

MEIO AMBIENTE E MORADIA SOCIAL NOS PAÍSES DO MERCOSUL

MUSCAR e BRANDIS (org.). *Los desequilibrios ambientales globales, regionales y locales*. Madrid, TIByMA, 2002; p 303-313

Maria Lucia Refinetti Martins
Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP
malurm@usp.br

A questão ambiental nos países do Mercosul, em que pesem elementos comuns a outras partes do planeta como o desflorestamento, a redução da camada de ozônio e a poluição atmosférica, tem forte particularidade que é sua vinculação à urbanização. A grande maioria da população é atualmente urbana, assentada num processo de urbanização tardia, decorrente menos de uma divisão histórica do trabalho a partir do campo, mas de um esvaziamento do campo, associado à concentração da propriedade, à monocultura e a uma industrialização centrada nas grandes cidades.

Apesar de em alguns momentos (décadas de 40 a 60) e em algumas regiões, a urbanização expressar a atração exercida pelo emprego industrial, sempre esteve presente um processo de assentamento independente da efetiva oferta de emprego. A busca das cidades – e particularmente das grandes cidades representa muito mais a expectativa de melhores oportunidades e condições de vida - bens de consumo coletivo – como saúde e educação do que efetivamente garantia de emprego. A realidade acaba sendo a sub-moradia e o sub-emprego.

Nas regiões onde ainda prevalece a vegetação natural – como na Amazônia, é no entorno das vilas e cidades que ocorre o maior desmatamento e, nas áreas já integralmente comprometidas com a urbanização, a principal questão ambiental é exatamente decorrente da forma de ocupação do solo. É expressão um processo de industrialização periférica e dependente, consolidado à base de baixos salários e correspondente a um processo de urbanização acelerado, que levou a população urbana da região de pouco mais de 30 % em 1940 a 60 % em 1970, chegando a 2000 com 80% da população vivendo em cidades (1). Isso significou, nos maiores centros, como Buenos Aires, São Paulo, Rio de Janeiro, crescimentos anuais de até 10% em determinados períodos.

Se tais períodos levaram a uma ocupação periférica, a uma extensa expansão horizontal das cidades, fora do controle e da capacidade de gestão do poder público, o processo não deixou de ter continuidade, nos anos mais recentes, sob formas talvez um pouco diferenciadas, como se verá adiante, apesar da redução das taxas de crescimento e do desenvolvimento de instrumentos de controle. A principal expansão urbana continua se dando de modo precário, generalizando o designado “assentamento informal” (2).

Dessa forma predominante de assentamento decorre o progressivo comprometimento do meio ambiente, em escalas cada vez mais irreversíveis, em que a erosão do solo, assoreamento de corpos d’ água, enchentes e degradação de mananciais de água potável, são a regra geral. Assim, a questão ambiental nos países do Cone Sul é fortemente a questão ambiental urbana.

Nos primórdios da industrialização, com a reduzida capacidade do Estados de promoção e gestão de políticas públicas voltadas ao assentamento humano e prioridade dos recursos públicos dada à implantação da infraestrutura para a Produção, o assentamento dos grandes contingentes de população que afluíam à cidade a cada dia, se deu majoritariamente pela auto-construção de moradias em arruamentos na periferia das cidades, de baixíssima qualidade, sem infraestrutura, com lotes comercializados a baixo custo e a prazo.

Sem qualquer preocupação ambiental, funcional ou estética, esse processo, marca desde seu início uma ocupação territorial predatória, contínua, sem a mínima reserva de áreas públicas e em condições técnicas que na grande maioria das vezes desencadeou situações de erosão de difícil controle.

As décadas de 70 e 80 viram governos militares, que reforçaram o modelo do investimento em infraestrutura para a Produção, ainda que proovessem alguma forma de financiamento à moradia, aparentemente mais voltado à ativação da indústria da construção civil e implantação de um sistema financeiro bem como à oferta de empregos, do que propriamente à habitação – como foi o caso do brasileiro Sistema financeiro da Habitação, liderado por seu banco: o Banco Nacional da Habitação. Foram produzidos conjuntos residenciais de grande porte, em áreas de terra barata, longe dos centros urbanos e estendendo a cidade horizontalmente muito além de suas necessidades.

A expansão horizontal prosseguiu ao longo do tempo, incorporando terrenos de antigas chácara e fazendas, indiferente às condições topográficas e à natureza do solo.

Essa condição já historicamente desfavorável veio a agravar-se de um modo geral pelo início dos anos 90, quando as grandes transformações econômicas, políticas e culturais que tem início nos Estados Unidos e Europa na década de 70, ganham o continente: Argentina, 1991- Plano Cavallo; Brasil, 1990 - governo Collor. O pioneiro nesse processo certamente foi o Chile, que estabeleceu ainda no final da década de 70 a NEM - Nueva Estrategia Macroeconomica, cujos princípios básicos contemplavam, conforme Mattos (1996) (3) uma reforma do Estado reduzindo-o, uma ampla abertura externa e uma progressiva desregulamentação do mercado de trabalho. Com esse caminho buscava obter melhoria nas condições da valorização privada do capital, acreditando que isso representava uma condição necessária para restabelecer o dinamismo do processo de acumulação e crescimento.

Com pequenas variações e diferentes níveis de intensidade a mesma “receita” foi sendo implantada por todo o continente, terminando por abarcar praticamente a totalidade dos países até meados da década de 90.

Nesse contexto, as principais modificações na localização das atividades produtivas e de população que tiveram lugar a partir de então, não podem ser atribuídas a políticas territoriais específicas senão, pura e simplesmente às novas condições de desregulamentação econômica e diferenciais de rentabilidade intersetorial e Inter-regional.

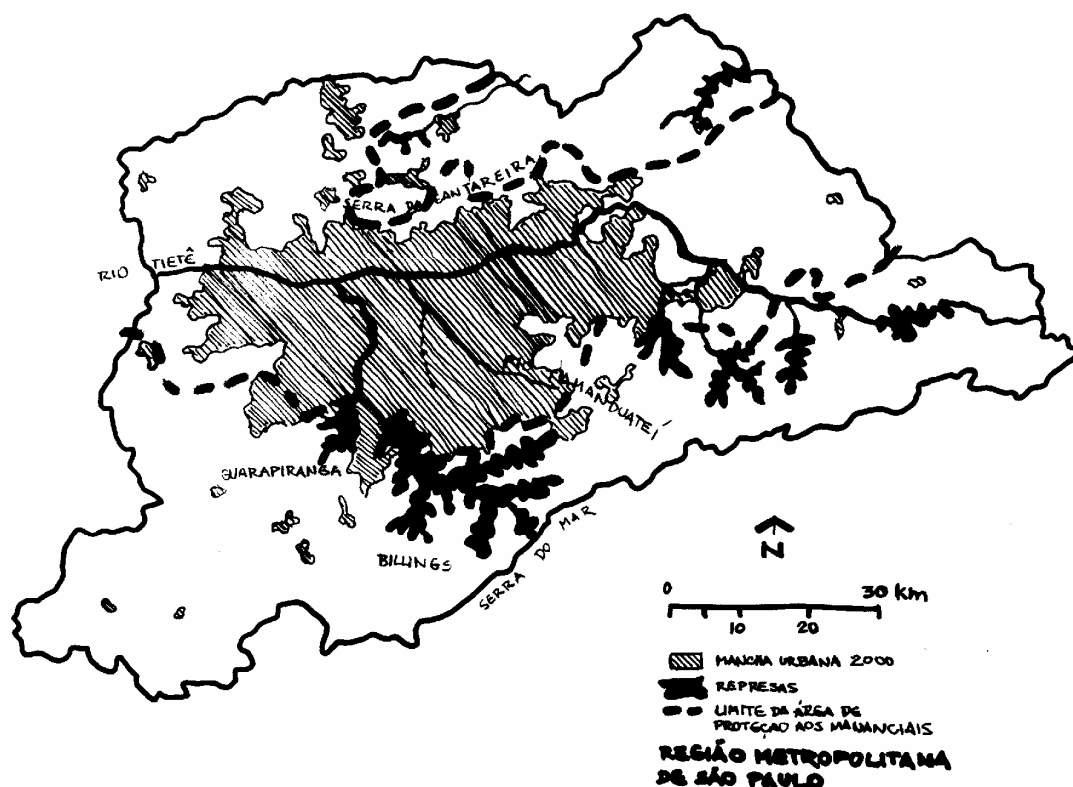
Do ponto de vista demográfico, foi fora dos núcleos centrais mas dentro das regiões metropolitanas que ocorreu o maior crescimento de população, com a consequente intensificação dos processos de suburbanização e periurbanização precária, ao lado da implantação segregada dos mais diversos tipos de condomínios e loteamentos fechados, que abrigam populações de renda mais alta.

Desse modo, pode-se avaliar que vai se consolidando um quadro econômico e territorial onde as regiões metropolitanas passam a operar como nós estratégicos de uma rede (em alguma medida mundial) de fluxos em progressiva intensificação.

A necessidade da localização das sedes e diretorias das grandes empresas junto às metrópoles - ou, mais precisamente em suas áreas de influência próxima, aponta para o quanto a concentração e a oferta geral de serviços são determinantes para seu funcionamento.

Se esse processo geral aqui descrito foi comum a toda a Macro Região, passa-se a seguir a detalhar as condições específicas da cidade de São Paulo que, apesar de particularizadas, não deixam de expressar o que, em diferentes medidas e por razões que pouco diferem de um a outro caso nas grandes cidades da macro-região, também ocorreu, levando a quadros hoje bastante semelhantes e igualmente graves do ponto de vista sociais e ambientais.

Considera-se aqui como Cidade de São Paulo, a área urbanizada contínua, que abrange 39 municípios, cujo centro é o município de São Paulo: Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, que tem um índice de urbanização de 96,6%. Será ao longo do texto simplesmente designada por São Paulo.



O núcleo inicial da cidade surgiu em 1554 entre os rios Tamanduateí e Anhangabaú, pequenos afluentes da margem esquerda do Rio Tietê. Ao longo de seus primeiros quatro séculos expandiu-se por toda a área relativamente plana, limitada ao norte pelo Rio Tietê e sua várzea, sucedida pelos contrafortes da Serra da Cantareira, e a oeste pelo Rio Pinheiros, com sua várzea. Além desse território, segue-se um relevo movimentado, com declividades em torno de 30% - o “mar de morros”.

A principal fonte de captação de água potável da cidade é desde o início do século XX o conjunto captação / tratamento situado na Serra da Cantareira, área adquirida pela companhia de águas para esse fim.

Nas primeiras décadas do século XX foram construídas ao sul da cidade as represas Guarapiranga, em 1908, utilizada a partir da década de 20 para abastecimento de água e a represa Billings, em 1925, com o objetivo de geração de energia, aproveitando a forte queda (700m) da vertente marítima existente mais ao sul. As represas foram feitas com a desapropriação estritamente da área de inundação, permanecendo suas margens como propriedade dos então donos originais.

Com o crescimento da cidade, mais água foi necessária e inclusive a represa Billings passou a ser parcialmente utilizada como manancial de água potável.

Para proteção de seus recursos hídricos a cidade conta desde 1934 com o Código das Águas, legislação estadual que estabelece orientações para o aproveitamento dos recursos hídricos, definindo ao longo dos cursos d'água e nas margens das represas faixa de proteção “não edificandi”, cujos limites não poderiam portanto, ser incluídos nas áreas de venda de eventuais loteamentos.

A partir de 1972 foi aprovada legislação municipal de controle de uso e ocupação do solo para a região, restringindo o uso e a densidade e, em 1976, uma lei metropolitana com igual fim, já que a área das bacias extrapolava os limites do município de São Paulo. Esse é o contexto histórico, muitíssimo simplificado. Quem tenha interesse na informação completa, pode consultar bibliografia específica indicada em notas (4).

Regulação Urbanística e Proteção Ambiental

Assim como o próprio Urbanismo, o Direito Urbanístico, que surge pouco depois, tem a perspectiva de melhorar o ambiente urbano, num momento de intensa urbanização. Enquanto o Urbanismo desenvolve modelos, o Direito Urbanístico estabelece as correspondentes regulamentações, tendo ambos por objetivo um controle funcional, sanitário e ambiental da estrutura física das cidades.

O Direito Urbanístico regulamenta relações sociais, como todo o Direito mas também regulamenta formas. Ponto de contato entre os saberes e procedimentos jurídicos e urbanísticos, move-se dos *direitos à arquitetura* – operando num campo em que o domínio dos instrumentos é um pouco frágil, pois o encadeamento: proposta – ação – consequência, não é inteiramente previsível nem unívoco.

Tornando o quadro ainda mais complexo, no Direito Urbanístico a relação instrumento – impacto é afetada por inúmeros outros fatores como a cultura local, as condições econômicas e de mercado, o quadro institucional responsável por sua implantação e fiscalização, os parâmetros utilizados para avaliação. Também não é simples a tipificação do delito – e conseqüentemente a correspondente sanção e, ainda, a efetividade da sanção enquanto reparação.

A desconsideração de mecanismos econômicos na formulação das regulamentações e instrumentos urbanísticos leva, no caso brasileiro - como em inúmeras outras regiões com perfil sócio-cultural e político semelhantes, onde, controle – fiscalização – sanção são quase sempre insatisfatórios, a distorções que causam efeitos exatamente opostos aos pretendidos. São diversos os exemplos na Região Metropolitana de São Paulo

Um dos casos mais significativos é certamente o da legislação referente à proteção dos mananciais (área considerada de controle especial – Z8, na legislação municipal paulistana de 1972, posteriormente incorporada à estadual – Leis 898/75 e 1172/76). A modalidade da legislação aplicada: fortes restrições ao uso e ocupação do solo, visando o controle da densidade para evitar a poluição da represa, teve como decorrência a queda do valor de mercado da terra. Essas condições, associadas à precária fiscalização e à falta de uma ação indutora ou positiva, levaram à ocupação dessa área por população de baixa renda, de modo informal e precário. Essa região *protegida* registrou nas últimas duas décadas um dos maiores índices de crescimento do conjunto da cidade.

Semelhante é o caso da aplicação da Lei Lehmann (Lei Federal 6766/79), sobre condições para abertura de loteamentos. Se conseguiu atingir o objetivo de ter algum controle sobre a qualidade dos loteamentos em cidades menores, o mesmo não ocorreu nas metrópoles. Não será por coincidência que na cidade de São Paulo, na década de 80, altera-se a dinâmica espacial: o crescimento extensivo, com a incorporação de novas áreas periféricas através da abertura e oferta de loteamentos populares, sofre drástica retração, ocorrendo paralelamente uma explosão de cortiços e favelas.

Há ainda o caso da falta de adensamento em áreas onde a Lei de Zoneamento de São Paulo propunha verticalização e adensamento (por exemplo parte das Z3) ou a situação das inúmeras *zonas industriais*, que permanecem desocupadas, na maioria das cidades brasileiras que estabeleceram esse tipo de zoneamento.

Esse conjunto de experiências e reflexões torna evidente que a questão central é, mais do que a dificuldade de aplicação, as próprias limitações ou inadequações estruturais dos instrumentos.

No caso brasileiro um outro aspecto reforça essa condição: considerando que as regulamentações urbanísticas são Leis, sofrem das mesmas limitações que o Direito como um todo no Brasil: limitações que expressam o quadro de uma democracia de regras mas não uma democracia de direitos efetiva e universal.

Na cidade, no espaço construído, além dessa condição entra o mercado. É a cidade o lugar onde física e visivelmente, as *regras para todos* mostram com clara evidência que se aplicam reforçando diferenças. O resultado acaba sendo, ao contrário da socialização de vantagens, a criação de vantagens diferenciais e a

velada aprovação da informalidade – desde que longe das vistas – particularmente evidente no campo do assentamento e da moradia popular. Numa condição em que as políticas públicas são absolutamente insuficientes para promover condições adequadas e universais de acesso e usufruto da cidade, a regra não escrita é a da informalidade – eufemismo para designar à *margem da Lei*.

Assentamentos Populares e Meio Ambiente

A ausência de alternativa habitacional para a maioria da população pobre nas grandes cidades brasileiras, particularmente nas duas últimas décadas, teve como uma das consequências, a ocupação irregular e predatória ao meio ambiente urbano. Os loteamentos irregulares, as ocupações informais e as favelas proliferam justamente nas áreas ambientalmente mais frágeis, protegidos por lei (através de fortes restrições ao uso) – e conseqüentemente desprezadas pelo mercado imobiliário.

Nesse contexto, a principal questão ambiental urbana é antes de tudo um problema de moradia e de carência ou insuficiência de política habitacional.

O período que vai do final dos anos 40 até meados da década de 70 foi marcado pelo mais intenso ritmo de urbanização que o país já teve. Isso significou a expansão periférica das cidades, feita através de loteamentos sem qualquer cuidado. Apenas na década de 70 tem início uma legislação com alguma exigência de infraestrutura e espaços públicos. A legislação paulistana que impõe regras de qualidade aos loteamentos é de 1972; a legislação nacional sobre esse assunto é de 1979 – a Lei Federal 6766/79. A incorporação de controles ambientais é instituída sob forma de Lei em São Paulo em 1975, com a Lei de Proteção aos Mananciais – 898/75.

Ao serem aprovadas, essas duas Leis (Proteção aos Mananciais e Loteamentos) continham dispositivos admitindo a regularização, sob forma de exceção, do que já estava implantado, criando a figura do *empreendimento adaptado*. Tais procedimentos e condições são expressos nos seguintes diplomas legais:

- Decreto Estadual 9714/77, referente à regularização com adaptação das exigências da Lei dos Mananciais;
- Resolução SNM-093/85, permitindo, nos termos do art 40 da Lei 6766/79, a regularização de loteamentos implantados anteriormente à Lei desde que promovida por Prefeitura ou órgão municipal competente e fora de áreas de proteção aos mananciais.

Nas áreas de Proteção a Mananciais – particularmente aquelas ao sul da cidade de São Paulo - Bacias das represas Guarapiranga e Billings, são diversos os loteamentos produzidos literalmente à margem de qualquer Lei, implantados após a promulgação da legislação de proteção dos mananciais mas, a maior parte deles, tem algum pedido de aprovação ou mesmo planta aprovada na década de 50 mas só se implantou efetivamente nas duas décadas seguintes, em geral sem maiores preocupações com a regularidade urbanística ou legal. Com a interdição do registro em Cartório de Registro de Imóveis das propriedades em loteamentos irregulares, iniciada com a Lei 6766/79, houve uma verdadeira *corrida à regularização* e a criação das legislações de exceção acima referidas. Como as

condições físicas dos loteamentos eram infinitamente inferiores ao estabelecido nas novas leis, a grande expectativa dos loteadores passou a ser comprovar que estavam implantados antes de 79, e antes de 75, se na região dos mananciais.

A situação hoje é de uma extensa área de loteamentos onde vive população de baixa renda, em situação irregular e em grande parte das vezes em áreas que comprometem os mananciais urbanos. Há da ordem de um milhão e meio de pessoas nessas condições no entorno dos mananciais da cidade de São Paulo (Represas Guarapiranga e Billings). Do ponto de vista jurídico são irregularizáveis segundo a legislação existente; do ponto de vista social representam a única alternativa de moradia de enorme parcela da população.

É essa a condição que assoma ao Ministério Público (5), nas Promotorias de Habitação e Urbanismo, responsáveis por zelar pelos interesses difusos da população quanto à ordem urbanística – qual seja, a questão de uso e ocupação do solo.

Nesses casos, aberto o inquérito e constatada a irregularidade (o que ocorre na quase totalidade dos casos), a reparação do dano pode ser objeto de termo de ajustamento de conduta, o que ocorre com freqüência nos casos em que seja possível a regularização do parcelamento ou do uso. Verifica-se, contudo, em grande número de casos, que a regularização não é viável, por impossibilidade de adaptação do empreendimento aos termos da Lei e inconveniência de seu desfazimento, por motivos sociais.

Por outro lado, os pedidos de condenação em dinheiro não têm sido freqüentes, inclusive por não acarretarem modificação efetiva no parcelamento ou na situação dos adquirentes. Contudo, “tem havido alguns pedidos nesse sentido, em casos de parcelamentos consolidados, com óbices intransponíveis à regularização e cujo desfazimento acarretaria um problema social tal que se torna inviável o ajuizamento de ação com esse objetivo. O pedido nessas ações costuma ser de indenização de um valor que será revertido ao Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos Lesados” (6).

Se no plano jurídico as inovações que se abriram nos anos recentes são as acima arroladas, do ponto de vista Urbanístico e do Planejamento Territorial, as inovações concentram-se no campo da Gestão Ambiental, com os princípios e elementos consubstanciados na Lei Estadual nº 7663/91, que adota as bacias hidrográficas como unidades de gerenciamento, estabelecendo a obrigatoriedade de realização de Planos de Bacias. A Lei Estadual nº 9.866/97, que estabelece Diretrizes e Normas para a Proteção e Recuperação das Bacias Hidrográficas dos Mananciais de Interesse Regional do Estado de São Paulo, assume esses mesmos princípios, considerando cada sub-bacia como unidade de planejamento e gestão e lhe atribui um comitê gestor tripartite.

Esse conjunto de proposições de ordem jurídica e físico-territorial representa enorme potencial para a investigação de novos conceitos e práticas de ação territorial e de seu controle, fundamentais a uma ação mais eficiente dos Poderes Públicos tendo em vista a melhoria das condições urbanas e ambientais. Seu potencial é ainda pouco dominado pelos diversos agentes envolvidos. Nesse sentido, representam excelente oportunidade de investigação a partir de casos concretos e de formulação tanto de propostas imediatas para ajustamento de

conduta, quanto de diretrizes mais conceituais que subsidiem ações propositivas e normas.

A *ordem urbanística* nesse caso – de assentamentos populares junto aos mananciais da cidade de São Paulo, envolve a aquisição de direitos (à moradia e à cidade) e que isso se dê sem prejuízo da qualidade da água – que abastece seis milhões de pessoas (7). Nessas condições, havendo alternativa técnica para garantir os objetivos da Lei, que são os de garantir a qualidade e quantidade da água, poderia ser proposta solução de regularização através da celebração de compromisso de ajustamento de conduta ou de reparação de danos promovida com recursos provenientes de condenação em dinheiro.

Considerando-se a condição social e o fato de tais alternativas promoverem de fato a desagravação da irregularidade (portanto atuem no *Espírito da Lei*), representam possibilidade juridicamente aceitável, ainda que os termos estritos da Lei não possam ser atendidos.

Desse modo a função social, conforme determina o Estatuto da Cidade (8), daquele pedaço de cidade estaria sendo cumprida, por garantir abrigo à população que não dispõe de outras alternativas, ao mesmo tempo não prejudicando a reserva de água para consumo urbano.

Entre as fundamentações e a prática

É da natureza do Direito assegurar direitos. No entanto, o Direito de um modo geral e particularmente o Direito Urbanístico é muitas vezes invocado como recurso para manutenção do *status quo* em detrimento de processos de transformação que justamente visem assegurar direitos. As transformações, principalmente as urbanas, acabam sendo feitas *informalmente* ou *ao arrepio da Lei*.

Uma sociedade que não consegue prover o mínimo necessário à adequada manutenção da vida de parte de seus membros (aí se inclui o abrigo), convive pacificamente com a tolerância, como forma de provimento – desde que afastada de determinados pontos mais visíveis ou mais valorizados. Por todos esses aspectos, o Direito Urbanístico é talvez das áreas do Direito em que o Espírito da Lei e o produto ou consequências da aplicação das normas sofram maior discrepância: a *cidade ilegal* predomina sobre a *cidade legal*. Nesses termos a ação de reparação de danos e ajustamento de conduta é um importante avanço e contribuição – não só à matéria urbanística mas de concepção de pena, de um modo geral. É talvez uma bela luz sobre um certo *cinismo* nacional encoberto pelo eufemístico *jeitinho brasileiro*.

Nesses termos, o conceito de direitos difusos – por natureza coletivos, pode representar uma revigoração do Direito e uma possibilidade sensível de interferir construtivamente no conflito entre assegurar direitos *pela manutenção do status quo* e assegurar direitos ao conjunto da sociedade, que não os tem, na prática, reconhecidos.

Por outro lado, a prática do ajuste de conduta pode também representar importante campo para experimentação no sentido da formulação de legislações

mais condizentes com a realidade e a cultura brasileira do que os modelos e formulações produzidos em outros contextos e que por séculos insistimos em importar com pouquíssimas mediações.

Alterar as atuais limitações implica em discutir modelos urbanísticos e procedimentos de trabalho e de proposição de regulamentações. Um método de trabalho que parta não de traduzir conceitos em desenho ou em normas, mas de construir práticas / propostas / modelos que respondam à nossa efetiva realidade, a nossas limitações institucionais – criativamente, sem preconceitos, já que o usual ou o conceitualmente irrepreensível, formalizado no papel ou nas normas, em nossas condições reais, tem muitas vezes levado a desastres urbanísticos e ambientais. Deve-se buscar a melhor eficiência e funcionalidade do conjunto, que qualifique as condições de vida na totalidade da cidade, inclusive porque aspectos como a preservação da água de abastecimento e a funcionalidade da cidade dependem da somatória de ações, da totalidade e não de ações exemplares porém pontuais.

Nessas condições, temos ousado propor que se priorize a atuação nas áreas ambientalmente sensíveis e, além dos procedimentos correntes de acionamento do loteador, recorra-se, para elaboração de projeto e propostas para desagravação do dano, aos recursos do Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos Lesados, dos moradores na medida de sua possibilidade econômica, e do Município, com o compromisso deste de implementação do plano acordado, e dos moradores, em individualmente não agravar as condições presentes.

As reflexões apresentadas no presente texto são expressão de dois anos de atividade experimental desenvolvida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, em seu Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, sobre ocupações já consolidadas - de moradia pobre, irregular e ambientalmente inadequada, na área de proteção dos mananciais. As áreas estudadas são loteamentos que têm procedimento de investigação no Ministério Público, e foram escolhidas a partir de indicações de casos paradigmáticos pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo.

A proposta é de promover para essas locais soluções urbanísticas que sejam ambientalmente sustentáveis e passíveis de regularização jurídica. É também de, analisando a questão jurídica com os Promotores de Justiça, chegar a projetos urbanísticos, arquitetônicos, paisagísticos que apontem possíveis novos padrões de uso e ocupação do solo em Área de Proteção dos Mananciais, cuja legislação está em revisão, nos termos da Lei Estadual 9.866/97 que dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo.

Nessa tarefa, as duas instituições vem buscando desenvolver, a partir do estudo de casos concretos: soluções urbanísticas para mitigar os prejuízos coletivos nas situações de irregularidade consolidada e de difícil reversão, melhorando as condições ambientais e permitindo alguma solução/ regularização jurídica; a definição de projetos e propostas que facilitem o processo de fiscalização; o desenvolvimento de parâmetros que contribuam para a elaboração dos Planos de Bacia, conforme instituído pela Lei nº 9.866/97 – Proteção e Recuperação das

Bacias Hidrográficas dos Mananciais de Interesse Regional do Estado de São Paulo. Nota ao final descreve as atividades e propostas desenvolvidas (9).

Procurando enfrentar o futuro

Nesse contexto de pensar a cidade e o Meio Ambiente em sua interdependência, acaba-se extrapolando o debate para a relação entre Urbanismo e Desenvolvimento, o que merece algumas palavras de considerações.

Se, de algum modo, a maioria dos autores converge na caracterização e descrição, de um modo geral, identificação dos processos de globalização e de ajuste econômico em curso, a grande divergência é quanto às perspectivas e alternativas de desenvolvimento econômico e, em decorrência, de desenvolvimento e de política urbana.

De um lado está a vertente que vê o desenvolvimento como unitário e que portanto só há perspectiva de progresso dentro de um modelo em que a ampliação do desenvolvimento econômico levará à incorporação de um maior contingente de pessoas. O resíduo não incorporável deve ser objeto das “safety nets” - rede de apoio no limite da sobrevivência. Em contraposição está a vertente que acredita não haver possibilidade conceitual e prática de incorporação de toda a sociedade no modelo exclusivamente competitivo internacional e de mercado. A alternativa concreta é, então, a criação de uma economia solidária, paralela (Coraggio, 1993) (10).

A cidade, seu desenvolvimento e seu urbanismo, como elementos da estrutura econômica tem que responder/adequar-se a essas transformações e processos que aí estão, de alguma maneira que tenderá mais para a primeira ou para a segunda argumentação. Algumas cidades vem atuando agressivamente numa, outras na outra direção. Pode-se dizer que a primeira interpretação é subjacente às modalidades atualmente designadas por: City Marketing, Plano Estratégico de Cidades e Urbanismo Espetáculo, enquanto a segunda interpretação que, em termos econômicos e de produção vem sendo praticada sob designações como “Economia Solidária” não dispõe de modelos urbanos. Ainda que os projetos de moradias desenvolvidos sob forma de Cooperativas Habitacionais possam partir desses princípios e constituam já experiências consolidadas, são setoriais, pois abrangem apenas a moradia, não extrapolando para o espaço da produção e da geração de renda. Evidentemente o valor acumulado na moradia obtida via cooperativa e particularmente por trabalho em mutirão é um valor acumulado, mas não um sistema permanente de geração de renda.

Hoje a maior parte dos debates e das propostas urbanas, a criação de novos instrumentos que articulem a gestão do uso do solo aos requisitos do desenvolvimento econômico visam contemplar as necessidades das empresas e atividades “globais”, transnacionais, priorizando ou se atendo exclusivamente à primeira perspectiva de modelo de desenvolvimento acima mencionada e não considerando o custo-benefício total, nem econômico nem social.

Reagindo a essa postura, pode-se ver à frente, um mundo a ser inventado, onde as regras e instrumentos hoje disponíveis são insuficientes, como bem atestam as frequentes demandas das entidades representativas de pequenos e micro

negócios por novos padrões de uso e ocupação do solo adequados à sua realidade. O mesmo fica evidenciado também por algumas interpretações e “adaptações” das regulamentações urbanísticas que vem sendo praticadas como decorrência de uma legislação que pensava o emprego como concentrado em locais típicos de trabalho e o vê hoje pulverizado em mil formas de sobrevivência. A maioria da população economicamente ativa, em proporções crescentes, obtém renda a partir do trabalho autônomo, doméstico ou em empresas de até 50 funcionários. As grandes empresas respondem por menos de 30% do emprego assalariado (da ordem de 20% do total do emprego) e ocupam parcela relativamente pequena da área urbana (11).

Questionar esse modelo e seus desdobramentos urbanos é essencial e oportuno particularmente nesse momento em que a insustentabilidade das “receitas” do Banco Mundial vão se tornando evidentes.

Admitindo-se que a forma de expansão das grandes cidades no Cone Sul permite avaliação de que alguma transferência de excedente para as populações mais pobres vem se dando menos na esfera da produção, via salários, e mais via bens de consumo coletivo urbano, (com a ressalva de não se dispor ainda de dados suficientes que o confirmem), é possível levantar a hipótese de que parte da relativa condição brasileira de convivência com o modelo internacionalizado deve-se ao fato de haver considerável autonomia e recursos dos Municípios brasileiros face ao governo central, o que esteve presente em toda a década de 90, como efeito da Constituição de 1988.

Nesse contexto, a reflexão teórica decorrente dos presentes trabalhos com assentamentos populares na periferia de São Paulo, vão no sentido de buscar descrever e avaliar a forma como Urbanismo, Políticas Urbanas e Práticas Urbanísticas têm interferido na geração e distribuição do produto social na Região Metropolitana de São Paulo – e de produzir indicadores que expressem o efetivo efeito dessas políticas territoriais tanto para o bem estar da comunidade quanto para o desenvolvimento econômico. A expectativa é de que seja possível a proposição e a prática de um “Urbanismo Incluyente”.

Assim, pensar o tema ambiental na construção do Mercosul implica em discutir o tema do modelo de desenvolvimento. É fundamental assumir que, sem forte investimento e prioridade ao desenvolvimento social, será, no mínimo, impossível conseguir um desenvolvimento econômico que assegure condições ambientais básicas, ainda que todas as indústrias estejam sujeitas a um forte e eficiente controle ambiental – o que já vem, de fato, progressivamente ocorrendo, não necessariamente por uma “consciência ambiental”, mas certamente por conta das normas internacionais de certificação de qualidade.

Notas

(1) Porcentagens calculadas a partir de dados de população urbana e total dos países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) mais Bolívia e Chile, disponibilizados na página web do Banco Mundial: devdata.worldbank.org. Para 1940, avaliação a partir de dados históricos nas páginas web do Ibge (Brasil) e Indec (Argentina)

(2) Expressão utilizada para designar os assentamentos populares com algum tipo de irregularidade: seja da legislação urbanística, ambiental ou edilícia, seja da propriedade do solo.

(3) MATTOS, C.A. *Avances de la globalizacion y nueva dinamica metropolitana: Santiago de Chile, 1975-1995*. Santiago, PUC, 1996 mimeo p10

(4) Títulos e sites referentes a questões ambientais (particularmente água) na cidade de São Paulo:

- Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas (São Paulo), *Legislação: Regiões Metropolitanas; Proteção dos Mananciais e Zoneamento Industrial*, São Paulo, CETESB, 1985
- Governo do Estado de São Paulo, *Manual de Recuperação de Áreas Degradadas em Loteamentos*, São Paulo, 1987
- MATTES, D. *O Espaço das Águas: as várzeas de inundação na cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado apresentada à FAUUSP, 2001
- MARCONDES, M.J. *Cidade e Natureza – Proteção dos Mananciais e Exclusão Social*, São Paulo, Nobel, 1999
- MOREIRA, A.C. *Política Pública de Proteção aos Mananciais*. Dissertação de Mestrado apresentada à FAUUSP, 1990
- NEDER, R.T. *Avaliação da capacidade governativa de Comitê de Bacia Hidrográfica Metropolitana*. São Paulo, FAPESP, 2000.
- SILVA, R.T. *Diretrizes de Gerenciamento para Unidade Gestora da Guarapiranga*. São Paulo, Programa Guarapiranga. Série Textos didáticos I São Paulo, Unicamp / Unidade de Gerenciamento do Programa Guarapiranga, 1997
- TAGNIN, R. *O tratamento da expansão Urbana na proteção aos mananciais – o caso da Região Metropolitana de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2000.

CD-Rom

- Projeto Billings, Termo de Referência para o Programa de Recuperação Ambiental da Bacia Billings, Julho, 1999

Páginas web:

- CETESB – Companhia de Saneamento Ambiental: www.cetesb.sp.gov.br
- DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica: www.daee.sp.gov.br
- SABESP – Companhia de Saneamento Básico de São Paulo: www.sabesp.com.br
- SMA – Secretaria do Meio Ambiente: www.ambiente.sp.gov.br
- EEMPLASA – Planejamento Urbano Metropolitano: www.emplasa.sp.gov.br

(5) O Ministério Público (Public Attorney) é um corpo jurídico, profissional, de acesso por Concurso Público, que existe nos níveis federal e estadual. A Constituição Federal de 1.988, em seu art. 127, atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e em seu art. 129, inc. III, arrola como função institucional do Ministério Público: promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

(6) BERÉ, Cláudia Maria. *O papel do Ministério Público no parcelamento do solo Urbano*. In Temas de Direito Urbanístico 2. São Paulo, 1999.

(7) Emplasa, página web: www.emplasa.sp.gov.br

(8) Lei 10257/2001 – Estatuto da Cidade. É a primeira Lei Nacional brasileira sobre questões urbanísticas. Até então, toda a regulamentação urbanística era apenas municipal, de cada Município.

(9) A proposta de desenvolver soluções urbanísticas que sejam ambientalmente sustentáveis e passíveis de regularização jurídica para ocupações consolidadas em área

de mananciais consubstanciou-se em tema de trabalho para atividade de pesquisa, extensão e atividade didática, representada por disciplina optativa do Departamento de Projeto da FAU-USP: Moradia Social e Meio Ambiente – AUP 547.

Em 2000 foram estudados dois exemplos: Jardim São Francisco, situado no município de Embu na bacia da Represa do Guarapiranga, que inclui mais de 600 domicílios nos lotes ocupados e na favela às margens do córrego, e Parque Andreense, situado no município de Santo André, nas margens da represa Billings, com cerca de 350 domicílios. Em 2001 os trabalhos centraram-se no sítio Joaninha, com 320 domicílios, em Diadema, que será retomado em 2002 para aprofundamento e detalhamento técnico.

Tendo claro que na origem dos problemas que estão sendo enfrentados, está a ausência de alternativas habitacionais para a maior parte da população da Região Metropolitana de São Paulo, mas que isso não dispensa a busca de alternativas jurídicas e urbanísticas realistas face à condição consolidada, para tratar situações em que estão envolvidos interesses difusos e coletivos, os estudantes pesquisam e elaboraram propostas com orientação de professores e de profissionais de várias especialidades que têm colaborado voluntariamente para a busca de soluções não convencionais para os problemas identificados nos loteamentos estudados. Para a elaboração dos projetos procura-se uma nova abordagem de arquitetura, de urbanismo e também jurídica.

As propostas partem do princípio de dificultar a expansão para áreas ainda não ocupadas, facilitando assim o processo de fiscalização, que é indispensável, tanto quanto a oferta de outras alternativas, por meio de programas habitacionais. Os projetos utilizam recursos técnicos simples e de baixo custo e foram desenvolvidos até um estágio ainda preliminar. A partir dos antecedentes, em 2002 se procurará atingir o detalhamento técnico e orçamento das obras.

O trabalho produzido na primeira experiência, ao longo do 1º semestre acadêmico de 2000, deu origem à exposição MORADIA SOCIAL E MEIO AMBIENTE.

Os resultados atingidos estimularam a continuidade do trabalho em parceria, visando desenvolver projetos que possam servir de subsídio para a elaboração dos termos de ajustamento de conduta ou a pedidos a serem formulados nas ações civis públicas. Os trabalhos vem tendo prosseguimento, incluindo na parceria as Prefeituras Municipais de Embu, de Santo André, de Diadema e de São Bernardo.

(10) CORAGGIO, J.L. La contrucción de una economia popular: via para el desarrollo humano. *Cadernos do IPPUR*, volume 7, número 3. Rio de Janeiro, dez 1993.

(11) SEADE–DIEESE, Pesquisa de Emprego e Desemprego -boletim dez 96, pA6