvio relativo é menor), mas são substancialmente menores. Este, na verdade, é um padrão que é possível observar simplesmente circulando por São Paulo.

***Tabela 3 – Dispersão dos Dados por Classe – AÇÕES.***

Classes	Desvio Padrão	Desvio Relativo (%)
Particulares	114,98	76,69
Empresas	3.550,58	177,08
B Renda	25.393,07	88,10
Comunitários	949,99	120,83
Geral	9.829,28	309,11

Por outro lado, os dados para os Particulares mostram um número alto de invasões, em áreas relativamente pequenas, entre 37,19m<sup>2</sup> e 418m<sup>2</sup>.<sup>156</sup> Também para esta classe podemos apontar um razoável padrão de pequenas áreas, mas em grande número, sendo aliás, a classe de segunda maior frequência (21) nas AÇÕES e a de maior frequência nas OCORRÊNCIAS, como se verá adiante, o que indica um elevado número de invasões de pequenas áreas municipais pelos Particulares. Os invasores da classe Comunitários são em pequeno número (4) e detêm áreas que chamaríamos de medianas – tendo em vista as outras classes – variando entre 50 e 2 mil e poucos metros quadrados.<sup>157</sup> As invasões das Empresas ocorrem em áreas de medianas para grandes, variando bastante em termos de tamanho. No entanto, esta variação (desvio relativo de 177,08%) é, mesmo assim, bem menor que a

<sup>156</sup> Anexo A, Tabela 5A: máximo e mínimo.

<sup>157</sup> Idem.

de todas as áreas reintegradas juntas (309,11%). De qualquer forma, chama a atenção o alto valor de frequência desta classe (25), tendo em vista ser considerável o tamanho das áreas envolvidas (média de mais de 2.000m<sup>2</sup>). Estes dados indicam um certo grau de regularidade para cada uma das classes estudadas, apontando para padrões de ocupação de áreas públicas municipais segundo o tamanho delas.

Ainda que, em termos gerais, possa-se notar uma variação relativamente grande dos dados referentes ao tamanho das áreas das AÇÕES, esta variação está coerente com aquela correspondente ao tamanho das áreas disponíveis no CADASTRO, cujos dados têm média de 3.617,42m<sup>2</sup>, apresentam um desvio padrão de 9.510,87m<sup>2</sup> e têm dispersão relativa, ou *Coefficiente de Variação* de 262,92%.<sup>158</sup> Isto, ainda que não seja suficiente para uma conclusão definitiva, indica com razoável clareza que não há, em termos de extensão, um padrão de áreas municipais que sejam alvos preferenciais de invasões, o que permite outra leitura, ou seja, a invasão das áreas públicas municipais em São Paulo é generalizada para todas as áreas, sendo a simples existência de uma área pública municipal um alvo de invasões, seja de que tamanho for.

Para que não se perca o que foi exposto, de modo tão árido, as invasões em São Paulo, em termos das classes consideradas, pode ser assim resumida: os Particulares invadem grande número de pequenas áreas; as Empresas grandes áreas e em grande número; a Baixa Renda grandes áreas – pelas restrições impostas, não podemos falar se esta classe invade poucas ou muitas áreas – e os Comunitários invadem bem poucas áreas de tamanho médio.

### **A Defesa do Patrimônio.**

Já foi possível perceber, ao longo da história – que se estende até os dias de hoje – o caráter patrimonial com que o poder público trata a questão

---

<sup>158</sup> Os valores foram calculados com os dados do CADASTRO. O cálculo com os dados agrupados, apresentados na Tabela 2A, do Apêndice A, resultaria em valores diferentes.

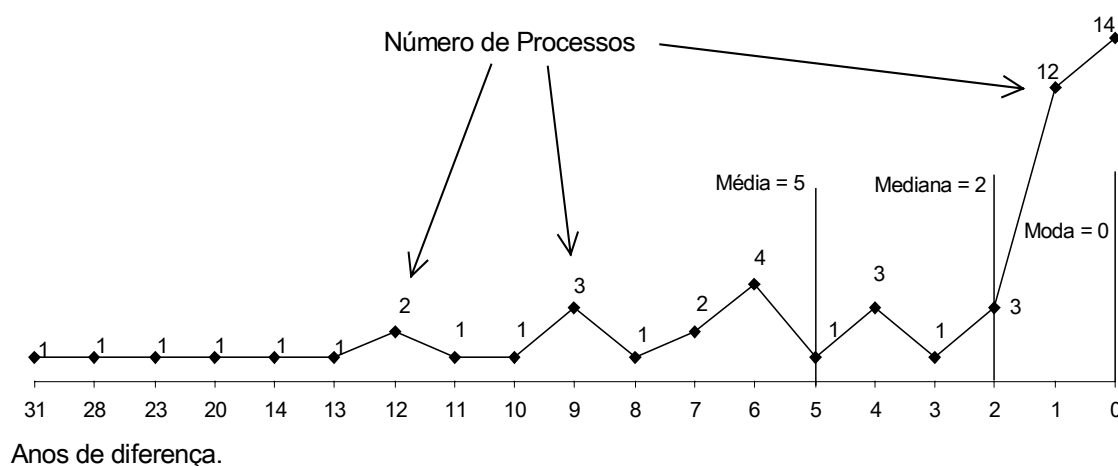


das áreas de sua propriedade (as áreas Dominiais) ou que estão a seu cargo administrar (as áreas de Uso Comum). No entanto, os meios utilizados, isto é, o judiciário e a máquina administrativa, demonstram não serem os mais eficientes nem os mais eficazes.

A morosidade do judiciário aliada a uma máquina administrativa deficiente em termos de recursos, por falta de investimentos em pessoas e critérios pouco objetivos nos investimentos em equipamentos e processos de controle, freqüentemente tornam a defesa do patrimônio municipal uma tarefa muito difícil e não raro inócua. Isto, sem levarmos em consideração a histórica apropriação do poder público por interesses privados.

Para dimensionar esta característica da administração pública municipal, fizemos um levantamento dos tempos envolvidos nas Ações de Reintegração de Posse da amostra selecionada. Chamamos de “idade” dos processos ADMINISTRATIVOS e JUDICIAIS, respectivamente ao tempo decorrido, desde a notícia da invasão até a data da pesquisa (2001), e ao tempo decorrido desde o ingresso da Ação em juízo, também até a data de nossa pesquisa. E deste ponto em diante, deixamos de usar as aspas ao nos referirmos a estes dados.

**Gráfico 4 – Distribuição das Diferenças Entre as Idades dos ADMINISTRATIVOS e JUDICIAIS – AÇÕES.**



O Gráfico 4 – que apresenta a quantidade de AÇÕES para cada diferença, em anos, entre os ADMINISTRATIVOS e os JUDICIAIS – juntamente com a Tabela 4, nos permite avaliar e confrontar a postura patrimonial do poder municipal com a real eficácia de suas ações nesse sentido.

Ainda que a metade das ações de reintegração tenha sido ingressada em juízo, dois anos ou menos após a notícia da invasão (mediana = 2) e cerca de um quarto delas (a maior parte, ou seja, Moda = 0) tenha sido ingressada no mesmo ano da notícia de invasão, não se pode deixar de observar que a média geral é de mais de cinco anos e dez delas, isto é, pouco menos de um quinto ou 20%, tenham sido ingressadas após mais de dez anos. Pelo exame dos processos administrativos, pode-se observar que este atraso está principal e diretamente vinculado à dificuldade da municipalidade em determinar se a área em questão é ou não municipal – e em que termos – e quais as características da área, isto é, qual o tamanho desta área, seus limites e seus confrontantes, dados que, como já foi dito acima, são imprescindíveis não só para o sucesso da Ação, mas para que o juízo simplesmente a aceite.

***Tabela 4 – Média de Idade dos Processos por Classes – AÇÕES. (anos)***

Classe	Administrativos <sup>(a)</sup>	Judiciais <sup>(b)</sup>	a - b
Particulares	14,71	8,05	6,67
Empresas	15,00	10,80	4,20
B. Renda	9,00	6,25	2,75
Comunitário	15,00	7,75	7,25
Geral	14,44	9,17	5,28

Ao examinarmos esta diferença de idade entre os ADMINISTRATIVOS e os JUDICIAIS, para cada uma das classes, no que respeita às características mais freqüentes (média), e que são apresentadas na Tabela 4,<sup>159</sup> nota-se uma variação de dois anos e pouco para mais ou para menos em torno de uma

---

<sup>159</sup> Ver Anexo A, Tabelas 6A, 7A e 8A, para dados completos.

média de 5,28 anos. Como já foi dito acima, esta demora para uma Ação do poder público – que se evidencia pelo dado quantitativo – deve-se ao desconhecimento, por parte deste poder, do que é realmente seu ou do público, ou povo, como a lei prefere se referir ao sujeito desta propriedade.

Há – não poucos – casos extremos, como uma das Ações contra um Particular que demorou 31 anos para ser ingressada em juízo, e outra contra uma Empresa, que teve início 20 anos após a notícia da invasão. Para a Baixa renda, entretanto, a maior demora foi de 6 anos. Não obstante serem prazos excessivos, em quaisquer dos casos, e inexplicáveis fora do contexto de descontrole do patrimônio do município, a diferença entre Particulares e Empresas de um lado e Baixa Renda de outro, pode ser explicada pelo fato das Ações que envolvem favela serem normalmente ingressadas, quando há um projeto habitacional vinculado. Assim, o processo administrativo – fonte de nossa pesquisa – normalmente indica a invasão por favela, já objetivando o projeto habitacional e a Ação é parte do processo de implantação do projeto, mais do que uma ação voltada para a defesa do patrimônio.<sup>160</sup>

Como mero destaque num quadro geral de aparente descaso com o patrimônio do município, verifica-se que há Ações que ingressaram em juízo, há 37 anos, e que ainda não haviam terminado à época da pesquisa, e processos administrativos que circulam pela máquina burocrática há 46 anos, tendo-se iniciado em 1957.

Ainda que sejam atrasos exagerados para ingresso em juízo e Ações em curso de até 37 anos, as causas detectadas pelo exame dos processos administrativos estão invariavelmente ligadas a falhas ou insuficiências administrativas, quase sempre ligadas à medições e determinações de características das áreas, quer legais, quer físicas, isto é, a municipalidade não dispõe de dados confiáveis sobre as áreas públicas e tem que coletá-los,

---

<sup>160</sup> Não averiguamos a existência de outras (e mais antigas) notícias de invasão para nenhum dos processos pesquisados, o que não exclui esta possibilidade.

sempre que há necessidade. Não foi detectada nenhuma demora *estranha* para o ingresso da Ação nem para o regular curso da mesma. Há, como eloqüente ilustração disso, um caso da amostra, no qual a Municipalidade teve sentença favorável (isto é, foi expedido um Mandado de Reintegração de Posse) e demorou anos tentando determinar qual área deveria ser reintegrada (tamanho, confrontantes etc.) para verificar após estes anos, que o réu da Ação havia abandonado o local e a área havia sido novamente tomada por outro invasor. Diante disso, a Municipalidade reiniciou a mesma Ação com novo réu.

### **As Invasões nos Anos de 1995 até 1999.**

As OCORRÊNCIAS constam de um levantamento de 418 registros de PATR, distribuídos ao longo dos cinco anos e pelas quatro classes, como exposto na Tabela 5.<sup>161</sup> Não temos dados que nos indiquem as razões por que foram registradas tão poucas invasões em 1995 (23), em relação aos outros anos, mas a média dos quatro últimos anos da tabela é de 98,75 registros por ano, passando para 83,6 quando incluímos o ano de 1995.

O que se nota, é que a distribuição das OCORRÊNCIAS por classe decresce quase linearmente dos Particulares para os Comunitários, passando pelas Empresas e Baixa Renda, nessa ordem.<sup>162</sup> À exceção de 1996, todos os outros anos seguem este padrão, com variações pouco significativas, o que pode ser interpretado como um padrão razoavelmente fixo para a última década do século XX, uma vez que as condições urbanas não tiveram variações que revolucionassem as estruturas socioeconômicas e espaciais da cidade de São Paulo, e parece-nos natural supor que este padrão ainda está em vigor nestes anos iniciais da primeira década do novo século.

---

<sup>161</sup> Para dados mais completos, ver Tabela 9A, no Apêndice A.

<sup>162</sup> Isto pode ser melhor visualizado no Gráfico 3B, do Apêndice B, que mostra a distribuição relativa das OCORRÊNCIAS entre as quatro classes para cada ano considerado.

***Tabela 5 – Distribuição das OCORRÊNCIAS por Ano e por Classe.***

Classe	1995	1996	1997	1998	1999	Total por Classe
Particulares	13	28	48	49	50	188
Empresas	8	24	33	30	24	119
B. Renda	2	26	13	27	13	81
Comunitárias	0	2	8	13	7	30
Total por Ano	23	80	102	119	94	418

Não poderíamos encerrar este capítulo de apresentação dos dados, sem antes chamar a atenção para uma correspondência, no mínimo curiosa. Desconsiderando a classe dos Comunitários – que é bastante reduzida – vimos que os agentes que mais invadem áreas municipais são os Particulares, seguidos pelas Empresas e depois pela Baixa Renda. Não obstante, a demora da municipalidade para a propositura de Ações Reintegratórias obedece uma ordem aparentemente absurda, protelando por mais tempo, exatamente as Ações contra os agentes Particulares, seguidos pelas Empresas e, depois, pela Baixa Renda. (Comparar Tabela 4 com Tabela 5.)

Esta evidente contradição com a postura patrimonialista do poder público municipal, ainda que não intencional, emoldura mais um fator de incentivo à transgressão, pelo virtual favorecimento dos invasores mais contumazes.

## **Capítulo V. – Algumas Relações.**

Os três conjuntos de dados expostos no capítulo anterior, quando relacionados entre si, podem lançar alguma luz sobre o modo pelo qual a sociedade de modo geral e o poder público (municipal) como instituição estabelecem os elos de ligação com as terras públicas urbanas em São Paulo e, por extensão, com os bens públicos, uma vez que o primeiro dos conjuntos – CADASTRO – é, na verdade, um inventário parcial de bens imobiliários que, em última análise, formam parte dos recursos disponíveis para as políticas do poder público municipal. E os dois outros conjuntos – AÇÕES e OCORRÊNCIAS – apresentam-se como parte da política deste poder voltada para aqueles recursos e, concomitantemente, revelam a apropriação privada daqueles recursos que, como se verá, não se restringem a nenhum segmento social nem a nenhum critério específico que não seja a mera disponibilidade do bem e a oportunidade da apropriação.

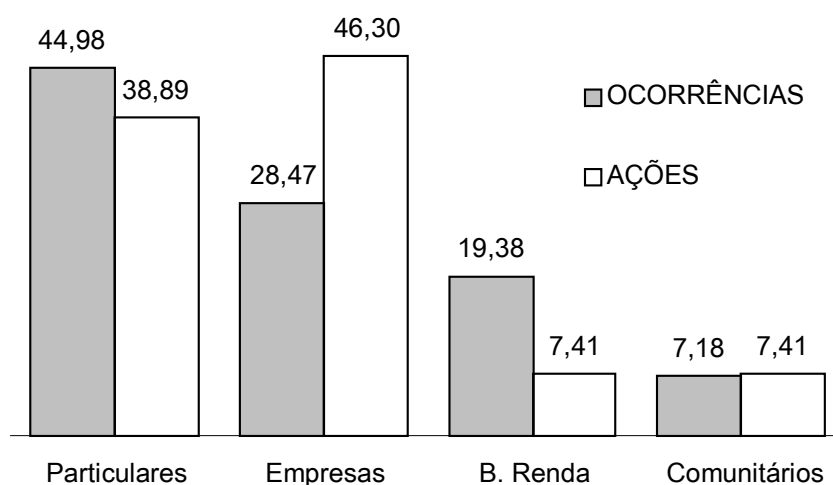
### **CORRESPONDÊNCIAS ENTRE OS DADOS COLETADOS.**

#### **A Parte que lhes Cabe deste Latifúndio.**

Como já foi visto, as AÇÕES obedecem a uma distribuição, em termos de tamanho da área reintegranda, que apresenta um desvio em relação à distribuição do CADASTRO, indicando uma desproporcionalidade entre Ações para grandes áreas e a existência delas no domínio da Prefeitura, isto é, a maior parte das áreas municipais têm entre mil e três mil e poucos metros quadrados e a maior parte das AÇÕES é contra ocupações de áreas entre trinta e poucos e 100m<sup>2</sup>. A hipótese de que isto se deve, em parte, à restrição ao ingresso de Ações contra a Baixa Renda, fica mais evidente quando se compara o conjunto das AÇÕES com as OCORRÊNCIAS dos cinco anos considerados, onde se vê claramente uma desproporção entre o percentual de invasões desta classe e as respectivas Ações. Outra desproporção notável é a

maior incidência de Ações contra as Empresas. (Gráfico 5)

**Gráfico 5 – Comparação entre OCORRÊNCIAS e AÇÕES em Percentuais.**



Parte destas desproporcionalidades pode, sem dúvida, ser explicada pela maior visibilidade das invasões das Empresas e a correspondente menor visibilidade das invasões da Baixa Renda que, sem dúvida, é reflexo dos valores envolvidos nas respectivas áreas invadidas como se verá adiante. No entanto, em termos de valores percentuais, há um “*deficit*” de pouco menos de 12% para Ações contra a Baixa Renda e um “*superavit*” de pouco menos de 18% para as Ações contra as Empresas. As outras duas classes, descontados

os eventuais erros amostrais, apresentam percentuais coerentes com as OCORRÊNCIAS.

Para que as proporções da Baixa Renda e Empresas se tornassem mais próximas, teríamos que ter parte dos 18% “excedentes” das Ações contra Empresas alocados na Baixa Renda. Mas o que interessa destacar é que, muito provavelmente, teríamos AÇÕES e OCORRÊNCIAS mantendo uma correspondência muito próxima, em termos das classes, não fossem as restrições às Ações contra a Baixa Renda. Se tomarmos esta suposição e a complementarmos com aquela feita no início do capítulo anterior, quando comparamos a distribuição das AÇÕES com a distribuição do CADASTRO (Gráfico 3), teremos um reforço adicional à possível semelhança da distribuição dos três conjuntos de dados, isto é: sem aquela restrição, as AÇÕES e o CADASTRO teriam distribuição semelhante em termos de tamanho das áreas. E, por consequência, às notícias de invasão de áreas, corresponderiam proporcionalmente, Ações de reintegração contra todas as classes consideradas.

Na verdade, estamos relacionando os três conjuntos de dados para inferir algumas características que nos parecem importantes, por isso, vamos tentar expor do modo o mais claro e explícito possível estas relações. Cada conjunto pesquisado nos oferece um certo número de dados que incluem ou não o tamanho da área e as classes envolvidas, como está exposto abaixo.

	TAMANHO	CLASSES
CADASTRO	sim	não
AÇÕES	sim	sim
OCORRÊNCIAS	não	sim

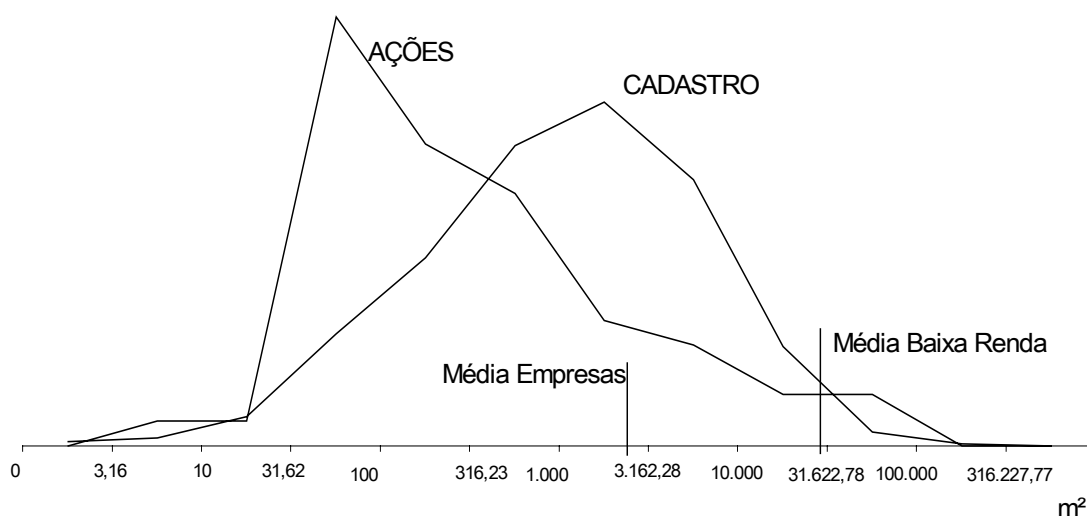
Como encontramos distorções quando comparamos as AÇÕES e as OCORRÊNCIAS (ver Gráfico 5) e também quando comparamos CADASTRO e AÇÕES (ver Gráfico3) e, em ambos os casos atribuímos, as distorções, às restrições às Ações contra a Baixa Renda, vamos tentar mostrar que, se não



existissem aquelas restrições, provavelmente aquelas distorções seriam menores ou não existiriam.

Observando-se o Gráfico 6, pode-se perceber que mais Ações contra a Baixa Renda tenderiam a aproximar a curva de distribuição (pelo tamanho) das AÇÕES da respectiva curva de distribuição do CADASTRO. Para tanto, indicamos a média das áreas das AÇÕES da Baixa Renda (linha vertical próxima aos 31.622,78m<sup>2</sup>) e a média correspondente das Empresas (linha vertical próxima aos 3.162,28m<sup>2</sup>), naquele gráfico, que é uma reprodução do gráfico de distribuição já visto no capítulo anterior (Gráfico 3).

**Gráfico 6 – Distribuição de AÇÕES e CADASTRO com a Média das Empresas e Baixa Renda.**



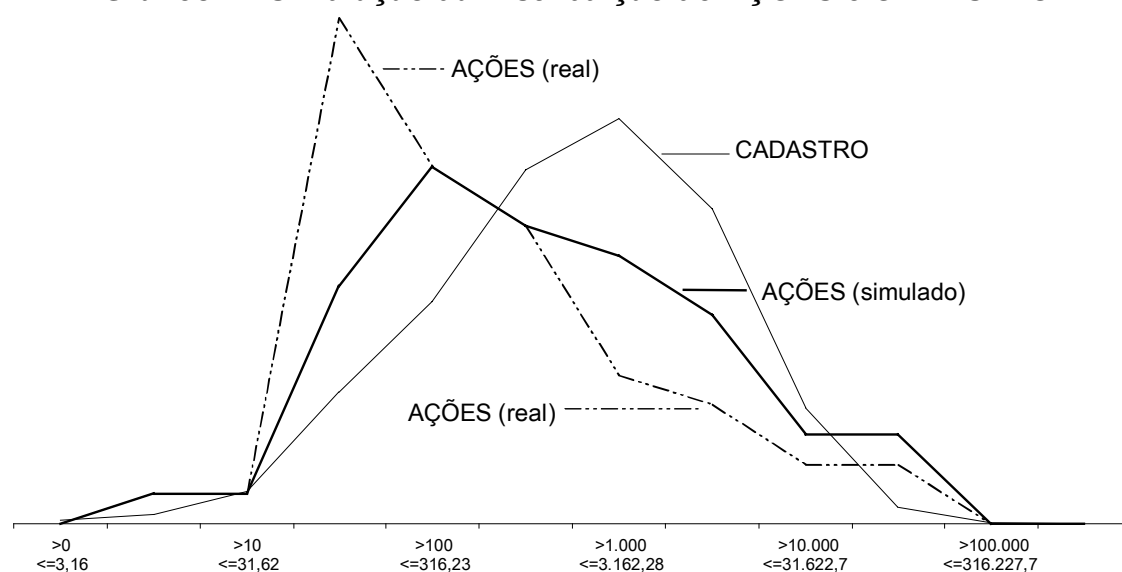
Este gráfico mostra que, se houvesse um maior número de Ações contra a Baixa Renda, a curva das AÇÕES teria seu máximo empurrado em direção ao máximo da curva do CADASTRO, porque a Baixa Renda incluiria mais áreas maiores no conjunto AÇÕES.

Colocando o mesmo argumento de outra forma: há uma área da distribuição das AÇÕES que “passa acima” da distribuição do CADASTRO, começa nos 20m<sup>2</sup>, aproximadamente, cruza esta última pouco acima dos 300m<sup>2</sup>

e fica abaixo até perto dos 30.000m<sup>2</sup>, quando volta a ficar próxima.

Vamos simular uma situação em que não houvesse restrições ao ingresso de Ações contra a Baixa Renda. Como esta classe invade áreas maiores, acrescentamos 9 áreas maiores (entre 1.000m<sup>2</sup> e 100.000m<sup>2</sup>), após subtrairmos 9 áreas menores (entre 31,62m<sup>2</sup> e 100m<sup>2</sup>) da distribuição das AÇÕES. Decidimos por uma quantidade de 9 áreas, porque esta quantidade significa 16% das 54 AÇÕES e é algo próximo do *déficit* e *superavit* citados anteriormente, fazendo com que a proporção das AÇÕES e das OCORRÊNCIAS fique equilibrada para todas as classes. O Gráfico 6 adquire então a forma abaixo.

**Gráfico 7 – Simulação da Distribuição de AÇÕES e CADASTRO.**



Percebe-se, então, o que foi dito acima, isto é, caso não houvessem restrições ao ingresso de Ações contra a Baixa Renda, que normalmente invade grandes áreas, a curva de distribuição das AÇÕES provavelmente aproximar-se-ia da curva de distribuição do CADASTRO. Isto, evidentemente é uma simulação aleatória que não permite inferir nada além do fato de que mais áreas maiores no conjunto AÇÕES, tornaria a sua curva de distribuição mais

próxima daquela do CADASTRO. Ora, o fato da Baixa Renda invadir grandes áreas é um dos dados das AÇÕES, ou seja, mais Ações contra a Baixa Renda, muito provavelmente, tornariam as duas curvas mais parecidas, isto é, tornariam a correspondência, entre a disponibilidade das áreas, pelo tamanho, e as invasões pelas classes examinadas, acentuadamente proporcional.

Esta análise evidencia, no entanto, algo além da conduta invasiva e oportunista de toda a população frente à área pública (ou seria mais próximo da realidade dizer “área da prefeitura”?). Evidencia talvez, uma política pública implícita; o reconhecimento pelo Estado de que não há outro espaço para as milhares de pessoas pobres que se dirigiram para a cidade grande, além daquele formado pelas “áreas da prefeitura” abandonadas pela falta de investimento e pela inexistência de um público com substância social, que a incorpore como tal.

Mas esse reconhecimento não faz o poder abdicar de suas prerrogativas. Essa classe não proprietária e excluída da possibilidade de sê-lo, está sempre à mercê deste poder, já que, de uma hora para outra, é possível

*“[...] ‘limpar a cidade de sua sujeira’, jargão presente na ação e no discurso dominante desde o século XIX. Efetivado com grande empenho durante o período da ditadura militar e retomado pelo fervor janista, [...] (quando) as favelas foram expulsas para zonas limítrofes [...]”.*<sup>163</sup>

As observações acima, tornam a situação detectada uma faca de dois gumes, por um lado permissiva por tolerar a transgressão das normas para uma população pobre mas, por outro, cruelmente restritiva e excludente ao segregar esta população nestas áreas.

Assim, subitamente, uma luz ilumina a situação com todo o contraste dos claros e escuros de uma cena dramática; as áreas públicas abandonadas pelo

---

<sup>163</sup> Kowarik, Lúcio. “ESCRITOS URBANOS.” Editora 34, S. Paulo – 2000. (p. 47)

poder não são apenas um lugar para o pobre se alojar mas “o lugar” deste pobre.

### **Os Tipos de Áreas: Uso Comum e Dominiais.**

Do ponto de vista do tipo de área, há uma grande discrepância entre os dados do conjunto CADASTRO e da amostra das AÇÕES. Entretanto, não se deve tomar como inusitado o fato das áreas de Uso Comum serem em muito maior número no CADASTRO e relativamente poucas invadidas. Isto se deve a que estas áreas (Uso Comum – CADASTRO) incluem os parques e as praças públicas equipadas como tal, em áreas centrais e nobres da cidade, cuja invasão chama imediatamente a atenção, não só da fiscalização, mas também da imprensa e dos usuários da praça que, quase invariavelmente, denunciam tais invasões, as quais são sanadas rapidamente, antes de uma possível consolidação.

Não obstante isso, há invasões de áreas de Uso Comum, cujo tamanho pode, evidentemente, ser considerado grande, como mostram a Tabela 6, que apresenta as maiores áreas dos dois conjuntos de dados, para cada tipo e a Tabela 7, que apresenta os tamanhos médios das áreas, também discriminados pelo tipo de área.

***Tabela 6 – Maiores Áreas por Tipo – CADASTRO e AÇÕES.***

Tipo	Maiores Áreas ( $m^2$ )	
	CADASTRO	AÇÕES
Uso Comum	420.775,00	31.831,67
Dominiais	188.716,98	61.673,00

***Tabela 7 – Quantidade e Tamanho das Áreas por Tipo – CADASTRO e AÇÕES.***

Tipo	Quantidade		Tamanho Médio ( $m^2$ )	
	CADASTRO	AÇÕES	CADASTRO	AÇÕES
Uso Comum	9.842	30	3.821,21	1.408,19

Dominiais	841	29	1.232,45	3.299,07
Total	10.683	59 *	3.617,42	3.179,91

(\*) Como algumas áreas reintegrandas incluem áreas dos dois tipos, este total é maior que a amostra (54).

Como é possível observar, o tamanho médio destas áreas é bastante homogêneo (em torno de 3.000m<sup>2</sup>), considerando-se a variação dos tamanhos que é muito grande (em torno de 10.000m<sup>2</sup>).<sup>164</sup> E o número de AÇÕES é praticamente o mesmo para ambos os tipos (30 para as de Uso Comum e 29 para as Dominiais). Como não tivemos condições materiais para o levantamento das áreas de Uso Comum sem uso, ou seja, sem pelo menos guias e sarjetas, ou arborização e equipamentos de praças, temos que aceitar uma simples conjectura. Mas, com certeza, não estaremos muito afastados da realidade, se dissermos que as invasões em áreas de Uso Comum de maior extensão são constituídas de áreas que não foram incorporadas pelo poder público, ficando abandonadas durante muito tempo, nem pela sociedade que não se apropriou socialmente do espaço legalmente seu. A proximidade desta conjectura com a realidade ficará mais evidente, ao examinarmos os aspectos relativos à localização das AÇÕES. Ali, poder-se-á constatar que estas áreas ficam nas fímbrias da mancha urbana de 1996, em regiões historicamente abandonadas pelo poder público e onde a coesão social é comandada mais pela solidariedade da carência do que pela noção de cidadania.

Isto posto, é plausível supor que a invasão da área pública em São Paulo não distingue o tipo da área a ser alvo de invasão e que, se está condicionada a um certo abandono, por parte do poder público, o vazio gerado por este abandono não é preenchido por valores sociais que reconheçam o bem público enquanto tal.

Mas não se imagine que os invasores estejam circunscritos à Baixa Renda, porque na verdade, as Empresas estão sujeitas a Ações que envolvem

---

<sup>164</sup> Para dados completos, ver Anexo A, Tabelas 10-A e 11-A.

mais de 20 mil metros quadrados de áreas de Uso Comum, como pode ser verificado na Tabela 8. Daí, ser uma falácia atribuir a invasão das áreas públicas municipais à carência da população excluída, porque as Empresas incluem desde pequenos negócios até subsidiárias multinacionais, passando por empresas médias e pequenas.

Pela Tabela, pode ser verificado que a proporção entre as áreas de Uso Comum e Dominiais para as três principais classes de invasores, é aproximadamente a mesma e significativamente, distribuem-se de modo praticamente igual em termos de valores percentuais.

***Tabela 8 – Total das Áreas em m<sup>2</sup> e Percentuais, por Tipo e Classes – AÇÕES. m<sup>2</sup> e (%)***

Classe	Tipo				Total	
	Uso Comum		Dominiais			
Particulares	1.811,66	(57,54)	1.336,87	(42,46)	3.148,53	(100)
Empresas	20.211,02	(40,32)	29.916,23	(59,68)	50.127,25	(100)
B. Renda	53.621,51	(46,51)	61.673,00	(53,49)	115.294,51	(100)
Comunitários	398,00	(12,66)	2.746,90	(87,34)	3.144,90	(100)
Total	76.042,19	(44,28)	95.673,00	(55,72)	171.715,19	(100)

Do ponto de vista do invasor, não há nenhuma diferença entre áreas de Uso Comum ou Dominiais, pois apenas os Comunitários tem uma diferença mais nítida entre os dois tipos e responde (assim como os Particulares) por menos de 2% (em extensão) do total das áreas reintegrandas. Aliás, a prevalência da classe dos comunitários nas áreas Dominiais explica-se, em grande parte, pelo fato de que estas áreas são passíveis de cessão para organizações de utilidade pública reconhecidas pelo poder público municipal. Uma boa parte das invasões tem origem na lentidão do poder público em dar uma resposta a solicitações feitas por estas organizações para uso de área

pública, o que enseja a ocupação das áreas solicitadas enquanto aguardam a resposta à solicitação, que nem sempre é positiva, gerando então Ações para reintegração da Prefeitura na posse daquelas áreas.

Assim, torna-se inevitável a pergunta: quem – a não ser pessoas dedicadas ao assunto – distingue um tipo de área do outro? E a resposta evidente é: ninguém. Isto revela ainda, que não há um sujeito com substância social que tome posse das áreas de Uso Comum, em nome deste virtual sujeito, distinguindo-as das áreas privadas do ente jurídico Prefeitura, as áreas Dominiais.

Mas a municipalidade, administrando as áreas de Uso Comum e tendo o domínio pleno das áreas Dominiais, mostra uma visão – ou patrimonial ou administrativamente falha – das áreas suas ou sob sua guarda, pois a metade das áreas Dominiais do CADASTRO, têm menos de 72,00m<sup>2</sup>,<sup>165</sup> o que significa dizer que a municipalidade mantém sob seu domínio 420 delas com menos de 72,00m<sup>2</sup>, algumas com menos de 2,00m<sup>2</sup> (uma com 0,40m<sup>2</sup>)<sup>166</sup>, atribuindo a esta guarda de domínio, o caráter de zelo pelo bem público.<sup>167</sup> Ora, o custo da manutenção deste domínio, com Ações, cadastros fiscalizações etc., é evidentemente enorme, consumindo inúmeras horas de profissionais qualificados entre engenheiros, advogados, arquitetos e outros. Dada a nossa história territorial, já exposta sumariamente, ficamos com a primeira alternativa, isto é, o poder público mantém um caráter patrimonial, deixando o uso da terra submerso sob uma atitude de domínio territorial sem sentido político, social ou econômico.<sup>168</sup>

### **A Idade dos Processos e as Classes.**

---

<sup>165</sup> Ver Apêndice A, Tabela 10A, mediana das áreas Dominiais.

<sup>166</sup> Ver Apêndice A, Tabela 11A o mínimo para áreas Dominiais.

<sup>167</sup> Apenas como ilustração, as áreas de Uso Comum de tamanho menor ou igual a 72m<sup>2</sup> são em número de 390.

<sup>168</sup> A pesquisa não permite inferências a respeito do uso político partidário de áreas públicas através do recurso à cessões de uso, doações e outros expedientes consignados na Lei Orgânica do Município.

O exame da idade dos ADMINISTRATIVOS no conjunto das AÇÕES, isto é, do tempo decorrido entre a primeira notícia de invasão e o ano de 2001, para cada classe, nos dá o tempo de ocupação da área municipal, neste particular conjunto de dados. Fazemos esta ressalva, porque não fizemos nossa pesquisa entre processos arquivados, com sentença já executada, o que nos daria o tempo efetivo de ocupação. De qualquer forma, as AÇÕES indicam, de forma clara, a relação entre os tempos de ocupação até o ano de 2001, para as classes consideradas.

A idéia inicial sobre o tempo de ocupação das áreas invadidas, pelas classes consideradas, não se verificou para as Empresas, uma vez que previa um tempo de ocupação maior para estas, ainda que com um diferencial pequeno entre todas as classes. Na verdade, o tempo médio de ocupação, ou seja, a idade dos ADMINISTRATIVOS, é praticamente a mesma para todas as classes com exceção da Baixa Renda, como se pode inferir da Tabela 4, apresentada no capítulo anterior e aqui reproduzida.

**Tabela 4 – Média de Idade dos Processos por Classes  
– AÇÕES. (anos)**

Classe	Administrativos <i>(a)</i>	Judiciais <i>(b)</i>	a - b
Particulares	14,71	8,05	6,67
Empresas	15,00	10,80	4,20
B. Renda	9,00	6,25	2,75
Comunitário	15,00	7,75	7,25
Geral	14,44	9,17	5,28

Mas esta diferença, para menos, da Baixa Renda não deve ser vista, sem levar em conta as restrições ao ingresso de Ações já comentadas e a freqüente existência de projetos habitacionais, quando do ingresso de Ações contra esta classe. Assim, é de se esperar que a ausência de Ações contra a Baixa Renda, em nossa amostra, mascare a idade da ocupação que, de outra forma, apareceria com seu verdadeiro valor. Por outro lado, a idéia, segundo a qual, as ocupações teriam mais de dez anos para todas as classes, viu-se



confirmada por uma média de ocupação pelas outras classes e média geral, muito próxima dos 15 anos.

Mas o que julgamos mais importante destacar é o padrão extremamente elevado para este tempo de ocupação, não importando a classe, revelando uma clara ineficiência do poder público, na sustentação de sua postura patrimonial, já comentada. Neste aspecto, destacamos dois casos extremos, um de Particulares e um de Empresas, com ocupações de 40 e 46 anos, respectivamente, e uma média geral de 5,28 anos, entre a percepção da invasão e o ingresso da Ação.<sup>169</sup> Além destes valores, é eloqüente a média geral de 14,44 anos de ocupação, até 2001. Assim, a invasão da terra pública municipal em São Paulo expõe uma contradição entre o espírito patrimonial do poder público – em amplo sentido – e os meios (materiais e organizacionais) que este poder dispõe para sustentá-lo, uma vez que o legislativo aprova as leis que dariam esta sustentação e o judiciário é parte da ação (*latu sensu*) de sustentação, ao julgar pela interpretação destas mesmas leis.

A isso, devemos acrescentar o fato da terra não reconhecida pelo Estado como titulada, poder ser retomada caso a caso, como já dissemos.

### **Os Valores Envolvidos.**

Para a análise dos valores envolvidos nas invasões, usamos, como já foi dito, a Planta Genérica de Valores – PGV. Estes valores não são os de mercado – que, numa aproximação grosseira podem ser tomados como o triplo destes – mas os usados pela Municipalidade para tributação. No entanto, é um dado bastante eficaz, para o estabelecimento de relações e correspondências entre valores de mercado das áreas, uma vez que há, sem dúvida, uma proporção entre estes dois dados: valor venal (dado pela PGV) e valor de mercado. Não obstante isso, é evidente que as áreas de Uso Comum não têm

---

<sup>169</sup> Ver Tabela 12<sup>A</sup>, Apêndice A, para outros dados.

valor venal (e, para reforçar o que foi dito sobre a relação entre venal e mercado, estas áreas tampouco têm valor no mercado – pelo menos no mercado oficial). Para contornar esta dificuldade, isto é, não poder estabelecer o valor de uma área de Uso Comum invadida, usamos o artifício – normalmente utilizado no âmbito da própria Prefeitura, em questões judiciais – de tomar como valor venal de uma área deste tipo, o valor de uma área imediatamente próxima, lindeira ou fronteira. Apresentamos na Tabela 9, os valores médios do m<sup>2</sup> das áreas reintegrandas para cada classe.<sup>170</sup>

Não temos como explicar o alto valor do m<sup>2</sup> dos Comunitários no âmbito desta pesquisa (R\$ 263,27), que pode estar relacionado a erro amostral ou a fatores de localização não detectados, mas é possível que este dado esteja relacionado à própria atividade desta classe que se orienta para vizinhanças comerciais e, portanto, mais valorizadas.

***Tabela 9 – Valores de m<sup>2</sup> das Áreas Reintegrandas – AÇÕES/PGV***

Classe	Média (R\$)
Particulares	142,18
Empresas	199,19
B Renda	19,82
Comunitário	263,27
Geral	168,48

Os outros valores encontrados confirmam a idéia que nos orientou, isto é, as Empresas detêm áreas de maior valor (R\$ 199,19/m<sup>2</sup>) e a Baixa Renda a de menor valor (R\$ 19,82/m<sup>2</sup>). O diferencial entre as duas classes é que nos parece maior do que esperávamos, ou seja, as Empresas tem uma média de valor de m<sup>2</sup> mais de dez vezes maior que aquele da Baixa Renda.

Este dado fica ainda mais gritante se considerarmos que, para as duas classes, a variação em torno de um valor médio é aproximadamente a mesma,

---

<sup>170</sup> Ver Apêndice A, Tabela 13A, para outros dados.

a saber, as Empresas variam 115% e a Baixa Renda 100%, o que significa dizer que o padrão das duas classes (em termos de valores) varia proporcionalmente, isto é, as Empresas variam em torno de valores mais altos e a Baixa Renda varia em torno de valores mais baixos, ainda que tenhamos encontrado um valor mínimo para Empresas, de R\$ 5,56/m<sup>2</sup>, semelhante ao menor valor encontrado para a Baixa Renda: R\$ 4,29/m<sup>2</sup>.<sup>171</sup>

Os Particulares que, como já foi visto, é a classe de maior frequência de invasão (ver Gráfico 5, acima) mantém um certo padrão – já esperado – de valores intermediários. E os Comunitários, com média de alto valor (R\$ 142,18/m<sup>2</sup>), e variando pouco em torno deste valor (93,36%), é a mais regular em termos de valor venal. Mas não podemos saber porque associações de cunho social têm esta característica. A única conjectura que nos ocorre, é que os entes Comunitários localizam-se preferencialmente em áreas próximas à centros comerciais devido à natureza de sua atividade. Os valores baixos da Baixa Renda são – pelo menos do ponto de vista desta pesquisa – explicados pela localização periférica de sua ocorrência, como se verá, quando examinarmos os aspectos locacionais das invasões.

Mas, a análise destas duas últimas tabelas faz-nos voltar à evidência de que a idéia de que invasões de áreas públicas são fenômenos restritos às classes excluídas –Baixa Renda, no nosso caso – é uma falácia gerada pela ignorância ou má fé. Os dados referentes aos valores venais das áreas reintegrandas, quando avaliados em seus totais, isto é, quando multiplicamos o tamanho das áreas de cada classe pelo valor venal desta área e totalizamos estes dados,<sup>172</sup> reforçam esta constatação. Veja-se o resultado na Tabela 10 abaixo.

### ***Tabela 10 – Valor Venal Total das Áreas***

---

<sup>171</sup> Ver Apêndice A, Tabela 14A, para dados detalhados.

<sup>172</sup> Para elaboração destes dados, não utilizamos valores médios, mas sim os valores venais de cada área multiplicado pelo tamanho da área, em seguida somamos – por classe – os valores encontrados para cada área.

***Reintegradas por Classe – AÇÕES.***

Classe	Total Invaso (m²)	Valor Total (R\$)
Particulares	3.148,53	561.368,83
Empresas	50.127,25	3.840.096,20
B. Renda	115.294,51	2.250.615,49
Comunitário	3.144,90	828.385,86
Total	171.715,19	7.480.466,38

Enquanto em termos de tamanho, a Baixa Renda detém mais de duas vezes o total de metros quadrados das Empresas, quando se olha para valores, as últimas detém quase duas vezes (1,71) o valor venal total da Baixa Renda.

Mais do que observar os valores das outras duas classes – a saber: Particulares e Comunitários – vale notar o valor venal total de todas as áreas reintegradas, o qual chega à significativa quantia de R\$ 7.480.466,38. Ora, como dissemos, o valor venal é grosseiramente próximo de um terço do valor de mercado. Assim, se temos este valor venal para uma amostra de 10% das Ações de reintegração, é muito provável que as 544 Ações em curso em PATR, se refiram a qualquer coisa como R\$ 75 milhões, em valores venais, e R\$ 225 milhões, em valores de mercado. Estes valores, ainda que patrimoniais, são muito substanciais para que a Prefeitura – e o poder público de modo geral – os trate como mero item de administração e não tenha uma política definida voltada para ele.

Do lado da sociedade, vê-se a apropriação generalizada daquele montante, sem que haja uma maior reação pública. É como se a apropriação de bens públicos fosse parte do *modus vivendi* da cidade de São Paulo, uma forma esdrúxula de distribuição de renda, mascarando a falta de políticas efetivas, nesse sentido.

## **Capítulo VI. – Relações no Espaço.**

### **SOB A ÓTICA DA LOCALIZAÇÃO.**

Para investigação dos aspectos relacionados aos locais que são alvo das invasões, isto é, da topologia do fenômeno, utilizamos dois conceitos: um, a excentricidade, cujo significado é o quanto as invasões estão afastadas do centro – ou próximas dele – e outro, a acessibilidade, ou seja, o quanto as invasões são acessíveis, ou melhor, o grau de facilidade para se chegar a um lugar objeto de invasão (e não, o quanto é fácil ou difícil invadir uma área). Estas duas características das invasões foram quantificadas através de recursos cartográficos e computacionais, de modo a poderem ser comparadas, principalmente quanto às classes investigadas.

Para tanto, as invasões foram locadas em mapa do município, pelas coordenadas UTM<sup>173</sup> do endereço da invasão, com códigos gráficos diferentes para cada classe. Como, devido à escala reduzida em função do tamanho da folha, o ponto indicativo da invasão tem, aproximadamente, 300m na escala utilizada, é evidente que não se pode pretender fazer o caminho inverso, isto é, descobrir o endereço de uma invasão a partir da indicação no mapa. Além disso, há casos de invasões que são lindeiras e ocupam terrenos de menos de 20m e que, se fossem locadas rigorosamente, perderiam a individualidade da marca. Nestes casos, distribuímos os pontos no mapa, de modo que cada invasão permanecesse com sua individualidade visual, mesmo com o sacrifício do rigor da locação que, a bem da verdade, é precisa o suficiente para o fim a que se destina.

A localização das invasões, segundo o conjunto das OCORRÊNCIAS, pode ser vista no Mapa 4.

---

<sup>173</sup> Universal Transversa de Mercator, sistema de coordenadas de uso generalizado em cartografia.



O significado e a razão dos círculos concêntricos, existentes neste mapa, referem-se à medidas de excentricidade das invasões e têm sua explicação detalhada no subtítulo seguinte.

### **A Excentricidade das Invasões.**

A mensuração da excentricidade das invasões teve por fim a detecção das diferenças entre classes neste item, além de examinar a existência de um padrão geral. Para tanto, foram utilizados os conjuntos de dados das OCORRÊNCIAS e das AÇÕES, mas principalmente o primeiro, tendo em vista o pequeno número das AÇÕES e o desvio de sua distribuição ocasionado pelas restrições ao ingresso de Ações contra a Baixa Renda, fato que não acontece com as OCORRÊNCIAS, uma vez que não há nenhuma restrição – pelo contrário, há uma evidente obrigação funcional – ao registro das invasões verificadas, durante as fiscalizações.

Como “*centro*”, foi eleito o Marco Zero da cidade, elemento histórico que cumpriu papel destacado na configuração do sítio urbano paulistano e que, ainda hoje, não está completamente descaracterizado como elemento central da malha urbana da cidade.<sup>174</sup> Com base neste ponto, foram traçados círculos concêntricos com raios múltiplos de cinco quilômetros e contadas as invasões em cada intervalo entre círculos subseqüentes, isto é, no primeiro círculo de 5km, entre o círculo de 5km e o de 10 km e assim por diante até o círculo de 35 km. Por comodidade e inteligibilidade, a partir deste ponto, nomearemos estes intervalos pelo seu círculo externo, isto é, o círculo de 10km significa o intervalo entre ele e o círculo anterior (5km), e assim por diante. O resultado desta contagem é apresentado na Tabela 11, com os resultados encontrados para cada classe em cada círculo de 5km.

---

<sup>174</sup> O Marco Zero constituiu-se no centro a partir do qual se fez a medição da sesmaria do rossio da cidade no século XVIII. (ver Cap. II)

**Tabela 11 – Números Absolutos de OCORRÊNCIAS por Círculos de 5km.**

Classes	km							Total
	5	10	15	20	25	30	35	
Particulares	9	57	59	42	17	4	-	188
Empresas	11	61	23	11	11	2	-	119
B. Renda	5	12	27	19	15	1	2	81
Comunitários	5	5	9	6	5	-	-	30
Total	30	135	118	78	48	7	2	418

No entanto, como estamos relacionando incidência de invasões em áreas diferentes, isto é, em quantidades de quilômetros quadrados diferentes, uma vez que a superfície coberta pelo círculo de 5km é menor que aquela coberta pelo de 10km, 15km etc., é útil que relacionemos estas duas quantidades, estabelecendo um índice que poderia ser chamado de densidade de invasões e que é formulado como a razão entre o número de invasões e a superfície coberta pelo círculo.

Fizemos o cálculo destas áreas, ou seja, as áreas entre os círculos de 5km, excluindo as áreas externas aos limites do Município de São Paulo e aquelas cobertas por represas, deixando de lado – isto é, incluindo – os rios e córregos por serem desprezíveis e os parques, por também serem alvo de invasões.<sup>175</sup> O uso de um critério de densidade é justificado, uma vez que a disponibilidade de superfície, nos vários círculos, difere em até quatro vezes (exemplo: 15km = 292,89km<sup>2</sup> e 35km = 71,51 km<sup>2</sup>).

Além disso, mesmo não tendo os dados de distribuição espacial das áreas municipais de Uso Comum e Dominiais, é lícito supor que estas sejam uniformemente distribuídas uma vez que o sistema viário, ou seja os loteamentos, geram as áreas de Uso Comum e têm uma distribuição bastante homogênea – a menos de avenidas maiores nas zonas mais centrais, mas que não chegam a descaracterizar esta uniformidade – e as áreas Dominiais são

---

<sup>175</sup> Os resultados destes cálculos estão mostrados no Apêndice A, Tabela 15A, em quilômetros quadrados de superfície.

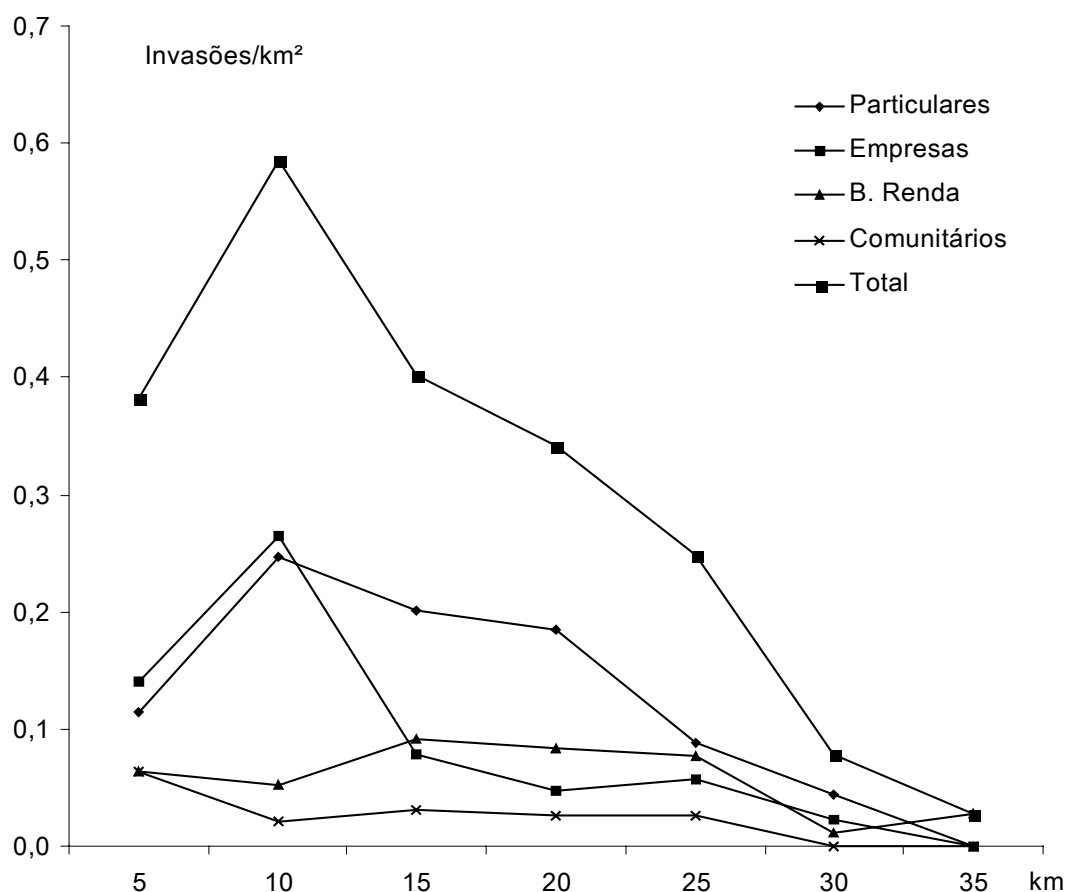


oriundas, principalmente, de desapropriações para implantação de vias sendo em número muito menor, como vimos no CADASTRO (9.842 de Uso Comum e 841 Dominiais, ou 92,13% e 7,87% respectivamente).

**Tabela 12 – Densidade de Invasões nos Círculos de 5 km – OCORRÊNCIAS.**

Classes	km							Média
	5	10	15	20	25	30	35	
Particulares	0,11	0,25	0,20	0,18	0,09	0,04	-	0,16
Empresas	0,14	0,26	0,08	0,05	0,06	0,02	-	0,10
B. Renda	0,06	0,05	0,09	0,08	0,08	0,01	0,03	0,07
Comunitários	0,06	0,02	0,03	0,03	0,03	-	-	0,02
Total	0,38	0,58	0,40	0,34	0,25	0,08	0,03	0,35

**Gráfico 8 – Densidade de Invasões por Classe e por Círculos de 5km.**



Apresentamos, na Tabela 12, as densidades de invasão por classe para as OCORRÊNCIAS e no Gráfico 7, a sua distribuição.<sup>176</sup> Este gráfico nos mostra uma menor incidência de invasões no círculo de 5km e a maior incidência no círculo de 10km, decaindo regularmente, à medida que nos afastamos do centro. Mostra ainda, uma maior excentricidade dos Particulares e da Baixa Renda – tendo, esta última, o máximo no círculo de 15km – e a acentuada prevalência de invasões das Empresas no círculo de 10km.

A evidente maior densidade geral observada no círculo de 10k poderia sugerir uma preferência marcante por esta região, no entanto, se compararmos, este, com outros dados, veremos que não é exatamente o que ocorre. Ao tomarmos os dados até o círculo de 25km – que contêm 97,85% das OCORRÊNCIAS – veremos que a variação das densidades é de 28,12%. Para efeito de comparação, a variação do número de domicílios nos distritos que integram os círculos de até 25km (ver Mapa 2C no Apêndice C) é de 49,03% e para a densidade populacional este dado – variação em torno de um valor médio – é de 46,42%.<sup>177</sup> Vê-se, portanto, que há uma razoável regularidade na distribuição espacial das invasões, que é mais constante até mesmo que a distribuição espacial da população da cidade.

Este dado, pequena variação da densidade, faz com que se possa dizer que as invasões se distribuem espacialmente com bastante regularidade, o que é possível avaliar com a simples observação do Mapa 4. Isto reforça a idéia, de que a invasão da área pública municipal não obedece a nenhum critério específico que não seja a mera disponibilidade do bem e a oportunidade da apropriação,<sup>178</sup> ou seja, não há regiões preferenciais nem refratárias para as

---

<sup>176</sup> Ver Apêndice A, Tabela 16A, para os dados completos e Apêndice B, Gráfico 4B, para a distribuição das invasões em números absolutos.

<sup>177</sup> Valores calculados com base nos dados de domicílios permanentes e improvisados segundo contagem da população de 1996 - IBGE, publicado em "SÃO PAULO EM NÚMEROS", PMSP/Sempla/Deinfo – 2000, suprimidos os distritos de Marsilac, Parelheiros, Grajaú e Itaim Paulista, assinalados no Mapa 2C.

<sup>178</sup> Ver Capítulo IV.

invasões.<sup>179</sup>

O exame das invasões nos círculos de 5km, através do gráfico 7 permite verificar que, quanto às classes, é clara a tendência à centralidade das Empresas, uma distribuição homogênea dos Particulares e Comunitários, que decrescem quase linearmente a partir dos 10km e 5km respectivamente, e uma maior excentricidade da Baixa Renda.<sup>180</sup>

Ainda buscando dados que revelem a excentricidade das invasões para as classes consideradas, contamos as ocorrências registradas, internas à mancha urbana de 1945 e encontramos os resultados mostrados na Tabela 13.<sup>181</sup> Com esta contagem, fica bastante evidente a diferença entre as Empresas e a Baixa Renda, corroborando nossa idéia inicial de que “o núcleo urbano consolidado antes da década de 40 está relativamente preservado de invasões por parte de famílias de baixa renda” e que “aí ocorrem invasões por parte de empresas”.<sup>182</sup> Isso torna-se mais evidente quando se examina a incidência relativa entre classes, no interior da mancha de 1945, apresentada na Tabela 14.

***Tabela 13 – Percentuais de Invasões na Mancha Urbana de 1945 por Classe - OCORRÊNCIAS.***

Classes	%		
	Internas	Externas	Total
Particulares	18,62	81,38	100
Empresas	26,05	73,95	100
B. Renda	8,64	91,46	100
Comunitários	36,67	63,33	100

---

<sup>179</sup> Verificando junto ao responsável pela fiscalização de PATR, pôde-se constatar que a diferença na quantidade de ocorrências de invasão entre a zona ao sul do centro e as outras zonas do município, deve-se a que a primeira fica a cargo de apenas dois fiscais contra 10 fiscais para as outras zonas. Além disso, a ausência de ocorrências na zona sudoeste, deve-se a uma transferência de funcionário e extravio de dados pelo caráter personalista, já apontado, na coleta destes dados.

<sup>180</sup> Para dados completos de densidades nas OCORRÊNCIAS e AÇÕES nos círculos de 5km, ver Apêndice A, Tabela 17A.

<sup>181</sup> Ver o Mapa 7C, no Apêndice C, que mostra as invasões e a mancha urbana de 1945.

<sup>182</sup> Ver Introdução.

Geral	20,10	79,90	100
-------	-------	-------	-----

Se não vejamos. Temos 8,64% de invasões da Baixa Renda internas à mancha, contra 26,05% das Empresas e 18,62% dos Particulares (Tabela 13). Na distribuição percentual, entre as classes, das invasões internas à mancha (Tabela 14), temos 8,33% para a Baixa Renda contra 36,9% para as Empresas e 41,67% para os Particulares.

***Tabela 14 – Percentuais de Invasões na Mancha Urbana de 1945 entre Classes - OCORRÊNCIAS.***

Classes	%	
	Internas	Externas
Particulares	41,67	45,80
Empresas	36,90	26,35
B. Renda	8,33	22,15
Comunitários	13,10	5,70
Total	100	100

Em que pese o alto percentual dos Particulares, não se deve esquecer que, em termos de tamanho de áreas, esta classe é bem menos significativa do que as Empresas e a Baixa Renda, já que as AÇÕES mostram 3.148,53m<sup>2</sup> como soma das áreas para dos Particulares, 50.127,25m<sup>2</sup> para as Empresas e 115.294,51 para a Baixa Renda.<sup>183</sup> Mas a maior excentricidade da Baixa Renda e menor das Empresas poderia ser percebida apenas com os dados da Tabela 13, na qual as Empresas aparecem com um percentual interno à mancha urbana de 1945 três vezes maior que o da Baixa Renda.<sup>184</sup>

O Mapa 8C (Apêndice C) ilustra a localização das AÇÕES e os tamanhos relativos das áreas reintegrandas, evidenciando o que já foi dito a respeito de invasões de grandes áreas ocorrerem nas fímbrias da malha

<sup>183</sup> Capítulo V, Tabela 8,

urbana, onde o poder público é pouco presente. Vê-se, por aquele mapa, que as AÇÕES confirmam o observado nas OCORRÊNCIAS quanto às Empresas invadirem áreas mais centrais, principalmente no círculo de 10km, e a Baixa Renda invadir áreas mais periféricas com maior incidência no círculo de 15km.

### **O Aspecto da Acessibilidade.**

Para aferir o grau de acessibilidade das áreas invadidas, adotamos como critério a proximidade com as principais vias de tráfego do município. Para eleição das principais vias, socorremo-nos da listagem das vias de tráfego da Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, recém compatibilizada com a listagem da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET. Trata-se das mesmas vias, à exceção dos nomes que cada organismo atribui a elas, uma vez que SEMPLA usa a nomenclatura *Vias Arteriais de Nível 1* (N1) e a CET nomeia estas vias como *Vias de Tráfego Rápido de Nível 1* (VTR1).

As vias em questão (que são apresentadas, juntamente com as OCORRÊNCIAS de invasão, no Mapa 9C, Anexo C) são as listadas abaixo:

Rodovias (todas),	Marginais Tietê e Pinheiros,
Av. Bandeirantes,	Complexo Viário M. Maluf,
Av. Tancredo Neves,	Av. Roque Petroni Jr.,
Av. Vicente Rao,	Av. Cupecê,
Av. do Estado,	Av. Salim Farah Maluf,
Av. Aricanduva,	Av. Eliseu de Almeida e
Av. Nova Trabalhadores (Jacu-Pêssego).	

A avaliação da acessibilidade das invasões, com base na proximidade das vias principais, exigiu um certo compromisso entre a precisão e a viabilidade, isto porque, como já foi dito, o elemento gráfico usado para indicar as invasões tem aproximadamente 300m, na escala dos mapas. Assim, optou-

---

<sup>184</sup> Os dados de invasões internas e externas à mancha urbana de 1945, em números absolutos, são apresentados na Tabela 18A do Apêndice A.

se por considerar próxima, qualquer área que estivesse a menos de 500m da via.

Em função disso, geramos uma faixa, ao longo destas vias, de 1km de largura, tendo a própria via como eixo. Para o caso de vias duplas, como as Marginais Pinheiros e Tietê, consideramos a faixa com 500m, a partir de cada uma das vias para cada lado. O que faz com que, no caso delas, a faixa considerada tenha pouco mais de 1km de largura.

Estas opções, com certeza não trarão grandes desvios e distorções, uma vez que, de modo geral, os lotes ao longo de grandes vias são também grandes, chegando até a mais de 500m, na dimensão transversa à via. Além disso, no caso das rodovias, há que se considerar a faixa de servidão da concessionária.

Através da contagem das ocorrências de invasão nas faixas ao longo das vias, chegou-se à Tabela 15 que apresenta os percentuais de invasões dentro e fora das faixas para cada classe.<sup>185</sup>

Ali, pode-se perceber, que há um certo equilíbrio entre as classes e no total das invasões, que se distribuem com aproximadamente 20% de invasões internas às faixas de 1km e 80% externas. Mas, de qualquer forma, é preciso destacar que mais da metade das ocorrências de invasão da Baixa Renda, nestas faixas, estão concentradas nas avenidas marginais do Tietê, onde há extensas áreas Dominiais, oriundas do antigo leito do rio, que passaram ao domínio da Prefeitura pelo *Código de Águas*.<sup>186</sup>

***Tabela 15 – Invasões na Faixa de 1km ao Longo das Vias N1. – Percentuais Internos e Externos por Classe.***

Classes	%		
	Internas	Externas	Total
Particulares	17,55	82,45	100,00

---

<sup>185</sup> Ver Apêndice C, Mapa 10C,

<sup>186</sup> Ver Apêndice C, Mapa 11C.

Empresas	16,81	83,19	100,00
B. Renda	22,22	77,78	100,00
Comunitários	26,67	73,33	100,00
Geral	18,90	81,10	100,00

Pelo mesmo motivo já exposto anteriormente, adotou-se a densidade como medida de comparação para evitar distorções, diante da diferença de extensão das áreas envolvidas.<sup>187</sup> A Tabela 16 apresenta as densidades de invasões nas faixas de 1km, para cada classe, e a densidade média de invasões nos círculos de 5km, extraída da Tabela 12.<sup>188</sup>

***Tabela 16 – Comparação entre as Densidades Geral e das Faixas de 1km.***

Classes	Densidade		Razão (a/b)%
	F. de 1km <i>(a)</i>	Média <i>(b)</i>	
Particulares	0,16	0,16	103,91
Empresas	0,10	0,10	99,51
B. Renda	0,09	0,07	131,57
Comunitários	0,04	0,02	157,64
Geral	0,39	0,35	111,87

A partir destes dados, é possível compará-los e verificar que, no geral, há uma ligeira tendência à maior acessibilidade nas invasões, isto é, as invasões tendem a ser mais freqüentes, nas áreas próximas às grandes vias (111,87%). Esta tendência, ainda que pequena, apresenta-se de modo mais claro para a Baixa Renda e os Comunitários. Para os Comunitários, repetimos a conjetura feita quando da análise de valores de m<sup>2</sup> desta classe, isto é, é provável que, pela característica da atividade desenvolvida por esta classe de invasores, sua localização se dê preferencialmente em áreas mais acessíveis. Quanto à Baixa Renda, é possível supor, pela própria dependência desta classe das fontes de renda informais, que o acesso à renda do trabalho informal é um dos principais

<sup>187</sup> O cálculo da superfície das faixas de 1km ao longo das vias N1 deu como resultado 200,26km<sup>2</sup>.

<sup>188</sup> As invasões em números absolutos, na faixas de 1km, são apresentadas na Tabela 19A do Apêndice A.

fatores para esta tendência. Os Particulares e as Empresas têm as invasões, nas faixas de 1km, praticamente iguais, em termos de densidade, às invasões na cidade como um todo, isto é, não apresentam tendência a se localizarem nestas faixas e nem a não se localizarem (Particulares = 103,91% e Empresas = 99,51%).

Mas, o pequeno percentual positivo de 11,87% na razão entre a densidade média geral e a densidade nas faixas de 1km, junto com a evidente maior disponibilidade de áreas remanescentes de desapropriação e outras áreas Dominiais nas margens dos rios e córregos onde se construíram avenidas, evidencia uma independência entre o fator acessibilidade e a invasão da área municipal. Ou seja, as invasões das áreas municipais não se orientam para um padrão de acessibilidade, nos termos aqui colocados, o que aponta, mais uma vez, para a invasão segundo disponibilidade e oportunidade.



## **Capítulo VII. – Conclusões.**

### **LIMITES DAS CONCLUSÕES.**

Nossa pesquisa quantitativa, levou-nos a mais indagações do que respostas, o que não foi algo que possamos dizer inesperado. No entanto, temos como trunfo, ainda que modesto, a confirmação de algumas idéias e a negação de outras tantas, resultado este que foi visto sem muita surpresa em alguns casos e com um certo espanto em outros.

Ainda que nossa pesquisa tenha um alcance limitado, circunscrevendo-se a levantamentos quantitativos, referidos a classes específicas e a alguns itens de localização, optamos por ir além da mera constatação de presunções confirmadas ou negadas pelos resultados e ousamos discorrer sobre a percepção do *sujeito público* pela sociedade e pelo Estado, este em nível municipal.

Evidentemente, estas elaborações de caráter pessoal – mas que são, pelo menos em parte, compartilhadas por autores que se dedicam ao assunto sociedade e Estado brasileiros – não poderiam ser derivadas diretamente dos resultados quantitativos da pesquisa que, aliás, não teve nenhum caráter qualitativo. No entanto, dada a oportunidade de confrontar alguns resultados quantitativos com certas observações valorativas sobre o comportamento da sociedade paulistana e da administração da cidade, propusemo-nos a algumas reflexões sobre o processo de enlace político, entre governo da cidade e sua população.

### **AS IDÉIAS PRESUMIDAS.**

A primeira das idéias que nortearam nosso trabalho, a de que o número de áreas invadidas por Famílias de Baixa Renda é bem maior que o número de áreas invadidas por Particulares e Empresas, foi negada pela quantidade inesperada de invasões dos Particulares, que se revelou em número muito

maior que as invasões da Baixa Renda e das Empresas, de acordo com a Tabela 5.

O desdobramento da nossa idéia inicial sobre o valor das áreas invadidas, isto é, que as invasões das Empresas ocorriam em áreas próximas aos grandes eixos e aquelas da Baixa Renda estariam fora destas proximidades, também foi negada como se pode observar pelas Tabelas 15 e 16 e pelo Mapa 10C, que apresentam maior ocorrência de invasões pela Baixa Renda, ainda que ligeira, e cujas causas já foram discutidas no Capítulo VI.

Excetuando-se estas duas, as outras expectativas, em relação aos resultados de nosso trabalho de levantamento quantitativo, foram todas confirmadas ao longo da exposição dos dados e de seus relacionamentos, caracterizando maior área de ocupação pela Baixa Renda que, por outro lado, é a classe que ocupa as áreas de menor valor, apesar do grande número de áreas próximas às grandes vias. Do ponto de vista da excentricidade confirmou-se a tendência desta classe para um maior afastamento do centro e da malha urbana mais antiga, ainda que não se tenha verificado a ausência absoluta de invasões desta classe na malha urbana de 1945. Observou-se também, para a Baixa Renda, um *déficit* de Ações de reintegração, devido a recorrentes medidas administrativas que impõem alguns obstáculos às Ações, tornando desproporcional a quantidade de invasões e a de Ações para esta classe.

Para os Particulares, sobressaem três características: o grande número de invasões, sua disseminação por toda a cidade e o tamanho relativamente reduzido destas áreas. Estas características em conjunto conformam, sem dúvida, um padrão bastante regular para as invasões desta classe, que está intimamente ligado ao grande número de áreas municipais remanescentes de desapropriação e ao alinhamento precário das construções em toda a cidade. Daí, as proporções semelhantes entre áreas de Uso Comum e áreas Dominiais,

para as invasões da classe dos Particulares.<sup>189</sup>

As Empresas apresentam como características básicas, a ocupação de áreas grandes, mais centrais que as das outras classes, de maior valor e só perde para os Particulares em número de invasões, apresentando também um índice alto de acessibilidade.

Os Comunitários têm como características mais marcantes, a ocupação de áreas que, ainda que não possam ser consideradas grandes áreas, são bem maiores que as áreas invadidas pelos Particulares, o elevado valor venal das áreas invadidas, que se revelou muito acima até mesmo do valor das áreas invadidas pelas Empresas e uma marcante incidência em áreas Dominiais. Estas características estão, muito provavelmente, vinculadas à própria natureza desta classe que opera em áreas que permitam a instalação de equipamentos adequados (e portanto de tamanho também adequado) e tenham acesso facilitado para atendimento público (e portanto com características de zonas comerciais). Mas esta classe representa apenas 7,18% das OCORRÊNCIAS e 7,41% das AÇÕES, não sendo, portanto preponderante diante das outras três classes, a saber: Particulares, Empresas e Baixa Renda, que representam 92,82% das OCORRÊNCIAS e 92,59% das AÇÕES.

Dadas estas características das classes consideradas em nossa pesquisa, passemos à análise possível diante dos dados coletados, procurando uma visão de conjunto mais do que simplesmente apontar particularidades de uma ou outra. Preliminarmente cabe apontar uma certa dificuldade que tivemos para incluir, em nossas análises, a classe dos Comunitários. Como foi dito na Introdução, esta classe é composta de entes associativos de caráter assistencial, caritativo, representativo ou simplesmente de lazer. Evidentemente, estes entes podem ser associadas à nossa sociedade urbana organizada ou, pelo menos, à parte dela. Entretanto, os resultados da pesquisa

---

<sup>189</sup> Grande parte dos imóveis da cidade não obedecem aos alinhamentos de lei sendo, por isso, considerados invasores.

não nos oferecem elementos para associá-las de modo mais consistente com discursos melhor estruturados a respeito da sociedade brasileira. Em resumo, nossa pesquisa não oferece elementos para apontarmos que interesses estas organizações representam, uma vez que os dados se limitaram a caracterizá-las como entes associativos sem fins econômicos.

Estas organizações sociais dos Comunitários têm, em princípio, direito à receberem, para seu próprio uso, sob forma de cessão, áreas públicas do município desde que haja “interesse público”, como reza o Art. 114 da Lei Orgânica do Município. No entanto, cabe ao poder público considerá-las ou não como sendo de interesse público, atendidos alguns preceitos legais. Ainda que o mesmo Artigo citado obrigue o executivo a prestar contas, anualmente, à Câmara Municipal, dos bens cedidos, este dado – áreas municipais cedidas – é o menos confiável nos cadastros do Departamento Patrimonial, segundo os próprios responsáveis pelos registros.

Dada esta opacidade que envolve a cessão de bens públicos, e a lentidão da máquina burocrática em dar respostas à pedidos de entes assistenciais ou semelhantes, é comum o interessado ocupar a área antes de receber autorização para tal, configurando uma invasão. Além disso, nem sempre a organização interessada é considerada de interesse público (templos, por exemplo, qualquer que seja a sua denominação religiosa) gerando, em função disso, uma invasão e a respectiva Ação de Reintegração.

Não há, entretanto, nenhuma espécie de controle social efetivo sobre o interesse público garantidor daqueles direitos, sendo tudo feito dentro da hierarquia burocrática da administração municipal. Não há como não lembrar dos grandes proprietários de terra dos séculos XVIII e XIX que permitiam o uso de parte de suas terras desde que houvesse interesse. No presente, não é possível saber com segurança se o interesse público vai além do interesse do poder, exatamente pelo descontrole e opacidade que reveste o assunto e que, não por acaso, tem sido objeto de constantes investidas do ministério público após a democratização do país.

Se considerarmos, as ocupações da Baixa Renda como não tendo atividades comerciais, industriais ou de serviço significativas – ainda que estas existam em volume incipiente – esta classe e os Particulares abrangem, conjuntamente, a reprodução da força de trabalho e as Empresas, por sua vez, a alocação de capital. O dinamismo da economia da capital paulista, evidentemente contribui para que haja mais invasões de Empresas do que haveria em outras cidades de menor atividade econômica mas, de qualquer forma, os dois fatores de produção investem igualmente contra o bem público formado pelas áreas municipais, incorporando-o na economia urbana de um modo não controlado pelo poder público. Além disso, a invasão por agentes destes fatores obedece a uma lógica de alocação do próprio fator econômico, isto é, alocação de capital em áreas de maior urbanização e, por isso, de maior valor (que, no caso da cidade de São Paulo, significa maior centralidade).

Ora, é isso o que se viu, desde os anos iniciais da colonização, até meados do século XIX – como exposto nos capítulos II e III – quando a ocupação das terras as incorporava na economia colonial e eram confirmadas as posses sistematicamente.

Entretanto, a característica que mais ressaltou com os resultados apresentados nos capítulos precedentes, foi a ausência de um padrão específico de classe ou de localização para este fenômeno das invasões, o que é o mesmo que dizer que ele ocorre simplesmente pela existência dos dois lados envolvidos na questão, ou seja, a oportunidade do invasor e a disponibilidade da área.

Todas as características apontadas imediatamente acima para as três principais classes são, na verdade, características ligadas ao próprio caráter do fator econômico que representam: habitação e produção, reprodução da força de trabalho e alocação do capital. Assim como o capital é mais valorizado que a força de trabalho e tem privilégios de localização, as invasões ocorrem segundo esta lógica. Cândido Malta descreve os mecanismos do ganho imobiliário pela especulação, indicando a alocação de investimentos (normalmente públicos),

como fator de geração de diferenciais de rendas fundiárias.<sup>190</sup> Assim como o volume dos investimentos pode aumentar o valor de uma determinada região, pode, pelo efeito corolário, desvalorizar outra que não está contemplada pelo mesmo volume de investimentos.

Dessa forma, parece não haver uma lógica para as invasões, diferenciada da lógica corrente de ocupação do espaço urbano pelas formas regulares. Por outro lado, o poder municipal – que tem um controle administrativo precaríssimo sobre ocupação do solo urbano<sup>191</sup> – revela, pelos dados coletados que, da mesma forma, não tem o controle sobre o próprio patrimônio fundiário que é incorporado pela atividade privada, na dinâmica corrente da economia e do crescimento urbanos.

Com as considerações feitas até aqui, a respeito das classes, e o fator histórico apresentado nos capítulos II e III, além das situações apontadas nos capítulos IV e V e as observações imediatamente acima, é razoável admitir que a ocupação das áreas públicas seja parte de nosso modo de ser e parte de nosso modo de desenvolvimento. Mas, nesse caso, qual o significado de *público* entre nós? Ou, colocando a pergunta de outra forma, qual o conteúdo do sujeito público do direito, na sociedade que criamos ao longo deste cinco séculos?

## **PÚBLICO E PODER PÚBLICO**

Na exposição feita ao longo do trabalho, ficou patente a generalidade da apropriação da área pública em São Paulo, tanto nos primeiros séculos quanto na década final do século XX, ainda que, com algumas poucas especificidades relacionadas ao agente da apropriação, neste período recente, mas especificidades que não chegam, em absoluto, a retirar o caráter de fenômeno social irrestrito.

---

<sup>190</sup> CAMPOS Filho, Cândido Malta. "CIDADES BRASILEIRAS: SEU CONTROLE OU O CAOS." (4ª ed.) Studio Nobel, S. Paulo – 2001. (pp.62 e ss.)

<sup>191</sup> Ver Capítulo III.

Pelo lado do poder público – que seria melhor caracterizado como Estado, uma vez que todos os níveis de poder estão envolvidos, bem como todos os poderes – há uma postura ambígua na relação com o fenômeno das invasões. Quando se considera este Estado com uma natureza mais apropriada de abstração e poder, e não como algo reificado sob a forma de norma positiva ou de “máquina” administrativa, esta ambigüidade adquire um sentido contraditoriamente mais sutil e mais real.

A norma legal, evidentemente, não tem uma existência autônoma frente à sociedade que pretende reger e muito menos a burocracia do poder público que, em última instância, é formada de indivíduos desta sociedade, eleitos, concursados ou contratados de alguma forma para esta função. O'Donnell explicita de modo muito claro esta questão.

*"É um erro reificar o Estado; isto é, ver como uma coisa só o Estado e o aparelho do Estado (ou, equivalentemente, o setor público, ou o agregado das burocracias públicas). Estas inquestionavelmente, fazem parte do Estado mas o Estado é também, e não menos fundamentalmente, um conjunto de relações sociais que estabelece uma certa ordem, e em última instância a sustenta com uma garantia coercitiva centralizada, sobre um dado território."*<sup>192</sup>

E no que respeita às normas;

*"...a lei (incluindo os padrões de habituação a que a expectativa de sua aplicação regular leva) é um elemento constitutivo do Estado: ela é a 'parte' do Estado que fornece o tecido regular, subjacente da ordem social existente em um dado território."*<sup>193</sup>

Assim, seria desviar a questão central posta pelo trabalho, circunscrever estas conclusões à “máquina” da Prefeitura ou às normas legais que se referem à matéria. Não há como discriminar, a não ser por questões de clareza

---

<sup>192</sup>O'Donnell, Guillermo. "SOBRE O ESTADO, A DEMOCRATIZAÇÃO E ALGUNS PROBLEMAS CONCEITUAIS" in Novos Estudos CEBRAP, nº 36, 1993. (pg. 125)

expositiva, o poder público, a sociedade e as normas que pretendem reger a ambos.<sup>194</sup> Já apontamos um dos expedientes recentes do executivo municipal no sentido de dificultar as Ações contra invasores da Baixa Renda. Mas antes deste, o executivo, em despacho regular em um processo administrativo (chamado de despacho normativo), em 1989, determinava a desistência de todas as Ações de reintegração que envolvessem favelas. Pelo lado do judiciário, o testemunho de Ermínia Maricato, enquanto governo (era uma das Secretárias do Governo Municipal em São Paulo), nos dá conta de que pode *“participar de negociações, entre ocupantes e proprietários, legitimadas por juizes que temiam conflitos violentos nos despejos executados por ordem judicial”*.<sup>195</sup> Em outro despacho normativo da Procuradoria Geral do Município, de 1993, há uma determinação de se envidarem esforços junto aos juizes, para que *“a reintegração não fique condicionada ao oferecimento de alternativa habitacional”*. Maricato coloca a questão pertinente: *“diante da esdrúxula situação na qual o próprio Judiciário aplica ou não a lei, surge uma indagação: afinal, qual é o critério de aplicação da lei?”*<sup>196</sup> Com isto, o poder discricionário do poder público passa a sê-lo do agente público, que aplica ou não a lei, segundo critérios pessoais ou de grupos articulados com o poder.

Há ainda a questão do tempo, uma vez que a média entre a notícia da invasão e a propositura da Ação é de mais de cinco anos e a média das AÇÕES é de mais de nove, há vários governos, ou seja, gestões nesse espaço de tempo, gestões que geralmente têm visões opostas, caracterizando uma situação que ultrapassa políticas (*polícies*) e se apresenta como norma não escrita e, até certo ponto consuetudinária, do poder.

---

<sup>193</sup> Idem, (pg. 126) Obs. grifo nosso.

<sup>194</sup> Ver também O'DONNELL, G.. “CONTRAPONTO: AUTORITARISMO E DEMOCRATIZAÇÃO.” Vértice, S. Paulo – 1986. (pg. 16-20)

<sup>195</sup> MARICATO, Ermínia. “O URBANISMO NA PERIFERIA DO CAPITALISMO: DESENVOLVIMENTO DA DESIGUALDADE E CONTRAÇÃO SISTEMÁTICA.” in O NOVO BRASIL URBANO. GONÇALVES, Maria Flora. (org.) Mercado Aberto. Porto Alegre-1995. (p. 268)

<sup>196</sup> Idem, ibidem.



Evidentemente, essa postura, com relação aos moradores de favelas e loteamentos irregulares, não surgiu do nada. Desde a década de 70, diante da política de remoção de favelas, houve uma mobilização entre organizações comunitárias e a Pastoral de Favelas da Igreja Católica, para uma luta prolongada pela questão da propriedade da terra. Já na década seguinte, a eletrificação das favelas era comum.<sup>197</sup>

Com o recém criado Estatuto da Cidade,<sup>198</sup> inúmeras Emendas Populares que se referiam à aquisição da propriedade da terra na cidade e que foram apresentadas à Assembléia Constituinte de 1988,<sup>199</sup> transformaram-se em lei, alterando significativamente a situação posta pela Lei de N.º 601 de 1850 e pelo Código Civil de 1916. Nas Diretrizes Gerais deste Estatuto, procura-se resolver a questão fundiária das favelas estabelecendo “*normas especiais de urbanização*” e procurando evitar a “*retenção especulativa de imóvel urbano*” (Art. 2º, incisos XIV e inciso VI, letra e, respectivamente). O “*usucapião especial de imóvel urbano*”, subtrai do Código Civil<sup>200</sup> este imóvel, passando para cinco anos o tempo exigido para que se possa adquirir-lhe o domínio.<sup>201</sup>

Esta resposta tardia do poder público a questões que acompanham o crescimento das grandes cidades – em particular São Paulo – desde os anos 1950, atingiu, no entanto, apenas as relações entre particulares, uma vez que todos os artigos que se referiam às terras públicas foram vetados (Artigos 15º a 20º).

Nas Razões do Veto, é apontado que “*os Artigos 15º a 20º do projeto de*

---

<sup>197</sup> “FAVELAS E AS ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS.” Centro de Defesa dos Direitos Humanos ‘BENTO RUBIÃO’. Vozes, Petrópolis – 1994. (p. 70)

<sup>198</sup> Lei Federal Nº 10.257 de 10 de junho de 2001.

<sup>199</sup> Ver CAIADO, Aurílio Sergio Costa. “A POLÍTICA URBANA NO BRASIL CONSTITUINTE.” Dissertação de Mestrado EAESP/FGV. S. Paulo-1991.

<sup>200</sup> “Art. 550 – Aquele que, por vinte anos, sem interrupção nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquirir-lhe-á o domínio.”

<sup>201</sup> Art 9º do Estatuto da Cidade: “Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até 250m², por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.”

*lei contrariam o interesse público sobretudo por não ressaltarem [...] os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, [...] áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas”.*

Este Estatuto criou também a figura do “Direito de Superfície” que, salvo detalhes remete-nos à enfiteuse, aforamento e arrendamento, uma vez que admite a concessão, pelo proprietário, de direitos de usar o solo, subsolo e espaço aéreo da propriedade “*por tempo determinado ou indeterminado*”.<sup>202</sup> Mas, ao nosso ver, a mais importante alteração introduzida por esta Lei refere-se ao sujeito da posse e respectivo usucapião, permitindo que o primeiro possa ser um ente coletivo como uma “associação de moradores da comunidade” (Art. 12º, inciso III) e que a área, objeto da posse, seja usucapida coletivamente (Art. 10º).

A posse teve, em nossa história, papel de importância inegável e sempre foi vista, pela sociedade, como um meio legítimo de aquisição da propriedade, sempre submetida ao efetivo cultivo, isto é, à alocação de trabalho na área pretendida.<sup>203</sup> No entanto, o Estatuto da Cidade não contempla os bens públicos Dominiais que, não fosse o veto, seriam passíveis de aquisição de “propriedade”,<sup>204</sup> através da figura da “*concessão de uso especial para fins de moradia*”. Com isto, manteve o cunho patrimonial das áreas públicas da cidade de São Paulo.

A solução encontrada pelo poder federal para manter o espírito do Estatuto, foi a edição de uma Medida Provisória, logo a seguir, em setembro do mesmo ano, usando o conceito de *concessão de uso especial para fins de moradia*, que estava expresso nos artigos vetados, e excluindo as áreas de Uso Comum e outras cuja concessão são expressamente vedadas.<sup>205</sup> Ainda que

---

<sup>202</sup> Idem, Artigos 21º a 24º. (Ver Art. 678 e Art. 679 do Código Civil.)

<sup>203</sup> A Lei Federal 6.969 de 10/12/1981 cria o usucapião especial (cinco anos) para imóvel rural e o Decreto 87.620 de 21/09/82 inclui as terras devolutas entre as terras passíveis de aquisição por usucapião especial.

<sup>204</sup> O Art. 19º, vetado, estabelecia: “O direito à concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.”

<sup>205</sup> Medida Provisória Nº 2.220 de 4 de Setembro de 2001.

não tenhamos notícia da transformação desta Medida Provisória em lei,<sup>206</sup> é de se supor que não haverá retorno à situação anterior a ela. Nesta Medida, o Art. 7º recoloca a transmissão da terra por ato intervivos ou *causa mortis* do Art. 9º vetado no Estatuto, caracterizando uma propriedade com título de concessão, o que nos remete à característica concedente do poder.

No entanto, para que aquele Estatuto não se apresentasse omisso quanto às terras públicas, o governo federal usou de um expediente explicitamente contraditório com o espírito democrático do Estatuto, editando a Medida Provisória que é normalmente reeditada continuamente, para que não perca a eficácia de lei. Nesta Medida, os artigos vetados no Estatuto são reeditados com as falhas legais sanadas, isto é, excluem-se as áreas de Uso Comum e outras, tais como as necessárias à defesa nacional ou à obras (Art. 5.º). Além disto, a Medida garante o exercício do direito à concessão de uso em outro local, caso a ocupação seja em locais nocivos à saúde ou coloquem em risco o ocupante (Art. 4.º).

Ambos os expedientes – o Estatuto e a Medida Provisória – são regulamentações do Art. 183º da Constituição de 1988, que garante o domínio de área urbana de até 250m<sup>2</sup> após cinco anos de ocupação. Mas, neste mesmo artigo, o § 3.º mantém o impedimento de adquirir imóveis públicos por usucapião.

Diante destas novas situações, não há dúvida de que os últimos 15 anos de democracia têm demonstrado a virtude de, ainda que lentamente, incorporar à norma legal alguns conflitos entre o fato e a norma que deveria regulá-lo, e alguns conflitos de interesses internos à sociedade. No entanto, ainda que lento este processo, é preciso não esquecer que, desde o fim do Segundo Império, tivemos alguns poucos anos de democracia, uma vez que a 1ª República pouco tinha que a qualificasse como tal e, depois dela, tivemos 20 anos entrecortados

---

<sup>206</sup> O *Parágrafo Único* do Art. 62 da Constituição – que cria a Medida Provisória – a torna sem eficácia se não convertidas em lei no prazo de 30 dias.

de golpes brancos entre 1945 e 1964, até o início do atual período democrático após a Constituição de 1988.

Revendo o que foi exposto até aqui, temos: uma atitude patrimonial do poder público municipal diante das áreas públicas, ou seja, um tratamento da área municipal como negócio jurídico e a defesa contra a sua apropriação como única política; a falta sistemática de dados sobre as áreas municipais; a possibilidade do poder público (prefeito e câmara) de doar áreas públicas ou conceder uso ou "direito real de uso" das mesmas;<sup>207</sup> a admissão, pelo poder público, da invasão como forma de aquisição de moradia pelas classes de baixa renda, ainda que contrariando a norma legal e, por último, a invasão generalizada das áreas públicas municipais por parte da sociedade, com o único critério de disponibilidade da área e oportunidade da apropriação.

Nesta última observação, vê-se que disponibilidade da área é de responsabilidade do poder público e a oportunidade tem a sociedade como agente. Isso nos leva a considerar, em nossa análise, do lado do poder público, a atitude patrimonial, a falta de dados e a possibilidade de alienação (ou cessão do direito real de uso ou ainda concessão de uso para fins de moradia) de áreas públicas (ressalvadas as de Uso Comum, mas que sempre poderão ser desafetadas). Do lado da sociedade, a oportunidade aliada a uma forma socialmente aceita de aquisição de moradia pelos estratos de baixa renda – aceitação que permeia o próprio poder público – permite-nos interpretar o fato, ou seja, a oportunidade, como uma norma consuetudinária de ocupação de áreas vistas como *não usadas* e outra norma, também consuetudinária, de aquisição de moradia, por parte de uma força de trabalho marginal ou periférica à economia da cidade, através da ocupação de áreas públicas.

---

<sup>207</sup> Lei Orgânica do Município, Art. 112 – “A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado (...) obedecerá às seguintes normas : inciso I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta nos seguintes casos : a) doação, admitida exclusivamente para fins de interesse social, devendo constar do contrato os encargos do donatário, o prazo do seu cumprimento e a cláusula de retrocesso, sob pena de nulidade do ato.” § 1º - “O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência.” § 2º - “A concorrência a que se refere o parágrafo anterior poderá ser dispensada por lei, (...) quando houver relevante interesse público e social, devidamente justificado.

Deixando de lado análises macroestruturais, para as quais nos remetemos aos trabalhos de Lúcio Kowarick,<sup>208</sup> estas normas consuetudinárias apontam para uma sociedade que não construiu um sujeito público fora do poder do Estado, o que parece coerente com nossa história, que evidencia uma população nascida e multiplicada sob um aparato de Estado.<sup>209</sup> Seria possível caracterizar estas normas consuetudinárias como um sujeito público revel diante do poder? Não nos parece, uma vez que os conflitos, diante das ocupações, são sempre reconduzidos para a esfera do poder, que prevalece como última instância.

Bobbio, coloca a dicotomia *público/privado* sob o ângulo da contraposição entre a liberdade individual e a felicidade geral, isto é, um confronto dinâmico, ao longo da história dos Estados Modernos, entre o primado da propriedade individual livre de limitações e o primado do bem comum. Ao Estado, o autor atribui o papel de *locus* onde se compõem e recompõem, ininterruptamente, as individualidades e as coletividades subnacionais.<sup>210</sup> Mas, quando estas composições e recomposições de coletividades se processam fora do Estado e até à revelia deste, como acontece no fenômeno das invasões das áreas municipais pelas classes de baixa renda, ou das invasões por empresas e estratos de renda mais alta, sem contestação ou oposição social maior, evidencia-se um Estado superposto à sociedade, e cuja natureza coercitiva se descola desta mesma sociedade, configurando um sujeito público autônomo.

Isto é o mesmo que dizer que o Estado se apropria do sujeito público subtraindo-o da sociedade e tornando-o instrumental do poder que é ocupado por facções hegemônicas desta sociedade, freqüentemente pela força, tendo em vista os curtos períodos democráticos, desde a República.

---

<sup>208</sup> Por exemplo, KOWARICK, Lúcio. "ESCRITOS URBANOS." Ed. 34, S. Paulo – 2000; idem, "A ESPOLIAÇÃO URBANA." Paz & Terra, R. de Janeiro – 1979.

<sup>209</sup> Ver Capítulo III – O Município.

<sup>210</sup> BOBBIO, Norberto. "ESTADO GOVERNO E SOCIEDADE - PARA UMA TEORIA GERAL DA POLÍTICA." (9ª ed.) Paz & Terra. S. Paulo – 1990. (pp. 13-31)

O reverso desta apropriação do sujeito público pelo poder de um Estado descolado é a percepção da área municipal, não como um espaço físico social, mas como um espaço “da prefeitura”, “do poder público” que, em grande medida, não atravessa o social mas se sobrepõe a este.

É extremamente ilustrativo o fato do legislativo federal ter enviado à sanção presidencial o texto do Estatuto da Cidade, desconsiderando as áreas de Uso Comum. Se nem os legisladores distinguem as áreas de Uso Comum das áreas Dominiais, apesar do crivo das comissões de justiça e outras comissões do legislativo federal, então, qual é o significado de “Uso Comum do Povo” para o poder? Recentemente, o executivo municipal construiu habitações populares em áreas de Uso Comum e financiou o imóvel que, legalmente, não pode ser comprado (área de Uso Comum está fora do mercado), gerando uma situação de fato que não parece ter solução a curto prazo.

Por outro lado, as áreas públicas são, sem dúvida nenhuma, reconhecidas como áreas pertencentes à Prefeitura. Assim, parece ter-se criado um entendimento generalizado de que a Prefeitura é dona de terras, de todas as terras públicas do município. O que também nos parece bastante conveniente para os ocupantes eventuais do poder, que passam a ser os provisórios proprietários de uma imensa quantidade de terras urbanas. No entanto, há também uma sutileza neste fato: se todas as terras são confundidas como bens Dominiais, ou seja propriedades plenas do ente jurídico Prefeitura, então onde está o sujeito público do direito sobre as áreas de Uso Comum?

Diante disto, a relação deste Estado com a área pública municipal que, como já foi visto: é jurídica e, em função disso, facilitando, se não induzindo a que a área pública tenha um tratamento caso a caso; é patrimonial, exercendo o domínio sem outro fim; é defensiva, sobretudo contra a ocupação por interesses privados mas pode ser cedente eventualmente, *atendido o interesse público*; e é fundamentalmente opaca, pela falta de dados que tenham confiabilidade, apresenta-se como uma construção adequada à sua instrumentalidade como poder autônomo diante da sociedade.

O poder público não sabe quantas nem quais áreas dispõe para a implementação de políticas. Se os dados de PATR são pouco confiáveis, isto não se deve às gestões atuais e nem às da última metade do século XX. Desde que Martim Afonso doou a primeira sesmaria, as Ordenações já determinavam que as terras doadas deveriam ser medidas e marcadas, o que raramente, muito raramente, aconteceu. As terras do rossio da cidade, devolvidas em 1724, só foram demarcadas 49 anos após. Depois da lei que transferiu as terras devolutas do Estado para os municípios – aquelas terras no interior dos seis quilômetros em torno da praça central – houve algumas medições e algumas demarcações de perímetros mas que apresentaram poucos resultados práticos.

Nossa tentativa de fazer um levantamento histórico dos loteamentos da cidade verificou-se impossível, pois os dados de SEHAB/CASE não têm registro da data dos loteamentos aprovados e nem daqueles em fase de regularização. Isto tornou inviável a composição de uma série histórica, pois para tanto seria necessário uma pesquisa nos documentos originais o que nos foi, materialmente, impossível.

A fragmentação administrativa do município, com diversas e desconectadas unidades tratando do mesmo solo urbano, é parte da causa da falta de dados confiáveis, uma vez que a gênese da terra urbana, feita de fragmentos de desapropriações ou desmembramentos e loteamentos, é fruto de organismos díspares e que não têm controle nenhum, um sobre o outro.<sup>211</sup>

No entanto, de modo pretensamente neutro, oficial e submisso à Lei, o executivo municipal age, virtualmente ao acaso, na defesa do seu patrimônio imobiliário. A sorte dirá se este ou aquele invasor será acionado, a depender de dados que podem ou não existir. A ausência de dados confiáveis é crucial para invasores que têm poder para enfrentar a municipalidade na justiça. A necessidade de peritos que fazem a medição e demarcação das áreas

---

<sup>211</sup> MARICATO, Ermínia. Op. Cit.

reintegradas a mando do juiz, torna o embate em torno da falta de dados uma verdadeira maratona de idas e vindas dos autos judiciais.

Diante destas situações, há uma forte tendência a que consideremos a esfera pública como mal definida em nosso ideário corrente. Mas isso, induz a outra questão: a quem serve isto?

Peter Spink responde: “*seria necessário que ocorressem mudanças na relação entre o Estado e a sociedade que se refletissem em novos laços entre os administradores e seu público*”,<sup>(x)</sup> e citando Motta, completa:

*“Os sistemas administrativos atuais, se vistos dentro da lógica da administração moderna, podem parecer altamente irracionais mas, para os grupos preferenciais que se servem de dentro, eles formam um sistema lógico e altamente racional.”*<sup>212 (xi)</sup>

---

<sup>212</sup> MOTTA, P. R.. “REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, 1994 (P.178) Apud SPINK, Peter. “REFORMING THE REFORMERS: THE SAGA OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN LATIN AMERICA 1925-1995.” FGV, S. Paulo – 1999. Mimeo. (p. 298)



## TEXTOS ORIGINAIS DAS CITAÇÕES.

- <sup>i</sup> Il me semble donc clair que l'autorité "privée" et l'autorité "publique" du pouvoir se fondent en une unité indissociable, de sorte qu'elles sont toutes deux l'émanation d'un pouvoir homogène (...).
- <sup>ii</sup> (...) según la qual todos los subvasallos (...) no tenían que recurrir (como en Francia) a una tramitación por la jerarquía feudal, sino que estaban obligados a acudir directamente al tribunal del rey (...).
- <sup>iii</sup> In principle civic landed property is always alienable without restriction or it is hereditary in an unencumbered form or obligated only with a fixed land rent (...).
- <sup>iv</sup> Se llama propiedad al conjunto de probabilidades hereditariamente apropiadas por un individuo o una comunidad o sociedad; siendo propiedad libre en el caso en que ésta sea enajenable.
- <sup>v</sup> Dans cette maison la famille est maîtresse et propriétaire; c'est sa divinité domestique qui lui assure son droit.
- <sup>vi</sup> (...) il y a même une double impossibilité à ce qu'il soit propriétaire: impossibilité à cause de sa condition personnelle, parce qu'il n'est pas citoyen romain; impossibilité à cause de la condition de sa terre parce qu'elle n'est pas terre romaine, et la loi n'admet le droit de propriété complete que dans les limites de l'*ager romanus*.
- <sup>vii</sup> Neive is ager compascuus esto, neive quis... defendito quo mi(nus quei v)elit compascere liceat.
- <sup>viii</sup> (...) Qui haec susceperint, et certum quem tributorum canonem promittunt, proprietatis possessionis intemerata permaneat: ut, post-quam ea exsolverint, sciant, sibi inquietudinem submovendam, nec subreptione cujusquam competitionis loca, quae tenuerunt, auferenda.
- <sup>ix</sup> Et nihilominus auctoritate, et scientia praedictis perpetuo decrevit, statuit et ordinavit, quod spiritualistas dumtaxat in (...) Meridionalem plagam usque ad Indos acquisitis et (...) quorum situs, numerum, qualitates, vocabula, designationes, confines, et loca suis litteris pro expressis haberi voluit, ad

---

Militiam et Ordinem hujusmodi perpetuis futuris temporibus spectarent, atque pertinerent, illaque eis ex tunc concessit, et largitus fuit.”

- <sup>x</sup> It would be necessary for changes occur in the relationship between State and society that would themselves be reflected in new links between administrators and their public.
- <sup>xi</sup> The existing administrative systems, if seen within the logic of modern management can appear highly irrational, but for preferential groups that serves themselves from within it, it forms a logical and highly rational system.

## BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Diogo Freitas. "A UTILIZAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO PELOS PARTICULARES." Juriscredi. S.Paulo-1972.
- ANDRADE, Regis de Castro .(org.) "O PROCESSO DE GOVERNO NO MUNICÍPIO E NO ESTADO DE S. PAULO." CEDEC - Mimeo. São Paulo - 1998.
- ARISTÓTELES "POLÍTICA" in "Os Pensadores/Aristóteles", Nova Cultural, S. Paulo-1999.
- AVRITZER, Leonardo. "ALÉM DA DICOTOMIA ESTADO/MERCADO-HABERMAS, COHEN E ARATO. In Novos Estudos CEBRAP, n.º36-1993.GH
- BEVILAQUA, Clovis. "DIREITO DAS COISAS." Forense, R. de Janeiro. (5.<sup>a</sup> ed., 1<sup>a</sup> ed-1941)
- BOBBIO, Norberto. "ESTADO GOVERNO E SOCIEDADE - PARA UMA TEORIA GERAL DA POLÍTICA." (9<sup>a</sup> ed.) Paz & Terra. S. Paulo –1990.
- BOBBIO, Norberto. "SOCIEDADE E ESTADO NA FILOSOFIA POLÍTICA MODERNA." Brasiliense, S. Paulo – 1987. (2.ed.)
- CAIADO, Aurílio Sergio Costa. "A POLÍTICA URBANA NO BRASIL CONSTITUINTE." Dissertação de Mestrado - EAESP/FGV. S. Paulo-1991.
- CAMPOS Filho, Cândido Malta. "CIDADES BRASILEIRAS: SEU CONTROLE OU O CAOS." (4<sup>a</sup> ed.) Studio Nobel, S. Paulo – 2001.
- CARVALHO, Cyntia P. de. (Org.) . "FAVELAS E AS ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS." Ed. Vozes, Petrópolis – 1994.
- COULANGES, Fustel de. "LA CITÉ ANTIQUE." Flamarion. Paris-1996 (1<sup>a</sup> ed. 1864.)
- CRETELLA JÚNIOR, José. "TRATADO DO DOMÍNIO PÚBLICO." Forense. Rio de Janeiro-1984.
- CUNHA, Flávio Saliba. "MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E REDEMOCRATIZAÇÃO." in Novos Estudos CEBRAP n.º.35 S.Paulo-março 1993.
- CUNHA, Rubens Mauro. "ADMINISTRAÇÃO DIRETA MUNICIPAL BRASILEIRA - MUDANÇAS E MELHORIAS PERANTE A CULTURA ORGANIZACIONAL. ESTUDO DE CASO: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE S. PAULO." Dissertação de Mestrado - EAESP/FGV. S. Paulo-1998.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. "ELEMENTOS DE TEORIA GERAL DO ESTADO." Saraiva-1995.
- DEAN, Warren. "A INDUSTRIALIZAÇÃO DE SÃO PAULO." DIFEL. S. Paulo-1983.
- DEBRET, Jean Baptiste. "VIAGEM PITORESCA E HISTÓRICA AO BRASIL" Ed. USP. S. Paulo – 1972.

- DENIS, Henri. "HISTOIRE DE LA PENSÉE ECONOMIQUE." Presses Universitaires de France, Paris-1971. (3ª ed.)
- ECO, Umberto. "COMO SE FAZ UMA TESE." Perspectiva. S. Paulo-1990.
- FAORO, Raimundo. "OS DONOS DO PODER: FORMAÇÃO DO PATRONATO POLÍTICO BRASILEIRO." Globo, S. Paulo – 2000.
- FERRAN, Neide Lima. "ESTUDO SOBRE GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DO PODER PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE S. PAULO." Dissertação de Mestrado - EAESP/FGV. São Paulo-1991.
- FREIRE, Gilberto. "CASA GRANDE E SENSALA" Livraria J. Olympio Ed. S. Paulo – 1964.
- GRINBERG, Keila. "CÓDIGO CIVIL E CIDADANIA." Jorge Zahar Ed. R. de Janeiro – 2001.
- HABERMAS, Jürgen. "L'ESPACE PUBLIC." Payot, Paris-1978.
- HECK, Marina. (coord.) "GRANDES METRÓPOLIS DE AMÉRICA LATINA." Fund. Mem. da A. L./Fondo de Cultura Económica. S. Paulo-1993.
- HOBSBAWM, Eric J.. "A ERA DAS REVOLUÇÕES" Ed. Paz & Terra. S. Paulo – 2001. (15ª ed.)
- \_\_\_\_\_. "A ERA DO CAPITAL" Ed. Paz & Terra. R. de Janeiro – 1977.
- HOLANDA, Sérgio B. de. "RAÍZES DO BRASIL." Livraria J. Olímpio Ed.. S.Paulo-1977. (11ª ed.)
- IANNI, Octavio. "TEORIAS DE ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL." Comp. Ed. Nacional. S. Paulo – 1973. (2.ª ed.)
- KARMEL, P. H. e POLASEK, M. "ESTATÍSTICA GERAL E APLICADA PARA ECONOMISTAS." Atlas. S. Paulo – 1972.
- KOWARICK, Lúcio. "ESCRITOS URBANOS." Editora 34, S. Paulo – 2000.
- LAGENBUCH, Juergen Richard. "A ESTRUTURAÇÃO DA GRANDE SÃO PAULO." IBGE, R. de Janeiro-1971.
- LEAL, Victor Nunes. "CORONELISMO ENXADA E VOTO - O MUNICÍPIO E O REGIME REPRESENTATIVO NO BRASIL." Companhia das Letras. S. Paulo-1995. (5ª ed.)
- LIMA, Ruy Cirne. "PEQUENA HISTÓRIA TERRITORIAL DO BRASIL: SESMARIAS E TERRAS DEVOLUTAS." Sulina. Porto Alegre-1954.
- MARICATO, Ermínia. "REFORMA URBANA E OS DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE." In GLOBALIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E REFORMA URBANA, L. C. Q. Ribeiro & O. A. dos Santos Junior (org.) Civilização Brasileira, R. de Janeiro – 1994.
- \_\_\_\_\_. "O URBANISMO NA PERIFERIA DO CAPITALISMO: DESENVOLVIMENTO DA DESIGUALDADE E CONTRAVENÇÃO SISTEMÁTICA." in O NOVO BRASIL URBANO. GONÇALVES, Maria Flora. (org.) Mercado Aberto. Porto Alegre-1995.

- MARX, Karl & ENGELS, Friederich "A IDEOLOGIA ALEMÃ." Ciências Humanas Ltda., S. Paulo-1979. (2ª ed.)
- MELLO, Celso A. Bandeira de. "CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO." MALHEIROS. S. Paulo-1998.
- MÔNACO, Roberto. "AS TERRAS DEVOLUTAS E O CRESCIMENTO DE S. PAULO. 1554-1930." Dissertação de Mestrado. FAUUSP. S. Paulo-1991.
- MOREIRA, Morvan de Mello. "EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS DA DINÂMICA DEMOGRÁFICA BRASILEIRA; CONCENTRAÇÃO POPULACIONAL E MIGRAÇÃO." in O NOVO BRASIL URBANO. GONÇALVES, Maria Flora. (org.) Mercado Aberto. Porto Alegre-1995.
- NICK, Eva & KELLNER, Sheilah R. O. "FUNDAMENTOS DE ESTATÍSTICA PARA AS CIÊNCIAS DO COMPORTAMENTO." Renes. R. de Janeiro – 1971.
- O'DONNELL, Guillermo. "CONTRAPONTO: AUTORITARISMO E DEMOCRATIZAÇÃO." Vértice. S. Paulo-1986.
- \_\_\_\_\_. "DEMOCRACIA DELEGATIVA." In Novos Estudos CEBRAP, n.º 31-1991.
- \_\_\_\_\_. "ESTADO, DEMOCRATIZAÇÃO E ALGUNS PROBLEMAS CONCEITUAIS." In Novos Estudos CEBRAP, n.º 36-1993.
- PEREIRA, J. Otaviano de Lima. "RELATÓRIO DA COMISSÃO PARA A DEFESA JURÍDICA DOS BENS PATRIMONIAIS DO MUNICÍPIO DE S. PAULO-ADMINISTRAÇÃO PIRES DO RIO/1927-1928." Pref. Mun. de S. Paulo-1929.
- PIRENNE, Henri. "HISTÓRIA ECONÔMICA E SOCIAL DA IDADE MÉDIA." Mestre Jou, S. Paulo-1977. (1.ª ed. em francês 1933)
- PRADO, Paulo. "RETRATO DO BRASIL." Companhia das Letras. S. Paulo-1998.
- PUTNAM, Robert David. "CAPITAL SOCIAL E DEMOCRACIA." in BRAUDEL PAPERS n.º 10 - 1995.
- PUTNAM, Robert David. "COMUNIDADE E DEMOCRACIA: A EXPERIÊNCIA DA ITÁLIA MODERNA." FGV. R. de Janeiro-1996.
- REIS FILHO, Nestor Goulart. "EVOLUÇÃO URBANA DO BRASIL." EDUSP, S. Paulo-1968.
- \_\_\_\_\_. "SÃO PAULO E OUTRAS CIDADES - PRODUÇÃO SOCIAL E DEGRADAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS." HUCITEC. S. Paulo-1994.
- ROLNIK, Raquel. "PLANEJAMENTO URBANO NOS ANOS 90: NOVAS PERSPECTIVAS PARA VELHOS TEMAS." in GLOBALIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E REFORMA URBANA. Ribeiro, L.C. de Queiroz. e Santos Júnior, O. A. dos.(org.) Civilização Brasileira. R. de Janeiro-1994.
- SAINT-HILAIRE, Auguste de. "VIAGEM À PROVÍNCIA DE SÃO PAULO." Martins, EDUSP, S. paulo – 1972.

- SANTOS, Délio Freire dos e RODRIGUES, J. Eduardo Ramos. "CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO: 1560-1998: QUATRO SÉCULOS DE HISTÓRIA." Imprensa Oficial, S. Paulo – 1998.
- SANTOS, Milton. "METAMORFOSES DO ESPAÇO HABITADO." HUCITEC. S. Paulo-1988. ??
- SELITIZ, Claire et alli. "MÉTODOS DE PESQUISA NAS RELAÇÕES SOCIAIS" E.P.U. S. Paulo – 1974.
- SEVCENKO, Nicolau. "LITERATURA COMO MISSÃO." ??
- SINGER, Paul I.. "DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E EVOLUÇÃO URBANA." EDUSP. S. Paulo-1968.
- SODRÉ, Nelson Werneck. "FORMAÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL." Brasiliense, S. Paulo-1964.
- SPINK, Peter Kevin. "REFORMING THE REFORMERS: THE SAGA OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN LATIN AMERICA 1925-1995." Monografia de Prof. Titular. Mimeo-EAESP/FGV-1998.
- SPOSATI, Aldaíza. "DESEJO DE SÃO PAULO." in Novos Estudos CEBRAP. n. 45 S. Paulo-julho 1996.
- STADEN, Hans. "DUAS VIAGENS AO BRASIL." Ed. USP e Livraria Itatiaia editora Ltda. S. paulo – 1974.
- SWEEZY, Paul. "UMA CRÍTICA." In "A TRANSIÇÃO DO FEUDALISMO PARA O CAPITALISMO." Paz & Terra, R. de Janeiro-1977.
- TAKAHASHI, Kohachiro. "UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE." In "A TRANSIÇÃO DO FEUDALISMO PARA O CAPITALISMO." Paz & Terra, R. de Janeiro-1977.
- TORRES, João Carlos Brum. "FIGURAS DO ESTADO MODERNO - REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO OCIDENTE." Brasiliense, S. Paulo-1989.
- TOURRAINE, Alain. "PALAVRA E SANGUE - POLÍTICA E SOCIEDADE NA AMÉRICA LATINA." UNICAMP, Campinas-1989.
- VACCA, Giuseppe. "ESTADO E MERCADO, PÚBLICO E PRIVADO." in Lua Nova, n.º 24, set. 1991.
- VALLIM, João Rabello de A.. "DIREITO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO." Revista dos Tribunais. S. Paulo-1984.
- VIANA, Luiz Werneck. "LIBERALISMO E SINDICATO NO BRASIL." Paz & Terra. R. de Janeiro-1978.
- VIANNA, Oliveira. "POPULAÇÕES MERIDIONAIS DO BRASIL." (5ª ed.) Livraria J. Olympio Ed. S. Paulo – 1952.
- WEBER, Max. "ECONOMIA Y SOCIEDAD - ESBOZO DE SOCIOLOGIA COMPREENSIVA." Fondo de Cultura Económica. México-1996.
- \_\_\_\_\_. "HISTÓRIA AGRÁRIA ROMANA." Martins Fontes, S. Paulo-1994.
- WHITEHEAD, Laurence. "ALGUNS 'INSIGHTS' DA TEORIA SOCIAL DO OCIDENTE." in Novos Estudos CEBRAP, nº40-1994.

## **MEIOS DIGITAIS**

“MAPA OFICIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO – MOC”

P.M.S.P./PRODAM, S. Paulo – 1997. CDROM

“GEOLOG” P.M.S.P./SEMPLA/PRODAM, S. Paulo – 2000.

(versão 2.1.1) CDROM

“ATLAS AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.”

P.M.S.P./SVMA, S. Paulo – 2000. CDROM

ROLNIK, Raquel. “SÃO PAULO LESTE/SUDESTE” FAPESP/PUCCAMP/PÓLIS,

S. Paulo – 2000. CDROM

SPOSATI, Aldaíza. “MAPA DA EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL DA CIDADE

DE SÃO PAULO/2000: DINÂMICA SOCIAL DOS ANOS 90.”

NEPSAS – PUCSP/INPE/ PÓLIS, S. Paulo – 2000. CDROM

## **PUBLICAÇÕES OFICIAIS**

“POLÍTICA DE DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: UM PLANO

PARA SÃO MATEUS.” P.M.S.P./SEMPLA, S. Paulo – 2000

“PERFILSOCIOECONÔMICO DE SÃO PAULO.” P.M.S.P./SEMPLA, S. Paulo –

2000

“GEOLOG APLICAÇÕES GEOGRÁFICAS.” P.M.S.P./SEMPLA, S. Paulo – 2000

## LEGISLAÇÃO

BRASIL, Assembléia Nacional Constituinte. “CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA  
FEDERATIVA DO BRASIL.” Senado Federal. Brasília-1988.

BRASIL, Império. “LEI N.º 601 DE 18/09/1850” Senado do Império. (Arquivo de  
PATR)

\_\_\_\_\_ “DECRETO N.º 1.318 DE 30/01/1854” Governo do Império.  
(Arquivo de PATR)

SÃO PAULO, Município. “LEI N.º 1 DE 29/07/1892” Câmara Municipal.

\_\_\_\_\_ “LEI N.º 9 DE ” Câmara Municipal.

\_\_\_\_\_ “LEI N.º 39 DE 24/05/1893” Câmara Municipal.

\_\_\_\_\_ “LEI N.º 43 DE ” Câmara Municipal.

\_\_\_\_\_ “ATO N.º 6 DE 06/12/1895” Câmara Municipal.

\_\_\_\_\_ “LEI N.º 203 DE 27/02/1896” Câmara Municipal.

\_\_\_\_\_ “LEI N.º 374 DE 29/11/1898” Câmara Municipal.

\_\_\_\_\_ “ATO N.º 768 DE 10/01/1935” Executivo Municipal.

\_\_\_\_\_ “ATO N.º 805 DE 25/02/1935” Executivo Municipal.

\_\_\_\_\_ “DECRETO-LEI N.º 333 DE 27/12/1945” Executivo  
Municipal.

\_\_\_\_\_ “DECRETO-LEI N.º 340 DE 24/01/1946” Executivo Municipal

\_\_\_\_\_ “LEI N.º 5.531 DE 17/06/1958” Câmara Municipal.

\_\_\_\_\_ “DECRETO-LEI N.º 15.086 DE 05/06/1978” Executivo  
Municipal.



## **APÊNDICES.**

## Apêndice - A.

### TABELAS.

**Tabela 1A – Faixas de Distribuição das Áreas Municipais – CADASTRO/AÇÕES. ( $m^2$ )**

3,16	10	31,62	100	316,23	1.000
3.162,28	10.000	31.622,78	100.000	316.227,77	1.000.000

NOTA:  $10^{0,5} = 3,16227766\dots$

**Tabela 2A – Distribuição das Áreas Municipais – CADASTRO. ( $m^2$ )**

Tamanho da Área:		$f_iC$	$\%f_iC$	$f_{ac<que}$	$f_{ac>que}$
Maior que	Menor ou igual a				
0,00	3,16	25	0,23	25	10.683
3,16	10,00	60	0,56	85	10.658
10,00	31,62	218	2,04	303	10.598
31,62	100,00	872	8,16	1.175	10.380
100,00	316,23	1.477	13,83	2.652	9.508
316,23	1.000,00	2.354	22,04	5.006	8.031
1.000,00	3.162,28	2.690	25,18	7.696	5.677
3.162,28	10.000,00	2.092	19,58	9.788	2.987
10.000,00	31.622,78	772	7,23	10.560	895
31.622,78	100.000,00	111	1,04	10.671	123
100.000,00	316.227,77	11	0,10	10.682	12
316.227,77	1.000.000,00	1	0,01	10.683	1
Total		10.683	100,00	-	-

**Tabela 3A – Distribuição das Áreas Municipais – AÇÕES. ( $m^2$ )**

Tamanho		$f_i$	$\%f_i$	$f_{ac}$	$f_{ac}$
Maior que	Menor ou igual a				
0,00	3,16	0	0,00	0	54
3,16	10,00	1	1,85	1	54
10,00	31,62	1	1,85	2	53
31,62	100,00	17	31,48	19	52
100,00	316,23	12	22,22	31	35
316,23	1.000,00	10	18,52	41	23
1.000,00	3.162,28	5	9,26	46	13
3.162,28	10.000,00	4	7,41	50	8
10.000,00	31.622,78	2	3,70	52	4
31.622,78	100.000,00	2	3,70	54	2
100.000,00	316.227,77	0	0,00	54	0
316.227,77	1.000.000,00	0	0,00	54	0
Total		54	100,00	-	-

**Tabela 4A – Tendência Central dos Dados por Classe – AÇÕES.**

Classe	$f_i$	$\%f_i$	Soma <sup>^</sup> ( $m^2$ )	Média ( $m^2$ )	Mediana ( $m^2$ )
Particulares	21	38,89	3.148,53	149,93	135,10
Empresas	25	46,30	50.127,25	2.005,09	322,66
B. Renda	4	7,40	115.294,51	28.823,63	26.405,83
Comunitários	4	7,40	3.144,90	786,23	460,15
Total	54	100,00	171.715,19	3.179,91	-

\* Soma das áreas reintegrandas.

**Tabela 5A – Dispersão dos Dados por Classe – AÇÕES. ( $m^2$ )**

Classe	Desvio Padrão	Desvio Relativo (%)	Mínimo	Máximo	Amplitude
Particulares	114,98	76,69	37,19	418,00	380,81
Empresas	3.550,58	177,08	8,26	14.422,00	14.413,74
B Renda	25.393,07	88,10	809,84	61.673,00	60.863,16
Comunitários	949,99	120,83	50,00	2.174,60	2.124,60
Geral	9.829,28	309,11	8,26	61.673,00	61.664,74

**Tabela 6A – Diferença de Idade dos  
Processos ADMINISTRATIVOS e  
JUDICIAIS por Classe – AÇÕES. (Anos)**

Classe	Média	Desvio Padrão	Máx.	Mín.
Particulares	6,67	9,64	31	0
Empresas	4,20	5,02	20	0
B. Renda	2,75	2,75	6	0
Comunitários	7,25	5,85	14	0
Geral	5,28	7,14	31	0

**Tabela 7A – Média e Desvio Padrão da Idade dos  
Processos ADMINISTRATIVOS e JUDICIAIS por  
Classe – AÇÕES. (Anos)**

Classe	Média AD	Média JD	Desvio P. AD	Desvio P. JD
Particulares	14,71	8,05	10,66	4,44
Empresas	15,00	10,80	10,38	8,61
B Renda	9,00	6,25	6,63	5,19
Comunitário	15,00	7,75	4,32	3,20
Geral	14,44	9,17	9,89	6,76

**Tabela 8A – Máximo, Mínimo e Amplitude da Idade dos Processos  
ADMINISTRATIVOS e JUDICIAIS por Classe – AÇÕES (Anos)**

Classe	Máx. AD	Máx. JD	Mín. AD	Mín. JD	Ampl. AD	Ampl. JD
Particulares	40	18	3	2	37	16
Empresas	46	37	5	1	41	36
B Renda	18	14	4	3	14	11
Comunitário	19	10	9	3	10	7
Geral	46	37	3	1	43	36

**Tabela 9A – Distribuição das OCORRÊNCIAS por Ano e por Classe –  
Números Absolutos e Percentuais**

	Classe	1995	1996	1997	1998	1999	Total por Classe
<b><math>f_i</math></b>	Particulares	13	28	48	49	50	188
	Empresas	8	24	33	30	24	119
	B. Renda	2	26	13	27	13	81
	Comunitárias	0	2	8	13	7	30
	Total	23	80	102	119	94	418
<b><math>\%f_i</math></b>	Particulares	56,52	35,00	47,06	41,18	53,19	44,98
	Empresas	34,78	30,00	32,35	25,21	25,53	28,47
	B. Renda	8,70	32,50	12,75	22,69	13,83	19,38
	Comunitárias	0,00	2,50	7,84	10,92	7,45	7,18
	Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

**Tabela 10A – Tendência Central na Distribuição das Áreas por Tipo e Tamanho – AÇÕES/CADASTRO. ( $m^2$ )**

	Tipo	$f_i$	$\%f_i$	Média	Mediana
CADASTRO	Uso Comum	9.842	92,13	3.821,21	1.360,00
	Dominial	841	7,87	1.232,45	72,00
	Total	10.683	100,00	3.617,42	1.170,00
AÇÕES	Uso Comum	30	50,85	1.408,19	182,88
	Dominial	29	49,15	3.299,07	198,80
	Total	59 *	100,00	3.179,91	192,50

\* Como algumas áreas reintegrandas incluem áreas UC e DO, este total é maior que a amostra (54).

**Tabela 11A – Dispersão na Distribuição das Áreas por Tipo e Tamanho – AÇÕES/CADASTRO. ( $m^2$ )**

	Tipo	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo	Amplitude
CADASTRO	Uso Comum	9.578,50	420.775,00	2,00	420.773,00
	Dominial	8.317,13	188.716,98	0,40	188.716,58
	Geral	9.510,87	420.775,00	0,40	420.774,60
AÇÕES	Uso Comum	5.309,55	31.831,67	6,60*	31.831,67
	Dominial	11.569,75	61.673,00	11,50	61.661,50
	Geral	9.829,28	61.673,00	8,26	61.664,74

\* Este valor é o de parte de uma área, cujo total é de 128,00m<sup>2</sup>, composta de Uso Comum e Dominial, daí ser menor que o mínimo geral.

**Tabela 12A – Dispersão da Idade dos Processos por  
Classes – AÇÕES. (anos)**

Classe	Desvio Padrão		Máximo		Mínimo	
	AD	JD	AD	JD	AD	JD
Particulares	10,66	4,44	40	18	3	2
Empresas	10,38	8,61	46	37	5	1
B Renda	6,63	5,19	18	14	4	3
Comunitário	4,32	3,20	19	10	9	3
Geral	9,89	6,76	46	37	3	1

**Tabela 13A – Tendência Central  
dos Valores de m<sup>2</sup> das Áreas  
Reintegradas – AÇÕES/PGV  
(R\$)**

Classe	Média	Mediana
Particulares	142,18	93,36
Empresas	199,19	102,82
B Renda	19,82	14,51
Comunitário	263,27	259,16
Geral	168,48	98,09

**Tabela 14A – Dispersão dos Valores de m<sup>2</sup> das Áreas Reintegradas –  
AÇÕES/PGV (R\$)**

Classe	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo	Dispersão Relativa(%)
Particulares	120,29	413,72	9,34	84,60
Empresas	229,55	1.000,55	5,56	115,24
B Renda	19,93	45,99	4,29	100,53
Comunitário	109,51	400,11	134,66	41,60
Geral	181,90	1.000,55	4,29	107,96



**Tabela 15A – Superfície em km<sup>2</sup> dos Círculos de 5km**  
(Município de São Paulo exceto represas)

<i>km</i>	5	10	15	20	25	30	35
<i>km<sup>2</sup></i>	78,54	230,84	292,89	228,24	193,71	89,66	71,51

**Tabela 16A – Números Absolutos de AÇÕES e OCORRÊNCIAS**  
**por Círculos de 5km.**

	Classes	km	5	10	15	20	25	30	35	Total
AÇÕES	Particulares		4	6	6	3	2	0	0	21
	Empresas		8	11	3	2	1	0	0	25
	B. Renda		0	0	1	2	0	1	0	4
	Comunitários		1	3	0	0	0	0	0	4
	Total		13	20	10	7	3	1	0	54
OCORRÊNCIAS	Particulares		9	57	59	42	17	4	0	188
	Empresas		11	61	23	11	11	2	0	119
	B. Renda		5	12	27	19	15	1	2	81
	Comunitários		5	5	9	6	5	0	0	30
	Total		30	135	118	78	48	7	2	418

**Tabela 17A – Densidade de Invasões por Classe e por Círculos de 5km – AÇÕES/OCORRÊNCIAS.**

	Classes	km							Média
		5	10	15	20	25	30	35	
AÇÕES	Particulares	0,05093	0,02599	0,02049	0,01314	0,01032	0	0	0,01772
	Empresas	0,10186	0,04765	0,01024	0,00876	0,00516	0	0	0,02109
	B. Renda	0	0	0,00341	0,00876	0	0,01115	0	0,00337
	Comunitários	0,01273	0,01300	0	0	0	0	0	0,00337
	Total	0,16552	0,08664	0,03414	0,03067	0,01549	0,01115	0	0,04555
OCORRÊNCIAS	Particulares	0,11459	0,24692	0,20144	0,18402	0,08776	0,04461	0	0,15860
	Empresas	0,14006	0,26425	0,07853	0,04819	0,05679	0,02231	0	0,10039
	B. Renda	0,06366	0,05198	0,09219	0,08325	0,07743	0,01115	0,02797	0,06833
	Comunitários	0,06366	0,02166	0,03073	0,02629	0,02581	0	0	0,02531
	Total	0,38197	0,58481	0,40288	0,34175	0,24779	0,07807	0,02797	0,35263

**Tabela 18A – Quantidade de  
Invasões na Mancha Urbana de  
1945 por Classe.**

Classes	Quantidade		
	Internas	Externas	Total
Particulares	35	153	188
Empresas	31	88	119
B. Renda	7	74	81
Comunitários	11	19	30
Total	84	334	418

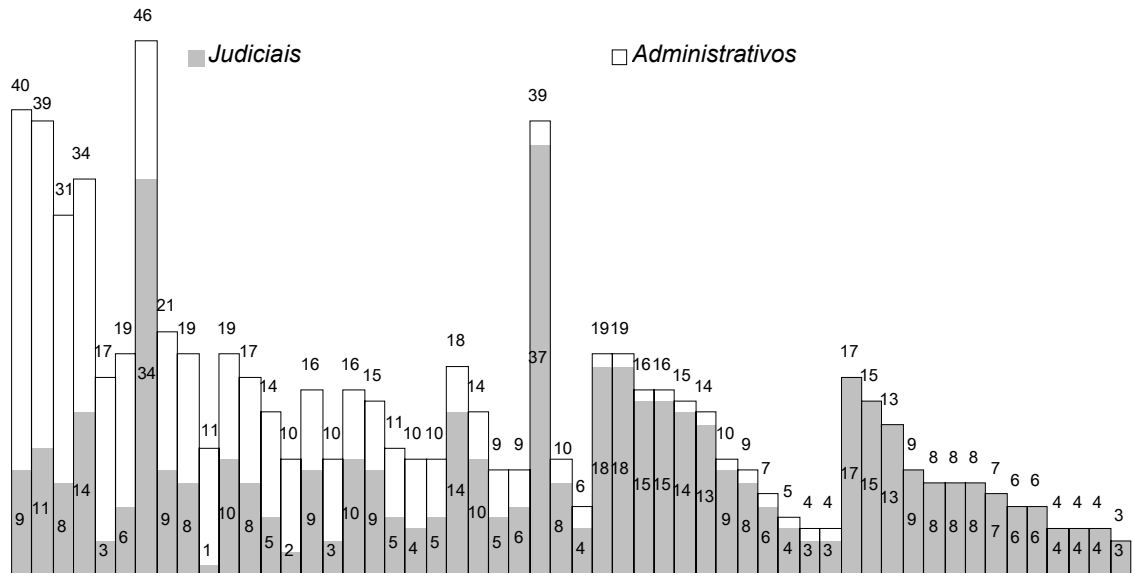
**Tabela 19A – Quantidade de  
Invasões na Faixa de 1km ao Longo  
das Vias N1 por Classe.**

Classes	Internas	Externas	Total
Particulares	33	155	188
Empresas	20	99	119
B. Renda	18	63	81
Comunitários	8	22	30
Total	79	339	418

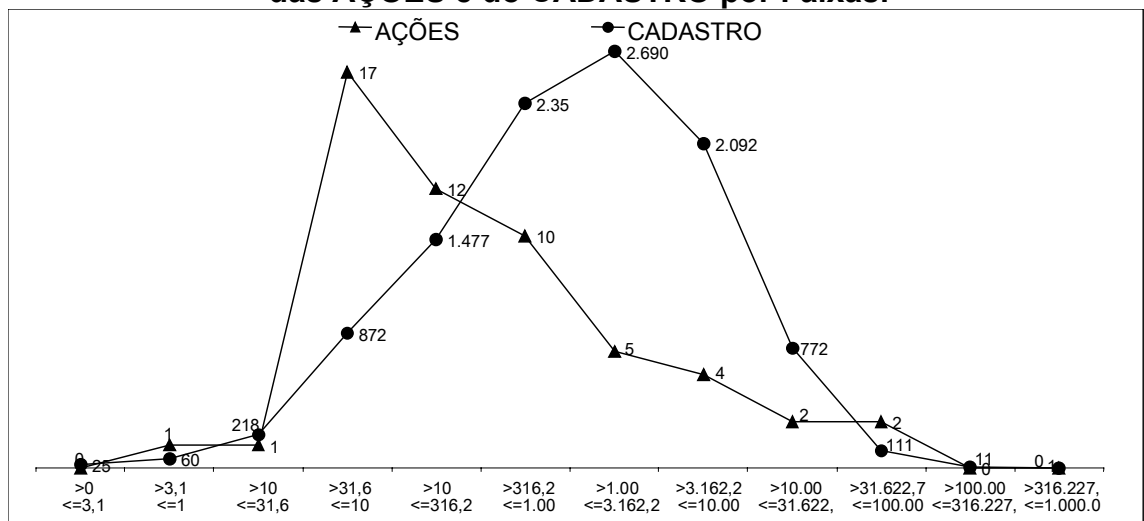
## Apêndice - B.

### GRÁFICOS.

**Gráfico 1B – Comparativo entre a Idade da Notícia da Invasão e a Idade da Ação Judicial. (anos)**



**Gráfico 2B – Gráfico Comparativo da Distribuição, em Números Absolutos, das AÇÕES e do CADASTRO por Faixas.**



**Gráfico 3B – Comparativo das Invasões por Classe e por Ano – OCORRÊNCIAS.**

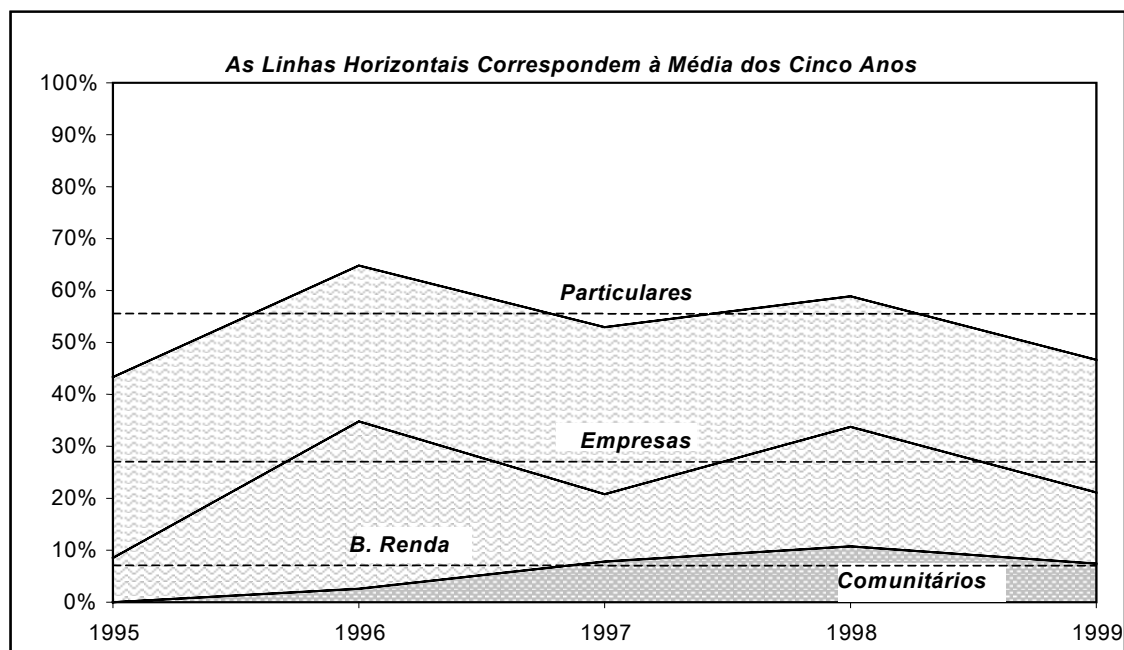
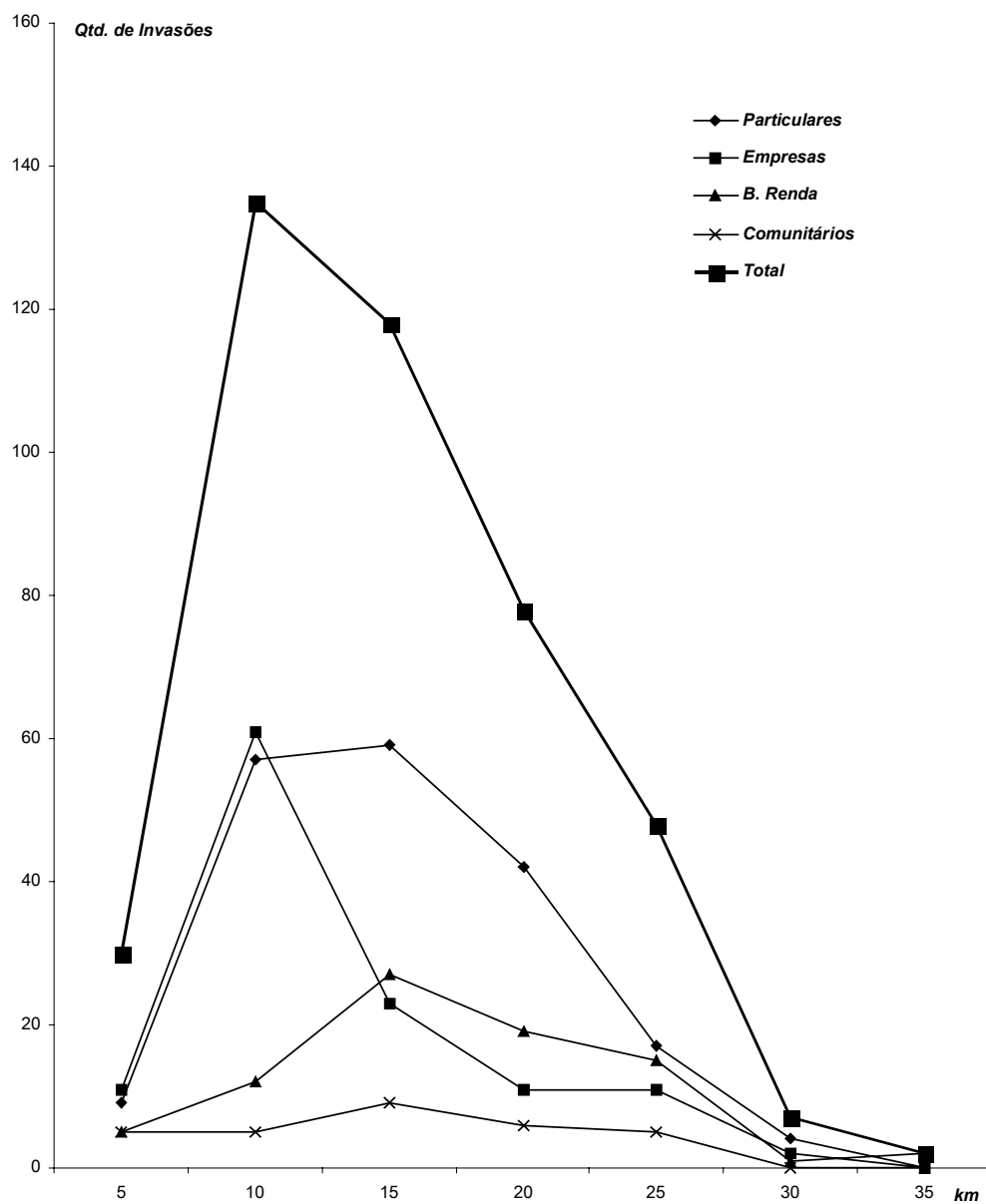


Gráfico 4B – Quantidade de Invasões por Círculos de 5km e por Classe.



## APÊNDICE – C.

# Mapas



























