



Visita a Paraisópolis – Relatório de trabalho

Alexandra Fuchs de Araujo

Juíza de Direito no Estado de São Paulo

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Juiz de Direito no Estado de São Paulo

Ana Rita de Figueiredo Nery

Juíza de Direito no Estado de São Paulo

André Tito da Motta Oliveira

Advogado

Cynthia Tomé

Juíza de Direito no Estado de São Paulo

Luiza Barros Rozas

Juíza de Direito no Estado de São Paulo

Wilson Levy Braga da Silva Neto

Assistente Jurídico do TJSP

Sumário: 1. Introdução. 2. Objetivos da visita 3. Primeiros momentos. 4. O que encontramos e quem encontramos. 5. Conclusão: notas sobre a importância da pesquisa empírica para o estudo do Direito Urbanístico.

1. Introdução

No dia 31 de outubro de 2013, o Núcleo de Direito Urbanístico da Escola Paulista da Magistratura (NDU) fez sua primeira incursão de campo. O local escolhido foi a Comunidade de Paraisópolis, área objeto de diversas ocupações irregulares, segundo maior núcleo do Município, com aproximadamente 70 mil habitantes, vizinha à região de alto poder aquisitivo da cidade, o bairro do Morumbi.

De fato, a poucos metros do Palácio dos Bandeirantes está localizada essa verdadeira cidade dentro da cidade, um autêntico case em se tratando de políticas de urbanização, que atrai anualmente milhares de turistas e estudiosos do mundo inteiro.

No dia 10 de outubro de 2013, técnicos integrantes da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo vieram conversar com o Núcleo, na Escola Paulista da Magistratura, sobre a política municipal atualmente adotada na urbanização de comunidades. Na ocasião, apresentaram também o projeto de reurbanização do núcleo Paraisópolis, o que levou à visita para verificar “in loco” os trabalhos desenvolvidos.





Como grande parte dos integrantes do Núcleo é composta por juízes que atuam em questões envolvendo direito à moradia, desapropriações e regularização fundiária, a visita permitiu verificar as ações efetivas do Poder Público e os resultados obtidos até então, bem como os entraves enfrentados pela Administração na implantação do projeto.

A regularização fundiária, instituto expressamente previsto como instrumento de política urbana no Estatuto da Cidade (art. 4, V, q da Lei nº 10.257/01) e definido pelo art. 46 da Lei nº 11.977/09¹ (Lei Minha Casa Minha Vida), é explorado na área em todo o seu potencial, voltado ao assentamento de famílias em condições que lhes garantam o direito à cidade legal.

Na incerteza quanto à acomodação possível entre afortunados e desafortunados, entre erros e acertos, lidando constantemente com situações cuja solução não se encontra ainda revelada nos livros, trabalham incessantemente servidores municipais munidos de canetas, pranchetas, gráficos, telefones e, sobretudo, coração.

Foi uma grata surpresa sentir a vibração dos profissionais responsáveis pelo projeto, com um idealismo invejável e contagiante.

Muito mais do que desempenhar as atribuições de seus cargos, cada um dos engenheiros, arquitetos, psicólogos, assistentes e procuradores, que nos acompanharam, revelaram um desejo de mudança, de alteração da realidade para melhor.

2. Objetivos

O objetivo da visita era conhecer de perto as políticas de urbanização que vêm sendo realizadas no local, bem como propiciar uma maior aproximação do Poder Judiciário com a realidade social e econômica existente nas comunidades.

O tempo disponível era relativamente limitado, e deste modo foi necessário fazer um recorte que contemplasse as intervenções mais significativas, do ponto de vista urbanístico, na região.

Buscou-se, assim, compartilhar experiências de pesquisa de campo dentro desse contexto, de forma a tentar verificar como foram aplicados os diversos institutos de regularização fundiária e compreender os modos de vida dos moradores, suas dificuldades e também suas possibilidades de acesso à cidade.

3. Primeiros momentos

Ao chegar à favela, a primeira impressão é a de que há um contraste entre a cidade legal, representada pelo bairro do Morumbi, e a cidade informal, potencializado pelo fato de a separação entre as duas realidades ocorrer de forma abrupta, sem áreas de transição ou grandes distâncias (Figura 1).

¹ Art. 46 da Lei nº 11.977/09: “A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.





Figura 1

A visita foi precedida por breve explicação acerca das ações do Poder Público Municipal na área, proferida pela Coordenadora de Regularização Fundiária, a arquiteta Ana Lúcia Callari Sartoretto, com utilização de mapas e dados estatísticos (Figuras 2 e 3).



Figura 2



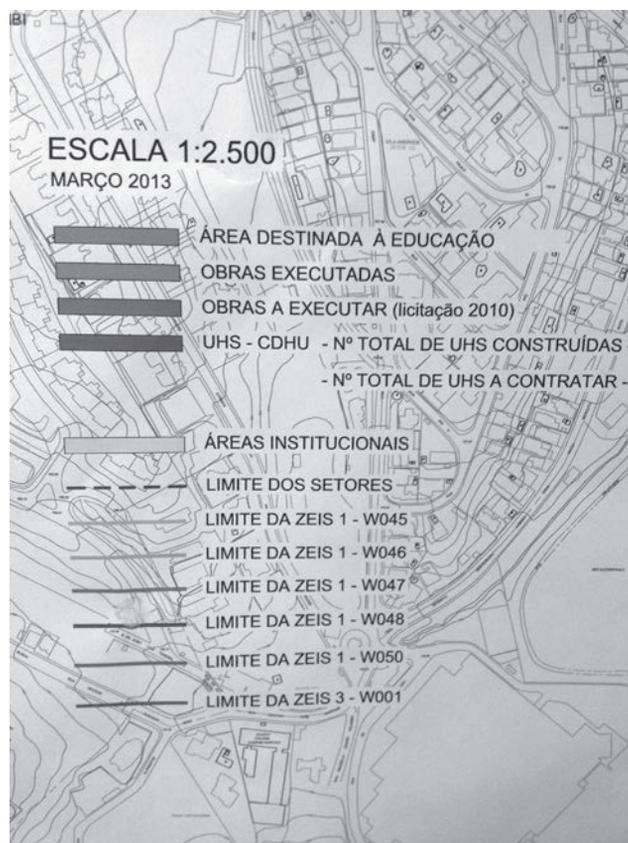


Figura 3

A história de Paraisópolis tem origem com a implantação de um loteamento em 1921, que definiu 2.200 lotes com malha viária ortogonal (quadrangulares regulares de 100 m x 200 m e ruas com 10 m de largura). Contudo, esses lotes não acompanhavam a morfologia ondulada e bastante acidentada, onde ocorrem grotas, da região do Morumbi.

Como resultado, no período entre 1921 e 2007, a região sofreu crescente adensamento. O procedimento envolve basicamente três etapas: 1) regularização da situação fática do parcelamento/arruamento, decorrente das obras de urbanização e da ocupação remanescente; 2) a titulação ao ocupante do imóvel remanescente às obras de urbanização, regularizando sua posse; 3) a aprovação, regularização e comercialização das novas unidades habitacionais, levando a registro sua propriedade, em nome dos beneficiários.

Entre os objetivos do Projeto Paraisópolis está a integração de diferentes núcleos (Jardim Colombo, Porto Seguro e Paraisópolis) inseridos na região do Morumbi, seja por meio de regularização urbanística, seja por regularização fundiária. A ideia elementar é propiciar o acesso à infraestrutura e inclusão social da população, com vistas à melhoria das condições de vida, habitação e ambientais (Figura 4).



Figura 4

Em 2006, a Prefeitura iniciou as obras no local, superadas as barreiras legais para o investimento público (por serem áreas particulares). Para esse fim, houve colaboração das três esferas de governo, partindo de um projeto ainda iniciado em 2004.

A fim de evitar ao máximo possível os impactos à população local, a porcentagem de remoções foi reduzida, numa tentativa de aproveitar os laços criados por aquelas famílias no decorrer do tempo. Ou seja, houve respeito às peculiaridades locais e características daqueles habitantes. Basicamente, se buscou reassentar as famílias residentes em áreas de risco noutros pontos próximos à favela. Além disso, cartas de crédito foram concedidas aos que haviam realizado prévio cadastro.

Já pela exposição dos técnicos responsáveis, o grupo pôde notar que a implementação dos projetos busca, de alguma forma, fortalecer a integração à própria sociedade. Do contrário, a credibilidade da atuação do Poder Público poderia ser minada. Na comunicação entre Municipalidade, moradores locais e entidades representativas da sociedade civil, encontramos a instalação de equipamentos de saúde e educação, numa tentativa de emancipação social e participação da realidade da cidade de São Paulo, não mais seu afastamento.

Também foi possível notar a intensa circulação de veículos de transporte público, o que demonstra a realização de plano de circulação viária, se não eficiente, minimamente considerável e louvável à região.

Para implementar a regularização fundiária, várias leis foram promulgadas e publicadas. A Lei Municipal nº 14.062/2005 autorizou o Poder Executivo a receber doações de imóveis, destinados ao programa de regularização de Paraisópolis, concedendo remissões e anistias incidentes sobre tais imóveis. Além disso, foram publicados os decretos nº 47.144/2006, que regulamenta a referida lei, e nº 47.272/2006, que dispõe sobre a transferência do direito de construir na hipótese de doação de imóveis ao programa.

Cabe mencionar que cerca de 50 mil m² já foram doados ao Município, mas, mesmo assim este procedimento não trouxe os resultados esperados, em especial pela dificuldade de localização dos titulares dos lotes.





Os alicerces do programa Paraisópolis relacionam-se a uma intervenção urbana, cujas pautas se fundamentam em três linhas hierárquicas básicas: 1) o reconhecimento do local e suas restrições físicas; 2) o esclarecimento dos maiores problemas enfrentados, e 3) a escolha da atuação urbanística a ser empreendida na favela. Por sua vez, essa implementação foi dividida em etapas, por meio de procedimento de efetivação do plano de urbanização de comunidades. É processo de integração daquela população às realidades da cidade formal e legal, forma de trazê-los a outro plano de vida e socialidade.

Nas áreas públicas foram utilizadas a CUEM e a CDRU; já nas áreas privadas, foram utilizadas a usucapião e a demarcação urbanística.

Nesse sentido, cerca de dois mil imóveis foram regularizados em 192 lotes, dentre os quais, aproximadamente 100 proprietários foram beneficiados com a usucapião. Existiam restrições de ordem física, legal e cultural à transformação desse quadro. A partir dessa breve explicação, o grupo se preparou para o percurso.

4. O que encontramos e quem encontramos

A visita foi acompanhada pelos funcionários que trabalham no local: Maria Teresa Fedeli (arquiteta, SEHAB), Ana Cristina (arquiteta, SEHAB), Bruno (engenheiro, Carioca Engenharia), Suely (assistente social, COBRAPE), Regiane (assistente social, COBRAPE), assim como por Ana Lúcia Sartoretto (Coordenadora da Regularização Fundiária - CRF), Silvia de Mesquita R. de Freitas (Diretora da Regularização de Áreas Públicas - DTR 3), Candelária Reyes Garcia (assistente técnico jurídico) e Natália Romano Soares (assistente técnico jurídico).

Ao deixarmos a base de operações da Secretaria de Habilitação percorremos breve trecho da Avenida Perimetral e seguimos por uma rua estreita, em aclave, a caminho do terreno de obras.

No percurso, o grupo avistou diversos conjuntos habitacionais espalhados pelos dois lados da via, em áreas públicas desafetadas. À esquerda, havia o Condomínio D, formado por cinco prédios. O Conjunto C, com quatro prédios com 188 unidades habitacionais, estava à nossa direita; adiante, avistamos o Conjunto E com 127 unidades habitacionais, formado por três edificações e, aparentemente, uma instituição municipal de ensino. A equipe que acompanhava o grupo esclareceu sobre o constante esforço para evitar que as áreas verdes dos condomínios fossem novamente ocupadas por construções irregulares.

Tais conjuntos se assemelhavam à *habitation à loyer modéré (HLM)* francesa, mas exalando peculiaridades culturais da população local, como músicas em alto volume e a forma de acomodação de seus habitantes.

Em seguida, alcançamos outra rua mais estreita, que nos levou ao topo de um grande terreiro de obras, escalonado, pelo menos em quatro elevações distintas sem pavimentação, sobre pedregulhos e encostas íngremes.

Do alto, distinguimos o conjunto de habitações irregulares, algumas em alvenaria, outras feitas de tapumes e materiais reutilizados, além da via Projetada GR-04. Avistamos dali a área conhecida como “Grotão”, formada por inúmeras residências populares, dos mais diversos níveis e elevações, pulverizadas desordenadamente pelo reduzido espaço (Figuras 5 e 6).



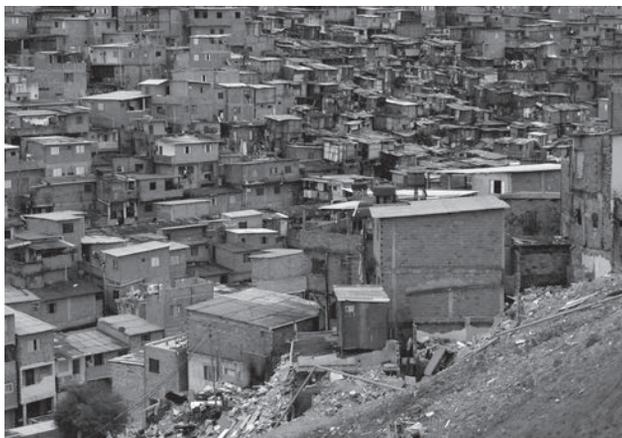


Figura 5



Figura 6

O “Grotão” foi construído em área precária, de declives exagerados e crescente densidade. São os desafios enfrentados, entre outros, pelos técnicos, arquitetos e engenheiros que atuam no local.

Nessa oportunidade, nossos guias, Maria Teresa Fedeli e Bruno, fizeram breve exposição das obras em curso, além de nos mostrar nos mapas outros projetos que seriam ali instalados.

Avistamos o terreno em declive que, no futuro, como as fotos nos indicam (Figura 7), servirá de amplo espaço de lazer e cultura, a partir da construção de parques lineares, recintos de entretenimento, como o Parque Sanfona, o Pavilhão Social (Figura 8) e a Escola de Música de Paraisópolis (Figura 9). Esta contará com anfiteatro com salas para aulas cênicas, concertos e ballet. O mais interessante do projeto é que sua estrutura reterá e estabilizará aquela área de topografia acentuada, demonstrando fortes linhas de sustentabilidade, evitando, também, novas ocupações irregulares pelo aproveitamento do espaço para lazer da comunidade.





Figura 7



Figura 8



Figura 9





Logo abaixo, ao extremo sul daquele complexo de moradias, à esquerda do grupo, avistamos várias casas feitas de tábuas, papelão, telhas de amianto e mais elementos que desafiam a criatividade e indicam a capacidade de sobrevivência daquelas pessoas. Nossos guias nos explicaram que aquelas famílias, que estavam ali, tinham sido removidas; entretanto, passados alguns meses, retornaram ao local desocupado e construíram suas casas novamente.

Trata-se de área de extremo risco, não só pela pluralidade de possíveis focos de incêndios, mas pela proximidade das casas e a acidentalidade do terreno, a tal ponto que, a qualquer chuva ou destemperança do clima, geraria um efeito dominó de desmoronamentos. Todavia, nossos anfitriões explicaram que diversas tentativas do Poder Público de remover aquela população dali, haviam malogrado.

A grande questão é o tempo necessário para a construção de equipamentos urbanos, que não é suficientemente hábil a inibir o retorno daqueles moradores. Sem mencionar a impossibilidade de se fechar o local ou criar mecanismos de inibição, tendo em vista as obras em curso. Tal panorama gera um efeito cíclico de remoção e esbulho. O Poder Público tem empregado políticas de conscientização à população local, não apenas dos riscos que correm ao assim procederem, mas também tem empreendido esforços ao cumprimento dos projetos de forma mais célere possível.

Após avistarmos o “Grotão” de cima da encosta, rumamos ao caminho oposto, retornando à Perimetral, no sentido do Conjunto Habitacional H, ou Vila Andrade G da CDHU, formado por dois prédios contíguos e outro isolado, ao meio, num total de 116 unidades habitacionais. Subimos a via ao encontro da avenida principal de comércio de Paraisópolis, descobrimos no caminho a Estação Elevatória de Esgoto.

Foi interessante observar, nesse caminho, o hábito local de se vender o espaço da laje para a realização de novas construções, fenômeno que traz inevitavelmente questões jurídicas: uma vez vendida a laje e construída nova moradia, como regularizar esta construção? Como aferir sua segurança?

Adentrou-se na rua Pascoale Gallupi, principal via comercial da Comunidade. O comércio é diversificado e compõe-se de estabelecimentos que vão de restaurantes a lojas de roupas, passando por lojas de material de construção, instituições financeiras e lojas de eletrodomésticos.

Foi possível vislumbrar que, de alguma forma, a comunidade local sempre tentou sobreviver por conta própria, tendo em vista a omissão do Poder Público, pelo menos desde o início do século XX. Há poucos anos os projetos urbanísticos começaram a ser implementados. Não impressiona o fato de ainda haver locais cujo esgoto corra a céu aberto, vielas lúgubres e inabitáveis, além de uma série de problemas de ordem social. Inclusive, uma das dificuldades inusitadas, enfrentadas pela Secretaria de Habitação, foi a identificação das vias com placas, que logo eram retiradas pelos moradores ao serem instaladas. Talvez signifique uma forma de expressão local ou mesmo o descontentamento com a denominação dos logradouros, que poderiam não coincidir com os usualmente dispostos.

De qualquer forma, viu-se claramente a pujança do comércio local, que inspira ares de algo maior do que um simples anseio de se transformar num bairro. Por outro lado, parece haver traços de porte de pequeno município, onde a cultura e o modo de vida são diariamente autoafirmados.





Esse comércio local, bem-sucedido, contrasta com os locais planejados para serem ocupados por comércio e pequenos serviços nos novos condomínios, mas que até o momento não vingaram.

Seguimos pela rua citada até avistarmos o encontro de mais duas vias, a Projetada GO-07 e a rua Lopes Coelho. Permanecemos na Pascoale Gallupi, via do comércio local. Ao chegarmos à rua Melchior Giola, rumamos à direita. No trajeto, encontramos uma pluralidade de estabelecimentos comerciais de todos os tipos, além da via Projetada GR-04. Em seguida, rumamos à rua Iratinga, povoada por residências de alvenaria.

Próximo ao horário teto (11h30), o grupo decidiu alterar o percurso para conhecer a casa do, assim intitulado, “Gaudi de Paraisópolis” (Figura 10), com peculiar decoração. O proprietário cobra R\$ 10,00 pela visita, mas no dia alguém informou que o valor era R\$ 15,00. Rico registro fotográfico foi feito, com direito à imagem que mostra o uso de um prato com o logotipo APAMAGIS como adorno de uma das paredes (Figura 11).

Após a visita, fomos guiados seguindo o caminho pela rua Hebert Spencer no sentido à Perimetral, um declive íngreme de intenso tráfego. No percurso, foi possível avistar uma Assistência Médica Ambulatorial (AMA) e uma Unidade Básica de Saúde (UBS) a certa distância, além do Condomínio A (total de 146 unidades habitacionais).



Figura 10





Figura 11

5. Conclusão

Muito se fala sobre a importância da pesquisa empírica para o Direito. Através da pesquisa de campo procede-se à observação de fenômenos e fatos tal como ocorrem no mundo real. Realiza-se a coleta de dados referentes e, finalmente, a análise e interpretação destes dados, com base em fundamentação teórica consistente. Objetiva-se compreender o problema pesquisado a partir, além de outros métodos, da observação do problema, de forma a agregar valor aos processos de formação do conhecimento meramente reflexivos e automatizados.

Os métodos de trabalho da pesquisa empírica em Direito também são sensivelmente distintos daqueles da pesquisa jurídica tradicional. A investigação empírica é essencialmente interdisciplinar e coletiva, bem distinta da pesquisa bibliográfica individual de gabinete. Em lugar da interpretação da norma, a pesquisa empírica investiga os efeitos de sua aplicação e as vicissitudes de sua produção e de sua aderência ao tecido social.

No âmbito do estudo do Direito Urbanístico, a pesquisa de campo assume especial relevância. É nas ruas que a ocupação e o uso do solo urbano se põem em movimento a desconstruir a concepção acadêmica de certos institutos jurídicos e a gerar novas demandas e novos desafios aos operadores. O Direito Urbanístico constitui um dos campos da disciplina jurídica que tem apresentado franco incremento em sua relevância nas últimas duas décadas. Isto se deve, de um lado, à sua crescente autonomia jurídico-normativa e didático-científica, que se exprime tanto pelo volume da produção legislativa





desde o advento da Constituição da República de 1988, como pelo acúmulo de pesquisas específicas, a propiciar amadurecimento de princípios, conceitos e teoria. De outro lado, para além dos livros e das regulamentações, a questão da urbanização assume crescente relevância no contexto da América Latina, continente mais urbano do planeta segundo os dados da ONU. Em cidades como São Paulo, com problemas estruturais crônicos, as expressões mais dramáticas da problemática urbana são identificadas em comunidades carentes de altíssimo adensamento demográfico, como Paraisópolis.

A partir da visita realizada, foram desnudadas concepções categóricas acerca do tema “regularização fundiária” e reveladas experiências positivas e negativas de transformação da região de Paraisópolis.

Em última análise, o Núcleo de Direito Urbanístico da Escola Paulista da Magistratura (NDU) buscou, através da pesquisa de campo em Paraisópolis, agregar valor aos tradicionais mecanismos de neutralidade e distanciamento do julgador que se debruça sobre demandas de regularização fundiária. Galgou-se extrair da estabilidade dos signos do texto normativo as representações da realidade, que de várias maneiras constroem os cenários de aplicação do Direito Urbanístico e recebem, cotidianamente, o impulso transformador das decisões judiciais.

